الفصل الثامن

البرنامج القومى للتنمية الريفية المتكاملة: "شروق"

كان الهدف الاستراتيجي لبرنامج شروق والذي بدأ في عام ١٩٩٤ هو التقدم المستمر في نوعية الحياة لجميع أبناء المجتمع المحلي، والارتقاء بمستوى مشاركتهم في إحداث هذا التقدم. ويمثل هذا الهدف الاستراتيجي أربعة محاور للتنمية المحلية[١]:

١ - التنمية البيئية المحلية:

وتتحقق هذه التنمية باستمرار قدرة الموارد البيئية المتاحة على التجدد المستقبلي وتنميتها لصالح الأجيال الحاضرة والقادمة، والتحسين المستمر لمستوى البيئة المعيشية للمواطن، من خلال عملية إصلاح شاملة لمكونات هذه البيئة وفي مقدمتها المرافق الأساسية.

٢ - التنمية الاقتصادية المحلية:

وذلك بتنويع مصادر الدخل المحلي اعتمادا على تصنيع الريف وإعادة القرية إلى عصر الإنتاج، مما يتيح زيادة الدخل الحقيقي للمواطن، وزيادة فرص العمل المستقر.

---

[١] د/إبراهيم محرم : شروق "التنمية الريفية" – دار التعاون ١٩٩٧

٣ - التنمية البشرية المحلية:

ويتضمن هذا المحور تحقيق عدة أهداف فرعية، تتحقق من خلالها التنمية البشرية المحلية، وتتمثل أهم هذه الأهداف في ضبط معدلات النمو العددي لتتناسب مع معدلات نمو الموارد المادية المتاحة والتوزيع الطبيعي للموارد المادية، وإعلاء الشعور الفردي بالمسئولية المجتمعية من خلال تفعيل دوره في الحياة العامة.

٤ - التنمية المؤسسية:

وذلك بتعميق لامركزية التنمية المحلية وتحقيق التكامل فيما بين الجهود الحكومية والأهلية وكذلك التكامل بين تنمية المجتمع المحلي وتنمية المجتمع القومي.

(١) استراتيجية برنامج "شروق"

رسمت استراتيجية برنامج "شروق" بما يتسق مع الخطط الخمسية للدولة حتى عام ٢٠١٧ على النحو التالي:

المرحلة الأولى: خطتي ٩٢-١٩٩٧ ، ٩٧-٢٠٠٢

تستهدف هذه المرحلة إرساء قواعد البرنامج بحيث ينتشر في جميع القرى ويصبح برنامجا قوميا، وكانت بوادر نجاح هذه المرحلة أن اتخذت الدولة قرارها بإدراج برنامج "شروق" ضمن خطة التنمية القومية (٩٢-١٩٩٧) في منتصف سنوات هذه الخطة وتحديدا بعد إقرار البرنامج في المؤتمر القومي للتنمية الريفية (أكتوبر ١٩٩٤). وتضمن ذلك بدء تنفيذ البرنامج في ٢٦ وحدة محلية قروية بمعدل وحدة واحدة بكل محافظة يتم اختيارها على أساس أن تكون الأكثر حرمانا من الخدمات والأكثر استعدادا للمشاركة الشعبية في التنمية، على

أن يزداد تدريجيا عدد الوحدات القروية التي يتدخل فيها البرنامج، بحيث يطبق في جميع قرى البلاد خلال سبع سنوات.

ونظرا للأضرار الناجمة عن السيول التي اجتاحت عددا كبيرا من قرى صعيد مصر في نوفمبر ١٩٩٤، فقد تقرر إعطاء أولوية للقرى المضارة بالسيول كي يتضمنها برنامج "شروق" في عامه الأول.

وفي يوليو ١٩٩٧ تم إنشاء وزارة للتنمية الريفية[١] تتولى تطبيق برنامج "شروق" بجميع قرى البلاد. وفيما يلي البرنامج الزمني لبدء عمل برنامج شروق في مختلف قرى الجمهورية.

جدول رقم (٨-١) توزيع بدء تطبيق برنامج "شروق" في الوحدات المحلية القروية

نوعية الوحدات	بدء التطبيق	عدد الوحدات	إجمالي القرى	تعداد السكان آخر ١٩٩٦
قرى السيول	١٩٩٥/٩٤	٥٨	٢٦٥	١٦٩٦٣٤٨
القرى المختارة للعام الأول	١٩٩٥/٩٤	٢٥	١٠٧	٩٠٤١٠٢
القرى المختارة للعام الثاني	١٩٩٦/٩٥	٨٤	٤٠١	٢٦٧٨٦٥٧
القرى المختارة للعام الثالث	١٩٩٧/٩٦	١٤٢	٧٠٩	٤١٦١٨٣٩
القرى المختارة للعام الرابع	١٩٩٨/٩٧	٤١٧	٢٠٦٠	١٣١٥٦٨٣٣
القرى المختارة للعام الخامس	١٩٩٩/٩٨	٣٤٨	١٣٦١	١١٢٠٣٤٨١
الإجمـــــــالي		١٠٧٤	٤٩٠٣	٣٣٨٠١٢٦٠

المصدر: بيان صادر عن جهاز بناء وتنمية القرية المصرية – عام ٢٠٠٠

[١] ألغيت هذه الوزارة فيما بعد، وأصبح البرنامج تابعا لوزارة التنمية المحلية ثم أضيفت هذه الوزارة إلى وزارة التخطيط وأصبح أسمها وزارة التخطيط والتنمية المحلية.

المرحلة الثانية : ٢٠٠٢ - ٢٠٠٧

وهي مرحلة انطلاق "شروق" بعد استكمال خطة البدء في المرحلة السابقة. وخلالها سيكون البرنامج منفذا في جميع القرى دون استثناء. وتمثل هذه المرحلة مرحلة تحسين نوعي وكمي لمشروعات المرحلة السابقة، حيث يتم تركيز الاهتمام على استكمال البنية الأساسية ورفع مستواها في كافة القرى والتجمعات السكانية الصغيرة حتى مستوى النجع والكفر والعزبة، وضخ المزيد من الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية بما يتيح فرصا أكبر لزيادة الدخل وعدد العمالة.

المرحلة الثالثة : ٢٠٠٧ - ٢٠١٢

وخلال هذه المرحلة سوف يتم التركيز على محاور التنمية البشرية والمؤسسية للقرية، مع استمرار تكثيف الاهتمام بالتنمية الاقتصادية، ولكن مع زيادة حجم الإسهام الشعبي في تحقيقها، حيث ستزداد قيمة الجهود الشعبية المباشرة عن قيمة إسهامات الدولة لأول مرة خلال هذه المرحلة تأكيدا لمفهوم شعبية التنمية.

المرحلة الرابعة ٢٠١٢ - ٢٠١٧

خلال هذه المرحلة سيكون برنامج "شروق" مستمرا في التنفيذ في جميع قرى الجمهورية، وقد استكملت احتياجاتها من البنية الأساسية وخدمات التنمية البشرية وأنشطتها الاقتصادية المتكاملة، ويتم خلال هذه المرحلة زيادة استثمارات التنمية البشرية والمؤسسية في مقابل إنخفاض نسبي في معدل زيادة مخصصات البنية الأساسية. ويطلق على هذه المرحلة: مرحلة الاستدامة، بمعنى استمرار عملية التنمية المحلية بشكل متواصل، بحيث تكون الجهود الشعبية هي قائدة تنمية الريف.

(٢) تمويل برنامج "شروق"

تشير التقديرات إلى أن إجمالي الاستثمارات المطلوبة لتحقيق أهداف البرنامج القومي للتنمية الريفية "شروق" خلال الفترة من ٢٠١٦/٩٥-٢٠١٧ يبلغ نحو ٢٦٧ مليار جنيه، منها نحو ٨٧,٩ مليار من موارد الخزانة العامة وما قد يتاح للحكومة من منح ومعونات خارجية تخصها للتنمية الريفية أي بنسبة ٣٣% من جملة الاستثمارات، في حين تقدر المشاركة الشعبية المتوقعة في هذه الاستثمارات نحو ١١٢,١ مليار جنيه بنسبة حوالي ٤٢%، أما باقي الاستثمارات وهي حوالي ٦٧,١ مليار جنيه أي بنسبة نحو ٢٥%من جملة الاستثمارات فيتوقع أن يتم توفيرها خلال قروض مخصصة لإقامة مشروعات اقتصادية قادرة على سداد أعباء الاقتراض.

(٣) الهيكل المؤسسي لتنفيذ برنامج "شروق"

نظرا لأن برنامج "شروق" يعتمد على فكرة لامركزية التخطيط والتنفيذ، فإن الهيكل المؤسسي لتنفيذ البرنامج يعتمد على تعدد المستويات. ويأتي في القمة اللجنة الوزارية للنهوض بالقرية ومقررها وزير التنمية الريفية وتضم في عضويتها وزراء: التربية والتعليم، الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى، الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، القوى العاملة والهجرة، الصحة والسكان، التأمينات والشئون الاجتماعية، والدولة لشئون البيئة، وتختص هذه اللجنة بالتنسيق بين المشروعات الخاصة بالتنمية الريفية الواردة بالخطة القومية.

وفي المرتبة الثانية تأتي "اللجنة القومية للتنمية الريفية" وتضم في عضويتها ممثلين لجميع الوزارات والهيئات الحكومية ذات الصلة بالتنمية الريفية والمنظمات الأهلية وشخصيات عامة وقيادات برلمانية، وينبثق من هذه اللجنة أربع لجان فرعية نوعية هي: لجنة التنمية البيئية والعمرانية، لجنة التنمية

البشرية، لجنة التنمية الاقتصادية، ولجنة تنمية المرأة. ومهمة هذه اللجنة: وضع الاستراتيجية الشاملة للتنمية الريفية والتنسيق بين جهود الجهات المعنية بتنفيذ البرنامج ومتابعة مراحل تنفيذه وتقييمه المستمر.

يأتي بعد ذلك لجنة التنمية الريفية بالمحافظة ويتولى رئاستها المحافظ المختص وتضم أعضاء من: المجلس الشعبي المنتخب للمحافظة، والمجلس التنفيذي للمحافظة، وممثلين عن الجمعيات الأهلية التي تعمل على مستوى المحافظة، وعن لجنة التنمية الريفية بالمركز، بمعدل أربعة أشخاص عن كل مركز من مراكز المحافظة. وتختص اللجنة بوضع الخطة الإقليمية لتنفيذ البرنامج على مستوى المحافظة في إطار الخطة العامة التي أقرتها اللجنة القومية.

ثم تأتي لجنة التنمية الريفية بالمركز، وتشكل في كل مركز من مراكز المحافظة وتشمل في عضويتها ممثلين عن المجلس الشعبي المحلي والتنفيذي للمركز وأعضاء مجلسي الشعب والشورى عن الدائرة التي يقع فيها المركز، وأربعة ممثلين عن كل لجنة من لجان التنمية الريفية بالقرى التي يشملها المركز. وتختص اللجنة بالتنسيق بين خطط البرنامج بالوحدات المحلية. وفي نهاية الهيكل المؤسسي لتنفيذ برنامج "شروق" هناك مندوبو شروق عن القرى بلجنة التنمية الريفية بالوحدة المحلية، ويقوم هؤلاء بدور حلقة الوصل بين المواطنين واللجنة.

(٤) إنجازات برنامج "شروق"

يمثل برنامج شروق أحد المشروعات الهامة التي طرحت لتنمية القرية المصرية، وفيما يلي بيان بأهم إنجازات البرنامج في الفترة من عام ١٩٩٤ حتى عام ١٩٩٩:

بيان بإنجازات البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة "شروق"
في الفترة من ١٩٩٤-١٩٩٥ حتى ١٩٩٩/٦/٣٠
منفذة في ٤٤٠٥ قرية بمحافظات الجمهورية

القطاع	التكاليف الاستثمارية بالمليون جنيه	البيـــــــــان
بنية أساسية مياه شرب	٢٢٦,٢٤	تم مد شبكات مياه بطول ٦٤٢٠,٠٠ كيلومتر كما تم تنفيذ ١٢ عملية مياه شرب و٨٢ خزان مياه و٩٣ طلمبات رفع مياه و١٣٣ طلمبة يدوية
صرف صحي	٨٧,٩	تنفيذ واستكمال ٤٥ محطة معالجة وشبكة صرف صحي – ٧٧ دراسة
طرق واتصالات	١٦٤,٧٩	تم رصف ٩٤٠,٢ كم طرق ترابية وإنشاء عدد ٦٣ كوبري وإنشاء عدد ٧١ مكتب بريد و ٧٣ سنترال ريفي
كهرباء وإنارة	٣٧,٩٥	تم تنفيذ شبكات كهرباء و ٣٣,٤ كيلومتر كابلات و١٩١٩٠ عمود إنارة كما تم إقامة ٥٧ محول كهربائي وإحلال وتجديد ١٥ شبكة كهربائية
إصحاح بيني	٥٦,٤٧	تم تغطية مجاري مائية داخل الكتل السكنية بطول ٢٧٣ كيلومتر وردم بعض البرك وإنشاء ٣١٤١ مرحاض صحي وإنشاء العديد من المشروعات مثل الأسواق ومظلات الركاب ووحدات بيطرية وتوفير ١٢٨ معدات نظافة و ٥١ مقطورة نظافة و ٣٢ مقطورة كسح وأجهزة رش حشرات ومشروعات دورات مياه عامة
تنمية بشرية أبنية صحية	٢٠,٨	تم إنشاء وتجهيز ١٠٣ وحدة صحية – إنشاء ٢٠ مركز إسعاف – ٧ مستوصف طبي – توريد ٧ سيارات إسعاف – إنشاء وتجهيز عدد ٤ عيادات أسنان
أبنية تعليمية	١٧,٧٣	تم إنشاء ٥٠٣ فصل تعليمي – ٧ مراكز تدريب للبرمجيات
أبنية ثقافية	٧,٤٩	تم إنشاء واستكمال وتجهيز عدد ٢٨ بيت ثقافة
أبنية دينية	١٠,٦٦	تم إنشاء ٦٦ دورة مياه مسجد – ٦٠ دار مناسبات إنشاء وتجهيز

القطاع	التكاليف الاستثمارية بالمليون جنيه	البيـــــــان
خدمات شبابية	٢٠,١٤	تم إنشاء ١٤٠ ملعب ثلاثي وثنائي – ٨٦ مركز شباب – ٢ قاعة تدريب – ٣ حجرة خلع ملابس
تنمية المرأة والطفل	٦٠,٤٩	تم إنشاء ١٠٤ مشغل و١٣٥ دار حضانة و ٢٤٢ مكتبة طفل و ٦٩ مركز رعاية أمومة وطفولة و ١١٩ دار شروق و ٦ مركز تكوين مهني و ١٠٠ ناد نسائي و ١٥ مكتب تحفيظ قرآن و ٣٧ فصل محو أمية و ٢١ دار رعاية لذوي الاحتياجات الخاصة و ٨٥ وحدة معلومات و ٤ جمعية تنمية مجتمع و ٢ حديقة طفل .
معونة فنية وتدريب	١٥,٧٦	تم إعداد ٨١ فريق إدارة معونة فنية للمحافظات و ١٧٢٨ برنامج تدريبي شارك فيه حوالي ١٥٣,٥ ألف متدرب
الإجمالي	١٥٣,٠٧	
الإجمالي العام	٧٢٦,٤٢	**تتضمن الاستثمارات الموضحة إسهامات شعبية تقدر بمبلغ ٢٠٨,٦ مليون جنيه بنسبة ٢٨,٧% من إجمالي الاستثمارات**

المصدر: بيان صادر عن جهاز بناء وتنمية القرية المصرية – عام ٢٠٠٠

(٥) المعوقات التي واجهت تنفيذ برنامج "شروق"

رغم الإيجابيات الكثيرة التي يتضمنها البرنامج، والجهود التي تبذلها الحكومة لتنفيذه إلا أن هناك عدة معوقات أساسية أمام نقل البرنامج من حيز التخطيط إلى حيز التطبيق الفعلي أدت إلى أن إنجازات البرنامج لم تحقق كل أهدافه، وتتمثل أهم هذه المعوقات فيما يلي[١]:

١ – تعدد الجهات المسئولة عن تخطيط وتنفيذ البرنامج، حيث أن هناك حوالي ١٣ وزارة معنية بالبرنامج، وهو ما يجعل احتمالات تضارب الاختصاصات وصعوبة التنسيق قائمة بشدة.

[١] المصدر : المجالس القومية المتخصصة : شعبة الإدارة المحلية، البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة (شروق) – مقترحات لتطويره وعلاج مشكلاته – عام ٢٠٠٠

٢ – افتقاد التنسيق والتكامل مع قطاعات هامة لها أنشطة جوهرية في القرى مثل وزارة الشئون الاجتماعية والصندوق الاجتماعي للتنمية مما أدى إلى عدم مساندة هذه القطاعات للبرنامج خصوصا في مجال المشاركة الشعبية.

٣ – ضعف الهيكل التنظيمي للجمعيات المحلية الأهلية وصعوبة استنهاضها كشريك في خطة تنفيذ المشروع.

٤ – ازدواجية النظر من جانب الدولة إلى مشروعات التنمية الاقتصادية الصغيرة في القرى، فبينما تُعفى المشروعات من الضرائب إذا ما حصلت على تمويل من الصندوق الاجتماعي للتنمية والأسر المنتجة إلا أنها لا تُعفى من الضرائب إذا حصلت على التمويل من مشروع شروق.

٥ – عقبة التمويل، حيث أن الاستثمارات المقدرة لتنفيذ المشروع تبلغ نحو ٢٦٧ مليار جنيه، وهو مبلغ ضخم وليس من السهل توفيره، كذلك من المحتمل أن تكون الجهود الشعبية التمويلية والمنوط بها تحمل نحو ٤٢% من التكلفة الإجمالية ليست فعالة في تنفيذ هذا البرنامج وذلك نظرا إلى حالة الفقر المادي الذي تعيشه القرية المصرية.

٦ – تركيز توزيع الاعتمادات على التنفيذ العيني لإقامة المشرعات (تشييد – مباني – آلات – معدات) وتوجيه نسبة شديدة الانخفاض (٣%) للتنمية البشرية من خلال التدريب والتأهيل، وقد تم إيقاف أعمال التدريب في البرنامج عام ١٩٩٩/٩٨.

٧ – البدء في تنفيذ البرنامج قبل الانتهاء من إعداد الكوادر اللازمة لتنفيذ المشروع على الوجه المناسب.

٨ - البدء في تنفيذ البرنامج دون إجراء التعديلات التشريعية الضرورية على قانون الإدارة المحلية لتعميق اللامركزية وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية في تخطيط وتنفيذ المشروعات التنموية.

٩ - الإسراع إلى مد تنفيذ البرنامج إلى كل قرى الجمهورية متخطيا الخطة الزمنية التدريجية في الوقت الذي لم تزد فيه اعتمادات البرنامج مما أدى إلى أن ما تحصل عليه الوحدة المحلية من اعتمادات لا يكفي لتنفيذ مشروعاتها حسب خطة البرنامج.

١٠ - إيقاف المتابعة الميدانية في البرنامج بكامله طوال عامي ١٩٩٨/٩٧ و١٩٩٩/٩٨ بالرغم من زيادة أعداد القرى التي شملها البرنامج.

١١ - عدم إجراء تقييم عن إنجازات المشروع لتعديل مساراته إذا لزم الأمر.

والواقع أن هذه المعوقات قد أدت إلى عرقلة سير البرنامج منذ بداية تنفيذه في عام ١٩٩٤، مما يستوجب إعادة النظر في البرنامج وتلافي المعوقات التي تقف في طريقه.