



معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا
التخطيط والتنمية
رقم (٢١٦)

آليات تحقيق اللامركزية فى تخطيط
وتنفيذ ومتابعة وتقييم
البرنامج السكانى فى مصر

أغسطس ٢٠٠٩

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : ١١٧٦٥

معهد التخطيط القومى
الديموجرافى
المركز

آليات تحقيق اللامركزية فى
تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم
البرنامج السكانى فى مصر

الباحث الرئيسى

د. شحاته محمد شحاته***
باحث

أ. كامل البشار**
باحث

مارس، 2009

* أستاذ الإحصاء السكانى بمعهد الإحصاء - جامعة القاهرة

** خبير سكانى - مدير عام التخطيط السابق - المجلس القومى للسكان

*** خبير سكانى - مدير عام المتابعة - المجلس القومى للسكان

قائمة المحتويات

رقم الصفحة		
1	مقدمة الدراسة :	الفصل الأول
1	1/1 : مقدمة	
3	2/1 : أهداف البحث	
3	3/1 : مصادر البيانات	
4	4/1 : منهجية الدراسة	
5	5/1 : محتويات الدراسة	
6	6/1 : التطور فى الفكر الخاص باللامركزية فى التخطيط الإستراتيجى على مستوى المحافظة	
9	7/1 : تجارب بعض الدول فى التخطيط اللامركزى على المستوى المحلى	
11	8/1 : المحافظات المختارة فى الدراسة	
13	تحليل الوضع للسياسات والاستراتيجيات والخطط السكانية على المستوى القومى	الفصل الثانى
13	1/2 : مقدمة	
13	2/2 : تطور إهتمام مصر بالمشكلة السكانية	
14	3/2 : بداية الإهتمام الرسمى بالمشكلة السكانية	
15	4/2 : البرنامج القومى لتنظيم الأسرة عام 1966	
15	5/2 : البرنامج القومى خلال الفترة (1967-1973)	
16	6/2 : البرنامج القومى (من 1973 - إلى 1980)	
19	7/2 : المرحلة منذ عام (1980 - حتى عام 1985) الاستراتيجية القومية للسكان والموارد البشرية وبرنامج تنظيم الأسرة	
21	8/2 : السياسة القومية للسكان (1986-2002)	
25	9/2 : الإستراتيجية القومية للسكان (1992-2007)	
28	10/2 : السياسة القومية للسكان (2002-2017)	
30	11/2 : الخطة الاستراتيجية القومية للسكان فى مصر (2002-2017)	
36	12/2 : المكون السكانى للخطة الخمسية وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية	
43	13/2 : الخطة التنفيذية للخطة الإستراتيجية القومية للسكان للعام الأول (2007/2008)	

تابع قائمة المحتويات

رقم الصفحة	
46	الفصل الثالث : منظومة العمل السكاني على المستوى المحلي (تخطيطاً وتنفيذاً وتقييماً)
46	1/3 : تجربة التخطيط الإستراتيجي على المستوى المحلي (المحافظة)
56	2/3 : الخطة السنوية التنفيذية على مستوى المحافظة
63	3/3 : آلية إعداد وتنفيذ الخطط السنوية التنفيذية على مستوى المحافظة
66	4/3 : نظام المتابعة والتقييم على مستوى المحافظة
68	5/3 : نظام المتابعة والتقييم على المستوى المركزي
71	6/3 : الإيجابيات والسلبيات الخاصة بمنظومة العمل السكاني على مستوى المحافظة
74	7/3 : الرؤية المستقبلية لتفعيل المنظومة (الإمتداد لمستوى المراكز والاقسام)
76	الفصل الرابع : استكمال منظومة التخطيط الاستراتيجي على مستوى المركز الإداري/القسم
76	1/4 : المقدمة
77	2/4 : فريق التخطيط الاستراتيجي على مستوى المركز الإداري/القسم
78	3/4 : التعريف بالأطار وأهدافه
79	4/4 : فترة الخطة الإستراتيجية على مستوى المركز الإداري/القسم
79	5/4 : الأطار العام لعناصر الخطة الاستراتيجية على مستوى المركز الإداري/القسم
79	1/5/4 : الأهداف العامة
80	2/5/4 : الأهداف الوسيطة
81	3/5/4 : تحليل الموقف السكاني
85	4/5/4 : تحديد الأهداف الوسيطة كمياً
86	5/5/4 : بناء الخطة الاستراتيجية
87	6/5/4 : المتابعة والتقييم
88	الفصل الخامس : الخلاصة والتوصيات
99	المراجع

تابع قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الملاحق
102	
103	ملحق رقم (1) : نموذج المحميات المستهدف حمايتها خلال عام الخطة
104	ملحق رقم (2) : نموذج يوضح الوسائل المطلوب توزيعها على مستوى الجهات لتحقيق المستهدف العام للمحافظة خلال سنة الخطة
105	ملحق رقم (3) : نموذج يوضح الأنشطة التدريبية المزمع تنفيذها خلال عام الخطة
106	ملحق رقم (4) : نموذج يوضح الأنشطة الإعلامية المزمع تنفيذها خلال عام الخطة
107	ملحق رقم (5) : نموذج يوضح أنشطة المشروعات - الأبحاث المزمع تنفيذها خلال عام الخطة
108	ملحق رقم (6) : بنموذج البرمجة التفصيلية (خطة الربع السنوي) في مجال السكان
109	ملحق رقم (7) : نموذج لتعديلات الخطة
110	ملحق رقم (8) : نموذج متابعة
111	ملحق رقم (9) : نموذج تقييم
112	ملحق رقم (10) : أسئلة المقابلات المتعمقة
116	ملحق رقم (11) : ملخص لتحليل المضمون للمناقشات المتعمقة

الفريق البحثى

أ.د. عبد الغنى محمد عبد الغنى	باحث رئيسى
د. شحاته محمد شحاته	باحث
أ. كامل البشار	باحث

إشراف إدارى
أ. هدى حلمى

التجهيز والإخراج والطباعة

أ. ميرى توفيق
أ. اعتماد أبو سريع
أ. حنان السباعى
أ. وائل ثابت
أ. منى إجلال
أ. سعاد صلاح
أ. محمد عبد الحميد

ملخص بحث آليات تحقيق اللامركزية فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرنامج السكانى فى مصر

مقدمة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق هدفين أساسيين هما :

- تقييم كفاءة وفاعلية منظومة تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم الأنشطة السكانية فى مصر، سواء على المستوى القومى أو مستوى المحافظات.
- وضع الخطوط العريضة لإستكمال منظومة التخطيط الإستراتيجى للأنشطة السكانية لتصل إلى مستوى المركز الإدارى/القسم.

وذلك للمساهمة فى تحقيق أهم مبادئ السياسة السكانية فى مصر (2002-2017) فى أن تكون المحليات هى القاعدة الأساسية فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرامج السكانية، ودعم الاتجاه العام فى الدولة نحو التخطيط اللامركزى، وتأكيد أهمية مشاركة المركز الإدارى/القسم فى التخطيط فضلاً عن دوره فى تنفيذ أنشطة الخطة.

أشتملت الدراسة على خمس فصول، الأول منها أحتوى على أهمية الدراسة بالإضافة إلى ما يلى :

- أ) مصادر البيانات، أعتمدت الدراسة على المصدرين التاليين :
 - الوثائق الخاصة بالسياسة السكانية حتى آخر سياسة (2002-2017)، ومثيلتها الخاصة بالاستراتيجيات القومية للسكان حتى آخر استراتيجية قومية (2002-2017)، والخطط الخمسية حتى الخطة الاستراتيجية القومية (2007-2012)، والخطط الاستراتيجية للمحافظات، والخطط السنوية التنفيذية على المستوى القومى والمحافظه.
 - عمل لقاءات متعمقة مع مسئولى التخطيط على جميع المستويات إعتباراً من المستوى القومى حتى المركز الإدارى/القسم فى المحافظات التى أختارها فريق البحث لإجراء تلك اللقاءات وهى محافظتى القاهرة والشرقية. حيث تم أختيار محافظة القاهرة لتمثيل المحافظات الحضرية، والشرقية لتمثيل المحافظات غير

الحضرية. كما أنه تم الاقتصار على محافظتين فقط طبقاً لإعتبارات تتعلق بالوقت والتكلفة المتاحة للعمل الميداني.

ب) منهجية الدراسة. حيث تم استخدام الأسلوب الوصفي في تحليل منظومة التخطيط للبرنامج السكاني في مصر وأساليب تنفيذ هذا البرنامج ومتابعته وتقييمه، بالإضافة إلى استخدام أدوات التحليل Analytical Tools التي تساعد في جوانب متعددة عند إعداد الخطة الاستراتيجية على مستوى المركز الإداري/القسم من حيث تحليل الموقف السكاني وإعداد البدائل والخطط ومتابعتها وتقييمها.

ج) التطور في الفكر الخاص باللامركزية في التخطيط الاستراتيجي على مستوى المحافظة.

د) تجارب بعض الدول في التخطيط اللامركزي على المستوى المحلي.

تحليل الوضع للسياسات والاستراتيجيات والخطط السكانية على المستوى القومي

أشتمل الفصل الثاني للدراسة على عرض وتحليل وتقييم كل من :

أ) السياسات السكانية في مصر. إعتباراً من أول سياسة قومية للسكان وتنظيم الأسرة عام 1973، والسياسة القومية للسكان 1986، ثم السياسة القومية للسكان (2002-2017).

ب) الاستراتيجيات القومية للسكان. إعتباراً من الاستراتيجيات القومية للسكان والموارد البشرية وبرنامج تنظيم الأسرة عن الفترة (1980-1985)، والاستراتيجيات القومية للسكان (1992-2007)، وأخيراً الخطة الاستراتيجية القومية للسكان في مصر (2002-2017).

ج) الخطة الاستراتيجية القومية للسكان في مصر (2007-2012).

د) الخطة التنفيذية للخطة الاستراتيجية القومية للسكان للعام الأول (2007-2008)، ثم العام الثاني (2008-2009).

منظومة العمل السكاني على المستوى المحلي (تخطيطاً وتنفيذاً وتقييماً)

أشتمل الفصل الثالث للدراسة على عرض وتحليل وتقييم كل من :

أ) تجربة التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي (المحافظة).

ب) الخطة السنوية التنفيذية على مستوى المحافظة.

- ج) آلية إعداد وتنفيذ الخطط السنوية التنفيذية على مستوى المحافظة.
- د) نظام المتابعة والتقييم على مستوى المحافظة.
- هـ) نظام المتابعة والتقييم على المستوى المركزى.
- و) الإيجابيات والسلبيات الخاصة بمنظومة العمل السكانى على مستوى المحافظة.
- ز) الرؤية المستقبلية لتفعيل المنظومة (الامتداد لمستوى المركز الإدارى/القسم).

إستكمال منظومة التخطيط الاستراتيجى لمستوى المركز الإدارى/القسم

لقد كان للتخطيط الاستراتيجى دور هام فى نجاح البرنامج القومى للسكان فى مصر على مستوى المحافظات، إلا أن الرؤية المستقبلية للعمل السكانى فى مصر تؤكد أن تكامل الخطط الاستراتيجية على المستويات الثلاث : القومى والمحافظات والمركز الإدارى/القسم هو الضمان لمواجهة المشكلة السكانية وتحقيق أهم مبادئ السياسة القومية للسكان فى أن تكون المحليات هى القاعدة الأساسية فى إدارة وتخطيط البرنامج السكانى، بما يحقق استمرارية هذا البرنامج ونموه.

أستثمر فريق البحث المعطيات المتمثلة فى مصدرين أساسيين للتوصل إلى إعداد إطار عام لعناصر الخطة الاستراتيجية على مستوى المركز الإدارى/القسم، لكى يتم استخدامه بواسطة فريق التخطيط الاستراتيجى على مستوى المركز الإدارى/القسم عند إعداد الخطة الاستراتيجية عند هذا المستوى، وهذين المصدرين هما:

- تحليل نتائج المضمون للمقابلات المتعمقة مع مسئولى التخطيط على المستوى القومى والمحلى فى المحافظات المختارة وهما محافظتى القاهرة والشرقية.
- حصيلة الأوراق المتعددة عن التخطيط الاستراتيجى على مستوى الإدارة الصحية، ونتائج حلقات العمل التى أجريت فى عدة محافظات بواسطة قطاع السكان وتنظيم الأسرة بوزارة الصحة والسكان ومشروع السكان الرابع عامى 2000 و 2001 من أجل التحضير لعمل خطة استراتيجية على مستوى الإدارة الصحية، والتى توقفت منذ نهاية عام 2001 لعدم إقرار هذا المنهج بواسطة متخذى القرار بوزارة الصحة والسكان.

أشتمل الفصل الرابع فى الدراسة على الإطار العام لعناصر الخطة الاستراتيجية للسكان وتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية على مستوى المركز الإدارى/القسم وتلخصت هذه العناصر فيما يلى:

- (أ) الأهداف العامة
- (ب) الأهداف الوسيطة
- (ج) تحليل الموقف السكاني، وخاصة مكوناته الثلاث، التي أولها تحليل الوضع السكاني، وثانيها التقدير المستقبلي للسكان، وآخرها تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات (تحليل SWOC).
- (د) تحديد الأهداف الوسيطة كمياً
- (هـ) بناء الخطط الاستراتيجية
- (و) المتابعة والتقييم.

التوصيات

- (أ) الإسراع في تفعيل اللامركزية في العمل السكاني، حيث أن السياسات والاستراتيجيات القومية في مجال السكان ليس لها عائد دون مشاركة المجتمع المحلي.
- (ب) يجب إحداث نوع من التفاعل بين المتغيرات السكانية وغيرها من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، بدلاً من وجود سياسه سكانية منعزلة عن السياسات الأخرى الخاصة بالقطاعات المختلفة، ومن ثم تصعب بعد ذلك إضافة أو فرض أجزاء من السياسة السكانية على القطاعات الأخرى، حيث أن كل قطاع في هذه الحالة إما ان يعتبرها ليست من إختصاصه، أو انها تمثل عبء إضافي عليه.
- (ج) ضمان توفير التمويل اللازم لتنفيذ الأنشطة السكانية الواردة في الاستراتيجيات والخطط السكانية، ويتأتى ذلك عن طريق تضمين المكون السكاني في الخطة الخمسية (الاقتصادية والاجتماعية) للدولة. (هذا المكون السكاني يكون عادة في صورة خطة خمسية تشتمل على الأنشطة المزمع تنفيذها وتوقيتاتها، مع تحديد الجهات القائمة والمشاركة في التنفيذ، وحجم التمويل اللازم ومصدره).
- (د) وضع آليه تضمن أن تحقيق الهدف الكمي على مستوى المراكز الإدارية/الأقسام لمؤشر معين، سوف تحقق الهدف الكمي لنفس المؤشر على مستوى المحافظة (مثال ذلك أن معدلات المواليد التي سوف تحققها المراكز/الأقسام يجب أن يكون محصلتها تحقيق المأمول

من المستهدف لمعدل المواليد على مستوى المحافظة ... وهكذا بالنسبة لباقي الأهداف الكمية).

هـ) إجراء التوعية اللازمة لشركاء العمل السكانى على مستوى المركز الإدارى/القسم بأهمية التخطيط عموماً والاستراتيجى على وجه الخصوص عند هذا المستوى، وذلك لإقتناع العديد من هؤلاء الشركاء بأن دورهم ينحصر فى التنفيذ دون التخطيط والمتابعة والتقييم.

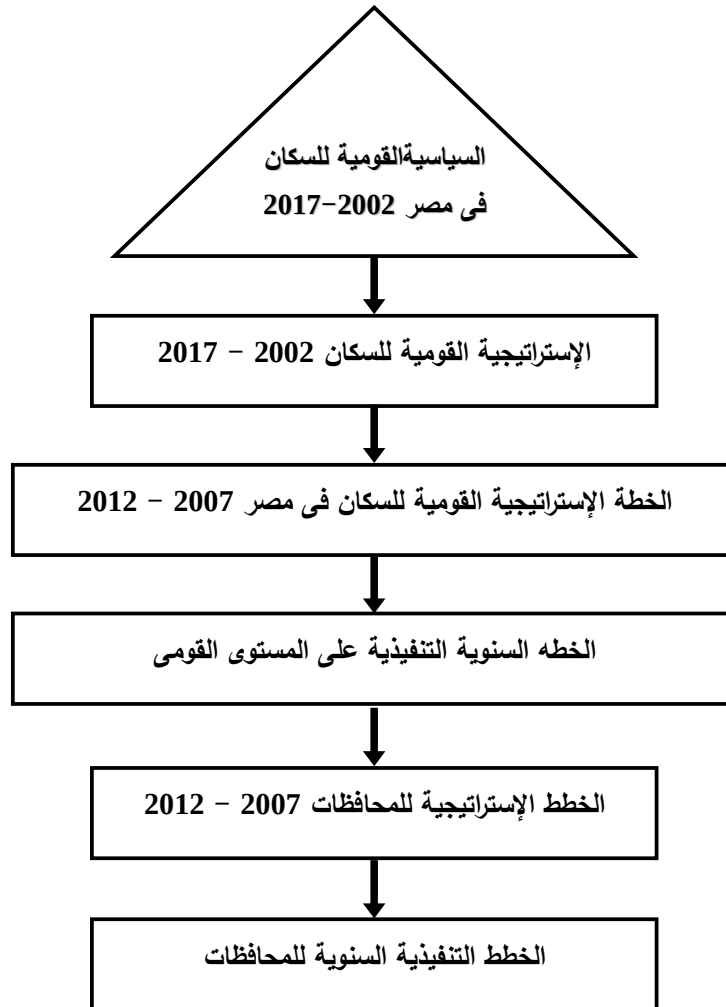
و) ضرورة إستثمار الكثير من العوامل التى تساعد فى تحقيق اللامركزية للعمل السكانى نوجزها فيما يلى :

- وفرة البيانات والمؤشرات السكانية على مستوى المراكز/الأقسام.
- وجود عمالة متخصصة ومؤهلة يمكن ثقلها بالتدريب الفعال.
- إنتشار مراكز المعلومات على مستوى المراكز/الأقسام.

الفصل الأول مقدمة الدراسة

1/1: مقدمة

أحد أهم مبادئ السياسة السكانية في مصر أن تكون المحليات هي القاعدة الأساسية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرامج السكانية. والتخطيط للأنشطة السكانية في مصر يدخل في منظومة نعبر عنها بالشكل الهرمي التالي :



هذه المنظومة تعبر عن المطبق حاليا في هذا الصدد، وهنا يثار التساؤل التاليان:

- أ) هل هذه المنظومة متكاملة؟
ب) هل هذه المنظومة تعمل بكفاءة؟

بخصوص التساؤل الأول، بادئ ذي بدء يلاحظ أن هذه المنظومة غير متكاملة لأن قاعدتها تنتهى عند مستوى المحافظة، وكان يجب أن تتجه إلى المركز الإداري/القسم، وقد حاولت وزارة الصحة والسكان (قطاع السكان وتنظيم الأسرة) بالتعاون مع كل من مشروع السكان الرابع ومشروع السياسات السكانية عام 2001 تحقيق ذلك على مستوى الإدارة الصحية، ولكن هذه المحاولة لم تر النور حتى الآن، وفي رأينا أن هذه المحاولة يجب إحيائها للمبررات التالية :

◀ أحد أهم مبادئ السياسة السكانية في مصر يؤكد على أن تكون المحليات هي القاعدة الأساسية في تخطيط وتنفيذ البرامج السكانية.

◀ دعم الاتجاه العام في الدولة نحو التخطيط اللامركزي.

◀ أهمية مشاركة المركز الإداري/القسم في التخطيط فضلا عن دوره في تنفيذ الخطة، لأن المخطط على مستوى المركز الإداري/القسم يملك القدرة والبصيرة فيما يلي :

* تقدير ما يمكن للمركز الإداري/القسم أن يتحملة من عبء مستقبلي، وبالتالي القدرة على اختيار الأهداف المستقبلية في إطار من الواقعية بجانب الطموح.

* الإمكانات والظروف البيئية المتاحة والمتوقعة يمكن أن تختلف من مركز إداري/قسم لآخر على مستوى الجمهورية وكذلك على مستوى نفس المحافظة، كما أنه في ظل محدودية الموارد والرغبة في استمرارية البرنامج Sustainability على مستوى المركز الإداري/القسم فإنه يجب الاهتمام بالتخطيط الاستراتيجي عند هذا المستوى لإيجاد الحلول في حالة قصور التمويل ومحدوديته.

* تأكيد تضافر جميع الجهات العاملة في مجال السكان وتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية والتنسيق بين أنشطتها على جميع المستويات جغرافيا، سواء على مستوى الجمهورية أو المحافظة وصولا إلى المركز الإداري/القسم.

أما بخصوص التساؤل الثاني والخاص بالاستفسار عن مدى كفاءة وفاعلية المنظومة المعروضة في الشكل السابق، فإن الرد عليه سيكون تفصيليا من خلال تحليل الوضع القائم، ومدى فاعليته. ولكن بادئ ذي بدء فإننا استبقاً نشير إلى أن هذه المنظومة لم تمكن المسؤولين على مستوى المحافظة أن يباشروا مهامهم الخاصة بتنفيذ ومتابعة وتقييم وتقويم الأنشطة السكانية بالكيفية والكفاءة المطلوبة كما سيبدو في متن هذه الدراسة.

2/1: أهداف البحث

- أ) تقييم كفاءة وفاعلية منظومة تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم الأنشطة السكانية في مصر سواء على المستوى القومى أو مستوى المحافظات، واقتراح الحلول المناسبة بناء على هذا التقييم.
- ب) وضع الخطوط العريضة لإستكمال منظومة التخطيط الاستراتيجي للأنشطة السكانية لتصل إلى مستوى المركز الإداري/القسم.

3/1: مصادر البيانات

سوف يعتمد البحث على مصادر البيانات التالية:

- أ) الوثائق الخاصة بالسياسة السكانية حتى آخر سياسة (2002 – 2017)، ومثلتها الخاصة بالاستراتيجيات القومية للسكان حتى آخر إستراتيجية قومية (2002 – 2017)، والخطط الخمسية حتى الخطة التنفيذية للخطة الإستراتيجية القومية للسكان (2007-2012)، والخطط الإستراتيجية للمحافظات، والخطط السنوية التنفيذية على المستوى القومى والمحافظه.

- ب) عمل لقاءات متعمقة مع مسئولى التخطيط على جميع المستويات اعتبارا من المستوى القومى حتى المركز الإداري/القسم، وذلك على الوجه التالى:

◀ على المستوى القومى.

- * مقرر المجلس القومى للسكان.
- * رئيس قطاع السكان و تنظيم الاسرة بوزارة الصحة والسكان.
- * رئيس مجلس إدارة الجمعية العامة لتنظيم الاسرة.
- * رئيس الاتحاد العام للجمعيات الأهلية.

◀ على المستوى المحلى (المحافظات المختارة في الدراسة)

- * مديروا مديريات الجهات المعنية بالقضية السكانية (الصحة، التعليم، القوى العاملة.... الخ).