جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٠٧)

تقييم فعالية الخطة الاستراتيجية القومية للسكان فى مصر حتى عام ٢٠٠٧

سبتمبر ٢٠٠٨

تقييم فعالية
الخطة الإستراتيجية القومية للسكان
فى مصر حتى عام ٢٠٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

فى إطار مواصلة المعهد لأداء رسالته في خدمة قضايا التنمية والتخطيط يصدر المعهد سلسلة قضايا التخطيط والتنمية لإتاحة نواتجه الفكرية العلمية لمتخذي القرار وللمتخصصين وذوى الاهتمام .

حيث تقدم سلسلة (قضايا التخطيط والتنمية) نتاج مثابرة ودأب فرق بحثية علمية من داخل المعهد مع الاستعانة ببعض الخبرات من ذوى الثقة من خارجه في دراسة الموضوعات التي تعكس التوجهات الرئيسية للمعهد في خطة بحوثه السنوية .

ولا يسعنا إلا أن نتمنى لقارئ هذه السلسلة مزيداً من الاستفادة والإسهام في إثراء وتطوير الجهود البحثية من خلال التعليقات الرصينة بما يخدم قضايا تنمية ورخاء وطننا الحبيب مصر .

وندعو الله أن يكون هذا العمل قد اخرج في أحسن صورة تليق بتاريخ ومكانة معهدنا العريق ..

مدير المعهد

(أ.د / علا سليمان الحكيم)

مستخلص بحث تقييم فعالية

الخطة الاستراتيجية القومية للسكان فى مصر حتى عام ٢٠٠٧

تسعى هذه الدراسة - بوجه عام - إلى التقييم المرحلى للخطة الاستراتيجية القومية للسكان فى مصر عام ٢٠٠٧، أى عند انتهاء الفترة الخمسية الأولى (٢٠٠٢ - ٢٠٠٧) من الخطة طويلة المدى (٢٠٠٢ - ٢٠١٧) بما يساعد على استشراف مستقبل هذه الخطة من حيث امكانية تحقيق أهدافها المرحلية مع حلول عام ٢٠١٢ كشرط لبلوغ الأهداف النهائية للخطة الموضوعة لعام ٢٠١٧.

وفى سعيها لتحقيق ذلك تناولت الدراسة كل من مجموعات المستهدفات حسب الاستراتيجيات، واتضح من الدراسة ارتفاع نسبة المحقق إلى المستهدف فى معظم مؤشرات إستراتيجية تنظيم الأسرة، وانخفاضها بالنسبة لسنوات الحماية، والاحتياجات غير الملباة.

وقد عكست النتائج كذلك ارتفاع نسبة تحقيق المستهدفات فى مجال الصحة الإنجابية بل أن المحقق فاق المستهدف الموضوع فى أغلبيتها. وأيضا فى معظم المستهدفات الموضوعة تحت إستراتيجية صحة وبقاء الطفل. وجاءت النسبة الأقل لشيوع الإصابة بنقص فى الطول، بالنسبة للسن (التقزم) للأطفال دون الخامسة.

أما نسبة تحقيق المستهدفات ذات العلاقة بإستراتيجية التعليم ومحو الأمية فقد تباينت حسب المراحل التعليمية من نسب تتراوح ما بين ٤٨%، ١٠٠% وجاءت نسب تحقيق المستهدفات بين الإناث أعلى منها بين الذكور فى جميع المراحل تقريبا. وبالنسبة إلى مدى تحقيق المستهدف فى مجال محو الأمية فقد جاءت حوالى ٥٦% مما يعنى أن الطريق لايزال طويلاً نسبياً لإعلان مصر خالية من الأمية.

وفيما يتعلق بنسبة تحقيق المستهدفات تحت إستراتيجية تحسين وضع المرأة فقد تراوحت بين ٢٥%، ١٠٠% وبلغت أدنى مستوياتها فى نسبة الأمية بين الإناث، ونسبة قيد الإناث فى التعليم الاعدادى (٢٥,٣، ٣٦,٨% على التوالى).

وتحت إستراتيجية المراهقين والشباب جاءت نسبة تحقيق المستهدف الأقل لمعدل الخصوبة للسيدات المتزوجات ١٥ - ١٩ (ظاهرة الإنجاب المبكر وما ينطوى عليه من مخاطر). وهناك مؤشرات أخذت اتجاهاً على عكس المسار المخطط.

هذا وقد تراوحت نسبة تحقيق المستهدف تحت إستراتيجية دعم وحماية الأسرة بين > ١٠٠%، ٩١% وإن كان هناك بعض المؤشرات الأخرى أخذت اتجاهاً عكس المسار.

وتحت إستراتيجية حماية البيئة تراوحت نسبة تحقيق المستهدفات بين حوالى ٧٠%، > ١٠٠% وكانت النسبة الأقل هى نسبة السكان المنتفعين بشبكة الصرف الصحى.

وفيما يتعلق بنسبة تحقيق المستهدفات فى إستراتيجية إعادة توزيع السكان فقد تراوحت بين ٥٦، > ١٠٠% ولم تحقق إستراتيجية تفعيل التفاوتات الجغرافية نجاحاً كبيراً فالنسب جاءت متواضعة فى بعض منها وفى بعض الأحيان كان المؤشر يأخذ اتجاهاً عكس ما هو مخطط.

وفى محاولة لاستشراف مدى تحقيق مستهدفات الخطة الجديدة الموضوعة للفترة ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ من خلال مقارنة المستهدفات الموضوعة فى تلك الخطة، مع القيم المتوقعة لذات المؤشرات بناء على تحليل إيقاع التغير لكل مؤشر خلال الفترة السابقة (٢٠٠٠-٢٠٠٧)، تبين أن بعض المستهدفات الموضوعة فى خطة ٢٠٠٧-٢٠١٢ تتسم ببعض الطموح فى حين تتعدى المستهدفات فى بعض منها، وأقل فى الخطة عما هو متوقع فى البعض الآخر ... مما يعنى ضرورة إجراء عملية تقييم مستمرة للأهداف المرحلية خلال الفترة ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ وقد تكون سنوية لتصحيح مسار البرنامج السكانى كلما دعت الحاجة إلى ذلك. هذا بالإضافة إلى وضع ملحق إضافى لخطة ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ يعالج السلبيات ومناطق الإخفاق التى عكستها الدراسة الحالية.

EFFECTIVENESS EVALUATION
OF EGYPT NATIONAL POPULATION STRATEGIC PLAN; 2007

STUDY ABSTRACT

The study seeks to evaluate the effectiveness of the 2002 – 2017 plan as of the year 2007; the first 5-year period, under each of the 11 Strategies involved in the plan.

The findings showed that the quantitative targets set under family planning strategy have been attained, except for the CYPs and unmet needs.

Quantitative targets under the reproductive health strategy are, successfully accomplished. Also, most of the child health and survival strategy's target are successfully attained except for one indicator related to child malnutrition.

Targets relevant to education and illiteracy showed limited success. Only 56% of the target related to illiteracy eradication was attained.

The percentage of success in attaining the targets relevant to improving the status of women ranged from 25 to 100 percent. The lowest was shown in illiteracy eradication among women and their enrolment ratio in preparatory education.

The success in attaining the targets relevant to youth and adults' strategy was limited. Some indicators took an opposite direction; i.e. failure in attaining any advancement.

Family support and protection strategy showed some success, despite some indicators showed, also, opposite direction. The same is valid with respect to the quantitative targets relevant to environment protection strategy and population redistribution.

Targets related to the strategy of elimination geographic and gender differentials reflect nominal success as compared to other targets.

Based on the degree of success and failure observed during 2002 – 2007, it is expected the targets set for the next 5 – year plan (2007 – 2012) are a little bit optimistic. This means that more efforts have to be done from all partners. And process evaluation should be conducted yearly during that period in order to correct the plan implementation on time.

المحتويات

	رقم الصفحة
١. مقدمة :	١
١٠١ خلفية الدراسة	١
١٠٢ أهداف الدراسة.....	١
١٠٣ مصادر البيانات.....	٢
١٠٤ منهجيات الدراسة.....	٢
١٠٥ بنية التقرير النهائى للدراسة.....	٢
٢. الوضع الديموجرافى فى مصر والسياسة التى تبنتها الدراسة لمواجهته	٣
٢٠١ بعض ملامح الوضع الديموجرافى فى مصر.....	٣
٢٠٢ السياسات والاستراتيجيات التى تبنتها الدولة لمواجهة الوضع السكانى.....	٥
٢٠٢٠١ مرحلة ما قبل إنشاء المجلس القومى للسكان.....	٥
٢٠٢٠٢ السياسة القومية للسكان – ١٩٨٦ والأساليب والتدخلات ذات العلاقة.....	٧
٢٠٢٠٣ وثيقة الاستراتيجيات السكانية ١٩٩٢ – ٢٠٠٧	٨
٢٠٢٠٤ السياسة القومية المحدثة للسكان وملامحها وما تضمنته من استراتيجيات (إصدار أبريل ٢٠٠٠) ..	٨
٢٠٣ مدى ملائمة الاستراتيجيات للأهداف المعلنة فى وثيقة السياسة السكانية المحدثة	١٤
٣. الخطة الاستراتيجية القومية للسكـــان فى مصر عام ٢٠٠٢ – ٢٠١٧ (إصدار نوفمبر ٢٠٠١).....	١٦
٣٠١ الأهداف التى تضمنتها الخطة.....	١٧
٣٠٢ تصنيف المستهدفات الكمية للخطة.....	١٨
٣٠٣ مدى اتساق الأهداف الكمية الموضوعة لعام ٢٠١٧ مع أهداف برنامج عمل المؤتمر الدولى للسكان والتنمية عام ٢٠١٥	٢٠
٤. مدى تحقيق المستهدفات المخطط بلوغها مع حلول عام ٢٠٠٧	٢٣
٤٠١ استراتيجية تنظيم الأسرة.....	٢٤
٤٠٢ استراتيجية الصحة الإنجابية.....	٢٥
٤٠٣ استراتيجية صحة وبقاء الطفل.....	٢٥
٤٠٤ استراتيجية التعليم ومحو الأمية.....	٢٦
٤٠٥ استراتيجية تحسين وضع المرأة.....	٢٨
٤٠٦ استراتيجية المراهقين والشباب.....	٢٨
٤٠٧ استراتيجية دعم وحماية الأسرة.....	٢٩
٤٠٨ استراتيجية حماية البيئة.....	٣٠
٤٠٩ استراتيجية إعادة التوزيع السكانى.....	٣٠
٤٠١٠ استراتيجية تقليل التفاوتات.....	٣١
٥. استشراف بلوغ / عدم بلوغ المستهدفات الموضوعة للعام ٢٠١٢	٣٢
٥٠١ أهم ملامح الخطة الاستراتيجية القومية للسكان ٢٠٠٧ –٢٠١٢.....	٣٢
٥٠٢ استشراف مدى تحقيق المستهدفات الكمية التى تتعلق بالخصوبة، وتنظيم الأسرة، ووليات الأمومة والرضع والأطفال دون الخامسة.....	٣٢

تابع المحتويات

رقم الصفحة

٥٠٣ استشراف مدى تحقيق المستهدفات الكمية المعنية بخصوبة المراهقات وممارسة الوسائل والتفاوتات الجغرافية والنوعية الخاصة بالإنجاب..... ٣٤

٥٠٤ استشراف مدى تحقيق المستهدفات الكمية المتعلقة بحجم السكان والزيادة الطبيعية ودرجة التحضر والتوزيع السكانى وتوقع الحياة والبطالة والأمية..... ٣٥

٦. ملاحظات ختامية وأهم التوصيات ٣٦

٧. قائمة المراجع ٤٠

٨. الملاحق : ٤٢

• ملحق (١) قائمة المستهدفات الكمية التى تسعى الخطة الاستراتيجية القومية للسكان بلوغها بحلول عام ٢٠٠٧ (الأساس – المستهدف – المشاهد)..... ٤٢

• ملحق (٢) قائمة المستهدفات الكمية للخطة الاستراتيجية القومية للسكان، الموضوعة والمشاهدة لعام ٢٠٠٧، والنسبة المئوية لتحقيق المستهدفات..... ٤٩

• ملحق (٣) ملخص الخطة الاستراتيجية القومية للسكان ٢٠٠٧ – ٢٠١٢..... ٥٦

فريق البحث

د. محمود إبراهيم فرج	الباحث الرئيسي
د. عبد الغنى محمد عبد الغنى	منسق البحث
د. منى توفيق يوسف	باحث
أ. نادية حسن فهمي	باحث
أ. ميرى توفيق يوسف	مساعد

تقديم

تسعى هذه الدراسة إلى التقييم المرحلى للخطة الاستراتيجية القومية للسكان فى مصر عام ٢٠٠٧، أى عند انتهاء الفترة الخمسية الأولى (٢٠٠٢ – ٢٠٠٧) من الخطة طويلة المدى (٢٠٠٢ – ٢٠١٧) بما يساعد على تقييم أداء البرنامج السكانى خلال تلك الفترة ومدى تحقيق الأهداف التى يتعين بلوغها مع حلول عام ٢٠٠٧ بما يساعد على التعرف على مناطق النجاح، ومناطق الاخفاق وبالتالى تصحيح المسار لإمكان بلوغ الأهداف الموضوعة للفترات الثانية ثم الثالثة من الخطة طويلة المدى ٢٠٠٢ – ٢٠١٧.

وقد اجريت هذه الدراسة فى إطار برنامج بحوث معهد التخطيط القومى للعام المالى ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وأنى إذ انتهز فرصة تقديم التقرير النهائى لهذه الدراسة لأتوجه بالشكر إلى أ.د. علا الحكيم مدير معهد التخطيط القومى على ما قدمته من دعم لاجراء هذا البحث وإلى الفريق البحثى الذى قام بإجراء هذا البحث وفى مقدمتهم الدكتور محمود فرج – الباحث الرئيسى وإلى كل من قدم المساعدة حتى يخرج التقرير النهائى للبحث بالشكل الذى هو عليه الآن.

مدير المركز الديموجرافى

القاهرة، مايو ٢٠٠٨

أ.د. عبد الغنى محمد عبد الغنى

١. مقدمة

١٠١ خلفية الدراسة

في أواخر عام ١٩٩٩، وبعد مرور حوالي خمسة عشر عاماً على إعلان السياسة القومية للسكان في مصر – ١٩٨٦، تم إجراء مراجعة نقدية لوثيقة السياسة القومية للسكان – ١٩٨٦، والوثائق الأخرى ذات العلاقة... وذلك بهدف الإجابة على عدد من التساؤلات حول ما إذا كانت مبررات تبنى هذه السياسة لا تزال قائمة، والأهداف التى نسعى إلى بلوغها لا تزال مطلوبة، والاستراتيجيات التى اختارتها لا تزال ملائمة، والتدخلات التى حددتها لا تزال فاعلة ومناسبة ... وأيضا ما إذا كانت هذه السياسة والاستراتيجيات والتدخلات تتسق مع المستجدات التى طرأت منذ إعلانها، وعلى رأسها برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية – القاهرة ١٩٩٤، وما أضيف إليه من أهداف بعد ٥ سنوات (ICPD+5).

وبعد إتمام هذه المراجعة النقدية، وفى ضوء النتائج التى انتهت إليها، كُلف فريق من الخبراء – فى إطار مشروع استراتيجيات السكان والتنمية المدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان – بتحديث السياسة القومية للسكان في مصر بالتشاور مع العديد من ممثلي شركاء العمل السكاني، وصدرت النسخة النهائية لوثيقة السياسة المحدثة في أبريل عام ٢٠٠٠.

وفى مرحلة تالية، وضعت وثيقة تابعة عنونت بالخطة الإستراتيجية القومية للسكان في مصر (٢٠٠٢ – ٢٠١٧) شملت أهدافاً عامة ومحددة تحت معظم الاستراتيجيات التى تبنتها السياسة القومية للسكان المحدثة، وصدرت هذه الوثيقة في نوفمبر ٢٠٠١، وتبعها صدور قوائم بمستهدفات كمية تحت كل إستراتيجية من الاستراتيجيات المختارة، وتحدد عام ٢٠٠٠ ليكون سنة الأساس، ووضعت مستهدفات لكل من أعوام ٢٠٠٢، ٢٠٠٧، ٢٠١٢، ٢٠١٧.

١٠٢ أهداف الدراسة

تسعى الدراسة الحالية – بوجه عام – إلى التقييم المرحلي للخطة الإستراتيجية القومية للسكان فى مصر عام ٢٠٠٧، وبعبارة أدق تقييم فعالية تلك الخطة بعد انتهاء الفترة الخمسية الأولى (٢٠٠٢ – ٢٠٠٧) بما يساعد على استشراف مستقبل هذه الخطة من حيث إمكانية تحقيق الأهداف المرحلية التالية مع حلول ٢٠١٢ ثم الأهداف النهائية لها بحلول عام ٢٠١٧.

وتتمثل الأهداف المحددة لهذه الدراسة في :

- مراجعة وثيقة الخطة الإستراتيجية القومية للسكان في مصر من منظور الاتساق مع وثيقة السياسة المحدثة.
- مراجعة أهداف الخطة الإستراتيجية القومية للسكان في مصر من منظور الاتساق مع الأهداف المحددة في الـ ICPD POA ,(ICPD+5), (ICPD + 10) بالتركيز على الأهداف الكمية التي تضمنتها تلك الوثائق الدولية.
- تحديد مدى تحقيق المستهدفات التى تبنتها الخطة الإستراتيجية القومية للسكان في مصر في عام ٢٠٠٧.
- استشراف بلوغ / عدم بلوغ المستهدفات الموضوعة لعام ٢٠١٢، كشرط لبلوغ المستهدفات النهائية مع حلول عام ٢٠١٧.

١٠٣ مصادر البيانات

تعتمد الدراسة على عدد من المصادر منها وثيقة الخطة الإستراتيجية نفسها، ومستهدفاتها الكمية، ووثيقة السياسة القومية للسكان المحدثة، وبرنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية ١٩٩٤، والأهداف المضافة في ١٩٩٩ ثم في عام ٢٠٠٤، والتقارير الصادرة عن المسوح التى أجريت في مصر في السنوات الخمس الأولى من الألفية الثالثة مثل المسح الديموجرافى الصحي ٢٠٠٣، و ٢٠٠٥ أو بعدها، وما أتيح من بيانات تعداد السكان لعام ٢٠٠٦ والدوريات والإصدارات الإحصائية الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والمجلس القومي للسكان، ووزارة الصحة والسكان، والوزارات الأخرى الواقعة في منظومة شركاء العمل السكاني داخل الإطار الزمني المحدد لهذه الدراسة.

١٠٤ منهجيات الدراسة

استخدمت الدراسة عدداً من المنهجيات منها: المراجعة النقدية للوثائق ذات العلاقة باستخدام أسلوب تحليل المضمون. وتحديد/تقدير المستهدفات المتوقعة عام ٢٠٠٧ والمستهدفات التالية لعام ٢٠١٢، والمقابلة مع بعض القيادات في الأجهزة المعنية للحصول على المعلومات والبيانات ذات العلاقة بالمستهدفات الكمية في/حول عام ٢٠٠٧. وفى عرضها للنتائج – تستخدم الدراسة بشكل عام أسلوب التحليل الوصفي.

١٠٥ بنية التقرير النهائي للدراسة

يبدأ التقرير النهائي بعرض موجز لبعض ملامح الوضع الديموجرافى في مصر، وعرض السياسات والاستراتيجيات التى تبنتها الدولة لمواجهة هذا الوضع، فيتناول بالوصف والتحليل السياسات السكانية خلال فترة ما قبل ١٩٨٦ – حيث تمثل جذور ما تلاها من سياسات – ثم في عام ١٩٨٦ التي تم مراجعتها

وتحديثها وقامت عليها السياسة القومية للسكان المحدثة التي صدرت في عام ٢٠٠٠، وما تضمنته من استراتيجيات تصف كيف تتحقق الأهداف المعلنة في وثيقة السياسة السكانية الحالية المشار إليها، وبيان مدى ملائمة وارتباط الاستراتيجيات المختارة للأهداف المعلنة في وثيقة السياسة المحدثة.

بعدها يتناول التقرير وصف ملامح الخطة الإستراتيجية القومية للسكان ٢٠٠٢ – ٢٠١٧ التي تم وضعها في عام ٢٠٠١ كآلية لبلوغ أهداف السياسة السكانية المحدثة كما سبق الإشارة، ثم يتناول الأهداف الكمية للخطة الإستراتيجية التي تم وضعها للفترة ٢٠٠٢ – ٢٠١٧ على ثلاث فترات خمسيه. وعند هذه النقطة تحاول الدراسة أن تتبين مدى الاتساق والتناغم بين الأهداف الكمية الموضوعة لعام ٢٠١٧ في وثيقة الخطة الإستراتيجية وبين أهداف برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية – ١٩٩٤، ١٩٩٩، ٢٠٠٤ – حول عام ٢٠١٥.

ثم تتقدم الدراسة نحو بيان مدى تحقيق أهداف الخطة الإستراتيجية القومية للسكان في عام ٢٠٠٧ وتعرض تقدير المستهدفات الكمية عند هذه النقطة الزمنية، ومصادر البيانات/المعلومات الثانوية المختلفة التى استندت إليها ومحدوديتها، ثم تعرض مدى التطابق/الاختلاف بين المؤشرات المستهدفة والمشاهدة في/حول عام ٢٠٠٧ في جداول تفصيلية شملت كل الأهداف الكمية للخطة الإستراتيجية القومية للسكان. وتنتهي بعرض نتائج عملية التقييم والإشارة إلى بعض الملاحظات الختامية تتضمن استشراف إمكانية بلوغ الأهداف الموضوعة للفترتين الخمسيتين التاليتين والتوصيات.

٢. الوضع الديموجرافى فى مصر والسياسة التى تبنتها الدولة لمواجهته

٢٠١ بعض ملامح الوضع الديموجرافى فى مصر

يعكس استقراء الوضع السكانى فى مصر خلال العقود الماضية سواء من منظور بُعد النمو أو التوزيع المكانى أو التركيب / الخصائص عدداً من الحقائق يمكن تلخيصها فيما يلى:

- فيما يتعلق ببُعد النمو، من الملاحظ أن عدد السكان قد تزايد حوالى ١٠,٨ مرة مع حلول عام ٢٠٠٦ – تاريخ آخر تعداد فى مصر – عما كان عليه فى التعداد الأول عام ١٨٨٢، ففى حين بلغ حجم السكان فى التعداد الأول حوالى ٦,٧ مليون نسمة ارتفع إلى ٧٢,٦ مليون نسمة (السكان فى الداخل) فى تعداد ٢٠٠٦، وتراوح معدل النمو السنوى للسكان ما بين ١,٠٩، ١,٧٥٪ فى سنوات ما بين التعدادات من عام ١٨٩٧ حتى عام ١٩٤٧، ثم ارتفع إلى ٢,٣٤٪ فيما بين تعدادى ١٩٤٧، ١٩٦٠، وإلى ٢,٥٢٪ خلال الفترة ١٩٦٠ – ١٩٦٦، وبلغ المعدل ذروته فيما بين تعدادى ١٩٧٦، ١٩٨٦ حيث سجل ٢,٧٥٪. بعدها انخفض إلى ٢,٠٨٪ خلال الفترة ما بين تعدادى ١٩٨٦ و ١٩٩٦ وإلى ٢,٠١٨ ما بين تعدادى ١٩٩٦، ٢٠٠٦.

- والملاحظ من تحليل عوامل التغير فى حجم السكان فى مصر أن صافى الهجرة الدولية لا يلعب دوراً مؤثراً فى تحديد التغير فى حجم السكان، بل يرجع أساساً إلى عاملى الخصوبة والوفيات، حيث يعكس تحليل إتجاهات المعدلين حدوث انخفاض حاد فى معدل الوفيات (الخام) من ٢١ لكل ألف من السكان إلى ٦,٣ لكل ألف من السكان فى أواخر الأربعينات وإلى حوالى ٦,٥ لكل ألف من السكان عام ١٩٩٦ وإلى حوالى ٦,٣ لكل ألف من السكان فى ٢٠٠٦ أما معدل المواليد (الخام) الذى بلغ حوالى ٤٤ لكل ألف من السكان فى منتصف الأربعينات فقد انخفض هو الآخر - ولكن بإيقاع أبطأ - إلى حوالى ٣٦,٦ لكل ألف من السكان عام ١٩٧٦، ثم أخذ يتذبذب إرتفاعاً وإنخفاضاً إلى أن بلغ حوالى ٢٨,٣ لكل ألف من السكان عام ١٩٩٦ وإلى حوالى ٢٥,٨ لكل ألف من السكان عام ٢٠٠٦.

- وحول بُعد التوزيع المكانى للسكان، فالملاحظ أن مصر تعانى نمطاً غير متوازن فى هذا الخصوص، يتمثل فى تركز السكان أساساً فى شريط ضيق حول وادى النيل ودلتاه، بالإضافة إلى الواحات القليلة فى وسط الصحراء. وتمثل المساحة المأهولة بالسكان فى مصر نسبة ضئيلة من المساحة الكلية لم تتعد ٨٪. وقد ترتب على ذلك أن مصر تعانى من مشكلة كثافة سكانية عالية. وطبقاً لتقديرات السكان عام ٢٠٠٧ فقد بلغت الكثافة السكانية فى مصر على أساس المساحة المأهولة حوالى ٦٩٣ نسمة / كم^{٢}. وترتفع هذه الكثافة بشكل كبير فى المدن الكبرى حيث بلغت فى مدينة القاهرة - على سبيل المثال - حوالى ٢٥٦٠,٣١ نسمة / كم^{٢}، مع ارتفاعها بشكل أكبر فى بعض أحيائها مما يؤدى إلى قصور البنية الأساسية والاجتماعية عن الوفاء بمتطلبات السكان وما يترتب على ذلك من انتشار ظاهرة الفقر فى أحوال كثيرة، والتى تكون مصحوبة فى أغلب الأحيان بالبطالة وسوء التغذية والأمية وتدنى مركز المرأة والتعرض للمخاطر البيئية ومحدودية الوصول إلى الخدمات الأساسية ... الخ.

- هذا وقد انعكست الكثافة السكانية المتفاوتة للسكان فى المحافظات والمناطق المختلفة بمصر على اختلال التوزيع السكانى بين الريف والحضر حيث ارتفعت درجة التحضر من ٣٨,٢٪ عام ١٩٦٠ إلى ٤٣,٨٪ فى عام ١٩٧٦ ثم استقرت عند المستوى ٤٣,٠ تقريباً فى عام ١٩٩٦، وعام ٢٠٠٦.

- وفيما يتعلق بالبُعد الثالث؛ التركيب السكانى / الخصائص السكانية، فالملاحظ أن مصر تعانى بعض الإختلالات فى التركيب السكانى / تدنى فى الخصائص السكانية ... ويـنعكس ذلك فى التركيب العمرى الشاب للسكان بسبب ارتفاع مستويات الخصوبة أساساً حيث تبلغ نسبة السكان دون سن الخامسة عشر حوالى ٣٧,٨٪ طبقاً لبيانات تعداد ١٩٩٦، وانخفضت إلى ٣١,٧٨٪ فى تعداد ٢٠٠٦، ويمثل ارتفاع نسبة السكان فى هذه الفئة العمرية عبئاً على المجتمع لكونها فئة

مُعالة ومستهلكة وتحتاج إلى الكثير والعديد من الخدمات والموارد إلى أن تصبح فئة منتجة يستفيد منها المجتمع، وهى بذلك تمثل عبئاً على الاقتصاد وموارده المحدودة.

ويرتبط بالتركيب العمرى الشاب للسكان ارتفاع عبء الإعالة على السكان في سن الإنتاج (١٥ - ٦٠). وطبقا لبيانات تعداد ٢٠٠٦ فقد بلغ عبء الإعالة العمري حوالى ٦١٪.

وتمثل نسبة الأمية أحد المؤشرات التعليمية الهامة التى تلقى اهتماماً كبيراً على كافة المستويات الرسميه والمجتمعية فى مصر. ولا تزال نسبة الأمية – أحد مظاهر تدنى الخصائص السكانية – السائدة فى مصر تمثل مشكلة كبيرة رغم الانخفاض النسبى الذى طرأ عليها فى التعدادات الأخيرة. فقد عكست بيانات تعداد ١٩٨٦ أن نسبة الأمية تبلغ حوالى نصف السكان ١٠ سنوات فأكثر (٤٩,٥٪)، وانخفضت إلى ٣٩.٣٦٪ طبقاً لتعداد ١٩٩٦ وإلى ٢٩,٣٣٪ فى تعداد ٢٠٠٦، أى لا تزال النسبة عالية. هذا فضلاً عن الفروق الجغرافية، والفروق بين الشرائح السكانية المختلفة التى لا تزال جد واسعة.

ومن مظاهر تدنى خصائص السكان أيضا تدنى نسبة مساهمة الإناث فى قوة العمل والتى تعكس – جزئياً – الوضع المتدنى للمرأة فى المجتمع. وتبين نتائج سلسلة بحوث القوى العاملة بالعينة التى أجراها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء أن نسبة مساهمة الإناث فى الفئة العمرية ١٥ – ٦٤ قد بلغت فى أعلى مستوياتها ٢٣٪ فى عام ٢٠٠٥ حيث لا تزال نسبة متدنية بالمقارنة بدول أخرى كثيرة.

وتمثل مستويات البطالة فى مصر هى الأخرى إحدى القضايا الرئيسية التى تشغل المجتمع على كافة مستوياته، وطبقاً لبيانات تعداد ١٩٩٦ تقدر نسبة البطالة من إجمالى قوة العمل فى الأعمار ١٥ فأكثر حوالى ٨,٩٥٪. وتعكس نتائج تعداد ٢٠٠٦ حدوث ارتفاع طفيف فى المعدل (بلغ المعدل ٩,٣٠٪).

ويعد مؤشر وفيات الرضع أحد المؤشرات الهامة التى تعكس الوضع الاجتماعى – الاقتصادى للمجتمع بوجه عام. والمشاهد أن هذا المعدل لا يزال هو الآخر مرتفعاً رغم التحسن الكبير الذى طرأ عليه مؤخراً. وتشير البيانات أن المعدل انخفض من ١٦٥ لكل ألف مولود حي خلال الثلث الأول من القرن العشرين إلى ٧٣ لكل ألف مولود حي في بداية الثمانينات، ثم إلى ٣٣ مع بداية الألفية حيث لا يزال عالياً نسبياً.

٢٠٢ السياسات والاستراتيجيات التي تبنتها الدولة لمواجهة الوضع السكاني

٢٠٢٠١ مرحلة ما قبل إنشاء المجلس القومي للسكان

نعنى بمصطلح السياسة السكانية – لأغراض هذه الدراسة – موقف الدولة الرسمى تجاه الأوضاع الديموجرافية فى البلاد. يتضمن ذلك الأهداف التى تتوخى الدولة بلوغها مستقبلاً واستراتيجيات تحقيقها

والتدخلات والتدابير التى تنوى إتخاذها لبلوغ هذه الأهداف. وتاريخياً تبنت مصر سياسة قومية للسكان منذ عام ١٩٦٢. وفى عام ١٩٦٥ تم تشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة وبدأ فى تنفيذ البرنامج القومى لتنظيم الأسرة فى فبراير ١٩٦٦ وكان يقوم على المدخل الصحى، ويستهدف خفض الخصوبة وبالتالى النمو السكانى. ووضعت أول وثيقة للسياسة القومية للسكان عام ١٩٧٣ حيث أكدت على أن نمو السكان يعتمد جزئيا على التنمية الاجتماعية – الاقتصادية، وأن أية زيادة فى الطلب على خدمات تنظيم الأسرة يتوقف على معدل وطبيعة التغير الاجتماعى والاقتصادى. وحددت الوثيقة ٩ عوامل رئيسية مؤثرة فى الإسراع بخفض النمو السكانى وهى رفع المستوى الاجتماعى – الاقتصادى للأسرة، التعليم، تشغيل المرأة، الميكنة الزراعية، تصنيع الريف، تخفيض معدل وفيات الأطفال، الضمان الاجتماعى، الإعلام والتوعية، نوعية الخدمات وتوفيرها متضمنة خدمات تنظيم الأسرة. وفى عام ١٩٧٤ تغير اسم المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة إلى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان، وفى السنة التالية (١٩٧٥) أعيد تعديل وثيقة السياسة السكانية لتتضمن الاعتراف بثلاثة أبعاد للمشكلة السكانية فى مصر (النمو السريع – التوزيع السكانى غير المتوازن – الخصائص السكانية المتدنية).

وفى عام ١٩٨٠ تم وضع استراتيجية قومية للسكان والموارد البشرية وتنظيم الأسرة، وحددت البرامج المطلوب وضعها لتحقيق أهدافها فى :

(١) برنامج يستهدف حجم أمثل للسكان عن طريق تخفيض معدل النمو السكانى، على أن يتم صياغة البرنامج القومى لتنظيم الأسرة فى إطار خطة التنمية الاجتماعية الاقتصادية.
(٢) برنامج يستهدف إعادة رسم خريطة مصر السكانية من خلال إنشاء مجتمعات عمرانية جديدة.
(٣) برنامج يصمم لإعادة بناء القرية المصرية.
(٤) برنامج يركز على مستوى إنتاجية القوى العاملة، ويشمل ذلك رفع مستوى المهارات – ربط التعليم باحتياجات الإنتاج – خلق فرص العمل المطلوبة.

وتضمنت أيضا تغيرات فى توجهات البرمجة السكانية، فأكدت على عملية الاتصال الشخصى والأنشطة المجتمعية الأساس. وبهذا أعلن رسمياً عن توجهات جديدة للسياسة السكانية فى مصر، أكدت على ثلاثة محاور برامجية:

(١) الإرتقاء بخدمات تنظيم الأسرة مع الأنشطة الصحية والاجتماعية الأخرى.
(٢) تأسيس برامج اجتماعية – اقتصادية مجتمعية الأساس تساعد على ممارسة تنظيم الأسرة.
(٣) دعم برامج التربية السكانية وبرامج الإعلام / التعليم / الإتصال التى تستهدف التحفيز على تبنى نمط الأسرة صغيرة العدد وتشجيع إستخدام الوسائل الحديثه لتنظيم الاسرة.

٢٠٢٠٢ السياسة القومية للسكان – ١٩٨٦، والأساليب والتدخلات ذات العلاقة:

فى عام ١٩٨٥ أنشئ المجلس القومى للسكان ليحل محل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان، وصدرت وثيقة جديدة للسياسة القومية للسكان فى عام ١٩٨٦ لتحل محل الوثائق السابقة. وعُرضت على المجلس القومى للسكان برئاسة السيد رئيس الجمهورية وتم المصادقة عليها، تلاها وثيقة تابعة عُنونت بالأهداف الكمية – ١٩٨٦. وتضمنت وثيقة السياسة القومية للسكان – ١٩٨٦ – ثلاثة أهداف عامة تتمثل فى خفض معدل النمو السكانى، وتحقيق توزيع جغرافى أفضل للسكان، والإرتقاء بالخصائص السكانية – وارتكزت على عدد من المبادئ والقيم أعلن عنها فى متن الوثيقة. وتضمنت عدداً من الأساليب والتدخلات يتم من خلالها بلوغ الأهداف الموضوعة، يمكن تصنيفها على النحو التالى :

أ- <u>الأساليب والتدخلات ذات العلاقة بالنمو السكانى</u>

⇦ المكون الأول لبُعد النمو (الخصوبة)

تعكس الوثائق الإقرار الضمنى بأن مشكلة النمو السريع للسكان فى مصر هى مشكلة خصوبة مرتفعة فى الأساس، ومن ثم تتبنى حزمة من التدخلات تستهدف خفض الخصوبة شملت برامج تتعلق بتنظيم الأسرة – الحفاظ على حياة الطفل – دعم وحماية الأسرة – التعليم الأساسى الإلزامى – تحسين وضع/مكانة المرأة – الإعلام/التعليم/الإتصال السكانى – محو الأمية والتربية السكانية.

⇦ المكون الثانى لبُعد النمو (الوفيات)

تعكس الوثائق الإهتمام بخفض معدلات وفيات الأمومة والرضع والأطفال دون الخامسة من خلال برامج الحفاظ على حياة الطفل ورعاية الأمومة بشكل أساسى. وحزمة من التدخلات ذات طبيعة تنموية، وأيضا من خلال برامج تنظيم الأسرة التى تقدم الوسيلة والمعلومات والخدمات المرتبطة بها، بما يساعد على ترشيد نمط السلوك الإنجابى وتجنب الحمل الذى ينطوى على مخاطر عالية.

⇦ المكون الثالث لبُعد النمو (الهجرة الدولية)

يعكس استقراء الوثائق تشجيع الهجرة الخارجية المؤقتة وجعلها حق من حقوق المواطن، ووضعت أهداف كمية لحجم الهجرة الخارجية النازحة المؤقتة.

ب- <u>الأساليب والتدخلات ذات العلاقة بالتوزيع السكانى</u>

تعكس الوثائق تبنى الدولة لاستراتيجيات من شأنها التأثير على تيارات الهجرة الريفية الحضرية عند مناطق الوصول، حيث يتم توجيهها إلى المدن الصغيرة والمتوسطة القائمة للحد من تضخم المراكز الحضرية الكبرى، واستحداث مدن جديدة وتجمعات سكانية تابعة حول العاصمة، وتبنى أسلوب التنمية

الإقليمية لخلق مراكز جذب جديدة تستقطب قدراً من تيارات الهجرة، وبرامج توطين الصناعة بعيداً عن المراكز الحضرية الكبرى، ووضع حوافز متعددة لتشجيع الاستثمار فى المناطق الجديدة. وتعكس الوثائق أيضاً استراتيجيات من شأنها التأثير فى تيارات الهجرة عند المنبع من خلال برامج التنمية الريفية المتكاملة.

ج- الأساليب والتدخلات ذات العلاقة بالإرتقاء بالخصائص السكانية

من الواضح أن حزمة التدخلات التى تستهدف خفض الخصوبة أو الوفيات أو التى تستهدف التأثير فى ظواهر الهجرة الريفية – الحضرية، والتحضر بطريق غير مباشر وجميعها ذات طبيعة تنموية، هذه الحزمة من التدخلات من شأنها الإرتقاء بالخصائص السكانية ذات العلاقة بمركز المرأة، والتعليم، والظروف المعيشية، ورفع مستوى الدخل بوجه عام، والصحة، والإنتاجية ... الخ.

٢٠٢٣ وثيقة الاستراتيجيات السكانية ١٩٩٢ – ٢٠٠٧:

فى مرحلة لاحقة – تلت وضع وإعلان وثيقة السياسة القومية للسكان وأهدافها الكمية، تم وضع وثيقة الإستراتيجيات السكانية شملت تسع إستراتيجيات تغطى الفترة من ١٩٩٢ حتى ٢٠٠٧ على ثلاث فترات خمسية. وجاء تحت كل استراتيجية عدد من المستهدفات الكمية لأعوام ١٩٩٧، ٢٠٠٢، ٢٠٠٧ تتعلق بـ :

- تنظيم الأسرة.
- رعاية الأم والطفل.
- المرأة والتنمية.
- الإعلام / التعليم / الإتصال.
- العمل والعمالة.
- الشباب.
- البيئة.
- التعليم ومحو الأمية.
- توزيع السكان (إستخدام الأرض).

٢٠٢٤ السياسة القومية المحدثة للسكان؛ ملامحها وما تضمنته من استراتيجيات (إصدار أبريل ٢٠٠٠):

مع التغيرات التى طرأت على الإطار المؤسسى للعمل السكانى فى مصر، والتى بدأت باستحداث منصب وزير دولة للسكان وتنظيم الأسرة قبل إنعقاد المؤتمر الدولى للسكان والتنمية فى القاهرة عام

١٩٩٤، ثم دمج مكتب وزير الدولة للسكان فى وزارة الصحة عام ١٩٩٦ لتصبح وزارة الصحة والسكان، وفى إطار البرنامج القطرى للسكان المدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان الذى تضمن مشروعاً لاستراتيجيات السكان والتنمية شملت أهدافه تحديث السياسة القومية للسكان لعام ١٩٨٦، تم عمل مراجعة نقدية لهذه السياسة وبيان مدى بلوغ أهدافها المرحلية التى تعكسها وثيقة الاستراتيجيات السكانية تفصيلاً. وأيضا مدى ملائمة الاستراتيجيات التى تم وضعها لبلوغ هذه الأهداف، وكذا التدخلات التى تم إقرارها لتحقيقها. وقد انتهت عملية المراجعة إلى أن بعض المستهدفات الكمية قد تم بلوغها، والبعض لم يتحقق، والبعض الآخر لم يتم معرفة مدى تحقيقه حيث لم يتم تعريف مؤشرات القياس بالدقة المطلوبة.

واتضح من عملية المراجعة أيضاً أن الأهداف التى تضمنتها وثيقة ١٩٨٦ يمكن أن يطرأ عليها بعض الإضافات، وأن الاستراتيجيات تحتاج إلى بعض التعديلات، وأن التدخلات تحتاج إلى بعض التغييرات. وصدر فى عام ٢٠٠٠ مقترح السياسة القومية للسكان المحدثة فى مصر شارك فى وضعه ممثلين عن شركاء العمل السكانى شمل ١٧ وزارة وهيئة.

فيما يتعلق بالأهداف أبقت وثيقة السياسة المحدثة على الأهداف الثلاثة التى تضمنتها وثيقة ١٩٨٦ وهى إبطاء معدل النمو السكانى، والارتقاء بالخصائص السكانية، وتحقيق توزيع جغرافى أفضل للسكان، مع إضافة هدف رابع يتعلق بـ "تقليل التفاوتات الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية بين المجموعات السكانية والمناطق الجغرافية المختلفة".

وفيما يتعلق بالمبادئ التى تركز عليها السياسة السكانية فقد أبقت على ما جاء فى وثيقة ١٩٨٦ من مبادئ، وأضافت إليها أربعة مبادئ استقتها من برنامج عمل المؤتمر الدولى للسكان والتنمية ١٩٩٤ (أنظر وثيقة السياسة القومية للسكان المحدثة – أبريل ٢٠٠٠).

وحول الاستراتيجيات فقد جاءت على النحو الموضح فيما بعد، علماً بأن الترتيب الذى جاءت به هذه الاستراتيجيات لا يعنى ترتيب أولويات حيث أن العلاقة بينها تبادلية وكل منها يسهم فى التصدى لأبعاد المشكلة السكانية فى مصر. وتحت كل من الاستراتيجيات جاء عدد من التدخلات ذات الأولوية العالية.

(١) استراتيجية تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية

⇦ *بالنسبة لتنظيم الأسرة*

(١) توفير وسائل تنظيم الأسرة وتنويعها بما يتفق مع احتياجات المنتفعات.
(٢) شمول وسهولة الحصول على الوسيلة والمعلومات والخدمات المرتبطة بها مع ملاحقة التطورات الحديثة وإدخال المناسب منها وتشجيع برامج التسويق الاجتماعى.

(٣) تدريب مقدمى الخدمة على المهارات المختلفة فى مجال تنظيم الأسرة لضمان تقديم خدمة عالية الجودة.

(٤) دعم دور القطاع الخاص فى استيراد وتصنيع الوسائل وتوزيعها وتقديم الخدمات.

(٥) التصدى لمشكلة الاحتياجات غير الملباه.

(٦) زيادة مشاركة الرجل فى تنظيم الأسرة.

⇦ *بالنسبة للصحة الإنجابية*

(١) توفير خدمات متابعة الحمل والولادة الامنة ورعاية ما بعد الولادة.

(٢) اكتشاف وعلاج أمراض الجهاز الإنجابى والأمراض المنقولة بالإتصال الجنسى مع التوعية للوقاية منها.

(٣) الاكتشاف المبكر وعلاج سرطان الثدى وعنق الرحم وسرطان الجهاز الإنجابى.

(٤) الحد من الممارسات الضارة ضد الإناث.

(٥) اكتشاف أسباب العقم وعلاجها.

(٦) توفير خدمات الإجهاض الآمن لمبرر صحى متى كان ضروريا وقانونيا.

(٧) الاكتشاف المبكر وعلاج مشاكل المرأة فى مرحلة ما بعد الخصوبة.

(٢) استراتيجية صحة الطفل والحفاظ على حياته

(١) نشر وتحسين نوعية خدمات رعاية الطفل منذ الولادة خاصة الرضاعة الطبيعية والرعاية الصحية للرضع والأطفال دون الخامسة.

(٢) تعميم برامج التطعيمات الإجبارية والحملات التنشيطية الدورية.

(٣) مكافحة أمراض الطفولة وخاصة سوء التغذية وأمراض الجهاز التنفسى والإسهال.

(٤) القضاء على التيتانوس الوليدى.

(٣) استراتيجية إعادة التوزيع السكانى

(١) تفعيل برامج المدن الجديدة والتجمعات السكانية حول المراكز الحضرية الكبيرة وخلق البيئة الملائمة للاستيطان بها.

(٢) تدعيم مشاريع زيادة الرقعة الزراعية فى المدن الجديدة ومناطق المشاريع الكبرى لمواكبة الزيادة السكانية المتوقعة.

(٣) التأكيد على ضرورة تخصيص الموارد وتوزيع المشروعات التنموية فى ضوء تقسيم الجمهورية إلى أقاليم تخطيطية وتكامل المشروعات السكانية مع الجهود التنموية الأخرى.

(٤) الوصول إلى توزيع مكانى أكثر توازنا فى إطار أهداف خريطة التنمية والتعمير لجمهورية مصر العربية عن طريق تنمية مناطق جذب جديدة وتنمية المدن الصغيرة والمتوسطة