إصلاح الخدمات العامة في مصر

(واقع وتحديات)

أحمد متولي

ريم عبد الحليم

شيماء الشرقاوي

نورهان شريف

نيرة عبد الرحمن

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA)

العنوان: شقة 4 ـ الطابق الرابع ـ 5 شارع المساحة ـ الدقي ـ القاهرة ـ جمهورية مصر العربية

Telefax: +202-37629937
Mail: info@afaegypt.org
Website: www.afaegypt.org
Twitter: AFAlternatives
Facebook: https://www.facebook.com/AFAlternatives
http://www.facebook.com/groups/113792226817/
Skype: arab.forum.for.alternatives
Youtube: https://www.youtube.com/channel/UCOoJBExCeXW7bO5JMaSPd1Q

إصلاح الخدمات العامة في مصر
(واقع وتحديات)

مؤتمر وورشة تدريب مشروع: إصلاح الخدمات العامة في مصر (29 نوفمبر – 2 ديسمبر 2015)

الباحثون حسب ترتيب الدراسات بالكتاب:

د. ريم عبد الحليم

أ/ نيرة عبد الرحمن

د. أحمد متولي

أ/ نورهان شريف

أ/ شيماء الشرقاوي

الناشران: منتدى البدائل العربي للدراسات والمعهد السويدي بالإسكندرية

مراجعة: أيمن عبد المعطي

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام 2008 وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسة والاجتماعية الممكنة، وليس فقط المأمولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان.

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثلاثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

ويتخذ المنتدى لتنفيذ تلك الآليات والأهداف شكلا قانونيا متمثل في شركة ذات مسئولية محدودة (س. ت 30743)

هذه الأوراق نتاج سيمنار داخلي وتصدر بصفة غير دورية وتعبر فقط عن رأي كتابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

محتويات

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة العامة	**3**
تنظيم القطاع الخاص في مجال الرعاية الصحية (تجارب دولية متنوعة)	**22**
واقع وتحديات التعليم في مصر: منهجية وضع المناهج في مصر مع المقارنة بالتجارب الدولية	**30**
إصلاح الخدمات العامة.. أزمة قطاع السكن في مصر	**49**

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة العامة

د. ريم عبد الحليم

خبير اقتصادي أول في تكوين للتنمية المستدامة

مقدمة:

جاءت المادة الثانية في العقد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مستخدمة لغة كيفية أقل حدة من نظيرتها في العهد الدولي للحقوق السياسية، فأقرت بمنهج التقدم في الحقوق progression الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما وجه بنقاشات مضادة كبيرة من المجموعات الحقوقية حول العالم. وتبقى الموازنة العامة للدولة أحد أهم أدوات قراءة مدى اضطلاع الدولة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

تقوم منظومة الحقوق على توفير معايير المساءلة والمشاركة والشفافية في تحديد الاحتياجات وترتيب أولويات التدخل. وأهم المبادئ التي يقوم عليها مدخل الحقوق هي:

- الإعلانات الدولية حول حقوق الإنسان كأساس للإدارة المالية للدولة.
- صياغة الاستراتيجية من خلال آليات العدالة والمشاركة والتمكين والمساءلة والشفافية.

وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية المتعددة التي تحدد مجموعة من الحقوق بل والإنفاق عليها، لا يزال الاستيفاء الكامل لها غائبا عن الواقع المصري؛ لأسباب لا تتعلق فقط بإتاحة الحق بل بأدوات النفاذ الكامل له؛ وهو ما لا يمكن تحققه إلا بوجود منظومة جديدة لإعداد ومتابعة تنفيذ والرقابة على الموازنة العامة للدولة، وهي موازنة الحقوق.

تتطلب موازنة الحقوق تعديلات في أسلوب إعداد الموازنة بحيث تعتمد على تقييم الاحتياجات من أسفل لأعلى بالمشاركة، وفى توزيع المخصصات بحيث تقوم على دوال تضمن عدالة الإتاحة وبرامج مكملة تضمن عدالة النفاذ للخدمة، ونظم رقابة وحوكمة تضمن فعالية الخدمة. بدون موازنة بهذه الطريقة تبقى الحقوق الدستورية نصوصا غير قابلة للتفعيل.

وفق هذا المدخل فإن الكميات المالية الناتجة عن المعاملات العامة تتم بغرض الوفاء بحقوق المواطنين كالحق في البقاء والحق في التعليم والحق في بيئة نظيفة والحق في المشاركة.... إلى غير ذلك من حقوق المواطنين، والتي يقرها الدستور والقوانين والمعاهدات الدولية. ومن ثم فإن موازنة الحقوق تلك تساعد في التعرف على دور الدولة ومؤسساتها المختلفة الوفاء بحقوق المواطنين وأن الإنفاق من قبل الدولة ومؤسساتها ليس هبة منها وإنما التزاما بالوفاء بحقوق المواطنين. (خطاب، 2008)

ولعل تطبيق مدخل الحقوق في الموازنة العامة للدولة يتطلب تفصيلا واضحا للهدف من الإنفاق العام والذي يتمثل في توفير وحماية واستيفاء الحقوق المقرة دستوريا. وهو ما يتطلب موازنة تمكن المواطن من مراقبة مجموعة الأهداف المرتبطة بالحقوق من الأساس، وهو ما يمكن في حالة موازنة البنود، بل يحتاج لموازنة برامج؛ وفى موازنات البرامج يتم توزيع الإنفاق على برامج محددة تمثل مجموعات من الأنشطة تتصل بأهداف حكومية محددة، مثل برامج الرعاية الصحية الأولية وبرامج التعليم، وتمثل خطوة رئيسية في التحول نحو إعداد موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء.

ويقصد بموازنة الحقوق الكميات المالية الناتجة عن المعاملات العامة التي تتم بغرض الوفاء بحقوق المواطنين كالحق في البقاء والحق في التعليم والحق في بيئة نظيفة والحق في المشاركة والحق في الرعاية الصحية، إلى غير ذلك من حقوق

المواطنين، والتي يقرها الدستور والقوانين والمعاهدات الدولية. ومن ثم فإن موازنة الحقوق تلك تساعد في التعرف على دور الدولة ومؤسساتها المختلفة الوفاء بحقوق. وفق تعريف الحق يشمل هذا الدور الاعتراف بالحقوق وحماية الدولة لها والعمل الدائم على استيفائها، بشكل ينعكس تنفيذيا في قيام الدولة بإتاحة متطلبات حصول المواطن على حقوقه والنفاذ الكامل والعادل والفاعلية واستدامتها من الإنفاق على الحقوق المختلفة.

يقوم مدخل الحقوق على وجود هدف محدد للموازنة العامة للدولة، ويكون إعداد الموازنة وفق الخطوات التالية:

- تحديد الحق محل الاستيفاء
- تحديد حاملي الحقوق Rights holders
- وضع مؤشرات فرعية قابلة للقياس للهدف
- تحديد الأنشطة المطلوبة
- تحديد تكلفة كل نشاط
- حساب الموازنة العامة

وأهم الخطوات الأساسية لتطبيق موازنة البرامج تتمثل فيما يلي:

1. تحديد الأهداف المراد تحقيقها وذكرها باختصار في شكل قائمة.
2. تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة.
3. تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف للسنة ثم إخطار إدارة الموازنة العامة كي ترصد الاعتمادات الكافية لتنفيذ برامج ومشروعات تلك السنة.
4. تقدير النتائج من البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية ومن المشروعات.
5. تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة علاوة على تكاليف البرنامج في السنة الأولى من الخطة.
6. وضع نظام وإجراءات للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشروعات.
7. وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم.
8. تحديد المسؤولية الإدارية عند تنفيذ البرنامج.

لا تقف الغاية من تعزيز شفافية الموازنة على إتاحة المعلومات لمراحل الموازنة العامة المختلفة، بل تعد إتاحة معلومات كاملة ومبسطة وغير منقوصة عن الموازنة مجرد وسيلة لخلق حوارا مجتمعيا حول السياسات العامة للدولة وتخصيصها للموارد بشكل يعزز من مشاركة جميع المواطنين في عملية تشكيل حاضرهم ومستقبلهم؛ وهي جزء لا يتجزأ من موازنة الحقوق؛ وتعد شفافية الموازنة أيضا نقطة انطلاق لمراقبة شعبية فعالة تقلل من الآثار السلبية للفساد على المجتمع.

ولا يمكن الفصل بين تطبيق مدخل الحقوق في إعداد الموازنة العامة للدولة ومفهوم الشفافية من عدة جوانب:

- يحاول عدد متزايد من البحوث قياس علاقة شفافية الموازنة بالمحاسبة والكفاءة في إدارة الإنفاق العام، فتستنتج دراسة Islam الصادرة عن البنك الدولي في عام 20031 أن الدول التي بها تدفق جيد للمعلومات تتمتع بدرجة أعلى من الحوكمة، ووجدت دراسة أخرى صادرة عن البنك الدولي كذلك في عام 2005 هي دراسة Kaufman

1 Islam, R. (2003) 'Do More Transparent Governments Govern Better?' World Bank Policy Research Working Paper 3077, Washington DC: World Bank

2 أن شفافية الموازنة عادة تكون مرتبطة بمؤشرات أفضل التنمية البشرية وتنافسية أعلى وفساد أقل، وتبين الورقة أنه من بين مجموعة الدول ذات نفس متوسط الدخل القومي، تكون الجهات الحكومية أكثر كفاءة في الدول التي بها بيئة أكثر شفافية، خاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، فكفاءة الجهاز الإداري تتأثر إيجابيا بالشفافية المؤسسية، وتستنتج ورقة بحثية أخرى لصندوق النقد الدولي هي دراسة Glennerster و Shin في عام 2008 أن الدول تتمتع بتكلفة أقل كثيرا للاقتراض عن طريق تحسين تصنيفها الائتماني عندما تختار أن تكون أكثر شفافية.3

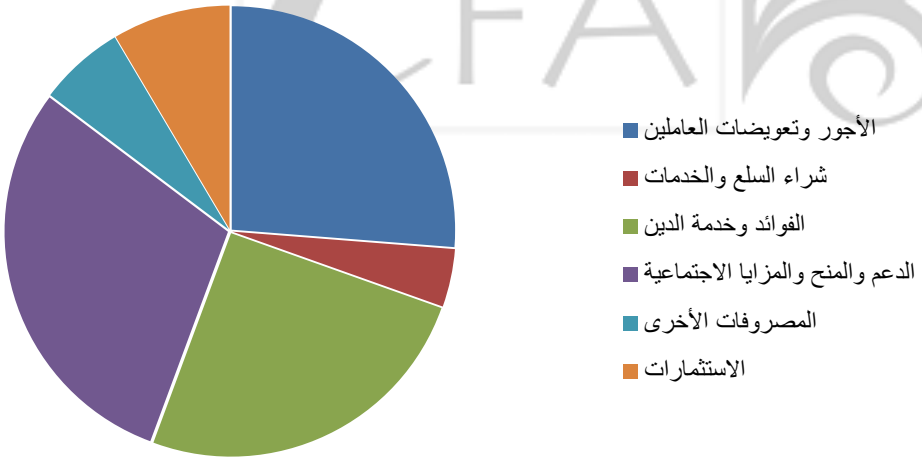
- بالإضافة إلى كل تلك المميزات الاقتصادية والاجتماعية لتطبيق الشفافية، والتكلفة الاقتصادية الباهظة لعدم تطبيقها، تعد الموازنة العامة هي التعبير الأساسي والأهم لسياسات وانحيازات النظام السياسي والحكومة، ومن الصعب إيجاد أي عملية أو قرار له تأثير أكبر على حياة المواطنين ومعيشتهم من الموازنة العامة فيما يخص التعليم والصحة والدخل ونصيبهم من الثروة؛ ولكن على الرغم من ارتباطها الشديد بحياة جميع المواطنين، تظل الموازنة العامة واحدة من أعصى المسائل وأبعدها عن المواطن العادي غير المتخصص، بل والمتخصص، مما يصعب من مشاركة المواطنين في صياغة السياسة العامة للدولة. فبالإضافة إلى التكلفة الاقتصادية والاجتماعية، يمثل غياب شفافية الموازنة مخالفة بالغة لقواعد الديمقراطية والحكم الرشيد.

أولا: أزمة الحقوق في الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية:

1. الهيكل ومشكلاته:

تعد الموازنة العامة للدولة في صورة بنود محاسبية، يغيب عنها التخطيط التشاركي، ويبقى دور مجلس الشعب المحلي غير معنوي. في الوقت نفسه لا توجد أية آلية لتوزيع الإنفاق العام وفق دوال احتياجات واضحة.

المصروفات العامة في موازنة 2014/2015



المصدر: وزارة المالية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة

2 Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005) 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications', World Bank Institute Working Paper, Washington DC: World Bank.

3 Glennerster, R. and Shin, Y. (2008) 'Does Transparency Pay?' IMF Staff Papers 55 (1): 183-209.

ولا توجد آلية تربط رقابيا بين التنفيذ الفعلي وبين ما خصص من نفقات في الموازنة العامة للدولة، لا يعرض على مجلس الشعب صورة تفصيلية عن المشروعات التي تم تنفيذها بالفعل من الخطة، وأسباب عدم استكمال أو تحويل التمويل عن بعضها.

مراحل تنفيذ الخطة وعلاقتها بالرقابة البرلمانية

الخطة الاستثمارية المعروضة على البرلمان	مرحلة تنفيذ الخطة	تقرير تنفيذ الخطة المعروض على البرلمان
تعرض متضمنة الهيكل الإجمالي للخطة وأهدافها وطرق التمويل بالإضافة لعرض تفصيلي للمشروعات المتضمنة بها وتوزيعها المكاني وفق جهات الإسناد المختلفة على محافظات الجمهورية.	تنقسم المشروعات في مرحلة التنفيذ إلى: 1. مشروعات تم استكمالها دون تعديلات. 2. مشروعات توقف أو تعثر تنفيذها لأسباب الحاجة التمويلية وتبدأ بالمفاوضة على اعتمادات جديدة في السنة التالية مع استنفاذ اعتماداتها. 3. مشروعات بطيئة التنفيذ تنقل اعتماداتها إلى مشروعات أخرى في نفس القطاع في وحدة محلية أخرى لمشروع أسرع في التنفيذ. ولا يتم اشتراط رأى البرلمان في هذه المرحلة إلا في حالة الحاجة لاعتماد إضافي، كما لا يشترط القانون موافقة المحافظ.	تعرض متضمنة الهيكل الإجمالي للخطة وإجمالي التنفيذ وفق جهات الإسناد وهي الجهات المركزية بلا تفصيل مكاني للمشروعات كما ورد في الخطة المعروضة في مرحلة الإقرار ودون بيان تفصيلي حول المناقلات التي تمت أو موقف كل مشروع من المشروعات المخطط لتنفيذها.

المصدر: شكل توضيحي من إعداد الباحثة

بل أن هيكل الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية صعب الرقابة عليه إلى حد بعيد، حيث تنفصل موازنة الخزانة العامة عن الهيئات الاقتصادية.

تشمل موازنة الخزانة العامة ثلاثة جهات إدارية:

فتعرض الموازنة العامة في مصر في ثلاث أنواع من التقسيمات باختلاف الغرض من طريقة العرض:

التقسيم	التعريف	النقد
التقسيم الاقتصادي	وهو تقسيم المعاملات المالية العامة على أساس الطبيعة الاقتصادية أو المحاسبية للمعاملة، حيث تنقسم الموازنة إلى جانبين هما الاستخدامات العامة والموارد العامة. **تتضمن الاستخدامات العامة:** أولا: المصروفات، وهي الإنفاق الأساسي في الموازنة العامة للدولة وتتكون من ستة أبواب: • الباب الأول هو الأجور وتعويضات العاملين. • الباب الثاني هو شراء المستلزمات السلعية والخدمية. • الباب الثالث هو مدفوعات الفوائد. • الباب الرابع هو الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية. • الباب الخامس هو المصروفات الأخرى ويشمل عدة مكونات هي بالأساس اعتمادات الجهات ذات السطر الواحد • الباب السادس هو شراء الأصول غير المالية أو الاستثمارات. وثانيا: حيازة الأصول المالية وتشمل الباب السابع وهو حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية. وثالثا: سداد القروض المحلية والأجنبية. **وتتضمن الموارد العامة:** كل من أولا: الإيرادات والتي تشمل الإيرادات الضريبية والمنح والإيرادات الأخرى مثل الإيرادات من الخدمات التي تقدمها الدولة–وثانيا مصادر التمويل وتشمل متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول وثالثا: الاقتراض. والفرق بين الإيرادات والمصروفات هو ما يعرف بالعجز النقدي والذي يترتب على عدم قدرة الإيرادات المتاحة على تغطية المصروفات العامة. والعجز الكلي يمثل العجز النقدي مضافا إليه صافي حيازة الأصول المالية والذي يعبر عن صافي العلاقة بين ما تدفعه الخزانة العامة من مساهمات أو إقراض وما تحصله من موارد كاسترداد أقساط القروض.	يأتي التقسيم تفصيلا في الموازنة العامة للدولة وفى الحساب الختامي على مستوى البنود الفرعية، ولكن بشكل عام، تبقى البنود المحاسبية صعبة لا تكتب بطريقة واضحة ولا يظهر بوضوح ارتباطها بهدف من الإنفاق؛ ومن ثم فطريقة إعداد وعرض الموازنة والحساب الختامي يتنافى مع أهم جانب من تعريف الشفافية وهو أن تكون البيانات سهلة ومقروءة بشكل ميسر.

التقسيم	التعريف	النقد
التقسيم الوظيفي	حيث يقسم الإنفاق وفق الغرض من الإنفاق من حيث النشاط، وتنقسم الموازنة لعشرة قطاعات على النحو التالي، كما ورد في الموازنة العامة للدولة بعام 2014/2013: **خدمات عمومية عامة:** نفقات رئاسة الجمهورية واللجنة العليا للانتخابات ومجلسي الشعب والشورى، ورئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية ومصالحها ووزارة الخارجية ومصالحها والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وأنشطة التخطيط ومعهد التخطيط القومي وجهاز التعبئة العامة والإحصاء والمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجالس القومية المتخصصة وديوان عام وزارة التنمية المحلية ودواوين عموم المحافظات ومجموعة من الهيئات العامة مثل هيئة الرقابة الإدارية والهيئة القومية للاستشعار عن بعد وعلوم الفضاء وجهاز بناء وتنمية القرية المصرية والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للسكان والدين العام والاحتياطيات العامة. **الدفاع والأمن القومي:** تشمل بالأساس وزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي وصندوق المتاحف العسكرية وتتركز النسبة الأخرى من توزيع نفقات هذا القطاع وفق التقسيم الاقتصادي في بند "مصروفات أخرى". **النظام العام وشئون السلامة العامة:** وزارة الداخلية والعدل والمحكمة الدستورية والأبنية العامة للمحاكم وصندوق تطوير نظم الأحوال المدنية. **الشئون الاقتصادية:** وتشمل وزارت الصناعة والتجارة الخارجية والاستثمار والزراعة والكهرباء والبترول والسياحة ومديريات التموين والتجارة الداخلية بالمحافظات ومديريات القوى العاملة. **حماية البيئة:** وتشمل وزارة شئون البيئة وجهاز شئون البيئة الجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي، والهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة، والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة. **الإسكان والمرافق الاجتماعية:** وتشمل وزارة الإسكان	لا ينص قانون الموازنة بشكل واضح ومعلن على توزيع أو معايير واضحة لتوزيع الجهات على القطاعات الوظيفية بما قد يصعب المقارنة زمنيا، وفهم مكونات كل قطاع من طاعات التقسيم الوظيفي من الأساس. من ناحية أخرى، يأتي بالبيان المالي للموازنة العامة للدولة لكل عام إجمالي بالإنفاق الفعلي وفق التقسيم الوظيفي لكل من القطاعات العشرة المشار إليها للأعوام الثلاثة المنقضية قبل سنة الموازنة التي يتناولها البيان، إلا أن التفصيل في مكونات بنود الإنفاق وفق التقسيم الاقتصادي داخل كل قطاع في قطاعات التقسيم الوظيفي لا يظهر في الحساب الختامي الموضوع على موقع وزارة المالية، فمن الصعب للغاية معرفة أين وجه الإنفاق العام. وهذا انتقاص من الشفافية، ذلك أن اتباع الاساليب المحاسبية المتفق عليها دوليا والتي تجعل تقسيم وتفصيلات الموازنة متطابقة مع تقسيم وتفصيلات الحساب الختامي ومتاحة في

التقسيم	التعريف	النقد
	والجهاز المركزي للتعمير والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي وصندوق تطوير المناطق العشوائية والهيئة العامة للتخطيط العمراني. **الصحة:** وزارة الصحة ومديرياتها والمستشفيات الجامعية والمراكز الطبية المتخصصة والهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية والمجلس القومي لمكافحة وعلاج الإدمان. **الشباب والثقافة والشئون الدينية:** وتشمل وزارات الأوقاف والأزهر والشباب والرياضة والإعلام والثقافة. **التعليم:** وتشمل وزارات التربية والتعليم والمديريات والتعليم العالي والجامعات وصندوق تطوير التعليم والهيئة العامة للأبنية التعليمية **الحماية الاجتماعية:** وتشمل وزارة التموين والتجارة الداخلية وأنشطة التأمينات والمعاشات والدعم وقسم صافي أعباء المعاشات والمجلس القومي للأمومة والطفولة	الحالتين من أهم متطلبات تيسير المتابعة واستيضاح البنود التفصيلية التي تم فيها تجاوز الإنفاق، أو تخفيضه وتأثير ذلك على الهدف من الإنفاق العام.
التقسيم الإداري	فهو التقسيم الإداري والأساس الذي يقوم عليه هذا التصنيف هو تحديد الجهة التي تقوم بالإنفاق أو تحصل الإيراد (خطاب 2007، ودرويش 2011)4، وموازنة الدولة تتضمن ثلاثة جهات إدارية وهى موازنة الجهاز الإداري للدولة وموازنة الإدارة المحلية وموازنة الهيئات الخدمية، فتتولى الإدارة المركزية للتمويل بوزارة المالية تمويل الهيئات العامة الخدمية من التمويل المقدر لها بالخزانة العامة للدولة بما ينظمه قانون الموازنة، على ألا تقوم هذه الجهات بالصرف على حساباتها إلا في حدود ما تسمح به إيراداتها والتمويل المتاح من الخزانة العامة. وتعرض في الحساب الختامي بالتفصيل ذاته.	يغيب البعد المكاني التفصيلي بشكل كامل عن الموازنة العامة والختامي، فلا يمكن معرفة موازنة مركز أو حي أو ما هو أدنى من ذلك، وتظهر الخطة المشروعات الاستثمارية المحددة بها فقط

[4] كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عبد الله شحاتة خطاب، " المختصر في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على الموازنة المصرية"،

2. الحقوق الدستورية: هل النص الدستوري كافي؟

وجاء الدستور المصري لعام 2014 بالنص على مجموعة من الحقوق المتعلقة بالتعليم والصحة والسكن، إلا أن هذه النصوص لا يمكنها أن تكون فعالة في ظل هيكل الموازنة الحالي والذي لا يتوافق مع مدخل الحقوق من حيث الإعداد والمراقبة والتنفيذ.

وبمراجعة ما ورد من نصوص حول الحقوق الثلاثة في الدستور، يلاحظ اقتصارها على مرحلة الاعتراف بالحقوق وليس على توضحي سياسات وآليات تنفيذها، وهو ما يتضح بصورة أكبر عند مراجعة الإنفاق العام على الحقوق الثلاثة، بل ومع ميل للحد من دور الدولة في النظام الاقتصادي بوجه عام وفى تقديم الخدمات العامة بشكل خاص.

ثلاثة محاور يجب تناولها لتحليل الانتقال من الاعتراف بالحق لحمايته واستيفاء تحققه بشكل فعال، وهي:

1. مدى كفاية الإنفاق العام
2. مدى عدالة الإنفاق العام
3. مدى فعالية الإنفاق العام

فبمراجعة نصيب الإنفاق العام على التعليم لإجمالي الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي يلاحظ تراجع هذه النسبة بشكل مستمر. فقد انخفض نصيب الإنفاق على التعليم للناتج المحلي الإجمالي من 4.8% في عام 2004-2005 إلى 4% في موازنة 2013-2014 و3.9% في موازنة 2014-2015 على الرغم من التراجع في بنود الدعم بمزعم توجيه الإنفاق لقطاعات التنمية البشرية من صحة وتعليم، وهو ما انعكس في تراجع نسبة الإنفاق على التعليم لإجمالي الإنفاق العام من 16% في عام 2004-2005 إلى 11.2% في عام 2012-2013 و11.9% في عام 2014-2015.

ووفق قاعدة بيانات التنمية في العالم للبنك الدولي لعام 2013 فهذه النسبة تبتعد عنها في الدول الأكثر تقدما مثل بلجيكا وإيرلندة وفرنسا والنرويج حيث تتراوح بين 5.7-7% والدول متوسطة الدخل مثل المكسيك حيث تقارب 5.2% والأرجنتين 6.2%؛ إلا أنها ليست منخفضة كثيرا عن مستواها في كثير من دول العالم، التي حققت نتائج تعليمية أفضل، مثل المجر نحو 4.7%، بل ترتفع النسبة في مصر عنها في دول مثل سنغافورة على سبيل المثال 3.2% وإندونيسيا 3.5%.

فالمشكلة في قطاع التعليم ليست فقط في الإنفاق، بل في إدارة وفعالية الإنفاق، فبراجعة مؤشرات نجاح العملية التعليمية يلاحظ تراجعها، فمعدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي الذي أقر الدستور مجانيته بالكامل كحق مرتفع في مصر يتعدى 98%، إلا أن استكمال التعليم يشير إلى أنه ما لا يتعدى 40% فقط من المنتمين للفئة العمرية 20-24 عام استكملوا التعليم ثانوي من أي نوع.

من ناحية أخرى فيشير مؤشر البنك الدولي لعدالة التعليم والذي يتمثل في معامل جيني لسنوات التعليم إلى ارتفاع هذا المؤشر في مصر بصورة كبيرة معبرا عن عدم عدالة النفاذ للخدمة التعليمية فيبلغ نحو 56% في الريف و52% في الحضر، في حين لا يتعدى في إندونيسيا على سبيل المثال 16% في الحضر و12% في الريف، مؤشر آخر لعدم العدالة في النفاذ للتعليم يتمثل في الانتظام في الحضور في التعليم الثانوي فتزيد نسبة الطلاب المنتظمين في الحضور في أعلى فئة ثروة وفق بيانات المسح السكاني الصحي عن 75%، تنخفض هذه النسبة إلى 55% في أدنى

فئة ثروة، وهى نسب لا تشهد هذا الاختلاف في دول أخرى نفس مجموعة الدول ذات الدخل المتوسط المنخفض حيث تتراوح بين 82–84% في إندونيسيا وأوكرانيا.

فالمشكلة إذن في جودة الخدمة وفعاليتها وعدالة النفاذ لها، وهي قضايا ترتبط بتوزيع الإنفاق العام على التعليم نفسه، فيلاحظ الارتفاع المستمر في نصيب بند الأجور على حساب غيرها من البنود وبالأخص نفقات التشغيل، فقد ارتفع نصيب الأجور من 76% من إجمالي الإنفاق على التعليم في 2004–2005 إلى نحو 85% في عام 2014–2015، على حساب تراجع بند شراء السلع والخدمات إلى نحو 6% في عام 2014–2015 من نسبة كانت تقدر بنحو 12% في عام 2005–2006.

ولا توجد أية برامج تحفيزية مكملة لتوجه التلاميذ للدراسة بشكل منتظم باستثناء برنامج التغذية المدرسية الذي يعاني من مشكلات جمة تتعلق بتدني مخصصاته خاصة مقارنة بالزيادة في الأسعار وأعداد التلاميذ، وفى غموض آليات الاستهداف التي يعتمد توجهه عليها.

وتشير دراسة عبد الحليم في عام 2012 إلى أن السبب الرئيس في عدم الانتظام الدراسي للفقراء هو عدم توافر المصروف اليومي وأمراض سوء التغذية والمشكلات الصحية التي يتعرض لها رب الأسرة؛ من ناحية أخرى أكدت بعض الحالات المبحوثة على التأثير السلبي للمدفوعات غير الرسمية من دروس خصوصية ورشاوى لإعادة قيد الطفل المتغيب لفترات بالتعليم على عدم رغبة الأسرة في الحاقه.

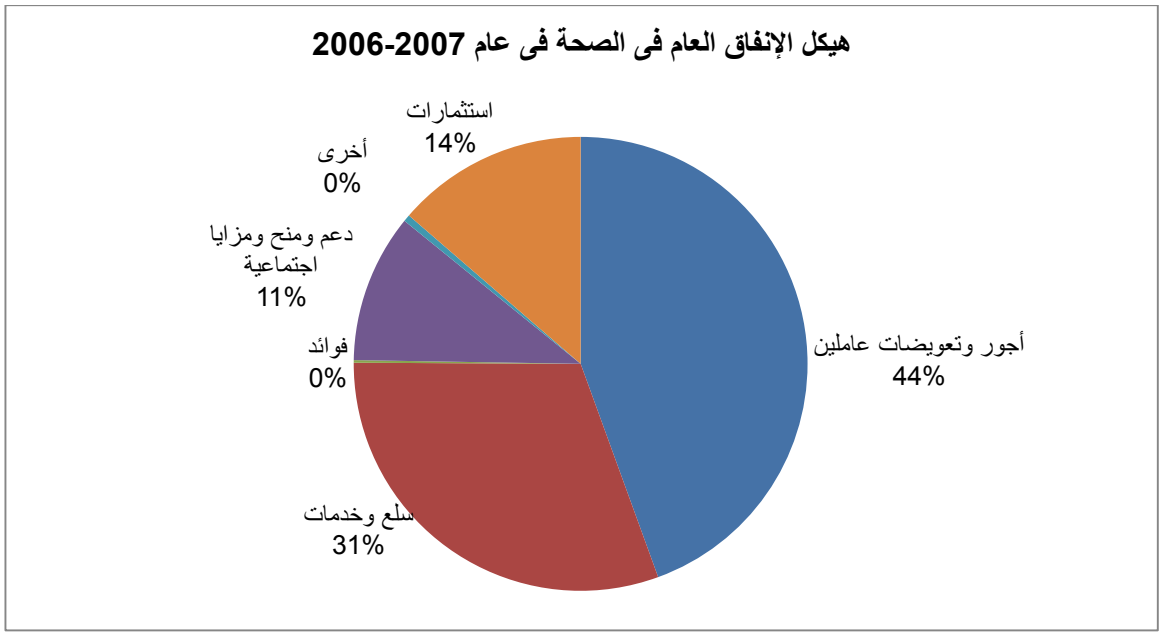
فلا يكفي بأي حال الإعلان عن الحق في التعليم أو مجانيته في المراحل الأساسية كحل لمشكلات التعليم التي ترتبط بالأساس بإدارة الإنفاق العام بعدالة وفعالية.

أما عن قطاع الصحة، فيعانى من تراجع كبير في مخصصات الإنفاق عليه سواء نسبة للإنفاق العام أو نسبة للناتج المحلي الإجمالي. فنصيب قطاع الصحة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر لا يتعدى 1.7% في موازنة 2014–2015، وكان قد شهد فترة من التراجع حيث تراوح نصيبه من 1.4% إلى 1.5% خلال الفترة من 2006–2007 حتى عام 2011–2012. وهو من أدنى نسب الإنفاق في العالم، ولا تتعد نسبة الإنفاق العام على الصحة لإجمالي الإنفاق على الصحة في مصر في عام 2012 نحو 39% فقط، في حي بلغت النسبة في السلفادور 63% وفى المكسيك 52%، وفي تركيا 74%، وفى الأردن 63%.

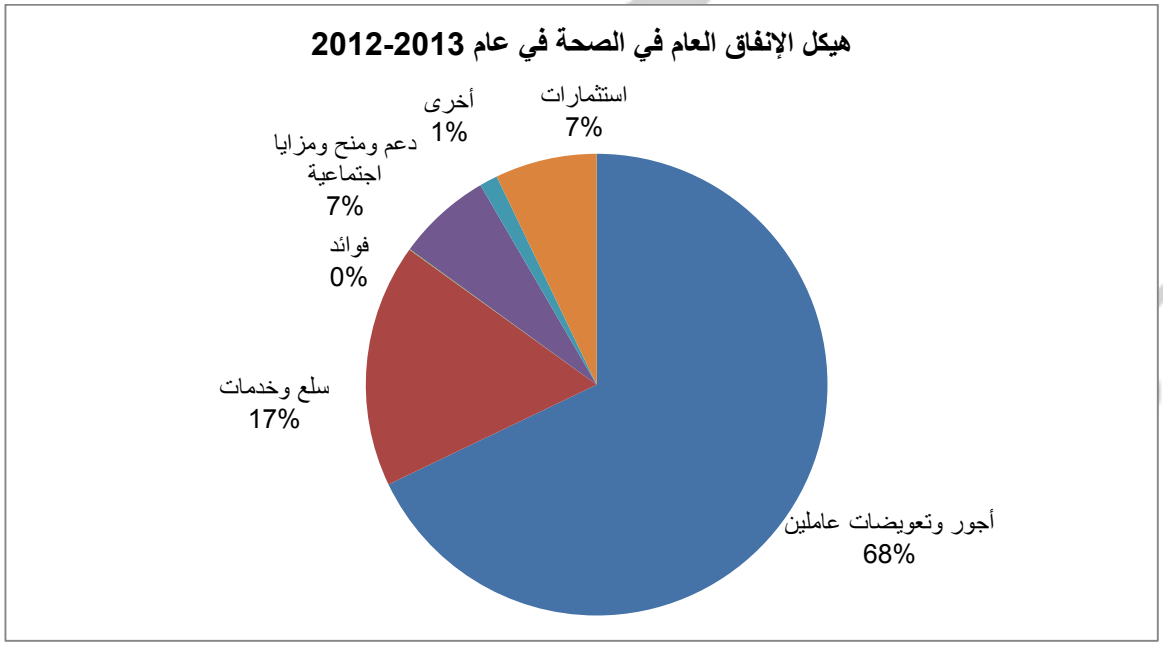
ومصر من أعلى دول العالم في نصيب الإنفاق الشخصي المباشر على الصحة لإجمالي الإنفاق الخاص على الصحة بنسبة بلغت 98% في عام 2012. وهي النسبة التي ينخفض متوسطها في الدول متدنية ومتوسطة الدخل إلى 77%.

وهذا وضع طبيعي، مع تدنى الإنفاق العام على الصحة، وارتباط الحصول على تأمين صحي بالوظيفة المنتظمة مع تزايد نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي، مع عدم وجود أية آلية للرقابة على جودة الخدمات العامة بشمل عام.

وتشكل الأجور نسبة كبيرة من النفقات، فبمقارنة الشكلين التاليين يلاحظ ترجع نصيب نفقات التشغيل من 31% في عام 2006–2007 إلى 17% في موازنة 2014–2015.



المصدر : الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة



المصدر : الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة

وهو ما قاد لتدني الخدمة الصحية في مصر بصورة كبيرة، وعن العدالة الجغرافية فتتركز غالبية الاستثمارات في قطاع الصحة في المحافظات المركزية، فمثلا نصيب الفرد من الاستثمارات في قطاعي التعليم والصحة في محافظة أسيوط وهي من أكثر المحافظات فقرا وحرمانا من الخدمة الصحية لم يتعد 20% من نصيب الفرد في أعلى المحافظات نصيبا خلال الفترة 2002-2007، وهو النهج الذي استمر حتى خلال تطبيق برنامج الاستهداف الجغرافي حيث كانت مبالغة متدنية للغاية.

وهو الخلل الذي يرجع بالأساس لغياب الاعتماد على دوال واضحة لفجوات الاحتياجات لتوزيع الاستثمارات.

ومن ثم فلا يمكن الحديث عن عدالة في توزيع الخدمة جغرافيا، أو تيسير سبل النفاذ لخدمة جيدة للفقراء لتحقيق العدالة طبقيا. فالإنفاق على الصحة الموجه لتيسير النفاذ للخدمة الصحية للفقراء له مكونين فقط:

1- العلاج على نفقة الدولة بقيمة نحو 2.5 مليار جنيه سنويا، دون وجود ضوابط واضحة لآليات توجيهه.
2- مجموعة برامج التأمين المحدودة على بعض الفئات والمنوط بتنفيذها الهيئة العامة للتأمين الصحي -وهى هيئة اقتصادية- وهى التأمين على الأطفال دون السن المدرسي بالقانون رقم 86 لسنة 2012 وعددهم نحو 14 مليون طفل تتحمل الدولة الاشتراكات السنوية عنهم بواقع 12 جنيها فقط عن كل طفل، والتأمين على الطلاب والتأمين على المرأة المعيلة بالقانون رقم 23 لسنة 2014، وعدد هذه الأسر التي يتم استهدافها بالبرنامج 520 ألف أسرة بواقع 200 جنيه سنويا تدفعهم الدولة كدعم لهيئة التأمين الصحي عن كل امرأة معيلة، وتم تخفيض قيمة مخصصات هذا الدعم من 120 مليون جنيه في عام 2013-2014 إلى 104 مليون جنيه فقط في عام 2014-2015. ومؤخرا صدر القانون رقم 127 لسنة 2014، وقد جاء في نص القانون، أن: "الفلاح كل من يمتهن نشاط الزراعة، وتمثل الزراعة المصدر الرئيسي لدخله"، ووفقا للقانون فسوف تتولى الهيئة العامة للتأمين الصحي تقديم خدمات العلاج والرعاية الطبية في جهات العلاج التي تحددها، داخل وخارج وحداتها للفلاحين، وفقا لمستويات الخدمة الصحية، والقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الصحة. ويحدد القانون مصادر تمويل تشمل التزام وزارة الزراعة بسداد الاشتراكات السنوية التي يتحملها الفلاحون بنسبة 1% من صافي الدخل، وبحدٍّ أقصى 120 جنيها سنويا للفرد، واشتراكات أخرى سنوية، تتحملها الخزانة العامة للدولة بواقع مبلغ مائتي جنيه سنويا للفرد.

وكلها خطوات استهدافية لفئات بعينها ولا تقوم على الاعتراف بالحق في النفاذ لخدمة صحية مرتفعة الجودة بتعميم التأمين الصحي الشامل. كما أنها تقوم على آليات ضعيفة للاستهداف، فاستهداف المرأة المعيلة يحتاج لوجود بطاقة رقم قومي، كما أن الآلية تشوبها العديد من العيوب التي تؤدى لتأخر وزارة التضامن الاجتماعي عن استيفاء تسجيل الكثير من النساء المعيلات. ومن ناحية أخرى كلما قل عدد الأسر المستهدفة قل الإنفاق على البرنامج، وهو ما يؤدى لإمكان التراخي في تسجيل الفقراء في فترات التقشف المالي.

وتشير دراسة عبد الحليم 2015 إلى أن الاستخدام الفعلي لبرامج التأمين الصحي على المرأة المعيلة في ثلاثة قرى من القرى المصنفة الأكثر فقرا في عام 2014 يقارب الصفر، بل أن الهيئة العامة للتأمين الصحي تحقق في أعوام كثيرة أرباح من أعمالها على الرغم من حالة الفقر والعوز الصحي وتضخم نسبة الإنفاق الخاص على الصحة بين الفقراء، وهو ما يشير لعدم ارتباط ما تقدمه من خدمات باحتياج الفئات المستهدفة.

أما عن الحق الثالث وهو الحق في السكن فجاءت إدارته في الحالة المصرية ممزقة لحد كبير، سواء من حيث مفهوم المسكن الصحي ومن ثم الإنفاق عليه، أو من حيث مفهوم التدخل لحماية حق الفقراء في الحصول على المسكن.

تضم موازنة العام المالي 2014-2015 نحو 11.2 مليار جنيه من الاستثمارات العامة والدعم الموجه لعدد من مشروعات الإسكان المختلفة التي تتبناها الحكومة أي 1.4% فقط من الإنفاق العام[5]، بين الإسكان الاجتماعي والعائلي وقطع الأراضي والإسكان التعاوني. دون أي إعلان عن خطة مفصلة لمشروع الاسكان الاجتماعي، الذي بدأ في يوليو 2012. تعتمد مخصصات هذه المشروعات بالأساس على الصناديق التي يصعب إحكام

[5] يحيى شوكت، موازنة مشروعات السكان المختلفة لعام 2014-2015، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، http://is.gd/6QoE5x

الرقابة عليها، من ناحية أخرى لا يرد بالموازنة العامة للدولة أو الخطة تفصيل مكاني دقيق لعدد الوحدات أو الإنفاق على مشروعات الاسكان في كل محافظة، وأسباب هذا التحديد.

أما عن العدالة بين الطبقات في توفير الحق في السكن فيرد في البيان المالي للموازنة العامة للدولة دعم إسكان محدودي الدخل بمبلغ 150 مليون جنيه فقط، هنا ك أيضا دعم القروض الميسرة بمبلغ 269.8 مليون جنيه والذي يوجه –على الأرجح– لعدم وجود شفافية كافية لمشروع الإسكان القومي.

كما أن شروط التمويل العقاري لا تزال تحرم 40% من الطبقات الأدنى من الاستفادة من هذه المشروعات.

فالاعتراف بوجود حقوق للمواطن في التعليم والصحة والمسكن هي مجرد خطوة أولى، لا بد وأن يتبعها خطوات تضمن إتاحة الحق والنفاذ له وفعاليته واستدامته، وهو ما يقتضي تحليلا حقيقيا لدور الإنفاق العام في تحقيق هذا المفهوم، كما يلي:

- الاعتراف بالحق.
- إتاحة الحق، أي توفير الخدمات بشكل كاف.
- النفاذ، أي ضمان نفاذ الجميع لها بعدالة تامة.
- الفاعلية، أي ضمان جودة الخدمة للجميع بحيث يتم استيفاء الحصول على الحقوق.
- الاستدامة، أي وجود منظومة تضمن عدم تغييب هذا الحق أو حرمان أي فرد منه في أي وقت وأي مكان.

الحق	الاعتراف	الإتاحة	النفاذ	الفعالية	الاستدامة
الصحة	نص دستوري	غير عادلة جغرافيا، ولا توجد آلية لضمان عدالتها	التأمين الصحي غير شامل، ويقوم على استهداف ديمجرافي للأطفال دون السن المدرسي والطلاب بمبالغ متدنية للغاية واستهداف ديمجرافي ووفق قياسات مستوى المعيشة للمرأة المعيلة واستهداف قطاع للفلاحين	لا يوجد أية آلية للرقابة	غير ممكنة
التعليم	نص دستوري	غير عادلة جغرافيا، ولا توجد آلية لضمان عدالتها	لا توجد آلية تضمن عدم وجود مدفوعات غير رسمية فالتعليم ليس مجاني	لا يوجد أية آلية للرقابة	غير ممكنة
السكن	نص دستوري	غير عادلة جغرافيا، ولا توجد آلية لضمان عدالتها	التخصيص غير واضح وضوابط مستوى الدخل تحرم الكثير من الفقراء ولا يوجد تعريف للمسكن الملائم أو الكافي	لا يوجد أية آلية للرقابة	غير ممكنة

تمويل الالتزامات الدستورية يحتاج في ذاته رؤية عادلة، حيث أن تزايد نصيب ضريبة القيمة المضافة في الحالة المصرية بصورة لا تتواءم مع اعتبارات العدالة، في حين تشير التجربة الدولية إلى أهمية التوسع في الضرائب ذات الطابع المحلي لتمويل الاحتياجات في الخدمات مثل الضريبة العقارية.

ثانيا: موازنات الحقوق في التجربة الدولية:

1. معايير ضمان عدالة توزيع الإنفاق العام في بعض التجارب الدولية:

وتشير التجارب الدولية إلى أن استيفاء الحقوق في الموازنة العامة للدولة يتطلب عدة أسس على النحو التالي:

أولا: الاعتماد على دوال الاحتياجات لتوزيع الإنفاق العام جغرافيا:

إن وجود دالة مبنية على الاحتياجات لتوزيع الإنفاق العام جغرافيا من أهم محددات فعالية "الإنفاق لصالح الفقراء" بشكل مستدام. يضمن وجود دوال التوزيع الجغرافي توفير الاحتياجات الأساسية لكل فرد في المجتمع بغض النظر عن موقعه الجغرافي بما يتيح له فرصة للاستفادة من فرص التنمية دون وجود مشكلات تتعلق بمهارة محدودة ناتجة عن انتمائه لمواقع جغرافي بعينه. ويستعرض هذا الجزء في النقاط التالية بشكل مختصر لتطور تناول دوال الاحتياجات لتوزيع الإنفاق العام جغرافيا في التجربة الدولية.

- الشكل التقليدي لتكوين دوال الاحتياجات في الدول المتقدمة: اعتمدت كثير من الدول المتقدمة في تكوين صيغة التمويل الجغرافية المبنية على الاحتياجات على دالة Barnett لتحقيق تعادل نصيب الفرد من الإنفاق، أي بالاعتماد على عدد السكان كمحدد أوحد للاحتياجات، إلا أن التجربة أثبتت أن توزيع الإنفاق العام وفق هذه الدالة لا يضمن التناسب مع الاحتياجات الفعلية، فتكلفة توصيل الخدمة قد تنخفض مع زيادة الكثافة السكانية بسبب الاستمتاع بوفورات الحجم وهو ما ينفي وجود علاقة ارتباط مباشر بين عدد السكان والحاجة من مبالغ مخصصات الإنفاق العام من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد ينتج عن تخصيص الإنفاق العام وفق عدد السكان توجيه إنفاق لبنود إنفاق غير مطلوبة في المنطقة المحلية. (Barder, 2009; Reeder and Bagi, 2010)
- الشكل التقليدي لتكوين دوال الاحتياجات في الدول التي تتبنى استراتيجيات مكافحة الفقر: اعتمدت هذه الدول على عدد الفقراء كمحدد لتوجيه موارد الإنفاق العام جغرافيا. إلا أن هذا الأسلوب تم انتقاده لكون صيغ تخصيص الإنفاق العام تتعدى في محدداتها تركز الفقراء، فيعاب على هذا الأسلوب أنه يخلق في ذاته حرمانا جديدا من الخدمات في المناطق غير الفقيرة، كما أن مفهوم الرفاهة والفقر يختلف من منطقة محلية لأخرى وقد تكون الخدمات متوافرة في المنطقة المحلية في الوقت الذي يعوق الفقراء الاستفادة منها أسباب أخرى، فليس معنى ضخ المزيد من الإنفاق القطاعي على مناطق تركز الفقراء تدعيم "الإنفاق لصالح الفقراء".

ومن ثم لجأت التجربة الدولية لوضع معايير تتسم بالشفافية لتوزيع الإنفاق العام جغرافيا، وانقسمت التجارب الدولية إلى أربعة مدارس:

- قياسات فجوة الإيرادات–الاحتياجات needs–revenue gap في الدول اللامركزية: حيث توزيع الإنفاق وفق عدد السكان والمساحة مع منح تعادل للحكومات المحلية لسد الفجوة بين الاحتياجات والإيرادات المجمعة محليا، ذلك أن

المتحصلات الضريبية بالمناطق الأكثر فقرا تكون أقل مقارنة بالمناطق التي يرتفع فيها متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي. وقد تكون مَنح مِنح التعادل مشروطة التوزيع قطاعيا كما هو الحال في الهند وإندونيسيا.

(Shah, 2007; Boadway, 2004)

- صياغة دوال الاحتياجات needs based formulas: حيث يتم توزيع منح تعادل وفق مؤشرات الرفاه، فيتم تقدير مؤشرات لاحتياجات المنطقة الجغرافية من الإنفاق العام القطاعي بحيث ينتج عن مَنح مِنح التعادل تساوى المناطق الجغرافية في مقاييس إتاحة الخدمات، وتقدم جنوب أفريقيا نموذجا للدول التي تنتمي لهذه المدرسة كما يوضح الجدول.

مثال لتوزيع منح التعادل في جنوب أفريقيا

القطاع	النسبة من قيمة المنحة الموجهة للقطاع	أوزان التوزيع جغرافيا وفق الاحتياجات
التعليم المجاني	%51	عدد السكان في سن الدراسة (50%) عدد الملتحقين بالتعليم الحكومي المجاني (50%)
الصحة المجانية	%26	عدد السكان الذين لديهم نفاذ لخدمة صحية خاصة (20%) عدد السكان الذين لا يمكنهم الحصول على خدمة صحية مخفضة التكاليف (80%)
البنية التحتية الأساسية	%14	نصيب المنطقة من السكان
خدمات مؤسسية	%5	توزع بالتساوي بين المناطق الجغرافية لإدارة الخدمات المختلفة
الفقر	%3	توزع وفق نصيب المنطقة الجغرافية من الفقراء
ناتج اقتصادي	%1	ترتبط بالناتج المحلي الإجمالي للمنطقة الجغرافية

Source: Shah, A., "Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons from international Practices", *World Bank*, Working Paper No. 207, 2007

- صياغة دوال الاحتياجات المقومة باختلاف تكلفة تقديم الخدمات: حيث يتم تقدير مؤشرات الاحتياجات، ثم يعادل نصيب المنطقة من الإنفاق العام وفق تكلفة مد الخدمات في المنطقة المحلية.
- التمويل مع الرقابة على الأداء: كما هو الحال في أوغندا حيث تتكون منح التعادل من مكونين: أولا: مخصصات مكافحة الفقر في صورة منح تعادل مشروطة بإنفاق قطاعي لتحقيق أهداف محددة ترتبط بمؤشرات الرفاه الخاصة بفئة الأدنى ثروة، وثانيا: تحويلات غير مشروطة تترك عملية توجيهها بالكامل للمجالس المحلية المنتخبة. تقوم وزارة التنمية المحلية في أوغندة، في إطار التكامل بين الإصلاح المؤسسي والاقتصادي لمكافحة الفقر، بدور في مراقبة أداء المجاس الشعبية المحلية والمجالس المحلية، وقد يتوقف منح المحليات المنح غير المشروطة في حالة مخالفة هذه المعايير الخاصة بالأداء.

ثانيا: وجود دالة توزيع للإنفاق العام على وحدات تقديم الخدمة لتحقيق العدالة الرأسية:

اعتمدت مجموعة من الدراسات التطبيقية التابعة لمشروعات تقييم الأداء بالمؤسسات المانحة على منهجية مسوح تتبع الإنفاق العام Expenditure tracking methodology لتقدير استفادة وحدات تقديم الخدمة من الإنفاق العام غير المخصص للأجور في مجموعة من الدول النامية.. فندت هذه الدراسات التطبيقية مجموعة من مسببات عدم حصول مخصصات تشغيل الخدمة للوحدات وخاصة الوحدات التي يستفيد من الفقراء على مستحقاتها كما يلي:

- وجود مشكلات في توزيع الإنفاق بين المستويات الحكومية المختلفة وداخل المستوى المحلي. فبعد أن يتم توجيه الموارد من المركز لمديريات تقديم الخدمة لتقوم بدورها بتوزيعها على وحدات تقديم الخدمة، تقوم المديريات بالاستئثار بالموارد ولا توصلها للخط الأول من مقدمي الخدمات العامة، ففي أوغندة وجدت بحوث تتبع الإنفاق في التعليم أن 87% من مخصصات شراء السلع والخدمات تستأثر بها مديريات التعليم ولا توجهها للمدارس في صورة تحسين لجودة العملية التعليمية، حيث يتم تحويلها لبدلات انتقال ومصاريف للعاملين بالمديريات التعليمية ذاتها (Reinikka and Smith; 2004; P. 74)

- تفاقم المشكلة الأولى في وحدات تقديم الخدمة في المناطق والمجتمعات التي يتركز بها الفقراء حيث يوجه الإنفاق بالأساس لوحدات تقديم الخدمة التي يستفيد منها الأحسن حالا داخل المديرية الواحدة بسبب الاستناد للقدرة التفاوضية للمستفيدين من ناحية ودرجة مساءلة الوحدة من قبل المستفيدين من ناحية أخرى. وهي الصفات التي تتمتع بها فعليا الوحدات التي تقدم الخدمة للفئات الأحسن حالا. فقد أثبتت الدراسات التطبيقية في مجموعة من الدول النامية أن كل 10% زيادة في دخل الفئات التي يتشكل منها العملاء الرئيسين لوحدة تقديم الخدمة تزيد من مخصصات التشغيل الحكومية للوحدة بـ3%. وأرجعت الدراسات التطبيقية هذه الحقيقة لسببين هما: (1) عدم توافر المعلومات الكافية لدى وحدات تقديم الخدمة حول المخصصات المعتمدة لها في الحكومة المركزية وكيفية تقديرها و(2) أن حصول وحدات تقديم الخدمات على مستحقاتها يتطلب تضافر ثلاثة عناصر قد لا تعكس الاحتياجات الفعلية للوحدة بقدر ما تعكس قدرتها على التفاوض من أجل موارد أكبر، حيث تتمثل في كبر حجم الوحدة ومن ثم زيادة عدد المستفيدين منها، وتوافر مقدمي الخدمة المؤهلين ومن ثم الأكثر قدرة على تقدير الاحتياجات اللازمة للتشغيل بالجودة المطلوبة، بالإضافة إلى وجود مستفيدين من الأحسن حالا ومن لهم قدرة أكبر على المطالبة بالجودة الأعلى في تقديم الخدمة، وهى العناصر التي نادرا ما تتوافر في جهات تقديم الخدمات التي يستفيد منها الفقراء أو المتواجدة في المجتمعات التي يتركز فيها الفقراء بما يمنعهم من الاستفادة من آثار الاستثمارات.

(Reinikka and Smith; 2004)

ثالثا: وجود معايير محددة للرقابة على جودة الخدمة:

إن تقديم الخدمات للفئات الأحسن حالا يحمل في طياته آلية للحوكمة وهي الآلية الخاصة بالدفع مقابل الاستفادة من الخدمة بجودة معينة، أما في ففي حالة الخدمات العامة المجانية فإن آلية المساءلة ومتابعة تقديم الخدمة تكون أطول حيث لا تعتمد على تقديم الخدمة نظير المقابل المادي المباشر. فيتضن نسق المساءلة للخدمات المقدمة للفقراء ثلاثة فواعل: العميل وهو المواطن ومقدم الخدمة وصانع السياسة. وفى حالة انكسار حلقات التواصل بين هذه الفواعل تحدث مشكلات عدم وصول الخدمة لمستحقيها بالجودة المطلوبة، ذلك أن تقديم الخدمات العامة يعاني من مشكلات ثلاثة أساسية وهي: (1) التدخل السياسي في التعيين وسياسة التشغيل والإدارة ونظام التعريفة الخاصة بتقديم الخدمة و(2) عدم وجود

منافسة بين مقدمي الخدمة و(3) عدم وجود قنوات للتواصل بين مقدمي الخدمة ومستخدميها بما يعيق معرفتهم باحتياجات الفئة المستهدفة بالخدمة ومشكلاتها.(Ajwad *et al*, 2001; Hilhorst and Van de Wal, 2007) .

تتم في التجربة الدولية صياغة مؤشرات قياسية لضمان جودة خدمات التنمية البشرية المقدمة للفقراء على أن تتم مراجعتها دوريا من خلال بحوث كمية على مقدمي الخدمة والمستفيدين موزعين وفق مستوى فئات الدخل، يوضح الجدول نموذج لاستبيان جودة الرعاية الصحية الأولية في مجموعة من الدول تشمل البرازيل وبلجيكا وفرنسا.

نموذج تقييم جودة الخدمات الصحية من مجموعة من التجارب الدولية

الهدف من القياس	المؤشر
توافر الرعاية الصحية	نسبة الحالات التي لم يكشف عليها الطبيب
	نسبة من عدد طلبات التحليل التي لم يتوافر لها جهاز التحليل بوحدة الرعاية
	نسبة المستفيدين الذين يشكون من نقص أدوية مستدامة الاستخدام لأمراض مزمنة أو أساسية
	عدد مرات تكرار عدم وجود الطبيب خلال شهر ماض على الاستبيان
	عدد مرات عدم توافر أفراد الطاقم الطبي المحتاج إليهم خلال شهر ماض
الحوكمة	النسبة من احتياجات الطاقم الطبي التي تستوفى بعد تقديم طلب بها
	معرفة المستفيد بالجهة التي يجب التوجه إليها في حالة وجود شكوى من عدم توافر الرعاية
الاستمرارية	الحاجة للتنقل المستمر بين أطباء عدة لعدم مكوث الطبيب لفترة العلاج
	مدى وجود أطباء على علم بالحالة الصحية للفرد والأسرة
	التزام الأطباء بتحديد موعد للاستشارة وشرح الحالة كاملة للمريض

Source: Ministry of Health of Brazil; Ministry of Health of France, Ministry of health of Belguim

2. تجارب دولية محددة لتضمين الحقوق في الموازنة العامة للدولة:

أ. تجربة موازنة المساواة: المملكة المتحدة

حيث أعلنت المملكة المتحدة في عام 2006 اتباعها لموازنة public sector equality duties أي موازنة تفي بحقوق الجميع بغض النظر عن العرق والنوع أو الإعاقة. على أن تقوم الدولة بمراجعة تأثير كل قرار مالي على قدرة الفئات الهشة على النفاذ للخدمات العامة بالجودة المطلوبة، فتقوم الموازنة كل عام على وجود equality impact assessment، وتم إعداد الإطار العام لقياس توافق الموازنة العامة للدولة مع الحقوق Equalities Measurement Framework، والذي يقوم على تقسيم أهداف الموازنة العامة للدولة لتلبية الحقوق إلى مستويات ثلاثة من المؤشرات تشمل:

- معايير المساواة في المخرجات
- معايير المساواة في المعاملات
- معايير المساواة في التعبير على الرأي والمشاركة في اتخاذ القرار

على أن يتم صياغة مؤشرات تغطى المحاور الثلاثة لضمان استيفاء الحقوق العشرة التي ينص عليها العهدان الدوليان. مثال على ذلك:

القطاع	مجموعة المؤشرات
الصحة	العدالة في المخرجات: نسبة الوفيات للأطفال في كل منطقة جغرافية. العدالة في التعبير عن الرأي والمشاركة: نسبة الذين يقدمون مطالبات بتحسن الخدمة الصحية في المنطقة المحلية لإجمالي السكان مقارنة بمخرجات الخدمة. العدالة في المعاملات: مؤشرات إتاحة الخدمة.

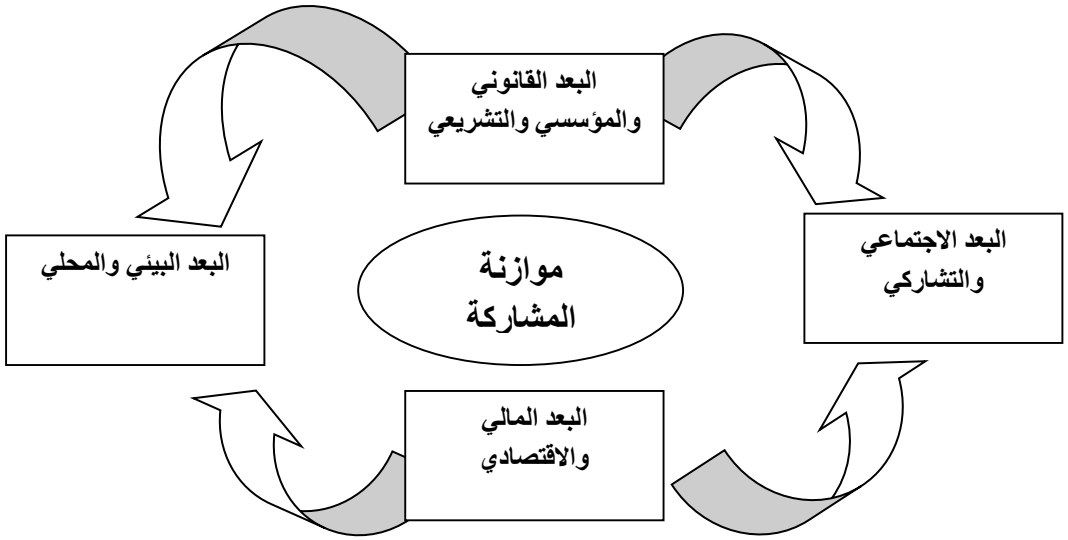
ويتم التشاور حول المؤشرات لتدقيقها مع الفاعلين الأساسيين في كل مستوى محلي بما يتضمن البرلمان المحلي والمجتمع المدن، وتم عمل تقارير نصف سنوية لمتابعة قياسات كافة المؤشرات لضمان تطبيق الموازن العامة للدولة لتلبية الحقوق بفعالية.

ب. تجربة الموازنة بالمشاركة "البرازيل"

هي أسلوب يسمح بتطبيق التخطيط الاستراتيجي من ممارسة العملية الديمقراطية بصورة مباشرة واختيارية تمكن الأفراد من مناقشة وتحديد والسيطرة على مخصصات الموازنة في منطقتهم، لتنفيذ المشروعات المختلفة التي تم اعتمادها بما يتوافق مع أهداف السياسات العامة.

ومفهوم الموازنة بالمشاركة أوسع من مفهوم التشاور حول إعداد الموازنة فالأخير يتضمن تلقى الآراء والمعلومات من بعض المختصين والممثلين للشعب، والمناقشة وطرح البدائل. أما الموازنة بالمشاركة فيتعدى ذلك للتشارك في صنع القرار وتحديد أساليب تنفيذه، والتنفيذ الفعلي ثم تقييم نتائج التنفيذ. فهي عملية إدارية متكاملة للموازنة، سواء في الإعداد أو التنفيذ والرقابة عليه، الكل له دور فعال فيها، فالأهم لتكون الموازنة أكثر فعالية في تحقيقي أهدافها ليس فقط القدرة على تجميع المعلومات والآراء حول الموارد والاحتياجات ولكن القدرة على توجيه وإدارة هذه المعلومات في شكل بنود إنفاق يخدم مصلحة المواطن من خلال مواطن نفسه. (صالح وخطاب، 2008)

وكما تطبق في البرازيل فهي موازنة متعددة الأبعاد، تقوم على التجانس بين البعد الاجتماعي والتشاركي والبعد القانوني والمؤسسي والبعد المالي والاقتصادي والبعد المحلي.



Sources: Wampler, B. (2000). "A Guide to Participatory Budgeting" working paper, Brazil.

وتهدف إلى زيادة درجة الديمقراطية والمساءلة المجتمعية في عملية الإدارة العامة من أجل تنفيذ السياسات العامة للدولة والتقليل من الفوارق الاجتماعية، حيث توزع الموارد العامة وفقا للأولويات بما يسمح باستهداف الفئات المهمشة. زيادة درجة الوعي لدى الأفراد بأهمية المشاركة وحقوق الإنسان: فالمشاركة تشجع الأفراد والمنظمات وكافة المؤسسات على المشاركة وتحمل المسئولية والانتماء واحترام الآخرين، مع تحسين كفاءة وفعالية الخدمات.

يستطيع أي شخص يهتم بالتأثير في عملية تخصيص الكميات المالية بما يعود بالنفع على منطقته أن يشارك في عملية الموازنة بالمشاركة.

التوصيات:

- ربط التعيينات في جهاز الدولة باحتياجات فعلية مع ضمان لا مركزية مالية وإدارية.
- صياغة دوال احتياجات لتوزيع الإنفاق العام بشقيه الاستثماري والتشغيلي.
- تحويل آليات إعداد الخطة والموازنة لتكون من أسفل لأعلى على أن ترتبط ببرامج محددة في الحقوق الواردة دستوريا.
- تمويل الاحتياجات من خلال الضرائب التصاعدية.

تنظيم القطاع الخاص في مجال الرعاية الصحية (تجارب دولية متنوعة)

أحمد متولي

طبيب وباحث بالمركز القومي للبحوث

نورهان شريف

مسئول برامج المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

1. مقدمة:

منذ بدء مشروعات الاصلاح الصحي برعاية البنك الدولي في منتصف السبعينيات وتزايد وتيرتها في التسعينيات في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل في أفريقيا، ودول أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا، كان دخول القطاع الخاص واحدا من أهم محاور تلك المشروعات. كانت الدعوى القائمة بتأهيل ذلك القطاع في مجال الرعاية الصحية هي أن القطاع العام في تلك الدول لا يتمتع بقدر من الكفاءة والتنافسية التي تمكنه من تحقيق الأهداف الصحية التي تضعها دوله. ولكن دخول القطاع الخاص في مجال تقديم الرعاية الصحية صاحبه الكثير من المشاكل فغالبية مستشفيات القطاع الخاص في مصر تأسست في عواصم المحافظات والمدن الكبرى، بينما بقي الصعيد والمحافظات الحدودية يعانون نقص الخدمات الصحية، كما أن حدوث عدد من حالات الوفيات داخل كبرى مستشفيات القطاع الخاص نتيجة غياب أدلة عمل ومعايير جودة ملزمة لهذه المنشآت الصحية الخاصة. إضافة إلى فوضى التسعير بلا ضوابط وافتتاح بعض الأطباء لأكثر من عيادة خاصة وتحديد الأسعار دون أدنى تدخل من وزارة الصحة ودون مراعاة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمستوى الاجتماعي للمدينة أو الحي الذي يضم العيادة الخاصة، الأمر الذي أدى إلى تصاعد الأصوات بضرورة تنظيم دخول القطاع الخاص إلى سوق الرعاية الصحية، ففي الاجتماع التقني لمنظمة الصحة العالمية في أكتوبر 2013، أكدت المنظمة على أنه "يمكن القول بشكل عام أن دور القطاع الصحي الخاص غير واضح المعالم، فقدراته غير مفهومة فهما كافيا، والممارسات فيه لا تخضع للمراقبة. ثم أن نطاق الخدمات التي يقدمها يتفاوت، والمعايير التي يعتمدها تثير الأسئلة، والتنظيم سيئ، ولا تتوافر معلومات كافية عن العبء المالي الذي يتحمله المستخدمون له مقابل تلقيهم خدماته. ويتردد القائمون على تقديم خدمات القطاع الصحي الخاص في الاستثمار في الرعاية الوقائية وفي المناطق النائية أو المحرومة. ومن التحديات الضخمة غياب أو ضعف آليات التنظيم، مع غياب أو ضعف الآليات الرسمية لرصد جودة خدمات الرعاية الصحية التي يقدمها القائمون على الرعاية الصحية في القطاع الخاص من مختلف الفئات".[6]

هذا وقد تزايد انخراط القطاع الصحي في تقديم الرعاية الصحية في مصر، فوفقا لأخر مسح ديموغرافي وصحي تم اجراؤه لمصر [7]فلقد تقلص عدد الوحدات الصحية الحكومية بأسرة من 1297 وحدة عام 2002 إلى 657 وحدة عام 2013. في نفس الوقت ارتفع عدد وحدات القطاع الخاص بأسرة من 1202 وحدة عام 2002 إلى 1422 وحدة عام 2013. لذلك انقلب الوضع في سوق الخدمات الصحية خلال عشر سنوات فارتفعت حصة القطاع الخاص من 48.1% من السوق إلى 68.4% من السوق. وبذلك استطاع القطاع الخاص الذي لا يملك الا حوالي 25% فقط من أسرة المستشفيات في مصر

[6] منظمة الصحة العالمية. المكتب الإقليمي لشرق المتوسط " اجتماع تقني تقوية النظم الصحية – دور وتنظيم القطاع الخاص" مسقط، أكتوبر 2013

[7] Egypt Demographic and Health Survey 2014, Ministry of Health and Population, 2015.

أن يغطي انتشارا أوسع على مستوى المحافظات إضافة إلى انتشار العيادات الطبية الخاصة في القري البعيدة بما يجعلها البديل المتاح أمام العديد من طالبي الخدمة الصحية.

وهو ما أكدته نتائج المسح الصحي بأن النساء اللواتي يعانون من الأمراض المنقولة جنسيا واللواتي سعوا للعلاج، كانوا أكثر عرضة لاستشارة مقدمي الخدمة الصحية في القطاع الخاص (55%) عن القطاع العام (13%).[8] كذلك العائلات اللواتي يعاني أطفالهن من التهابات حادة في الجهاز التنفسي كانوا ثلاث مرات أكثر عرضة لاستشارة مقدمي الخدمة الصحية في القطاع الخاص عن القطاع العام.[9] أما بالنسبة للرعاية الصحية المقدمة في مرحلة ما قبل الولادة (antenatal care coverage)، فأظهر المسح أن 8 من 10 نساء قد تلقين هذا النوع من الرعاية من مقدمي الخدمة الصحية في القطاع الخاص، في حين أن 14% تلقوها من القطاع العام وبالتحديد في الوحدات الصحية في الريف.[10]

وإذا كانت لدينا بعض التشريعات المحدودة لتنظيم القطاع الخاص بدأت من قانون 151 لعام 1981 بشأن تنظيم المنشآت الطبية فضلا عن القرارات الحكومية الخاصة بسياسات التسعير لا يتم الالتزام بها، ويعجز الجهاز الإداري لوزارة الصحة على القيام بالدور المنوط به من حيث التفتيش والرقابة على أداء القطاع الخاص. وتعاني مصر من فوضي القطاع الصحي الخاص والتي تصل لسوق الدواء (مصانع بير السلم). وهو ما يدفعنا للبحث في التجارب الدولية وما هي المظاهر التي تتشابه مع الحالة المصرية. وما هي الإجراءات التي اتخذت لتنظيم القطاع الخاص وجعله جزءا فاعلا داخل منظومة صحية خاضعة للرقابة الكاملة من الدولة.

سنحاول في تلك الورقة التعرض لتجارب الدول سياق تنظيم دخول القطاع الخاص إلى سوق الرعاية الصحية. وهنا نحب أن ننوه أن تلك الورقة لا تطرح جدلية أهمية دخول القطاع الخاص في مجال الرعاية الصحية من عدمه، كما إنها أيضا لا تناقش أثر دخول القطاع الخاص على المحددات الاجتماعية للصحة وأهدافها. في دولة كمصر حيث تصل فيها نسبة الإنفاق من الجيوب الموجهة إلى القطاع الخاص الصحي ما يقارب ثلاثة أرباع الإنفاق على الصحة، أصبح لا بد العمل والمضي قدما في طرح آليات تعمل على تنظيم ذلك السوق بشكل يعمل في الأساس على تحقيق مبادئ المساواة والإنصاف في تقديم الخدمة الصحية ويرتبط بعبء المرض والأهداف الموضوعة للتخلص منه.

يأتي دائما تعبير تنظيم القطاع الخاص ووضع آليات للتفتيش والمراقبة ومتابعة أدائه مقرونا بالخصخصة ويرى بالأساس أنه ذلك التنظيم يأتي استجابة لدراسة الكثير من المشاكل المنبثقة من قضايا تمويل وتقديم القطاع الخاص للرعايا الصحية في دولة ما.

2. توصيات منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بالعمل مع القطاع الصحي الخاص:

نظرا إلى أن توفير الخدمات الصحية من القطاع الخاص هو الأعظم في البلدان الأكثر فقرا[11]، ونظرا إلى أن هذه البلدان هي التي تفتقر إلى سياسات واضحة لتنظيم القطاع الخاص الصحي، قامت منظمة الصحة العالمية بعمل دليل يهدف إلى تنظيم مقدمي الخدمة الصحية في القطاع الخاص وإرساء استراتيجيات معينة للتعامل مع القطاع الخاص للتأكد من تحقيق

[8] Egypt Demographic and Health Survey 2014, Ministry of Health and Population, 2015, p. 132

[9] Ibid, p. 147

[10] Ibid, p. 110

[11] Hanson, K., and P. Berman. Private health care provision in developing countries: A preliminary analysis of levels and composition. Health Policy and Planning, 1998, 13:195–211

أهداف أساسية فيما يتعلق بالحق في الصحة. هذه الأهداف تتلخص في الحاجة إلى زيادة التغطية المعلوماتية والخدمية المقدمة من مقدمي الخدمات الصحية في القطاع الخاص، والتحكم في التكاليف المفرطة للرعاية الصحية.[12]

من ضمن السياسات المنصوح بها العمل من خلال صانعي السياسة لتطبيق وتفعيل القيود القانونية والضوابط التنظيمية لمنع الممارسات الخطرة وغير الأخلاقية. بعض هذه الضوابط تشمل وضع قيود على السماح بالممارسة الطبية من أساسها والتأكد من منحها للأطباء المؤهلين. توصي المنظمة أيضا بوضع ضوابط على استيراد وتوزيع العقاقير والأدوية، وكذلك على تسجيل المنشآت الطبية.[13]

أما عن تأهيل مقدمي الخدمات الصحية، فتوصي منظمة الصحة العالمية بتوفير التدريبات لمقدمي الخدمات الصحية من القطاع الخاص والتأكد من وصولهم لمستوى معين يسمح لهم بتقديم الخدمة الصحية ذات الجودة المقبولة. هذا بالإضافة إلى توفير الحوافز لتشجيع أطباء القطاع الخاص على العمل في مناطق نائية مثل إعطائهم تسهيلات ضريبية أو توفير تسهيلات رأسمالية لهم منخفضة التكلفة. كان من ضمن الضوابط المقترحة أيضا وضع ضوابط تنظيمية مثل تسهيل إعطاء الرخص فقط في حالة العمل في المناطق النائية وذلك لضمان التوزيع العادل للخدمات.[14]

وللسيطرة على أسعار الخدمات الصحية الخاصة لحماية المستخدمين وخاصة الفقراء، توصي منظمة الصحة العالمية بوضع قيود بشكل أساسي على أسعار العقاقير موضحة إلى أن التحكم في أسعار العقاقير قد تكون طريقة فعالة والأكثر جدوى لحماية مستخدمي الرعاية الصحية حيث أن معظم الإنفاق من خارج الجيب يذهب على المنتجات الصيدلانية، وأوصت أيضا أن تكون مصحوبة بالترويج للعقاقير النوعية بدلا من العقاقير ذات العلامات التجارية حيث أن العقاقير النوعية أصبحت أكثر سهولة في التحكم في أسعارها.[15]

3. ما هي المشاكل التي تصاحب ظهور القطاع الخاص في تقديم الخدمة الصحة:[16،17]

- ازدواجية العمل في الجامعات والوحدات الحكومية والعمل في القطاع الخاص. بل واستخدام الوحدات الحكومية كمنصات تحويل غير شرعي للمرضى إلى القطاع الخاص.
- الإفراط غير المنضبط في استخدام الأجهزة الطبية الحديثة والمرتفعة التكلفة بما يدفع بعض الأطباء إلى تحويل المرضى لإجراء فحوص ليسوا بحاجة لها لتشغيل هذه الأجهزة ورفع قيمة الفاتورة التي يتحملها المريض.
- التركيز على المراحل العلاجية وإهمال تام للجوانب الوقائية.
- عدم الالتزام بمستويات الجودة والتعقيم بما يرفع من حدوث مضاعفات ومشاكل صحية.
- الإفراط في مستوى الخدمة الفندقية دون اهتمام مقابل بمستوى الخدمة الصحية.
- عدم التقييد باستقبال الحوادث والطوارئ رغم وجود أنظمة ملزمة بذلك.

---

[12] Smith, Elizabeth; Brugha, Ruairi; Zwi, Anthony; "Working with Private Sector Providers for Better Health Care: An Introductory Guide, WHO, 2001, p. 1, http://is.gd/HLQiRB

[13] Ibid, p. 38

[14] Ibid, p. 41

[15] Ibid, p. 51

[16] Kumaranayke, L."The role of regulation: influencing private sector activity within health sector reform." Journal of International Development: Vol. 9, No. 4, 641±649 (1997)

[17] Kumaranayke, L "Effective Regulation of Private Sector Health Service Providers", World Bank Mediterranean Development Forum 2, Morocco, Sept. 1998

- غياب تام للمسئولية الاجتماعية تجاه المحيط الاجتماعي للوحدة الصحية الخاصة.

4. ما هي الآليات المستخدمة لعملية التنظيم:

اتجهت أغلب تجارب الدول خاصة الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى استراتيجيتين أساسيتين في التعامل مع قضية تنظيم القطاع الخاص في مجال الصحة، **أولا:** العمل على التقييد والتنظيم بتشريعات تعمل على تنظيم دخول القطاع الخاص إلى مجال الرعاية الصحية والمراقبة عليه، **ثانيا:** الدفع بنظام الحوافز المكافآت لتحفيز القطاع الخاص على مواكبة أهداف تلك الدول للتنمية الصحية مع الحفاظ على جودة الخدمات المقدمة.[18]

تركيز الاستراتيجية الأولى المتعلقة بالتقييد القانوني والتشريعي على تنظيم دخول القطاع الخاص بدأ من الترخيص والاعتماد وربط ذلك بمعايير الجودة، مرورا بسياسات التسعير وانتهاءً بالتحكم في الممارسات التنافسية. وعلى الرغم من ذلك تؤكد أغلب الأدبيات العلمية أن الأثر المبتغى من تلك العملية قابله صعوبات خاصة أهمها هو ضعف القدرة الإدارية لحكومات بعض تلك الدول في تفعيل ومراقبة تلك القرارات. فضلا عن ذلك وجود بعض التعارض في المصالح للجهات صاحبة الحق في اعطاء الترخيص والمراقبة التي عادة ما تكون مشكلة من أصحاب المصلحة ذاتها (النقابات المهنية). ولذا فإن أي توصية سياسية تتعلق بشأن إصدار تشريعات منظمة للقطاع الخاص في مجال تقديم الرعاية الصحية يجب ألا تتجنب بدورها قدرة الحكومة على تنفيذ واستحداث جهاز إداري كفؤ قادر على رقابة ومتابعة التنفيذ أو تفويض جهاز له سلطة قضائية وضبطية للقيام بهذا الدور.

في ظل ذلك أتت الاستراتيجية الثانية والمعنية بإصدار نظام للحوافز يعمل على الدعم النقدي وغير النقدي للقطاع الخاص. وتأخذ تلك الاستراتيجية نهجين أساسين وهما **أولا:** الدعم أو الإعفاء الضريبي وعادة ما يأتي الهيئات أو الشركات الخاصة التي تقوم بدور إنمائي أو تقديم الرعاية في مناطق ريفية أو طرفية للدول أو أنها تقدم خدمة لا يقدر القطاع العام على توفيرها، **وثانيا:** شراء الحكومات لخدمات القطاع الخاص مستخدمة قوتها الشرائية. وعلى الرغم أيضا من تقدم وتقبل تلك الاستراتيجية عن سابقتها إلا إنها أيضا لديها بعض المعوقات التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار ويأتي على رأسها تكلفة العمليات نفسها وإدارة الرقابة والتحويلات للقطاع الخاص الذي قد يصل طبقا لمنظمة الصحة العالمية إلى 25% من أقساط التأمين نفسه وتصل النسبة إلى 30% في دولة كالولايات المتحدة الأمريكية.

وسنحاول في تلك الورقة التعرض لتجارب الدول خاصة الدول منخفضة ومتوسطة الدخل بالتركيز على دول شرق وجنوب أفريقيا[19] في استخدام هاتين الآليتين.

أولا: التشريعات والتقييد القانوني

ويقصد بها بيئة القوانين والتشريعات واللوائح التي تضعها الدولة لمراقبة وتقييد دخول القطاع الخاص في مجال الرعاية الصحية والتي يجب على أساسها التزام مقدمي الخدمة الصحية وإلا ترتب على ذلك المساءلة القانونية.

[18] Ibid, p. 11,12

[19] EQUINET. "Regulating the For-profit Private Health Sector in East and Southern Africa." EQUINET, University of Cape Town Health Economics Unit and TARSC with WEMOS Foundation, n.d. Web. 21 May 2015.

تشريعات في شأن منح التراخيص لمنشآت القطاع الخاص أو للعمل بها:

- تعد قضية الجمع بين العمل في القطاع العام والقطاع الخاص واحدة من أهم القضايا التي يجب الوصول فيها لتشريعات صارمة وآليات لتنفيذ تلك اللوائح عند الحديث على أي تنظيم للقطاع الخاص في مجال الرعاية الصحية:
  - ففي بتسوانا، وكينيا، وأوغندا يجب حصول الأطباء على رخصة للعمل في القطاع الخاص ولا يحدث هذا إلا بعد أن يستوفوا فترة عمل لمدد محددة في القطاع العام.[20]
  - في المغرب وطبقا للفصل 55 من قانون 1094 المتعلق بممارسة الطب يمنع على أطباء القطاع العمومي بالجمع بين مزاولة المهنة في القطاع العام والقطاع الخاص، بل يتيح الفصل 73 من ذات القانون بتحويلهم للمجلس التأديبي.[21] وفي الجزائر وفي أبريل من عام 2014، تم إصدار قرار وزاري مماثل يمنع الأطباء من الجمع بين العمل في القطاع العام والقطاع الخاص في نفس الوقت.[22]
- جنوب أفريقيا على سبيل المثال لم تكن تمنح التراخيص لأي مرفق أو منشأة للقطاع الخاص لمزاولة تقديم الرعاية الصحية إلا إذا تم الأخذ في الاعتبار بعض معايير الكفاءة والمساواة، وعلى الرغم من ذلك التطبيق لا يتم بشكل كامل.
- في جنوب أفريقيا وأوغندا هناك رخصة إضافية يجب الحصول عليها وهي رخصة بيع الأدوية داخل المنشآت الخاصة وتتم فقط بعد حصول العاملين بالمنشأة على التدريبات والشهادات اللازمة لذلك.

تشريعات وقوانين تعمل على مراقبة الأسعار المفروضة من القطاع الخاص للخدمة الصحية:

تعد مراقبة الأسعار من أهم الجوانب التي يجب دراستها وتناولها عند النظر لتنظيم القطاع الخاص في تقديم الرعاية الصحية، وتوجد بعض التجارب التي تم دراستها ومن الهام تبنيها لأي نظام صحي. فمثلا في دبي أعلنت هيئة الصحة عن وضع آلية لرفع وتنظيم أسعار الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع الخاص بحيث لا تسمح للمستشفيات والمراكز الصحية عن رفع أسعار الخدمة العلاجية بنسبة تزيد عن 4.22% وفق ضوابط تتعلق بتحسين الجودة وبعد موافقة مسبقة من الهيئة.

في دول غرب وجنوب أفريقيا، كينيا هي الدول الوحيدة التي كانت تضع وتراقب –بجانب تراخيص مزاولة المهنة– التعريفات والمبالغ التي يتلقاها الأطباء وأطباء الاسنان في الاستشارات.[23]

القوانين المنظمة لعمل شركات التأمين الصحي الخاصة:

في الدول التي تم بحث تجاربها توجد ثلاث دول فقط لديها تشريعات مختصة بالتأمين الصحي الخاص. وهناك تشريعات في بقية الدول تتعلق بشركات التأمين الخاص بشكل عام ولا تقتصر فقط على التأمين الصحي، وهي دول ناميبيا، وجنوب

---

[20] Doherty, J. E. "Regulating the For-profit Private Health Sector: Lessons from East and Southern Africa." Health Policy and Planning 30.Suppl 1 (2015): I93-102. Web.

[21] Ghalam, Aziza. "الوردي يمنع الأطباء من الاشتغال في القطاع الخاص." Moroccan Desert. N.p., 9 Aug. 2012. Web. 21 May 2015.

[22] منع الأطباء العاملين في القطاع العام في العمل في العيادات الخاصة " Djazairess. N.p., 11 May 2015. Web. 21 May 2015

[23] Doherty, J. E. "Regulating the For-profit Private Health Sector: Lessons from East and Southern Africa." Health Policy and Planning 30.Suppl 1 (2015): I93-102. Web.

أفريقيا، وزيمبابوي. في تلك الدول يجب على شركات التأمين الصحي الخاص أن تكون مسجلة لدى الدولة وفي جنوب أفريقيا خصيصا لا يحق لتلك الشركات تقديم خدمة التأمين الصحي إلا بعد حصولها على شهادة اعتماد من قبل هيئات اعتماد معترف بها لدى الدولة.

ولعل جنوب أفريقيا هي من الدول القليلة في أفريقيا التي قامت باتخاذ تدابير من تشريعات ولوائح قانونية تعمل على تحديد حزم العلاج وعلى ضمانة عدم إقصاء الفئات الأكثر عرضة للمخاطر الصحية من كبار السن والفئات الأكثر تهميشا واحتياجا من الالتحاق بأي من برامج التأمين الصحي الخاص، فتبنت جنوب أفريقيا تشريعا ينص على مبدأ عدم اشتراط الالتحاق لدى برامج التأمين الصحي open enrollment على عكس نهج كثير من شركات التأمين الصحي الخاص التي تقوم بتحديد الفئات التي تلتحق ببرامجها والتي غالبا ما تكون الفئات الأقل عرضة للمخاطر من قبيل تقليل المخاطر المالية. بل تفرض أيضا السلطات في جنوب أفريقيا على شركات التأمين الصحي الخاصة مبدأ تأميني وهو تصنيف المجتمعات community rating في تسعير برامج التأمين الصحي والحزم المقدمة وهو مبدأ يعمل على فرض تسعيرة جبرية لحزم الخدمات المقدمة من قبل شركات التأمين الصحي في نطاق جغرافي معين لكل الأفراد بغض النظر عن حالتهم الصحية وبدون اتباع الاكتتاب الصحي الذي تستخدمه عادة تلك الشركات لإقصاء بعض الأفراد ذوي المخاطر في التعرض للازمات الصحية.[24] هذا المبدأ يحقق العدالة والمساواة لأفراد المجتمع ويتم اتباعه في دول مثل أستراليا، وهولندا، وسويسرا. ولدى زيمبابوي تجربة فريدة في فرض حد أقصى للتسعير من قبل مفوضية الدخول والتسعير القومية على اشتراكات التأمين الصحي بل ورفض زيادتها في كثير من الأحيان.[25]

وفي مجال متابعة ومراقبة قضايا الإهمال الطبي فلدى الهند تجربة هامة، ففي عام 1995 أصدرت المحكمة العليا حكما بأنه في حالة الإهمال الطبي سيتم محاكمة الأطباء أو العاملين بالمنشأة الصحية أمام محكمة المستهلكين، وهي محاكم تختص بالعمل في قضايا الخصومة بين مقدم الخدمة والمستهلكين وأسرع في إجراءات التقاضي عن تلك التي في المحاكم المدنية. وحتى عام 2000 كانت هناك أكثر من 8000 حالة أمام هذه المحكمة.[26]

إشكاليات تتعلق بتنفيذ آلية التشريع في تنظيم القطاع الخاص:

تشير تجربة الدول المنخفضة ومتوسطة الدخل التي اتجهت إلى خصخصة القطاع الصحي بأن الرقابة وتنظيم القطاع الخاص فيما يتعلق بتقديم الرعاية الصحية كانت أقل حظا من مثيلاتها بالدول المتقدمة خاصة في الدول الأفريقية وذلك لسببين رئيسين:

1. لا توجد في تلك الدول هيئات قادرة وذات مهارة ولديها سلطة على متابعة تلك القرارات وتنفيذها. بل وتحتاج تلك العملية في المتابعة والتنفيذ إلى مصادر مالية تمكن تلك الهيئات من متابعة قرارتها والوقوف على التزام القطاع الخاص بتلك التشريعات واللوائح.
2. حتى إذا كانت تلك الهيئات لديها المهارة والمصادر المالية على متابعة مسؤولياتها فهي لا تتخذ فعلا إجراءات تجاه أصحاب المهنة، نأخذ على ذلك مثالا ما حدث للمجلس الطبي بزيمبابوي الذي لم يتخذ أي إجراء ضد

[24] Doherty, J. E. "Regulating the For-profit Private Health Sector: Lessons from East and Southern Africa." Health Policy and Planning 30.Suppl 1 (2015): I93-102. Web

[25] Hongoro, C. "Do They Work? Regulating For-profit Providers in Zimbabwe." Health Policy and Planning 15.4 (2000): 368-77. Web.

[26] Bhat, Ramesh. "Regulating the Private Health Care Sector: The Case of the Indian Consumer Protection Act." Health Policy and Planning Health Policy Plan 11.3 (1996): 265-79. Web

الانتهاكات أو الممارسات الخاطئة حفاظا على سمعة المهنة. في تايلاند كانت التجربة مشابهة فعلى الرغم من وجود قوانين كثيرة متعلقة بالرقابة على القطاع الخاص في مجال الصحة إلا أن تعزيز وتنفيذ تلك القوانين كان في أضيق الحدود وخاصة في تلك المتعلقة ببيع الأدوية. في مالاوي كانت الهيئة التي تقوم بتنفيذ ومتابعة تلك القوانين هي الهيئات الطبية ذات المصلحة.[27]

ثانيا: نظام الحوافز

يأتي نظام الحوافز الذي تضعه الدولة لتشجيع أو تقييد القطاع الخاص واحدة من أهم الآليات التي يمكن اتباعها. والحوافز تأتي بشقيها الإيجابي والسلبي وتأخذ إشكالا نقدية وغير نقدية، ففيها الإعفاء من الضرائب وعلاوات وإعانات من قبل الدولة للقطاع الخاص لمن يقدم الخدمة في المناطق الأكثر حرمانا، بل تصل إلى حد الاعفاء من الجمارك عند استيراد المستلزمات الطبية. ويعتمد ذلك النظام على منهجيتين وهما: قدرة الدولة على الدعم أو الإعفاء من الضرائب والذي قد يأخذ أشكالا كثيرة مثل الدعم المباشر ومنح قروض مخفضة من قبل الحكومة، وعلى قدرة الدولة على شراء خدمات القطاع الخاص عن طريق التحويلات الموجهة اليه.[28]

ولعل أكثر ما يميز نظام الحوافز أن التكاليف الإدارية التي تقع على كاهل الحكومة في ذلك النظام تقل كثيرا عن نظيرة في آلية التشريعات الرقابية.[29] وتتبنى منظمة الصحة العالمية دليل يضع بعض الاستراتيجيات التي تعمل على إدارة تقديم الخدمة الصحية من خلال الشراكة بين القطاع العام والخاص.[30] ففي سبيل تحقيق هدف توسيع التغطية الصحية تضع استراتيجية أن يتم التعاقد مع القطاع الخاص لتغطية بعض الخدمات غير المغطاة من قبل القطاع العام أو في المناطق الجغرافية التي لا تصلها تلك الخدمات. كما تضع استراتيجية تحفيز القطاع الخاص سواء بمنح تدريبات على نفقة الحكومة في سبيل تقليل الممارسات الخاطئة ورفع جودة الخدمات. كما توصي أيضا بوضع استراتيجيات للتعاقد ووضع آليات للدفع من قبل الحكومة للقطاع الخاص وذلك بوضع نسب معينة من التحويلات إلى القطاع الخاص بعد وضع تسعيرات محددة لذلك. وعلى الرغم من ذلك لا يوجد الكثير من الدراسات التي توضح أثر تطبيق نظم الحوافز تجاه القطاع الخاص في تحقيق الأهداف الصحية، في إنجلترا مثلا تم دراسة إثر وضع بدلات ثابتة (الحوافز المتعلقة بتحقيق نسب من الفحوصات) للأطباء وتبين أن النتائج المباشرة حققت تزايدا ملحوظا في عدد الخدمات المقدمة والمسوحات التي يقوم بها الأطباء ولكن على المدى البعيد بدأ الأطباء في اعتبار تلك الحوافز جزءا ثابتا من دخلهم فقد تبين أن الخدمات المقدمة لم تتزايد بشكل ملحوظ لاحقا.[31]

---

[27] Kumaranayke, L."The role of regulation: influencing private sector activity within health sector reform." Journal of International Development: Vol. 9, No. 4, 641±649 (1997)

[28] Ibid

[29] Kumaranayake, L. Effective regulation of private sector health service providers. World Bank Mediterranean Development Fourm. Sept, 1998

[30] Smith, E. Brugha, R. and Zwi, A. Working with private sector providers for better health care: an introductory guide. London, Options &LSHTM, 2001
http://www.who.int/management/partnerships/private/privatesectorguide.pdf?ua=1

[31] Hughes, D. (1993). "General Practitioners and the New Contract: Promoting Better Health Through Financial Incentives." Health Policy 25:39.

5. خاتمة:

إن قضية متابعة وتنظيم دور القطاع الخاص في تقديم الرعاية الصحية تعد قضية جدلية، فبين معارض لدخول القطاع الخاص من البداية لتقديم الرعاية الصحية استنادا لمبدأ أن القطاع الربحي في النهاية سيعمل على تعظيم الأرباح في خدمة تعد من الخدمات الأساسية وحق أصيل للمواطنين وهو الحق في الصحة، وبين –من جانب أخر– من يدعو لدخول القطاع الخاص بهدف رفع كفاءة الخدمات الصحية وتحت دعاوى أنه مؤهل عن القطاع العام في العمل على استدامة الخدمة مما يحقق الأهداف المتعلقة بدفع العبء المرضي وتحسين المؤشرات الصحية. لم تهدف تلك الورقة للدخول في تلك الجدلية على قدر اهتمامها بتناول واقع تزايد وتيرة دخول القطاع الخاص في تقديم الخدمة الصحية دفعا من المؤسسات المالية الدولية بل كتوجه واضح لسياسات أغلب الدول.

لذا كان على –أقل تقدير– يجب الوقوف على آليات تعمل على تنظيم ذلك القطاع وربط تلك الآليات بتحقيق الأهداف الصحية المجتمعية. ولذلك فمن الهام وضع أطر تنظيمية لمراقبة القطاع الخاص Regulatory frameworks تضع في نصب أعينها أنه في المقام الأول لا يجب أن يحيد القطاع الخاص في تقديمه للرعاية الصحية عن الأهداف المجتمعية الموضوعة من قبل الدولة للنهوض بالصحة العامة.

ولذا ينبغي أن تكون تلك الأطر التنظيمية في المقام الأول ضمن الأهداف السياسية للدولة. مع تعريف وتحديد مساحتها ووضع الآليات لمتابعة كفاءتها، والعمل على بناء الأدوات المتصلة بها مثل القوانين والحوافز الطوعية. وينبغي كذلك بناء الهيكل/الهياكل اللازمة لتنظيم تقديم القطاع الخاص للخدمة الصحية استنادا للأطر الموضوعة. ومن الأهمية بمكان فتح حوار بنّاء بين القطاع العام والخاص وتضمينه في محاولات وضع تلك الأطر التنظيمية.

واقع وتحديات التعليم في مصر[32]

منهجية وضع المناهج في مصر مع المقارنة بالتجارب الدولية

نيرة عبد الرحمن

باحث زائر بمنتدى البدائل العربي للدراسات

لا يستطيع أحد أن ينكر –بما في ذلك المسؤولين الحكوميين– أن قطاع التعليم في مصر يواجه مشاكل وتحديات متعددة على كل المستويات سواء الإتاحة، الجودة، أو على مستوى المعلمين والتلاميذ أو إدارة المدارس والوزارة نفسها.[33] تعددت الدراسات والتقارير التي تتناول تحديات نظام التعليم المصري سواء من قبل مؤسسات عالمية كاليونسكو[34]، اليونيسيف[35] أو البنك الدولي أو مؤسسات مصرية كالمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمبادرة المصرية للحقوق الشخصية. هذا بالإضافة إلى الدراسات المستقلة والأوراق الأكاديمية التي تناولت جوانب متعددة من التحديات التي يواجهها قطاع التعليم في مصر.

تظل هناك فجوة في الدراسات الخاصة بالتعليم في مصر خاصة تلك التي تتعامل معه كحق من حقوق الإنسان وأن إتاحته لا تعتمد فقط على بعض الإجراءات الفنية والتقنية ولكن تتطلب تغيير في البيئة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية. تأتي هذه الدراسة كورقة أولوية تسبق ورقة سياسات عامة تقدم إلى صناع القرار لاقتراح حلول مبنية على أساس علمي وبحثي. وتهدف هذه الورقة البحثية **أولا** إلى إعطاء صورة كلية عن واقع التعليم في مصر وأهم التحديات التي تواجهه في ضوء الحق في التعليم ومعاييره. **ثانيا** التركيز على منهجية وضع المناهج الدراسية كجزء من جودة التعليم بالمقارنة مع التجارب الدولية.

ستقسم هذه الورقة إلى جزأين رئيسيين هما:

1. **واقع وتحديات نظام التعليم في مصر**
   - أ. الإطار التشريعي والمؤسسي لنظام التعليم المصري
   - ب. وضع "الحق في التعليم" في مصر
2. **منهجية وضع المناهج الدراسية في مصر والتجارب الدولية**
   - أ. المناهج: عصب العملية التعليمية
   - ب. فلسفة التعليم بين التركيز على الهوية الوطنية والتركيز على الطفل
   - ج. منهجية ومراحل وضع المنهج بين المركزية والتشاركية

---

[32] قامت بمراجعة هذه الورقة أ/ فريدة مقار، الباحثة في مركز القانون والمجتمع بالجامعة الأمريكية في القاهرة

[33] شاهد "الصورة الكاملة: كيفية مواجهة غلاء المصاريف الدراسية.. وأحوال المدارس الحكومية"، برنامج الصورة الكاملة، قناة أون تي في، 20 سبتمبر 2014، http://is.gd/DaQkMM

[34] World Data on Education–Egypt, International Bureau of Education, UNESCO, 7th edition, 2010–2011, in http://www.ibe.Unesco.org

[35] Website of UNICEF Egypt, Education Section, http://is.gd/9OHIeu

قبل أن نبدأ في تفصيل العناصر المختلفة من نظام التعليم في مصر وتحدياته، نرى إنه يجب الإجابة على سؤال مهم قد يراه البعض بديهي وهو: **ما المقصود بالتعليم؟**

لا يكف الكثير من المصريين عن ترديد عبارات مثل "التعليم هو الحل" أو "التعليم في أزمة" وغيرها. كما اجتمع كل من السياسيين والخبراء وعامة الناس على أن التعليم في مصر قد يكون بداية لنهضة اجتماعية واقتصادية. لكن أي تعليم؟

نجد أن "التعليم" كمفهوم له معان متعددة، فهو بالنسبة للدولة منذ سبعينيات القرن الماضي خدمة توفرها من خلال المدارس والمدرسين من أجل تجهيز قوى عاملة قادرة على المشاركة بفاعلية في سوق العمل، كذلك هي رؤية القطاع الخاص وأحيانا الأهالي والتلاميذ أنفسهم. وهو أيضا نقل للمعرفة والخبرات والقيم، بالإضافة إلى الحصول على شهادات ودرجات علمية. هناك من يعتقد أن التعليم ليس مقصورا فقط على الذهاب إلى المدرسة والجامعة ولكن كل الخبرات والمعارف المكتسبة من طرق تعلم أخرى لاحقة و/أو سابقة و/أو بديلة للتعليم النظامي. كما وضح معتز عطا الله في الورقة الشارحة للحق في التعليم الصادرة عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية في أغسطس 2012: "*بينما يشير بعضنا الأخر للتعليم كجزء لا يتجزأ من التجربة الحياتية التي يعيشها الإنسان، فيما يستخدم مفهوم التعليم كذلك لوصف هذه الفترة من حياة الإنسان التي يقضيها في ملازمة المدرسة والجامعة من بعد*".[36] من هنا، يجب التمييز بين التعليم كمفهوم والتعليم النظامي الذي نشأ مع نشأة الدولة القومية في القرن الثامن عشر في البلاد الأوروبية أو في القرن التاسع عشر توازيا مع عصر محمد على في مصر.

نتبنى في هذه الدراسة تعريف التعليم الذي تم عرضه في ورقة المبادرة المصرية بأنه: "*المحصلة النهائية والجامعة لكل القدرات والظروف والعمليات التي يطور الإنسان من خلالها نفسه للعيش في النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والطبيعية المحيطة به والتي يولد فيها ويحيى بمقتضاها*".[37]

يجب التأكيد هنا على أن التعليم ليس مقصورا على التعليم النظامي الذي يقدم في المدارس والجامعات. كما أن التعليم ليس مجرد خدمة تقدم من قبل الدولة أو القطاع الخاص للمواطنين لكنه حق طبقا للمواثيق الدولية. أن وضع أهداف محددة للتعليم وأطر جامدة يخضعه تحت سلطة واحدة قد لا يعبر دائما عن احتياجات ومطالب المجتمع. لكن في نفس الوقت لا يجب أن يترك هكذا دون إطار أساسي "*يضمن أن تتطور أهداف التعليم وما يرتبط به من قوانين وسياسات وبرامج ومشروعات بمشاركة الأطراف ذات الصلة وذات المصلحة في المجتمع بشكل فعال ومؤسسي وديمقراطي*"[38]. من هنا يأتي الحديث عن التعليم كـ"حق". قبل أن نفصل ماهية الحق في التعليم وأهم عناصره ووضعه في مصر، سنوضح عناصر ومكونات النظام التعليمي في مصر الآن.

الجزء الأول: واقع وتحديات نظام التعليم في مصر

يركز هذا الجزء على رسم صورة كلية لنظام التعليم في مصر. سنبدأ بسرد الحقائق التاريخية والإحصائية للنظام التعليمي المصري ثم أهم المواد الدستورية والقوانين والاستراتيجيات التي تنظم العملية التعليمية. لا نستطيع أن نفهم واقع النظام التعليمي في مصر دون أن نتطرق إلى أهم المؤسسات الفاعلة في العملية التعليمية وأدوارها. ثم نركز على تحليل أهم تحديات النظام التعليمي في مصر من خلال معايير الحق في التعليم.

[36] ورقة شارحة–الحق في التعليم، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، أغسطس 2012، ص. 16، http://is.gd/Kul03b

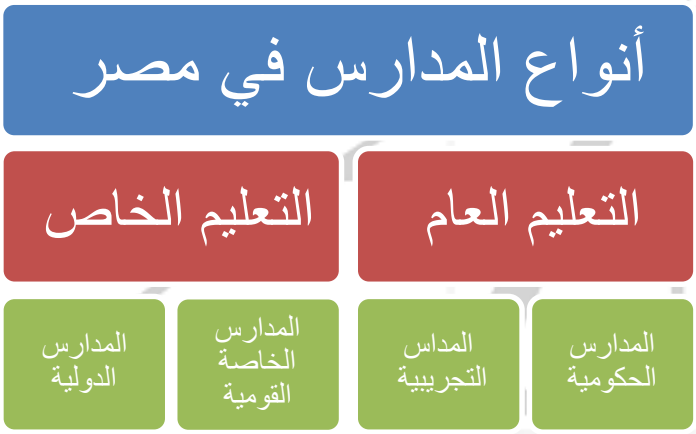
[37] المرجع السابق

[38] المرجع السابق، ص.17

أ. الإطار التشريعي والمؤسسي لنظام التعليم المصري

يرجع تاريخ التعليم النظامي في مصر إلى عصر محمد علي الذي أراد أن يرتاد المصريون المدارس الفنية والعسكرية لتكوين جيش وأسطول وأيضا لتولي المناصب الإدارية في المؤسسات الحكومة وتأسيس دولة مركزية بالمفهوم الحديث. كان التعليم في المدارس قاصرا على طبقات وفئات معينة ولم يتم إتاحته لكل المصريين والاعتراف به كحق إلا مع دستور 1923 حيث أكد أن التعليم حقا وإجباريا لكل الأطفال من عامهم السادس. توسعت إتاحة التعليم الحكومي المجاني من المدرسة إلى الجامعة مع حكم عبد الناصر (1954-1970) وترسخ التعليم في وعي المصريين كخدمة عامة تكفلها الدولة وأصبح محورا أساسيا لبناء الهوية الوطنية المصرية.[39] ومع الأزمة الاقتصادية في السبعينيات وازدياد عدد السكان والسياسات الاقتصادية الليبرالية التي اتبعتها الحكومات المصرية المتتالية، ظهر تدهور في جودة التعليم الحكومي خاصة من حيث ازدياد عدد التلاميذ في الفصول، تواضع مرتبات المدرسين وجمود المناهج الدراسية[40]. توالت الحكومات وأعلنت استراتيجيات مختلفة لتطوير التعليم، ولم يقلل ذلك من مشاكل نظام التعليم المصري (سنوضح هذه المشاكل بشكل تفصيلي في الجزء الثاني).

نظرا لهذا التاريخ الطويل، يعتبر النظام التعليمي المصري من أضخم النظم التعليمية في الوطن العربي حيث وصل عدد التلاميذ في مصر في 2013 إلى 18 مليون تلميذ منهم 9% يذهبون إلى مدارس خاصة في حين يرتاد الباقي المدارس الحكومية. كما بلغ عدد المدارس في مصر حوالي 47 ألف مدرسة منهم 41 ألف مدرسة حكومية. اما الإنفاق الحكومي على التعليم فقد بلغ 9% من إجمالي الإنفاق العام[41] في 2012-2013 في حين يبلغ الإنفاق على الخدمات العامة (الأجهزة التشريعية والتنفيذية وشئن المالية والخارجية) 44.5%. تصرف معظم الميزانية المخصصة للتعليم على مرتبات المدرسين[42].



تنقسم أنواع المدارس في مصر إلى نوعين رئيسيين: التعليم العام (الحكومي) والتعليم الخاص.[43] هذا بالإضافة إلى التعليم الأزهري وما يتبعه من مدارس ومعاهد وتعليم عالي خاص به لا يتبع قوانين وقواعد التعليم الحكومي التابع لوزارة التربية والتعليم. يقدم التعليم الحكومي المجاني من خلال نوعين رئيسيين من المدارس: المدارس الحكومية والمدارس التجريبية. يرتاد حوالي 91% من التلاميذ المصريين هذه المدارس. الفرق بين المدارس الحكومية والمدارس التجريبية هي أن الأخيرة تهدف إلى " *التوسع في دراسة اللغات الأجنبية بجانب المناهج الرسمية المقررة، التوسع في استخدام الأساليب*

---

[39] Judith COCHRAN, Education in Egypt , Croom Helm, UK, 1986, p. 20

40 HARTMANN Sarah, «The informal market of education in Egypt – private tutoring and its implications», Department of Anthropology and African Studies (Working papers), The Johannes Gutenberg University Mainz, No. 88, 2008, p. 21

[41] ورقة حقائق. مراحل التعليم المصري، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ص. 3

[42] "ميزانية التعليم"، مصر العربية، 23 مارس 2014، http://t.co/wRvtMxx0J5

[43] ورقة معلومات-أنواع التعليم، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ص. 2، http://is.gd/eSzRns

والوسائل التكنولوجية الحديثة، التوسع في ممارسة الأنشطة الرياضية"[44]. كما أن للأخيرة مصروفات تحدد من قبل الوزارة. أما التعليم الخاص فهو مقصود به كل خدمة تعليمية مقدمة من جهات غير حكومية بمقابل مادي وغير هادفة للربح رسميا. هناك نوعين رئيسيين من التعليم الخاص في مصر: التعليم القومي والتعليم الدولي. أما النوع الأول فهو يخص المدارس الخاصة التي تقع تحت أحكام الباب السادس من قانون التعليم رقم 139 لعام 1981. تلتزم هذه المدارس بمناهج وزارة التربية والتعليم وتقع تحت إشراف الإدارات التعليمية كالمدارس الحكومية وتلتزم بامتحانات نهاية المراحل الدراسية المختلفة. الفرق بينها وبين المدارس الحكومية هي إنها تكون بمصروفات أعلى وقد تقدم مناهج الوزارة بلغات أجنبية. هناك أنواع مختلفة من المدارس الخاصة في مصر: المدارس التي تدرس باللغة العربية، أخرى بلغات أجنبية، وهناك من يكون لها خلفية دينية سواء إسلامية أو مسيحية. أما التعليم الدولي فهي مدارس خاصة لكنها لا تتبع مناهج وزارة التربية والتعليم ولكن مناهج الدراسة حسب البلد التي تتبعها. وقد انتشرت هذه المدارس في التسعينيات وزادت انتشارها وانشاءها مع بداية الألفية الجديدة وتوصف بأنها تقدم خدمات خاصة للتلاميذ ولكن أيضا مصاريفها عالية.[45]

شكل 1: أنواع التعليم في مصر

بالنسبة لمراحل التعليم المصري، فهي ثلاث مراحل رئيسية: الابتدائي، الإعدادي والثانوي. مرحلة التعليم الأساسي التي تعد إجبارية طبقا للدستور امتدت مع دستور 2014 إلى المرحلة الثانوية. تهدف كل مرحلة دراسية إلى تقديم مجموعة من المعارف والمهارات التي تناسب المرحلة العمرية للتلميذ وفقا للإطار العام للمرحلة الدراسية. وتنتهي كل مرحلة دراسية بامتحان عام لكل التلاميذ في كل المدارس الحكومية والخاصة القومية يؤهلهم –بعد النجاح– للمرحلة الدراسية التالية.

ارتبطت نشأة النظام التعليمية في مصر وفي أي دولة أخرى بنشأة الدولة القومية، ونشأة الدول مرتبطة بنظم تشريعية وقانونية لتنظيم العلاقات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية بها. من هنا نجد أن هناك مجموعة من المواد الدستورية والقانونية التي تحكم وتنظم المنظومة التعليمية سواء في مصر أو أي دولة أخرى. بالإضافة إلى أن بعد الحرب العالمية الثانية ومع تطور المنظمات والمعاهدات الدولية أصبح هناك إطار قانوني دولي يحدد الحقوق والواجبات التي يجب الالتزام بها من قبل الدول الموقعة في دساتيرها وقوانينها.

لقد وقعت مصر على عدد من الاتفاقات والمعاهدات الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من ضمنها: *العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمعاهدة الدولية لإنهاء كافة صور التفرقة العنصرية. وكذلك المعاهدة الدولية للقضاء على كافة صورة التمييز ضد المرأة، والمعاهدة الدولية لحقوق الطفل.*"[46] طبقا لنظام مصر الدستوري، فإن هذه المعاهدات تصبح جزءا من النظام التشريعي بعد التصديق عليها من البرلمان وتتمتع بالإلزامية. فيما يخص التعليم، يقدم التعليق رقم 13 على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعريفا للحق في التعليم. هنا يجب أن يطرح تساؤلا حول مدى توافق الدستور والقوانين المصرية مع الاتفاقات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالتعليم. لكن ذلك ليس مجال البحث في هذه الورقة، في حين إنه سيتم عرض أهم المواد الدستورية القوانين والاستراتيجيات القومية التي تنظم التعليم في مصر.

خصص دستور 2014 ست مواد من المادة 19 إلى المادة 25 للتعليم بشكل مباشر، بالإضافة إلى ثلاث مواد أخرى تطرق بشكل غير مباشر للتعليم. أكدت المادة 19 أن التعليم حق لكل مواطن وإنه يجب ألا تقل نسبة الإنفاق الحكومي

[44] قرار وزاري رقم (285) بتاريخ 28 يونية 2014 بشأن المدارس الرسمية للغات والمدارس الرسمية المتميزة للغات

[45] ورقة معلومات–أنواع التعليم، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق

[46] ورقة شارحة–الحق في التعليم، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، أغسطس 2012، ص. 9

على التعليم عن 4% من الناتج القومي الإجمالي. أما المادة 20 فتركز على التعليم الفني، في حين أن المادة 22 تهتم بكفاءة المعلمين. ركزت المادة 24 على اللغة العربية والتربية الدينية والقومية، وتؤكد المادة 25 أن الدولة تلتزم بخطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية عند المواطنين. تهتم المادة 80 بحق الطفل في التعليم المبكر وتضمن المادة 81 حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة ومن ضمنها التعليم. أما المادة 82 تهتم بالشباب وتنميتهم وتعليمهم.[47]

بنسبة للقوانين صدر عام 1981 القانون رقم 139 لينظم التعليم قبل الجامعي وقد تم تعديله عام 2007 خاصة في الجزء الخاص بالمعلمين ووظائفهم ومرتباتهم، التعديل المعروف بكادر المعلمين. بالإضافة إلى ذلك، هناك مئات من القرارات الوزارية التي تصدر لتنظيم كل تفاصيل العملية التعليمية مثل القرار الوزاري الخاص بالمدارس التجريبية[48] أو التعليم الخاص[49] أو لتغيير هيكل الوزارة[50] وغيرها من القرارات[51] وأخرها القرار الوزاري رقم 467 عام 2015 الذي ينشئ لجنة خاصة لتعديل المناهج برئاسة رئيس الوزراء.

أصدرت وزارة التربية والتعليم خطة استراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030 تفصل وتشرح فيها واقع التعليم وأهم تحدياته التي تتلخص في إتاحة التعليم وجودته والإطار المؤسسي. كما أنها تقدم حلول مقترحة ورؤى استراتيجية لهذه المشاكل. لكن تظل الرؤية عامة وغير واضحة وتحتاج الاستراتيجية إلى مزيد من التحليل وطرح لحلول حقيقية للمشاكل من قبل المتخصصين والمحللين المهتمين بمجال التعليم.

طبقا لتاريخ النظام التعليمي المصري وقانون 1981، يعتبر النظام التعليمي المصري نظاما مركزيا تقوم فيه وزارة التربية والتعليم بدور المؤسسة الرئيسية. تعتبر وزارة التربية والتعليم هي المسؤول الرئيسي فيما يخص وضع السياسات التعليمية، وضع الميزانية الخاصة بالتعليم، بالإضافة إلى التنفيذ والإشراف على العملية التعليمية. كما أنها المسؤول الوحيد عن وضع المناهج من خلال مركز تطوير المناهج، إصدار وطبع الكتب الدراسية وتعيين المدرسين. كما أن الوزارة هي التي تحدد التفاصيل الخاصة بالعام الدراسي سواء بدايته، أو نهايته ومواعيد الامتحانات. كما إنها مسؤولة عن وضع امتحانات نهاية المراحل الدراسية وتقييم العملية التعليمية ووضع الاستراتيجيات[52]. طبقا لقانون التعليم لعام 1981، معظم السلطات الخاصة بالتعليم سواء على مستوى التخطيط، التنفيذ أو المراقبة في يد وزير التربية والتعليم. هذا القانون مكون من 80 مادة منهم 41 مادة (حوالي نصفهم) يعطون الحق لوزير التربية والتعليم بإصدار قرارات في أمور مختلفة تخرج عن الاختصاصات التي حددت للأجهزة التنفيذية للتعليم قبل الجامعي. تعتبر وزارة التربية والتعليم من أقدم الوزارات المصرية ومن أكثرها تشعبا وتعقيدا على مستوى الهيكل الداخلي. لقد قام الوزير السابق محمود أبو النصر بإصدار قرار وزاري بتغيير الهيكل الإداري في عام 2014. [53]وهذه خطوة معتادة يتخذها وزراء التربية والتعليم أحيانا دون الرجوع لجهات أخرى.

هناك بعض المؤسسات التي تتبع الوزارة بشكل أو بأخر مثل مركز تطوير المناهج وتصميم وإصدار الكتب المدرسية والأكاديمية المهنية للمعلمين التي أنشئت عام 2007 وتعنى برفع كفاءة وتعيين المعلمين التابعين لوزارة التربية

[47] الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030. التعليم المشروع القومي لمصر، وزارة التربية والتعليم، ص. 12-13

[48] " تفاصيل القرار الوزاري رقم 285"، اليوم السابع، 8 أغسطس 2014، http://t.co/EGuNp68PVV

[49] "ننشر القرار الوزاري رقم 420 الخاص بالمدارس الخاصة"، اليوم السابع، 11 سبتمبر 2014، http://t.co/yOAEy8ovaS

[50] "ننشر الهيكل الإداري الجديد لوزارة التربية والتعليم"، بوابة فيتو،8 يوليو 2014، http://www.vetogate.com/1108667

[51] قرارات وزارية لوزارة التربية والتعليم، http://is.gd/l2i4y9

[52] World Data on Education-Egypt, ibid, p.3

[53] "ننشر تشكيل الهيكل الإداري الجديد لوزارة التربية والتعليم"، بوابة فيتو، مرجع سابق

والتعليم. أما على مستوى الإدارة المحلية، فإن وزارة التربية والتعليم حاضرة في المحافظات المختلفة من خلال المديريات والإدارات التعليمية. كما أنه هناك مؤسسات شبه مستقلة عن الوزارة مثل الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد الخ.

نستطيع أن نلخص أن نظام التعليم في مصر ضخما من حيث الحجم مركزيا من حيث القوانين والإدارة، السؤال الذي يطرح هنا هو كيف يكفل هذا النظام الحق في التعليم لكل المواطنين؟

ب. وضع "الحق في التعليم" في مصر

يعرف التعليق 13 على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الحق في التعليم كالآتي:[54]

الحق في التعليم في حد ذاته حق من حقوق الإنسان، وهو في نفس الوقت وسيلة لا غنى عنها لإعمال حقوق الإنسان الأخرى. والتعليم، بوصفه حقا تمكينيا، وهو الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار والأطفال المهمشين اقتصاديا واجتماعيا من الفقر وأن يحصلوا على وسيلة المشاركة مشاركة كاملة في مجتمعاتهم. وللتعليم دور حيوي في تمكين المرأة، وحماية الأطفال من العمل الاستغلالي الذي ينطوي على مخاطر، وكذلك من الاستغلال الذي ينطوي على مخاطر، وكذلك الاستغلال الجنسي، وفي تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية، وحماية البيئة، والحد من نمو السكان. ويعترف بالتعليم بشكل متزايد بوصفه واحدا من أفضل الاستثمارات المالية التي يمكن للدول أن تستثمرها. ولكن أهمية التعليم ليست أهمية عملية وحسب، فالعقل المثقف والمستنير والنشط القادر على أن ينطلق بحرية وإلى أبعد الحدود هو عقل ينعم بمسرات الوجود ونعمه.

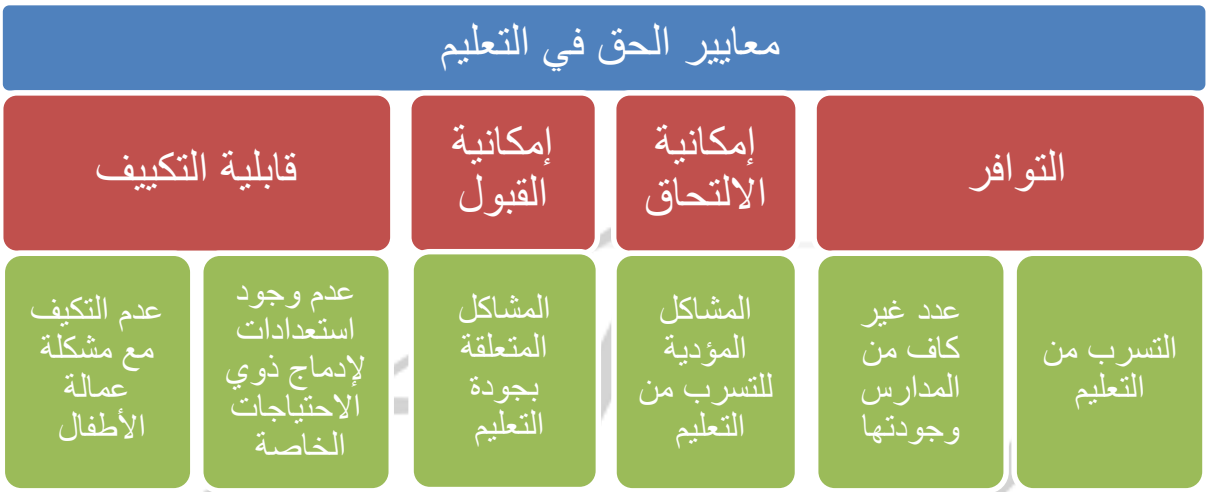
كما يوضح التعليق العام رقم 13 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن التعليم في كل أشكاله ومراحله يجب أن يحترم أربعة معايير أساسية ومترابطة للحق في التعليم: أن يكون التعليم متوفرا (accessibility)، متاحا يمكن الالتحاق به (availability)، مقبولا (acceptability) وقابلا على التكيف (adaptability)[55]. تؤكد هذه المعايير على ضرورة توفير المدارس والكتب المدرسية والمعلمين لكن الأهم هو أنه يجب إتاحة سبل التعلم باختلاف أنواعها بغض النظر عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية أو أي إعاقة قد تواجه المواطن. كما أنه يجب التوضيح أن المعايير منفصلة لتسهيل التعرف على نقاط القوة والضعف وتصنيفها وفقا لمعايير محددة في مجتمع ما، وبالتالي تسهيل عملية اقتراح حلول وسياسات. لكن في الحقيقة هذه المعايير متكاملة ومرتبطة. إذن فإن احترام الحق في التعليم في أي مجتمع يعتمد على أن يكون التعليم متوفرا لكل المواطنين يستطيعون الالتحاق به بغض النظر عن وضعهم الاقتصادي أو جنسهم أو حالتهم الاجتماعية. وأن يكون هذا التعليم قريبا من بيئة التلميذ والأهل يحترم الاختلاف ومتكيف مع الحالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة الموجودة في مجتمع ما. لقد أكد العهد الدولي على أن الدولة ملتزمة أن توفر الحق في التعليم بهذه المعايير في جميع المراحل الدراسية وفي جميع أشكاله. لا يعنى ذلك أن على الدولة أن تتحكم في كل الأمور المتعلقة بالتعليم وتحتكرها ولكن الأهم هي أن توفر البيئة والإمكانيات لبيئة تعليمية وفرص للتعلم تسمح باحترام هذه المعايير.

[54] ورقة شارحة–الحق في التعليم، ص. 9 والنص الأصلي للتعليق رقم 13 على العهد الدولي http://is.gd/D8dJQr

[55] يتم الإشارة إليهم باللغة الإنجليزية بال 4As of Education

السؤال هنا كيف نقيم نظام التعليم في مصر طبقا لهذه المعايير؟

يجب هنا أن نفرق كما أوضحنا سابقا بين "التعليم" كمفهوم شامل وهو المقصود به في الحق بالتعليم وبين التعليم النظامي المتبع في معظم دول العالم من ضمنها مصر. سنبدأ بتطبيق هذه المعايير على نظام التعليم لأنه يعتبر القناة الأكبر والأضخم والأكثر شيوعا للتعليم ثم نقيم بشكل موجز وضع "التعليم" بشكل عام في الحالة المصرية. كما أنه يجب هنا الإشارة إلى دراسة قامت بها الباحثة فوزية عبد الرحمن في إطار دراستها للماجستير حول مدى تطبيق الحق في التعليم في التعليم الابتدائي في مصر[56]. يلخص شكل (2) أهم المشاكل التي تواجه نظام التعليم المصري وفقا لمعايير الحق في التعليم. هذا الشكل تبسيطي ويساعد على التحليل لكن كما سنوضح فإن المشاكل متداخلة ويمكن إدراجها أحيانا تحت أكثر من معيار.



شكل 2: مشاكل نظام التعليم في مصر طبقا لمعايير الحق في التعليم

يلاحظ أن هناك تطورا كبيرا في نسبة القيد الإجمالي سواء للبنين أو البنات في المرحلة الابتدائية: حيث وصلت صافي نسبة الالتحاق إلى 96.2% للبنات و96.8% للبنين في 2012-2013. مما يوضح **أولا** أن نسبة الأطفال المقيدين في المدارس بنسبة لعدد الأطفال في سن الابتدائي مرتفعة، **ثانيا** أن الفجوة بين البنين والبنات تعتبر شبه منعدمة[57]. وذلك يعتبر تطورا ملحوظا حيث كانت الفجوة حوالي 29% بين البنين والبنات في السبعينيات ووصلت إلى 17% في التسعينيات حتى قلت تماما الآن[58]. وصل عدد المدارس الابتدائية إلى حوالي 20 ألف مدرسة موزعة على أنحاء الجمهورية ونجد أن ليس هناك فارقا كبيرا بين نسب القيد في الريف والحضر في هذه المرحلة[59]. في حين وصلت نسبة

[56] ABDEL RAHMAN Fawziah, Realizing the right to education: an assessment of primary education in relation to international standards, MA Thesis, Department of Law, American University in Cairo, June 2012

[57] الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030، المرجع السابق، ص 22

[58] ورقة حقائق. مراحل التعليم المصري، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ص 2

[59] الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030، المرجع السابق، ص 21

الالتحاق في المرحلة الإعدادية إلى 83.7% مع وجود حوالي 10 آلاف مدرسة إعدادية[60]. أما الالتحاق بالمرحلة الثانوية فهو الأقل حوالي 58.2% صافي مع وجود فجوة بين البنين والبنات.[61]

من هنا، نلاحظ أن نسب القيد مرتفعة لكن ذلك لا يتعارض مع ثلاث ملاحظات. **الأولى** أن ما زال هناك حاجة إلى المزيد من المدارس خاصة في المرحلتين الإعدادية والثانوية بعد أن أصبحتا إجباريتين. كما أن وفقا لمعيار "التوافر" يجب أن تكون هذه المدارس آمنة ومجهزة لاستقبال التلاميذ. ليس هناك إحصاءات توضح حالة المدارس في مصر ولكن هناك الكثير من التقارير المصورة والتقارير الصحفية والتجارب الشخصية التي تبين الحالات التي قد تصل إليها المدارس من إهمال وعدم تجهيز[62]. ترتبط الملاحظة **الثانية** بالأولى حيث أن يعتبر عدم وجود عدد كاف من المدارس إلى وجود نسبة تسرب من التعليم مرتفعة: حوالي 8.1% أي 2.8 مليون طفل لم يقيدوا في أي مدرسة في 2011[63] خاصة البنات في الريف حيث وصلت إلى 13.3% في مطروح و12.2% في بنى سويف و11.9% في المنيا[64]. ولذلك ظهر ما يسمى بالتعليم المجتمعي أو مدارس المجتمع الذي بلغ عددهم حوالي 4600 مدرسة في 2012-2013 لكن ذلك غير كاف ليستوعب نسب التسرب. أما الملاحظة **الثالثة** فهي أن نسب القيد المرتفعة لا تعتبر مؤشرا لجودة التعليم المقدم في المدرسة وإن هناك الكثير من الأطفال الذين وصلوا إلى المرحلة الإعدادية ولا يستطيعون القراءة أو الكتابة. وذلك ينقلنا إلى المعيار الثالث للحق في التعليم.. أي مدى كفاءة وجودة التعليم.

كما أوضحنا أن نسبة التسرب ما زالت مرتفعة، فإن الأسباب التي تؤدى إلى التسرب هي نفسها تعتبر معوقات أمام الأطفال لا تسمح لهم بالالتحاق بالتعليم وبالتالي تسلبهم حق من حقوقهم الأساسية مثل المسافات الطويلة بين البيت والمدرسة خاصة في الريف قد تمنع أو تصعب وصول التلاميذ إلى المدرسة خاصة البنات[65]. بالإضافة إلى الأسباب الاقتصادية الخاصة بالعائلة مصر سواء الفقر أو أن تكاليف الدراسة أصبحت مرتفعة. وفقا للدستور والقوانين فإن التعليم مجاني حتى المرحلة الثانوية ولكن ذلك يتعارض مع حقيقة أن الأسر المصرية تنفق حوالي 4% من دخلها على التعليم معظمه على الدروس الخصوصية[66]. هذا بالإضافة إلى أن المعوقات تصيب بشكل مباشر البنات وخاصة في الريف. أما الأسباب المتعلقة بكره المدرسة أو جودة العملية التعليمية فلا نستطيع أن نجزم أن يكونا سببين رئيسيين للتسرب من التعليم في مصر لكن ذلك لا ينفي وجودهما. إذن لا يستطيع كل الأطفال المصريين سواء بسبب مكان سكنهم أو ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية أو كونهم بنات أن يلتحقوا بالتعليم.

كما أشرنا سابقا أن نسب الالتحاق العالية لا تعنى جودة تعليم عالية. هناك عدة مؤشرات لجودة العملية التعليمية: كثافة الفصول ونصيب المدرس من الطلاب ولكن أيضا مدى تطور المناهج وقابليتها لتنمية قدرات ومهارات الطفل وكفاءة المدرسين وإدارتهم للفصول. أما كثافة الفصول في مصر فقد وصلت إلى 40.3 طالبا في الفصل وذلك متوسط جميع المراحل المدرسية[67]. قد تصل الكثافة في المدارس الحكومية إلى 52 طالب في الفصل مثل الحالة في الجيزة[68]. أما

---

[60] المرجع السابق، ص. 26

[61] المرجع السابق، ص. 27-28

[62] [62] شاهد على سبيل المثال: "الصورة الكاملة: كيفية مواجهة غلاء المصاريف الدراسية.. وأحوال المدارس الحكومية"، برنامج الصورة الكاملة، قناة أون تى في، 20 سبتمبر 2014، http://is.gd/DaQkMM

[63] World Data on Education-Egypt, ibid.

[64] ورقة حقائق. مراحل التعليم المصري، المرجع السابق، ص.4

[65] الصورة الكاملة: كيفية مواجهة غلاء المصاريف الدراسية.. وأحوال المدارس الحكومية"، برنامج الصورة الكاملة، قناة أون تى في، مرجع سابق

[66] ورقة حقائق. مراحل التعليم المصري، مرجع سابق، ص.4

[67] المرجع السابق

نصيب المدرس من الطلاب وصل إلى 30 طالبا[69]. وهذه الأعداد مرتفعة وتجعل العملية التعليمية أكثر صعوبة على الطالب والمدرس. بالنسبة للمناهج ليس هناك مؤشرات واضحة ولكن هناك بعض الدراسات التي تناقش مدى قابلية هذه المناهج للاختلاف والتنوع والتسامح. على سبيل المثال ليس الحصر هناك دراسة قام بها فريق من الباحثين في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية حول مناهج التاريخ المصرية، وأكدت أن هذه المناهج استبعدت الكثير من الأحداث التاريخية والفئات المجتمعية المكونة للمجتمع المصري وإنها تركز على خلق سردية قومية موحدة لا تقبل الاختلاف أو التنوع.[70]

أما بالنسبة للمعلمين وإدارتهم للعملية التعليمية فهناك بعض الأمور التي يجب التأكيد عليها. أولا أن المعلم المصري يواجه العديد من المشاكل خاصة بضعف المرتبات وقلة التدريب على أساليب التدريس الحديثة خاصة في غياب دور المؤسسات التي من المفترض أن ترتقي بمستوى المعلم وتقوم بتدريبه مثل الأكاديمية المهنية للمعلمين وغيرها. أيضا يوجد رقابة شديدة ومركزية على عمله وبالتالي ليس لديه المساحة لخلق بيئة تعليمية تشاركية في الفصول. هذه المشاكل تغذي بدورها بعض الظواهر أهمها الدروس الخصوصية التي تهدد مباشرة حق معظم الأطفال المصريين في الحصول على حقهم في التعليم، علاوة على ظاهرة العنف في المدارس التي أصبحت منتشرة سواء من المعلمين تجاه التلاميذ وأحيانا العكس[71].

إذن فإن نظام التعليم في مصر لا يوفر تعليم لكل الأطفال ولا يمكن الالتحاق به بشكل عادل بغض النظر عن الجنس أو الحالة الاقتصادية والاجتماعية. ولا يوفر تعليما مقبولا ومتعددا يسمح بالاختلاف. بالإضافة إلى ذلك فإن نظام التعليم في مصر غير مهيئ لاستقبال والتعامل مع ذوي الاحتياجات الخاصة[72]. فهناك جهود لبناء مدارس خاصة لهم وإدماجهم في المدارس الحكومية ولكنها ليست كافية لإدماج هذه الفئة بشكل كامل. ذلك بالإضافة إلى إنه ليس هناك مؤشرا إلى مدى تكيف المناهج وطرق التدريس المتبعة مع الحالة الخاصة لهؤلاء الأطفال. وبالنسبة لعمالة الأطفال فإن النسب تتراوح بين 3-15% [73]من الأطفال المصريين يعملون. ورغن أننا لم نستطع الوصول إلى نسب توضح العلاقة بين التعليم والعمالة ولكن الأكيد أن العمل قد يعيق التلميذ أن يتبع العملية التعليمية بشكلها الحالي. لا يتميز النظام التعليمي بالمرونة الكافية للتأقلم مع ظروف هؤلاء الأطفال وتوفير ما يحتاجونه من مهارات في حياتهم اليومية. تغذي كل هذه العوامل الأمية حيث وصلت نسبة الأمية إلى 21% من المصريين أي 17 مليون مواطن منهم 61% من النساء ومنهم حوالي 2 مليون من الشباب (15-35 عاما)[74].

الجزء الثاني: منهجية وضع المناهج الدراسية في مصر والتجارب الدولية

كما أوضحنا سابقا فإن النظام التعليمي المصري من أقدم وأضخم النظم التعليمية في الوطن العربي ويزداد مرتاديه مع زيادة السكان المستمرة وخاصة الشريحة العمرية الأصغر. مما يجعل تحديات التعليم في مصر متعددة ومعقدة

---

[68] المرجع السابق

[69] المرجع السابق

[70] ATTALA Motaz and MAKAR Farida, Nationalism and Homogeneity in Contemporary Curricula, Egyptian Initiative for Personal Rights, August 2014, p.31

[71] شاهد الأفلام الوثائقية" "أ ب ت" إخراج/ شيرين طلعت، https://www.youtube.com/watch?v=iwtVlNQhlUg و"يوم عادي" إخراج/ شكري الخليفي

[72] الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030، مرجع السابق، ص. 29-32

[73] Working Children: issues and impact, UNICEF Egypt, http://is.gd/jWfCIw

[74] «Adult and Youth literacy, 1990-2015. Analysis of data or 41 selected countries», Report of UNESCO Statistics Institute, 2012, p.18

وتؤدى إلى عدم توافر "الحق في التعليم" بعناصره المختلفة. بالإضافة إلى تحديات النظام التعليمي المصري ليصبح متاحا لكل الأطفال بشكل عادل وعالي الجودة ومتأقلم فإن مركزيته الشديدة واحتكار الدولة من خلال الوزارة لل"تعليم" أدى ذلك إلى عدم إتاحة فرصة لخلق قنوات أخرى للتعلم وإعاقة الأطر التنظيمية والتشريعية للتعليم المجتمعي والأهلي.[75]

لقد أكدت استراتيجية التعليم التي أعدتها الوزارة على وجود ثلاثة تحديات رئيسية هم الإتاحة والجودة وإدارة النظام التعليمي. ولقد تم تفصيل كل تحدٍ مع إعطاء رؤى لإصلاحه. سنهتم في هذا الجزء على تحدي الجودة بالتركيز فيما يتعلق بالمناهج الدراسية ومنهجية ومراحل إقرارها في مصر، وكيف يتوافق ذلك مع عناصر الحق في التعليم. كما سنقارنه بنظم تعليمية أخرى ذات مؤشرات جودة عالية مثل فنلندا التي تعتبر من أحسن الدول في جودة التعليم على مستوى العالم وفرنسا لتأثر النظام التشريعي والتعليمي المصري بها ورغم ذلك فإنها تبلي بلاءً أفضل وتونس لكونها من أحسن النظم التعليمية على المستوى العربي.

سنقوم أولا بتوضيح أسباب التركيز على قضية وضع المناهج دون غيرها في ظل تحديات معقدة ومتعددة للتعليم في مصر. ثم نعرض بشكل موجز فلسفة التعليم من خلال النصوص الدستورية والقانونية بين الدول المختلفة وكيف يؤثر ذلك على أداء النظام التعليمي ككل خاصة المناهج الدراسية. أخيرا سنركز على منهجية وضع المناهج بين المركزية والتشاركية من خلال التجارب الدولية المختلفة وما لذلك من تأثير على جودة العملية التعليمية ككل.

أ. المناهج: عصب العملية التعليمية

خلال العقود الأخيرة، ركز الاهتمام بقضايا التعليم على المعايير الكمية مثل عدد الملتحقين بالمدارس وعدد المدارس المبنية في مقابل إهمال المعايير الكيفية. يمكن تفسير ذلك بتركيز المجتمع الدولي ممثلا في المنظمات الدولية المانحة على "التعليم للجميع" كأحد أهداف الألفية الجديدة. لكن أيضا بسبب أن المعايير الكمية قابلة للقياس والمقارنة وتوضيح أنه قد تم التقدم أو التخلف في حين أن المعايير الكيفية أصعب في القياس وتعتمد بشكل كبير على ظروف كل مجتمع على حده. ويرجع ذلك أيضا إلى تطور خطاب دولي وقومي يحول التعليم من حق لكل مواطن أن يكون متوفرا ومتأقلما مع تطورات مجتمعه والعالم إلى خدمة يحصل عليها سواء من الدولة أو القطاع الخاص.

يعتبر توفير التعليم وتعميمه مهما لكن الأهم هو ماهية هذا التعليم وجودته وكيف يقدم ومن يقدمه وفي أي بيئة يقدم. كل هذه الأسئلة تهتم بجودة التعليم، بالكيف ليس الكم. انطلاقا من أن التعليم حق وليس سلعة وأن الدولة مسؤولة عن هذا الحق يجعلنا نتساءل عن فلسفة التعليم في هذه الدولة، أي ما هدف التعليم وماذا تريد أن تقدمه للتلاميذ وكيف يتم النظر إلى التلاميذ كمواطنين أم فاعلين أم قوى عاملة؟ كل هذه الأسئلة التي قد تبدو فلسفية إلا إنها تؤثر بشكل مباشر في محتوى ما يتم تقديمه فعليا للأطفال في المدارس وكيفية تقديمه، وذلك ما يسمي بالمنهج.

المنهج هو المبادئ والأهداف التعليمية والتربوية التي تترجم في شكل مراحل دراسية وكتب مدرسية ودروس في المدارس. المنهج هو قلب العملية التعليمية حيث أنه العامل الذي يؤثر بشكل مباشر في تكوين شخصية الأفراد وتشكيل وعيهم ونظرتهم وطريقة تعاملهم مع أنفسهم والعالم. ظهرت الكتب المدرسية منذ القرن السادس عشر لكن ظهر المنهج كمفهوم في العملية التعليمية مع بدايات القرن العشرين[76] مع تطور وتشعب النظم التعليمية والتربوية في الدول المختلفة وتختلف المعاني التي تستخدم في كل بلد للإشارة للمنهج: الكلمة الأشهر في البلاد الناطقة باللغة الإنجليزية هي

[75] نيرة عبد الرحمن، العمل الأهلي في مجال التعليم في مصر بين 2000 و2011، رسالة ماجستير، جامعة السوربون، 2013

[76] Alberto Arenas, The Intellectual Development of Modern Schooling: An Epistemological Analysis, Universitas Humanística, no.64 July- December 2007, pp. 165-192

curriculum في حين أن في البلاد الناطقة بالفرنسية يشار اليها بـ programme scolaire أي البرامج الدراسية. في مارس 2006، قامت اليونسكو بنشر دراسة حول مفهوم المناهج وتقييم تطوير المناهج وتتناول كل المفاهيم وتعريفاتها بشكل مفصل[77].

ليس هناك دراسات تؤكد على جمود المناهج الدراسية المصرية وعدم تركيزها على شخصية الطفل ولكن هناك مؤشرات لتدهور جودة التعليم. تأتي مصر في مؤخرة الدول من حيث جودة التعليم الابتدائي في تقرير التنافسية العالمية. رغم أن هذا التقرير لا يوضح بشكل مفصل المقصود من جودة التعليم الابتدائي وان الاستبيان مبني على آراء رجال الأعمال في التعليم إلا أنه يظل مؤشرا على جودة التعليم[78]. من المؤشرات الكمية التي تقيس جودة التعليم أيضا هي اختبارات دولية مثل PISA وTIMSS الا أن معظمها يقوم بين الدول المتقدمة وليس هناك مؤشرات لمصر.

لا يجب فقط الاستناد إلى المؤشرات والدراسات الدولية التي تؤكد على الوضع المتدني لجودة التعليم والمناهج في مصر. لقد اكدت استراتيجية الوزارة أن المناهج تعاني من الجمود وعدم مواكبة المستجدات العالمية. وقد أرجعت ذلك إلى "*غياب الرؤية الشاملة في تجديد المناهج، والارتكان في عملية التحديث إلى مفهوم الاجتزاء الذي يقوم على خلط أجزاء من مناهج دولية غير متجانسة، وكذلك، انفصام المنهج وطرائق التعليم والتعلم عن الواقع الحالي للبيئة المدرسية، وبرامج تأهيل الكوادر التربوية المختلفة مع ضعف مشاركة المعلمين في المناقشات الخاصة بالمناهج والمهارات المطلوب تعلمها وضعف مساهمتهم في بناء المواد التعليمية المساعدة حتى داخل حجرات الدراسة*". إذن تعترف الجهات الرسمية نفسها بوجود مشكلة في المناهج الموجودة بل بوجود مشكلة في فلسفة وآلية تغيير هذه المناهج.

إن الانتقادات الموجهة للمناهج لا تقتصر على الوزارة لكن كل المعنيين بشأن التعليم. لقد صدر تقريرا من المبادرة المصرية للحقوق الشخصية حول المناهج الدراسية خاصة التاريخ والتربية الوطنية وعلاقتهم بالوطنية. أكد الباحثين –بعد الاطلاع على المناهج منذ بدايات القرن العشرين حتى يومنا– على أن المناهج الدراسية تؤكد دائما على سردية تاريخية موحدة تلك التي يتبناها النظام السياسي خاصة بعد ثورة 1952 وأنها لا تترك مجالا للتفكير أو النقد أو الاستناد على المصادر الأولية للتاريخ[79]. لقد ازداد النقد الموجه للمناهج منذ 2011 لظهور أو اختفاء بعض الأحداث أو الشخصيات وفقا للأحداث السياسية. لقد قام فريق جريدة المصري اليوم بإصدار تقرير صحفي في أبريل 2015 حول المناهج الدراسية وكيف يتم استخدامها سياسيا من قبل النظم السياسية المختلفة. أكد هذا التقرير على تبادل الاتهامات الخاصة بالمناهج الدراسية بين مركز تطوير المناهج المعني بوضع المنهج وبين المدرسين وبين الأهالي[80]. وقد تأكد ذلك خلال لقائي بمديرة المركز حيث أكدت أن المناهج يتم وضعها وتطويرها وفقا لمعايير علمية وأن المشكلة تكمن في تدريب المعلمين أو شكل الاختبارات أو في طريقة تعامل الأهالي مع التعليم والتركيز على الامتحانات فقط وأن ذلك يخرج من نطاق مسؤولية المركز[81]. في حين أن المدرسين يرون أن الوزارة هي المسؤولة وأن المناهج يتم تغييرها بدون خطة واضحة وبدون إشراكهم في العملية[82].

---

[77] Christian Depover, "Conception et pilotage des reformes du curriculum", UNESCO, mars 2006

[78] معتز عطا الله، بعض الحقائق عن ترتيب مصر في مؤشر قياس جودة التعليم، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 25 سبتمبر 2013، http://is.gd/h0Ai1Q

[79] فريدة مقار ومعتز عطا الله، القومية والتجانس في المناهج الدراسية، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، أغسطس 2014

[80] خبراء: المناهج ساحة للصراع السياسي.. وتأليف الكتب «حسب نظام الحكم»، المصري اليوم، أول أبريل 2015، http://is.gd/MypTx9

[81] لقاء مع د. ثناء جمعة، مديرة مركز تطوير المناهج، 18 مايو 2015

[82] المدرسون: اتهامنا بتشويه المناهج «افترا» والوزارة تحذف بمنطق «ريّح دماغك»»، المصري اليوم، 1 أبريل 2015، http://is.gd/CzkXui

من المفارقات المهمة في نظام التعليم المصري هو أن الطفل وأسرته أخر من يتم التفكير فيهم بشكل مباشر. لم يغفل تقرير المصري اليوم استطلاع رأي الأهالي الذين أكدوا على أن محتوى المناهج كبير ويرهقهم ويرهق الأطفال ويؤكد على الحفظ والتلقين وليس التفكير[83]. ذلك لا ينفي أن هناك حاجة إلى تغيير ثقافة الأهالي ورؤيتهم للتعليم وهدفه ولكن تلك النظرة انعكاس لتوجه عام للتعامل مع التعليم كخدمة وليس كحق كما أوضحنا سابقا.

خلال كتابة هذه السطور، تم تدشين حملة إلكترونية من قبل مجموعة من الأهالي على موقع التواصل الاجتماعي الفيسبوك عنوانها "التمرد على المناهج التعليمية"[84] والتي انتشرت بشكل سريع جدا حيث وصل عدد الأعضاء أكثر من 30 ألف عضو في ثلاثة أيام. وتشهد المجموعة مشاركة عالية من أولياء الأمور الذين يطالبون بأن يتم تغيير المناهج حتى لا تكون عبئا عليهم وعلى أبنائهم وأن هذه المناهج لا تفيد أبناءهم في النهاية. رغم أن هذه الحملة تعتبر مقتصرة على طبقة اجتماعية قادرة ماديا لديها القدرة على التعبير عن مطالبها من خلال التواصل الاجتماعي والتي يذهب معظم أبنائها إلى المدارس الخاصة لكن تظل مؤشرا على عدم الرضا بالمناهج الحالية.

هنا يجب الإشارة إلى أن تدهور جودة التعليم في المدارس الحكومية أدى إلى زيادة المدارس الخاصة سواء التي تقدم المناهج القومية أو المناهج الدولية ويؤدي ذلك إلى زيادة الفجوة بين الطبقات الاجتماعية حيث أن طالب المدرسة الخاصة أو الدولية يحصل على تعليم ورعاية أفضل من زميله في المدارس الحكومية. ذلك يناقض بشكل مباشر احترام الحق في التعليم وتوفيره بشكل متساو وعادل بين الجميع. إن أغلبية الأطفال الذين يذهبون إلى المدارس الحكومية في كل أنحاء الجمهورية قد يصلون إلى المرحلة الإعدادية دون أن يكونوا قادرين على الكتابة أو القراءة. ويرجع ذلك إلى أسباب مختلفة مثل عدم اهتمام المدرس بالعملية التعليمية أو عدم اهتمام الطفل. لكني أرجع ذلك إلى فلسفة التعليم نفسها التي أدت إلى وضع منهج لا يساعد على تحفيز الطفل للتعليم ولا يجعل من المعلم شخص له مكانة اجتماعية ويحصل على مستحقاته المادية التي تجعله يقوم بواجبه على أكمل وجه.

بالتالي لا نستطيع تحليل ما وصلت اليه المناهج من تدهور دون فهم الهدف من التعليم في دولة ما، والأهم فهم وتحليل العملية والمراحل التي تنشئ هذه المناهج. تؤثر العملية بشكل مباشر على المنتج النهائي: هل كانت تشاركية تدمج كل المعنيين بالعملية التعليمية سواء تنفيذيين، سلطات تشريعية، مدرسين، أهالي وتلاميذ؟ أي هل كانت مركزية أم تشرك الثقافات والبيئات المختلفة الموجودة في إطار دولة واحدة؟

ب. فلسفة التعليم بين التركيز على الهوية الوطنية والتركيز على الطفل

كما أوضحنا يقع المنهج الدراسي في قلب العملية التعليمية لما له من أهمية مباشرة في تكوين شخصية المتعلمين ولتجسيده اهداف التعليم العامة في هذه البلد. ويتضمن المنهج المحتوى العلمي في الكتب الدراسية لكن أيضا طرق التدريس وطريقة العرض وكيفية التقييم. تعتبر المناهج العامل الرئيسي الذي يعتمد عليه جوده العملية التعليمية. لاختلاف المناهج بين الدول وصعوبة تقييمها، هناك بعض المؤشرات التي تختبر تحصيل التلاميذ في بعض المواد خاصة العلمية مثل الحساب والعلوم واللغات. يضاف إلى ذلك مؤشر عدد التلاميذ في الفصل وعدد التلاميذ لكل المدرس. تعتبر هذه المؤشرات محاولة لقياس جودة التعليم بشكل كمي حتى يمكن المقارنة بين مستويات الدول. لكن تظل هذه المؤشرات غير دالة لمدى جودته. يعتمد المنهج في أي دولة علي مجموعة القيم والأطر التي يسند عليها التعليم في هذه البلد، أي فلسفة التعليم. كما يعتمد على عملية وضعها.

[83] أولياء الأمور: المناهج تعجيزية والطلاب: أهم حاجة الدرجات، المصري اليوم، أول أبريل 2015، http://is.gd/YsrmUO

[84] مجموعة "التمرد على المناهج التعليمية"، موقع التواصل الاجتماعي الفيسبوك، اخر مشاهدة 18 مايو 2015، http://is.gd/nWvG0z

"التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقا لمعايير الجودة العالمية."

مادة 19 في دستور جمهورية مصر العربية عام 2014

يعتبر الدستور النص الذي يضع الأطر العامة لكل الحقوق في دولة ما. في حالة التعليم يعبر الدستور عن الهدف العام من التعليم في بلد ما ويؤثر الهدف على الأطر العامة للمناهج ومن ثم على عملية التعليم ككل. الهدف الرئيسي من التعليم في مصر هو" *بناء الشخصية المصرية والحفاظ على الهوية الوطنية*". لكن ما هي مكونات هذا الشخصية وصفاتها وما هي مقومات الهوية الوطنية، فإن ذلك غير واضح[85]. في حين أن "المنهج العلمي" وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار تأتي في المرتبة الثالثة من الأهداف دون أي ذكر للطالب والمتعلم بشكل مباشر. في حين أكد الدستور التونسي أيضا على الهوية لكن يركز أيضا على ضرورة الانفتاح على العالم الخارجي سواء من خلال تعلم اللغات أو نشر ثقافة حقوق الإنسان كما هو موضح أدناه.

"التعليم إلزامي إلى سن السادسة عشرة. تضمن الدولة الحق في التعليم العمومي المجاني بكامل مراحله، وتسعى إلى توفير الإمكانيات الضرورية لتحقيق جودة التربية والتعليم والتكوين. كما تعمل على تأصيل الناشئة في هويتها العربية الإسلامية وانتمائها الوطني وعلى ترسيخ اللغة العربية ودعمها وتعميم استخدامها والانفتاح على اللغات الأجنبية والحضارات الإنسانية ونشر ثقافة حقوق الإنسان".

مادة 39 من الدستور الجمهورية التونسية عام 2014

في حين أن المادة الرئيسية المتعلقة بالتعليم في الدستور الفنلندي تؤكد على حق الجميع في أن يحصلوا على التعليم وأن يكون للجميع الفرصة نفسها بشكل عادل بدون الإشارة لهدف محدد واحد كالقومية أو الحفاظ على الهوية.[86] تم تفصيل الهدف من التعليم في القانون الخاص بالتعليم الذي يضع المتعلم/الطفل في محورها. بالإضافة إلى التركيز على الطفل بشكل مباشر فإن الهدف من التعليم في فنلندا هو تأهيل الطفل أن يكون جزء من الإنسانية وأن يكون مسؤول تجاه مجتمعه.

"***أهداف التعليم:***

1. الغرض من التعليم المشار إليه في هذا القانون هو دعم نمو التلاميذ إلى الإنسانية وإلى أن يكونوا أعضاء مسؤولين أخلاقيا تجاه المجتمع وتزويدهم بالمعرفة والمهارات اللازمة للحياة. علاوة على ذلك، فإن الهدف من التعليم ما قبل الابتدائي، كجزء من التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، هو تحسين قدرة الأطفال على التعلم.

2. من المفترض أن يعزز التعليم الحضارة والمساواة في المجتمع وفي التلاميذ كشروط مسبقة للمشاركة في التعليم وغيرها من الأنشطة التي تنميهم خلال حياتهم.

3. إن الهدف من التعليم يجب أن يكون كذلك لتأمين مساواة كافية في التعليم في جميع أنحاء البلاد."

مادة 2 من قانون رقم 628 الخاص بالتعليم الفنلندي الصادر عام 1998

---

[85] Farida Makar, "Education with a higher goal?", Mada Masr, 19 December 2013, http://is.gd/Awronw

[86]"لكل شخص الحق في التعليم الأساسي مجانا دون مقابل. يوضح الأحكام على واجب الحصول على التعليم. يتعين على السلطات العمومية، على النحو المنصوص عليه بالتفاصيل في القانون، ضمان تكافؤ الفرص للجميع في الحصول على الخدمات التعليمية الأخرى وفقا لقدراتهم واحتياجاتهم الخاصة، فضلا عن فرصة لتطوير أنفسهم دون أن تمنعهم المصاعب الاقتصادية. حرية العلوم والفنون والتعليم العالي مضمونة" مادة 16 من دستور فنلندا 1999

هذا لا يعني أن المناهج الدراسية في فنلندا لا تهتم بهوية الأطفال وانتمائهم لفنلندا كوطن ولكن يأتي ذلك من فلسفة أن الطفل يجب أن يتعرف على المجتمع الذي يعيش به ويتعرف على سماته بالإضافة إلى التركيز على الانفتاح على العالم. يتضمن المنهج الدراسي الفنلندي دروس عن تاريخ البلد والقيم وأيضا الدين، ولكن الأهداف ليست بناء هوية فنلندية بل قدرة الطلاب على تحليل الظواهر الاجتماعية وتعرفهم على أنفسهم وعلى بيئتهم[87]. قد يتم تفسير التأكيد على الهوية الوطنية والثقافية في مصر وتونس بتعرض هذه البلاد للاستعمار ورغبة هذه الدول على التأكيد على وحدة أراضيها وهويتها من خلال نظامها التعليمي[88]. لكن يظل هذا التفسير غير مكتمل ويضاف إليه الصراع الفكري الدائم في هذه الدول بين الحداثة والهوية، الصراع المتأثر أيضا بعامل وقوعهم تحت القوي الاستعمارية. إلا أن عدم التركيز على الطفل وبناء شخصيته بغض النظر عن تشكيل هويته يؤدى إلى فقدان التعليم جوهره الأساسي وهو إعطاء الأفراد المعارف والإمكانيات اللازمة للتعرف على أنفسهم وعلى العالم من حولهم. يقترب النموذج الفرنسي من النموذج الفنلندي من حيث أنه يؤكد على حق التعليم في الدستور ثم يفسر كل ما يتعلق بالتعليم في قانون يتم تعديله بشكل دوري حسب المتغيرات. ويتم التأكيد في المادة 1 من هذا القانون أن التعليم يعتمد على الأطفال والتلاميذ ثم تؤكد المادة على ضرورة توفير التعليم بشكل عادل بين كل الطلاب وعلى التأكيد خلال العملية التعليمية على مبادئ الجمهورية من حريات وحقوق. ثم تذكر في نهايتها ضرورة تعلم اللغة الفرنسية[89].

قبل أن نفصل منهجية ومراحل وضع المنهج في مصر والتجارب الدولية، يجب أن نلخص أهم التحديات التي تواجه المناهج في مصر طبقا لكل ما تم التطرق اليه:

- عدم تركيز المناهج علي الطالب بشكل مباشر وتعليمه ما يلزمه في حياته.
- عدم موائمتها لتغيرات العصر ليس فقط من حيث التقنيات لكن الفلسفة وأحدث ما توصلت اليه العلوم.
- عدم وجود تنسيق واضح بين واضعي المناهج والمدرسين وتدريبهم.
- جمود ونمطية أساليب التقييم.
- جمود المناهج وعدم قابليتها لمشاركة الطلاب وتنمية مهارات النقد لديهم.
- عدم وجود تكافؤ في الفرص بين المدارس الخاصة والحكومية من حيث جودة المناهج.
- المركزية الشديدة في وضع المناهج كما سنوضح في الجزء القادم.

ج. منهجية ومراحل وضع المنهج بين المركزية والتشاركية

طبقا لدراسة اليونسكو حول تقييم المناهج، يعتمد وضع المناهج على القيم التي تحكم مجتمع ما والاحتياجات والمطالب في المجتمع وتتأثر بالسياسة التعليمية.

بالتالي تعتمد منهجية وضع المناهج الدراسية على كيفية التعرف على القيم والاحتياجات والتعبير عنها خلال مراحل وضع المناهج. كلما كانت العملية تشاركية تسمح للمعنيين بالتعبير عن آرائهم كلما كان المنهج معبرا عن قيم واحتياجات ومطالب المجتمع. كما انه يجب توافر القدر الكافي من المرونة والابتكار

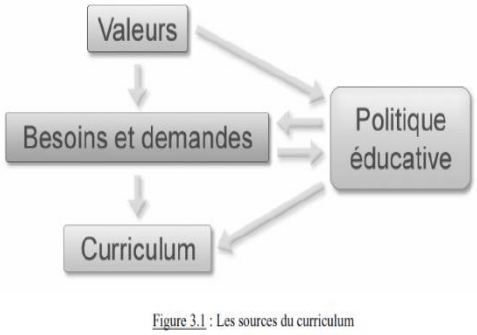


Figure 3.1 : Les sources du curriculum

شكل 3: مأخوذ من ورقة اليونسكو لتقييم المناهج

[87] National Core Curriculum 2004, Finnish National Board of Education, http://is.gd/wnubmo

[88] Christian Depover, ibid., p. 12

[89] المادة 1 من قانون التعليم الفرنسي، http://is.gd/x2ealT

في المناهج وأن توفر المعرفة والإمكانيات اللازمة للطفل/المتعلم للحياة لتنمية شخصيته وقدراته بشكل مستقل[90]. إذا كانت العملية التي تنشئ هذا المنهج تتسم بالمركزية الشديدة والتكتم، إذن كيف يمكنها أن توفر هذه المرونة والتركيز على الطفل في البيئات المختلفة في دولة ما؟ سؤال يجب أن نطرحه على أنفسنا خلال تعرفنا على منهجيات وضع المناهج في الدول المختلفة.

لقد حاولنا خلال البحث أن نجد نصا قانونيا يوضح منهجية وضع المناهج في مصر، فلم نجد إلا قرار وزير التربية والتعليم رقم 263 لسنة 2014 بشأن اللائحة التنظيمية لإعداد الكتب والمطبوعات الدراسية والوسائل التعليمية. وقد تأكد عدم وجود أي نص قانوني يوضح هذه العملية خلال لقائنا مع مديرة مركز تطوير المناهج حيث شرحت د. ثناء العملية كما هو موضح في الشكل أدناه.

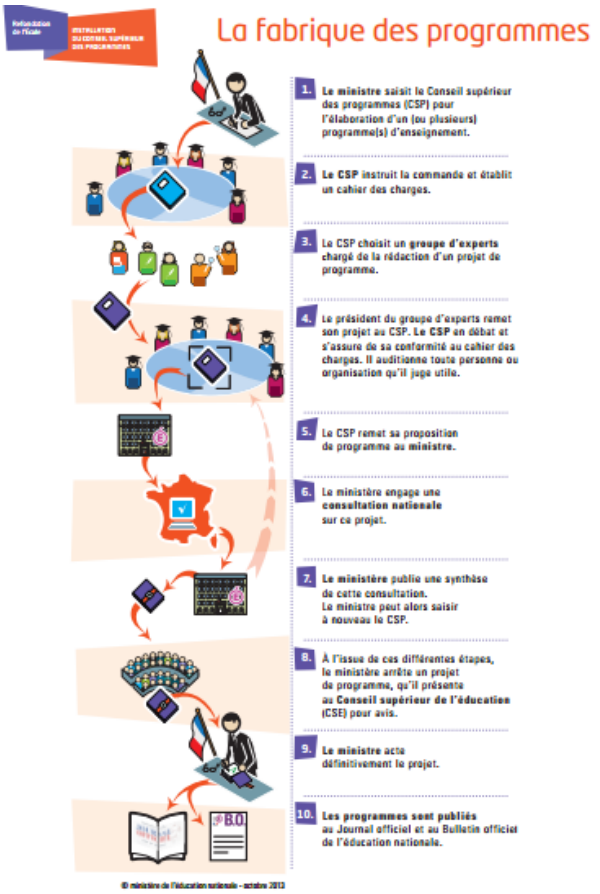
شكل 4: صورة لآلية تطوير المناهج الدراسية، معلقة على حائط مكتب مدير مركز تطوير المناهج، تصوير الباحثة خلال اللقاء مع مديرة المركز، 18 مايو 2015

وضع الإطار العام للمناهج الموضح في المرحلة الأولي في الشكل بين 2010–2011 ويعتبر أول إطار عام للمناهج في مصر، وتم وضعه وفق عملية مقصورة على العاملين في وزارة التربية والتعليم سواء في القاهرة أو المحافظات الأخرى. وفقا لحواري مع مديرة مركز تطوير التعليم[91] فإن إعداد الوثائق الفنية وأدلة التأليف والتحكيم التي تساعد على إخراج الكتاب المدرسي مقصورة على العاملين في المركز وموجهين المواد المختلفة بداخل وزارة التربية والتعليم. وقد أشارت إنه في أخر

[90]Christian Depover, ibid.

[91]لقاء مع د. ثناء جمعة، مديرة مركز تطوير المناهج، 18 مايو 2015

تغيير للمناهج تم أخذ رأي بعض المدرسين لكن ذلك لا يحدث بشكل دوري. بالتالي تعتمد عملية وضع المناهج في مصر على مركزية شديدة وحالة من التكتم وعدم إشراك القطاعات المعنية بالتعليم مثل الأهالي، التلاميذ، الجمعيات بل وحتى المدرسين. المشكلة الثانية هي أنه بالرغم من تبني الإطار لغة التعليم التقدمي إلى حد ما إلا أننا لا نجد تطبيق لتلك اللغة في المناهج التي وضعت في أعقاب ظهوره مما يوضح عدم جدية الوزارة فيما يخص تطوير المناهج. وهذا يطابق الكلام الذي تكرمت به مديرة المركز عن أن المناهج المصرية لا تحتاج التطوير لأنها "جيدة وتتطابق المعايير الدولية".



شكل 5: صورة مأخوذة من ورقة توضيحية للمجلس الأعلى للمناهج وزارة التعليم الفرنسية

تقترب فرنسا من الحالة المصرية في أنها دولة مركزية، حتى عام 2013 لم يكن لديها جهة واحدة مسؤولة عن وضع المناهج الدراسية كما انها لديها أكثر من 300 وثيقة تخص المناهج[92]. ليس هناك تجانس بين المراحل المختلفة أو تكامل ولا يعلم كل المدرسين ماذا يجب أن يتعلم التلميذ في كل مرحلة دراسية بشكل دقيق. بالإضافة إلى جهود اللامركزية وإعطاء السلطات المحلية بعض المهام على مستوى التعليم منذ الثمانينيات التي ظلت مقصورة على إنشاء وإدارة المدارس في القطاعات والمحافظات وإجراء امتحانات نهايات المراحل الدراسية، ظل وضع المناهج الدراسية مركزيا من سلطات الوزارة في باريس. في 2013، تم إنشاء المجلس الأعلى للمناهج بهدف أن تكون عملية وضع المناهج شفافة وتحدث بشكل مستقل. يختار الوزير رئيس المجلس ثم يقوم الأخير باختيار 18 عضوا يضمن فيهم تمثيلا عادلا بين الجنسين ويكون ضمن الأعضاء 6 أعضاء من المجالس النيابية وأن يكون الباقي خبراء في شئون التعليم. يقوم المجلس بتحديد المبادئ الرئيسية للمناهج ويأخذ أراء المتخصصين في كل المجالات ثم يتم عرض الوثائق على المجلس الأعلى للتعليم قبل أن يتم إقرارها من الوزير[93]. يأتي هذا التغيير في إطار تطوير التعليم في فرنسا الذي بدأ في السنوات الأخيرة.

يوضح شكل 5 عملية وضع المناهج في فرنسا التي تظل مركزية مقصورة على الخبراء والوزارة وليس هناك إشراك للسلطات المحلية لكنها أكثر تمثيلا من الحالة المصرية حيث أن هناك تمثيل لأعضاء المجالس النيابية المنتخبين وأن الخبراء يتم اختيارهم على أسس علمية ومن التخصصات المختلفة.

---

[92] Roger-François Gauthier, Maryline Coquidé et Dominique Raulin, « France: l'avancée du Socle commun et les
questions posées », Revue internationale d'éducation de Sèvres [En ligne], 56 | avril 2011,

[93] Installation du conseil superieur des programmes, dossier de presentation, Ministere Education Nationale, octobre 2013

أما بالنسبة لفنلندا التي يعتبرها الدول الأوروبية والولايات المتحدة أنها حققت معجزة في التعليم، تقوم عملية وضع المناهج على اساس مشاركة السلطات المحلية بل والأهالي والمعلمين. لقد بدأت فنلندا في السبعينيات عملية تطوير النظام التعليمي بهدف تحقيق العدالة بين كل الأفراد في المجتمع في الحصول على نفس فرصة التعليم. في سبيل ذلك كان التعليم مركزيا، وكانت وثيقة المناهج تصدر بشكل مركزي إلى كل أنحاء فنلندا. الا أنه منذ أواخر الثمانينيات وخلال التسعينيات بدأت عملية تدريجية لتفعيل اللامركزية وإعطاء السلطات المحلية المزيد من السلطات والصلاحيات الخاصة بالتعليم التي تذهب إلى إقرار مناهج محلية معتمدة على وثيقة المناهج التي يتم إصدارها من المجلس القومي للتعليم الفنلندي. الآن تملك المدارس الفنلندية الكثير من الاستقلالية في تحديد ما سيتم تدريسه وفقا لوثيقة المنهج المحلية والوثيقة الرسمية للمنهج على المستوى القومي.[94]

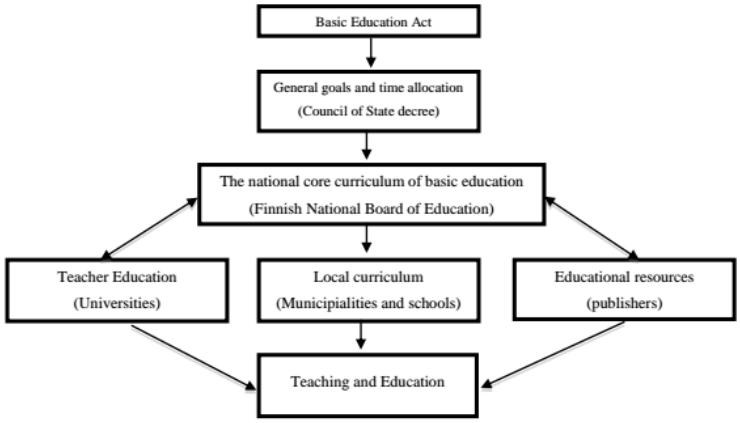


Figure 1: The Steering System of Basic Education.

شكل 6: نظام توجيه التعليم في فنلندا

إن وثيقة المنهج التي يتم إصدارها من المجلس القومي للتعليم تقوم على مجموعة من النقاشات وورش العمل الموسعة على مستوى كل المحليات كما أن لها ثلاث وظائف رئيسية: إدارية وفكرية وتربوية. إنها توضح الهدف الأساسي من التعليم في فنلندا كما إنها توضح المواد الدراسية لكل مرحلة عمرية مع توضيح الأهداف من تلقينها للمتعلمين وما يجب أن يصل إليه المتعلم بعد أن يتعرض لهذه المعارف. كما إنها تقسم عدد الساعات ولكن للسلطات المحلية والمدارس أن تترجم هذه الوثيقة بالشكل الأنسب للبيئة المحلية من حيث الموضوعات وعدد الساعات وإدارة العملية التعليمية[95]. ما يميز النظام التعليمي الفنلندي هو التدريب المكثف الذي يحصل عليه المدرس: يجب أن يكون حاصلا على درجة الماجستير. ليس ذلك فقط لكن المعلم لديه الكثير من الاستقلالية في التعامل داخل الفصل وتعتبر مهنة المعلم في فنلندا من لها مكانة اجتماعية عالية ويحصلون علي راتب عال وتدريبات مستمرة لتحسين ادائهم مع المتعلمين.[96]

لا يمكن أن يكون تحديث نظام التعليم في دولة ما بمنأى عن النظام السياسي والاقتصادي القائم في هذه الدولة. إذن يتطلب تطوير المناهج التعليمية لتكون أكثر تركيزا على الطفل وتعبر عن المتغيرات التي تحدث في العالم، تغيرات على مستوى السياسات التعليمية ومنهجية وضع المناهج، لكن أيضا تغيرات على مستوى السياسة العامة للدولة في إدارة المحليات والموازنة العامة الخاصة بالتعليم. لذلك بدأت فرنسا عملية جديدة لأن ما كان يحدث قبل ذلك لم يكن يؤدي

[94] Erja Vitikka, Leena Krokfors & Elisa Hurmerinta, "The Finnish national core curriculum: structure and development", Niemi, Toom & Kallioniemi (Eds.), Miracle of Education, University of Helsinki, 2012

[95] Finnish Education in a nutshell, Ministry of Education in Finland, http://is.gd/sl9HGO

[96] Finland – Strong Performers and Successful Reformers in Education, http://is.gd/bzP2xl

النتائج المطلوبة ولذلك بدأت فنلندا أيضا رغم كونها من أعلي الدولة كفاءة في التعليم تطوير المنهج القومي وتحديثه ليكون جاهزا عام 2016.[97]

كما أوضحنا فإن تطوير المناهج لا يمكن أن يحدث دون تحديث عملية وضع المناهج بحيث تكون أكثر تشاركية وتمثيلا للفئات الاجتماعية المختلفة بمعني أن العملية نفسها تكون واضحة وبها مراحل محددة تتم في شفافية وتشرك جميع الأطراف المعنية سواء الجهات التنفيذية من وزارة ومركز تطوير التعليم لكن أيضا الجهات المحلية والأفراد كالمدرسين والتلاميذ والأهالي. هذا بالإضافة إلى ضرورة النظر في طريقة تعيين العاملين في مركز تطوير التعليم والمعنيين بوضع المناهج في الوزارة حيث يتم تعيينهم وفق للكفاءة والخبرة في هذا المجال وليس الأقدمية وطريقة التعيين بدون قواعد واضحة كما هو الحال في معظم الجهات الحكومية. كما أنه يجب أن يكون هناك عدالة بين الجميع أمام حقهم في تعليم عال الجودة متأقلم مع ظروفهم وذلك لن يحدث إلا بتطوير المناهج وطرق التدريس في المدارس الحكومية ونظم التقييم والامتحانات التي تعتمد على الحفظ والتلقين فقط دون الحاجة إلى فهم وتنشيط قدرات الطالب النقدية. بالتالي يجب أن يكون المنهج مرن بحيث يتأقلم مع المجتمعات المختلفة الموجودة في مصر. ما يحتاجه الطالب في الواحات لن يكون مثل ما يحتاجه في الإسكندرية. الأهم أن تكون جودة التعليم على مستوى الجمهورية عالية وواحدة للجميع وأن تكون مركزة على تنمية شخصية الطالب أولا. لن يحدث ذلك دون تدريبات مكثفة للمعلمين وتطوير البيئة الدراسية داخل المدارس، بالتالي فإن تحديث عملية وضع المناهج في مصر لن تتطلب فقط المزيد من اللامركزية وإدخال عناصر كفؤة في العملية ولكن أيضا جهود من التنسيق مع الجهات المعنية بإعداد المعلمين من كليات التربية وأكاديمية المعلمين وأيضا المركز المختص بوضع الامتحانات. ليس ذلك فقط بل سيتطلب تعديلات في الميزانية حيث سيتطلب ذلك تغيير في رواتب المعلمين والحصص الخاصة بالمحافظات المختلفة وكل ما يخص طباعة الكتب الجديدة.

تطوير المناهج مطلوب ولكن إذا حدث دون منهجية معتمدة على التشاركية والتمثيل والكفاءة فلن يكون له أي صدى وسيتم إنتاج نفس أخطاء الماضي.

[97] Irmeli Halinen: General Aspects of Basic Education Curriculum Reform 2016 Finland, http://is.gd/IufZ3m

إصلاح الخدمات العامة.. أزمة قطاع السكن في مصر

شيماء الشرقاوي

باحث مساعد بمنتدى البدائل العربي للدراسات

مقدمة:

يتم طرح العديد من التساؤلات حول ماهية الخدمات العامة وما إذا كانت حق تكفله الدولة أو سلعة يدفع المواطن للحصول عليها، والأصل في الخدمات العامة أنها حق تكفله الدولة لجميع مواطنيها دون تمييز أو استثناء. تركز هذه الدراسة على مفهوم السكن وليس المسكن حيث أن الحق في السكن الملائم يعد أشمل وأعم من مجرد الحق في مسكن ملائم، فالحق في السكن يغطي المسكن الملائم والحق في البيئة والحق في المدينة وأيضا مسألة سهولة الوصول التي من ضمنها وجود خدمات النقل العام. يعد قطاع السكن في مصر من أهم القطاعات التي تواجه مشاكل متعددة وأزمة قطاع السكن في مصر لها أبعادا مختلفة سياسية، اقتصادية واجتماعية فالحديث هنا حول الحق في السكن وليس فقط حول سياسات رد الفعل التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بقطاع السكن وهو ما يظهر بصورة جلية في أزمة العشوائيات.

من الممكن تحديد أبرز المشكلات التي يعاني منها القطاع من حيث حالة السكن اللائق في مصر، تعدد الهيئات التنفيذية وحدوث تضارب بينهم في الكثير من الأحيان بسبب عدم وضوح المهام الفعلية المنوطة لكل هيئة، وأيضا قضية المخصصات المالية لكل هيئة وكيف يتم توزيع الميزانية على هذه الهيئات، وأخيرا إشكالية التشريعات المتعلقة بقطاع السكن في مصر وتحديدا إشكالية القانون المنظم للعلاقة بين المالك والمستأجر. حيث أن الهدف من هذه الدراسة هو الخروج بورقة توصيات سياسية لعرضها على البرلمان ولذا فسيتم التركيز على الجزء المتعلق بالتشريعات المنظمة لقطاع السكن، تحديدا القانون المنظم للعلاقة بين المالك والمستأجر لما فيه من إشكالات عديدة تؤثر على مفهوم السكن اللائق.

تحاول الدراسة التعرف على أهم مشكلات قطاع السكن في مصر، بشيء من التركيز على أزمة قانون العلاقة بين المالك والمستأجر وأثرها على حالة السكن في مصر، أيضا محاولة التعرف على بعض النماذج والخبرات الدولية التي عالجت هذه المشكلات.

أولا: نبذة حول مشكلات قطاع السكن في مصر

أقر ميثاق الأمم المتحدة أن الحق في السكن هو حق أصيل من حقوق الإنسان، وهو ما يعرف بـ"**حق الإنسان في السكن اللائق: حق كل امرأة ورجل وشاب وطفل في الحصول على بيت آمن يؤويه ومجتمع محلي ينتمي إليه ويعيش فيه في ظل السلم والكرامة**".

لم تهتم الدساتير المصرية سابقا بالمسائل المتعلقة بأزمة السكن، لكن مؤخرا نجد أن الدستور المصري لعام 2014 نص في **المادة (63) منه على حظر التهجير القسري التعسفي**، وجاءت **المادة (78) لتنص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية**[98]. ويعتبر من أهم التحفظات على هذه المادة أنها اقتصرت على

[98] دستور مصر 2014، http://is.gd/5MbjBZ

الحق في المسكن وليس الحق في السكن وهذا فيه انتقاص واضح من هذا الحق، حيث أن الحق في السكن يشتمل على سبيل المثال على بيئة المسكن وهي مكون هام من هذا الحق.[99]

نبذة حول الحق في السكن اللائق:

تم ذكر الحق في السكن اللائق (الملائم) في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966. ومنذ ذلك الحين، اعترفت معاهدات دولية أخرى من معاهدات حقوق الإنسان أو أشارت إلى الحق في السكن اللائق أو بعض عناصره، مثل حماية مسكن الشخص وخصوصيته.

ينطبق احترام الحق في السكن اللائق على الدول، بوصفها صدقت جميعها على واحدة على الأقل من المعاهدات الدولية التي تشير إلى الحق في السكن اللائق، والتزمت بحماية الحق من خلال إعلانات أو خطط عمل أو وثائق ختامية لمؤتمرات دولية. وتحمي عدة دساتير الحق في السكن اللائق أو تبين المسؤولية العامة للدولة في كفالة إسكان ومستوى معيشي لائق للجميع. وأصدرت أيضا محاكم من نظم قانونية شتى أحكاما في قضايا تتصل بالتمتع بالحق في السكن اللائق وتشمل على سبيل المثال عمليات الإخلاء القسري، أو حماية المستأجر، أو التمييز في مجال السكن، أو الحصول على الخدمات الأساسية المتصلة بالسكن. يولى اهتمام دولي متزايد أيضا إلى الحق في السكن اللائق، من قِبل جهات منها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، ولجنة حقوق الإنسان (حل محلها مجلس حقوق الإنسان حاليا) التي أنشئت في عام 2000 "**المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب**". وقد ساعدت هذه المبادرات على توضيح نطاق الحق في السكن اللائق ومضمونه. في نفس السياق، أكدت لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحق في السكن اللائق لا ينبغي أن يفسر تفسيرا ضيقا، بل ينبغي النظر إليه على أنه الحق في العيش في مكان ما بأمان وسلام وكرامة.[100]

يشمل الحق في السكن اللائق عددا من الحقوق ومنها: حماية الفرد من عمليات الإخلاء القسري ومن تدمير وهدم مسكنه تعسفا، وحق الفرد في عدم التعرض للتدخل التعسفي في مسكنه وحياته الخاصة وشؤون أسرته، وحق الفرد في اختيار محل إقامته وفي تحديد مكان عيشه وفي حرية التنقل. ويتضمن الحق في السكن اللائق استحقاقات تشمل ما يلي: أمن الحيازة، رد السكن والأراضي والممتلكات، الحصول على السكن اللائق على قدم المساواة ودون تمييز، المشاركة في صنع القرارات المتصلة بالسكن على الصعيدين الوطني والمجتمعي. ويجب أن يوفر السكن اللائق أكثر من مجرد أربعة جدران وسقف. حيث يجب استيفاء عدد من الشروط قبل أن يكون بالإمكان اعتبار أشكال معينة من المأوى "سكنا لائقا".[101]

ولكي يكون السكن لائقا، يجب أن يستوفي، في حده الأدنى، المعايير التالية:

- **أمن الحيازة:** لا يكون السكن لائقا إذا لم يكن قاطنوه يتمتعون بدرجة من أمن الحيازة تضمن لهم الحماية القانونية من عمليات الإخلاء القسري والمضايقات وغيرها من التهديدات.
- **توافر الخدمات والتجهيزات والمرافق والبنية التحتية:** لا يكون السكن لائقا إذا كان قاطنوه يفتقرون إلى مياه الشرب الآمنة، أو الصرف الصحي الملائم، أو الطاقة للطهي، أو التدفئة، أو الإنارة، أو وسائل تخزين الأغذية، أو التخلص من النفايات.

[99] محمد العجاتي، تعليق على مقترح مواد دستور 2013، http://is.gd/JPvq6j

[100] المقرر الخاص بالحق في السكن اللائق، http://is.gd/bhQZV2

[101] المرجع السابق.

- **القدرة على تحمل التكاليف:** لا يكون السكن لائقا إذا كانت تكاليفه تهدد تمتع قاطنيه بحقوق الإنسان الأخرى أو تمس به.
- **الصلاحية للسكن:** لا يكون السكن لائقا إذا لم يضمن السلامة المادية أو يوفر حيزا كافيا، وكذلك الحماية من البرد والرطوبة والحر والمطر والريح وغيرها مما يهدد الصحة، ومن المخاطر البنيوية.
- **تيسير تلبية الاحتياجات:** لا يكون السكن لائقا إذا لم تؤخذ الاحتياجات الخاصة للفئات المحرومة والمهمشة في الاعتبار.
- **الموقع:** لا يكون السكن لائقا إذا كان منقطعا عن فرص العمل، وخدمات الرعاية الصحية، والمدارس، ومراكز رعاية الأطفال، وغيرها من المرافق الاجتماعية، أو إذا كان في مناطق ملوثة أو خطيرة.
- **الملاءمة من الناحية الثقافية:** لا يكون السكن لائقا إذ لم يكن يحترم التعبير عن الهوية الثقافية ويأخذه في الاعتبار.
- **الحماية من عمليات الإخلاء القسري:** تعد الحماية من عمليات الإخلاء القسري عنصرا أساسيا من عناصر الحق في السكن اللائق وترتبط ارتباطا وثيقا بأمن الحيازة، وتعرف عمليات الإخلاء القسري بأنها "نقل الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت ورغم إراداتهم، من المنازل والأراضي التي يشغلونها، دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية. ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (برنامج الموئل UN Habitat)، فإنه يجرى إخلاء قسري لمليوني شخص على الأقل في العالم كل سنة، فيما يهدد الملايين غيرهم بالإخلاء القسري وتجري عمليات الإخلاء القسري في ظروف ولأسباب مختلفة، منها على سبيل المثال فسح المجال لمشروعات التنمية ومشروعات البنية التحتية، وإعادة التطوير الحضري أو تجميل المدن، أو المناسبات الدولية، أو نتيجة لمنازعات على حقوق ملكية الأراضي، أو النزاعات المسلحة، أو أنماط التمييز المجتمعية. وتؤدي علميات الإخلاء القسري إلى العنف وتؤثر بشكل غير مناسب على الفقراء الذين كثيرا ما يعانون من انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان نتيجة لذلك. وفي العديد من الحالات، تعقد عمليات الإخلاء القسري المشكلة التي يزعم أنها ترمي إلى حلها. وبصرف النظر عن سببها، قد تعتبر عمليات الإخلاء القسري انتهاكا جسيما لحقوق الإنسان وانتهاكا ظاهرا للحق في السكن اللائق. ولا يمكن عموما تبرير عمليات الإخلاء الواسعة النطاق إلا في ظروف استثنائية جدا وإلا إذا جرت وفقا لمبادئ القانون الدولي ذات الصلة.[102] وفي حالة الإخلاء، إذا جاز تبريره يجب وجود ضمانات منها، استمرار المستأجر في عدم دفع الإيجار أو إلحاقه أضرارا بالعقار دون سبب معقول، وجب على الدولة أن تضمن تنفيذه بطريقة قانونية ومعقولة ومتناسبة، ووفقا للقانون الدولي. وينبغي أن تتاح لمن يجري إخلاؤه وسائل قانونية وسبل انتصاف فعالة، بما في ذلك التعويض الكافي عن أي ممتلك عقاري أو شخصي تضرر نتيجة الإخلاء. فلا ينبغي أن تؤدي عملية الإخلاء إلى أن يصبح الأفراد مشردين أو عرضة لانتهاكات أخرى لحقوق الإنسان. وعند تنفيذ عمليات الإخلاء كملجأ أخير، يجب أن تمنح الدولة للمتضررين ضمانات إجرائية فعالة قد يكون لها أثر رادع على عمليات الإخلاء المعتزمة، ومنها ما يلي: إتاحة فرصة للتشاور الحقيقي؛ الإشعار قبل إجراء الإخلاء بوقت كاف ومعقول؛ توافر المعلومات عن الإخلاء المقترح قبل تنفيذه بوقت معقول، حظر إجراء عمليات الإخلاء في الأحوال الجوية السيئة أو ليلا، توفير المساعدة القانونية لمن يحتاجونها من أجل التظلم لدى المحاكم.[103]

[102] المرجع السابق.

[103] المرجع السابق.

أحد أكثر التصورات الخاطئة شيوعا للحق في السكن اللائق أنه يقتضي قيام الدولة ببناء مساكن لجميع السكان، وقيام السكان الذين لا سكن لهم بطلب مسكن من الحكومة بشكل آلي. ومن الواضح أن الحق في السكن اللائق لا يلزم الحكومة ببناء جميع المساكن داخل الدولة بالرغم من أن أغلب الحكومات تساهم بدرجة أو بأخرى في بناء المساكن. والأصح أن الحق في السكن اللائق يشمل التدابير اللازمة للحيلولة دون التشرد، ومنع عمليات الإخلاء القسري، والتصدي للتمييز، والتركيز على الفئات الأكثر ضعفا وتهميشا، وضمان أمن الحيازة للجميع، وضمان لياقة السكن لكل شخص. ويمكن لهذه التدابير أن تستلزم تدخل الحكومة على عدة مستويات هي المستوى التشريعي أو الإداري أو السياسة العامة أو أولويات الإنفاق. ويمكن تنفيذها عن طريق نهج تمكيني إزاء المأوى تصبح فيه الحكومة جهة ميسرة لأعمال جميع المشاركين في بناء المأوى أو تحسينه بدلا من أن تكون جهة تؤدي دور توفير المساكن. شجعت الأمم المتحدة السياسات والاستراتيجيات والبرامج القائمة على النهج التمكيني منذ عام 1988. في إطار الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام 2000 بيد أنه قد يكون على الدولة، في حالات محددة، تقديم مساعدة مباشرة، بما فيها السكن أو بدل السكن، وخاصة للأشخاص المتضررين من الكوارث (طبيعية كانت أو من صنع الإنسان) ولأضعف فئات المجتمع. ومن جهة أخرى، فإن عدة تدابير من التدابير اللازمة لضمان الحق في السكن لا تتطلب من الحكومة إلا الإحجام عن بعض الممارسات أو الإجراءات. لا يمنع الحق في السكن اللائق قيام المشروعات الإنمائية التي يمكن أن تؤدي إلى تشرد الناس. يعتقد أحيانا أن الحماية من عمليات الإخلاء القسري تمنع قيام مشروعات إنمائية أو تحديثية تؤدي إلى التشرد. فهناك احتياجات لا سبيل إلى تفاديها لإعادة تطوير بعض المناطق في المدن المتنامية ولحصول الوكالات العامة على أراض لاستخدامها لأغراض عامة ولأغراض البنية التحتية. ولا يمنع الحق في السكن اللائق حدوث مثل هذا التطوير، وإنما يفرض شروطا وقيودا إجرائية له. فالمهم هو الطريقة التي توضع بها التصورات لهذه المشروعات وطريقة تصميمها وتنفيذها. فكثيرا ما تنفذ بقليل من التشاور أو دون التشاور مع المتضررين، ودون إيلاء الاعتبار اللازم لاحتياجاتهم وبذل الجهد الكافي لوضع حلول تقلل إلى الحد الأقصى من حجم الإخلاء وما يتسبب فيه من اضطراب.[104]

يرجى الانتباه أيضا إلى أن الحق في السكن اللائق يختلف عن الحق في الملكية. يعتقد أحيانا أن الحق في السكن اللائق مساو للحق في الملكية أو لحقوق الملكية. ويحاجج البعض أيضا بأن الحق في السكن اللائق يهدد الحق في الملكية. فالحق في الملكية مصون في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من معاهدات حقوق الإنسان مثل: الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المادة الخامسة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١٦)، وإن لم يذكر نصا في هذين العهدين والحق في السكن اللائق أوسع نطاقا من الحق في الملكية لأنه يتناول حقوقا ليست لها صلة بالملكية والقصد منه هو ضمان أن يكون لكل شخص مكان يتصف بالأمان والأمن ليعيش فيه بسلام وكرامة، بما في ذلك من ليسوا ملاكا. يعتبر أمن الحيازة حجر الزاوية في الحق في السكن اللائق، يمكن أن يتخذ أشكالا مختلفة، منها السكن المخصص للإيجار لفترات قصيرة أو السكن التعاوني أو الإيجار لفترات طويلة أو إقامة المالك في المسكن أو السكن الطارئ أو المستوطنات غير الرسمية. وبهذا فهو لا يقتصر على منح حقوق قانونية رسمية. وبالنظر إلى الحماية الواسعة التي يوفرها الحق في السكن اللائق، فإن التركيز فقط على حقوق الملكية قد يؤدي في الواقع إلى انتهاكات للحق في السكن اللائق، مثل الإخلاء القسري لسكان الأحياء الفقيرة الذين يقيمون في أملاك خاصة. ومن جهة أخرى، قد تكون حماية الحق في الملكية حاسمة في ضمان قدرة بعض الفئات على التمتع بحقها في السكن اللائق. فعلى سبيل المثال، كثيرا ما يكون الاعتراف للزوجات بحقوق مساوية لحقوق أزواجهن في أملاك الأسرة المعيشية عاملا هاما في ضمان إمكانية حصول المرأة على السكن اللائق على قدم المساواة ودون تمييز. يشمل الحق في السكن اللائق ضمان

[104] المرجع السابق.

إمكانية الوصول إلى خدمات كافية. ولا يقصد بالحق في السكن اللائق أن يكون هيكل المسكن وحده لائقا. إذ يجب تكون هناك أيضا إمكانية للوصول بشكل مستدام ودون تمييز إلى المرافق الأساسية للصحة والأمن والراحة والغذاء. فعلى سبيل المثال، يجب أن تكون هناك إمكانية للحصول على مياه الشرب المأمونة، والطاقة لأغراض الطهي، والتدفئة، والإنارة، ومرافق الصرف الصحي، ووسائل تخزين الأغذية، والتخلص من النفايات، وتصريف المياه، وخدمات الطوارئ.[105]

أولا: وضع السكن اللائق في مصر

في هذا الشأن من الممكن تحديد عدة أزمات مرتبطة بفكرة السكن اللائق في مصر وهي وجود ما يسمى بالعمران الخطر ويعني هذا السكن في مناطق كوارث طبيعية على سبيل المثال منطقة الدويقة أو الزلازل التي تؤدي لانهيار العقارات وما إلى ذلك. أيضا فيما يخص السكن الملائم نجد أن هناك مسألة المرافق والخدمات، فعدد كبير من المناطق السكنية في مصر تعاني من عدم وجود أي مرافق أو خدمات وزاد هذا مع زيادة معدلات الإسكان غير الرسمي (العشوائيات)، بالإضافة للعديد من مدن وقرى الريف المصري يرتبط أيضا الحق في السكن الملائم بالمجتمعات المحلية والإدارة المحلية والمشاركة الشعبية.

تختلف خصائص السكن في مصر طبقا لمعدلات فقر الأفراد، لذلك نرى هذه التفاوتات الواسعة في خصائص السكن. نجد أيضا أن الإسكان في القاهرة الكبرى يتميز بطابعه الفردي والشخصي من حيث التمويل، فأبرز الوحدات السكنية يمتلكها رجال أعمال، عائلات، أو أفراد وهناك أيضا التعاونيات وإسكان الدولة ولكنهم يعتبروا على الهامش من هذا القطاع. يعد أيضا قطاع السكن في مصر نظام محكوم بالأخلاق الفردية والتي من الصعب أن تخترقها الحكومة وعلى هذا فالقطاع تحكمه غير الرسمية. يعتبر الإسكان القومي أي الإسكان المنوطة به الدولة في أضعف مراحله، حيث أن الاعتماد على اختيار أراضي ذات تكلفة منخفضة لتأسيس مساكن مدعومة أدى إلى تفاقم مشكلات السكن في مصر حيث أن العرض لم يكن أبدا مناسب للطلب بمعنى أن هذه المساكن كانت تبتعد عن وسط المدينة أي الأماكن التي يرتكز فيها العمل، أصبحت مشكلة المواصلات من أعمق المشاكل التي يواجهها سكان هذه المناطق وبالتالي فهذه المساكن تفتقر أهم خصائص السكن اللائق أيضا لأنها لا توفر سهولة الوصول للمواطنين وتؤثر على حصولهم على فرص العمل.[106]

تعتبر من أعمق المشكلات التي تهدد فرص الحق في السكن اللائق في مصر أيضا هي **مشكلة العشوائيات**، حيث أنها تتنافي تماما مع مقومات وخصائص السكن اللائق.

في البدء، ينطوي تعريف المناطق العشوائية على مشكلات متعددة اصطلاحية وقانونية وترجع صعوبة صياغة تعريف واضح لها إلى تعقد الظاهرة ذاتها واختلاف المسميات من مجتمع لآخر ومن بلد لآخر، وبالتالي فإن التعميمات في هذا المجال لا تخلو من مخاطر، وتميل إلى اختزال الخصوصيات المحلية والقومية. وبالتالي يتم تعريف العشوائيات من منطلق التخصصات المختلفة المعنية بتلك الظاهرة مثل التعريف الرسمي، والقانوني، والعمراني، والاجتماعي، والاقتصادي، والهدف من ذلك رصد الظاهرة من مختلف أبعادها: فالتعريف الرسمي منذ عام 1993[107]، ويقصد به التعريف الذي تستند عليه أجهزة الدولة في وضع سياسات للتعامل مع ظاهرة العشوائيات والتخطيط لبرامج التطوير الحضري، حيث يعرفها مجلس الشورى المصري بأنها: "تجمعات نشأت في غيبة التخطيط العام وخروجا عن القانون وتعديا على أملاك الدولة، وبالتالي

[105] المرجع السابق.

[106] David Sims, Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control, American University in Cairo Press, 2011.

[107] حتى اليوم لا يوجد تفسير تشريعي لمصطلح العشوائيات ولم يتم ذكره في أي قانون وذكر مؤخرا في دستور 2014 دون تعريف.

تكون مناطق محرومة من كافة أنواع المرافق والخدمات الأساسية مثل: المياه، والكهرباء، ونقطة الشرطة، والوحدات الصحية، والمدارس والمواصلات. ونتيجة لحرمان السكان من الحد الأدنى اللازم للمعيشة تنتشر بينهم الأمراض المتوطنة، ويتفشى الجهل، وتسود الأمية، وتنتشر جميع أنواع الجريمة، وتتوطن بها الفئات الخارجة على القانون، وبذلك تصبح مصدرا للعنف والإرهاب".[108] ربما تكمن إشكالية هذا التعريف في فرضية ارتباط الفقر والعشوائية بالجريمة والعنف وهو في كثير من الأحيان يؤدي لرسم صورة نمطية عن العشوائيات وسكانها مما يعمق من الأزمة بدلا من أن يساعد في حلها.

في منتصف عام 2006 قامت وزارة التنمية المحلية بمبادرة مهمة بالتعاون مع الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حيث عقدت ورشة عمل تم فيها التوصل إلى تعريف موحد متفق عليه وهو: "المناطق العشوائية هي كل ما تم إنشاؤه بالجهود الذاتية، سواء مبان من دور أو أكثر أو عشش في غيبة من القانون ولم يتم تخطيطها عمرانيا، فهي مناطق أقيمت في أراض غير مخصصة للبناء كما وردت في المخططات العامة للمدن، وربما تكون حالة المباني جيدة، ولكن يمكن أن تكون غير آمنة بيئيا أو اجتماعيا وتفتقد إلى الخدمات والمرافق الأساسية". ومن الوجهة القانونية فالمناطق العشوائية تضم كل المساكن التي أقيمت مخالفة لقوانين التنظيم المعمول بها، ويشمل ذلك القوانين العمرانية، والصحية، والفنية والسلامة العامة. وقد أكد القانون 3 لسنة 1982على سمتها غير المخططة وغير الخاضعة للتنظيم، ويشير هذا التعريف إلى عدة صور أساسية للعشوائيات هي: كل المباني، أو المنشآت الإسكانية التي تتم بغير ترخيص، والإسكان الذي يتم على أرض مغتصبة أو غير مملوكة لحائزها، والمباني الواقعة خارج كردون المدينة. أما التعريف العمراني يربط بين مفهوم التدهور العمراني والمناطق السكنية المتردية والعشوائية بشكل مباشر، ومن أمثلة هذا النوع من التعريفات: السكن العشوائي ينشأ في البداية نشأة غير قانونية، ولا يدخل أصلا ضمن إطار التخطيط الحضري المركزي، كما أن هذا النمط من السكن ينشأ بواسطة الجهود الذاتية، ويظل لفترة معينة مفتقرا إلى المرافق والخدمات الحضرية. ويذهب التعريف الاقتصادي إلى أن العشوائيات هي قطاع غير رسمي خفي لا تدخل استثماراته في الثروة القومية، ولا يدخل الدخل المتحقق عنه في الناتج المحلي الإجمالي، كما أن العمالة الموظفة فيه لا تندرج في حجم القوى العاملة للدولة، ولا يتحقق عنه إيرادات لميزانية الدولة في شكل ضرائب مباشرة ودرجة مساهمته في الاقتصاد القومي لا تتناسب مع حجمه. إذن يمكن القول بأن مناطق الإسكان العشوائي هي مناطق خارج الحيز السكاني المخطط من قبل الجهات المسئولة، وقد تدخل بمرور الأيام ضمن الحيز السكاني، نتيجة لاتساع حدود المدينة، لتصبح جزءا من المدينة نفسها، كما أن هذه المناطق السكنية لا تخضع للرقابة في طريقة البناء ولا شكله ولا طريقة تنفيذه، هذا إلى جانب إنها مناطق غير مرخص فيها البناء، وتتنوع فيها أشكال البناء المختلفة ومواد البناء المستخدمة. كما أنها أرض تقع خارج الكتلة السكنية وتقام عليها مساكن دون تخطيط، وبذلك تكون هذه المساكن غير مستوفاة للشروط وخاصة الصحية، وغير متطابقة مع قوانين المباني، وتوفير المرافق. ومن العوامل التي تحدد ماهية المناطق العشوائية: قدم المباني، والتكدس السكاني، ونقص الخدمات العامة مع تلوث الماء والهواء، وعدم كفاءة شبكات الحركة والاتصال، مما يصعب معه وصول الخدمات إلى المنطقة. وتتنوع أشكال الكيانات العشوائية فقد تكون مبان هيكلية خرسانية، أو مبان على حوائط حاملة، أو مبان هيكلية غير خرسانية أو عشش أو أكشاك صفيح، وبصفة عامة يمكن أن تتعدد الكيانات العشوائية داخل منطقة معينة. وتصنف المناطق العشوائية طبقا لمعايير متعددة منها: التصنيف الجغرافي بمعنى وجود هذه المناطق على أطراف وهوامش المدن، أو في قلب المدن، أو في أراضي زراعية أو نمو على أراضي صحراوية. أيضا هناك التصنيف الاقتصادي أي طبقا للملكية بمعنى أن هذه المناطق ضمن أملاك دولة أو أملاك أفراد، وتصنفها الإدارة المحلية طبقا لكونها مناطق قابلة للتطوير أو قابلة للإزالة.[109]

---

[108] إيمان مرعى، تطور ظاهرة العشوائيات في مصر، أحوال مصرية، http://is.gd/lPdkrc

[109] المرجع السابق.

حدد قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 –والذي يعد تطويرا لقانون 3 لسنة 1982 ولذا يلغيه– في مادته الثانية عدة تعريفات منها، مناطق إعادة التخطيط وهي المناطق التي تفتقد إلى المرافق أو تفتقد للأمان الإنشائي، وهي مناطق داخل كردونات المدن ومخططة ولكن تدهورت لغياب الصيانة والمتابعة. المناطق غير المخططة وهي المناطق المبنية بالمخالفة لقوانين التخطيط، وهي مناطق حديثة أو متوسطة العمر، وعادة تكون على أطراف المدن وخارجها في ظهيرها الصحراوي أو الزراعي.[110]

يتراوح عدد المناطق العشوائية في القاهرة وحدها حوالي 18 منطقة عشوائية يقطنها حوالي 8 ملايين فرد (هذه التقديرات تقريبية لصعوبة الحصر، وغياب المعايير).[111]

يعد **السكن الخطر** أيضا من أعمق المشكلات التي تواجه قطاع السكن في مصر، وهو من الممكن تعريفه طبقا للقرار الجمهوري 305 لسنة 2008 بأنها المناطق التي تفتقد إلى عنصر الأمان والاستقرار، سواء من عوامل الطبيعة، أو الحالة الإنشائية للمباني، أو لوجود مصادر تلوث، أو لغموض الحيازة. في الحالات الثلاثة، ينص القانون على نزع ملكية هذه الأراضي وإزالة ما عليها من مباني لتخطيطها وتطويرها. وبالنسبة للمناطق غير الآمنة، نزع الملكية والإزالة هو أحد الحلول وتم تطبيقه على الأراضي ذات الملكية غير الواضحة، وبالنسبة للأراضي الخاصة تم التوصل إلى حلول تشريعية خاصة بتراخيص المباني. ولكن تظل عملية إدخال المرافق وترميم المباني وتقنين الأوضاع خارج الحلول المطروحة.

تتعدد نوعية هذه الأخطار ما بين مصادفة الأقدار، إلى التعمد في إحداث حالة عدم الاستقرار. هناك خطر إعادة التوطين القسري مثلا، أو التهجير، والذي يأتي مع المشروعات العمرانية أو مشروعات المرافق الكبرى. في غياب آلية تشرك المجتمع الذي يقع في مهب هذه المشروعات "التنموية" أو الاستثمارية وتتيح له منافع هذه المشروعات، فتضيع الروابط الاجتماعية وفرص المعيشة، مما قد يؤدي إلى إفقار المهجرين، وتدني مستويات معيشتهم. أما الخطر الأكبر فهو ضياع المسكن تماما، وهذا يحدث إما بالإخلاء القسري، الطرد، أو الضياع عن طريق انهيار العقار محل السكن، وما به من خسارة في الأرواح في كثير من الأحيان. فما يمثله ضياع المسكن وتفتيت المجتمع من خسارة معنوية لا يحصى. فالمسكن يمثل المأوى الرئيس للأسرة، ويمثل المجتمع منظومة تكافل من علاقات اجتماعية ومصدر للرزق.[112]

هناك أيضا خطر انهيارات المنازل في مصر وهو خطر له سوابق تاريخية، وله مئات الضحايا من الأسر المشردة كل عام. فخلال العقدين الماضيين فقط تشردت نحو 29 ألف أسرة ولاقى أكثر من 1500 مواطن مصرعهم نتيجة أكبر الكوارث العمرانية من زلازل وسيول وحرائق وانهيارات صخرية وانهيارات لعقارات، كما أنه في غضون عام واحد 2012 – 2013 تم رصد انهيارات العقارات فيه، تشردت أكثر من 600 أسرة ولقى 187 مواطنا مصرعهم، منهم عدد كبير من السيدات والأطفال، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا العام لم يشهد كوارث طبيعية كبرى.

من أهم **الكوارث العمرانية منذ 1992 إلى 2013:** كارثة زلزال أكتوبر 1992، الذي ضرب مصر. فكان مصدره جنوب القاهرة، وأثر على نطاق شمل خمس محافظات وأدى إلى انهيار نحو 5000 عقار وتشريد 10 آلاف أسرة. في العام التالي للزلزال حدث أول انهيار صخري بالدويقة، بالقاهرة، حيث لقى 42 شخصا مصرعهم وتشردت المئات من الأسر. يعتقد معظمنا أن زلزال 92 كان أكبر الكوارث العمرانية التي شهدها مصر مؤخرا، ولكن في 2 نوفمبر عام 1994، شهدت

[110] يحي شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران..خريطة مصر، منشور برخصة المشاع الإبداعي: النِّسبة–غير التجاري–بذات الرُّخصة 3، موقع وزارة الإسكان الظل: http://is.gd/FfJKmf

[111] ايمان مرعى، تطور ظاهرة العشوائيات في مصر، أحوال مصرية: http://is.gd/lPdkrc

[112] يحي شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران.. خريطة مصر، مرجع سابق

مصر سيول لم تشهدها منذ عقود، شردت أكثر من 12 ألف أسرة، وقتل بسببها نحو 600 مواطن، غالبيتهم في قرية درنكة والقرى المجاورة لها في أسيوط، حيث اختلطت المياه بالنيران ودمرت المنازل. هدأت الأوضاع بعض الوقت حتى عادت الزلازل والسيول عام 2002 ولكن بخسائر محدودة، لتعود حقبة الكوارث الكبرى عام 2008 مع الانهيار الصخري الثاني بالدويقة، والذي راح ضحيته أكثر من 100 شخص وتشردت أكثر من 150 أسرة، ولكن أصبح من المستحيل معرفة العدد الحقيقي للموتى بعد وقف عمليات البحث وتسوية المنطقة. في غضون عامان، شهدت مصر موجة من السيول أدت إلى تشريد أكثر من 3000 أسرة في سيناء وأسوان والبحر الأحمر.[113]

ثانيا: تعدد الهيئات والأجهزة التنفيذية

من أبرز المشاكل التي نجدها في قطاع السكن في مصر أيضا هي تعدد الهيئات والأجهزة التنفيذية: نجد أنه هناك ما يقرب من 12 جهاز تنفيذي وهيئة تابعين لوزارة الإسكان والتعمير، وتكمن الإشكالية في وجود هذه الأجهزة في التساؤل حول ما إذا كان يحدث أي تضارب بين السياسات التي تتخذها هذه الهيئات، أيضا حول الميزانيات المخصصة لكل هيئة من هذه الهيئات من ميزانية قطاع السكن وهي كالتالي: الهيئة العامة للتخطيط العمراني، الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي، الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة، جهاز التفتيش الفني على أعمال البناء، الجهاز التنفيذي لمشروعات المياه والصرف الصحي، الجهاز المركزي للتعمير، الجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي وحماية المستهلك، شركة، صندوق تمويل المساكن، صندوق البحوث ودراسات التعمير، المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء.[114]

وفي محاولة التعرف على مهام بعض هذه الجهات، نجد مثلا أن **هيئة التخطيط العمراني** من ضمن مهامها وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها، إعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة والمخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى، مراجعة وإقرار ومتابعة تنفيذ المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى وحوزتها العمرانية، إعداد البحوث والدراسات القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية، إعداد أدلة الأعمال للمخططات العمرانية ومراقبة تطبيقاتها، تنظيم ممارسة أعمال التخطيط والتنمية العمرانية، تطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمراني بالوحدات المحلية، تطوير آليات تنفيذ المخططات الاستراتيجية بمستوياتها المختلفة والمخططات التفصيلية، تقييم وتحديث المعلومات والمؤشرات العمرانية بالتنسيق مع مراكز المعلومات على المستويات المختلفة، اقتراح وإبداء الرأي في القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للتخطيط والتنمية العمرانية.

الجهاز المركزي للتعمير: مهامه تنفيذ مشروعات البنية الأساسية التي تتمثل في: إنشاء الطرق التنموية، المساهمة في مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي، إقامة مجتمعات تنموية في المناطق النائية، الإسهام في تطوير العشوائيات، معاونة الوزارات والمحافظات في الإشراف على تنفيذ مشروعاتها بما يساهم في تحقيق أهداف التنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة: أنشئت طبقا للقانون رقم 59 لسنه 1979. وكان الهدف من إنشائها: خلق مراكز حضارية جديدة تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي، إعادة توزيع السكان بعيدا عن الشريط الضيق لوادي النيل،

[113] المرجع السابق.

[114] موقع وزارة الإسكان والتعمير: http://is.gd/MEJIAo

إقامة مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة، مد محاور العمران إلى الصحراء والمناطق النائية للحد من الزحف العمراني على الأراضي الزراعية.

الهيئة العامة لتعاونيات البناء والاسكان ومهـامها الرئيسية: رسم السياسة العامة لقطاع الإسكان التعاوني وتطويره، تحقيق أهداف السياسة التعاونية في مجال البناء والإسكان، شراء الأراضي اللازمة لإنشاء المجمعات السكنية التعاونية وتخطيطها وتقسيمها وتزويدها بالمرافق العامة وتخصيصها للجمعيات لتعاونية، توفير المعونة الفنية والمالية والإدارية للجمعيات التعاونية التي تعمل في مجال الإسكان، إعمال صندوق الإقراض التعاوني في مجال البناء والإسكان، مباشرة الأعمال الصناعية والتجارية وغيرها داخل الإطار التعاوني سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، تصميم مشروعات العمارات التعاونية المجمعة والإشراف على تنفيذها.[115]

أبرز المشكلات المرتبطة بتعدد الأجهزة ومنها أن مهام هذه الأجهزة في كثير من الاحيان تتداخل وتتضارب وفي نفس السياق ميزانيات هذه الأجهزة غير واضحة ولا يوجد شفافية حول مخصصات كل جهاز أو هيئة. تعتبر المشكلة الأخرى أن هيكل إدارة قطاع السكن في مصر يتسم بالمركزية الشديدة فهذه الهيئات والأجهزة تعتبر منفصلة عن المواطنين، فهي منفصلة عن المجالس المحلية ولا تتم إدارتها بطريقة تشاركية.

ثالثا: نبذة حول القانون المصري لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر وأهم مشكلاته

خلال الحرب العالمية الثانية، قامت السلطات في مصر –كإجراء تقشفي– بعمل تجميد للإيجارات مما أثر بشكل كبير على حالة القطاع تحديدا في القاهرة والإسكندرية، كان من المفترض أن يعتبر هذا القرار مؤقتا لكنه استمر فترة طويلة حتى قيام ثورة 1952. عندما جاء عبد الناصر وكحركة شعبوية لم يؤكد فقط على السيطرة على الإيجارات ولكن قام بتقنين تخفيض قيمة الإيجارات. تجلت أزمة قانون الإيجار القديم منذ بداية التسعينيات مع ظهور نتائج الانفتاح الاقتصادي الذي بدأ في السبعينيات ومع زيادة معدلات التضخم أضحت الإيجارات طبقا للقانون القديم ضئيلة للغاية ولا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية أو مواقعها في كثير من الأحيان.[116]

في عام 1981، تم تمرير قانون رقم 136 بشأن بعض الاحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، فيما عدا الإسكان الفاخر، لا يجوز أن تزيد الأجرة السنوية للأماكن المرخص في إقامتها لأغراض السكن اعتبارا من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون على 7% من قيمة الأرض والمباني وعلى ألا تقل المساحة المؤجرة لهذه الأغراض عن ثلثي مساحة مباني العقار. يتولى مالك المبني تحديد الأجرة وفقا للضوابط والمعايير والتقارير والدراسات المنصوص عليها في المواد السابقة ويتضمن عقد الإيجار مقدار الأجرة المحددة على هذه الأسس. فإذا أبرم عقد الإيجار قبل إتمام البناء، وحدد فيه الأجرة بصفة مبدئية، كان على مالك المبنى إخطار المستأجر بالأجرة المحددة للمكان وفقا لأحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إتمام البناء وبشرط إلا تجاوز الأجرة المبدئية إلا بمقدار الخمس. وعلي المالك أن يمكن المستأجر من الاطلاع على المستندات اللازمة لتحديد الأجرة وذلك خلال شهر من تاريخ التعاقد أو من تاريخ الإخطار بحسب الأحوال. في عام 1996، تم تمرير قانون جديد أطلق عليه "قانون الإيجار الجديد"، بشأن

[115] الجهات التابعة، وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية http://is.gd/MEJIAo

[116]David Sims, Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control, American University in Cairo Press, 2011.

سريان أحكام القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي انتهت عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها.[117]

يشكل القانون أحد أهم المشكلات التي تواجه قطاع السكن في مصر، الذي يجدر الإشارة إلى أن الأزمة الحقيقية ليست في قلة أو عد وجود مساكن كافية لاحتياجات السكان، بل من الممكن الحديث حول أن الازمة بشكل أساسي ذات بعد اقتصادي، فهناك في مصر عدد كبير من الوحدات السكنية الفارغة حيث ما يقرب من 20–30% من الوحدات السكنية بحسب دراسة قام بها UN– Habitat عن القاهرة[118] بينما يسكن العديد من المصريين في مساكن تعد خطرا أو لا تتوفر بها مقومات السكن اللائق، وتتمثل المشكلة الحقيقية هنا في أن الوحدات السكنية تعد بشكل كبير عالية القيمة، إما من حيث التملك أو من حيث الإيجار أيضا.

يؤثر قانون الإيجار المصري الحالي على أحد أهم مقومات السكن اللائق وهو أمن الحيازة والذي يعني أن السكن لا يكون لائقا إذا لم يكن قاطنوه يتمتعون بدرجة من أمن الحيازة تضمن لهم الحماية القانونية من عمليات الإخلاء القسري والمضايقات وغيرها من التهديدات.[119] حيث أن القانون الحالي وبالرغم من أن قيمة الإيجار يتم تحديدها حسب مفاوضات بين المالك والمستأجر وأن مدة الإيجار وقيمة الزيادة يتم عليها بالاتفاق أيضا، إلا أن المالك يعتبر الطرف الأقوى في هذه المعادلة خاصة بالمناطق التي تتمتع بالطلب الكبير، لا توجد بالقانون ضوابط واضحة للحفاظ على حق المستأجر، نجد أيضا أنه في كثير من الأحيان تكون قيمة عقود الإيجار عالية وهذا أيضا يؤثر على مدى ملائمة المسكن لمقومات السكن اللائق.

في نفس السياق، يتعارض القانونين القديم والجديد مع مواد دستور 2014 المتعلقة بالحق في السكن، نص في المادة (63) على حظر التهجير القسري التعسفي، وجاءت المادة (78) لتنص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية.[120] على الجانب الآخر لا يضمن القانون أيضا حقوق الملاك، حيث أن عددا من الوحدات السكنية يتم تأجيرها حتى الأن وفقا لقانون الإيجار القديم كما سبق وأشرنا له، وهنا تكمن الإشكالية في أن المستأجرين بحسب هذا القانون في العقارات القديمة يدفعون إيجارات زهيدة للغاية لا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية ولا تتناسب أيضا مع الأوضاع الاقتصادية العامة.[121]

رابعا: نماذج وخبرات دولية حول التعامل مع قطاع السكن

يحاول هذا الجزء من الورقة التعرف على أهم معايير وضع الأطر التشريعية التي تحكم العلاقة بين المالك والمستأجر وبدورها تؤثر على وضع السكن في عدد من النماذج الدولية على اختلاف سياقها.

في تقرير لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD حول سياسات الإسكان التي تتبناها الدول الأعضاء، وكان من ضمن هذا التقرير دراسة للقواعد والضوابط التي تنظم قطاع الإيجارات في هذه الدول. بالنسبة للدول التي يعتمد الإسكان فيها بشكل كبير على الإيجار، تظهر الحاجة لوضع أطر تشريعية وتنظيمية صارمة لتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، مثل التشيك وألمانيا وهولندا والسويد. على سبيل المثال، من حيث ضبط أسعار سوق الإيجارات، إشكالية

---

[117] حسام حداد، أشرف عباس، موسوعة تشريعات السكن، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة، 2010.

[118] Cairo – a City in Transition, UN-Habitat, 2011, http://is.gd/xzdHWj

[119] المقرر الخاص بالحق في السكن اللائق: http://is.gd/bhQZV2

[120] دستور مصر 2014: http://is.gd/5MbjBZ

[121] للمزيد حول مشكلات قانون الإيجار القديم: قانون الإيجار القديم. وتوريث المستأجرين، الأهرام المسائي، سبتمبر 2012: http://is.gd/n4ytl6

أمن الحيازة –والذي لا يعني بالضرورة طول مدة عقد الإيجار بقدر ما يعني نص العقد المبرم على إلزام الملاك والمستأجرين بتقديم إخطار قبل إنهاء التعاقد– أيضا كيف من الممكن حل النزاعات التي تنشأ بين الملاك والمستأجرين. وتعتبر القيود على الإيجار أكثر صرامة في قطاعات السكن الاجتماعي مما هي عليه في القطاع الخاص، بما يتفق مع فكرة أن الوظيفة الأساسية للسكن الاجتماعي هو توفير الإسكان بأسعار معقولة. ونجد أن في السويد مثلا تعتبر الإيجارات في قطاع الإسكان الاجتماعي هي الأساس الذي يحكم الإيجارات في القطاع الخاص، بينما في هولندا لا يوجد دورا كبيرا للقطاع الخاص في وضع معدلات الإيجارات لأن قطاع الإسكان الاجتماعي يعد الأوسع انتشارا.[122]

أيضا تضع معظم الدول قواعد وأطر تشريعية لتنظيم الجوانب التعاقدية والعلاقة بين الملاك والمستأجرين لأن المساومة بين المالك والمستأجر في كثير من الأحيان تعتبر غير متوازنة، مع وجود مخاطر بأن يستغل الملاك قوتهم في السوق أو أن يسيطر المستأجرون على العقارات بغير حق (على سبيل المثال وجود عقوبات على الإيجارات غير المدفوعة). وهكذا، يمكن أن ينظر إلى هذه القواعد لتنظيم العلاقات بين المالك والمستأجر باعتبارها وسيلة للتصدي لعدم التماثل عن طريق فرض استمارة موحدة للتعاقد حتى تنطبق على جميع المستأجرين والملاك. تختلف هذه اللوائح التي تحكم العلاقات بين المالك والمستأجر باختلاف الدول حيث نجد أنها تكون أكثر صرامة نسبيا في العديد من الدول الأوروبية.

بالإضافة للوائح تنظيم الايجار، تتبنى بعض الدول وضع برامج تأمين لمعالجة الجوانب التعاقدية للإيجار، على سبيل المثال، في إسبانيا تم إنشاء مؤسسة عامة لتوفير برامج مضمونة للمستأجرين والملاك من أجل تشجيع تطوير قطاع الإيجار وتشمل تسهيل إجراءات التعاقد، اتخاذ كافة الاجراءات القانونية في حالة فسخ التعاقدات من ضمنها كيفية ضمان حقوق المالك في استرداد وحدته السكنية بحالة سليمة، أيضا تقديم بعض المساعدات الإدارية مثل مساعدة المستأجر في الحصول على سكن آخر.[123]

فيما يتعلق بإشكاليات المستأجرين، نجد أن أفضل النماذج التي تتعامل مع هذه الإشكالية هما النموذج السويدي والألماني. في النموذج السويدي، نجد أنه لا يجوز للمالك أن ينهي التعاقد مع المستأجر أو يطالبه بإخلاء العقار بدون إخطاره بمدة كافية لا تقل عن ثلاثة أشهر، أيضا في حالة أراد المالك رفع قيمة الإيجار يجب أن يخطر المستأجر بمدة لا تقل عن شهرين، وللمستأجر الحق في رفض رفع قيمة الإيجار وفي هذه الحالة يقوم المالك باللجوء للقضاء حتى تصبح القيمة الجديدة للإيجار نافذة.[124]

وبالنسبة للنموذج الألماني، تتحكم اللوائح في زيادة قيمة الإيجار، ولا يمكن أن تتجاوز الزيادة أكثر من 20٪ من قيمة الايجار على مدى ثلاث سنوات، أيضا معظم عقود الإيجار تكون بلا مدة محددة، تحدد قيمة الإيجار بصورة واضحة في العقد، وبالنسبة للخدمات والمرافق فإذا لم ينص العقد على تحمل المستأجر قيمتها يتحملها المالك. وفيما يخص الإخلاء، يقدم النموذج الألماني نوعين من إخطارات الإخلاء أو إنهاء التعاقد، الإخطار العادي وهذا في حالة الإيجار غير محدد المدة الإخطار السريع، يكون في حالات ضيقة مثل الامتناع عن دفع الإيجار أو إخلال المستأجر بشروط العقد، ومن حق المستأجر أن يرفض الاخلاء خاصة وإذا كان هذا سيضر بمصالحه ومصالح أسرته.[125] نجد أيضا أن نموذج قانون تنظيم

[122]Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson,2011," Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, pp.: 46-50, http://is.gd/IqUZsI

[123]IBID, p.52

[124] Strictly regulated rental market , Global Property Guide: http://is.gd/lgEdpW

[125]Germany is depressingly pro-tenant, Global property Guide, 2014: http://is.gd/nAMZlj

العلاقة بين المالك والمستأجر في هولندا يضمن للمستأجرين حقهم في عدم الإخلاء حيث أن عقود الإيجار بلا مدة محددة، على الرغم من أن تحديد قيمة الإيجار تعود للمالك وأيضا يلتزم المستأجر بدفع مبلغ مقدم لمدة شهرين أو 3 شهور.[126]

يرجى أيضا الإشارة في هذا السياق إلى أن هذه النماذج لدول تكفل حق التنظيم بشكل كبير، مما يترتب عليه إمكانية أن يطالب المستأجرون بحقوقهم إذا تم الإخلال بها في أي وقت، فمثلا في المملكة المتحدة نجد "اتحاد مستأجري لندن" London Tenants Federation، وهي مؤسسة تعمل من أجل حقوق المستأجرين وتضم اتحادات المستأجرين من مختلف البلديات بالإضافة إلى المؤسسات التي تعمل على توفير الإسكان الاجتماعي، يعتبر الاتحاد ممثلا لأصوات المستأجرين للعمل على ضمان حقوقهم أثناء عمليات صنع القرار (على سبيل المثال شارك ممثلو الاتحاد في جلسات مناقشة ما يعرف بـ"خطة لندن" التي عقدت في مبنى بلدية لندن منذ عام 2007).[127]

وأما بالنسبة للإشكاليات المتعلقة بحقوق الملاك، كما سبق وأشرنا لنموذج التشيك، يعتبر أكثر النماذج تعزيزا لحقوق الملاك حيث لا يوجد أي قيود على قيمة الايجارات أو مدة التعاقد بين الملاك والمستأجرين، حيث أن الإطار التشريعي يسمح بالعقود محددة المدة إلى جانب العقود غير محددة المدة على السواء.[128] عند انتهاء مدة التعاقد يجدر على المستأجر الاخلاء مع عدم إلزام المالك بإخطاره مسبقا، وإذا لم يتم الإخلاء من حق المالك أن يقدم شكوى ضد المستأجر، أيضا تنتهي عقود الإيجار بمجرد وفاة المستأجر (هذا مختلف عن الحالة المصرية حيث من الممكن أن يرث الجيل الأول حق إيجار الوحدة السكنية طبقا للتعديل الأخير بينما سابقا كان يعتبر عقد الإيجار مدى الحياة ما لم يقدم أي طرف على إلغاءه). يضمن نموذج التشيك أيضا حقوق المالك المالية حيث أنه من حق المالك أن ينهي العقد إذا تخلف المستأجر عن دفع قيمة الإيجار لمدة ثلاث شهور متتالية.[129]

من خلال دراسة هذه النماذج، يتضح لنا اعتماد هذه النماذج على اختلاف سياقاتها ووضوح اختلافها بالنسبة للحالة المصرية على عددا من المعايير التي تنظم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، والتي من الممكن أن يتم الاستفادة بها لتحسين أوضاع العاقة بين المالك والمستأجر في مصر، على سبيل المثال، ضمانات حقوق المستأجرين من حيث الاستقرار في السكن (أمن الحيازة)، ضمان جودة السكن، حق المستأجرين في التنظيم على النحو السالف ذكره، بالإضافة إلى ضمانات تتعلق بقيمة الإيجارات كما سبق وأشرنا. أيضا هناك معايير تتعلق بحقوق الملاك المالية، وحقوق الحفاظ على وحداتهم السكنية من أي تخريب أو الاستيلاء عليها في بعض الحالات.

خاتمة:

يعتبر وضع قطاع السكن في مصر سيئا للغاية عند مقارنته بالوضع الذي يجب أن يكون عليه حتى يصبح للمواطنين الحق في السكن اللائق. فأزمة قطاع السكن في مصر تعتبر أعمق من مجرد عدم وجود مساكن كافية مع زيادة أعداد المواطنين المستمرة، فكما أشرنا مسبقا تكمن الأزمة في تحول التعامل مع السكن باعتباره سلعة وليس حق بدليل بناء العديد من المدن الجديدة التي تتوافر بها بعض مقومات السكن اللائق عدا القدرة على تحمل التكاليف بالنسبة لغالبية المواطنين، وهنا تكمن الإشكالية في ربط الحق بالقدرة على تحمل التكاليف بينما في الأصل الحق في السكن يجب على الدولة صيانته

[126] Dutch house prices rising, boom on the way, Global property Guide, 2014: http://is.gd/roppww

[127] London Tenants Federation: http://is.gd/A8BMkB

[128] Tenant's Rights Brochure for the Czech Republic: http://is.gd/TqQGfS

[129] http://is.gd/6JnerD: Czech Republic: happiness is a rising house price, Global property Guide, 2015

لجميع المواطنين دون تمييز. لا يمكن القول إن الحق في السكن اللائق متواجد أيضا مع وجود أزمات مثل العشوائيات والسكن الخطر والتي يتعرض لها عدد لا يستهان به من المواطنين في مصر.

تطرقت الدراسة لأهم التشريعات التي تتعارض مع تحقيق إصلاح في قطاع السكن وتمس المواطنين بصورة كبيرة وهو قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر والذي يحتاج إلى تعديلات تراعي الأبعاد المختلفة لأزمة السكن، فكما سبق من عرض لنماذج مختلفة لقوانين ولوائح تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، نجد أن هذه النماذج استطاعت معالجة الإشكالات الموجودة في القانون المصري القديم والجديد والذي يتم العمل بهما، فعلى الرغم من وجود اختلافات في كل حالة إلا أنه ظل هناك عددا من المعايير التي تلتزم بها هذه النماذج لتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين بما يضمن حقوقهم.

ترتبط قوانين ولوائح تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين في هذه النماذج بشكل كبير بالسياسات العامة للإسكان التي تقوم على إلزام الدولة بتوفير السكن اللائق لمواطنيها، وهنا يظهر جليا الفرق بين الملكية وأمن الحيازة، حيث أنه كما سبق وأشرنا يعتمد الإسكان في دول مثل (السويد، ألمانيا، التشيك، وهولندا) بشكل كبير على الإيجار، وهذا يوضح بشكل كبير دور الدولة في ضبط سوق الإيجار، فمثلا في السويد نجد أن قطاع الإيجار في الإسكان الاجتماعي يتم التحكم فيه من قبل المحليات.[130] وهذا يعبر عن نهج الدول في التعامل مع السكن باعتباره حق لكل مواطن.

وفي النهاية يمكننا القول إن إصلاح قطاع السكن في مصر يرتبط بإعادة تعريف السكن كحق وليس كسلعة، وبإعادة رسم دور الدولة وإلزامها بتوفير الحق في السكن لكل المواطنين دون تفرقة، وعلى هذا فمن الممكن البدء هنا بإدخال تعديلات على قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر مع الأخذ في الاعتبار المعايير التي تم استخلاصها من النماذج الدولية والتي من شأنها أن تمكن الكثير من المواطنين الأقل حظا وغير القادرين من تملك وحدات سكنية إذا أقرت بصورة واضحة حقوق المستأجرين والملاك وكيفية ضمانها.

[130]Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson,2011," Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, pp.: 46-50, http://is.gd/IqUZsI