2022

# معوقات فعالية إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى الغير في محافظتي الجيزة والإسكندرية بجمهورية مصر العربية (2008-2018)


**د. عفت عبد الله عبد العزيز الزغبي**

**مدرس بقسم الإدارة العامة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية**

**جامعة القاهرة**

## ملخص

تمثل خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إحدى الخدمات العامة التي يجب على الدولة السعي نحو توفيرها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وذلك بالدخول في عديد من أشكال الشراكات بين القطاعات الحكومية، الخاصة والمنظمات غير الحكومية. يعد تطبيق مفهوم الإسناد إلى الغير (Contracting Out) استمراراً لمسؤولية جهات الإدارة العامة عن التقديم دون التقيد بالتقديم المباشر لها. وتحاول هذه الورقة إلقاء الضوء على أهم المعوقات التي تقلل من فعالية إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية بالتركيز على محافظتي الجيزة والإسكندرية.

خلصت الدراسة إلى أن إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى شركات من القطاع الخاص ليس بالضرورة هو الشكل الأكثر ملاءمة في الحالة المصرية. تمثل عقود الإسناد إلى الغير إحدى آليات التطوير، ولكنها لا تكفي وحدها لتطوير الخدمات في ظل البيئة التنظيمية، الاقتصادية والاجتماعية السائدة. يحتاج الأمر إلى تطوير منظومة متكاملة للتعامل مع خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة. تقوم تلك المنظومة على تطوير الشراكات بين أجهزة الإدارة العامة المعنية، منظمات القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى الجهات الدولية الأخرى المعنية بالحفاظ على البيئة.


**الكلمات الدالة:** الإسناد إلى الغير– خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة – الشراكة بين القطاعين العام والخاص.


## Abstract

Public cleaning services and solid waste management represent one of the public services that the state must strive to provide, either directly or indirectly, by entering into many forms of partnerships between governmental, private, and non-governmental sectors. The application of the concept of contracting out is a continuation of the responsibility of the public administration bodies for the submission without being restricted to their direct submission. This paper attempts to shed light on the most important

obstacles that reduce the effectiveness of assigning public cleaning services and solid waste management in the Arab Republic of Egypt by focusing on the governorates of Giza and Alexandria.

The study concluded that contracting out public cleaning and solid waste management services to private sector companies is not necessarily the most appropriate form in the Egyptian case. Contracting out agreements represent one of the development mechanisms, but they are not sufficient by themselves to develop services in the prevailing economic and social regulatory environment. An integrated system needs to be developed to deal with general cleaning services and solid waste management. This system is based on developing partnerships between relevant public administration agencies, private sector organizations, non-governmental organizations, in addition to other international bodies concerned with preserving the environment.

**Key Words:** Contracting out - Solid Waste Management - Partnership between the public and private sectors.

## مقدمة

يشهد حقل الإدارة العامة منذ بداية العقد الماضي على وجه الخصوص إعادة نظر جديدة للدعاوى التي تصاعدت منذ نهايات القرن الماضي والمتعلقة بتقليص دور الدولة في تقديم عدد من المنتجات – السلع /الخدمات – العامة. ويتماشى ذلك مع الاتفاق السائد حالياً في المجتمع الدولي بمنظماته المختلفة على أهمية السعي نحو إشباع عدد من تلك المنتجات العامة تلك التي يأتي في مقدمتها الحد من الفقر، الحفاظ على البيئة ومكافحة الإرهاب. تمثل خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إحدى تلك الخدمات التي يجب على الدولة السعي نحو توفيرها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وذلك بالدخول في عديد من أشكال الشراكات بين القطاعات الحكومية، الخاصة والمنظمات غير الحكومية.

يعد تطبيق مفهوم الإسناد إلى الغير (Contracting Out) استمراراً لمسؤولية جهات الإدارة العامة عن التقديم وتوفير التمويل اللازم لتقديم الخدمة دون التقيد بالتقديم المباشر لها، وذلك على خلاف عدة أشكال أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص يكون القطاع الخاص هو مصدر التمويل **(السدرة، مها والدوسري، نوره، 2019: 79-81، الجمل، هشام: 2016: 1703-1705، زروق، بن موفق والطاهر، قادري محمد، 2018: 118- 122)**. وتحاول هذه الورقة إلقاء الضوء على أهم المعوقات التي تقلل من فعالية إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية بالتركيز على محافظتي الجيزة والإسكندرية نظراً لخصوصية ممارسات الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة وإدارة المخلفات الصلبة فيهما منذ بداية الألفية الحالية.

## المشكلة البحثية

ترجع ممارسات تطبيق مفهوم الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في عديد من دول العالم إلى النصف الثاني من القرن الماضي. وشهدت جمهورية مصر العربية تطبيق ذلك المفهوم في عدد من المحافظات منذ بداية العقد الأول من القرن الحالي، إلا أنه هناك عديد من المشكلات التي اعترضت التطبيق الفعال مما دفع إلى الدعوى لعدم إبرام عقود جديدة وإنشاء شركة عامة قابضة للنظافة تغطي محافظات مصر المختلفة. تحاول هذه الدراسة استكشاف أهم معوقات التطبيق الفعال لعقود الإسناد إلى الغير التي تم إبرامها وتطبيقها خلال الفترة (2008-2018) بكل من محافظتي الجيزة والإسكندرية بغرض تقديم عدد من المقترحات والتوصيات لتحسين جودة الخدمة المقدمة.

## التساؤلات البحثية

### تحاول الدراسة الإجابة عن تساؤل بحثي رئيس

ما هي أهم معوقات تطبيق عقود الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في محافظتي الجيزة والإسكندرية خلال الفترة (2008-2018)؟

ويندرج تحته عدد من التساؤلات الفرعية على النحو التالي:

1- هل مثل الإطار القانوني للإسناد عائقاً أمام فعالية التطبيق؟

2- هل تم توفير التمويل اللازم لتغطية نفقات إبرام وإدارة عقود الإسناد؟

3- هل توافرت الأبعاد الإدارية لدي جهة الإدارة للقيام بالمساءلة عن أعمال الوكلاء؟

## الدراسات السابقة

ظهرت عديد من الدراسات خاصة في الدول المتقدمة التي تؤيد التطبيق غير المباشر للخدمات العامة، وتركز على عملية إسناد خدمات عامة بعينها ومن ضمنها خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة البلدية كدراسة (Bel, et al., 2009) على اعتبار أن الطبيعة الفنية لها تسهل من تطبيق الإسناد إلى الغير مقارنة بغيرها من الخدمات العامة الأخرى مثل التعليم والصحة. ارتبطت توجهات إصلاح أجهزة الإدارة العامة في عديد من دول العالم بما في ذلك الدول الآخذة في النمو بتطبيق الإسناد إلى الغير كجزء من إطار أوسع يهدف لتقليل الإنفاق العام، الفصل بين صنع السياسات وتقديم الخدمة وتحسين جودة الخدمة المقدمة وهو ما تعرضت له دراسة (الزغبي، 2008) التي سعت للوقوف على أهم متطلبات تطبيق الإسناد إلى الغير في جمهورية مصر العربية بالتطبيق على خدمتي التأمين الصحي الاجتماعي والنظافة العامة والتخلص من المخلفات. اهتمت دراسة (Coyne, 2015: 102-125) ببحث علاقة المعونات الأجنبية بنشر ثقافة الإسناد في إطار أوسع للتغير في دور الدولة، وانتهت إلى تعزيز المعونات الأجنبية لتطبيقات الإسناد إلى الغير. انتقل اهتمام عدد من الدراسات منذ بداية الألفية الحالية مثل (Petersen, et al., 2018: 130-157) إلى البحث في مدى دقة الربط بين تطبيق الإسناد إلى الغير وتقليل التكلفة، وتفاوتت النتائج حيث توصل عدد منها إلى أن تقليل التكلفة يرتبط بعدة عوامل منها طبيعة الخدمة محل الإسناد، توافر المهارات الإدارية لإبرام عقود الإسناد وإدارتها وفعالية عملية المساءلة عن الخدمات المقدمة مثل (Anderson, et al., 2000). قامت عدد من الدراسات والتقارير مثل دراسة (Chatri, Arslan , 2012) بالتعرض للإسناد إلى القطاع الخاص كجزء من المنظومة المتكاملة لإدارة المخلفات الصلبة البلدية خاصة في الدول الآخذة في النمو، ولكنها مثل دراسة (Ndum, 2013) لم تركز على معوقات فعالية الإسناد المتوقعة أو التي ظهرت بالفعل في إطار التطبيق. توجد ندرة في الدراسات التي اهتمت بتحليل معوقات فعالية الإسناد إلى الغير في خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بجمهورية مصر العربية ومدى ملاءمة تطبيق الإسناد إلى الغير للبيئة المصرية.

## المنهجية

تعتمد الدراسة على منهج دراسة الحالة بالتركيز على تحليل تجربة محافظتي الجيزة والإسكندرية بجمهورية مصر العربية في تطبيق الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة خلال الفترة (2008–2018).

## أسلوب جمع البيانات

تعتمد الدراسة على الوثائق الرسمية والدراسات المكتبية كمصدر للبيانات الثانوية، وتعتمد على أسلوب الملاحظة والمقابلة الشخصية كوسيلتين لجمع البيانات الأولية من خلال تدوين الملاحظات، وإجراء عدد من المقابلات الرسمية المهيكلة – التي تم عقدها خلال الأعوام 2008، 2013، 2018 – مع بعض القيادات الإدارية في محافظة الإسكندرية، والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة، وشركة أونيكس الإسكندرية للخدمات المتكاملة في معالجة النفايات، وشركة نهضة مصر للخدمات البيئية الحديثة ورئيس لجنة الإدارة المحلية بمجلس النواب المصري.

## تقسيم الدراسة

تنقسم الورقة إلى مبحثين، يركز الأول على الإسناد إلى الغير كأحد أبعاد الاتجاهات الحديثة لتطوير خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة باعتبارها منتجات عامة عالمية. المبحث الثاني يتعرض بالتحليل لأهم الإشكاليات التي صاحبت تطبيق الإسناد إلى الغير خلال الفترة (2008–2018) بكل من محافظتي الجيزة والإسكندرية وتوجهات تطوير المنظومة الحالية.

# المبحث الأول

## الاتجاهات الحديثة في إدارة خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة

تعد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة من الخدمات العامة الجديرة بالإشباع نظراً لأهميتها فيما يتعلق بالحفاظ على البيئة ومنع انتشار الأمراض في المجتمع. وهو الأمر الذي دفع بالمنظمات الدولية وفي مقدمتها الأمم المتحدة إلى التأكيد على أهميتها ووضعها كمكون مهم من مكونات أنشطة الإدارة البيئية الهادفة للحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة (وزارة البيئة–"الإدارة البيئية"، د.ت: 6–10).

## أولاً: إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى الغير كوسيلة لتقليل التكلفة

تم الاتفاق على المستوى الدولي على اعتبار خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة من المنتجات العامة الضرورية التي يجب التعاون على المستوي العالمي من أجل السعي نحو إشباعها وتحسين العمليات والأنشطة المرتبطة بها. ويدخل ضمن نطاق النظافة العامة وفقاً لهذه الدراسة نظافة الشوارع، المرافق، الحدائق، الشواطئ والميادين العامة (محمد، محمد صبحي، 2010: 119، 132، 159).

تعرف المادة الأولى من اللائحة التنفيذية – قرار وزير الإسكان رقم 1968/134 – للقانون رقم 38 لسنة 1968م في شأن النظافة العامة بجمهورية مصر العربية المخلفات الصلبة بأنها: "القمامة الصلبة أو الفضلات التي تنتج من الأفراد والوحدات السكنية والمباني غير السكنية مثل المباني الحكومية والمؤسسات والشركات والمصانع والمنشآت التجارية وحظائر الحيوانات والأسواق والأماكن العامة والحدائق ووسائل المواصلات" (وزارة البيئة – "دليل إجراءات خصخصة إدارة المخلفات الصلبة"، د.ت: ص 24). يخرج من نطاق هذه الدراسة المخلفات الخطرة والسائلة، والمخلفات الزراعية ومخلفات تطهير الترع والمصارف، بينما تدخل مخلفات البناء والهدم ضمن اهتمامات الدراسة كجزء من عمليات النظافة العامة (أبو السعود، نفيسة وآخرون، 2017: 5-9). تمر عملية إدارة المخلفات الصلبة بمراحل متعددة.

**تركز هذه الدراسة ضمن إدارة المخلفات الصلبة على العمليات التالية (وزارة البيئة – مشروع الدعم الفني للمخلفات الصلبة، د.ت):**

- **الجمع (Collection):** وهو إزالة المخلفات المتراكمة – المحتواه بالتخزين قبل التجميع وغير المحتواه – من مصادر تولدها أو من موقع مركزي محدد للتجميع ويقوم المولدون بتوصيل مخلفاتهم إليه.
- **النقل المرحلي أو الوسيط:** هو نقل المخلفات من نقاط التجميع إلى مراكز تجميع وسيطة (Transfer Stations) بما يمكن من نقلها بوسائل نقل كبيرة بعد ذلك إلى أماكن المعالجة والتخلص النهائي خفضاً لنفقات النقل.
- **المعالجة:** تتضمن عدة عمليات الغرض منها الاستفادة من المخلفات من خلال عدة أشكال لإعادة التدوير (Recycling) بما في ذلك إنتاج السماد العضوي وتوليد الطاقة.
- **التخلص النهائي:** يأخذ التخلص النهائي من المخلفات عدة أشكال من أهمها الحرق (Combustion) أي إشعال المخلفات والطمر في المدافن الصحية (Sanitary Landfills).

تقع المسئولية عن تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالأساس على عاتق أجهزة الإدارة العامة على المستوى المحلي وفقاً للنظام السياسي والإداري لكل دولة، كما هو الحال في عديد من دول العالم المتقدمة والآخذة في النمو على حد سواء (Koprić, et al., 2018: 136; Ndum, 2013: 23, 72; Koprić, et al., 2018: 173-178; Chatri, Arslan, 2012: 15).

شكل التقديم المباشر لأجهزة الإدارة العامة المحلية لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة النمط التقليدي للتقديم في أغلب دول العالم المتقدمة والآخذة في النمو على حد سواء. ظل ذلك التقديم المباشر سائداً في الدول المتقدمة حتى بداية العقدين الأخيرين من القرن الماضي. شهد العقدان الأخيران من القرن الماضي الاهتمام من قبل أنصار مقولات الإدارة الجديدة لأعمال الحكومة (NPM) بالترويج للإيجابيات المتوقعة من تطبيق الإسناد إلى الغير في تقديم الخدمات العامة.

يأتي في مقدمة تلك الإيجابيات تقليل التكلفة مقارنة بالتقديم المباشر من قبل أجهزة الإدارة العامة على اعتبار أن وجود المنافسة كشرط مسبق لتطبيق الإسناد إلى الغير يخلق الحوافز لتقليل التكلفة. ركزت بعض الدراسات على عملية الإسناد باعتبارها أحد أشكال التحول نحو القطاع الخاص، بينما ركزت دراسات أخرى على كونها تطبيقاً مهماً للشراكة بين القطاعين العام والخاص. يقصد بالإسناد إلى الغير في هذه الدراسة: "قيام أي منظمة عامة مسئولة عن خدمة عامة ما بالتعاقد على تقديم كل الخدمة أو بعض جوانبها بناء على عطاءات تنافسية مع جهة أخرى سواء كانت تلك الجهة قطاع خاص أو غير هادف للربح أو جهة حكومية، مع استمرار مسئولية المنظمة العامة عن الخدمة المقدمة" (الزغبي، 2008: 5).

دفع تصاعد عدم الرضاء المجتمعي عن كفاءة وجودة الخدمات المقدمة مصحوباً بالرغبة في تقليل الإنفاق العام إلى التوجه نحو إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى الغير وبخاصة شركات القطاع الخاص (Koprić, et al., (eds.), 2018: 134-136; Dijkgraaf, Gradus, (eds.), 2008: 9-10) . ارتبط القيام بذلك بتطبيق حزمة من الإصلاحات الهيكلية لأجهزة الإدارة العامة على المستويين المركزي والمحلي في عديد من الدول المتقدمة. ركزت تلك الإصلاحات على إدخال المنافسة في تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة، وذلك على اعتبار أن ضغط المنافسة سيكون دافعاً على تقليل تكلفة الخدمة عند قيام أجهزة الإدارة العامة على المستوى المحلي بإبرام عقود الإسناد في ظل وجود مقاييس واضحة للأداء (Bel, Warnerd, 2009: 3; Koprić, et al., (eds.), 2018: 133-134). صاحب

ذلك تحويل عديد من الشركات العامة وأجهزة الإدارة العامة المحلية – المقدمة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة – إلى وكالات أو كيانات تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية لتتمكن من المنافسة على عقود الإسناد (Koprić, et al., (eds.), 2018: 173-175; Ndum, 2013: 72). انتقل تركيز اهتمام أجهزة الإدارة العامة في ظل تطبيق الإسناد إلى الغير من التقدير المباشر إلى التخطيط والتنظيم وإدارة عملية التعاقد.

أشارت النتائج المستقاة من عديد من الدراسات (Dijkgraaf, Gradus, (eds.), 2008) – المتعلقة بقياس أثر الإسناد إلى الغير على تكلفة تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالدول المتقدمة – حتى بداية القرن الحالي إلى تحقق خفض في التكلفة يتراوح بين 10:20%. جاءت نتائج الدراسات المناظرة خلال العقدين الماضيين لتنقل الاهتمام إلى عوامل أخرى بخلاف الإسناد إلى الغير كعوامل مؤثرة على تكلفة الخدمة. يأتي في مقدمتها طبيعة الخدمة محل الإسناد، القدرة على الاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير وفقاً للتكنولوجيا المستخدمة، حجم وطبيعة منطقة الخدمة بالإضافة إلى أسلوب وتكرار عملية الجمع (Koprić, et al., (eds.), 2018: 145-147; Dijkgraaf, Gradus, (eds.), 2008: 11-13). تفاوتت نتائج تلك الدراسات ما بين تناقص معدلات تقليل التكلفة المصاحبة للإسناد إلى الغير (Koprić, et al., (eds.), 2018: 134-135, 180-185)، وعدم القدرة على إيجاد علاقة إحصائية بين الإسناد إلى الغير وتقليل تكلفة خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في عدد من الدول المتقدمة (Bel, Warnerd, 2009: 10, 23).

لم يمنع الاهتمام بالعوامل الأخرى المؤثرة على تكلفة الخدمة – بخلاف الإسناد إلى الغير – من إعادة النظر في الإسناد إلى الغير كآلية مؤكدة لتقليل التكلفة. ظهرت تكلفة المعاملات كمؤثر مهم على التكلفة النهائية للخدمة في ظل الإسناد. تصاعد الاهتمام في الدول المتقدمة بتوفير القدرات والمهارات لدى أجهزة الإدارة العامة على المستوى المحلي للقيام بكافة العمليات الإدارية المصاحبة لإبرام العقود والمساءلة عن أداء الوكلاء، بل وفي أحيان أخري القدرة على التدخل المباشر لتقديمها. صاحب ذلك أيضاً تصاعد الاهتمام بنتائج الإسناد ليس فقط فيما يتعلق بالتكلفة، وإنما أيضاً الاهتمام بجودة الخدمات المقدمة ومدى رضاء المواطنين عنها والأثر الإيجابي على البيئة (Koprić, et al., (eds.), 2018: 177-183, 146-147). تزامن ذلك مع تصاعد أفكار ومقولات الخدمة العامة الجديدة New Public Service (NPS)، بحيث لم يعد الاهتمام منصباً على تحديد القطاع المقدم للخدمة بقدر الاهتمام

بنتائج التقديم المبني على الشفافية والمشاركة من كافة أصحاب المصلحة من تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في المجتمعات المحلية.

يزداد تعقيد تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في الدول الآخذة في النمو للعديد من الأسباب في مقدمتها: **(Ndum, 2013: 23-26, 100-103; Chatri, Arslan, , ,2012: 14-17 أبو السعود، نفيسة وآخرون، 2017: 16-13)**.

- تزايد التحضر وتغير نمط الحياة أدى إلى زيادة كم ونوع المخلفات، مع وجود توقعات بتضاعف الكميات الحالية في المستقبل القريب وفقاً لمعدلات توليد المخلفات الحالية. ويزيد من تعقد الأمر أن نوعية المخلفات المتولدة في الدول الآخذة في النمو – على خلاف الوضع في الدول المتقدمة – أكثرها من المخلفات العضوية التي تحتاج إلى معدلات جمع ومعالجة أعلى مقارنة بالأنواع الأخرى من المخلفات.
- أجهزة الإدارة العامة على المستوى المحلي عادة لا تتمتع باستقلالية مالية وإدارية تمكنها من تقديم الخدمات وفقاً للاحتياجات المحلية. تعاني أنظمة التقديم المباشرة في الدول الآخذة في النمو من عديد من المشكلات المالية والإدارية التي أدت إلى تردي الخدمات المقدمة والتأثير سلبياً على الأوضاع البيئية في عديد من تلك الدول.
- الأبعاد السلوكية غير الملائمة من قبل المواطنين – والمرتبطة بنقص الوعي وبخاصة في المناطق الفقيرة والعشوائية – تؤثر بالسلب أيضاً على فعالية تقديم الخدمة.
- الحاجة إلى دعم الدراسات الاقتصادية المتعلقة بحساب تكلفة خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة. ويعد ذلك من المتطلبات المهمة لتحسين تلك الخدمات سواء قدمت بشكل مباشر من قبل أجهزة الإدارة العامة أو من خلال الوكلاء وفقاً للإسناد إلى الغير.
- يلعب القطاع غير الرسمي دوراً مهماً في التأثير بالسلب على جودة الخدمات المقدمة، ولكنه يتضمن عديد من الفرص التي يمكن استغلالها لتحسين الخدمات المقدمة من خلال دمجه في نظام التقديم الرسمي.
- الحاجة إلى تنمية القدرات والمهارات الإدارية اللازمة لتنظيم وإدارة الإسناد إلى الغير لكافة الأطراف سواء جهات الإدارة، الوكلاء والمجتمع المدني بشكل عام. يزيد من أهمية ذلك الحاجة

للتعامل مع مقاومة التغيير من قبل العاملين في جهات تقديم الخدمة عند التحول لتطبيق الإسناد إلى الغير.

دفعت الحاجة لتطوير نظم الإسناد إلى الغير في تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالدول المتقدمة – وكذلك الحاجة لإعادة النظر في نظم تقديم تلك الخدمات في الدول الآخذة في النمو – إلى تطبيق نظم متكاملة لتقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة.

## ثانياً: المنظومة المتكاملة للنظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة

لم تدفع تجربة الدول المتقدمة في تطبيق الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالدول المتقدمة إلى التراجع عن منطق الإسناد إلى الغير، وإنما على العكس من ذلك تزايدت الرغبة في مواجهة أهم التحديات التي تواجه تطبيقه. يوجد توجه عام عالمي – تدعمه المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة – نحو دعم تطبيق منظومة متكاملة لتقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة. تقوم تلك المنظومة على أساس الفصل بين صنع السياسات وتقديم الخدمات، دون أن يحول ذلك من إمكانية تقديم الخدمات من قبل كيانات لها صفة العمومية. الاعتبارات العملية وخصوصية منطقة الخدمة محل التقديم تدخل مع عوامل أخرى إدارية ومالية واجتماعية كمحددات لنمط التقديم الذي يتسم بالأساس بكونه يقوم على التعاقد مع جهات لتقديم الخدمة بناء على عطاءات تنافسية.

تربط هذه المنظومة المتكاملة بين الأبعاد والمراحل المختلفة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة، مع إمكانية وجود أكثر من عقد لتلك الأبعاد والمراحل تتكامل فيما بينها بغرض تحسين كفاءة وجودة المنظومة الكلية، الأمر الذي يزيد من درجة رضاء أصحاب المصلحة على اختلاف أنواعهم. تمثل المشاركة المجتمعية في كافة مراحل صنع السياسات، متابعة التنفيذ والمساءلة عن نتائج التطبيق ركيزة أساسية لتلك المنظومة. يدعم ذلك من زيادة دور المنظمات غير الحكومية ليس فقط في صنع السياسات ومتابع تنفيذها، وإنما أيضاً في زيادة دورها في تقديم الخدمات ذاتها باشتراط توافر الامكانات الفنية والمالية للقيام بذلك **(مسعود، مي وآخرون، 2016: 6-7)**.

توجد عدة مبادئ فنية حاكمة في إطار المنظومة المتكاملة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة **(مسعود، مي وآخرون، 2016: 14- 18, Ndum, 2013: 50-69)** من أهمها ما يعرف بال (3Rs): Waste Reduction, Reuse and Recycling. ويقصد بها الاهتمام وتشجيع خفض كميات

المخلفات المتولدة، إعادة استخدام المخلفات وإعادة التدوير. يرتبط بذلك في سياق خبرة الدول المتقدمة تطبيق القيام بالفصل من المنبع، ربط قيمة رسوم الانتفاع من الخدمات بكمية المخلفات المتولدة Pay-As-You-Throw (PAYT)، تطبيق مفهوم المسئولية الممتدة للمنتج Extended Producer Responsibility (EPR)، فرض رسوم منتجات لتشجيع إعادة التدوير تعرف برسوم إعادة التدوير المدفوعة مسبقاً Advance Recycling Fees (ARFs).

دفع الاهتمام العالمي بدعم نظم متكاملة لتقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في الدول الآخذة في النمو إلى تقديم المنح والقروض والدعم المالي والفني لتلك الدول. أدت الخبرات السابقة في مجال تقديم المنح والمعونات للدول الآخذة في النمو إلى إدراك أهمية الأخذ في الاعتبار الخصوصية المحلية أثناء التطبيق. شجع ذلك على زيادة الاهتمام بعدد من الأمور في هذا السياق وفي مقدمتها:

- دعم نظم الإدارة المحلية وتشجيع زيادة التحول نحو مزيد من اللامركزية المالية والإدارية لجهات الإدارة العامة على المستوي المحلي. يرتبط بذلك تقديم المنح والقروض لدعم البنية الأساسية والمعدات اللازمة لتقديم خدمات المنظومة **(الأمم المتحدة، 2011: 19-20)**. يمثل إعادة النظر في نظم الإدارة المالية وتوفير استدامة مالية للمنظومة متطلباً مهماً في هذا السياق تدعمه المنظمات والكيانات الدولية المانحة.
- الاهتمام بتوعية السكان المحليين بفوائد تقليل كميات المخلفات، إعادة الاستخدام وتعديل السلوكيات السلبية **(هيئة البيئة – أبو ظبي، 2017: 163-167)**. يرتبط بذلك من ناحية أخرى تشجيع وجود رسوم مقابل الحصول على الخدمات وعقوبات في حالة وجود مخالفات، مع الأخذ في الاعتبار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لمتلقي الخدمة في الدول الآخذة في النمو.
- دعم جهود إشراك القطاع غير الرسمي في المنظومة الرسمية المتكاملة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة. يدخل في إطار ذلك تشجيع قيام مشروعات صغيرة ومتناهية الصغر كجزء من منظومة التقديم في المراحل المختلفة للنظافة العامة والجمع، والنقل، والمعالجة والتخلص من المخلفات الصلبة. يقوم ذلك على اعتبار المخلفات القابلة للتدوير مورداً ومصدراً لتوليد الدخل وفرص العمل.

- تنمية قدرات ومهارات كافة الأطراف ذات العلاقة بتطبيق المنظومة سواء من الجانب الحكومي، والقطاع الخاص أو المجتمع المدني بشكل عام. تأتي مهارات إدارة عقود الإسناد في الصدارة سواء ما يتعلق منها بوضع مواصفات الخدمة، وإبرام العطاءات التنافسية، وقياس الأداء المتحقق والمساءلة عن أداء الوكلاء.

بدأت عديد من الدول الآخذة في النمو في تطوير ممارسات الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة للتغلب على المشكلات المالية والإدارية التي واجهت التطبيق. تدعم عديد من الجهات والكيانات الدولية تلك الجهود في إطار الترويج لأهمية تطبيق المنظومة المتكاملة لتقديم الخدمة مع الأخذ في الاعتبار الخصوصية المحلية **(الإحسان، أميم، 2019، الأمم المتحدة، 2011: 8-12)**.

## المبحث الثاني

## الاستخدام الفعال للإسناد إلى الغير في تطوير خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بجمهورية مصر العربية

لم تكن جمهورية مصر العربية بمعزل عن الجهود الدولية للاهتمام بالحفاظ على البيئة وتطوير خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة، وتوجد العديد من الشراكات مع جهات دولية مانحة بغرض التطوير **(الموقع الرسمي لوزارة البيئة، 2018)**. تقع المسئولية عن التقديم على أجهزة الإدارة العامة على المستوى المحلي كما هو السائد في أغلب دول العالم. يتفاوت نطاق وكثافة وفعالية التقديم الفعلي بين المحافظات والمناطق المختلفة داخل ذات المحافظة **(محمد، محمد صبحي، 2010: 166)**. كان انخفاض القدرة على التقديم الفعال لتلك الخدمات – من خلال الأجهزة والوحدات العامة المحلية على مدار عدة عقود مضت – عاملاً مهماً في تدني رضاء المواطنين المحليين وانخفاض الثقة في جهات تقديم الخدمة. بدأ منذ بداية الألفية الحالية على وجه الخصوص التوجه نحو الإسناد إلى الغير كآلية لتحسين الخدمة وتوسيع نطاق التطبيق. لم يتم الإعلان رسمياً عن الرغبة في تقليل التكلفة كدافع لتطبيق الإسناد لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية.

تجدر الإشارة إلى أن المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 38 لسنة 1967 في شأن النظافة العامة تتيح للجهة القائمة على أعمال النظافة أن تقوم بتقديم الخدمة بشكل مباشر أو أن تعهد بها أو ببعضها إلى وكيل أو أكثر وفقاً للشروط والمواصفات والأوضاع التي يقررها المجلس

المحلي المختص. تركز تطبيق الإسناد بالأساس في بداية الألفية الحالية على إبرام العقود مع شركات من القطاع الخاص هي بالأساس كيانات تابعة لشركات دولية النشاط، مثلما تم في محافظة القاهرة، ومحافظة الجيزة، ومحافظة الإسكندرية. لم توجد كيانات إدارية تتمتع بالاستقلال النسبي عن الهياكل الإدارية للمحافظات **(محمد، محمد صبحي، 2010: 176-177)**، تكون مسئولة عن التقديم سوى في محافظتي القاهرة والجيزة متمثلة في الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة.

## أولاً: تحديات التطبيق الفعال للإسناد إلى الغير في محافظتي الجيزة والإسكندرية

تعتبر الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة هي الجهة المسئولة عن الخدمة في المحافظة، وقد تم إنشاؤها بالقرار الجمهوري رقم 285 لسنة 1983. تقع المسئولية المناظرة في محافظة الإسكندرية على الإدارة المركزية للنظافة والتجميل التابعة لمحافظة الإسكندرية. تكاد تكون الاختصاصات واحدة في كل منهما **(الموقع الرسمي للهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة، 2018)** وتشمل الأبعاد المختلفة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة.

استخدم الأسلوب المباشر كأساس لتقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في المحافظتين بالاعتماد على الإمكانيات والموارد المالية والفنية والبشرية التي تقع تحت تصرف كل من الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة والإدارة المركزية للنظافة والتجميل. سمحت كل من المحافظتين بالترخيص لجامعي القمامة (الزبّالين) – ثم منذ الثمانينيات من القرن الماضي لعدد من شركات النظافة – بجمع المخلفات المنزلية بأجر من المصدر (باب الوحدات السكنية) وكانت هذه الخدمة تتركز في المناطق ذات الدخل المرتفع حيث ترتفع القيمة الاقتصادية للمخلفات المنزلية.

تم التوجه مع بدايات الألفية الحالية لإبرام عقود إسناد مع شركات من القطاع الخاص. شهدت مرحلة ما قبل تطبيق الإسناد تحليل الوضع القائم في كل من المحافظتين بالاستعانة بعدد من أصحاب المصلحة. شهد شهر سبتمبر من عام 2000 إبرام عقد إسناد الخدمة بين محافظة الإسكندرية وإحدى الشركات الفرنسية لمدة 15 عاماً، أما في محافظة الجيزة فقد تم في عام 2002 إبرام عقدي إسناد مع شركتين إحداهما إيطالية والأخرى إسبانية لمدة 15 عاماً أيضاً. يعد قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية هو الإطار القانوني الذي يحكم تطبيق العطاءات التنافسية في كل من محافظتي الجيزة والإسكندرية خلال فترة الدراسة.

تم إرساء عقد الإسناد في محافظة الإسكندرية على شركة أونيكس ONYX الفرنسية التي قامت بتأسيس شركة "أونيكس الإسكندرية للخدمات المتكاملة في معالجة النفايات ش.م.م". وطلب أيضا في محافظة الجيزة من الشركتين اللتين تم إرساء العقدين عليهما تأسيس شركات مشتركة مقرها في داخل الجمهورية لتمثلها في عقود الإسناد المبرمة وبناء على ذلك تم خلال عام 2002 توقيع عقد إسناد أحياء "العجوزة، الدقي وشمال الجيزة" مع الشركة الدولية للخدمات البيئية كممثلة عن الشركة الإيطالية التي تم إرساء العقد عليها، أما العقد الخاص بأحياء "بولاق الدكرور، العمرانية، الهرم وجنوب الجيزة" فقد تم توقيعه مع ممثل الشركة الإسبانية وهي شركة الجيزة لخدمات البيئة (ج خ ب).

تضمنت تلك العقود تفصيلاً دقيقاً لمواصفات الخدمة محل التعاقد في كل من المحافظتين سواء فيما يتعلق بالنظافة العامة أو جمع، نقل والتخلص النهائي من المخلفات. نصت بنود عقود الإسناد في كل من المحافظتين بشكل واضح وصريح على التزام الوكيل بتقديم تقارير دورية عن الخدمة المقدمة، وتمتلك المحافظة أو الهيئة الحق في مراقبة دقة وصحة البيانات والمعلومات التي يقدمها الوكيل والرقابة الميدانية على أنشطة الوكيل لضمان الالتزام بمعدلات الأداء المطلوبة. قامت كل من محافظة الإسكندرية والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة بتخصيص إدارة خاصة بالرقابة والإشراف على تقديم الخدمة، وهي إدارة الرصد البيئي في محافظة الإسكندرية وإدارة الرصد والمتابعة في محافظة الجيزة. تحدد بنود كل عقد إجراءات الإخطار بالمخالفات التي يقوم بها الوكيل وتحديد للغرامات المناظرة لأنواع المخالفات المختلفة. تتم الاستعانة أيضاً بشكاوى المواطنين كأحد أنواع قياس الرضاء العام للوقوف على مستوى جودة الخدمة المقدمة **(الزغبي، 2008: 135-145)**.

لم يغب عن عقود إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في كل من محافظتي الإسكندرية والجيزة الاهتمام بتوعية المواطنين. تقوم كل من محافظة الإسكندرية والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة بإصدار نشرات وملصقات الغرض منها توعية المواطنين، كما أن بنود عقود الإسناد في المحافظتين تلزم الوكيل بعمل برامج لتوعية المواطنين وتوجيههم وحثهم على التعاون مع الوكيل. وترجع أهمية هذه النقطة إلى أن أحد أهم معوقات الأداء في ظل الإسناد إلى الغير ترجع إلى سلوكيات المواطنين الخاطئة ومنها سوء استخدام الحاويات أو استخدامها في أغراض غير المخصصة لها، تحريك الحاويات من أماكنها والعبث بها بالإضافة إلى مشكلة القائمين بفرز المخلفات في الطرقات من القطاع غير الرسمي **(الزغبي، 2008: 146)**.

لم يكن أداء الوكلاء في محافظة الجيزة مرضياً في كثير من الحالات، وساد نمط علاقة عدائي بين الوكلاء والمحافظة ممثلة في الهيئة، الأمر الذي تكرر معه توقيع عدد من الجزاءات خاصة على الشركة الإسبانية. استمر الأمر على ذلك الحال وحتى انتهاء مدة عقدي الإسناد بمحافظة الجيزة بحلول عام 2017. ساد النمط التعاوني في علاقة الإسناد إلى الغير بمحافظة الإسكندرية، إلا أن عدم الانتظام في دفع مستحقات الشركة الفرنسية من قبل محافظة الإسكندرية قد أثار عديد من المشكلات بين الطرفين خاصة خلال عام 2011 وما صاحبه من حالات عدم استقرار أمني وسياسي دفع بالشركة الفرنسية إلى التوقف عن تقديم الخدمة ولجوئها للتحكيم الدولي. لا تكفي مصادر التمويل الداخلية المتاحة لدي محافظة الإسكندرية أو الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة لدفع مستحقات الوكلاء الشهرية. وبشكل عام يوجد إدراك لدى جهات الإدارة العامة المعنية بوجود فجوة تمويلية في منظومة إدارة المخلفات البلدية في جمهورية مصر العربية **(وزارة البيئة، 2017)**.

يزداد الأمر تعقيداً بالنسبة للهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة نظراً لاستمرارها في التقديم المباشر في المناطق التي لا تدخل ضمن عقدي الإسناد. وتتمثل تلك المصادر بالأساس في أموال صناديق النظافة المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون رقم 38 لسنة 1967 في شأن النظافة العامة، المخصصات من حساب الخدمات في المحافظة بالإضافة إلى الإيرادات المحصلة مقابل ما تؤديه من أعمال وخدمات للغير مثل ما تقوم به الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة من تقديم خدمات نظافة جزئية أو شاملة باعتبارها مقدم للخدمة كما هو الحال في نادي الصيد بالدقي، مستشفى الطلبة – جامعة القاهرة ومستشفى أم المصريين على سبيل المثال.

دفع توقف الشركة الفرنسية عن تقديم الخدمة على النحو سابق الذكر إلى القيام بإسناد تقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالأمر المباشر إلى شركة نهضة مصر للخدمات البيئية الحديثة – إحدى شركات المقاولين العرب – والتي تم إنشاؤها في نوفمبر 2011 **(نهضة مصر للخدمات البيئية الحديثة، 2018)**. استمرت الشركة في استكمال عقد الشركة الفرنسية بذات البنود والالتزامات حتى سبتمبر 2016، واستمرت مشكلة عدم الانتظام في الدفع من قبل المحافظة مما أثر على التوازن المالي للشركة – والتعرض للمساءلة من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات باعتبارها شركة عامة – دون التأثير على انتظامها في تقديم الخدمات محل العقد.

تم إبرام عقد جديد بين محافظة الإسكندرية وشركة نهضة مصر للخدمات البيئية الحديثة لمدة ثلاث سنوات تنتهي في سبتمبر 2019. تم الاعتماد على كثير من بنود العقد المنتهي في تحديد أبعاد الخدمة ومواصفاتها مع إدخال تعديلات بصدد القيمة المالية للعقد. ويمكن القول بأنه تم التعامل مع عدد من القضايا المرتبطة بالدفع غير المنتظم للمستحقات من قبل محافظة الإسكندرية من خلال المنح والمساعدات المقدمة من وزارة الدولة لشئون البيئة – سواء من مواردها الذاتية أو من خلال المنح والمعونات الأجنبية – بالإضافة إلى تحمل الوزارة تكلفة نقل المخلفات في العقد الجديد. تتلقى الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة منحاً عينية من وزارة البيئة في شكل حاويات لجمع ونقل المخلفات.

تقوم الهيئة بعد انتهاء عقود الإسناد بتقديم الخدمة بشكل مباشر في محافظة الجيزة. تتولى إدارة العقود بالهيئة حالياً القيام بطرح عطاءات تنافسية لتقديم بعض خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بعدد من أحياء مدينة الجيزة. تم الإعلان رسمياً بأنها ستكون عقوداً مؤقتة لا تزيد مدتها عن ستة أشهر لحين استكمال المتطلبات القانونية والإدارية لعمل الشركة القابضة للنظافة. توجد مفاوضات رسمية مع نقابة العاملين بالنظافة وتحسين البيئة لدعم تلك الجهود.

توصلت الدراسة إلى عدد من النقاط بخصوص تطبيق الإسناد إلى الغير لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في كل من المحافظتين وعلى رأسها:

- الإطار القانوني المباشر لتطبيق الإسناد إلى الغير وصياغة بنود العقد لم يكن عائقاً أمام فعالية التطبيق لعقود الإسناد ذاتها في كل من المحافظتين. يؤثر مدى قدرة طرفي العقد على الالتزام ببنوده على فعالية عقود الإسناد وتحقيق الغرض الرئيس من إبرامها وهو تحسين الخدمة المقدمة.
- مثل توفير التمويل الكافي لدي كل من المحافظتين لدفع المستحقات المالية للوكلاء تحدياً كبيراً أمام أجهزة الإدارة العامة المعنية بتطبيق الإسناد **(أبو السعود، نفيسة، 2017: 20)**.
- ساعدت الخبرة الفنية والإدارية لدى جهات الإدارة العامة – والمكتسبة من التطبيق المباشر للخدمات – على التحديد الدقيق لمواصفات الخدمة ومعايير الأداء المطلوبة.
- ساد النمط التعاوني واقتراب حل المشكلات المتعلقة بتنفيذ معايير ومواصفات الأداء في تجربة محافظة الإسكندرية بمرحلتيها، وكانت المشكلات المتعلقة بتوفير التمويل السبب الرئيس لفسخ العقد مع الشركة الفرنسية.

- اتبعت الهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة النمط العدائي في التعامل مع مشكلات الأداء، ويمكن إرجاع ذلك لعدد من الأسباب ومن أهمها عدم اقتناع بعض القائمين على عمليات المتابعة والرصد بجدوى الإسناد، وتفضيل تحسين الأوضاع المالية والإدارية للهيئة مع استمرارها في التقديم المباشر باعتبارها أكثر قدرة على القيام بذلك للخبرة وملائمة التقديم في المجتمعات المحلية مقارنة بالشركات الأجنبية. وصاحب ذلك أيضاً حالات عدة من تعثر التقديم من قبل الشركتين لأسباب مرتبطة بطبيعة منطقة الخدمة.
- تؤثر السلوكيات السلبية للمواطنين تأثيراً بالغاً على فعالية تطبيق الإسناد، ولم تكن جهود التوعية المبذولة من قبل طرفي العقد كافية للحد من تلك السلوكيات.
- أثرت أنشطة القطاع غير الرسمي بالسلب على فعالية التطبيق سواء فيما يتعلق بنظافة مناطق الخدمة أو بالتعدي على حقوق الوكيل في الاستفادة من المخلفات القابلة لإعادة التدوير. أدى ذلك لزيادة التكلفة الكلية الفعلية التي يتحملها الوكيل مقارنة بالمتوقعة عند إبرام عقد الإسناد.
- إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى شركات خاصة دولية النشاط ليس بالضرورة هو الشكل الأكثر ملاءمة في الحالة المصرية. وإبرام عقود للإسناد لا يكفي وحده لتطوير الخدمات في ظل البيئة التنظيمية، الاقتصادية والاجتماعية السائدة. يحتاج الأمر إلى تطوير منظومة متكاملة للتعامل مع خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة.

## ثانياً: المنظومة المتكاملة للنظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية

مثل إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى القطاع الخاص النمط السائد للإسناد في جمهورية مصر العربية منذ بداية العقد الحالي وحتى عام 2011. مثل عام 2011 على النحو سابق الذكر نقطة فارقة بإسناد الخدمة بالأمر المباشر لشركة عامة أنشأت خصيصاً لتقديم الخدمة في محافظة الإسكندرية – وتوسعت بعد ذلك واستطاعت الحصول على عدة عقود إسناد أخرى لبعض جوانب الخدمة في محافظة القاهرة، مدينة برج العرب ومدينة بدر– مع السعي للتغلب على المشكلات التي تواجه تطبيق العقود السارية في المحافظات الأخرى، ومن أمثلة ذلك: المشكلات التي صاحبت تطبيق عقود إسناد مع شركة أوربا 2000 للخدمات البيئية بعدد من أحياء القاهرة وما حدث في محافظة السويس من إلغاء لعقد الإسناد وإنشاء جهاز النظافة والتجميل التابع للمحافظة ليقوم بمهمة التقديم المباشر. يأتي تقديم المنح المالية والعينية لمواجهة نقص التمويل – خاصة من قبل

وزارة الدولة لشئون البيئة – أحد أبرز تلك الجهود في إطار ما يعرف بالمبادرة العاجلة لتحسين مستوى النظافة العامة منذ عام 2012 (وزارة البيئة – إدارة المخلفات البلدية، د.ت: 30).

يمكن القول بأن عام 2009 قد شهد بدايات عملية للبحث عن حلول متكاملة لمشكلات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية، حيث تم تشكيل لجنة وزارية كلفت بصياغة برنامج وطني للمخلفات الصلبة تضم ممثلين من الوزارات المعنية. تدعم عديد من الجهات الدولية المانحة – منذ بداية العقد الحالي على وجه الخصوص – التحول نحو تطبيق منظومة متكاملة للنظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة في جمهورية مصر العربية. ساعدت برامج المعونة المالية والفنية مع مشاركة وطنية على استحداث البرنامج الوطني لإدارة المخلفات الصلبة (البرنامج الوطني لإدارة المخلفات الصلبة، 2014) الذي يهدف إلى إنشاء كيان مؤسسي وطني مسؤول عن إدارة المخلفات مع تحديث للسياسات، الاستراتيجيات والتشريعات. يسعى البرنامج أيضاً إلى توفير الاستثمارات اللازمة لتنفيذ مشروعات للإدارة المتكاملة في المحافظات مع التركيز على أربع محافظات.

أصدر رئيس مجلس الوزراء قرار رقم 2333 لسنة 2014 بتشكيل لجنة وزارية لاقتراح النظام المؤسسي للإدارة المتكاملة للمخلفات. واستمراراً لتلك الجهود تم إنشاء جهاز تنظيم إدارة المخلفات بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3005 لسنة 2015. يتبع الجهاز وزير البيئة ويهدف إلى تنظيم، متابعة، مراقبة كافة العمليات المتعلقة بإدارة المخلفات على المستويين المركزي والمحلي. يهدف الجهاز أيضاً إلى جذب وتشجيع الاستثمارات في مجال أنشطة جمع، نقل، معالجة المخلفات والتخلص الآمن منها. يوجد إدراك متزايد من قبل صانع السياسات العامة لأهمية تطوير منظومة متكاملة لتطوير خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة تقوم على الفصل بين عمليات التنظيم والتقديم المباشر للخدمات (مجلس النواب المصري، 2018).

تعلن أجهزة الإدارة العامة المعنية – وخاصة وزارة البيئة – عن التزامها بتطوير المنظومة الخاصة بتقديم خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة باعتبار ذلك أحد أولويات السياسات العامة المصرية للتنمية المستدامة وفقاً لرؤية مصر 2030 (وزارة البيئة، 2017). وقد وافق مجلس الوزراء في إطار ذلك خلال عام 2018 على مشروع قانون بتعديل بعض بنود قانون 38 لسنة 1967 بشأن النظافة العامة، إبرام مذكرة تفاهم لإنشاء شركة قابضة للنظافة، إنشاء وحدات تدخل سريع بالمحافظات

للتعامل مع مشكلات تراكم المخلفات بالإضافة إلى تفعيل وتطوير الاستجابة لشكاوى المواطنين عن تراكم المخلفات بمنظومة الشكاوى الحكومية.

## توصيات خاصة بتطوير منظومة متكاملة لخدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة بالاستفادة من خبرات الإسناد إلى الغير في جمهورية مصر العربية

1- يعد ضمان الاستدامة المالية الداخلية للمنظومة التحدي الأكبر، وتشير البيانات الرسمية إلى وجود فجوة تمويلية لتشغيل المنظومة (وزارة البيئة، 2017). تظل الدولة على المستوى المركزي مسئولة عن ضمان فعالية المنظومة، حيث تعد تلك الخدمات حقاً للمواطنين ومنتجات عامة جديرة بالإشباع في آن واحد. تقترح الدراسة في هذا السياق:

- التوسع في الشراكات مع القطاع الخاص للقيام باستثمارات في مجالات البنية الأساسية الخاصة بالقطاع – باستخدام عقود امتياز بأشكالها المختلفة – لتقليل المتطلبات التمويلية من جهات الإدارة المحلية (السدرة، مها والدوسري، نوره، 2019: 82-84). ويكون ذلك بالأساس في أنشطة التدوير بأشكالها المختلفة والتخلص النهائي من المخلفات الصلبة.
- منح المحافظات سلطات حقيقية في جذب مصادر للتمويل المحلي تتناسب مع ظروف كل محافظة لدعم قدراتها التمويلية على إبرام عقود الإسناد إلى الغير وفقاً للعطاءات التنافسية. يجب في هذا الإطار التأكيد على أهمية الموازنة بين تحمل المواطن لرسوم خدمة ترتبط بكمية المخلفات المتولدة من ناحية، والظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين من ناحية أخرى.
- التوسع في إجراء دراسات اقتصادية على المستوى المحلي خاصة بتقدير تكلفة الأبعاد المختلفة لعميات الجمع، النقل، المعالجة والتخلص النهائي من المخلفات. تساعد تلك الدراسات على تحليل وتقدير الوضع المالي للوحدات المحلية وجدوى القيام بالإسناد – على المدى القصير أخذاً في الاعتبار تكلفة المعاملات – مقارنة بالتقديم المباشر من قبل الوحدات المحلية.

2- النص صراحة في القانون المنظم على الفصل بين جهات التنظيم والتمويل للمنظومة من جانب والتقديم المباشر من جانب آخر. يرتبط بذلك:

- أهمية توضيح العلاقات والتبعية القانونية والإدارية لتلك الجهات ما بين وزارتي البيئة والتنمية المحلية على وجه الخصوص وإعادة الهيكلة لجهات الإدارة العامة المحلية المعنية.
- تحويل الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة إلى شركتين مساهمتين تتنافس كل منهما على عطاءات الإسناد كل في محافظته في البداية لحين إمكانية التوسع بالاستفادة من تجربة شركة نهضة مصر.
- تشجيع شركات المقاولات العامة ذات الموارد الملائمة على الدخول في النشاط أسوة بشركة المقاولين العرب. تمتلك شركة نهضة مصر كشركة عامة الخبرات والموارد التي يمكن أن تمكنها من التوسع والتقدم للتنافس على عطاءات إسناد الخدمات.
- تدعيم جهود إدماج القطاع غير الرسمي في المنظومة – خاصة للتغلب على إشكاليات الفرز وإعادة التدوير غير القانونية – بالاستفادة من مبادرات تشجيع المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر لإنشاء شركات متخصصة في عمليات الجمع، والنقل، والمعالجة وإعادة التدوير.

3- القيام بدراسات لقياس التكلفة المتوقعة للقيام بالجمع من المنبع ومقارنتها بتكلفة طرق الجمع الأخرى المصحوبة بوجود حوافز مالية لتحفيز المواطنين على الفرز من المنبع. يترك قرار اختيار طريقة الجمع للوحدة المحلية المسئولة وفقاً لظروفها المحلية.

4- التوسع في الأنشطة التوعوية الخاصة بتشجيع تقليل كمية المخلفات، إعادة الاستخدام واتباع السلوكيات السليمة والقانونية للتخلص من النفايات. يمثل إشراك المواطنين وبقية أصحاب المصلحة في صياغة وتطوير المنظومة عاملاً هاماً لضمان فعالية التطبيق.

## الخاتمة

خلصت الدراسة إلى أن إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة إلى شركات من القطاع الخاص ليس بالضرورة هو الشكل الأكثر ملاءمة في الحالة المصرية. تمثل عقود الإسناد إلى الغير إحدى آليات التطوير، ولكنها لا تكفي وحدها لتطوير الخدمات في ظل البيئة التنظيمية، الاقتصادية والاجتماعية السائدة. يحتاج الأمر إلى تطوير منظومة متكاملة للتعامل مع خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة. تقوم تلك المنظومة على تطوير الشراكات بين أجهزة الإدارة العامة المعنية، منظمات القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى الجهات الدولية الأخرى

المعنية بالحفاظ على البيئة. يمكن لأجهزة الإدارة العامة المصرية الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في تطوير منظومة متكاملة للنظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة تأخذ في اعتبارها الخصوصية المحلية. تظل الاستفادة من التجارب السابقة والحالية في إسناد خدمات النظافة العامة وإدارة المخلفات الصلبة متطلباً مهماً لنجاح الممارسات المستقبلية في هذا السياق وفقاً للسياسات والقوانين التي سيتم إقرارها من الجهات المعنية.

# قائمة المراجع

## أولاً: المراجع باللغة العربية

**الكتب:**


- مسعود، مي وآخرون. (2016). "**دليل إدارة النفايات المنزلية الصلبة**". (بيروت: الجامعة الأمريكية في بيروت – مركز حماية الطبية). تاريخ الدخول: 2018/12/6.
الرابط: www.aubnatureconservation.com
- وزارة البيئة – جهاز شئون البيئة– مشروع الدعم الفني للمخلفات الصلبة، (د.ت). "**دليل إجراءات خصخصة إدارة المخلفات الصلبة**". الموقع الرسمي للوزارة. – تاريخ الدخول: 2018/9/5.
الرابط:http://www.eeaa.gov.eg/ar-eg


**الدوريات:**


- أبو السعود، نفيسة وآخرون. (2017). "الإدارة المتكاملة للمخلفات الصلبة ودورها في دعم الاقتصاد القومي". **سلسلة قضايا التخطيط والتنمية**، (رقم 276).
- الجمل، هشام، (2016). "الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة". **مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا**، المجلد 31، العدد 4، ديسمبر 2016، ص ص 1686-1749.
- السدرة، مها والدوسري، نوره. (2019). "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص". **مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية**، العدد الخامس– المجلد الثالث، مايو 2019، ص ص 76- 111.

- زروق، بن موفق والطاهر، قادري محمد. (2018). "تفعيل إستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والخاص كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية". **مجلة البديل الاقتصادي**، المجلد الخامس، العدد الأول، ص ص 115- 133.

**الرسائل العلمية:**

- الزغبي، عفت عبد الله. (2008). " الإسناد إلى الغير كمدخل لتحسين الأداء في المنظمات العامة الخدمية – دراسة مقارنة مع التطبيق على الحالة المصرية. **رسالة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة**. جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة.
- محمد، محمد صبحي. (2010). "دور منظومة النقل الحضري في التخطيط لإدارة النفايات الصلبة كمدخل لتنمية البيئة في مدينة المنصورة – دراسة باستخدام نظم المعلومات الجغرافية". **رسالة دكتوراة الفلسفة في الآداب**. جامعة بنها– كلية الآداب – قسم الجغرافيا ونظم المعلومات الجغرافية.

**أخرى:**

- الأمم المتحدة – برنامج الأمم المتحدة للبيئة. (2011). "تقرير بشأن إدارة النفايات". تاريخ الدخول: 2018/11/10. على الموقع الرسمي للبرنامج: http://www.unep.org
- الإحسان، أميم. (2019). "الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة واستدامتها". **ورقة عمل** مقدمة للمؤتمر الدولي الأول لاستدامة الموارد الطبيعية – الإدارة المستدامة للنفايات الصلبة، الرياض.
- البرنامج الوطني لإدارة المخلفات الصلبة. (2014). المنتدى المصري الثاني لإدارة المخلفات الصلبة لعام 2014، القاهرة: 24-25 نوفمبر 2014. على الموقع الرسمي للبرنامج: http://www.nswmp.com.eg
- الموقع الرسمي لشركة نهضة مصر للخدمات البيئية الحديثة على الشبكة الدولية: http://www.nahdetmisr.com.eg
- الموقع الرسمي للهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة على الشبكة الدولية: http://www.giza.gov.eg/Companies/Beauty/default.aspx
- الموقع الرسمي لوزارة الدولة لشئون البيئة على الشبكة الدولية: http://www.eeaa.gov.eg/ar-eg
- مجلس النواب المصري – لجنة الإدارة المحلية. (2018). "ملف النظافة والمخلفات الصلبة". **تقرير غير منشور**، صادر بتاريخ: 19–9–2018.

- هيئة البيئة– أبو ظبي. (2017). **"تقرير حالة البيئة في إمارة أبو ظبي 2017"**، أبو ظبي.
- وزارة البيئة – جهاز شئون البيئة – مشروع دعم التنمية الحضرية والحقوق البيئية. (د.ت). **سلسلة نظم الإدارة البيئية ودور المجتمع المدني** (3)، "الإدارة البيئية".
- وزارة البيئة - جهاز شئون البيئة - مشروع دعم التنمية الحضرية والحقوق البيئية. (د.ت). **سلسلة نظم الإدارة البيئية ودور المجتمع المدني** (3)، **"**إدارة المخلفات البلدية**"**.
- وزارة البيئة. (2017). "أهم إنجازات وزارة البيئة لعام 2016". الموقع الرسمي للتقارير السنوية للوزارة:

http://www.eeaa.gov.eg/en-us/mediacenter/reports/annualreports.aspx


## ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية


**Books:**

- Dijkgraaf, E., & Gradus, R.H.J.M. (eds.) (2008). **"The Waste Market: Institutional Developments in Europe"**. Springer International Publishing AG.

**Periodicals:**

- Anderson, J., Crowder, A.V. (2000). "The Present and Future of Public Sector Extension in Africa: Contracting out or Contracting in?". **Public Administration and Development**, no. 20, pp. 373-384.
- Coyne, C.J., & Williamson, C.R. (2015). "Foreign Aid and the Culture of Contracting". **Eastern Economic Journal**, no. 41, pp. 102–125.
- Petersen, O.H., Hjelmar, U., & Vrangbæk, K. (2018). "Is Contracting out of Public Services Still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000-2014". **Social Policy and Administration**, vol. 52, no. 1, January 2018, pp. 130–157.

**Thesis:**

- Ndum, A.E. (2013). "Bottom-Up Approach to Sustainable Solid Waste Management in African Countries". **A PhD Thesis in Environmental**

**Sciences.** Brandenburg University of Technology, Faculty of Environmental Sciences and Process Engineering, Cottbus: Germany.

**Others:**


- Bel, G, Fageda, X & Warnerd, M.E. (2009), "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", Research Institute of Applied Economics. **Working Papers** 2009/23.
- Chatri, A.K., Arslan Aziz, A.. (2012), **"Public Private Partnerships in Municipal Solid Waste Management: Potential and Strategies PPPs in Municipal Solid Waste Management in India"**. Public Policy Team, Athena Infonomics India.
- Koprić, I., et al. (eds.) (2018). **"Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe, Governance and Public Management"**. International Institute of Administrative Sciences (IIAS) Series: Governance and Public Management, Springer International Publishing AG, Switzerland**.**