

أثر اللامركزية المالية على التنمية البشرية في مصر

**The Impact of Fiscal Decentralization on Human  
Development in Egypt**

روحية محمد رفعت على إبراهيم  
مدرس مساعد بكلية السياسة والاقتصاد جامعة السويس

أ.د/ محمد سعيد بسيوني  
وكيل الكلية للدراسات العليا

أ.د/ حسنى حسن محمد مهران  
عميد الكلية الأسبق

د/ ايمان على محفوظ العجوزة  
مدرس الاقتصاد بكلية السياسة والاقتصاد جامعة السويس

## أثر اللامركزية المالية على التنمية البشرية في مصر

### The Impact of Fiscal Decentralization on Human Development in Egypt

روحية محمد رفعت على إبراهيم<sup>(\*)</sup>

#### مستخلص:

استهدفت هذه الدراسة بصفة أساسية تحليل ركائز اللامركزية المالية على المؤشرات الأساسية للتنمية البشرية في مصر وخاصة من حيث خفض معدلات الفقر، بما في ذلك رفع مستويات الدخل، والتحسين الجذري لأداء الخدمات وخاصة التعليم والصحة، وقد توصلت النتائج إلى تواضع ركيزة الإنفاق والإيرادات، مما يدل على استمرار سيطرة المركزية المالية في مصر. وتم حساب درجة الارتباط بين ركائز اللامركزية المالية في المحافظات المصرية وبين نسبة الفقراء في هذه المحافظات، فوجد أن الارتباط بينهما غير معنوي حيث لا يتجاوز معامل الارتباط (-0.1) إلا أن الإشارة تبين العلاقة العكسية بين درجة اللامركزية ونسبة الفقراء في المحافظات المصرية.

(\*) مدرس مساعد بكلية السياسة والاقتصاد جامعة السويس

## مقدمة:

حظيت قضية اللامركزية المالية(\*) - خلال العقود الأربعة الماضية - باهتمام كبير من جانب المسؤولين الحكوميين والعاملين في المؤسسات الدولية المعنية والأكاديميين. وجاء التفكير في التحول إلى اللامركزية المالية بديلاً عن المركزية المالية في إطار تحول عام نحو اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية من أجل توسيع نطاق مشاركة المواطنين وتقليص أدوار السلطة المركزية في الإنتاج والإدارة، بحيث أصبحت اللامركزية المالية جزءاً من مجموعة الإصلاحات الهادفة إلى تحسين الكفاءة في القطاع الحكومي، وبالتالي تحسين أوضاع التنمية البشرية.

## مشكلة البحث

يسعى البحث إلى الإجابة على تساؤل رئيسي يتمثل في " كيف يمكن تحليل وقياس أثر اللامركزية المالية على التنمية البشرية في المحافظات المصرية؟

## أهمية البحث:

على الرغم من تعدد الدراسات التي اهتمت بدراسة موضوعي اللامركزية المالية والتنمية البشرية في مصر كلياً على حده، إلا أن علاقة الارتباط بين اللامركزية المالية والتنمية البشرية في مصر لم تحظ بالاهتمام الكافي وخاصة على مستوى المحافظات. ومن هنا تتبع أهمية البحث الحالية التي تهدف إلى دراسة تطور ركائز اللامركزية المالية في مصر ومدى ارتباطها بمؤشرات التنمية البشرية في مصر.

---

(\*) تُعنى اللامركزية بالأساس بنقل سلطة اتخاذ القرارات الخاصة بالتنمية المحلية من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية. وقد يكون من تنقل إليه السلطة معيناً أو منتخباً، وبالتالي فإن الإدارة المحلية تكون هي المعنية بتطبيق اللامركزية، ويعد ذلك أحد تطبيقات اللامركزية والمعروف بـ "عدم التركيز". وينطوي نقل السلطة على نقل القدرة على اتخاذ القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. وحتى يكون القرار محل تنفيذ فلا بد وأن ترتبط اللامركزية بوجود موارد تُمكن الإدارة المحلية أو الحكومة المحلية من تنفيذ قراراتها التنموية، وهذا هو ما يُعرف باللامركزية المالية وفي حين لا يمكن بأي حال من الأحوال تطبيق اللامركزية بدون شقها المالي، فإنه لا يمكن تطبيقها بدون شقيها السياسي والإداري. من منال متولى وخالد زكريا أمين (٢٠١٧)، "نحو خريطة جديدة للامركزية المالية في مصر"، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

## هدف البحث:

يهدف البحث بصفة أساسية إلى تحليل وقياس أثر ركائز اللامركزية المالية على مؤشر التنمية البشرية للمحافظات المصرية وخاصة من حيث خفض معدلات الفقر

## فرضيات البحث:

يقوم البحث على فرضية أساسية وهي وجود علاقة معنوية موجبة طويلة الأجل بين ركائز اللامركزية المالية ومتغيرات التنمية البشرية في المحافظات المصرية خلال فترة الدراسة.

## محاور الدراسة:

المحور الأول: اللامركزية المالية والتنمية البشرية: (المفاهيم والركائز).  
المحور الثاني: اللامركزية المالية والتنمية البشرية في مصر عمومًا والمحافظات المصرية خصوصًا.  
المحور الثالث: العلاقة بين اللامركزية المالية والتنمية البشرية في مصر من منظور دراسة الفقر.

المحور الأول: اللامركزية المالية والتنمية البشرية: (المفاهيم والركائز)

### ١/ اللامركزية المالية:

تعد اللامركزية المالية من أهم أنواع اللامركزية، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري. وتعرف اللامركزية المالية بأنها عملية يتم بموجبها منح المستويات المحلية السلطة على الأنشطة الاقتصادية داخل نطاقها. وتتطوى اللامركزية المالية على تحديد المسؤوليات المالية لمختلف المستويات، وتتكون من الأدوات والإجراءات المالية التي تهدف للمساعدة في تقديم السلع العامة<sup>(1)</sup>. ويتضمن ذلك أيضًا منح هذه المستويات القدرة

(1) Richard. M.Bird, Robert. D. Ebel, and Christine. L. Wallich, (Eds).(1995), "Decentralization of Socialist State intergovernmental finance in transition economics", World Bank, Washington D.C. p1-2.

المالية والسلطة الإدارية للقيام بهذه الوظائف<sup>(1)</sup>. ويقدم البنك الدولي<sup>(2)</sup> تعريفًا شاملاً للامركزية المالية يقوم على ثلاثة جوانب رئيسية: يتمثل الجانب الأول في اعتبار اللامركزية المالية إطارًا عامًا محددًا لهيكل العلاقات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة؛ أي يتعلق بتوزيع المسؤوليات المرتبطة بالمكونات الرئيسية للعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وهي النفقات، الإيرادات، التحويلات المالية المركزية، والاقتراض. وبالنسبة للجانب الثاني فيعرف اللامركزية المالية من منظور الهيكل الإداري للحكومة، والأبعاد المختلفة للمساءلة، أي مدى ارتباط اللامركزية المالية بعناصر مثل المساءلة السياسية، والنظام الانتخابي، والهيكل الدستوري، ومدى رقابة الحكومة المركزية، والهيكل المؤسسي بما يضمن ذلك الإصلاح الإداري، والأطر القانونية والتنظيمية. أما الجانب الثالث والأخير فينظر للامركزية المالية على أنها نظام قائم على تدفق المعلومات والرقابة، وقائم أيضًا على تشجيع وتعزيز المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي<sup>(3)</sup>.

## ٢/ ركائز اللامركزية المالية:

إن تطبيق اللامركزية المالية يتم عن طريق اتباع أربعة خطوات أساسية حيث تمثل الإطار الخارجى الذي يتم فيه نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى الحكومات اللامركزية أو المحلية<sup>(4)</sup> وهي:

### ٢/١ إسناد مسئولية الإنفاق **Expenditure Responsibilities Assignment**

تعتبر عملية إسناد مسئوليات الإنفاق الركيزة الأساسية في تطبيق اللامركزية المالية حيث أنها تحدد أى المستويات الحكومية التي تقوم بالوظائف المختلفة (أى أنها تحدد من

(1) James Edwin kee (2003), "Fiscal Decentralization: The as Reform", Mimeo Washington: George Washington University, Atlanta, p.25

(2) World Bank (2001), " Decentralization in the Transition Countries: Challenges and the Road Ahead", poverty management Unit Europe and Central Asia, the World Bank, June 14.

(٣) توفيق محمد نعمان (٢٠٠٨)، "اللامركزية المالية في الجمهورية اليمنية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

(4) UNDP (2005), "Fiscal Decentralization and Poverty Reduction", United Nations Development Program, p.4. Accessible online at: (<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/documents/prim erFDpR-200511.pdf>) last accessed: July, 2010).

يقوم بماذا). حيث لا يمكن تحديد أفضل الطرق لتلك العملية نتيجة اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية وطبيعة النظام المحلي في كل دولة<sup>(1)</sup>. ومن ثم فإن المبدأ الرئيسي في تحديد أى مستوى من مستويات الحكومة يتم إسناد مسؤولية الإنفاق إليه عند تطبيق اللامركزية المالية هو مبدأ التبعية "The principle of Subsidiarity"<sup>(2)</sup>.

### ٢/٢ إحالة مصادر الدخل (الإيرادات) Revenue Source Assignment:

بعد أن يتم تحديد مستويات الإنفاق للحكومات المحلية، تكون هذه الحكومات بحاجة إلى أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات حتى تتمكن من القيام بوظائفها، وذلك كون "التمويل يتبع الوظيفة Finance follow function"، ويقصد بها ضرورة وجود موارد مالية كافية على المستوى المحلي حتى تتمكن هيئات الحكم المحلي من تمويل أنشطتها.

### ٣/٢ توفير التحويلات المالية الحكومية Intergovernmental Fiscal Transfers:

يبرز الاهتمام بالتحويلات الحكومية باعتبارها أحد الأركان الأساسية لللامركزية المالية، ويقصد بالتحويلات الحكومية - بشكل عام - المنح المقدمة من مستوى حكومي إلى مستوى حكومي آخر بغرض تمويل الخدمات العامة<sup>(3)</sup>.

### ٤/٢ الاقتراض المحلي Local Government Borrowing:

الاقتراض هو الركيزة النهائية من ركائز اللامركزية المالية وهو النتيجة المنطقية للركائز الثلاثة الأولى. فإذا كانت النفقات المحلية لا تتوازن مع تلك المصادر المتاحة للإيرادات فإن هذا ينتج عنه عجز المحليات في تقديم الخدمات. ويكون الاقتراض مناسباً لأنواع معينة من النفقات المحلية<sup>(4)</sup>.

(1) Ibid, p.4.

(2) Jameson Boex et al.(2006), "Fighting Poverty Through Fiscal Decentralization", USAID Report, p.16.

(3) حسن العلوانى ونجوان شبيحة (٢٠٠٨)، "اللامركزية المالية والتمويل المحلي في مصر"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات، القاهرة، ص٤.

(4) UNDP (2005), "Fiscal Decentralization and Poverty Reduction.....", Op. Cit., p.6.

### ٣ / التنمية البشرية:

تركز التنمية البشرية على الخيارات، أى على ما ينبغى أن يكون متاحًا للناس، ما ينبغى أن يكونوا، وما ينبغى أن يفعلوا، لكى يكون بوسعهم ضمان أسباب معيشتهم، وتهتم التنمية البشرية بإشباع الاحتياجات الأساسية وضرورة الوصول إلى الفقراء ليس كفاءة مستهدفة لغرض إمدادهم بضروريات الحياة فحسب (منهج الاحتياجات الأساسية) بل تهتم بعملية المشاركة الكاملة في تشكيل قدراتهم، باعتبار البشر كائنات فاعلة في كافة المجالات<sup>(١)</sup>. وجاء مفهوم التنمية البشرية ليُعيد ربط العلاقة بين البشر والتنمية، ليس فقط باعتبار البشر عنصرًا من عناصر التنمية (نظرية تكوين رأس المال - مفهوم الموارد البشرية)، بل أيضًا وقبل كل شئ باعتبارهم غاية التنمية. وغاية التنمية يجب أن تكون رفاهية البشر ليس كمنفعة فقط (منافع الرفاه البشرية) بل كمشاركين أيضًا في عملية التنمية، فهى أي غاية، تجمع بين إنتاج السلع وتوزيعها من ناحية، وبين توسيع القدرات البشرية والانتفاع بها من ناحية أخرى<sup>(٢)</sup>.

### المحور الثاني: اللامركزية المالية والتنمية البشرية فى مصر عمومًا والمحافظات المصرية خصوصًا

أصبحت اللامركزية المالية وأساليب تطبيقها من الموضوعات المطروحة على الأجنحة الاقتصادية للسلطة التنفيذية في مصر في السنوات الأخيرة، حيث بادرت وزارات المالية والتخطيط والتنمية المحلية بالإعلان عن مقترحات لتطبيق اللامركزية المالية، تهدف بالأساس إلى إعطاء المحافظات دورًا أكبر في إعداد الميزانية وتقديم الخدمات العامة، إلى جانب تخصيص موارد بعينها تكون تحت سيطرة الإدارة المحلية وبالأخص على مستوى المحافظات.

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠م، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، ص٢٢.

(٢) محمد عدنان وديع (٢٠٠٠)، "التنمية البشرية: تنمية الموارد البشرية والإحلال فى الدول الخليجية"، سلسلة أوراق عمل، المعهد العربى للتخطيط، الكويت، ص٢٢.

## ١/ ركائز اللامركزية المالية في مصر:

### ١/١ تحليل وضع الإنفاق المحلي المصري:

يقتصر دور الوحدات المحلية في عملية تخصيص النفقات على المشاركة في إعداد المسودة الأولية لكل من الخطة والميزانية. إلا أن المركزية المالية لا تنفي حقيقة أن أغلب الخدمات الأساسية على المستوى المحلي مثل التعليم والصحة والإسكان والنقل والشئون الاجتماعية يتم توصيلها من خلال موظفين محليين تمثل رواتبهم جزءاً من ميزانية الإدارة المحلية<sup>(١)</sup>. ويوضح الجدول التالي حجم الإنفاق المحلي كجزء من الإنفاق القومي خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٧) كما يبين التغير في مؤشر نسبة الإنفاق المحلي بالنسبة للإنفاق القومي المائل إلى الانخفاض خلال الفترة، وبلغ في المتوسط حوالي ١٢,٦% على الرغم من زيادة حجم الإنفاق على المستوى المحلي والقومي، مما يدل على المركزية المتزايدة في مسؤوليات الإنفاق خلال هذه السنوات.

### جدول رقم (١)

الإنفاق المحلي والإنفاق القومي<sup>(٢)</sup> خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٧) القيمة بالمليون جنيه

مؤشر مسؤولية الإنفاق (الإنفاق المحلي/ الإنفاق القومي)	الإنفاق القومي	الإنفاق المحلي	
١٣,٨%	٢٥١٠٦٠	٣٤٥٨٦	٢٠٠٧/٢٠٠٦
١٣,٣%	٢٩٣٧٠٨	٣٩١٥٧	٢٠٠٨/٢٠٠٧
١٣,٥%	٣٧٤٧٢٩	٥٠٧٦١	٢٠٠٩/٢٠٠٨
١٣,٧%	٣٩٥٥٢٧	٥٤١٣٩	٢٠١٠/٢٠٠٩
١٣,٣%	٤٣٧٥٤٧	٥٨١٦٦	٢٠١١/٢٠١٠
١٣,٩%	٥١١٣٧٦	٧١٠٨٤	٢٠١٢/٢٠١١
١٢,٢%	٦٦٥٨٢٥	٨١٤١٨	٢٠١٣/٢٠١٢
١٢,٨%	٨٢٤٣٧٥	١٠٥٦٣١	٢٠١٤/٢٠١٣
١١,٩%	٩٨٣٥٧٨	١١٦٦٤٣	٢٠١٥/٢٠١٤
١١,٣%	١٠٨٨٧٣٠	١٢٢٩٨٦	٢٠١٦/٢٠١٥
--	١٣١٧٧١٧	--	٢٠١٧/٢٠١٦
٩,٠٣%	١٥٣١٦١١	١٣٨٣٠٥	٢٠١٨/٢٠١٧
١٢,٦%			متوسط الفترة

المصدر: من إعداد الباحثة اعتماداً على بيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن السنوات

المذكورة، وزارة المالية.

(\*) يتكون الإنفاق القومي من إنفاق كل من الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية، وتختص هذه الدراسة بإنفاق الإدارة المحلية.

(١) خالد زكريا أمين (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر - المتطلبات وإشكاليات التطبيق"

مجلة النهضة، المجلد السابع، العدد الأول، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ٤١-٤٢.



## ٢/١ تحليل الإيراد المحلي المصري خلال فترة الدراسة:

يوضح الجدول رقم (٢) قيمة مؤشر مهام الإيراد (الإيراد المحلي / الإيراد القومي)، حيث تواضع قيمة هذا المؤشر خلال سنوات الدراسة في المتوسط، على الرغم من تبني عدة إجراءات لصالح اللامركزية المالية. إلا أن معدل النمو المركب بلغ في المتوسط حوالي ٢,٥%، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بمهام الإنفاق مما يدل على أن تطبيق اللامركزية المالية في جانب النفقات يتم بشكل أكبر من جانب الإيرادات التي تتسم بالمركزية بصورة أكبر.

### جدول رقم (٢)

#### الإيراد المحلي والإيراد القومي (\*)

خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٦) القيمة بالمليون جنيه

مؤشر مهام الإيراد (الإيراد المحلي / الإيراد القومي)	الإيراد القومي	الإيراد المحلي	
٢,٧%	١٨٨٨١٦	٥١٠٣	٢٠٠٧/٢٠٠٦
٢,٥%	٢٢٣٧٢٧	٥٧٠٤	٢٠٠٨/٢٠٠٧
٢,٤%	٢٨٤٧٧٢	٦٧٠٠	٢٠٠٩/٢٠٠٨
٢,٩%	٢٧١٣٩١	٧٩١٨	٢٠١٠/٢٠٠٩
٢,٨%	٢٧٠٩٣٥	٧٧٠٢	٢٠١١/٢٠١٠
٢,٥%	٣٠٨١٩٧	٧٥٦٤	٢٠١٢/٢٠١١
٢,٢%	٣٥٤٧٩٠	٧٩٢٢	٢٠١٣/٢٠١٢
٢,٢%	٤٦١٠٧٤	١٠٣٤١	٢٠١٤/٢٠١٣
٢,٤%	٤٦٧٦٨١	١١٠١٨	٢٠١٥/٢٠١٤
٢,٣%	٤٩٧٤٠٣	١١٦٠٤	٢٠١٦/٢٠١٥
--	٦٦٤٣٦٥	--	٢٠١٧/٢٠١٦
٢,٣%	٨٣١٣٩٩	١٩٢٧٣	٢٠١٨/٢٠١٧
٢,٥%			متوسط الفترة

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادًا على بيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن السنوات المذكورة، وزارة المالية.

(\*) يتكون الإيراد القومي من إيرادات كل من الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية، وقد تختص هذه الدراسة بإيرادات الإدارة المحلية. وتتكون الموارد المالية المحلية في مصر - وفقًا لتقسيم وزارة المالية - من الضرائب، المنح، والإيرادات الأخرى.

### ٣/١ التحويلات المالية الحكومية والاقتراض في مصر:

تتمثل التحويلات الحكومية في مصر في الإعانة الحكومية (السيادية) والتي تتمثل في الأموال التي تُساهم بها الخزينة العامة للدولة في سد الفجوة بين الموارد والنفقات (الاستخدامات) المحلية.

ويتضح من الجدول رقم (٣) ارتفاع قيمة مؤشر اختلال التوازن المالي الرأسي حيث بلغ حوالي ٠,٨٨ في المتوسط خلال سنوات الدراسة، مما يعكس عجز الموارد المحلية عن تغطية الاستخدامات التي تمت تغطية أغلبها من مصادر خارج النطاق المحلي. وتعتبر الإعانة الحكومية المصدر الأساسي للتمويل المحلي خلال سنوات الدراسة. مما يعكس زيادة ميزانية الإدارة المحلية من ٢٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى حوالي ١١٩ مليار جنيه في العام المالي ٢٠١٧/٢٠١٨. ويعكس ارتفاع قيمة المؤشر زيادة العجز، ومن ثم زيادة الاعتماد على مصادر خارج النطاق المحلي لتمويل الإنفاق المحلي<sup>(١)</sup>.

وبالنسبة للإقتراض كأحد أبعاد اللامركزية المالية فتؤدي إلى عدم استقلالية قرارات الإنفاق المحلية وسيادية المركزية المالية بشكل عام. وعلى الرغم من إمكانية اقتراض المحليات في حدود ٢٠% من الإيرادات الضريبية أو غير الضريبية لتمويل المشروعات الإنتاجية أو الاستثمارية، وذلك بعد موافقة وزارة التنمية المحلية (قانون ٤٣ لعام ١٩٧٩)، إلا أن أي اقتراض يفوق هذه النسبة يستلزم موافقة رئيس الوزراء في حالة الحصول على منح أو قروض خارجية.

(1) luc Eyraud and lusine lusinya (2012), "vertical fiscal imbalance and fiscal performance in Advanced economies", camgie- Rochester – NYU conference series on public policy, p8.

جدول رقم (٣)

العجز المالي المحلي خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٧) القيمة بالمليار جنيه

مؤشر عدم التوازن الرأسي	نسبة (الإيراد المحلي/ الإنفاق المحلي)	العجز	الإيراد المحلي	الإنفاق المحلي	
٠,٨٥	% ١٤,٨	٢٩,٤	٥,١	٣٤,٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦
٠,٨٥	% ١٤,٦	٣٣,٤	٥,٧	٣٩	٢٠٠٨/٢٠٠٧
٠,٨٧	% ١٣,٢	٤٤	٦,٧	٥٠,٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
٠,٨٥	% ١٤,٦	٤٦,٢	٧,٩	٥٤,١	٢٠١٠/٢٠٠٩
٠,٨٧	% ١٣,٢	٥٠,٤	٧,٧	٥٨,١	٢٠١١/٢٠١٠
٠,٨٩	% ١٠,٦	٦٣,٥	٧,٥	٧١	٢٠١٢/٢٠١١
٠,٩٠	% ٩,٧	٧٣,٥	٧,٩	٨١,٤	٢٠١٣/٢٠١٢
٠,٩٠	% ٩,٨	٩٥,٣	١٠,٣	١٠٥,٦	٢٠١٤/٢٠١٣
٠,٩١	% ٩,٤	١٠٥,٦	١١	١١٦,٦	٢٠١٥/٢٠١٤
٠,٩١	% ٩,٤	١١١,٣	١١,٦	١١٢,٩	٢٠١٦/٢٠١٥
--	--	--	--	--	٢٠١٧/٢٠١٦
٠,٨٦	% ١٣,٩	١١٩,١	١٩,٢	١٣٨,٣	٢٠١٨/٢٠١٧
٠,٨٨					متوسط الفترة

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادًا على بيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن السنوات المذكورة، وزارة المالية.

٢/ تطور دليل التنمية البشرية لمصر خلال فترة الدراسة:

تطورت قيم دليل التنمية البشرية لمصر خلال الفترة محل الدراسة، حيث تتضح الزيادة المضطربة في قيمة الدليل من نحو ٠,٥٤٦ عام ١٩٩٠ إلى نحو ٠,٦٩٦ عام ٢٠١٧، بزيادة نسبتها ٢٧,٤%. مما يعني التحسن في مستوى التنمية البشرية في مصر خلال الفترة، إذ انتقلت من المستوى المنخفض إلى المستوى المتوسط للتنمية البشرية. وقد تطور ترتيب مصر وفقًا لقيمة الدليل حيث وصل إلى ١٠٩ (من إجمالي ١٧٥ دولة) في عام ١٩٩٠، وتحسن هذا الترتيب لتصل مصر إلى ١٠١ عام ٢٠١٠، إلا أن هذا الترتيب تراجع لتصبح مصر في المرتبة ١١٥ (من بين إجمالي ١٨٩ دولة) في عام

٢٠١٧. وذلك على الرغم من ارتفاع قيمة الدليل لمصر خلال هذه الفترة، مع الأخذ في الاعتبار لعنصرين أساسيين هما:

- أن هناك بعض الدول تحسنت قيمة التنمية البشرية لديها بمعدل أسرع من مصر.
- مدى توافق الأولويات التي تضعها الدولة حاليًا مع الرغبة في إحداث تنمية بشرية حقيقية في مصر خلال السنوات القادمة.

يقوم دليل التنمية البشرية المعدل بعدم المساواة برصد توزيع التنمية داخل البلدان. وفي حالة المساواة التامة يتساوى دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المعدل بعدم المساواة. وفي حال وجود لامساواة في توزيع الصحة والتعليم والدخل، يكون دليل التنمية البشرية لمجتمع معين أقل من الدليل الإجمالي للبلد. وعند حساب أوجه اللامساواة في مصر نجد أن قيمة الدليل بلغت نحو ٠,٤٥ عام ٢٠١٠ مقابل ٠,٦٧١ قيمة الدليل الأصلي للتنمية البشرية خلال نفس العام. ويتمثل الفارق بين قيمة الدليلين في الخسارة الناتجة عن عدم المساواة، والتي بلغت نحو ٢٨%، في حين بلغت قيمة الدليل نحو ٠,٤٩٣ عام ٢٠١٧ مقابل ٠,٦٩٦ قيمة الدليل الأصلي للتنمية البشرية خلال نفس العام.

#### جدول رقم (٤)

تطور ترتيب مصر وفقًا لقيمة دليل التنمية البشرية خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠١٦)

إجمالي الدول الواردة بالتقرير	ترتيب مصر حسب دليل التنمية البشرية	قيمة دليل التنمية البشرية	السنة
١٧٥	١٠٩	٠,٥٤٦	١٩٩٠
١٧٥	١٠٩	٠,٥٧٦	١٩٩٥
١٧٥	١١٥	٠,٦١١	٢٠٠٠
١٧٥	١١٢	٠,٦٣٤	٢٠٠٥
١٦٩	١٠١	٠,٦٦٥	٢٠١٠
١٨٨	١١١	٠,٦٩١	٢٠١٥
١٨٩	١١٣	٠,٦٩٤	٢٠١٦
١٨٩	١١٥	٠,٦٩٦	٢٠١٧

المصدر: إعداد الباحثة اعتمادًا على البيانات الواردة في:

- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP، سلسلة تقارير Human Development Report، أعداد مختلفة.

وقد تحسنت قيمة دليل التنمية البشرية المعدل بعدم المساواة في مصر منذ عام ٢٠١١ نتيجة الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لتلبية بعض مطالب ثورة ٢٥ يناير المتمثلة في زيادة الأجور والدعم، وغيرها من الإجراءات التي نتج عنها انخفاض الفجوة ونسبة الخسارة بين الدليلين لتظل مستقرة عند ٢٤% حتى عام ٢٠١٤، ولكنها عاودت الارتفاع مرة أخرى بحوالي ٥% في عام ٢٠١٧ لتصبح ٢٩,٢% (بمعامل عدم المساواة ٢٨,٣)، وذلك بالتزامن مع رفع أسعار الطاقة وتقليل الدعم وغيرها من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة مؤخرًا. مما يشير إلى تزايد عدم المساواة في مصر بنسبة كانت الأكبر منذ إصدار الدليل.

ويوضح الجدول رقم (٥) تطور قيمة دليل التنمية البشرية المعدل بعدم المساواة ومؤشراته، حيث أخذت قيمة الدليل في الارتفاع منذ عام ٢٠١٠ بقيمة ٠,٤٤٩ إلى أن وصلت عام ٢٠١٧ إلى ٠,٤٩٣، واتضح أن دليل الصحة والدخل المعدلان بعدم المساواة يمثلان قيمًا أكبر من دليل التنمية البشرية المعدل بعد المساواة (٠,٦٤١، ٠,٤٦٥) عام ٢٠١٠ على التوالي، ووصلت إلى (٠,٧٠٣، ٠,٤٤٦) عام ٢٠١٧. بينما ظل دليل التعليم أقل من الدليل الأصلي خلال نفس الفترة فبلغت قيمته ٠,٣٨١ عام ٢٠١٧.

#### جدول رقم (٥)

تطور قيمة الأدلة المركبة لقياس التنمية البشرية في مصر منذ عام ٢٠١٠

البيان	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٧
دليل التنمية البشرية المعدل بعدم المساواة	٠,٤٤٩	٠,٤٨٩	٠,٥٠٣	٠,٥١٨	٠,٥٢٤	٠,٤٩١	٠,٤٩٣
إجمالي الخسارة %	٢٧,٥	٢٤,١	٢٤,١	٢٤	٢٤	٢٩	٢٩,٢
دليل الصحة	٠,٦٤١	٠,٧٢٣	٠,٧٢٤	٠,٦٨٢	٠,٦٨١	٠,٦٨٤	٠,٧٠٣
دليل التعليم	٠,٣٠٤	٠,٣٣١	٠,٣٤٧	٠,٣٣٩	٠,٣٥١	٠,٣٩	٠,٣٨١
دليل الدخل	٠,٤٦٥	٠,٤٨٧	٠,٥٠٥	٠,٦٠٢	٠,٦٠٤	٠,٤٤٤	٠,٤٤٦
دليل الفوارق بين الجنسين	٠,٧١٤	غ. متاح	٠,٥٩	٠,٥٨	٠,٥٧٣	٠,٥٦٥	٠,٤٤٩
دليل الفقر متعدد الأبعاد	٠,٠٢٤	٠,٠٢٤	٠,٠٢٤	٠,٠٣٦	٠,٠١٦	٠,٠١٦	غ. متاح
دليل التنمية حسب الجنس	.....	.....	.....	٠,٨٥٥	٠,٨٦٨	٠,٨٨٤	٠,٨٧٢

المصدر: إعداد الباحثة اعتمادًا على البيانات الواردة في:

- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP، سلسلة تقارير Human Development Report، أعداد مختلفة.

## المحور الثالث: العلاقة بين اللامركزية المالية والتنمية البشرية في مصر من منظور دراسة الفقر

نجد أن أوضاع التنمية البشرية في المحافظات تتحسن نسبياً كلما زادت التحويلات التي تتلقاها من الحكومة المركزية، مع الإبقاء على باقي المحددات ثابتة. وفي ذلك إشارة إلى عدم اهتمام نظام التحويلات الحكومية الحالي بفجوة التنمية بين المحافظات أو على الأقل فهو لا يعمل على محاولة سد هذه الفجوة. فهذا النظام لا يُلقِي بالآ لفضيبي الفقر وعدم المساواة<sup>(١)</sup>.

حيث تطورت نسبة الفقر في محافظات مصر خلال فترة الدراسة<sup>(\*)</sup>، واتضح زيادتها في جميع المحافظات بشكل مضطرب خلال العقدَيْن الأخيرَيْن (١٩٩٩/٢٠٠٠-٢٠١٧/٢٠١٨). فقد ارتفعت تلك النسبة من ١٦,٧% عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ إلى ١٩,٦% عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ وإلى ٢١,٦% عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ثم إلى ٢٥,٢% عام ٢٠١٠/٢٠١١. ومنه تتبين الزيادة المتسارعة في معدل الفقر الإجمالي خلال الفترة التي سبقت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ مباشرة، إذ زادت بنحو خمس نقاط مئوية خلال عامَيْن فقط: ٢٠٠٨/٢٠٠٩-٢٠١٠/٢٠١١. هذا يعني أن الظروف الاقتصادية-الاجتماعية كانت مُعبأة بحلم الثورة الشعبية المنتظرة على عتبة العقد الثاني من الألفية الجديدة، وخاصة بأثر تفاقم الفقر الجماعي المتسارع في ظل ما سُمِّي آنئذ "حكومة رجال الأعمال" و "مشروع التوريث".

(١) محمد عبد الشفيق عيسى (٢٠٢٠)، "الاقتصاد السياسي للفقر: سؤال النظرية والتطبيق - عن الفقر و التنمية.. من هنا نبدأ.."، بحث منشور على موقع "الحوار المتمدن"، العدد رقم ٦٥٦٢، منشور بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٣٠، ص ٢.

(\*) تم التحليل وفق الطريقة التي اتبعها "الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء" بجمهورية مصر العربية في إعداد "بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠١٧/٢٠١٨"، نجد أن البحث قام على مسح ميداني بالعينة على مستوى الجمهورية، اشتملت على ٢٥٨٠٠ أسرة معيشية، وجرى المسح خلال الفترة من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى نهاية سبتمبر ٢٠١٨. وقد وردت نتائج المسح في وثيقة مفصلة بعنوان (أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك) صادرة في مايو ٢٠١٩، نعرض منها هنا خلاصة القسم التاسع عن "الفقر".

أما خلال العامين الذين أعقبا ثورة يناير ٢٠١١ فقد ثبتت تلك النسبة، أو زادت زيادة طفيفة، عند حدّ ٢٦,٣%، في ظل الإجراءات التي اتخذتها السلطات الانتقالية لتلطيف المناخات النفسية الاجتماعية التي خيبت على السماوات المصرية، و"التوقعات المتزايدة" التي أطلقتها انتفاضة الثوران الشعبي في الميادين الواسعة، ورمزها المُبهر "ميدان التحرير" بالقاهرة.

يُذكر في ذلك أنه، برغم الانخفاض الحادّ في معدل النمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ما دون الصفر، بُعيد ثورة يناير، حسب بعض التقديرات، فقد تمت المحافظة على وتائر الإنفاق العام والحكومي في المجال الاجتماعي، كما في نظم الدعم الحكومي للسلع الأساسية والتمويلية والخدمات العامة كالكهرباء والمياه، ومرافق الصحة والتعليم العمومية. بل وحدثت زيادة ذلك الإنفاق زيادة عظيمة على إثر توظيف المزيد من العاملين في المؤسسات العامة والحكومية بما يزيد عن قرابة المليونين، من خلال "التعاقدات المؤقتة" التي جري تشيبتها فيما بعد-بما يحمله ذلك من انفجار ضمن اعتمادات الباب الأول للموازنة العامة من (الأجور والمرتبات) وخاصة مع رفع الحد الأدنى للأجور في الحكومة والقطاع العام في دورة أولى.

وقد استمرّ المعدل المتباطئ لزيادة الفقر خلال فترة العامين من ٢٠١٢/٢٠١٣ إلى ٢٠١٥، عند عتبة ٢٧,٨%. ولكن نوعًا من الفقرة في معدل الفقر قد حدثت خلال السنتين التاليتين -اعتبارًا من ٢٠١٦؛ على إثر الشروع في تنفيذ البرنامج ذي الطابع "التشفي" المتفق عليه مع "صندوق النقد الدولي"، ليرتفع معدل الفقر الإجمالي خلال عام ٢٠١٧/٢٠١٨ إلى ٣٢,٥%.

هذا يعني تضاعف نسبة الفقر خلال فترة الدراسة تقريبًا، عبر العقدين محل البحث، من ١٦,٧% عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى ٣٢,٥% في ٢٠١٧/٢٠١٨، مما يشكّل مؤشرًا واضحًا على تعثر المسار التنموي المصري خلال عشرين عامًا، قبل وبعد ثورة يناير. (ويُعرّف الفقراء -وفق الوثيقة محل الدراسة- بأنهم السكان الذين يقل استهلاكهم عن إجمالي تكلفة المكوّن الغذائي الأدنى، والمكون غير الغذائي الأدنى أيضًا، واللذين لا يمكن الاستغناء عنهما كاحتياج أساسي للإنسان).

وشهدت هذه الفترة زيادة في نسبة الفقر المدقع، وانخفضت هذه النسبة في عام ٢٠١١/٢٠١٠، واستمرت في الانخفاض في عام ٢٠١٢/٢٠١٣، ولكن عاودت الارتفاع عام ٢٠١٧/٢٠١٨ لتصل إلى ٦,٢% من السكان. وتتركز نسبة الفقراء في مصر عمومًا في الريف حيث نجد أن ٥١,٩% من سكان ريف الوجه القبلي لا يستطيعون الوفاء باحتياجاتهم الأساسية من الغذاء وغير الغذاء، مقابل ٢٧,٣% بريف الوجه البحري. وتقل تلك النسبة في حضر الوجه القبلي إلى ٣٠%. كما أن ٢٦,٧% من سكان المحافظات الحضرية فقراء. وشهد حضر وريف الوجه البحري وحضر الوجه القبلي والمحافظات الحضرية ارتفاعًا في مستويات الفقر بين عامي ٢٠١٥/٢٠١٦ و ٢٠١٧/٢٠١٨، بينما شهد ريف الوجه القبلي انخفاضًا في مستويات الفقر خلال نفس الفترة. ويلاحظ أن أكثر الفقراء يتركزون في ريف الوجه القبلي حيث يمثلون ٥١,٩% من الفقراء على مستوى الجمهورية، بينما يعيش بها ٢٥,٢% من السكان. ويوضح الشكل التالي نسبة الفقراء وفقًا لأقاليم الجمهورية.

وفقًا للمحافظات في مصر، نجد أن نسبة الفقراء تصل إلى أعلى مستوياتها في محافظة أسيوط حيث بلغت ٦٦,٧% مقابل ٦٦% عام ٢٠١٥. وتأتي محافظة سوهاج بعد محافظة أسيوط حيث بلغت نسبة الفقراء بها ٥٩,٦% مقابل ٦٥,٨% عام ٢٠١٥. ونسبة ٣١,١% من السكان في محافظة القاهرة من الفقراء مقابل ١٧,٥% عام ٢٠١٥. وأثبتت الإحصاءات أن نسبة الفقراء تزداد مع تزايد حجم السكان، حيث أن ٧% فقط من الأفراد اللذين يعيشون في أسر بها أقل من ٤ أفراد عام ٢٠١٧/٢٠١٨ من الفقراء مقابل ٥,٦% في عام ٢٠١٥، بينما تزيد تلك النسبة إلى ٤٩,٣% للأفراد اللذين يقيمون في أسر بها ٦-٧ أفراد في عام ٢٠١٧/٢٠١٨. كما أن ٧٥,٨% من الأفراد اللذين يعيشون في أسر بها ١٠ أفراد فأكثر هم من الفقراء عام ٢٠١٧/٢٠١٨ مقابل ٧٤,٩% عام ٢٠١٥.



## خاتمة:

تم حساب درجة الارتباط بين ركائز اللامركزية المالية في المحافظات المصرية(\*) وبين نسبة الفقراء في هذه المحافظات، فوجد أن الارتباط بينهما غير معنوي حيث لا يتجاوز معامل الارتباط (-0,1) إلا أن الإشارة تبين العلاقة العكسية بين درجة اللامركزية ونسبة الفقراء في المحافظات المصرية.

ويمكن تبرير عدم الارتباط المعنوي إلى عدم تخصيص مستوى مرتفع من الإنفاق بشكل لا مركزي للتوسع في الخدمات التي تخدم الفقراء وتحسن أوضاعهم، بالإضافة إلى تصميم الإعانة الحكومية بشكل يخدم أهدافاً مركزية متعلقة بسد العجز المالي الرأسي في ميزانية المحافظات دون العمل على تحقيق أهداف أو تمويل أوجه إنفاق متعلقة بالفقراء والاستجابة للاحتياجات والتفضيلات المحلية. كما أدى تدني اللامركزية المالية من جانب الإيرادات إلى تقييد قدرة المحافظات على زيادة مواردها اللازم توجيهها لصالح تفضيلات المقيمين في المحافظة.

---

(\*) تم استخدام نسبة الموارد الذاتية للمحافظات من الموارد المحلية كمؤشر لدرجة اللامركزية المالية في المحافظات المصرية. وتم استبعاد المحافظات التي لم يتوفر عنها بيانات.

## مراجع البحث

### المراجع العربية:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠١٩)، " بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠١٧/٢٠١٨"، جمهورية مصر العربية.
- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP، سلسلة تقارير Human Development Report، أعداد مختلفة.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٠)، "تقرير التنمية البشرية"، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.
- توفيق محمد نعمان (٢٠٠٨)، "اللامركزية المالية فى الجمهورية اليمنية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- حسن العلوانى ونجوان شبيحة (٢٠٠٨)، "اللامركزية المالية والتمويل المحلى فى مصر"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر اللامركزية فى مصر: الفرص والتحديات، القاهرة.
- خالد زكريا أمين (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية كمدخل للتنمية فى مصر - المتطلبات وإشكاليات التطبيق" مجلة النهضة، المجلد السابع، العدد الأول، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- محمد عبد الشفيق عيسى (٢٠٢٠)، "الاقتصاد السياسي للفقر: سؤال النظرية والتطبيق - عن الفقر و التنمية.. من هنا نبدأ.."، بحث منشور على موقع "الحوار المثمن"، العدد رقم ٦٥٦٢، منشور بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٣٠.
- محمد عدنان وديع (٢٠٠٠)، "التنمية البشرية: تنمية الموارد البشرية والإحلال فى الدول الخليجية"، سلسلة أوراق عمل، المعهد العربى للتخطيط، الكويت.
- منال متولى و خالد زكريا أمين (٢٠١٧)، "نحو خريطة جديدة للامركزية المالية فى مصر"، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

المراجع الأجنبية:

- James Edwin kee (2003), "Fiscal Decentralization: The as Reform", Mimeo Washington: George Washington University, Atlanta.
- Jameson Boex et al.(2006), "Fighting Poverty Through Fiscal Decentralization", USAID Report.
- Jesper Steffensen (2010), "Fiscal Decentralization and Sector Funding Principles and Practices", ANNEX3, Grant Allocation Principles: An International Comparison of Allocation Criteria and Modalities, Danida.
- luc Eyraud and lusine lusinya (2012), "vertical fiscal imbalance and fiscal performance in Advanced economies", camgie-Rochester – NYU conference series on public policy.
- Richard. M.Bird, Robert. D. Ebel, and Christine. L. Wallich, (Eds) (1995), "Decentralization of Socialist State intergovernmental finance in transition economics", World Bank, Washington D.C.
- UNDP(2005), "Fiscal Decentralization and Poverty Reduction", United Nations Development Program, p.4. Accessible online at: (<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/documents/primerFDpR-200511.pdf>) last accessed: July, 2010).
- World Bank(2001), " Decentralization in the Transition Countries: Challenges and the Road Ahead", poverty management Unit Europe and Central Asia, the World Bank, June 14.

