

برنامج التنمية المحلية بصعيد مصر

دراسة تقييم النظام البيئي و الاجتماعي

الملخص التنفيذي

معلومات أساسية

ترتفع معدلات الفقر في منطقة صعيد مصر (التي تضم 8-10 محافظات من محافظات الجمهورية السبعة وعشرين) كثيرًا مقارنةً ببقية المحافظات، ويعيش بهذه المحافظات ما يقرب من نصف الفقراء المصريين. كما ترتفع معدلات الفقر في هذه المحافظات كثيرًا عن المتوسط القومي، حيث تبلغ معدلات الفقر في محافظتي سوهاج وأسيوط 67 في المائة، أي ضعف المعدل القومي. إضافةً إلى ذلك، تعاني تلك المحافظات من محدودية الفرص الاقتصادية مقارنةً بالمناطق الأكثر ازدهارًا في البلاد. ويحول العاملان التاليان هذه المناطق دون تحقيق النمو الاقتصادي الشامل: سوء بيئة الأعمال وضعف البنية التحتية الأساسية. أعطت الحكومة المصرية الأولوية لتنمية هذه المنطقة المتأخرة بمعالجة هذه القيود، ووضعت برنامجًا متوسط الأجل للتنمية الاقتصادية الشاملة. لذا، أطلقت الحكومة "برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر" لدعم هذه المنطقة. تشارك الحكومة المصرية والبنك الدولي في تمويل البرنامج الذي وافق عليه البنك الدولي في 29 سبتمبر 2016، وأعلن بدء تنفيذه في 14 مارس 2017 بعد موافقة البرلمان الموقر (مجلس النواب)، وينتهي تنفيذ هذا البرنامج في 31 أكتوبر 2023.

يهدف برنامج التنمية المحلية لصعيد مصر إلى تحسين البيئة المواتية والداعمة للنمو الذي يقوده القطاع الخاص وتعزيز قدرة الحكومة المحلية حتى تتمكن من توفير البنية التحتية وتقديم الخدمات بالجودة المناسبة. يقوم البرنامج بتجريب نهج مبتكر للتنمية الاقتصادية المحلية المتكاملة وتقديم الخدمات من خلال توفير التمويل القائم على النتائج للمحافظات. وقد أحرز البرنامج تقدمًا كبيرًا في تنفيذ البرنامجين الفرعيين التابعين له، وهما: تحسين بيئة الأعمال والقدرة التنافسية وتحسين الحصول على الخدمات والبنية التحتية عالية الجودة في محافظتي قنا وسوهاج. ويتبع البرنامج الآلية التمويلية الخاصة بالبرنامج القائم على النتائج، أي الصرف مقابل تحقيق النتائج بدلاً من تمويل المدخلات، مع تطبيق وتعزيز النظام الوطني في إدارة المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية للبرنامج.

التوسع الجغرافي

يدعم البرنامج حاليًا محافظتين من محافظتين في صعيد مصر، وهما قنا وسوهاج. ويتضمن البرنامج البرنامجين الفرعيين التاليين:

- يهدف البرنامج الفرعي الأول إلى تحسين بيئة الأعمال والقدرة التنافسية في هاتين المحافظتين من خلال تقديم منح القدرة التنافسية على أساس ثلاثة مجالات للقدرة التنافسية المحلية: (أ) تحسين إدارة واستخدام المناطق الصناعية؛ و(ب) مبادرات تعزيز القدرة التنافسية القطاعية المحلية؛ و(ج) تحسين وصول الحكومات المحلية إلى خدمات الأعمال.
- يقدم البرنامج الفرعي الثاني منح أداء للمحافظتين بغرض تحسين القدرة المحلية وتوفير بنية تحتية وخدمات عالية الجودة للمواطنين.

تقوم الحكومة حاليًا بتوسيع نطاق هذا البرنامج ليشمل محافظتين إضافيتين من محافظات الصعيد، وهما: (1) أسيوط، و(2) المنيا.

يتحدد تخصيص تمويل المنح للمحافظات على أساس تحقيق كل محافظة الحد الأدنى من معايير الوصول (الاستفادة) ومقاييس الأداء، وتحدد تلك المعايير والمقاييس من خلال تقييم الأداء السنوي للمحافظات التي يشملها البرنامج.

يتألف هيكل تنفيذ البرنامج على مستوى الحكومة المركزية من لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات ومكتب تنسيق البرامج، ومقرهما كائن في وزارة التنمية المحلية. أما على مستوى المحافظات، فيتألف هيكل البرنامج من وحدات التنفيذ المحلية في كل محافظة، كما يضم الكيانات المسؤولة عن تقديم البنية التحتية والخدمات التي سيتم توفيرها من خلال البرنامج، وهذه الكيانات هي: (أ) الإدارات ذات الصلة التي تشارك في تنفيذ البرامج الخمسة داخل المحافظات؛ و(ب) المديرات وشركات المرافق والجهات الحكومية الأخرى المسؤولة عن تقديم البنية التحتية والخدمات التي يشملها البرنامج والتي لا تخضع للرقابة التنفيذية للمحافظات.

أهداف تقييم النظام البيئي والاجتماعي

أعد فريق عمل البنك الدولي تقييم النظام البيئي والاجتماعي لبرنامج التنمية المحلية في صعيد مصر في عام 2016 وفقاً لمتطلبات سياسة البنك الخاصة بتمويل البرنامج القائم على النتائج حتى يتسنى إدارة الآثار البيئية والاجتماعية للبرنامج بشكل مناسب. وكان يهدف هذا التقييم إلى مراجعة قدرة الأنظمة الحكومية على تخطيط وتنفيذ تدابير فعالة لإدارة الآثار البيئية والاجتماعية وتحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى مزيد من التدابير لتعزيزها. وتشمل الأهداف المحددة لتقييم النظام البيئي والاجتماعي ما يلي:

- تحديد الفوائد والمخاطر والآثار البيئية والاجتماعية المحتملة المرتبطة بتدخلات البرنامج.
 - مراجعة الإطار التشريعي والقانوني المتعلق بإدارة الآثار البيئية والاجتماعية لتدخلات البرنامج.
 - تقييم القدرة المؤسسية لنظام الإدارة البيئية والاجتماعية في إطار نظام البرنامج.
 - تقييم أداء نظام الإدارة البيئية والاجتماعية المتاحة ومدى توافقها فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية لسياسات البنك وتحديد الفجوات.
 - وصف الإجراءات المقرر اتخاذها لسد الفجوات الأمر الذي يسهم في خطة عمل البرنامج.
 - وصف عملية التشاور المتعلقة بإعداد البرنامج وتنفيذه.
- تتضمن هذه الوثيقة ملخص تنفيذي لملحق تقييم النظام البيئي والاجتماعي الخاص بالتوسع الجغرافي في محافظتي المنيا وأسيوط. و يقيم الملحق ما يلي:

- تقييم التقدم المحرز حتى الآن في إجراءات التنفيذ الموصى بها في تقييم النظام البيئي والاجتماعي.
- تحديد المخاطر والآثار والفوائد في ضوء حدود الامتدادات الجغرافية للبرنامج.
- تم تحديد التغييرات التشريعية والإجرائية ذات الصلة منذ إعداد تقييم النظام البيئي والاجتماعي في عام 2016
- التعرف على أنظمة وإجراءات وقدرات الفرق في المحافظتين الجديدتين فيما يتعلق بإدارة المخاطر البيئية والاجتماعية
- التوصية بتدابير لزيادة تعزيز النظام البيئي والاجتماعي.

منهجية تقييم النظام البيئي والاجتماعي

تم إعداد التقييم خلال أزمة كوفيد-19، وبالتالي، أقتصرت التشاورات المنعقدة على الجلسات الافتراضية عن بعد. وتمت إجراء مقابلات مع مجموعة كبيرة من أصحاب المصلحة العاملين في ديوان المحافظة، وترتيب عدد من المناقشات البؤرية والمشاورات مع أصحاب المصلحة

المحليين، بما في ذلك جمعيات التنمية المجتمعية والمنظمات غير الحكومية، وكذلك رواد الأعمال الشباب في المحافظتين. كما تم مراجعة الوثائق ذات الصلة.

تمت التشاور مع ما يقرب من 28 موظفًا من محافظتي المنيا وأسيوط حول الموضوعات الاجتماعية والبيئية ذات الصلة. وقد أجريت المشاورات مع موظفين من إدارة خدمة المواطنين ووحدة حقوق الإنسان وإدارة التخطيط وإدارة التنمية والبيئة والفرع الإقليمي لجهاز شئون البيئة المصري وإدارة أراضي وأملاك الدولة. علاوةً على ذلك، تم الاجتماع مع حوالي 12 ممثلاً عن مختلف جمعيات التنمية المجتمعية والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى سبعة أفراد من المشاركين في أنشطة التنمية الاقتصادية. وتم جمع المناقشات والمعلومات حول الممارسات والأنظمة الحالية للمشاركة الاجتماعية وإشراك المواطنين وآليات الحصول على الأراضي والتعامل مع التظلمات والشكاوى. كما تضمنت المناقشات البيئة المواتية لبدء الأنشطة التجارية في كلتا المحافظتين والتحديات التي تواجهها، وكذلك أدوار وأنشطة جمعيات تنمية المجتمع والمنظمات غير الحكومية وعلاقتها بالمحافظات. وقد كشفت نتائج المناقشات عن أن خط الأساس الموضح في تقييم النظام البيئي والاجتماعي فيما يتعلق بمحافظة قنا وسوهاج قبل البدء في البرنامج يشبه إلى حد كبير خط الأساس الخاص بمحافظة المنيا وأسيوط عند إجراء الدراسة.

تناولت المقابلات المتعلقة بالجوانب البيئية والاجتماعية الموضوعات الرئيسية التالية، والتي تم تحديدها بناءً على خبرة فريق عمل البنك أثناء تنفيذ برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر في محافظتي سوهاج وقنا، بالإضافة إلى الاستنتاجات المستخلصة من مراجعة منتصف المدة للبرنامج التي أجراها فريق عمل البنك.

- الرصد والتفتيش من جانب الحكومة
- البرامج التدريبية القائمة
- إدارة المخلفات الصلبة والخطرة والطبية
- السلامة والصحة المهنية
- إعداد تقييم الأثر البيئي والاجتماعي والموافقة البيئية، من حيث العملية والجودة والأدوار والمسؤوليات.
- شروط وأحكام العطاءات ومعايير تقييم المقاولين.
- عرض التحديات السابقة وقصص النجاح
- المشاورات العامة والتوعية.
- الإطارة البيئية للمناطق الصناعية.
- التدابير الاحترازية المتعلقة بجائحة كوفيد - 19.
- إجراءات العثور على موارد تراثية مصادفة.
- أوجه القصور في الأنظمة القائمة.

التقييم البيئي

لا يزال النظام البيئي الوارد في تقييم النظام البيئي والاجتماعي مُطبقًا في برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر وعلى التوسع الجغرافي من حيث القوانين واللوائح والمعايير ومن حيث الإجراءات والتنفيذ الفعلي لتلك القوانين والمعايير. يُستثنى من ذلك التغييرات الرئيسية التالية:

١- تصنيف المشروعات تصنيفاً جديداً عملاً بقرارات وزارة البيئة لعام 2017، حيث يتم تصنيف المشروعات إلى 4 فئات (أ، ب، نطاق الفئة ب، ج)، حيث تمثل الفئة "ج" المشروعات ذات الآثار البيئية السلبية الكبيرة.

٢- إصدار قانون المناطق الصناعية رقم 2017/15. تنص المواد من 19 إلى 21 من القانون على أن التقييم البيئي الذي يقتضيه قانون البيئة لا ينطبق على المنشأة الصناعية (المملوكة ملكية خاصة) المصنفة ضمن التقييمات المنخفضة أو المتوسطة وفقاً للقانون 2017/15.

تم اخذ هذه التغييرات في الاعتبار وإدارتها أثناء تنفيذ البرنامج الحالي. وبوجه عام، تتسم التأثيرات البيئية للتوسع الجغرافي في المحافظات الجديدة بالإيجابية. ومثلما هو الحال في البرنامج الأصلي، فإن التوسعات الجغرافية المقترحة ستساعد في تنفيذ برنامج الحكومة المصرية الأكبر، وهو برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة للمناطق المتأخرة، من خلال (1) تقليل الحواجز التنظيمية التي تعرقل استثمارات القطاع الخاص؛ و(2) تعزيز الحصول على البنية التحتية والخدمات المحلية ذات الجودة؛ و(3) تعزيز مساهمة الحكومة وإدماج المواطنين. يمكن تلخيص الآثار الإيجابية للتوسع الجغرافي في المحافظات الجديدة من منظور بيئي على النحو التالي:

- توفير بنية تحتية وخدمات أفضل لتقليل الضغوط البيئية القائمة في كلتا المحافظتين.
- تحسين إدارة المخلفات الصلبة وإمدادات مياه الشرب والصرف الصحي.
- الفوائد غير المباشرة التي يمكن تحقيقها بتحسين الطرق حيث ستقلل من الازدحام المروري (وبالتالي تقلل من تلوث الهواء والضوضاء المصاحبة) وستعمل أيضاً على تحسين سلامة الطرق بشكل مباشر وتقليل الحوادث وتقليل انبعاثات الغبار في الطرق الصخرية بعد رصفها.

تظل المخاطر أو الآثار الرئيسية المرتبطة بالتوسع الجغرافي هي (تغيير استخدام الأراضي والتأثيرات على جودة الهواء نتيجة لأسباب مختلفة والمخاطر الناجمة عن المعالجة غير السليمة لمخلفات الصلبة والخطرة المتولدة من المنشآت الصناعية الجديدة، ومخاطر تصريف النفايات السائلة الناتجة عن محطات معالجة مياه الشرب والصرف الصحي، ومخاطر التأثير على جودة المياه الجوفية من المشروعات الفرعية بسبب النضح والارتشاح والمخاطر التي تهدد سلامة العمال والمجتمعات المجاورة والمخاطر المهنية في أماكن العمل ومواقع البناء ومخاطر التعامل غير السليم مع العتور بالمصادفة على الموارد التراثية).

بوجه عام، تعتبر الآثار البيئية على الأرض والهواء والماء ذات دلالة منخفضة إلى متوسطة وستشمل عملية تقييم الأثر البيئي والاجتماعي عادةً تدابير التخفيف لتجنب وتقليل هذه الآثار. وتشبه قدرات المحافظتين الجديتين إلى حد كبير قدرات محافظتي قنا وسوهاج قبل بدء تنفيذ برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر. لذلك، فإن فجوات القدرات الرئيسية التي حددها تقييم النظام البيئي والاجتماعي تنطبق على المحافظتين الجديتين. ومن أمثلة هذه الفجوات نقص الخبرة في إعداد أو مراجعة تقييمات الآثار البيئية والاجتماعية، والإشراف على الإدارة البيئية لمواقع البناء والإشراف على جوانب الصحة والسلامة المهنية. ومع ذلك، من المتوقع أن يؤدي التحسن الذي تم تحقيقه في بناء قدرات وحدات التنفيذ المحلية في محافظتي قنا وسوهاج إلى التحرك بسرعة نحو بناء قدرات المحافظتين الجديتين لمعالجة هذه الفجوات. وقد اتضح لفريق التقييم أثناء تقييم التوسع الجغرافي والمقابلات، أن فرق العمل البيئية في كلتا المحافظتين وفي الفرع الإقليمي لجهاز شؤون البيئة تتمتع بالقدرة الفنية والإدارية الكافية لإدارة مخاطر الصحة والسلامة البيئية والمهنية. في الختام، من المعتقد أنه يمكن التحكم في المخاطر التي تكتنف قدرات الفرق العمل الجديدة من خلال الاستفادة من التحسينات في برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر والتوصيات الواردة في هذه الإضافات.

التقييم الاجتماعي:

أظهر التحليل الذي تم إجراؤه لإعداد ملحق تقييم النظام البيئي والاجتماعي أن التوسع الجغرافي للمحافظتين الجديتين من المتوقع أن يؤدي إلى فوائد مماثلة للغاية وأثار اجتماعية إيجابية مثل تلك التي تحققت في محافظتي قنا وسوهاج. ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر، تعزيز تقديم الخدمات من حيث التغطية والجودة وتعزيز مستوى مشاركة المواطنين وتعزيز استجابة الحكومة المحلية ومساءلتها تجاه المواطنين ورفاهية المجتمعات وتحسين التواصل وخلق الفرص الاقتصادية، مع تقديم مزايا خاصة للشباب. يرجع ذلك إلى حقيقة أن المجتمعات المستهدفة والجهة المنفذة للبرنامج، بالإضافة إلى التدخلات المخطط لها، لها جميعاً طبيعة متشابهة للغاية. علاوةً على ذلك، سيتم الاهتمام بصورة خاصة للتخفيف من الآثار السلبية وتقديم الدعم للمحافظات كي تتمكن من التعامل مع الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية لأزمة كوفيد-19. وبالمثل، فإن معظم المخاطر الاجتماعية التي تم تحديدها في برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر لا تزال تنطبق على المشروعات المنفذة في المحافظتين الجديتين. وتشمل أهم هذه المخاطر، المخاطر المتعلقة بالأستحواد على الأراضي والمخاطر المتعلقة بالأضرار الناتجة عن أنشطة البناء والتحديات الثقافية التي قد تحول دون أشراك النساء والشباب عدم فاعلية الأنظمة القائمة للتعامل مع الشكاوى ومخاطر استبعاد مجتمعات معينة.

تم تقييم قدرات فرق العمل بالمحافظتين الجديتين، ولا سيما في المجالات المتعلقة بمشاركة المواطنين وإدارة المخاطر الاجتماعية، ولاحظ أن القدرة الحالية للفرق في المحافظتين الجديتين قريبة جداً من قدرة فرق عمل محافظتي قنا وسوهاج قبل بدء البرنامج.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة تمكنت من تحقيق نتيجة مهمة في تحسين إدارة المخاطر الاجتماعية وتعزيز مشاركة المواطنين في إطار برنامج التنمية المحلية لمحافظات صعيد مصر، وأهمها وضع وتفعيل آلية رد المظالم على مستوى المشروع، وإنشاء وإعداد نظام تقييمات الأثر الاجتماعي وبروتوكول الإفصاح العام والتخطيط التشاركي وتطبيق أدوات فحص الأهلية بهدف تجنب المخاطر الاجتماعية وإنشاء أنظمة لتلقي تعقيبات المواطنين، وما إلى ذلك.

لا تزال معظم التشريعات المتعلقة بالنظام الاجتماعي التي حددها تقييم النظام البيئي والاجتماعي لعام 2017 سارية على المحافظتين الجديتين، وتشمل تلك التشريعات جميع القوانين التي تنظم قضايا العمل والتقييم الاجتماعي. تم إدخال بعض التغييرات في القوانين التي تنظم الأستحواد على الأراضي لمشروعات النفع العام وكذلك تلك التي تتعلق بشؤون المتعدين على الأراضي المملوكة للدولة ومن يستخدموها بشكل غير رسمي. بالنسبة للقوانين المتعلقة بالأستحواد على الأراضي، جاء القانون رقم 24 لسنة 2018 وكذلك القانون رقم 187 لسنة 2020 كتعديلات على القانون رقم 10 لسنة 1990، واستتبع ذلك زيادة قيمة التعويضات لتزيد بنسبة 20 في المائة عن سعر السوق السائد لصالح المتضررين (أي ملاك الأراضي). وعلى مستوى القوانين التي تتعامل مع الاستخدامات غير القانونية للأراضي المملوكة للدولة، تم إطلاق حملة قومية بموجب القانون رقم 144 لسنة 2017 لإزالة التعديات على المساحات الشاسعة من الأراضي المملوكة للدولة. كما تم إصدار قانون التصالح رقم 17 لسنة 2019 والقانون رقم 1 لسنة 2020 للتعامل مع التعديات والمخالفات لقانون البناء رقم 119 لسنة 2008.

هناك أيضاً الكثير من أوجه التشابه بين المنصات المستخدمة في التعامل مع المجتمعات المحلية والاستماع والتعامل مع شواغل سكانها. وكما هو الحال في محافظتي سوهاج وقنا قبل بدء تنفيذ البرنامج، لا يوجد نهج واضح لأشراك المواطنين وأصحاب المصلحة المحليين الآخرين في وضع خطط الاستثمار السنوية. ومع ذلك، لاحظ التقييم أن المنصات الإلكترونية المستخدمة في المحافظتين الجديتين تلعب دوراً أكثر فاعلية في التعامل مع المواطنين (مثل صفحات التواصل الاجتماعي وأرقام الواتساب). وفي هذه الأثناء، تعتمد المحافظتان الجديتان بشكل كبير على النظامين القوميين المتبعين لتلقي الشكاوى والتعامل معها، وأهمهما بوابة الحكومة الإلكترونية التابعة لرئيس الوزراء، والمنصة الإلكترونية "صوتك مسموع" التي لعب مكتب تنسيق البرنامج دوراً رائداً في تصميمها وتلعب حالياً دوراً فعالاً في مختلف المحافظات،

وتخضع إشراف وإدارة وزارة التنمية المحلية. بالإضافة إلى ذلك، تمتلك المحافظتان الجديتان قاعدة واسعة من المنظمات غير الحكومية التي تعمل بشكل وثيق على المستوى الشعبي وتتعاون مع الحكومة على مختلف الأصعدة التي تتنوع ما بين دعم التضامن الاجتماعي إلى تمكين المجتمعات المحلية، وهو دورها الأهم.

التوصيات

تستند التوصيات دراسة التوسع الجغرافي للبرنامج إلى حد كبير إلى النتائج الفعالة التي تم تحقيقها من تنفيذ البنود البيئية والاجتماعية في خطة عمل البرنامج. تركز التوصيات الواردة في الملحق على المجالات الثلاثة الرئيسية التالية:

- تحديد الفرق البيئية و الاجتماعية وتعزيز القدرات
- تطبيق إدارة ورصد التقييم البيئي والاجتماعي
- تطبيق أنشطة إشراك المواطنين.