

استراتيجية تمويل مخاطر الكوارث

جمهورية مصر العربية

2030-2026

2	كلمة وزير المالية.....
3	كلمة وزيرة التضامن الاجتماعي
3	شكر وتقدير.....
5	مقدمة / ملخص واف.....
7	الفصل الأول: موجز مخاطر الكوارث في مصر
7	1. مخاطر الكوارث الرئيسية.....
8	2. الآثار الاقتصادية والمالية
10	3. توقعات تغير المناخ.....
13	الفصل الثاني: احتياجات تمويل مخاطر الكوارث
13	1. مقدمة.....
13	2. الأدوات والآليات المتاحة لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث
16	3. تحليل الفجوة التمويلية.....
19	الفصل الثالث: الإطار المؤسسي والتنظيمي.....
19	1. مقدمة.....
19	2. الخلفية القانونية لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث
20	3. الإطار المؤسسي لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث
22	4. أصحاب المصلحة الرئيسيون وأدوارهم.....
24	الفصل الرابع: الأولويات الاستراتيجية.....
24	1. البيان الاستراتيجي.....
25	2. الرؤية والركائز والإجراءات
26	الركيزة 1: تعزيز وتدعيم قدرة المالية العامة على الصمود
28	الركيزة 2: تدعيم الصمود الاجتماعي في وجه الكوارث
30	الركيزة 3: تدعيم قدرة القطاع الخاص على الصمود في وجه الكوارث.....
33	الركيزة 4: تدعيم الإطار المؤسسي لإستراتيجية تمويل التصدي لمخاطر الكوارث
36	الفصل الخامس: إطار المتابعة والتقييم
43	الملحق 1: أهمية تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مصر
45	الملحق 2: الصكوك القانونية والأطر الإستراتيجية الوطنية
47	الملحق 3: أنظمة الحماية الاجتماعية والاستجابة للصدمات في مصر.....
47	1. مقدمة.....
47	2. دور المساعدات الاجتماعية في الاستجابة للصدمات.....
52	الملحق 4: مشاركة مصر في مؤتمرات الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (COP1-COP30).....

تأتي استراتيجية تمويل مخاطر الكوارث في مصر (٢٠٣٠-٢٠٢٦) في إطار التزام الدولة المصرية بتعزيز استدامة المالية العامة ورفع قدرتها على مواجهة الصدمات والكوارث الطبيعية في ظل ما يشهده العالم من تغيرات مناخية متسارعة وتزايد في حدة وتكرار الظواهر الطبيعية ذات الآثار الاقتصادية والاجتماعية. ولم تعد إدارة مخاطر الكوارث تقتصر على الاستجابة بعد وقوع الحدث، بل أصبحت تعتمد على التخطيط المسبق وتوفير آليات تمويل فعالة تُمكن الدولة من التحرك بسرعة وكفاءة، مع الحفاظ على الاستقرار المالي واستمرار تقديم الخدمات العامة وحماية الفئات الأكثر تأثراً.

وتؤمن وزارة المالية بأن تعزيز القدرة على الصمود المالي يمثل أحد الركائز الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة، إذ إن الاستعداد المسبق لمواجهة المخاطر يحد من الآثار السلبية على الموازنة العامة للدولة، ويعزز الثقة في قدرة الدولة على إدارة الأزمات، ويضمن توجيه الموارد المالية بكفاءة نحو الأولويات الوطنية في أوقات الطوارئ.

وتُعد هذه الاستراتيجية أول إطار وطني متكامل لتمويل مخاطر الكوارث في جمهورية مصر العربية، حيث تضع رؤية واضحة لكيفية إدارة الالتزامات المالية الناشئة عن الكوارث الطبيعية من خلال تبني نهج متكامل يجمع بين أدوات التمويل المختلفة وفقاً لطبيعة المخاطر ومستوياتها، بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد العامة ويحد من الاعتماد على التدابير المالية غير المخطط لها بعد وقوع الكوارث.

وقد أعدت هذه الاستراتيجية بقيادة وزارة المالية، ممثلة في وحدة إدارة المخاطر المالية ووحدة السياسات المالية الكلية، وبالتعاون الوثيق بالتنسيق مع كلاً من الأمانة العامة لإدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء ووزارة التضامن الاجتماعي والوزارات والجهات المعنية، وبدعم فني من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بما يعكس الشراكة المثمرة بين الحكومة المصرية وشركاء التنمية في دعم الإصلاحات الرامية إلى تعزيز المرونة المالية والاقتصادية للدولة.

وتتوافق الاستراتيجية مع مستهدفات رؤية مصر ٢٠٣٠، والاستراتيجية الوطنية لتغير المناخ ٢٠٥٠، والاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٣٠، كما تسهم في تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، وتعزيز جاهزية مؤسساتها لمواجهة التحديات المستقبلية وفق أفضل الممارسات الدولية.

إن نجاح هذه الاستراتيجية يتطلب تعاوناً وثيقاً بين جميع الجهات الحكومية والمؤسسات المالية والقطاع الخاص وشركاء التنمية، انطلاقاً من أن بناء القدرة على الصمود أمام الكوارث مسؤولية مشتركة تستدعي التنسيق والتكامل بين مختلف الأطراف. وستواصل وزارة المالية قيادة الجهود الرامية إلى تطوير منظومة تمويل مخاطر الكوارث، وتعزيز الحوكمة والشفافية، وتحسين إدارة المخاطر المالية بما يدعم استدامة المالية العامة ويحافظ على مكتسبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ونحن على ثقة بأن هذه الاستراتيجية تمثل خطوة مهمة نحو بناء منظومة مالية أكثر جاهزية وقدرة على مواجهة المخاطر، بما يعزز حماية المواطنين والاقتصاد المصري، ويؤكد التزام الدولة المصرية بتبني سياسات استباقية تضمن تحقيق التنمية المستدامة للأجيال الحالية والقادمة.

أحمد مجوك

أحمد مجوك

وزير المالية

تأتي إستراتيجية تمويل مخاطر الكوارث في إطار حرص الدولة المصرية على تعزيز قدرتها على مواجهة الكوارث والصدمات الطبيعية، والحد من أثارها الاقتصادية والاجتماعية، بما يضمن سرعة الاستجابة وفعالية التدخل لحماية المواطنين، ولا سيما الفئات الأولى بالرعاية، والأسر الأكثر احتياجًا، والأكثر تعرضًا لمخاطر الكوارث.

وتمثل الحماية الاجتماعية أحد المكونات الرئيسية لاستراتيجية تمويل مخاطر الكوارث، حيث تستهدف الاستراتيجية تعزيز قدرة منظومة الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات، بما يضمن سرعة وصول الدعم إلى الأسر المتضررة عند وقوع الكوارث، والحفاظ على مستوى معيشتها وقدرتها على تجاوز الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

كما تستفيد الاستراتيجية من البنية المؤسسية والخبرات المتراكمة لدى وزارة التضامن الاجتماعي، في ضوء ما تقدمه من برامج للحماية الاجتماعية، وعلى رأسها برنامج «تكافل وكرامة»، وغيرها من برامج المساعدات الاستثنائية، مع البناء على ما طورته وزارة التضامن الاجتماعي من آليات أكثر مرونة وسرعة في الاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث.

وتؤكد الوزارة أن نجاح هذا التوجه يعتمد بصورة أساسية على التكامل والتنسيق الوثيق مع وزارة المالية، باعتبارها الجهة المعنية بإدارة الموارد العامة وتعزيز الاستدامة المالية للدولة.

ويتيح هذا التعاون بناء إطار متكامل يربط بين إدارة المخاطر المالية وإدارة مخاطر الكوارث والحماية الاجتماعية، بما يضمن توجيه الموارد المتاحة بكفاءة، وتحديد مصادر التمويل المناسبة، ووضع الآليات التي تسمح بتعبئة الموارد وصرفها في الوقت المناسب عند حدوث الصدمات.

كما تعكس الاستراتيجية توجه الدولة، المتزامن مع توجهات وزارة التضامن الاجتماعي، نحو الانتقال من التعامل مع آثار الكوارث بعد وقوعها إلى نهج أكثر استباقية يقوم على التشريع والاستعداد المسبق وإدارة المخاطر، بما يعزز القدرة على الاستجابة والصمود .

ويتطلب ذلك تكامل جهود مختلف الجهات الحكومية، وتبادل البيانات والمعلومات، وتطوير آليات التنسيق، بما يعزز قدرة الدولة على حماية المواطنين وتقليل الخسائر الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الكوارث.

وفي هذا السياق، تشن وزارة التضامن الاجتماعي، في ضوء ما تقوم به من جهود ضمن برنامج عمل الحكومة المصرية في هذا الشأن، كافة أوجه التعاون مع وزارة المالية، وكافة الجهات الوطنية والشركاء الدوليين، في تنفيذ ما تتضمنه الاستراتيجية من رؤى وإجراءات تضمن تحقيق حماية اجتماعية مستجيبة للصدمات، توفر أعلى مستويات المرونة في الاستجابة للكوارث، على النحو الذي يحقق المصلحة الفضلى للفئات الأولى بالرعاية.

دكتورة / مايا مرسى



وزيرة التضامن الاجتماعي

- تتقدم وزارة المالية بخالص شكرها وتقديرها لجميع الجهات والمؤسسات الوطنية والدولية التي ساهمت في إعداد استراتيجية تمويل مخاطر الكوارث، من خلال دعمها الفني ومباحثاتها البناءة وتعاونها المثمر، مما يعكس التزام الدولة المصرية بتعزيز قدرتها على إدارة وتمويل مخاطر الكوارث بكفاءة واستدامة.
- كما تعرب وزارة المالية عن تقديرها للتعاون المثمر مع صندوق النقد الدولي، ممثلاً بفريق ادارة شئون المالية العامة بقيادة السيدة/ كريستين ريتشموند، وأعضاء الفريق السيد/ لوكاس أدامسكي، والسيدة/ جونكو موتشيزوكي، والسيد/ موراي بيتري، والسيدة/ ماريا توادروس، على ما قدموه من دعم فني وخبرات دولية ساهمت في تشخيص الوضع الحالي ووضع الإطار العام للإستراتيجية.
- وتود الوزارة أيضا أن تتوجه بالشكر إلى البنك الدولي، من خلال السيدة /علياء الديدي، والسيد / تيبو بواصل دو بورغ، والسيد/ جون بلفين، والسيدة /ثرثيا الأسيوطي، على ما قدموه من دعم فني وخبرة دولية في صياغة الإطار العام للإستراتيجية.
- وفي الختام تتقدم وزارة المالية بخالص تقديرها لكل المشاركين والخبراء والموظفين الفنيين الذين دعمت إسهاماتهم ومقترحاتهم إعداد هذه الإستراتيجية دعماً لجهود الدولة لبناء منظومة أكثر مرونة للتصدي للمخاطر والكوارث.

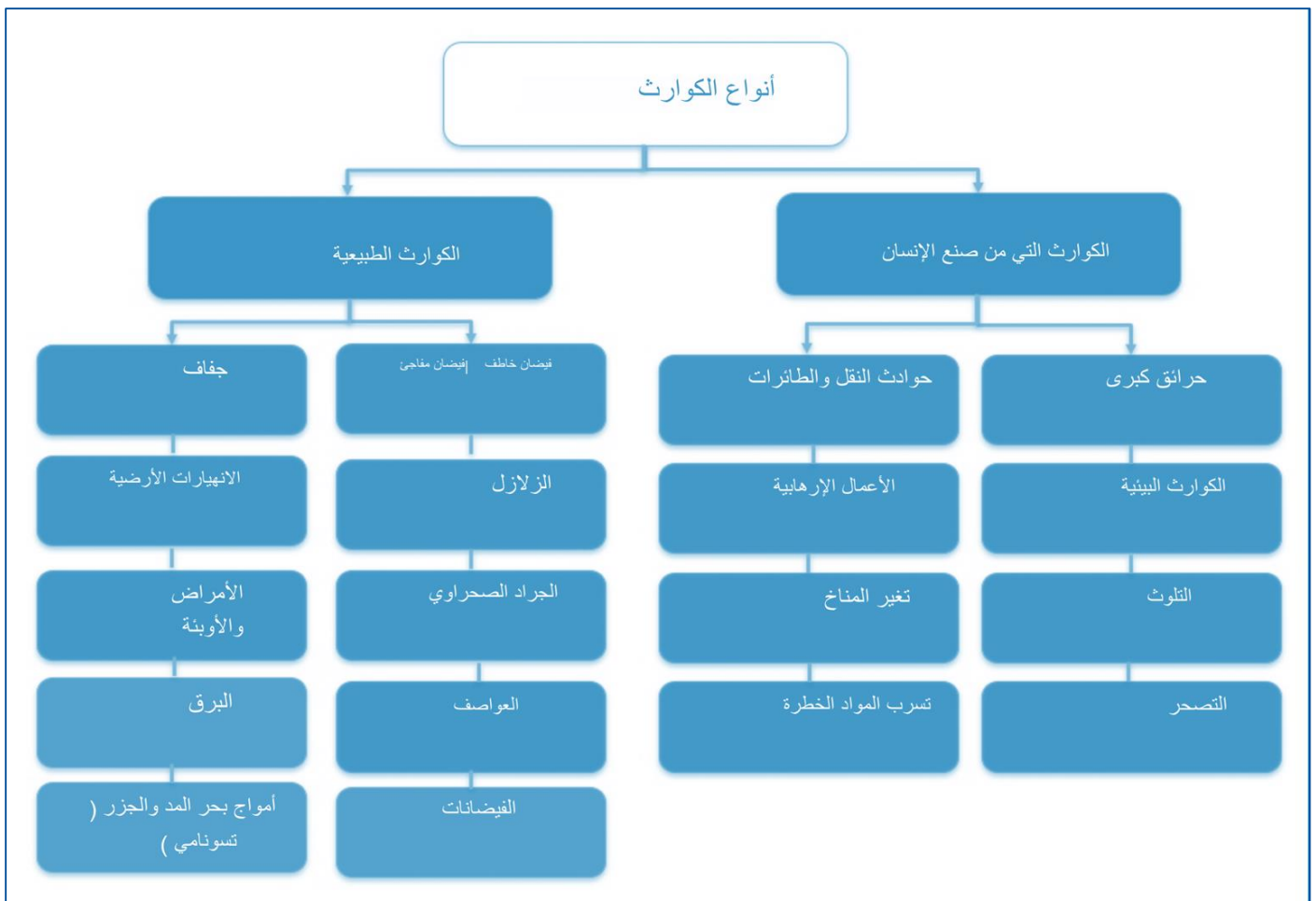
- تواجه جمهورية مصر العربية نمطا متصاعدا من آثار الكوارث، التي تفاقمت بسبب التحديات البيئية والمناخية. ولا يمكن وضع خطط استجابة فعالة بدون فهم دقيق للأخطار الكامنة، والمخاطر المالية، ومواطن الضعف، ومن هنا جاء قرار وضع إستراتيجية وطنية لتمويل أنشطة مواجهة مخاطر الكوارث.
- ومن خلال هذه الإستراتيجية، تتخذ مصر خطوات ثابتة لتعزيز قدراتها المالية لمواجهة الكوارث الطبيعية والتحديات المرتبطة بالمناخ. وتأتي هذه الإستراتيجية في إطار سعي الدولة لبناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات الطبيعية والمناخية والاقتصادية. يساند استقرار الاقتصاد الكلي واستدامة المالية العامة؛ ويحمي الفئات والقطاعات الأكثر ضعفاً؛ وتحسين كفاءة تخصيص التمويل في حالات الكوارث مع تعزيز شفافية المالية العامة والمساءلة، بما يتماشى مع رؤية مصر 2030 وبرامج الإصلاح الاقتصادي والتنمية المستدامة. كما يدمج اعتبارات تمويل المخاطر في التخطيط الإنمائي ويدعم التنسيق المؤسسي فيما بين أصحاب المصلحة والمجتمع المدني وشركاء التنمية.
- وعند إعداد هذه الإستراتيجية، تم أخذ خصوصيات الاقتصاد المصري في الاعتبار، نظراً للتحديات المستمرة المتمثلة في ارتفاع الدين العام ومحدودية الحيز المتاح في المالية العامة، وهو ما يتطلب اعتماد سياسات تمويل متزنة تضمن أعلى عائد اقتصادي واجتماعي من الأدوات المقترحة لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث مع الحفاظ على استدامة المالية العامة. علاوة على ذلك، أدت الآثار المحدودة نسبياً للكوارث في مصر، مقارنة ببعض البلدان الأخرى، إلى محدودية الخبرة في التمويل المسبق للكوارث والاعتماد على الآليات التقليدية للاستجابة بعد الكوارث. ومن الضروري بناء إطار تدريجي ومرن لتفعيل أدوات تمويل المخاطر وتدعيم التأهب المؤسسي والفني للتعامل مع الكوارث والأزمات في المستقبل.
- وتستند الإستراتيجية إلى التطورات المؤسسية والتشريعية الحالية، مثل إنشاء وحدة إدارة المخاطر المالية في وزارة المالية، وتحديث الأطر القانونية التي تحكم قطاع التأمين والتعاقدات الحكومية، من أجل دعم تطوير نظام أكثر كفاءة لإدارة مخاطر الكوارث وتمويلها. كما يعتمد على الكوادر الفنية والخبرات المؤسسية لإدارة الدولة القادرة على تنفيذ الإصلاحات المطلوبة وتعزيز فعالية استجابة الحكومة في أوقات الأزمات.
- ولوضع هذه الإستراتيجية وتنفيذها، من الضروري دمج الجهود الوطنية، فجميع الوزارات والمؤسسات البحثية والإدارات المحلية ومنظمات المجتمع المدني المعنية في إطار واحد يضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتسريع وتيرة الاستجابة والتعافي. كما يتطلب مشاركة جميع شرائح المجتمع، وليس الهيئات الحكومية وحدها. وتؤكد رؤية مصر 2030 على الدور الحيوي للجمعيات الأهلية والمجتمع المدني، والتي يمكن أن تسهم بفاعلية من خلال زيادة الوعي بالعمل المناخي ومخاطر الكوارث، وتشجيع العمل التطوعي، وتنفيذ المبادرات ذات الصلة.
- وقد أعدت الإستراتيجية من خلال عملية تشاركية واسعة النطاق شارك فيها العديد من أصحاب المصلحة الوطنيين، بدعم فني وخبرة دولية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتركز الاستراتيجية على: 1- تقييم الآثار المالية والاقتصادية للكوارث الطبيعية في مصر. 2- تحسين الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لتمويل مخاطر الكوارث؛ 3- تحليل أدوات التمويل والاستجابة الحكومية وتقييم الفجوة التمويلية؛ 4- تسليط الضوء على إصلاحات السياسات

لتحسين القدرة المالية للبلاد على الصمود، بما في ذلك شبكات الحماية الاجتماعية وآليات الدعم للأسر والشركات. ويتمثل أحد التوجهات الإصلاحية الرئيسية في تعزيز الاستقرار المالي الكلي من خلال الاحتراز المالي والتمويل الاستباقي لمخاطر الكوارث، مدعومًا بتصنيف المخاطر، وتقديم المساعدة العامة المستهدفة للفئات الأكثر تضرراً، وتشجيع الشراكات مع القطاع الخاص. وتتألف الاستراتيجية من خمسة فصول - الفصل الأول: موجز مخاطر الكوارث؛ الفصل الثاني: احتياجات تمويل مخاطر الكوارث؛ الفصل الثالث: الإطار المؤسسي والتنظيمي؛ الفصل الرابع: الأولويات الاستراتيجية؛ والفصل الخامس: إطار المتابعة والتقييم - يكمله أربعة مرفقات.

1. مخاطر الكوارث الرئيسية

- تتحدد طبيعة تعرض مصر للكوارث الطبيعية من خلال موقعها الجغرافي وظروفها المائية والمناخية. ومعظم أراضي البلاد صحراء قاحلة، ويتركز سكانها في وادي النيل والدلتا الضيقين. وتعرض هذه الطبيعة الجغرافية مصر للفيضانات/سيول والزلازل والانهيارات الأرضية والعواصف والعواصف الرملية والحرارة الشديدة والجفاف الهيدرولوجي (الشكل 1).

الشكل 1 - مخاطر الكوارث الرئيسية في مصر¹



المصدر: الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث (2030)

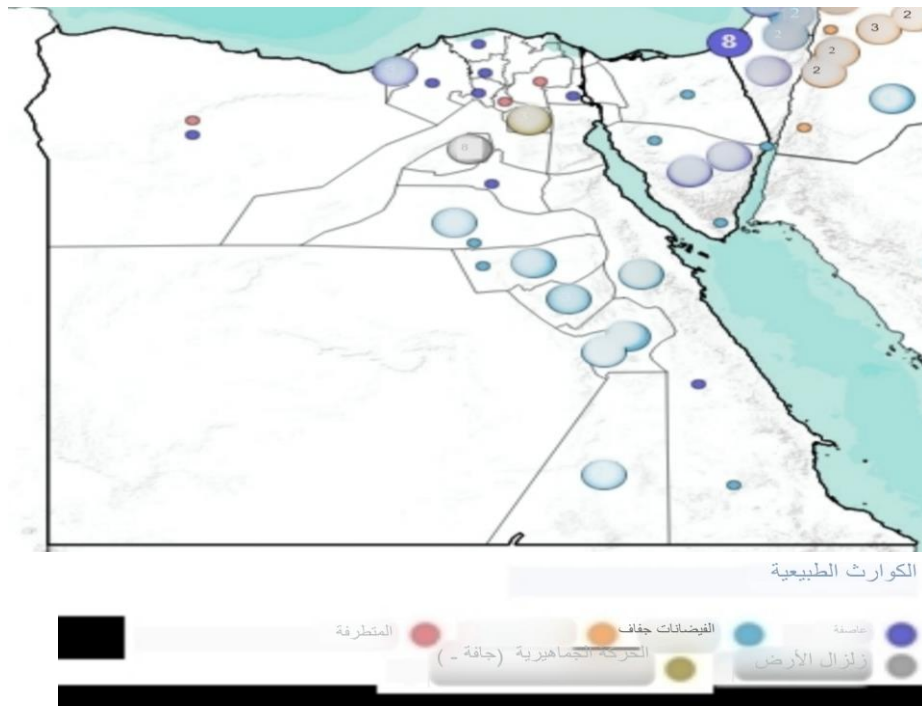
- وتركز إستراتيجية تمويل الكوارث على الكوارث الطبيعية. ووفقا لمفاهيم معينة أصدرتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) وكذلك مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNDRR)، فإن الكوارث

¹ وتركز هذه الإستراتيجية في المقام الأول على الكوارث الطبيعية وآثارها المالية على الموازنة. غير أن الكوارث التي من صنع الإنسان والصدمات الاقتصادية يمكن أن تغطيها بعض الأدوات والآليات.

الطبيعية هي ظواهر مناخية متطرفة أو ظواهر مناخية أو أضرار جوية نادرة أو تتجاوز الحدود الطبيعية المعتادة من حيث شدتها أو تواترها في مكان وزمان معينين، مثل موجات الحر الشديدة، الأمطار الغزيرة والجفاف والأعاصير، وكذلك الآثار السلبية الفعلية أو المحتملة لتغير المناخ، بما في ذلك الخسائر الاقتصادية (مثل تدمير البنية التحتية والمحاصيل) والخسائر غير الاقتصادية (مثل الخسائر في الأرواح والتراث الثقافي والتنوع البيولوجي).

- وتتفاقم مخاطر الكوارث الطبيعية بسبب التركيز الديموغرافي والبنية التحتية والاقتصادي على طول ممر النيل وارتفاع معدلات الفقر في المناطق الريفية. ويعيش أكثر من 98٪ من السكان على طول وادي النيل والدلتا - وهما منطقتان تستضيف أيضا معظم النشاط الاقتصادي وتشهد توسعا حضريا سريعا، مما يزيد من حساسيتها للفيضانات/سيول وارتفاع منسوب سطح البحر. وتتركز نسبة كبيرة من الأسر منخفضة الدخل في المناطق الريفية، مع محدودية الموارد وفرص الحصول على الخدمات الأساسية وشبكات الأمان. ويضيف الاعتماد شبه الكامل على نهر النيل، وهو مصدر معظم المياه العذبة في البلاد، طبقة أخرى من المخاطر: بالتغيرات في تدفق مياه النهر، سواء كانت ناجمة عن تغير المناخ أو النشاط البشري في حوض النيل، لها آثار مباشرة على الأمن المائي والغذائي، والأمن الاقتصادي في مصر.

الشكل 2 - التوزيع الإقليمي للكوارث الطبيعية في مصر، 1980-2018



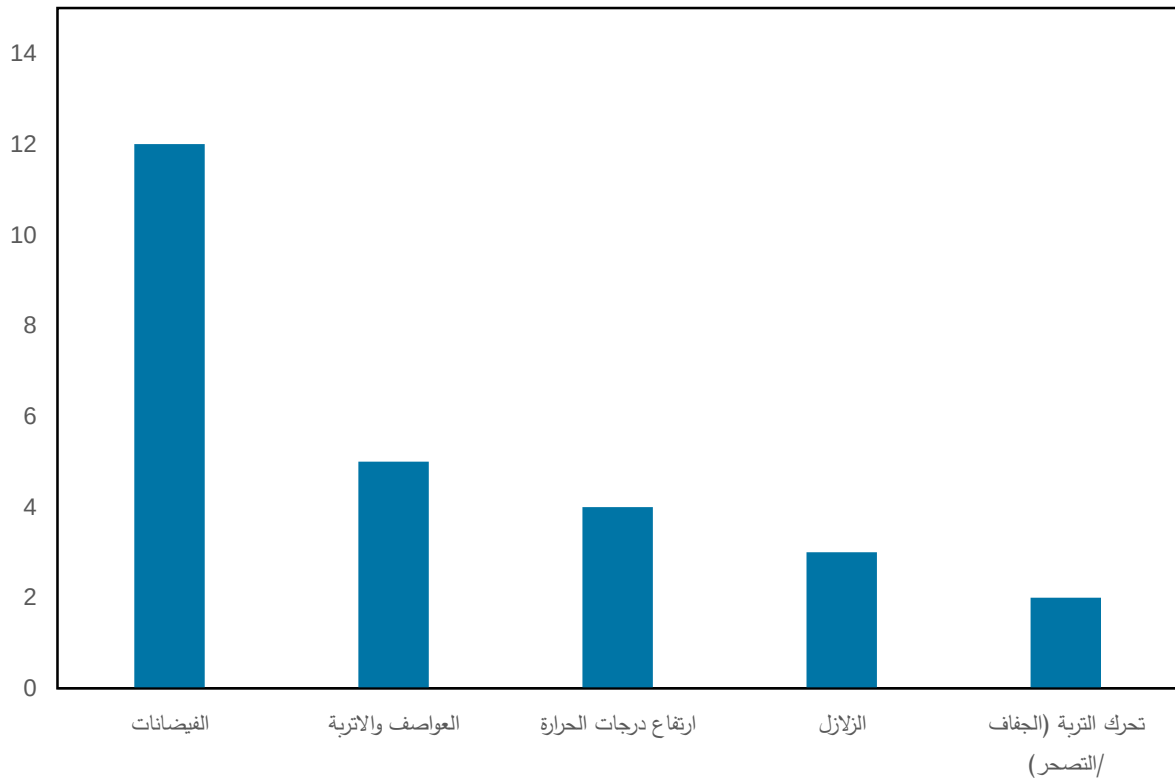
المصدر: بوابة البنك الدولي لمعارف تغير المناخ، بيانات النظام العالمي لمعلومات الجفاف.

2. الآثار الاقتصادية والمالية

- وتشير البيانات التاريخية ونماذج محاكاة المخاطر إلى أن الفيضانات/سيول والعواصف هي أكثر الكوارث شيوعا، بينما تتسبب الزلازل في أشد الآثار. واستنادا إلى قاعدة بيانات EM-DAT التي تم تجميعها لمصر، تم الإبلاغ عن 26 كارثة طبيعية بين عامي 1990 و2025. وعلى الرغم من أن الفيضانات/سيول كانت أكثر الكوارث

تكرارا (12 حادثة - الشكل 3)، فإنها عادة ما تكون ذات طابع محلي إلى حد كبير، وتؤثر على نسبة صغيرة من السكان، وتؤدي إلى أضرار محدودة في المساكن والبنية التحتية، مع تأثير ضئيل على المالية العامة على المستوى الوطني. وعلى الرغم من وقوع الزلازل بشكل أقل انتظاما (3 حوادث)، فإن زلزال 1992 كان شديدا بشكل خاص، حيث تسبب في أضرار بلغت 1.2 مليار دولار (2.7 مليار دولار، بعد تعديل معدل التضخم).²

الشكل 3 - عدد الأحداث، 1990-2025



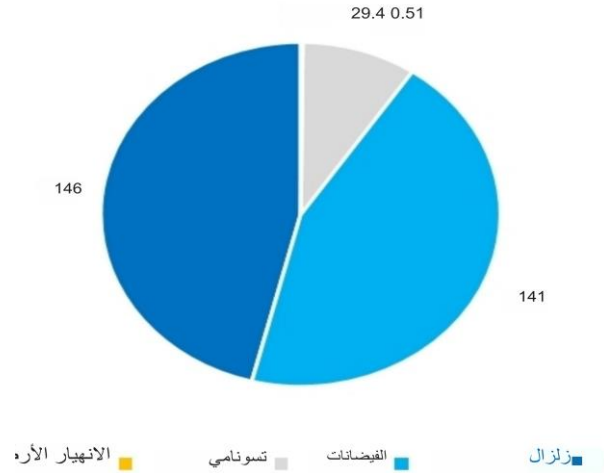
المصدر: EM-DAT (2026)

- وتشير نماذج المخاطر المحتملة إلى نفس الاتجاه. يحاكي تحليل أجراه صندوق النقد الدولي لعام 2026 استنادا إلى النموذج العالمي لمخاطر البنية التحتية والمؤشر العالمي للقدرة على الصمود (GIRI) إلى أن متوسط الخسائر السنوية الناجمة عن الكوارث الطبيعية تصل إلى 316 مليون دولار، وتعزى إلى حد كبير إلى الزلازل (46٪) والفيضانات/سيول (44٪) (الشكل 4). ووفقا لهذا التحليل، تقدر احتياجات مصر مجتمعة من القطاعين العام والخاص لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث بنحو 336 مليون دولار لحدث يمتد مرة كل 5 سنوات، ويرتفع إلى نحو 1.08 مليار دولار لحدث يستغرق 50 عاما (الشكل 5). ومن هذا المبلغ، تقدر احتياجات الاستجابة

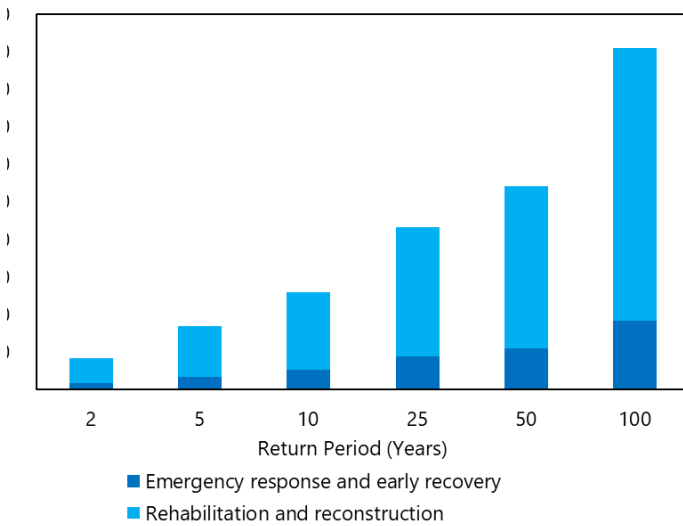
² قاعدة بيانات أحداث الطوارئ، التي يديرها مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، هي مستودع معترف به عالميا للمعلومات المتعلقة بالكوارث الطبيعية. وتعتمد قاعدة بيانات أحداث الطوارئ حصريا على الأرقام المعلنة في المصادر المتاحة للجمهور، وتستبعد الأحداث الصغيرة بشكل عام. ويجب تفسير بيانات أحداث الطوارئ بحذر نظرا لتباين تغطية البيانات وجودتها من بلد إلى آخر ومن فترة زمنية، مع احتمال أن تكون تقديرات الأضرار والخسائر غير مكتملة أو غير متسقة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قاعدة بيانات الطوارئ عادة ما تقيّد عن الأضرار المباشرة فقط، ولا ترصد بشكل منهجي الخسائر الاقتصادية غير المباشرة. وتجدر الإشارة إلى أن البيانات التاريخية عن مخاطر الكوارث في مصر محدودة بشكل عام، مع وجود فجوات في نطاق التغطية، لا سيما بالنسبة للأضرار والخسائر المبلغ عنها.

الفورية للكوارث والتعافي المبكر بما يتراوح بين 67 مليون دولار و 217 مليون دولار على التوالي. وتقدر تكاليف إعادة الإعمار بنحو 269 مليون دولار أمريكي (حدث يمتد لخمس سنوات) و 866 مليون دولار أمريكي (حدث يستغرق 50 عاماً).^{6 5 4 3}

الشكل 4 - متوسط الخسائر السنوية حسب نوع الكارثة، محاكاة السيناريوهات المتعددة للمعهد الدولي للبحوث الدولية



الشكل 5 - احتياجات التمويل لمواجهة مخاطر الكوارث المتعددة في مصر (بملايين الدولارات)



المصادر: حسابات صندوق النقد الدولي استناداً إلى بيانات مبادرة الإنماء والإعمار (2026)

3. توقعات تغير المناخ

ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه المخاطر من خلال ارتفاع متوسط درجات الحرارة، وأنماط هطول الأمطار غير المنتظمة، وتراجع الموارد المائية، وارتفاع منسوب سطح البحر. وقد ارتفع المتوسط السنوي لدرجة الحرارة في مصر بالفعل من نحو 22.2 درجة مئوية في منتصف القرن العشرين إلى 23.5 درجة مئوية اليوم، ومن المتوقع أن يرتفع بمقدار 1.8 درجة مئوية أخرى إلى 2.2 درجة مئوية بحلول عام 2050 تبعاً لسيناريو الانبعاثات. ويعد هطول الأمطار ضئيلاً بالفعل - حوالي 20 ملم في السنة، مع نوبات جفاف تتجاوز 300 يوم متتالي - ومن المتوقع أن يستمر على هذا النحو، مما يفاقم شح المياه ومخاطر الجفاف الهيدرولوجي مع ارتفاع درجات الحرارة. ومن المتوقع أن يرتفع منسوب مياه البحر الأبيض المتوسط بما يتراوح بين 40 و 72

³ تقرير المساعدة الفنية لصندوق النقد الدولي (2026): وضع إستراتيجية لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مصر

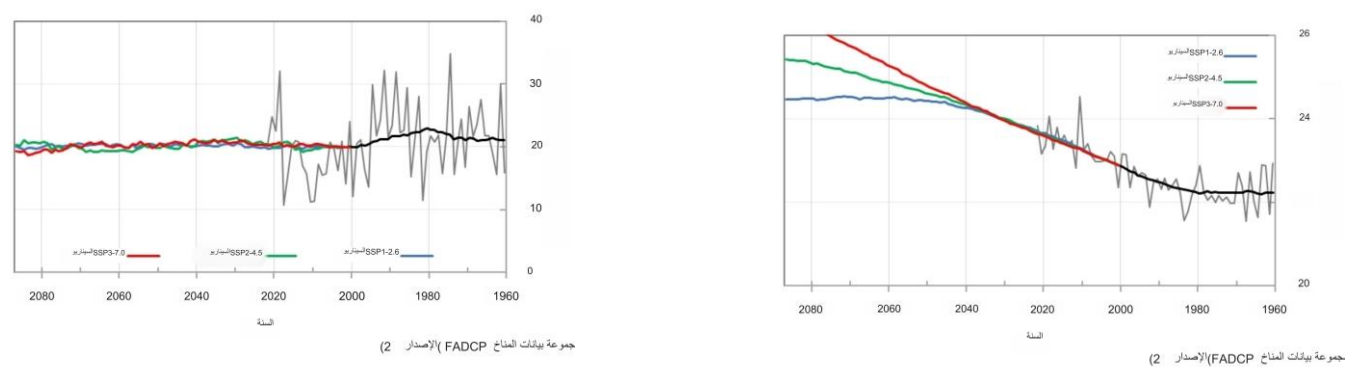
⁴ التحالف من أجل البنية التحتية القادرة على الصمود في وجه الكوارث <https://giri.unepgrid.ch>، CDRI، 2026.

⁵ ويبلغ احتمال فترة العودة على مدى 5 سنوات نحو 20٪ سنوياً (1 من كل 5 في أي سنة معينة).

⁶ وهذه التقديرات مأخوذة من منحنى مخاطر متعددة يستند إلى تحليل إحصائي لآثار الكوارث المحاكاة الناجمة عن الفيضانات/سيول والزلازل باستخدام قاعدة بيانات مبادرة الإبلاغ العالمية التابعة لمجلس الإنماء والإعمار. ويقدر الخبراء المخصصات بين الاستجابة للطوارئ والتعافي المبكر وإعادة الإعمار، استناداً إلى الخبرات الدولية في مجال الكوارث. وتستبعد هذه التقديرات آثار تغير المناخ ولا ترصد الآثار غير المباشرة أو الآثار على المالية العامة الكلية، بما في ذلك انقطاع الأعمال وخسائر الإيرادات. وعلى هذا النحو، ينبغي اعتبار هذه الأرقام تقديرات عالية المستوى. وتعتمد الإستراتيجية تحسين القدرة على جمع البيانات ونمذجة المخاطر من أجل تنقيح التقديرات.

سنتيمترا بنهاية هذا القرن، مما يزيد من الفيضانات/سيول الساحلية، وآثار العواصف، وتسرب المياه المالحة - لاسيما في الإسكندرية ودلتا النيل - ويؤدي إلى ارتفاع تكاليف التكيف والحماية. ويلخص الملحق (د) مشاركة مصر طويلة الأمد في مؤتمرات الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (COP1-COP30).

الشكل 6 - درجة الحرارة وهطول الأمطار: البيانات التاريخية ونتائج المحاكاة
 - متوسط درجات الحرارة السنوية (درجة مئوية)
 - إجمالي هطول الأمطار السنوي



المصدر: *FADCP Climate Dataset (Massetti and Tagklis, 2024), using CRU data (Harris et al., 2020), and CMIP6 data (Copernicus Climate Change Service, Climate Data Store, 2021).*

- وكما هو موضح في الشكل أعلاه، هناك ثلاثة سيناريوهات يمثلها كل خط. السيناريو ذو الانبعاثات العالية الممثل باللون الأحمر (SSP3-7.0)، والسيناريو الأزرق الذي يمثل الامتثال لاتفاقية باريس (SSP1-2.6)، أي ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية بأقل من 2 درجة مئوية مقارنة بعصر ما قبل الثورة الصناعية، والسيناريو الأخضر (SSP2-4.5) الذي يمثل الوضع الحالي دون أي تغيير.
- ويلخص الجدول 1 مخاطر الكوارث الرئيسية في مصر وآثارها الاقتصادية أو المالية أو على الموازنة.

الجدول 1 – ملخص مخاطر الكوارث الرئيسية في مصر وآثارها المالية

الأثر المالي والاقتصادي	التكرار / الاحتمالية	الخطر
الأضرار المحلية في معظمها في المساكن والبنية التحتية؛ حوالي 44٪ من متوسط الخسائر السنوية النموذجية	الخطر الأكثر شيوعاً: 12 من 26 واقعة مسجلة (1990-2025)	السيول / فيضان مفاجئ
أكبر خسارة محتملة: زلزال 1992 الذي يقدر بنحو 1.2 مليار دولار أمريكي؛ حوالي 46٪ من متوسط الخسائر السنوية النموذجية	التكرار منخفض: 3 أحداث رئيسية منذ عام 1990	الزلازل
الخسائر البشرية والمادية المحلية (على سبيل المثال: "عاصفة التنين" 2020)	متكرر	العواصف والعواصف الرملية

الضغط على الموارد المائية، والزراعة، والإنفاق على الصحة، ومخاطر الجفاف الهيدرولوجي	الزيادة مع تغير المناخ	موجات الحر والجفاف
ارتفاع تكاليف التكيف والحماية، لا سيما في الإسكندرية ودلتا النيل	المدى الطويل: +40 إلى +72 سم متوقعة بحلول عام 2100	ارتفاع منسوب سطح البحر والفيضانات/سيول الساحلية

المصدر: قاعدة بيانات أحداث الطوارئ (EM-DAT (1990–2025) ؛ تقديرات نموذج مبادرة الإبلاغ العالمية GIRI .model estimates

1. مقدمة

- تتمثل الالتزامات القانونية والأخلاقية للحكومة في تمويل الاستجابة والتعافي وإعادة الإعمار إما كالتزامات طارئة صريحة أو التزامات ضمنية طارئة ضمن إطار تقييم مخاطر المالية العامة. وتتسبب الكوارث في تدمير كبير للأصول المادية وسبل كسب الرزق، مما قد يؤدي إلى تشريد السكان المتضررين بشكل مؤقت (أو دائم في بعض الأحيان). وتضطلع الحكومة بدور قيادي في تنسيق الاستجابة لحالات الطوارئ، والتعافي (إعادة التأهيل)، وإعادة الإعمار، وهو ما قد يؤدي إلى نفقات مالية كبيرة. الالتزامات الصريحة هي التزامات ملزمة قانوناً يجب على الحكومات تسويتها، بينما تمثل الالتزامات الضمنية التزامات أخلاقية غير ملزمة قانوناً ناشئة عن توقعات عامة أو ضغوط سياسية.
- ويمكن التمييز بين احتياجات تمويل مخاطر الكوارث عبر مراحل عمليات إدارة الكوارث، وهي (1) الاستجابة للكوارث/التعافي المبكر؛ (2) إعادة التأهيل وإعادة الإعمار. تبدأ مرحلة الاستجابة للكوارث (أو الإنسانية) مباشرة بعد صدمة كارثة أولية، وتستمر من أسابيع إلى بضعة أشهر، بما في ذلك أنشطة الإغاثة الفورية المنقذة للحياة وكذلك جهود الإنعاش المبكر التي تهدف إلى استعادة الوظائف الأساسية للبنية التحتية والأنظمة الاقتصادية والاجتماعية. ويبدأ التعافي الكامل وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار بشكل عام بعد مرحلة الاستجابة، التي قد تستغرق بضع سنوات أو أكثر من عشر سنوات تبعاً لحجم الحدث ونهج إعادة الإعمار المتبع. ويعتبر فهم مراحل إدارة الكوارث والاستعداد للاحتياجات المختلفة من الموارد جزءاً مهماً من إستراتيجية تمويل أنشطة مواجهة مخاطر الكوارث.

2. الأدوات والآليات المتاحة لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث

- لا تزال أدوات تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث المتاحة في مصر محدودة وتعتمد اعتماداً كبيراً على أدوات الموازنة العامة، وعلى رأسها الاحتياطي العام وإعادة تخصيص النفقات، والتي لا تهدف في الأساس إلى التعامل مع الكوارث واسعة النطاق (الشكل 7). ومن ثم، هناك حاجة واضحة لتقييم البدائل المتاحة لوضع إطار أكثر شمولاً لتمويل التصدي لمخاطر الكوارث يتضمن أدوات تمويل متعددة سلفاً، مثل التسهيلات الائتمانية الطارئة، والتأمين السيادي، والتأمين المستند إلى المؤشرات، وسندات الكوارث، من أجل تعزيز الصمود المالي للدولة، وضمان سرعة توفر التمويل، وتخفيف الضغوط على الموازنة العامة عند وقوع الكوارث.

الشكل 7 - أدوات تمويل التصدي لمخاطر الكوارث المتاحة في مصر



المصدر: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

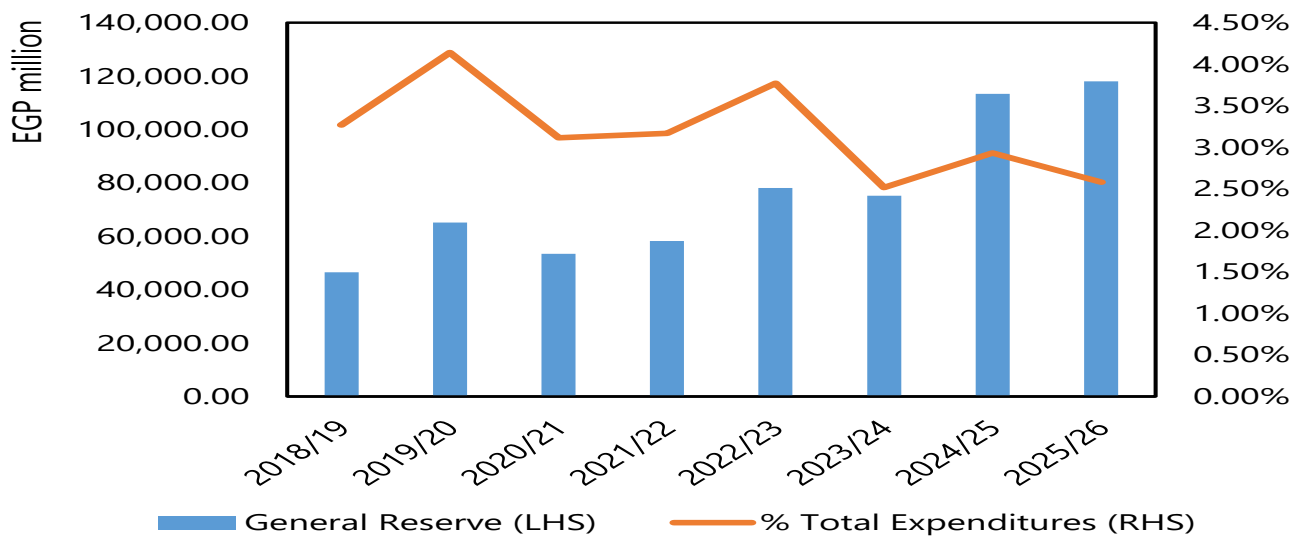
- ويمثل مخصص الطوارئ السنوي (الاحتياطي العام) الأداة المالية الرئيسية للحكومة للاستجابة للكوارث الطبيعية. وتتم تغطية التكاليف المالية للكوارث الطبيعية في معظمها من خلال اعتمادات طوارئ سنوية في إطار الموازنة العامة للدولة. ومع ذلك، يغطي هذا المخصص الطارئ أيضا مصروفات أخرى: ينص قانون المالية العامة الموحد لسنة 2022 (المادة 21) على الإنفاق ضد الأحداث غير المتوقعة من خلال احتياطي عام لا يتجاوز 5٪ من إجمالي نفقات الموازنة. وتشير المادة 21 إلى الالتزامات، أو النفقات، أو الالتزامات الوطنية أو الطارئة التي لا يمكن إدراجها في إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة والموافقة عليه. ويصدر مجلس الوزراء كل عام قرارا بشأن معايير تخصيص الاحتياطي العام. ومن المفهوم أن أحد هذه المعايير هو الكوارث الطبيعية، التي تغطي أيضا النفقات غير المتوقعة الناشئة عن الأزمات مثل الجوائح والأحداث الجيوسياسية، ويوزع الاحتياطي العام بين أبواب (التصنيف الاقتصادي) ضمن الموازنة السنوية (باستثناء الباب الثالث: الفائدة، والفصل الثامن: أقساط سداد القروض).⁷

- وقد تراوح حجم الاحتياطي العام في السنوات الأخيرة من 2.5٪ إلى 4٪ من إجمالي الإنفاق، في حين تقترب الموازنة المقترحة للسنة المالية 2027/2026 من الحد الأقصى البالغ 5٪. وتراوح الاحتياطي العام من 3.1٪ إلى 4.1٪ خلال الفترة 2017-2022، ومن 2.5٪ إلى 2.9٪ بين عامي 2023-2026. يوضح الشكل أدناه مستوى الاحتياطي العام المدرج في الموازنة كل عام من 2018/2019 إلى 2025/2026 ونسبته من إجمالي نفقات الموازنة. وأثناء إعداد الموازنة السنوية، تأخذ وزارة المالية بالفعل في الاعتبار مستوى المخاطر المحتملة على الموازنة من جراء الأزمات والكوارث في العام المقبل، وذلك باستخدام تحليل السيناريوهات وتقييم المخاطر الجيوسياسية عند تقدير الحجم المطلوب للاحتياطي العام. وتتلقى ميزانيات جميع الكيانات مخصصات تقديرية من الاحتياطي العام. ويدير قطاع الموازنة الاحتياطي العام مركزيا لضمان توفر الأموال في وقت لاحق من العام إذا لزم الأمر، ويجب على الجهات المعنية تقديم طلبات للموافقة على هذه المخصصات. وكما هو الحال في السنوات

⁷ تغطي إحصاءات المالية العامة في مصر حاليا قطاعين: قطاع الموازنة العامة والحكومة العامة: ويتألف قطاع الموازنة من الإدارة المركزية (185 وحدة)، والحكومات المحلية (323 وحدة في المحافظات السبع والعشرين)، وهيئات الخدمة العامة (159 وحدة مثل الجامعات والمستشفيات)، والتي تحصل على معظم تمويلها في شكل تحويلات من الموازنة. وتتألف الحكومة العامة من قطاع الموازنة، وبنك الاستثمار القومي، والهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية. وتقدم الهيئات الاقتصادية، المصنفة خارج نطاق الحكومة العامة، الكثير من الخدمات العامة وأنشطة المالية العامة. وهناك 61 هيئة اقتصادية مماثلة في طبيعتها للوحدات الحكومية العامة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك العديد من الحسابات والصناديق الخاصة في مصر.

السابقة، تم تخصيص 10٪ من الاحتياطي في الربع الأول من العام، وحوالي 30٪ بنهاية الربع الثاني، مع زيادة كبيرة في المخصصات في الربع الأخير. وفي السنة المالية 2025/2024، ظل 10٪ من الاحتياطي غير مخصص حتى نهاية العام. وفي السنة المالية 2026/2025، نجح قطاع الموازنة في احتواء تأثير الصراع الإقليمي على المالية العامة من خلال تحقيق وفورات قوية، ووقف الأنشطة التقديرية، ومطالبة أصحاب المصلحة بإعادة ترتيب أولوياتهم وتبرير حاجتهم الملحة إلى الاحتياطيات.

الشكل 8 - صرف الاحتياطي العام من السنة المالية 2019/2018 إلى السنة المالية 2026/2025



المصدر: صندوق النقد الدولي بالتعاون مع قطاع الموازنة بوزارة المالية

- وتتألف أدوات تمويل المالية العامة الأخرى، إلى جانب الاحتياطي العام في مصر، من عدد محدود من أدوات المالية العامة التقليدية لتغطية الاحتياجات التمويلية المتعلقة بالكوارث، مثل إعادة ترتيب أولويات الإنفاق في إطار الموازنة، وإعادة تخصيص المخصصات المالية، والاقتراض المحلي أو الخارجي عند الحاجة، بالإضافة إلى تعبئة التمويل من شركاء التنمية والمؤسسات المالية الدولية في حالة وقوع كوارث كبرى. غير أن هذه الأدوات غالبا ما يتم تفعيلها بعد وقوع الكارثة، وقد تستغرق بعض الوقت قبل أن يتاح التمويل المطلوب، كما أنها ليست مصممة خصيصا لإدارة مخاطر الكوارث بفعالية واستدامة.
- وهناك بعض مصادر التمويل الثانوية الأخرى المتاحة للكوارث الطبيعية. ويشمل ذلك بعض الصناديق المحددة المصرح لها بتغطية التكاليف المالية المرتبطة بالكوارث الطبيعية، وذلك ضمن وظائف أخرى. (الجدول 2).

الجدول 2 - صناديق مخصصة محددة

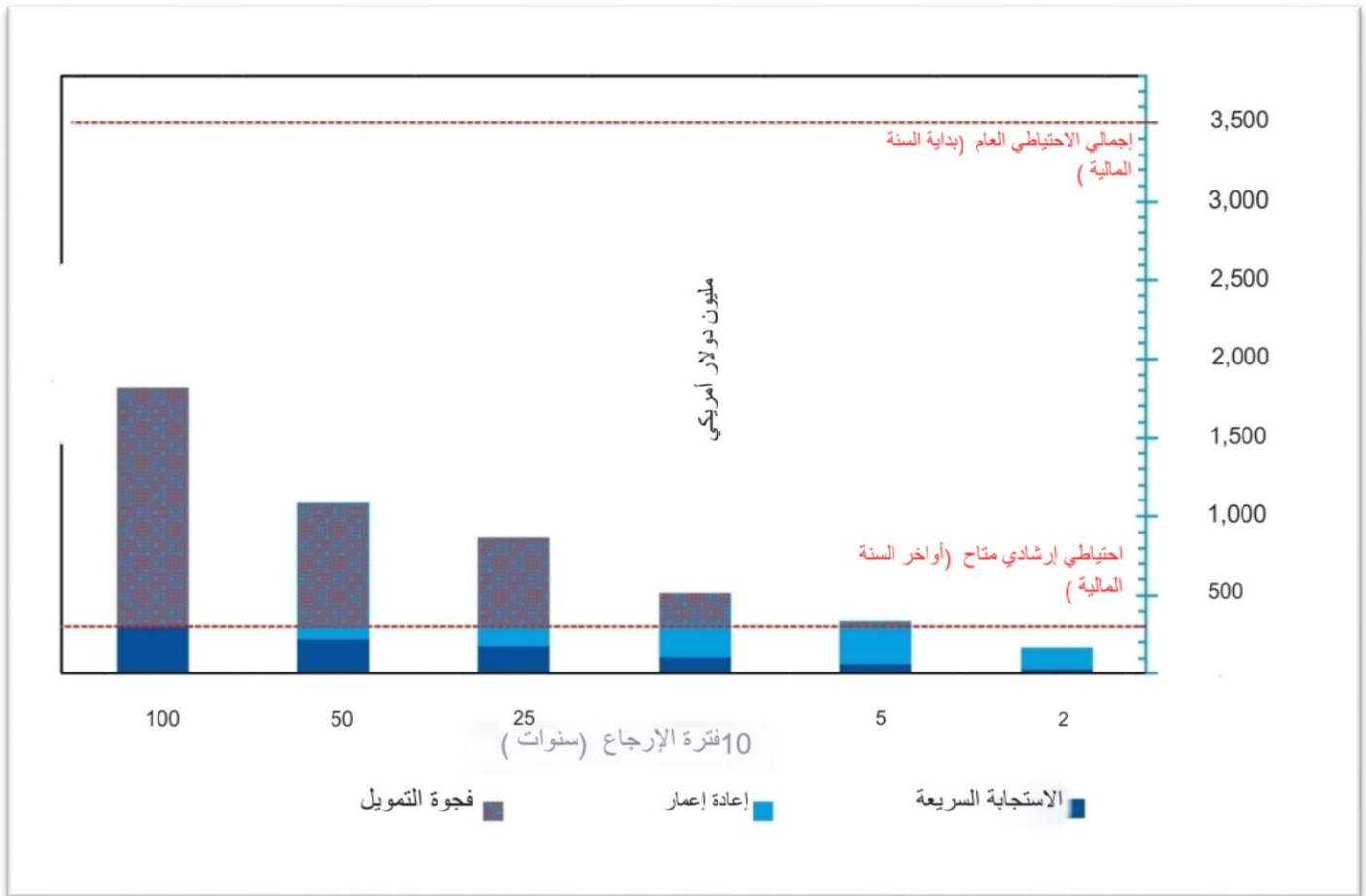
صندوق النقد الدولي	تفاصيل
صندوق تحيا مصر	تم إنشاؤه في عام 2014 لتقديم المساعدة إلى المتضررين من الكوارث.
حياة كريمة	مبادرة رئاسية قدمت في بعض الأحيان الدعم للأشخاص المتضررين في أعقاب الكوارث لإعادة بناء منازلهم، على سبيل المثال في أعقاب الفيضانات/سيول المفاجئة في أسوان عام 2021.

- ولا يزال دور التأمين في تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مصر محدودا، لا سيما في القطاع الخاص، وظل معدل انتشار التأمين الزراعي منخفضا على الرغم من تزايد تعرض القطاع الزراعي للمخاطر المرتبطة بالمناخ. ويؤدي انخفاض معدلات انتشار التأمين إلى زيادة الاعتماد على الحكومة في تعويض المتضررين وتمويل إعادة الإعمار، مما يزيد من الالتزامات الطارئة التي تتحملها المالية العامة.

3. تحليل الفجوة التمويلية

- أعد صندوق النقد الدولي تحليلا للفجوات التمويلية لمصر في عام 2026 لتقديم تقديرات حول حجم احتياجات الموازنة بناء على فترات العودة المختلفة (الشكل 9). ويمكن لهذا التحليل أن يثري ويساند الإدارة الفعالة لمخاطر المالية العامة والتخطيط للاستجابة للكوارث. ومن خلال القياس الكمي للنقص المحتمل في التمويل خلال الأحداث المتوسطة والشديدة والكارثية، يمكن هذا التحليل الحكومة المصرية من تقييم استعدادها المالي. وبناء على نتائج التحليل، يمكن للحكومة حشد مزيج إستراتيجي من أدوات تمويل المخاطر (بما في ذلك أدوات الاحتفاظ بالمخاطر وتحويلها) لتغطية تكاليف الاستجابة العامة والتعافي وإعادة الإعمار، مع دعم زيادة استيعاب القطاع الخاص لحلول تمويل المخاطر. وبشكل عام، يعزز تحليل الفجوات التمويلية عملية اتخاذ القرارات المدروسة ويدعم الاستجابة الفعالة للكوارث في الوقت المناسب.
- ويقوم تحليل الفجوة التمويلية النهج الحالي لمصر لتمويل الاستجابة للكوارث من خلال رسم خرائط لآليات التمويل القائمة (الفصل 2-2) مقابل الاحتياجات التمويلية التقديرية (الفصل 2-1) لضمان الاستجابة الفعالة للكوارث. واستنادا إلى هذه النتائج، يعرض الفصل الرابع خيارات السياسات العامة لتوسيع نطاق تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث.

الشكل 9 - فجوة تمويل مواجهة مخاطر الكوارث في مصر (بملايين الدولارات)⁸



المصدر: حسابات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي باستخدام معهد البحوث العالمية (2026)

- ويمثل مخصص الطوارئ السنوي (الاحتياطيات العامة) الأداة المالية الرئيسية للحكومة للاستجابة للكوارث الطبيعية. وبموجب القانون، تم تحديد الحد الأقصى عند 5٪ من إجمالي النفقات السنوية، أي ما يعادل نحو 183 مليار جنيه (3.5 مليار دولار) بناء على مستويات الإنفاق الأخيرة (كما هو موضح بالخط الأحمر الأعلى).
- ومع أن هذا المبلغ يمكن أن يغطي نظريا الاحتياجات التمويلية المرتبطة بالأحداث واسعة النطاق (بعد فترة العودة التي تمتد إلى 100 عام)، فإن حصة صغيرة فقط من الاحتياطي متاحة فعليا للتصدي للكوارث. ويعكس ذلك ثلاثة معوقات رئيسية: (1) تخصيص الموارد لاحتياجات متعددة غير متوقعة مثل جائحة كورونا والأزمة الجيوسياسية الدولية، (2) عدم القدرة على إعادة تخصيص الأموال، و(3) السحب التدريجي للأموال طوال السنة المالية.
- وفي السنوات الأخيرة، ارتبطت عادة بنحو 10٪ من الاحتياطيات في الربع الأول، وارتفع إلى ما يصل إلى 30٪ بحلول منتصف العام، مع تسارع كبير في الإنفاق في الربع الأخير. فعلى سبيل المثال، في السنة المالية 2025/2024، انخفض الرصيد المتبقي غير المخصص من الاحتياطي إلى أقل من 10٪ بنهاية العام. ونتيجة لذلك، وفي حالة وقوع كارثة/صدمة في أواخر السنة المالية، ستتمكن الحكومة المصرية على الأرجح من الحصول على نحو 18 مليار جنيه (0.3 مليار دولار) (كما هو موضح بالخط الأحمر السفلي). وهذا يكفي لتغطية الأحداث الأقل حدة وتكرارا نسبيا (حوالي 5 سنوات من العودة إلى الجائحة) ولكنه لن يكون كافيا لمواجهة الصدمات الأشد حدة، مما يؤدي إلى فجوة في التمويل.

⁸ يوضح الشكل فجوة تمويل مواجهة مخاطر الكوارث في مصر بليون دولار باستخدام مخصص الطوارئ للسنة المالية 2027/2026

- وبمقارنة هذه التقديرات بالخسائر المتوقعة في حالة حدوث صدمة/كارثة، فإن هناك احتمالاً سنوياً يقدر بنسبة 20٪ تقريباً بأن احتياجات التمويل ستتجاوز الاحتياطي المتبقي، وهناك احتمال سنوي يقدر بنسبة 1٪ بأن احتياجات التمويل ستصل إلى 1.5-8.1 مليار دولار، وهو ما يتجاوز بكثير الموارد المتاحة.
- ونتيجة لتحليل الفجوات الذي استعرضناه أعلاه، فإن الموارد الحالية المخصصة لحالات الطوارئ كافية للتعامل مع الأحداث المتكررة ذات الخطورة المنخفضة، لكن مصر قد تواجه فجوة تمويلية كبيرة في حالة وقوع كوارث شديدة، ومن المرجح أن يتفاقم هذا الخطر في ظل حالة عدم اليقين الأوسع نطاقاً على الصعيدين الاقتصادي الكلي والجيوسياسي.⁹

⁹ القيود المنهجية: يخضع هذا التحليل للعديد من القيود والافتراضات الخاصة بالنمذجة: (1) تشير الاحتياجات التمويلية إلى الأضرار التي لحقت بالأصول العامة والخاصة، باستثناء الخسائر الاقتصادية الأخرى. (2) تغطي تقديرات الخسائر مخاطر الفيضانات/سيول والزلازل فقط ولا تشمل الأخطار الأخرى - مثل موجات الحر والجفاف الهيدرولوجي والأوبئة - ولا تأخذ في الحسبان ارتباط الأخطار أو الآثار الأوسع نطاقاً على الاقتصاد الكلي. (3) تستبعد التقديرات آثار تغير المناخ ولا ترصد الآثار غير المباشرة أو الآثار على المالية العامة على صعيد الاقتصاد الكلي، بما في ذلك انقطاع الأعمال وخسائر الإيرادات؛ وبالمثل، لا تتعكس العوامل المحلية مثل معايير الحماية الخاصة بمواقع محددة وقابلية التأثير على مستوى الأصول بوضوح. (4) يعتبر هذا المعهد نموذجاً احتمالياً لمخاطر البنية التحتية يستند إلى بيانات التعرض للأخطار والمخاطر على الصعيد العالمي وافتراضات عامة بشأن قابلية التأثير؛ وقد تكون النتائج القطرية غير دقيقة عندما تختلف معايير حصر الأصول الوطنية أو معايير الحماية عن المدخلات. (5) التخصيص بين الاستجابة للطوارئ والإنعاش المبكر وإعادة الإعمار حسب تقديرات الخبراء استناداً إلى الخبرات الدولية في مجال الكوارث. ولذلك، ينبغي التعامل مع النتائج على أنها تقريبية من حيث الحجم ليتم تنقيحها مع تحسن البيانات الوطنية عن الأضرار والخسائر.

1. مقدمة:

- يشكل وجود إطار قانوني سليم حجر الزاوية في إستراتيجية تمويل مستدامة وفعالة لمواجهة مخاطر الكوارث. ومع اشتداد تغير المناخ وآثاره على الاقتصاد الكلي، تحتاج مصر إلى بيئة تشريعية مرنة تعمل على تحسين إدارة مخاطر المالية العامة. إن التحول من تمويل ما بعد الكوارث إلى الآليات المسبقة يتجاوز مجرد حماية موازنة الدولة من الصدمات المفاجئة: فهو يرسخ مبادئ الشفافية والمسؤولية المالية، ويصون استدامة المالية العامة من العواقب طويلة الأجل لتغير المناخ. ويحتاج النظام الحالي إلى تحديث للانتقال من الحماية القائمة على الإغاثة إلى نهج تمويل استباقي ومبتكر. ولذلك، يستعرض هذا الفصل الأطر التي ستساعد على تحقيق ثلاثة من الأهداف الاستراتيجية للدولة، وهي: 1. تعزيز الاستعداد المالي للوحدات الحكومية؛ 2. ضمان إدارة وشفافية تمويل الكوارث والطوارئ؛ و 3. تدعيم القدرة على الصمود في وجه تغير المناخ.
- ويتطلب صياغة هذا الإطار القانوني وإنفاذه التزاما تشاركيا واسع النطاق من جانب أصحاب المصلحة المعنيين، والشركاء المحليين، والمنظمات الدولية الداعمة للإسهام بفاعلية في نجاح الاستراتيجية وتحقيق أهدافها الوطنية.

2. الخلفية القانونية لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث

- الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ هو القانون رقم 162 لسنة 1958 الذي تخول المادة (1) منه سلطة إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام للخطر، سواء بسبب الحرب أو حالة التهديد أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث العامة أو انتشار الأوبئة. وأعاد قرار مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024 إنشاء اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر التابعة لمجلس الوزراء، مما يجعلها أعلى هيئة مسؤولة عن وضع السياسات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث في مصر. تنص المادة (13) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024 على أن "تخصص الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار ضمن موازنة مجلس الوزراء".
- ويحدد قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022 الأحكام المنظمة للنفقات الطارئة والظروف الاستثنائية. ويضع الإطار العام لإعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها والإشراف عليها، ويضع سقفا للاحتياجات العامة المخصصة لمواجهة الظروف والطوارئ غير المنظورة بما لا يتجاوز 5٪ وفقا للمادة (21). وأرسى القانون أيضا الأسس اللازمة لإعداد إطار متوسط الأجل للمالية العامة وتنفيذ موازنة البرامج والأداء، وذلك لدعم دمج اعتبارات مخاطر الكوارث بشكل أكثر فعالية في تخطيط المالية العامة وإعداد الموازنات. ويغطي قانون الشراء العام رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية إجراءات الشراء الطارئ.
- يلعب عدد من الصناديق القطاعية دورا مهما في تقديم الدعم والتعويض بعد الكوارث، بما في ذلك صندوق التضامن الزراعي المنشأ بموجب قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 126 لسنة 2014، وصندوق حماية البيئة بموجب القانون رقم 9 لسنة 2009، وصندوق تحيا مصر، وكلها تسهم في دعم جهود الدولة لمعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للكوارث والأزمات.
- أنشئت وحدة إدارة المخاطر المالية بوزارة المالية بموجب قرار وزير المالية رقم 454 لسنة 2025 لتحديد المخاطر التي قد تؤثر على المالية العامة للدولة وتقييمها والإفصاح عنها. وفي يناير 2026، قدمت إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي دعما فنيا في إطار تقييم مخاطر المالية العامة المرتبطة بالمناخ، بما في ذلك تحليل الآثار طويلة الأجل لتغير المناخ باستخدام نموذج Q CRAFT.

- وفيما يتعلق بالإطار التشريعي لتدعيم الصمود الاجتماعي، فقد تم سن عدد من القوانين ذات الصلة، منها القانون رقم 10 لسنة 2009 بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، الذي أنشأ الهيئة العامة للرقابة المالية، وقانون التأمين الموحد رقم 155 لسنة 2024 التي تنظم مختلف أنشطة التأمين بما في ذلك التأمين الزراعي والتكافل. وتسمح المادة 58 من القانون صراحة بإنشاء مجتمعات تأمين لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية، مما يوفر الأساس القانوني لبرنامج وطني محتمل للتأمين ضد الكوارث. وينظم قانون الضمان الاجتماعي رقم 12 لسنة 2025 أحكام المساعدات الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية الدورية والاستثنائية، مما يوفر أساسا تشريعيا مهما لتقديم المساعدات الاجتماعية المستجيبة للصدمات.
- وتستند الإستراتيجية إلى الأطر الإستراتيجية الأوسع نطاقا لمصر - رؤية مصر 2030، وإستراتيجية التمويل الوطنية المتكاملة (2024)، والإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث 2030، والإستراتيجيات الوطنية لتغير المناخ 2030 و2050. وتعطي الأطر الوطنية ذات الصلة الأولوية باستمرار للإنذار المبكر، والحماية الاجتماعية التكيفية، وتدعيم إدارة مخاطر المالية العامة. وعلى وجه الخصوص، تدرك الإستراتيجية الوطنية للحد من الكوارث 2030 الدور الحيوي لتحسين المالية العامة (مثل التمويل المستند إلى النتائج) واستخدام أدوات القطاع الخاص (مثل التأمين) في تدعيم القدرة المالية للبلاد على الصمود في مواجهة الكوارث.
- ويتضمن الملحق رقم 2 ملخصا موحدا للقوانين والمراسيم والإستراتيجيات القومية التي تحكم تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مصر.

3. الإطار المؤسسي لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث

- ووفقا للإستراتيجيات وخطط الطوارئ المبينة أعلاه، تم تصميم نظام إدارة الطوارئ في مصر ليغطي نطاق الكوارث بأحجام مختلفة، بثلاثة مستويات تفعيل: التشغيلية والتكتيكية والإستراتيجية (الشكل 10). وتماشيا مع المادة 2 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024، يقود قائد المنطقة بشكل عام الاستجابة للطوارئ داخل اختصاص المحافظة (التفعيل التشغيلي). وتم استخدام التنشيط على المستوى التكتيكي خلال "عاصفة التنين" في مارس 2020 عندما قاد رئيس الوزراء استجابة عبر المحافظات. وحتى الآن، لم يجر أي تنشيط على المستوى الإستراتيجي بقيادة الرئيس. ونظرا لأن معظم الكوارث تدار على المستوى التشغيلي (المحافظات)، فإن المديرية على مستوى المحافظات تلعب أدوارا رئيسية في أداء وظائف إدارة الطوارئ الأساسية في مصر. بالإضافة إلى ذلك، تدعم منظمات المجتمع المدني وشبكات المتطوعين التأهب والاستجابة والتعافي، كما هو موضح أدناه:

الشكل 10- مستويات التفعيل الطارئ



المصدر: صندوق النقد الدولي، استنادا إلى خطط الطوارئ الوطنية

- ولتسهيل زيادة التنسيق بين الهيئات، تقوم كل جهة حكومية حاليا بإنشاء إدارة عامة لإدارة الأزمات والكوارث (أو ما يعادلها، مثل لجنة داخل الهيئة). فعلى سبيل المثال، تعكف وزارة المالية على إنشاء إدارة لإدارة الأزمات والكوارث منذ عام 2024، وبدأت في تنفيذ المهام الرئيسية، مثل إنشاء سجل للمخاطر لتخطيط استمرارية الأعمال. وتهدف هذه الوحدات إلى دعم تنفيذ الإطار المؤسسي الوطني لإدارة مخاطر الكوارث على النحو المبين في قرار الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 86 لسنة 2019 ودليل الإدارة الإستراتيجية للجهاز الإداري للدولة المصرية الذي أعدته وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. وفي الوقت نفسه، لا يزال هناك قدر كبير من الغموض فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات الدقيقة لوحدة إدارة الأزمات والكوارث المنشأة حديثا، مما يؤكد الحاجة إلى إشراف أقوى من جانب أمانة مجلس الوزراء.
- **وزارة المالية**، التي تتمتع بتفويضها الواضح لإدارة مخاطر المالية العامة، في وضع جيد يمكنها من تنسيق وضع وتنفيذ إستراتيجية تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث. استنادا إلى التجارب الدولية وأفضل الممارسات، فإن دور وزارة المالية ومسؤولياتها فيما يتعلق بالاستجابة للكوارث هو القيادة والتنسيق عموما بشأن الجوانب المالية والمتعلقة بالموازنة العامة للدولة؛ إدارة الاحتياطي العام والإبلاغ عنه؛ تحليل مخاطر المالية العامة من الدين وأدوات الائتمان الطارئ؛ إصلاحات السياسات والتوصيات الإستراتيجية بشأن الصمود المالي وتنمية سوق التأمين. ويمكن أن يساعد توضيح الأدوار والمسؤوليات فيما يتعلق بتمويل مخاطر الكوارث في ضمان الالتزام بممارسات إدارة المالية العامة الجيدة مع تمكين الاستجابة في الوقت المناسب.
- يُعد التعاون بين وزارة المالية والأمانة العامة لشؤون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء ووزارة التضامن الاجتماعي، الأساس لنجاح استراتيجية تمويل مخاطر الكوارث حيث تساهم اللجان الوزارية وفرق العمل المشتركة في تعزيز التنسيق ومواءمة التخطيط المالي مع أولويات الحد من المخاطر ورؤية مصر 2030. كما تدعم قواعد البيانات المشتركة - مثل ملفات تعريف المخاطر، وبيانات الخسائر، ومعلومات الأصول العامة، صناعة القرار عبر إتاحة بيانات محدثة لجميع الجهات المعنية. وتكفل هذه الآليات استدامة فاعلية تدابير التمويل واستجابتها لتغيرات المناخ والأزمات والكوارث.

- شهد عام 2026 نقلة نوعية في الإطار المؤسسي لإدارة مخاطر الكوارث في مصر، بإطلاق عمل الهيئة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والطوارئ وبدء ممارستها لاختصاصاتها، بما يمثل ركيزة أساسية لتعزيز الحوكمة الوطنية لإدارة المخاطر. ويُتوقع أن تسهم الهيئة في تحسين عمليات تقييم المخاطر، وتنسيق الاستجابة والتعافي، وتوفير البيانات اللازمة لتقدير الاحتياجات التمويلية للكوارث، الأمر الذي يدعم تنفيذ استراتيجية تمويل مخاطر الكوارث ويعزز قدرة الدولة على بناء المرونة المالية والمؤسسية في مواجهة الصدمات، وقد أصدر السيد الرئيس/ عبد الفتاح السيسي قراراً جمهورياً بتعيين الفريق محمد ربيع، رئيساً للهيئة، وذلك اعتباراً من تاريخ ٩ يوليو ٢٠٢٦.

4. أصحاب المصلحة الرئيسيون وأدوارهم

- يتطلب التنفيذ الناجح لهذه الإستراتيجية التزاماً قوياً من جانب جميع أصحاب المصلحة المعنيين. يحدد الجدول أدناه الهيئات الرئيسية حسب أدوارها، كما هو مبين في خطة التنفيذ (الفصل الخامس).

الجدول 3 - أصحاب المصلحة الرئيسيون المشاركون في تمويل التصدي لمخاطر الكوارث

الجهة	الدور في الاستراتيجية
وزارة المالية (قطاع الموازنة؛ وحدة السياسات المالية الكلية ووحدة إدارة المخاطر المالية، وحدة إدارة الدين، وقطاع التمويل)	القيادة والتنسيق بوجه عام، إدارة الاحتياطي العام والإبلاغ عنه، تحليل مخاطر المالية العامة والدين وأدوات الائتمان الطارئ؛ تقارير منتصف المدة والمراجعة النهائية للتنفيذ.
الأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث (مجلس الوزراء)	التنسيق الوطني لإدارة مخاطر الكوارث، وقاعدة بيانات أضرار الكوارث؛ وولايات تبادل البيانات؛ إطار إدارة الكوارث المتعددة الأخطار.
وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية	سجل الأصول الثابتة، بما في ذلك التعرض للأخطار والتغطية التأمينية للأصول العامة.
وزارة التضامن الاجتماعي	مساعات اجتماعية مستجيبة للصدمات من خلال برنامج تكافل وكرامة ومساعات استثنائية.
البنك المركزي المصري، وشركة ضمانات الائتمان	بروتوكولات القطاع المالي للاستجابة للصدمات؛ تغطية الضمانات الائتمانية لمنشآت الأعمال متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.
هيئة الرقابة المالية، واتحاد التأمين في مصر	تطوير سوق التأمين وتنظيمه، بما في ذلك مخاطر الكوارث والمنتجات المعيارية.
الهيئة العامة للخدمات الحكومية	توفير المشتريات والتوريدات الطارئة والاتفاقيات الإطارية.
وزارة الزراعة	تمويل المخاطر الزراعية (تشمل الثروة الحيوانية والسمكية والداجنة) والتأمين ضدها.

بيانات الأسر المعيشية وشركات الأعمال متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك وحدة الاستجابة للصدمات في مسح الشمول المالي.	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
الرقابة على انضباط المالية العامة والاستخدام الكفء للموارد في أوقات الأزمات.	الجهاز المركزي للمحاسبات
الاستجابة الإنسانية، وتوفير التأمين، ودعم التأهب والتعافي.	المجتمع المدني (مثل الهلال الأحمر المصري)، والقطاع الخاص

المصدر: وزارة المالية

1. البيان الاستراتيجي

- وتركز هذه الإستراتيجية على الكوارث الطبيعية، التي تعرف بأنها ظواهر مناخية بالغة الشدة، أو الأرصاد الجوية أو الجيولوجية النادرة أو التي تتجاوز الحدود الطبيعية المعتادة من حيث شدتها أو تواترها في مكان وزمان معينين، مثل موجات الحر الشديد، والأمطار الغزيرة، والجفاف، والأعاصير، والزلازل. مع التحوط بأن هذه المخاطر تتجلى في سياق أوسع من عدم اليقين على الصعيدين الاقتصادي الكلي والجيوسياسي.. ويركز على وجه الخصوص على الخسائر والأضرار المالية والاقتصادية - مثل تدمير البنية التحتية والممتلكات المادية والمحاصيل والماشية وما إلى ذلك، وعلى الآثار الطارئة على الموازنة العامة للدولة. وتهدف الإستراتيجية إلى تنظيم استخدام الأدوات المالية لتمويل الاستجابة السريعة والتعافي وإعادة الإعمار، ومن ثم تعزيز قدرة المجتمع والدولة على مواجهة آثار هذه الأحداث. وهو يدرك الدور الحيوي لتحسين المالية العامة (مثل التمويل المستند إلى النتائج) وأدوات القطاع الخاص (مثل التأمين) في تدعيم القدرة المالية للبلاد على الصمود في وجه الكوارث.
- وتحقيقاً لهذه الغاية، تعتمد الإستراتيجية نهجاً لطبقات المخاطر يوفق بين أدوات التمويل وتواتر وشدة مخاطر الكوارث، وذلك استناداً إلى تحليل الفجوات التمويلية في الفصل الثاني:

الشكل 11 - إستراتيجية تقسيم المخاطر في مصر



المصدر: وزارة المالية، استناداً إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

- ونظراً لمحدودية الحيز المالي في مصر والأولوية التي توليها الحكومة لخفض الدين العام وتحسين التوقعات المالية على المدى المتوسط، فإن كل أداة مقترحة في إطار هذه الاستراتيجية — سواء كانت الاحتفاظ بالمخاطر، أو التمويل المشروط، أو نقل المخاطر — ستخضع لتحليل دقيق للتكلفة والعائد على أساس كل حالة على حدة، لضمان أن تكون موجهة بشكل سليم، ومناسبة من الناحية المالية، ومتسقة مع الإطار المالي على المدى المتوسط.
- 1. الاحتفاظ بالمخاطر في حالات الأحداث المتكررة منخفضة الخطورة: يظل الاحتياطي العام - مدعوماً بتحسين آليات التتبع والإبلاغ وإعادة تخصيص الموازنة - الخط الأول للاستجابة.

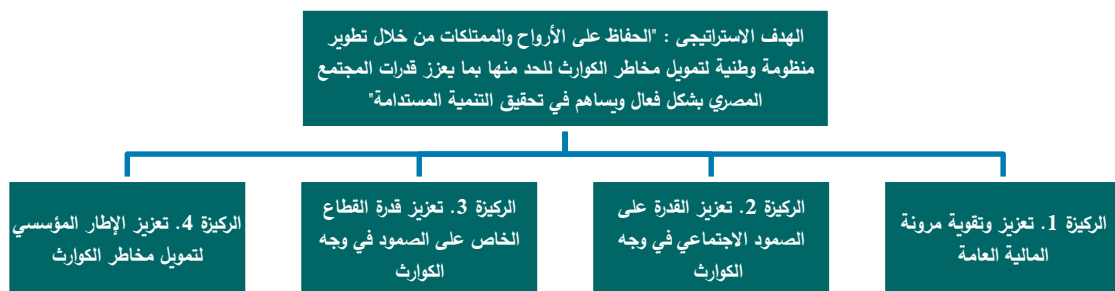
2. التمويل الطارئ المرتب سلفاً للأحداث: يتم تقييم أدوات مثل خيار الاستجابة السريعة/مشروع الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة وخطوط الائتمان الطارئ (مثل خيار السحب المؤجل للكوارث أو خيار السحب المؤجل المرتبط بتوسيع نطاق برنامج تكافل وكرامة) بسد الفجوة في الفعاليات التي تتجاوز احتياجاتها التمويلية الاحتياطي المتاح واقعيًا.
3. خطوط الائتمان الطارئة والتحويل التدريجي للمخاطر الشديدة: ستعمل الاستراتيجية على تطوير حلول أخرى للتمويل الطارئ ونقل المخاطر بشكل تدريجي، مثل آلية التمويل المخصص للكوارث أو آلية التمويل المخصص للمشاريع المرتبطة بتوسيع نطاق برنامج "تكافل وكرامة"، وتأمين الأصول العامة المهمة، وأدوات نقل المخاطر السيادية، وتوسيع أسواق التأمين المحلي ضد الكوارث (الزراعة، والممتلكات، والمنتجات البارامترية)، بما في ذلك — رهناً بالجدوى — برنامج وطني للتأمين ضد الكوارث يُنشأ بالشراكة مع السوق بموجب المادة 58 من قانون التأمين الموحد رقم 155 لعام 2024.
4. التنفيذ في الوقت المناسب وبشكل منضبط: ستضمن قنوات الصرف المحددة مسبقاً — قواعد المساعدة الاجتماعية المستجيبة للآزمات في إطار برنامج "تكافل وكرامة"، وبرتوكولات القطاع المالي للاستجابة للآزمات — ستضمن وصول الأموال إلى المتضررين بسرعة وشفافية.

- تقود وزارة المالية، من خلال وحدة إدارة المخاطر المالية التابعة لها، تنفيذ هذه الإستراتيجية بالتنسيق مع أصحاب المصلحة المحددين في الفصل 3. يتبع التنفيذ مصفوفة الإجراءات المتسلسلة في الفصل الخامس: تركز الإجراءات قصيرة الأجل على التحليلات وإعداد التقارير وإنشاء أدوات مرتبة سلفاً؛ الإجراءات متوسطة الأجل بشأن قرارات الائتمان الطارئ والتأمين على الأصول؛ والإجراءات طويلة الأجل بشأن توسيع نطاق تحويل المخاطر - مع إجراء مراجعات منتصف المدة والنهائية للتقدم المحرز.

2. الرؤية والركائز والإجراءات

- وانطلاقاً من رؤية الإستراتيجية القومية للحد من مخاطر الكوارث 2030 - الحفاظ على الأرواح والممتلكات مع تعزيز قدرات المجتمع المصري - تتمثل رؤية هذه الإستراتيجية في ضمان حصول الدولة على التمويل المناسب من حجم التمويل المتاح عند وقوع الكوارث، ووصوله إلى الأسر والشركات والخدمات العامة المتضررة من خلال تدابير منضبطة، القنوات المتفق عليها مسبقاً، مع حماية استدامة المالية العامة.
- ويركز العمل والموارد على تحديد أولويات واضحة للسياسات ومجالات الإصلاح - منظمة حول ركائز وإجراءات إستراتيجية، وتعمل هذه الإستراتيجية على موازنة جهود الجهات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص وفقاً لمجموعة مشتركة من الأهداف.

الشكل 12 - الرؤية الإستراتيجية والركائز



المصدر: فريق إدارة المخاطر المالية بوزارة المالية وصندوق النقد الدولي

الركيزة 1: تعزيز وتدعيم قدرة المالية العامة على الصمود

الأسباب: الاحتياطي العام هو الأداة الوحيدة في مصر لتمويل مسبق للكوارث، ويتفاوت توفره الفعلي على مدار السنة المالية. وفي الوقت نفسه، لا يتم تتبع الإنفاق المرتبط بالكوارث بشكل منفصل، مما يحد من الشفافية والقدرة على تقييم التعرض للمالية العامة.

الهدف: ضمان قدرة الموازنة العامة للدولة على استيعاب صدمات الكوارث دون المساس باستدامة المالية العامة، وذلك من خلال تحسين تتبع الاحتياطي العام والإبلاغ عنه وإدارته؛ تدعيم بيانات الأضرار والآثار المالية؛ الترتيب المسبق للتمويل الطارئ؛ وتقييم خيارات نقل المخاطر في حالة الظواهر الشديدة على أساس المنافع والتكلفة.

- **الإجراء 1-1: الحفاظ على سلامة واستدامة إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة، ودراسة استخدام أدوات أخرى لتمويل مخاطر الكوارث، مثل أدوات الائتمان المشروطة.** استناداً إلى التقديرات الحالية المنقحة للآثار المالية للكوارث السابقة، وفي سياق حالة عدم اليقين الأوسع نطاقاً على الصعيدين الاقتصادي الكلي والجيوسياسي، والبيانات المتاحة حديثاً بعد وقوع الكوارث، والأدوات الجديدة، يمكن للحكومة استكشاف أدوات جديدة لتمويل مخاطر الكوارث من أجل سد فجوة التمويل، مثل أدوات الائتمان المشروط. ويمكن أن توفر هذه الأدوات لمصر وسيلة فعالة من حيث التكلفة لترتيب الحماية المالية مسبقاً ضد الكوارث والصدمات الأخرى. وغالباً ما يمكن الوصول إلى هذه الأدوات من خلال البنوك الإنمائية المتعددة الأطراف. يقدم العديد من شركاء التنمية خطوط ائتمان مشروطة توفر دعماً فورياً للموازنة في أعقاب كارثة طبيعية أو حالة طوارئ صحية عامة، يتم تفعيلها بإعلان حالة الطوارئ. وبالنسبة لهذه الأدوات، يتم الموافقة المسبقة على الحصول عليها عموماً استناداً إلى إطار اقتصادي كلي ملائم وبرنامج لإصلاح إدارة مخاطر الكوارث، ويمكن أن توفر طبقة فعالة من حيث التكلفة بين الاحتياطات المالية لمصر وحلول نقل المخاطر الحالية إلى السوق. (وزارة المالية – وحدة إدارة الدين، وحدة السياسات المالية الكلية، وحدة إدارة المخاطر المالية، وزارة الخارجية والهجرة وشؤون المصريين بالخارج، والبنك المركزي المصري)

- بناءً على التقديرات الحالية المنقحة للآثار المالية للكوارث السابقة)، تحديد الفجوة التمويلية التي يمكن للائتمان الطارئ/المشروط معالجتها بفعالية ضمن استراتيجية متعددة الطبقات لتمويل مخاطر الكوارث.
- تقييم مدى ملائمة تمويل الطوارئ لتوسيع نطاق الاستجابة للصدمات في إطار استجابة التكافل للصدمات، أو لتغطية غيرها من الاحتياجات الإنفاقية الطارئة المحددة مسبقاً.
- إجراء تقييم للكفاءة الاقتصادية والقيمة مقابل المال (Value for Money) للتمويل المشروط مقارنة بالبدائل المتاحة، بما في ذلك الاحتياطات الطارئة والتأمين السيادي.
- بناءً على ما سبق، وفي حال رغبت الحكومة في المضي قدماً في هذه الخيارات: 1- تصميم برنامج لإصلاح إدارة مخاطر الكوارث (مصفوفة السياسات) يتوافق مع الاستراتيجية الوطنية لمصر؛ 2- البدء في إجراءات الإعداد الرسمي للتمويل المشروط للطوارئ، بما في ذلك استيفاء متطلبات إطار الاقتصاد الكلي، بالتنسيق مع البنك المركزي المصري.

- **الإجراء 2-1: إجراء تحليل تفصيلي لكيفية استخدام الاحتياطي العام خلال الفترة 2019-2026، بما يشمل استخدامه وإدارته خلال السنة المالية، وتقييم قدرته على استيعاب صدمة كبيرة ناجمة عن كارثة طبيعية في ضوء الاحتياجات والمخاطر الأخرى.. (وزارة المالية – قطاع الموازنة، وحدة إدارة المخاطر المالية، ووحدة السياسات المالية الكلية)**

- تشكيل فريق عمل وإعداد اختصاصاته ومهامه ومسؤولياته .

- تحليل التقارير الشهرية ومصادر البيانات الأخرى ذات الصلة.
- تحليل مستويات وأنماط استخدام الاحتياطي العام.
- تحديد حجم الصدمة أو الصدمات الناجمة عن الكوارث الطبيعية التي ينبغي أخذها في الاعتبار.
- تحليل القدرة على تمويل الآثار المالية في ظل افتراضات مختلفة بشأن الاحتياجات الأخرى التي قد تستدعي استخدام الاحتياطي العام.
- عرض نتائج التحليلات والاستنتاجات على القيادات وصانعي القرار.

الإجراء 1-3: تعديل نموذج التقارير الشهرية لوزارة المالية لتسجيل والإبلاغ عن استخدام الاحتياطي العام حسب نوع حالة الطوارئ، مع تخصيص فئة مستقلة للكوارث الطبيعية (قطاع الموازنة في وزارة المالية، ووحدة موازنة البرامج والأداء)

- إعادة تصميم نموذج التقارير من خلال استحداث أعمدة فرعية ضمن خانة "الغرض"، بحيث يمكن تصنيف كل تخصيص وفقاً لإحدى الفئات الرئيسية ذات الصلة بالسياسات، مع تخصيص فئة مستقلة للكوارث الطبيعية.
- تطبيق نموذج التقارير الجديد بصورة تجريبية، ومراجعتها، ثم تعميمه اعتباراً من السنة المالية 2028/2027.
- إعداد تقارير دورية موحدة عن استخدام الاحتياطي العام وفقاً للفئات الفرعية الرئيسية للأغراض.

الإجراء 1-4: تنقيح وتحديث التقديرات الحالية للآثار المالية للكوارث السابقة. (وزارة المالية – قطاع الموازنة، وحدة السياسات المالية الكلية، ووحدة إدارة المخاطر المالية، والأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث – مجلس الوزراء)

- مراجعة البيانات والمعلومات المتاحة بشأن الآثار المالية للكوارث الطبيعية السابقة في مصر.
- إعداد تقديرات محدّثة للآثار المالية للكوارث السابقة، مع تصنيفها إلى فئات فرعية وفقاً لأنواع الرئيسية للكوارث.
- تحديد سبل تحسين جمع البيانات المتعلقة بالآثار المالية للكوارث الطبيعية مستقبلاً، بما في ذلك تتبع الأضرار حسب القطاع ونوع الكارثة والمنطقة الجغرافية.
- تصميم سيناريو صدمة ناجمة عن كارثة طبيعية شديدة ولكن معقولة الحدوث لاستخدامه في محاكاة تحليل استدامة الدين.

الإجراء 1-5: تعزيز الجمع المنهجي لبيانات الأضرار والخسائر فور وقوع الكارثة، بما يضمن توثيق أضرار البنية التحتية والآثار المالية بصورة كافية. (وزارة المالية، والأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث – مجلس الوزراء، ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية)

- مراجعة النماذج والإجراءات الحالية المستخدمة لجمع المعلومات خلال المرحلة المباشرة التي تعقب وقوع الكارثة.
- تحديد أوجه النقص في المعلومات التي يمكن معالجتها من خلال إعادة تصميم النموذج، بما يشمل البيانات المتعلقة بأضرار البنية التحتية (مثل عدد الكيلومترات المتضررة من الطرق)، وأي بيانات متاحة عن التكاليف المالية (مثل مدفوعات الإغاثة الفورية وعقود المشتريات الطارئة التي تم البدء فيها)، مع تتبع الأضرار حسب القطاع ونوع الكارثة والمنطقة الجغرافية.
- تعديل النموذج وتطبيقه بصورة تجريبية.

- **الإجراء 1-6:** دراسة إمكانية الاستفادة من خيار الاستجابة السريعة (RRO) مشروع الاستجابة الطارئة المشروطة (CERP). (وزارة المالية، والبنك المركزي المصري، ووزارة الخارجية والهجرة وشؤون المصريين بالخارج). يتيح خيار الاستجابة السريعة (RRO) التابع للبنك الدولي للدول إعادة تخصيص ما يصل إلى 10% من الأرصدة غير المصروفة من محفظة البنك الدولي القائمة لديها لاستخدامها في الاستجابة لحالات الطوارئ. ويتم صرف الموارد المعاد توجيهها من خلال مشروع الاستجابة الطارئة المشروطة (CERP)، وهو آلية تمويلية يتم إعدادها مسبقاً لتغطية قائمة محددة ومتفق عليها من الأنشطة والنفقات الطارئة المؤهلة. وتتمثل الميزة الرئيسية لهذه الآلية في سرعة إتاحة التمويل؛ فعند وقوع كارثة، يمكن صرف الموارد خلال 72 ساعة، بما يوفر سيولة فورية قبل تعبئة مصادر التمويل الأخرى. وتعد جميع الدول المتعاملة مع البنك الدولي مؤهلة للاستفادة من هذه الآلية. وبالنسبة إلى مصر، فإن إنشاء آلية RRO/CERP من شأنه أن يوفر آلية تمويل طارئ قابلة للتنبؤ ومترتبة مسبقاً، بما يلغي الحاجة إلى التفاوض على قروض جديدة أثناء وقوع الأزمة، ويعزز بصورة ملموسة الجاهزية المالية للدولة لمواجهة الكوارث والطوارئ.
- تحليل محفظة البنك الدولي النشطة في مصر لتحديد حجم التمويل المحتمل إتاحتته من خلال خيار الاستجابة السريعة (RRO) ، والتنسيق مع فريق البنك الدولي المعني بمصر لبدء المناقشات الرسمية.
- إجراء تقييم متعدد المخاطر للجاهزية لمواجهة الأزمات لدعم تصميم مشروع الاستجابة الطارئة المشروطة (CERP)، بما في ذلك تحديد القطاعات ذات الأولوية وفئات النفقات المؤهلة.
- إعداد دليل إجرائي لمشروع CERP يتضمن القائمة المحددة مسبقاً للأنشطة والنفقات المؤهلة، وترتيبات المشتريات والإدارة المالية، وبروتوكولات تفعيل التمويل، والمسؤوليات المؤسسية.
- توقيع اتفاقية خيار الاستجابة السريعة (RRO) مع البنك الدولي، وإنشاء آليات للتنسيق بين الوزارات لتنفيذ الآلية وإجراء مراجعة سنوية لها.
- تنفيذ تمارين محاكاة واختبارات للجاهزية للتأكد من إمكانية تفعيل مشروع CERP وتحقيق هدف صرف التمويل خلال 72 ساعة عند وقوع أزمة أو كارثة.

الركيزة 2: تدعيم الصمود الاجتماعي في وجه الكوارث

الأسباب: تمتلك مصر قاعدة مؤسسية متقدمة للحماية الاجتماعية تتيح البناء عليها لتطوير منظومة وطنية متكاملة للاستجابة للصدمات، حيث يغطي برنامج تكافل وكرامة نحو 4.7 مليون أسرة بحلول عام 2025، مع الاعتماد على المدفوعات الرقمية والسجل الاجتماعي الموحد، إلى جانب منظومة المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية وآليات الدعم الاستثنائي. كما أتاح قانون الضمان الاجتماعي رقم 12 لسنة 2025 أساساً تشريعياً لتقديم المساعدات الاستثنائية في حالات الكوارث والأزمات. وتتمثل الأولوية في الانتقال من الاستجابة الاستثنائية التي يتم تفعيلها بعد وقوع الصدمة إلى نظام مؤسسي استباقي وقابل للتوسع، يحدد مسبقاً متى وكيف تتوسع برامج الحماية الاجتماعية، ومن هم المستفيدون، وقيمة ومدة الدعم، ومصادر تمويله، وآليات صرفه، مع ضمان التكامل بين المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية وآليات التأمين وإدارة مخاطر الكوارث.

الهدف: إنشاء منظومة وطنية للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات، قادرة على التفعيل السريع والتوسع الرأسي والأفقي واستعادة الاستقرار المعيشي للأسر المتضررة، مع الحفاظ على استدامة المالية العامة، وتعزيز التكامل المؤسسي وتبادل البيانات بين وزارة التضامن الاجتماعي والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي والجهات المعنية بإدارة الأزمات والمالية العامة.

- **الإجراء 1-2:** إجراء حصر وتقييم وطني متكامل لمنظومة الحماية الاجتماعية والاستجابة للصدمات. تقرير تشخيصي وطني يحدد فجوات التغطية، والأدوار المؤسسية، وقنوات التمويل والتنفيذ، وخيارات الإصلاح ذات الأولوية (وزارة التضامن الاجتماعي، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات

والكوارث بمجلس الوزراء، وزارة المالية – قطاع الموازنة ووحدة السياسات المالية الكلية، وبمساعدة شركاء التنمية).

- استكمال خريطة وطنية متكاملة للأدوات الحالية للاستجابة للصدمات تشمل المساعدات النقدية والعينية، والمساعدات الاستثنائية، وبرامج تكافل وكرامة، ومكونات التأمينات الاجتماعية ذات الصلة، والتدخلات الإنسانية، وأدوات التأمين والحماية المالية ذات الصلة.
- إنشاء آلية مؤسسية لتبادل البيانات ذات الصلة بين وزارة التضامن الاجتماعي والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، بما يدعم تحديد الفئات المتأثرة، وتجنب الازدواجية، وتحسين استهداف التدخلات وسرعة اتخاذ القرار.
- ربط تحليل قابلية التأثر بالمخاطر المناخية والكوارث ببيانات الأسر والمناطق والفئات الأكثر تعرضاً، والاستفادة من السجل الاجتماعي الموحد كأساس للاستهداف السريع.
- تحديد فجوات التغطية قبل وأثناء وبعد الصدمة، مع التركيز على الفئات التي قد تقع خارج التغطية التقليدية، وخاصة الأسر الهشة والعمالة غير المنتظمة، وهي إحدى الفجوات التي حددتها الاستراتيجية.
- الاستفادة من التجارب الدولية في تصميم حزم متدرجة تجمع بين التحويلات النقدية، الخدمات الاجتماعية، التأمين، التأمين متناهي الصغر، الشمول المالي والتمكين الاقتصادي بدلاً من الاعتماد على أداة واحدة.

الإجراء 2-2: إرساء إطار وطني مسبق للمساعدات الاجتماعية المستجيبة للصدمات. اعتماد بروتوكول وطني للمساعدات الاجتماعية المستجيبة للصدمات يتضمن قواعد التفعيل، ومعايير الاستهداف وفترات الصرف، وترتيبات التمويل ومسؤوليات الجهات. (وزارة التضامن الاجتماعي، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، وزارة المالية – قطاع الموازنة ووحدة السياسات المالية الكلية، ووحدة إدارة المخاطر المالية).

- وضع إطار وطني معتمد للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات يحدد بصورة مسبقة أنواع الصدمات التي تستدعي التفعيل، ومستويات التدخل، والفئات المستهدفة، وقيم التحويلات، ومدة الدعم، ومصادر التمويل.
- البناء على ما لدي وزارة التضامن الاجتماعي من آليات واضحة بالتنسيق مع وزارة المالية للتخطيط الاستباقي والاستجابة الفورية للصدمات من خلال التوسع الرأسي بزيادة قيمة المساعدات النقدية لقوائم المستهدفين بعد تأكيد استحقاقهم، والتوسع الأفقي عبر ضم أسر متضررة جديدة إلى برامج المساعدات النقدية المختلفة لدى وزارة التضامن الاجتماعي (تكافل أو كرامة أو مساعدات استثنائية أو تصحر أو توطين أو غيرها، وفقاً لشدة الصدمة ونطاقها الجغرافي والاجتماعي، والاسترشاد بمنهجية عمل وزارة التضامن الاجتماعي لتشبيك وربط قواعد بيانات المساعدات عبر العديد من الجهات منها وزارة العمل وهيئة التأمينات الاجتماعية والجمعيات الأهلية لحوكمة تخصيص الدعم لمستحقيه ومنع الازدواجية).
- تحديد قواعد تفعيل Trigger Mechanisms مرتبطة بمؤشرات موضوعية مثل إعلان حالة الكارثة، ونطاق الأضرار، وعدد الأسر المتضررة، ومؤشرات الأسعار أو الدخل، بما يقلل من زمن اتخاذ القرار ويعزز القدرة على التنبؤ.
- وضع معايير مسبقة لتحديد قيمة ومدة المساعدة، وقواعد واضحة للبدء والتوسع والتدرج في الخروج من التدخل الطارئ، مع إجراء تحليل للتكلفة والفعالية والتأثير المالي.
- ربط أي توسع استثنائي بترتيبات تمويل مسبقة ومتسقة مع استراتيجية طبقات المخاطر، بحيث تتم تغطية الصدمات المتكررة منخفضة الشدة من الموارد المحلية، بينما يتم اللجوء إلى أدوات التمويل الطارئ المرتبة مسبقاً للصدمات متوسطة الشدة، وأدوات نقل المخاطر للصدمات الكبرى.

الإجراء 3-2: تطوير البنية الرقمية والمؤسسية لتمكين الاستجابة الاجتماعية السريعة والمتكاملة. تشغيل منظومة رقمية مترابطة للاستجابة للصدمات، بما يسمح بالانتقال من الاستجابة التي تستغرق أسابيع أو أشهر إلى استجابة تستهدف المتضررين خلال أيام، وهو الاتجاه الذي تؤكد خريطة الحماية الاجتماعية التكيفية الواردة في الملحق. (وزارة التضامن الاجتماعي، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وزارة المالية، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، وقطاع الموازنة).

- تطوير التكامل البيئي بين السجل الاجتماعي الموحد، ونظم إدارة الكوارث، وبيانات المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، بما يسمح بالاستهداف والتحقق واتخاذ القرار بصورة سريعة وآمنة .
- تصميم آلية رقمية لتلقي وربط بيانات الأضرار والاحتياجات الناتجة عن الكوارث ببيانات الأسر والمستفيدين، بما يسمح بتحديد المناطق والفئات المتضررة وإعادة توجيه الموارد في أسرع وقت ممكن .
- تعزيز الربط المؤسسي مع منظومة التأمينات الاجتماعية ووزارة العمل لضمان التكامل في تقديم الحماية للفئات المستفيدة من نظم الحماية القائمة، وتحسين القدرة على تحديد الفجوات بين الحماية القائمة على الاشتراكات والحماية غير القائمة على الاشتراكات .
- تطوير مؤشرات أداء لقياس زمن التفعيل، وزمن الوصول إلى المستفيد، ونسبة التغطية، ودقة الاستهداف، وتكلفة التحويل، ونسبة الازدواجية، ومستوى رضا المستفيدين . وتنسجم هذه الخطوة مع ما حددته الاستراتيجية من ضرورة تحديث الأنظمة لتمكين تبادل البيانات والتنسيق بين الجهات، وإدخال مستفيدين جدد عند التوسع الأفقي وتعزيز المتابعة والتقييم .

- **الإجراء 2-4: مأسسة جاهزية منظومة الحماية الاجتماعية للاستجابة للطوارئ واختبارها دوريًا. اعتماد خطط طوارئ محدثة، وتنفيذ تمارين محاكاة دورية، وإعداد تقارير بعد كل تمرين تتضمن فجوات الأداء والإجراءات التصحيحية. (وزارة التضامن الاجتماعي، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، والإدارة العامة لإدارة الأزمات والكوارث بوزارة المالية، وقطاع الموازنة، والجهات الإنسانية وشركاء التنمية).**
- تحديث خطط الطوارئ القطاعية لتتضمن بروتوكولاً تشغيلياً موحداً للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات يحدد المسؤوليات ومسارات اتخاذ القرار وآليات التمويل والصرف .
- إعداد دليل تنفيذي مشترك يوضح أدوار ومسؤوليات وزارة التضامن الاجتماعي، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، ووزارة المالية، وأمانة إدارة الأزمات والكوارث، والجهات الإنسانية وشركاء التنمية .
- متابعة تنفيذ تمارين محاكاة وطنية متعددة المخاطر بصورة دورية لاختبار قدرة المنظومة على تفعيل التحويلات والمساعدات الاستثنائية، وتبادل البيانات، والتحقق من المستفيدين، وتعبئة التمويل، واستمرار تقديم الخدمات الأساسية .
- متابعة اجراء اختبارات دورية لسيناريوهات مختلفة، تشمل الفيضانات والسيول، موجات الحر والجفاف، الزلازل والصدمات المناخية، مع قياس الأداء الفعلي للمنظومة وفق مؤشرات زمن الاستجابة والتغطية والدقة والكفاءة .
- إدراج نتائج المحاكاة في دورة التخطيط والموازنة ومراجعة البروتوكولات سنوياً، بما يضمن التحسين المستمر والجاهزية التشغيلية بدلاً من الاقتصار على إعداد خطط مكتوبة .

الركيزة 3: تدعيم قدرة القطاع الخاص على الصمود في وجه الكوارث

الأسباب: يبلغ معدل انتشار التأمين على غير الحياة 0.2% فقط من إجمالي الناتج المحلي، مما يعني أن معظم الخسائر الناجمة عن الكوارث التي تلحق بالأسر المعيشية والشركات غير مغطاة بالتأمين - وتحول التوقعات العامة بشأن تعويضات الدولة هذه الفجوة الخاصة إلى التزامات طارئة ضمنية للموازنة. وتواجه منشآت الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وهي الشريحة الأكثر تعرضاً للمخاطر أيضاً، صعوبة في الحصول على الائتمان والضمانات. **الهدف:** تحويل جزء من عبء الكوارث من الموازنة إلى أسواق عاملة والحماية الذاتية، وذلك بوضع بروتوكولات متفق عليها مسبقاً للتصدي للصدمات في القطاع المالي، وتوسيع نطاق تغطية ضمانات الائتمان لتشمل الشركات الأصغر حجماً، وتطوير التأمين ضد الكوارث - بما في ذلك التكافل والتأمين الأصغر والمنتجات الزراعية - وبناء قاعدة الشواهد

والأدلة والتوعية المالية اللازمة للاستفادة منها، وإرساء الأساس لبرنامج وطني للتأمين ضد الكوارث في شراكة بين القطاعين العام والخاص.

– **الإجراء 3-1:** وضع بروتوكولات محددة سلفاً للاستجابة للصدمات في القطاع المالي تستند إلى الدروس المستفادة من الاستجابة لجائحة كورونا، بحيث يمكن تفعيل تدابير الدعم بسرعة واتساق أكبر في أعقاب وقوع الكوارث. (البنك المركزي المصري، الهيئة العامة للرقابة المالية، والامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء)

- وضع عوامل تفعيل واضحة مرتبطة بالإعلانات الرسمية عن الكوارث.
- تحديد معايير الطوارئ المعتمدة مسبقاً.
- وضع جداول زمنية ومعايير خروج واضحة لتوفير القدرة على التنبؤ للمؤسسات المالية.
- توسيع نطاق البروتوكولات بشكل صريح لتشمل مؤسسات التمويل متناهي الصغر الخاضعة لإشراف الهيئة العامة للرقابة المالية لمعالجة فجوة تغطية المشروعات الصغيرة.

– **الإجراء 3-2:** تقوية وتوسيع نطاق تغطية شركات ضمان الائتمان ضد الصدمات، بما في ذلك الكوارث الطبيعية، من أجل تقديم خدمات أفضل لمنشآت الأعمال الصغيرة والقطاعات المعرضة للمخاطر. (البنك المركزي المصري، شركة ضمان الائتمان)

- تكييف منتجات الضمانات لصالح منشآت الأعمال متناهية الصغر والصغيرة التي تتلقى حالياً حصة صغيرة غير متناسبة من الإقراض المدعوم من القروض التي يدعمها شركة ضمان الائتمان.
- استحداث أدوات ضمان مخصصة للقطاعات المعرضة للمخاطر مع حدود توثيق مبسطة، بالاعتماد على تجربة جائحة كورونا.
- استكشاف التفعيل التلقائي أو التوسيع المؤقت لحدود التغطية عند الإعلان الرسمي عن الكارثة، وتحويل التدخلات الخاصة إلى مرافق دائمة مرتبة مسبقاً.

– **الإجراء 3-3:** دمج وحدة نموذج مخصص للاستجابة للصدمات في المسح القادم للشمول المالي على جانب الطلب الذي يجريه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لرصد كيفية استجابة الأسر والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر للصدمات بشكل منهجي، بما في ذلك الاعتماد على الادخار والائتمان والتأمين والآليات غير الرسمية، لبناء قاعدة الشواهد لتصميم أدوات موجهة لتمويل مخاطر الكوارث. (البنك المركزي المصري، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وزارة التضامن الاجتماعي)

- تقييم مدى تعرض الأسر والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر لصدمات الكوارث وإستراتيجيات التكيف المستخدمة، بما في ذلك السحب من المدخرات، وبيع الأصول، والاقتراض غير الرسمي، والاعتماد على البرامج العامة.
- التوعية بالأدوات الرسمية لإدارة المخاطر واستيعابها، بما في ذلك التأمين والضمانات وبرامج الدعم الحكومي المتاحة.
- تصنيف النتائج حسب المناطق الجغرافية والفئة الديموغرافية لتحديد المناطق الأكثر تعرضاً للمخاطر المالية، والمجالات التي تشتد فيها الحاجة إلى الأدوات الموجهة.
- استخدام نتائج المسوح الاستقصائية لإثراء برامج التنقيف المالي، وضمان تحسين فهم الأدوات الحالية واستخدامها بشكل فعال.

- **الإجراء 3-4: إجراء تقييم يركز على مخاطر الكوارث لأوضاع التأمين في مصر وأفضل الممارسات في البلدان النظيرة. (الهيئة العامة للرقابة المالية، مؤسسة التمويل الدولية)**
 - رسم خريطة لعروض المنتجات الحالية ونطاق التغطية ومعدلات الانتشار.
 - بناء على المعلومات التي تم جمعها، يتم تحديد فجوة التأمين لمختلف القطاعات والمناطق وفئات الأصول، من أجل تحديد المجالات ذات الأولوية.
 - تقييم نجاح المشروعات التجريبية السابقة/الجارية وحملات التوعية لتحسين فهم الفرص والتحديات (قنوات التوزيع، والقدرة على تحمل التكاليف، والتصورات المجتمعية).
 - مراجعة سمات التصميم القابلة للنقل من نهج النظراء (مثل هياكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمنتجات المعيارية مقابل المنتجات التعويضية، والاتصالات وإستراتيجيات التوزيع) وتقييم مدى انطباقها على مصر.
 - ترجمة النتائج إلى خيارات نهج من خلال إعداد تقرير يحدد المسارات القابلة للتوسع.
 - القيام، بالتعاون مع وزارة المالية، بتقييم البيانات ومتطلبات النمذجة لتسعير المنتجات التي تنطوي على مخاطر الكوارث ومجمع محتمل للتأمين الوطني، بالاعتماد على تحليلات المخاطر التي تم إعدادها في إطار الإجراء 4.5.

- **الإجراء 3-5: تشجيع السياسات التي تتضمن تغطية مخاطر الكوارث لتسريع وتيرة الإقبال على التغطية. (الهيئة العامة للرقابة المالية، مؤسسة التمويل الدولية)**
 - تقديم إرشادات تنظيمية للمنتجات الصغرى المستندة إلى المؤشرات/المعيارية عند الاقتضاء (عوامل تفعيل شفافة، والإفصاح عن مخاطر الأساس، ومعايير حماية المستهلك).
 - تقييم خيارات السياسات التي تحفز تطوير وثائق تأمين تغطي مخاطر الكوارث في هذه القطاعات، مثل تجميع التأمين مع الخدمات الأساسية الأخرى ومساندة التوسع في عروض وثائق التأمين في مختلف قطاعات الصناعة، لا سيما في قطاعي التكافل والتأمين متناهي الصغر سريع النمو.
 - رصد وتقييم نمو عروض المنتجات ذات الصلة.

- **الإجراء 3-6: تعزيز الوعي التأميني والتثقيف المالي من خلال مبادرات تستهدف المناطق المعرضة للكوارث. (الهيئة العامة للرقابة المالية، البنك المركزي المصري، مؤسسة التمويل الدولية)**
 - تحديد المناطق والشرائح المجتمعية والقطاعات المعرضة بشكل خاص للكوارث الطبيعية.
 - تصميم حملات توعية مصممة خصيصا لسياق الفئات المستهدفة (على سبيل المثال، المناطق المعرضة للفيضانات/سيول) لتسليط الضوء على مزايا التأمين وتغطية مخاطر الكوارث وكيف يمكنها تعزيز إدارة المخاطر.
 - تقييم خيارات الإفصاح الإلزامي عن مخاطر الكوارث بما يتماشى مع تجارب النظراء الدوليين.
 - رصد وتقييم مدى استيعاب سياسات التغطية بمخاطر الكوارث لتقييم مدى نجاح هذه المبادرات.

- **الإجراء 3-7: تقييم برنامج وطني للتأمين ضد الكوارث، وإنشائه، إذا لزم ذلك، بالشراكة مع سوق التأمين الخاص، استنادا إلى مجمعات التأمين المسموح بها بموجب المادة 58 من قانون التأمين الموحد رقم 155 لسنة 2024. (الهيئة العامة للرقابة المالية، ووزارة المالية، والاتحاد المصري للتأمين، والبنك المركزي المصري)**
 - إجراء دراسة جدوى وتصميم، بناء على تقييم سوق التأمين (الإجراء 3.4) وتحليلات المخاطر الوطنية (الإجراء 4.5)، بحيث تغطي الأخطار ذات الأولوية (الفيضانات المفاجئة/سيول والزلازل)، والهياكل المحتملة

(مجمع التأمين، والتغطية الإلزامية أو التحفيزية، وترتيبات إعادة التأمين، والدور الداعم للدولة)، والحوكمة في إطار نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- مراجعة السوابق الدولية لبرامج التأمين الوطنية ضد الكوارث - بما في ذلك برنامج TCIP (تركيا)، وصندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية (المغرب)، ونظام Nat Cat (الجزائر) - والدروس المستفادة التي تقدمها للتسعير والتوزيع والقبول.
- اتخاذ قرار تصميم يتم التحقق من صحته من خلال تحليل التكلفة والمنافع، بما يتماشى مع الإجراءات الوقائية المنصوص عليها في البيان الإستراتيجي، وتحديد مراحل التنفيذ.
- تعميم البرنامج تدريجياً، مع وجود برنامج ملائم لإعادة التأمين، وأهداف انتشار الخدمات، والتواصل مع الجمهور، ومتابعة الإقبال والأداء.

- **الإجراء 3-8: تطوير تأمين زراعي مستدام من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحسين قدرة المزارعين والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر الزراعية على الصمود.** (وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، ووزارة المالية، ومؤسسة التمويل الدولية).

- مراجعة آليات التأمين الحالية لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي (صندوق التأمين على الثروة الحيوانية وصندوق التأمين الزراعي المشترك التعاوني)، وتقييم سلامتها الاكتوارية، وأسعارها، وتفاعلها مع شركات التأمين الخاصة، لمعالجة مخاطر مزاحمة الأوضاع المحددة في التشخيص.
- تحديد تقسيم واضح للأدوار: قيام القطاع العام بتقديم البيانات الزراعية وبيانات الأرصاد الجوية، والتوزيع من خلال شبكات وزارة الزراعة، وتقديم دعم للأقساط حيثما يبرر تحليل التكاليف والمنافع؛ القطاع الخاص المسؤول عن تصميم المنتجات وضمان الاكتتاب وإدارة المطالبات.
- تجربة منتجات قائمة على المؤشرات (مؤشرات إنتاجية الأرض والطقس) للمحاصيل والثروة الحيوانية ذات الأولوية، مع تفعيل شفافة، والإفصاح عن مخاطر الأساس، ومعايير حماية المستهلك، بالتنسيق مع الهيئة العامة للرقابة المالية (الإجراء 3.5).
- حزمة من التأمين مع الانتماء والمستلزمات وخدمات الإرشاد الزراعي لزيادة الإقبال، والعمل مع المقرضين الزراعيين ومؤسسات التمويل الأصغر.
- رصد الانتشار ونتائج المزارعين، بالاستفادة من الخبرات الدولية في مجال التوسع القائم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص (مثل كينيا).

الركيزة 4: تدعيم الإطار المؤسسي لإستراتيجية تمويل التصدي لمخاطر الكوارث

الأسباب: تمتلك مصر البنية الأساسية السليمة - التنسيق على مستوى مجلس الوزراء بموجب القرار رقم 905 لعام 2024، ووحدة إدارة المخاطر المالية، و وحدات الأزمات القطاعية - لكن الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بتمويل مخاطر الكوارث لا تزال غير واضحة ومحدودية تبادل البيانات وخطط الطوارئ مجزأة في 16 وثيقة خاصة بالأخطار. ولا تكون الإستراتيجية قوية إلا بقوة المؤسسات التي تنفذها.

الهدف: تحويل هذه الإستراتيجية إلى نظام فاعل مع مساءلة واضحة، من خلال إسناد الأدوار المؤسسية للتنفيذ والرصد، وتوضيح الاختصاصات القطاعية من خلال دليل تنفيذي للقرار رقم 905، وفرض تبادل بيانات الكوارث بشكل مفتوح، ونشر إطار لإدارة الكوارث المتعددة الأخطار، ومراجعة التقدم المحرز في منتصف المدة وإنجاز العمل تحت قيادة وزارة المالية.

الإجراء 4-1: تحديد أدوار ومسؤوليات مؤسسية واضحة لتنفيذ ومتابعة خدمات تمويل التصدي لمخاطر الكوارث. (وحدة إدارة المخاطر المالية)

- تنظيم نشاط للنشر الإعلامي لأصحاب المصلحة (مثل ورشة عمل) لضمان المشاركة بين الوزارات وبناء القدرات بشأن تمويل التصدي لمخاطر الكوارث على مستوى أجهزة الحكومة.
- وضع خطة تنفيذ مفصلة بناء على مصفوفة الرصد والتقييم.
- تنقيح الأدوار والمسؤوليات والجداول الزمنية ومؤشرات النتائج لمصفوفة الرصد والتقييم (أي الإطار التسجيلي) وإضفاء الطابع الرسمي على المصادقة العامة (المرسوم، والخطابات، إلخ) إذا لزم الأمر.
- دمج مؤشرات النتائج في إطار موازنة البرامج والأداء.

الإجراء 4-2: إعداد دليل لتنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024، يوضح أدوار ومسؤوليات الوزارات التنفيذية بموجب أحكام مثل رصد المخاطر والإنذار المبكر، وقاعدة البيانات الوطنية لإدارة الكوارث (المادة 7)، وممثلي القطاعات (المادة 9)، والخطط القطاعية للحد من مخاطر الكوارث (المادة 11). (الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء)

- وتقوم أمانة إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، بالتعاون مع وزارة المالية وأصحاب المصلحة المعنيين، بصياغة دليل تنفيذ يحدد التوقعات الخاصة بوحدات إدارة الأزمات والكوارث المنشأة حديثاً وغيرها بموجب المواد الأساسية.
- نشر دليل التنفيذ على موقع اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث برئاسة مجلس الوزراء.

الإجراء 4-3: وضع تفويض واضح للتبادل المفتوح للبيانات المتعلقة بالكوارث على مستوى جميع الوزارات. (الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء)

- تقوم أمانة إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، بالتعاون مع وزارة المالية وأصحاب المصلحة المعنيين، بصياغة وإصدار منشور (أو أي تفويض مناسب آخر) للتبادل المفتوح للبيانات المتعلقة بالكوارث على مستوى جميع الوزارات، يصف أنواع البيانات الواجب إتاحتها وكيف يمكن استخدامها من قبل الوزارات التنفيذية.

الإجراء 4-4: وضع ونشر إطار لإدارة الأخطار المتعددة يحدد الوظائف الرئيسية التي يتعين الإبقاء عليها - ومن يقوم بها (بما في ذلك جميع الوظائف ذات الصلة بتمويل مخاطر الكوارث) - قبل وقوع الكارثة وأثناءها وبعدها، واختبار القدرة على تحمل الضغوط باستخدام سيناريوهات الكوارث الكبيرة. (الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء)

- مراجعة الممارسات الدولية الجيدة في التخطيط للطوارئ المتعددة المخاطر.
- مراجعة وتحديد الوظائف الحيوية والمشاركة التي يجب الحفاظ عليها قبل وقوع الكارثة وأثناءها وبعدها عبر خطط المخاطر القائمة.
- تقديم تفاصيل عن الوظائف الإضافية المتعلقة بتمويل التأهب والاستجابة والتعافي.
- تجميع إطار إدارة الكوارث المتعددة الأخطار ونشره على موقع اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث برئاسة مجلس الوزراء.

الإجراء 4-5: بناء القدرات في مجال نمذجة مخاطر الكوارث وتحليل الفجوات التمويلية، للاستعاضة تدريجياً عن الاعتماد على نواتج النماذج العالمية بتقديرات معايير حسب البلدان. (وحدة إدارة المخاطر المالية، ووحدة السياسات المالية الكلية، الأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء؛ بمساعدة فنية من شركاء التنمية)

- تقديم تدريب منظم على أساسيات نمذجة مخاطر الكوارث - مكونات الأخطار والتعرض وقابلية التأثر - وعلى تفسير المخرجات الاحتمالية (فترات العودة، ومتوسط الخسارة السنوية، ومنحنيات تجاوز التوقعات) لأصحاب المصلحة المعنيين مثل وحدة الاستجابة لمخاطر الكوارث، ووحدة السياسات المالية الكلية، الأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، والجهات المنتجة لبيانات الأخطار (هيئة الأرصاد الجوية المصرية، ووزارة الموارد المائية والري).
- إنشاء قاعدة بيانات وطنية للمخاطر من خلال ربط سجل الأصول الثابتة التابع لوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية (الإجراء 1.5) ببيانات السكان والمؤسسات كأساس لتقدير الخسائر الخاصة بكل بلد.
- إعادة معايرة منحنى المخاطر المتعددة وتحليل فجوات التمويل باستخدام البيانات الوطنية للأضرار والخسائر أثناء تحسينها (الإجراء 1.3 و 1.4)، ومعالجة القيود المنهجية المحددة في الفصل 2.
- إتاحة البيانات الوطنية للأخطار والتعرض للمخاطر التي تم إعدادها في إطار هذا الإجراء كمنفعة عامة للقطاع المالي، وتقييم مبررات شراء نموذج خاص بمخاطر الكوارث في مصر - في البداية للزلازل والفيضانات المفاجئة/سيول لدعم تسعير منتجات التأمين ضد الكوارث، وتصميم مجمع للتأمين، أو تطوير منتجات معيارية تستند إلى أطر النمذجة مفتوحة المصدر والشراكات الدولية.

الإجراء 4-6: إجراء مراجعات منتصف المدة والنهائية لتنفيذ DRFS. (وحدة إدارة المخاطر المالية بوزارة المالية)

- جمع أصحاب المصلحة الرئيسيين في DRFS وإعداد تقرير المتابعة والتقييم الذي يصف العملية التي تم إنجازها في منتصف المدة.
- إجراء تصحيحات للمسار على مصفوفة التنفيذ حسب الاقتضاء.
- جمع أصحاب المصلحة الرئيسيين في DRFS وإعداد تقرير الرصد والتقييم الذي يصف العملية التي تحققت في نهاية المدة.

- تتمثل المخاطر الرئيسية أمام نجاح تنفيذ هذه الإستراتيجية في ضعف مشاركة الأطراف المعنية وعدم الوفاء بالأدوار والمسؤوليات الموكلة إليها في الموعد المحدد. علاوة على ذلك، ونظراً لأن المخاطر المناخية ذات طبيعة طويلة الأجل، يجب أن تبدأ الاستعدادات لمواجهةها على المدى القصير. ولذلك، يبين الجدول التالي، لكل أولوية استراتيجية، الإجراءات المقترحة، والكيانات المسؤولة، والأطر الزمنية لإنجازها، وخطوط الأساس الإرشادية والنواتج المستهدفة لأغراض الرصد.
- وتعرف الأطر الزمنية على النحو التالي: المدى القصير - في غضون سنة واحدة؛ على المدى المتوسط - من سنة إلى ثلاث سنوات؛ على المدى الطويل - أكثر من ثلاث سنوات، والأهداف هي منجزات إرشادية قابلة للتحقق من صحتها وتنفيذها الهيئات المعنية أثناء التشاور مع أصحاب المصلحة (الإجراء 4.1).

الجدول 4 - ملخص الإجراءات المقترحة والإطار الزمني المقترح والجهة المسؤولة

مسلسل	الإجراءات المقترحة	الإطار الزمني المقترح	الجهة المسؤولة	المستهدف (استرشادي)
1.	<u>تعزيز وتدعيم قدرة المالية العامة على الصمود</u>			
1.1	إجراء تحليل مفصل لكيفية استخدام الاحتياطي العام خلال الفترة 2019-2026، بما في ذلك استخدامه وإدارته خلال العام، وقدرته على استيعاب صدمة كبرى ناجمة عن كارثة طبيعية بالنظر إلى المطالب والمخاطر الأخرى.	المدى القصير.	قطاع الموازنة، وحدة إدارة المخاطر المالية، وحدة السياسات المالية الكلية.	تقديم تقرير تحليلي إلى كبار صانعي القرار
2.1	تعديل نموذج التقارير الشهرية لوزارة المالية لتسجيل استخدام الاحتياطي العام والإبلاغ عنه حسب نوع الحدث الطارئ، بما في ذلك الكوارث الطبيعية كفئة	المدى القصير.	قطاع الموازنة ، وموازنة البرامج والأداء.	النموذج المنقح لإعداد التقارير قيد الاستخدام
3.1	تنقيح التقديرات الحالية لآثار الكوارث السابقة على المالية العامة، مع توزيعها حسب نوع الكارثة وقطاعات ومنطقة، وتصميم صدمة كارثة شديدة	المدى المتوسط.	قطاع الموازنة ، ووحدة إدارة المخاطر المالية؛ ومجلس الوزراء - الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات	التقديرات المنقحة المتاحة؛ سيناريو الكارثة المدرج في تحليل استمرارية القدرة على تحمل

4.1	وضع طريقة لتسجيل بيانات الأضرار والخسائر فور وقوع الكارثة لضمان تسجيل المعلومات الدقيقة عن الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية وأثرها	المدى القصير.	الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث الوزراء، وزارة المالية، وزارة التخطيط والتنمية	اعتماد نموذج للأضرار والخسائر بعد الكوارث.
5.1	استكمال سجل الأصول الثابتة الذي تقوم وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بتنفيذه حالياً على أساس تجريبي، وتضمين الأخطار غير المناخية التي قد تؤثر على الأصول وخاصة الزلازل.	المدى المتوسط.	وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.	توسيع السجل ليشمل مجالات التعرض للأخطار والتأمين.
6.1	إنشاء خيار الاستجابة السريعة / مشروع الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة لتمكين الصرف السريع بعد الإعلان عن وقوع كارثة.	المدى القصير.	قطاع الموازنة، وقطاع التمويل، ووحدة إدارة الدين؛ وزارة الخارجية والتعاون الدولي والمصريين بالخارج.	إنشاء وتشغيل الوحدات المسؤولة عن الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة / الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة.
7.1	دراسة الخيارات المتعلقة بأدوات الدين، بما في ذلك بنود تعليق السداد في عقود إصدار الدين العام ومكون الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة في إطار مشروعات المؤسسات المالية الدولية، مع مواصلة العمل على خفض مستويات الدين لزيادة الحيز المالي المتاح.	المدى المتوسط.	وحدة إدارة الدين، وحدة السياسات المالية الكلية، ووحدة إدارة المخاطر المالية.	تقرير بالاختيارات المتاحة مع التوصيات.
2.	تدعيم الصمود الاجتماعي في وجه الكوارث			
1.2	إجراء حصر وتقييم وطني متكامل لمنظومة الحماية الاجتماعية والاستجابة للصدمات.	المدى القصير.	وزارة التضامن الاجتماعي، والهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، وقطاع الموازنة ووحدة	تقرير تشخيصي وطني يحدد فجوات التغطية، والأدوار المؤسسية، وقنوات التمويل والتنفيذ، وخيارات الإصلاح ذات الأولوية.

السياسات المالية الكلية، وبمساندة شركاء التنمية.		
2.2	إرساء إطار وطني مسبق المدى للمساعدات الاجتماعية المستجيبة القصير. للصدمات.	وزارة التضامن الاجتماعي، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث برئاسة مجلس الوزراء، وزارة المالية - وحدة السياسات المالية الكلية، ووحدة إدارة المخاطر المالية، وقطاع الموازنة.
3.2	تطوير البنية الرقمية والمؤسسية لتمكين الاستجابة الاجتماعية السريعة والمتكاملة.	وزارة التضامن الاجتماعي، والهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، والإدارة العامة لإدارة الأزمات والكوارث بوزارة المالية، وقطاع الموازنة.
4.2	مأسسة جاهزية منظومة الحماية الاجتماعية للاستجابة للطوارئ واختبارها دوريًا.	وزارة التضامن الاجتماعي، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء، والإدارة العامة لإدارة الأزمات والكوارث بوزارة المالية، وقطاع الموازنة، والجهات الإنسانية وشركاء التنمية.

3. تدعيم قدرة القطاع الخاص على الصمود في وجه الكوارث

1.3 وضع بروتوكولات متفق عليها مسبقا تحدد استجابة القطاع المالي للصدمات بناء على الدروس المستفادة من جائحة كورونا، بحيث يمكن تفعيل تدابير الدعم بمزيد من السرعة والاتساق في أعقاب الكوارث.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.	المدى القصير.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.
2.3 تعزيز الضمانات التي تقدمها شركة ضمانات الائتمان وتوسيع نطاق تغطيتها لصالح الشركات والقطاعات الأصغر المعرضة للكوارث الطبيعية.	البنك المركزي المصري وشركة ضمانات الائتمان.	المدى المتوسط.	إدراج وحدة مخصصة للاستجابة للصدمات ضمن مسح الشمول المالي على جانب الطلب الذي يجريه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بهدف الرصد الدوري لاستجابة الأسر والمشروعات والصغيرة ومتناهية الصغر للصدمات، بما في ذلك الاعتماد على الادخار والائتمان والتأمين والآليات غير الرسمية، من أجل بناء قاعدة الشواهد اللازمة لتصميم أدوات إستراتيجية تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث.
3.3 إجراء تقييم شامل لسوق التأمين ضد مخاطر الكوارث في مصر وأفضل الممارسات في البلدان النظيرة.	البنك المركزي المصري، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووزارة التضامن الاجتماعي.	المدى القصير.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.
4.3 تشجيع سياسات التغطية بمخاطر الكوارث، لا سيما في القطاعات سريعة النمو مثل التكافل والتأمين الأصغر، لتسريع وتيرة التغطية.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.	المدى المتوسط.	إجراء تقييم شامل لسوق التأمين ضد مخاطر الكوارث في مصر وأفضل الممارسات في البلدان النظيرة.
5.3 التوعية بأهمية خدمات التأمين والخدمات المالية من خلال حملات → المناطق المعرضة للكوارث.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.	المدى المتوسط.	إصدار إرشادات تنظيمية؛ رصد الإقبال.
6.3 التوعية بأهمية خدمات التأمين والخدمات المالية من خلال حملات → المناطق المعرضة للكوارث.	البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية.	المدى المتوسط.	إصدار إرشادات تنظيمية؛ رصد الإقبال.

مبادرات تستهدف المناطق المعرضة للكوارث.	الطويل الأجل.		
7.3 تقييم برنامج وطني للتأمين ضد الكوارث، وإنشائه، إن كان ذلك مبررا، بالشراكة مع سوق التأمين الخاص، استنادا إلى مجموعات التأمين المسموح بها بموجب المادة 58 من قانون التأمين الموحد رقم 155 لسنة 2024.	الهيئة العامة للرقابة المالية، ووزارة المالية، والاتحاد المصري للتأمين، والبنك المركزي المصري.	المدى المتوسط الطويل.	
8.3 استكشاف تطوير التأمين الزراعي المستدام من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحسين قدرة المزارعين والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر الزراعية على الصمود في مواجهة الصدمات.	وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، ووزارة المالية، ومؤسسة التمويل الدولية.	المدى المتوسط الطويل.	
4. تدعيم الإطار المؤسسي لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث			
1.4 المشاورات المستمرة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين من خلال منتدى عمل مخصص لتبادل الآراء والتنفيذ العملي للاستراتيجية.	وزارة المالية – وحدة إدارة المخاطر المالية.	المدى القصير.	إنشاء آليات رصد وتقييم مستمرة لتعزيز الالتزام والتعاون المستدام.
2.4 إعداد إرشادات لتنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024، بهدف توضيح أدوار ومسؤوليات الوزارات التنفيذية فيما يتعلق برصد المخاطر والإنذار المبكر، وقاعدة البيانات الوطنية لإدارة الكوارث (المادة 7)، وممثلي القطاعات (المادة 9)، والخطط القطاعية للحد من مخاطر الكوارث (المادة 11) (مجلس الوزراء).	الأمانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث برئاسة مجلس الوزراء.	المدى القصير.	

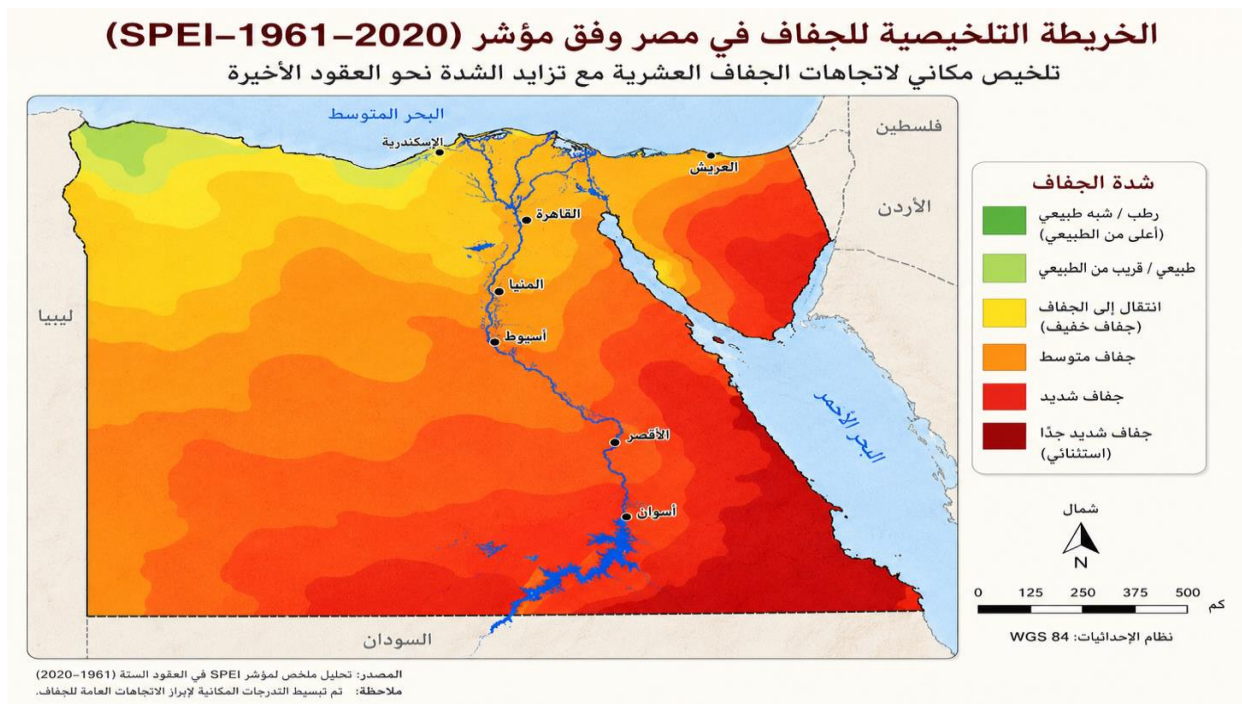
3.4	منح تفويض واضح للتبادل المفتوح للبيانات المتعلقة بالكوارث في جميع الوزارات.	المدى القصير.	الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء.
4.4	إعداد ونشر إطار لإدارة الكوارث متعددة الأخطار يحدد الوظائف الرئيسية والجهات المسؤولة عنها (بما في ذلك جميع الوظائف ذات الصلة باستراتيجية تمويل مخاطر الكوارث) قبل الكارثة وأثناءها وبعدها، مع إجراء اختبارات التحمل باستخدام سيناريوهات الكوارث واسعة النطاق (مجلس الوزراء).	المدى الطويل.	الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء.
5.4	بناء القدرات الوطنية في مجال نمذجة مخاطر الكوارث وتحليل الفجوات التمويلية، للاستعاضة تدريجيا عن الاعتماد على مخرجات النماذج العالمية بتقديرات معايرة حسب البلدان.	المدى المتوسط.	وحدة إدارة المخاطر المالية، وحدة السياسات المالية الكلية، مجلس الوزراء- الامانة العامة لشئون إدارة الأزمات والكوارث بمجلس الوزراء؛ بمساعدة فنية من شركاء التنمية.
6.4	استعراض منتصف المدة والاستعراض النهائي لتنفيذ استراتيجية تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث.	الاستعراض الدوري على المدى القصير والطويل.	وحدة السياسات المالية الكلية، ووحدة إدارة المخاطر المالية.

الملاحق

- ووفقا لمدونة شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي (المبدأ 2-3، المخاطر البيئية)، تشمل الممارسات المتقدمة في إدارة مخاطر المالية العامة المتعلقة بالكوارث نشر وتنفيذ إستراتيجية شاملة تجمع بين تقييم المخاطر، والتأهب لها، وتحويل المخاطر (مثل التأمين)، واحتياطات الموازنة، مدعومة بقدرات قوية للتنسيق والبيانات. وتعد إستراتيجية تمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث أداة مالية رئيسية يمكن أن تستخدمها وزارة المالية لإدارة مخاطر المالية العامة المرتبطة بالكوارث.
- وكانت الكوارث والأحداث غير الطبيعية أكبر مصادر مطالبات الاحتياطات العامة على مدى السنوات الست الماضية، وأبرزها جائحة كورونا، وتدايعات الحرب بين روسيا وأوكرانيا في عام 2022، والصراع في المنطقة في عام 2026.
- ويؤدي هذا إلى آثار مباشرة على الإنفاق الحكومي، حيث يتم صرف المدفوعات لاحتواء آثار الكارثة، مثل مدفوعات الإغاثة للسكان المتضررين؛ الإنفاق على إصلاح أو إعادة تأهيل البنية التحتية العامة المتضررة؛ ودعم إعادة تأهيل المساكن لفئات سكانية معينة؛ زيادة الإنفاق على الخدمات الصحية؛ زيادة التحويلات الاجتماعية قصيرة الأجل نتيجة للتباطؤ الاقتصادي في أعقاب الكوارث، مثل الدعم الصحي والطبي، أو الإعفاءات المؤقتة من الرهون العقارية أو الدين أو الضرائب؛ صرف مدفوعات للمستويات الحكومية دون الوطنية التي تواجه قيودا مالية في أعقاب الكوارث؛ تقديم إعانات مالية لشركات التأمين المملوكة للدولة أو المضمونة من الدولة لتمكينها من الوفاء بمطالبات التأمين؛ تقديم الدعم المالي إلى شركات التأمين الخاصة المتعثرة بسبب شدة مطالبات الكوارث؛ والمصرفيات الناشئة عن الضمانات الصادرة لكيانات عامة أو خاصة تكبدت خسائر مرتبطة بالكوارث. فعلى سبيل المثال، قد تواجه الحكومة ضغوطا لتمويل استعادة الخدمات العامة المقدمة بموجب عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص حيث لا تكون أصول الشراكة بين القطاعين العام والخاص مؤمنة ضد الكوارث، إلى جانب إمكانية خفض تكاليف خدمة الدين في حالة إصدار سندات "الكوارث".
- ويمكن أن يؤدي أيضا إلى تغيرات في الإيرادات الحكومية نتيجة للكوارث: على سبيل المثال، انخفاض الإيرادات الضريبية بسبب التأثير السلبي للكوارث على دخل الأفراد والشركات، وعلى استخراج الموارد الطبيعية واستهلاكها، فضلا عن تعطيل عمليات المؤسسات العامة (بما في ذلك استخراج الموارد الطبيعية)، مما يؤدي إلى تغيرات في الدخل والإنتاج ومن ثم مخاطر على الضرائب وأرباح الأسهم المحولة إلى الحكومة. ويمكن أيضا أن تتعطل عمليات محصلي الإيرادات. ومن ناحية أخرى، قد تزيد إيرادات التأمين ضد الكوارث، بما في ذلك التأمين العام على المباني من صناديق التأمين ضد الكوارث أو شركات إعادة التأمين الدولية.
- وتنبع بعض الآثار غير المباشرة على النفقات والإيرادات من احتمال تدهور الظروف التي يمكن للحكومة في ظلها إعادة تمويل الدين العام أو إصدار ديون إضافية، أو إجراء تخفيضات ضريبية متعمدة بعد وقوع الكوارث لدعم النشاط الاقتصادي (كما حدث في تجربة جائحة كورونا)، أو دعم المالية العامة لتحفيز الاقتصاد في أعقاب الكوارث، مثل المنح والدعم. أو ضخ رؤوس الأموال في قطاعات أو مناطق رئيسية، أو حوافز ضريبية لتشجيع الاستثمارات الجديدة.
- وقد تتراجع أيضا أسواق الأوراق المالية المحلية، مما يقلل من قيمة محافظ الأصول المالية العامة؛ وقد تؤدي حالة عدم اليقين التي أعقبت الكارثة إلى انخفاض سعر الصرف مع تدهور ميزان المعاملات الجارية، مما يرفع قيمة الدين العام بالعملة المحلية في البلدان التي ترتفع فيها مخاطر الدين المقومة بالعملات الأجنبية.
- وتعمل إستراتيجية تمويل التصدي لمخاطر الكوارث كمنصة للسياسات لتنسيق الجهود الرامية إلى تدعيم الصمود الاجتماعي في مجالات المساعدات الاجتماعية المستجيبة للصدمات، والدعم المصرفي، والتأمين على غير الحياة.

- ويتيح وضع إستراتيجية لتمويل التصدي لمخاطر الكوارث فرصة مهمة لتبسيط وتيسير تقديم المساعدات النقدية والعينية المتعلقة بالكوارث. وتظهر التجارب الدولية أن بناء الحماية الاجتماعية التكيفية يتطلب تدخلات منهجية لتدعيم الأطر المؤسسية، وإنشاء آليات تنفيذ متفق عليها مسبقاً، وتعزيز الاستعداد المالي، وتحسين إمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بالمخاطر والإنذار المبكر.
- وطبقاً لمشروع الخطة الوطنية للتكيف مع التغيرات المناخية، فقد تم الوصول للخريطة التلخيصية للجفاف في مصر وفق مؤشر (SPEI - 1961-2020) التالية موضحة شدة تأثير التغيرات المناخية على تغيرات درجات الحرارة في جميع محافظات الجمهورية فيما يلي:

الشكل 13 - للخريطة التلخيصية للجفاف في مصر وفق مؤشر SPEI - 1961-2020



المصدر: مشروع الخطة الوطنية للتكيف مع التغيرات المناخية.

- وعلى ذلك فإن تضافر جهود جميع جهات الدولة لمواجهة الكوارث أمر حتمي والذي سعت الدولة للوصول الى خطط لسرعة الاستجابة لمواجهه الكوارث والأزمات والعمل على تخفيف الآثار الناجمة عنها باستخدام العديد من الأدوات التشريعية / القانونية، تعزيز الحوكمة واستخدام الأدوات التمويلية المناسبة لذلك.

الجدول 5 – ملخص القوانين المنظمة لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مصر

المناطق	الأطر القانونية والتنظيمية
إدارة مخاطر الكوارث	- القانون رقم 162 لسنة 1958 في شأن حالة الطوارئ. - قرار مجلس الوزراء رقم 905 لسنة 2024. - المرسوم رقم 86 لسنة 2019 الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. - الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث 2030.
المالية العامة	- قانون المالية العامة الموحد الصادر بالقانون رقم 6 لسنة 2022. - القانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم العقود التي تبرمها الجهات العامة. - قرار وزير المالية رقم 454 لسنة 2025. - القوانين الفردية التي تحكم الصناديق المتخصصة (مثل قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 126 لسنة 2014 بإنشاء صندوق التكافل الزراعي، والقانون رقم 9 لسنة 2009 بشأن البيئة).
المرونة الاجتماعية	- قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2025. - قانون التأمين الموحد الصادر بالقانون رقم 155 لسنة 2024. - القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية. - إستراتيجية الشمول المالي 2030-2026 (قيد الإعداد). - الإطار الوطني للحماية الاجتماعية 2030-2025 (قيد الإعداد).

- تهدف رؤية مصر 2030 إلى أن تصبح مصر اقتصادا تنافسيا ومتوازنا ومتنوعا يقوم على مجتمع عادل وشامل للجميع وتشاركي. وتشمل إصلاحات السياسات ذات الأولوية ذات الصلة بإستراتيجية تمويل التصدي لمخاطر الكوارث توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية؛ تعزيز الشمول المالي لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة؛ ورصد آثار الظواهر الجوية البالغة الشدة؛ وترشيد الإنفاق الحكومي؛ وتوطيد الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكم مهام الدولة؛ وتحسين أنظمة رصد وتقييم وإدارة مخاطر المالية العامة.
- وزادت مصر التزاماتها البيئية الدولية في عام 2023، بما في ذلك بناء نظام مؤسسي فعال لإدارة الأزمات والكوارث وتحسين أنظمة التنبؤ والإنذار المبكر.
- تحدد إستراتيجية التمويل الوطنية المتكاملة لمصر (2024) الاحتياجات التمويلية الإرشادية لأهداف التنمية المستدامة، وتغطي مجالات مثل الحماية الاجتماعية والتكيف مع تغير المناخ. كما يحدد خيارات الإصلاح لتمكين تمويل أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك خفض الدعم العام، وزيادة استخدام شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة، وبذل جهود أكبر لترشيد استخدام موارد التمويل المحلية والدولية.
- تحدد الإستراتيجية الوطنية لتغير المناخ 2030 أهدافا للتخفيف من مخاطر تغير المناخ والتكيف معها وإنشاء أنظمة متعددة القطاعات للإنذار المبكر.
- تحدد الإستراتيجية الوطنية لتغير المناخ 2050 خارطة طريق لتحقيق الأهداف الفرعية ذات الصلة من رؤية مصر 2030، وتحدد خمسة أهداف إستراتيجية رئيسية: (1) تحقيق نمو اقتصادي مع خفض الانبعاثات في مختلف القطاعات؛ (2) بناء القدرة على مواجهة تغير المناخ والتخفيف من آثاره السلبية؛ (3) تحسين حوكمة وإدارة العمل

المناخي؛ (4) تحسين البنية التحتية لتمويل الأنشطة المناخية؛ (5) تعزيز البحث العلمي ونقل التكنولوجيا وإدارة المعارف وإذكاء الوعي.

الملحق 3: أنظمة الحماية الاجتماعية والاستجابة للصدمات في مصر

- يقدم هذا المرفق الخلفية المرجعية والتشخيصية التي تستند إليها الأولوية الإستراتيجية 2 (الفصل 4): حالة الحماية الاجتماعية والمساعدات المستجيبة للصدمات في مصر.

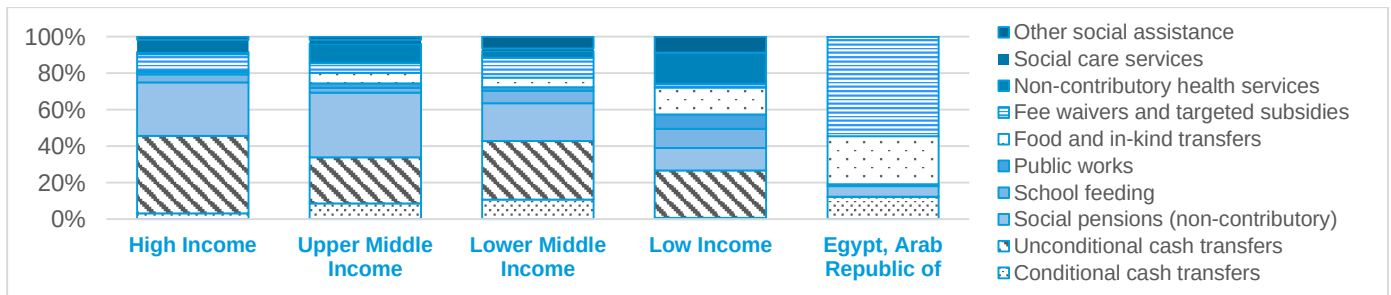
1. مقدمة:

يشير مؤشر المرونة الاجتماعية إلى مدى قدرة الأفراد والأسر والشركات على تحمل الكوارث وإعادة بناء سبل كسب عيشهم بعد ذلك، بما يتماشى مع إطار صندوق النقد الدولي للصمود في وجه الكوارث. وتتيح هذه الإستراتيجية فرصة لإعطاء الأولوية لسياسات الصمود الاجتماعي التي توازن بين الدعم العام الموجه توجيهها جيدا وآليات المساعدة الذاتية للأسر والشركات.

2. دور المساعدات الاجتماعية في الاستجابة للصدمات

ويتزايد اعتبار توفير الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التأمين الاجتماعي والصحي، والتدخلات في سوق العمل، والمساعدات الاجتماعية الموجهة، ركيزة بالغة الأهمية للاقتصاد الكلي للتنمية المستدامة في مصر. وبالمقارنة مع البلدان النظيرة، اعتمدت المساعدات الاجتماعية التقليدية في مصر على الإعفاء من الرسوم والدعم والتحويلات العينية مع استخدام ديناميكي متطور يدعم طوال الوقت ضم اسر جديدة لقوائم تلقي المساعدات النقدية وتخارج اخري. ومع ذلك، وكما هو مبين في رؤية مصر 2030 والخطاب الوطني بشأن التنمية الشاملة للجميع، ينظر بشكل متزايد إلى التحويلات النقدية الموجهة على أنها وسيلة للاستثمار في رأس المال البشري الإستراتيجي. وتعمل هذه البرامج، مدعومة بانضباط المالية العامة في إطار المالية العامة متوسط الأجل والرصد المستند إلى النتائج، على الحد من التفاوتات المكانية والتفاوتات بين الأجيال، وتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الأساسية كشرط أساسي لتحقيق تكافؤ الفرص الاقتصادية.

الشكل 14 - توزيع تدابير المساعدة الاجتماعية في مصر خلال الفترة 2020-2023



المصدر: خبراء البنك الدولي 2023

- يدمج قانون الضمان الاجتماعي رقم 12 لسنة 2025 برنامج تكافل وكرامة بوصفه برنامج التحويلات النقدية الوحيد في مصر. بدأ برنامج تكافل وكرامة، الذي تنفذه وزارة التضامن الاجتماعي، في عام 2015 بوصفه برنامج المساعدات الاجتماعية الرئيسي في مصر. ويستهدف برنامج تكافل، وهو مكون التحويلات النقدية المشروطة في البرنامج، الأسر الفقيرة التي لديها أطفال، ويربط صرف المزايا بمعدلات الانتظام في الدراسة (أكثر من 80%) والمتابعة الصحية (ثلاث زيارات للأمهات والأطفال). ويستهدف برنامج كرامة، وهو مكون الدعم غير المشروط في البرنامج، كبار السن (65 عاما فأكثر)، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأيتام، والنساء اللواتي بلغن

سن 50 عاما دون زواج أو عمل، والأرامل، والمطلقات والمهجورات، وزوجات السجناء الذين ليس لديهم أطفال، وهم أفراد غير قادرين على العمل وليس لهم دخل ثابت. ويعمل برنامج تكافل وكرامة في جميع المحافظات ويغطي 4.7 مليون أسرة معيشية بحلول عام 2025. وتستحوذ محافظات الصعيد والمحافظات الحدودية على أكبر نسبة من المستفيدين، مما يعكس تركيز البرنامج على المناطق التي بها أعلى معدلات للفقر.

- وتعمل وزارة التضامن الاجتماعي على تعزيز الشمول المالي والاقتصادي للأسر المعيشية، وتخريجها من التاهيل لبرنامج تكافل وكرامة، من خلال عدد كبير من البرامج والمبادرات مثل برنامج فرصة وبرنامج باب أمل ومبادرة قرية بلا فقر وأنشطة صندوق دعم الصناعات الريفية التابع للوزارة وغيرها من التدخلات التي تهدف الى تمكين الأسر اقتصادياً وتم إطلاق برنامج فرصة في عام 2021، وجرى تجربته في ثماني محافظات، ويتألف من مسارين: العمل الحر والعمل بأجر، وتقديم التدريب على مهارات العمل والتوعية المالية. ويتلقى المستفيدون في كلا المسارين تدريباً مستمراً لتشجيع سلوكيات الادخار وتعزيز الشمول المالي، مما يساعدهم على إدارة المخاطر بشكل أفضل. وبالنسبة للمشاركين في مسار العمل الحر (ومعظمهم مقترضون لأول مرة)، أنشئت نافذة للإقراض الأصغر داخل صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية لتشجيع ريادة الأعمال. في 2025-2026، أنشأت وزارة التضامن الاجتماعي المنظومة المالية الاستراتيجية للتمكين الاقتصادي. صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3535 لسنة 2025 برئاسة وزارة التضامن الاجتماعي لبرنامج المنظومة المالية الاستراتيجية للتمكين الاقتصادي الذي يستهدف إتاحة الخدمات المالية الخاصة بخطط الحماية الاجتماعية والتمكين الاقتصادي، وتعظيم الاستفادة من البرامج والمنتجات المالية والمصرفية والتأمينية والبنية التحتية الحالية، وإنشاء قاعدة بيانات موحدة للمستفيدين من أجل تيسير وضمان الوصول إلى الفئات الأكثر احتياجاً، وإنشاء منظومة إلكترونية موحدة، وتوحيد الجهود ومنافذ تقديم الخدمة الخاصة بأعضاء المنظومة فيما يتعلق ببرامج الحماية الاجتماعية والتمكين الاقتصادي، والربط بين الخدمات التي تقدمها الجهات أعضاء المنظومة وتوفيرها إلكترونياً بما يساعد على تسهيل وصول المواطنين إليها. ووقعت وزارة التضامن الاجتماعي بهذا الشأن حتى تاريخه. يشترك في تنفيذ أنشطة المنظومة العديد من الجهات: وزارة التضامن الاجتماعي، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وزارة المالية، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة التنمية المحلية، وزارة العمل، هيئة الرقابة الإدارية، المجلس القومي للمرأة، البنك المركزي المصري، هيئة الرقابة المالية، الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعي، البنك الزراعي المصري، الهيئة القومية للبريد، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والإنعاش الريفي. جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر. وقعت وزارة التضامن الاجتماعي 14 بروتوكول تعاون مع 56 جهة شريكة في التنفيذ منها بنك ناصر الاجتماعي وهيئة البريد المصري والمجلس القومي للمرأة وشركة "إي فاينانس" لتكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية وصندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والإنعاش الريفي والشركة المصرية للاستعلام الائتماني ومؤسسة دلتا لريادة الأعمال المجتمعية ومؤسسة ساويرس للتنمية ووزارة الزراعة والتحالف الوطني للعمل الأهلي التنموي والهيئة القبطية الانجيلية ووزارة التنمية المحلية وشركة "منجم" للاستثمار في الذهب وبنك مصر. تم تطوير منصة "تمكين" بالتعاون مع مجموعة "إي فاينانس"، لإدارة مشروعات نقل الأصول الإنتاجية والإقراض متناهي الصغر، وتم تسجيل إجمالي عدد 964.176 مشروع على المنصة، من بينهم عدد 419.662 مشروع لمستفيدي تكافل وكرامة، وعدد 544.514 من غير مستفيدي تكافل وكرامة. تقدم المنظومة المالية حزمة من المنتجات، تضم 10 حزم، توسيع إتاحة الخدمات المالية والمصرفية عبر القنوات المكانية والرقمية ولأول مرة على نطاق وطني، خدمات غير مصرفية تشمل برامج التوعية وبناء القدرات المالية، الإقراض متناهي الصغر للمشروعات وريادة الأعمال، الشمول المالي الرقمي من خلال الادخار والإقراض عبر تطبيق تحويشة، الذهب المرقم كأداة ادخارية آمنة ومرحلة تُقدم لأول مرة، برامج التشغيل والتدريب لربط المهارات بسوق العمل، برنامج "أصول" لنقل الأصول الإنتاجية للمناطق الأكثر احتياجاً وتمكين الأسر اقتصادياً، التسويق للحرف والمنتجات المصرية وتعزيز سلاسل القيمة، التأمين متناهي الصغر المبتكر بما يشمل منتجات Nano Insurance لأول مرة، مشروعات لدعم الزراعات الاستراتيجية وتعزيز الأمن الغذائي (القمح - و

جاري دراسة مشروع التمور)، وكذا المشروعات الصناعية كثيفة العمالة - صناعة الملابس للتصدير والسجاد الحرير. تم ربط قاعدة بيانات برنامج "تحويشة" ببرنامج تكافل وكرامة لدمج الخدمات المالية، مع إتاحة استخدام بطاقات الدعم النقدي في عمليات الادخار دون الحاجة لإصدار بطاقات جديدة، مما خفّض التكاليف ورفع الكفاءة. كما أُتيح عبر التطبيق خدمات بنك ناصر الاجتماعي، ومنها الاستثمار في الذهب، بما يعزز تمكين المرأة اقتصاديًا، وذلك خلال العام المالي 2025/2024. تم نقل منصة "أيادي مصر" لإشراف وزارة التضامن (صندوق دعم الصناعات الريفية) لتصبح الذراع التسويقي الرسمي للمنظومة، وجاري تطوير خطة تشغيلها لدعم المستفيدين في تسويق منتجاتهم إلكترونياً، وتحليل الطلب، وربط المنتجين بالأسواق المحلية والدولية، وذلك خلال العام المالي 2025/2024. تم بدء التشغيل التجريبي للمنظومة المالية الاستراتيجية داخل عدد من مكاتب البريد وإدارات التضامن الاجتماعي والوصول إلى أكثر من 4,200 نقطة خدمة لبنك ناصر الاجتماعي عبر مكاتب البريد المصري الموزعة على مستوى الجمهورية. وتم تدريب 1500 متدرب في 27 محافظة على تشغيل منصة نظام إدارة معلومات أنشطة التمكين الاقتصادي "تمكين"، وتم ميكنة عدد من الإدارات الاجتماعية.

- في السنة المالية 2026/2025، تضمنت موازنة المساعدات الاجتماعية للمستفيدين زيادة بنسبة 25٪ في التحويلات الشهرية في إطار برنامج تكافل وكرامة ابتداء من أبريل 2025 (بإجمالي إنفاق يقدر بنحو 54 مليار جنيه)، والعلاج الطبي الطارئ للمستفيدين من برنامج تكافل وكرامة (3.2 مليار جنيه)، والتمكين الاقتصادي لخريجي البرنامجين (11 مليار جنيه). وفي المرحلة المقبلة، يتيح الاستخدام المتزايد لبرامج التحويلات النقدية الموجهة فرصاً لتدعيم قدرة المساعدات الاجتماعية على الاستجابة للصدمات في حالة وقوع كارثة.

الجدول 6 - أمثلة على مساندة الحكومة والمجتمع المدني في التصدي للصدمات

الجهة	وصف الدعم	فعالية / حدث
الحكومة - الدعم النقدي		
وزارة التضامن الاجتماعي	تكافل وكرامة (400 جنيه إضافية لكل أسرة)	زيادات الأسعار بسبب الصراعات الإقليمية
وزارة التضامن الاجتماعي	مساعدة استثنائية	مدفوعات روتينية لمرة واحدة لكل شخص متضرر من الجفاف/التصحر والمزارعين
وزارة التضامن الاجتماعي	التعويضات (100 مليون جنيه إجمالاً)**	عاصفة التين خلال عام 2020
وزارة التضامن الاجتماعي	التعويض (10 آلاف جنيه عن فقدان أحد أفراد الأسرة / ألف جنيه للمصابين)	فيضانات/سيول صعيد مصر/البحر الأحمر في 2016
وزارة التضامن الاجتماعي	التعويض (10 آلاف جنيه لمن فقد أحد أفراد الأسرة)	فيضانات/سيول الإسكندرية / دلتا النيل في 2015
وزارة الزراعة	تعويض مربّي الدواجن (5 جنيهات لكل طائر مسقط و3 جنيهات لكل طائر حي)	إنفلونزا الطيور في عام 2006
الدعم الحكومي والعيني		

وزارة التموين	الحصص الغذائية (400 جنيه إضافية لكل أسرة)	زيادات الأسعار بسبب الحرب الإقليمية
مبادرة حياة كريمة	إعادة بناء المنازل (أكثر من 500 منزل)	سيل أسوان 2021
وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية	المسكن البديل	سيل أسوان 2021
وزارة التضامن الاجتماعي	الوجبات والبطانيات	فيضانات/سيول الإسكندرية / دلتا النيل في 2015
المساندة الإنسانية النقدية والعينية		
الهلال الأحمر المصري	تقديم المساعدات الغذائية والإغاثية والنقدية إلى 5 آلاف نازح	عاصفة التين خلال عام 2020
الهلال الأحمر المصري	الإغاثة العينية لما يصل إلى 10 آلاف شخص	فيضانات/سيول صعيد مصر/البحر الأحمر في 2016

- يتضمن قانون الضمان الاجتماعي رقم 12 لسنة 2025 أحكاماً بشأن تقديم مساعدات استثنائية في حالة الكوارث. وعند الحاجة، تقوم وزارة التضامن الاجتماعي رأسياً بتوسيع المزايا المقدمة للمستفيدين من برنامجي تكافل وكرامة، وذلك استجابة للزيادات الأخيرة في الأسعار المرتبطة بالصراعات الإقليمية. كما تتوسع الوزارة أفقياً على نطاق محدود من خلال تقديم مساعدات نقدية استثنائية للأسر المؤهلة غير المستفيدة من برنامج تكافل وكرامة مثل المتضررين من التصحر.

الشكل 15 - خريطة أدوات المرونة الاجتماعية في مصر - البرامج الفعلية وواقع التغطية

تغطية واسعة تغطية جزئية فجوة قائمة الصف المميز بهذا اللون يمثل الحلقة الأضعف					
الشرحية /قطاع السوق	الادخار	المنح والتحويلات	الائتمان والتمكين	التأمين	الخدمات والبنية التمكينية
دخل مرتفع / شركات كبيرة	ودائع وأوعية ادخارية مصرفية	لا تنطبق	قروض مصرفية + ضمانات ائتمانية	تأمين تجاري على الأصول والحياة	التأمين الصحي الشامل تعميم تدريجي بالمحافظات حياة كريمة بنية تحتية وخدمات بالريف السجل أساس الاستهداف السريع وقت الأزمات الاجتماعي الموحد
دخل متوسط / شركات صغيرة ومتوسطة	شهادات ادخار وحسابات بنكية	الدعم التموييني (بطاقات التمويين والخبز المدعوم)	مبادرات التمويل الميسر + جهاز تنمية المشروعات	التأمينات الاجتماعية (قانون 148 لسنة 2019)	
العمالة غير المنتظمة وغير الفقراء المعرضون للخطر (الحلقة الأضعف)	شهادة أمان المصريين + ادخار غير رسمي جمعيات	الدعم التموييني + مساعدات التضامن الاستثنائية + دعم العمالة غير المنتظمة	التمويل متناهي الصغر + القرض الحسن بنك ناصر	شهادة أمان + التأمين متناهي الصغر	
الفقراء	مجموعات الادخار والإقراض (فرصة + صندوق دعم الصناعات + بنك ناصر)	تكافل وكرامة + الدعم التموييني + مساعدات بنك ناصر الاجتماعي	فرصة + باب أمل (مسار التخرج نحو العمل)	تأمين الماشية + صندوق التأمين الزراعي التبادلي	

طبقة الاستجابة للخدمات: توسع رأسي (زيادة قيمة الدعم)، وأفقي (ضم أسر جديدة) في تكافل وكرامة ضمن الحزم الاجتماعية المتتالية منذ 2022 بالاستناد إلى السجل الاجتماعي الموحد

البعد التكيفي: كيف تتوسع منظومة الحماية الاجتماعية وقت الصدمات؟



الخلاصة: قوة المنظومة المصرية ليست في تعدد البرامج فحسب، بل في قدرتها على التمدد والانكماش استجابة للخدمات وهو جوهر مفهوم الحماية الاجتماعية التكيفية، وتظل الأولوية سد فجوة "الحلقة الأضعف" لدى العمالة غير المنتظمة.

المصدر: خبراء وزارة التضامن الاجتماعي 2026

الملحق 4: مشاركة مصر في مؤتمرات الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (COP1-COP30)

- نظرا لأهمية تغير المناخ لمصر والعالم بأسره، تم عقد العديد من المؤتمرات المناخية لحث جميع الدول على اعتماد بروتوكولات للتخفيف من آثار تغير المناخ، شاركت فيها مصر. فيما يلي ملخص لمؤتمرات المناخ من عام 1995 إلى عام 2025، مع تحديد دور مصر في كل منها:

الجدول 7 - ملخص لمؤتمرات المناخ من عام 1995 إلى عام 2025، مع تحديد دور مصر

المؤتمر	المكان	القرارات والالتزامات الرئيسية	ما تم إنجازه على أرض الواقع	دور مصر
المؤتمر الأول لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1995)	برلين - ألمانيا	إطلاق تفويض برلين لبدء مفاوضات بشأن التزامات ملزمة بخفض الانبعاثات.	مهدت الطريق لاعتماد بروتوكول كيوتو بعد ذلك بعامين.	وشاركت مصر ضمن الدول المؤسسة لمسار التفاوض وأكدت على مبدأ العدالة المناخية ومسؤولية الدول المتقدمة.
المؤتمر الثاني لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1996)	جنيف - سويسرا	إدراك الحاجة إلى التزامات ملزمة قانونا بالحد من الانبعاثات.	تسارعت خطى مفاوضات بروتوكول كيوتو.	أيدت الموقف الأفريقي والعربي الرافض لفرض التزامات على الدول النامية.
المؤتمر الثالث لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1997)	كيوتو - اليابان	اعتماد بروتوكول كيوتو كأول اتفاقية ملزمة لخفض الانبعاثات في البلدان الصناعية.	دخل البروتوكول حيز النفاذ في عام 2005، وأنشئت أسواق الكربون وآلية التنمية النظيفة.	شارك في المفاوضات وأكد على حق البلدان النامية في التنمية المستدامة.
المؤتمر الرابع لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1998)	بوينس آيرس - الأرجنتين	اعتماد خطة عمل لتنفيذ بروتوكول كيوتو.	مواصلة إعداد القواعد التنفيذية للبروتوكول.	دعم آليات التمويل ونقل التكنولوجيا للبلدان النامية.
مؤتمر الأطراف الخامس (1999)	بون - ألمانيا	استكمال الجوانب الفنية لتنفيذ بروتوكول كيوتو.	التقدم المحرز في إعداد اللائحة التنفيذية.	وواصلت تأييد الموقف الأفريقي في المفاوضات.

مؤتمر الأطراف السادس (2001-2000)	لاهاي (هولندا)/ بون (ألمانيا)	استكمال المفاوضات بعد تعثرها بشأن آليات التنفيذ.	مهدت الطريق لاعتماد اتفاقيات مراكش.	ساعد على تقريب المراكز داخل مجموعة البلدان النامية.
مؤتمر الأطراف السابع (2001)	مراكش - المغرب	اعتماد اتفاقيات مراكش المنظمة لتنفيذ بروتوكول كيوتو.	بدء التطبيق العملي لآليات البروتوكول.	أيدت اعتماد الاتفاقيات وعززت التمويل للبلدان الأفريقية.
المؤتمر الثامن لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2002)	نيودلهي - الهند	التركيز على التكيف والتنمية المستدامة.	توسيع نطاق برامج التكيف في البلدان النامية.	دعا إلى إعطاء الأولوية لأفريقيا في تمويل الأنشطة المناخية.
المؤتمر التاسع لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2003)	ميلانو - إيطاليا	وضع قواعد آلية التنمية النظيفة ومشاريع التشجير.	زيادة مشروعات تخفيض الانبعاثات في البلدان النامية.	دعم نقل التكنولوجيا واستخدام آليات التنمية النظيفة.
المؤتمر العاشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2004)	بوينس آيرس - الأرجنتين	الاستعراض العشري للاتفاقية وبدء التفكير في مرحلة ما بعد كيوتو.	بدء المناقشات بشأن الاتفاقية العالمية الجديدة.	شددوا على ضرورة مواصلة تقديم الدعم المالي للبلدان النامية.
المؤتمر الحادي عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2005)	مونتريال - كندا	بدء مفاوضات ما بعد كيوتو.	إطلاق مسار جديد للتفاوض.	المشاركة في صياغة رؤية البلدان النامية.
المؤتمر الثاني عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2006)	نيروبي - كينيا	تدعيم تدابير التكيف في أفريقيا.	زيادة الاهتمام الدولي بالتكيف.	تركز على احتياجات القارة الأفريقية.
المؤتمر الثالث عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2007)	بالي - إندونيسيا	اعتماد خارطة طريق بالي نحو التوصل إلى اتفاق عالمي جديد.	بدء المفاوضات التي توجت باتفاق باريس.	ساندت التوصل إلى اتفاق شامل وعادل.
المؤتمر الرابع عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2008)	بوزنان - بولندا	إنشاء صندوق التكيف.	وبدأ الصندوق في تمويل مشروعات فعلية.	مساعدة زيادة التمويل للبلدان النامية.

المؤتمر الخامس عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2009)	كوبنهاغن - الدانمرك	هدف الحد من الاحترار إلى أقل من درجتين مئويتين.	تقديم التعهدات الوطنية الطوعية الأولى.	دافع عن حقوق أفريقيا في التمويل والتكيف.
مؤتمر الأطراف السادس عشر (2010)	كانكون - المكسيك	إنشاء صندوق المناخ الأخضر.	بدأ تمويل مشروعات المناخ العالمية.	دعم إنشاء الصندوق وزيادة موارده.
المؤتمر السابع عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2011)	ديربان - جنوب أفريقيا	إطلاق منهاج ديربان للتفاوض على اتفاق عالمي.	مهدت الطريق لاعتماد اتفاق باريس.	شاركت بنشاط في المجموعة الأفريقية.
المؤتمر الثامن عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2012)	الدوحة - قطر	تمديد بروتوكول كيوتو حتى عام 2020.	استمرار الالتزامات للبلدان الصناعية المشاركة.	أيدت استمرار الإطار القانوني للاتفاق.
المؤتمر التاسع عشر لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2013)	وارسو - بولندا	إنشاء آلية الخسائر والأضرار.	وأصبحت هذه الآلية فيما بعد أساس صندوق الخسائر والأضرار.	دعم حقوق البلدان المتضررة من تغير المناخ.
الدورة العشرون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2014)	ليما - بيرو	اعتماد مسودة اتفاق باريس وآلية المساهمات الوطنية لمكافحة تغير المناخ.	وبدأت البلدان في إعداد خططها الوطنية.	شارك في تشكيل المواقف التفاوضية للبلدان الأفريقية.
المؤتمر الحادي والعشرين لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2015)	باريس - فرنسا	اعتماد اتفاق باريس وهدف الارتفاع بين 1.5 ودرجتين مئويتين.	ودخل الاتفاق حيز النفاذ في عام 2016 وانضمت إليه معظم بلدان العالم.	شارك في المفاوضات، ثم وقع الاتفاق وصدقت عليه.
المؤتمر الثاني والعشرين لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2016)	مراكش - المغرب	بدء تنفيذ اتفاق باريس ووضع قواعد تنفيذها.	مواصلة إعداد اللوائح التنفيذية.	التركيز على التمويل والتكيف في أفريقيا.

المؤتمر الثالث والعشرين لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2017)	بون - ألمانيا (برئاسة فيجي)	إطلاق حوار تالانوا لرفع مستوى الطموح المناخي.	ساهم في تحديث التعهدات الوطنية.	ساندت الموقف الأفريقي بشأن التمويل والتكيف.
المؤتمر الرابع والعشرين لأطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2018)	كاتوفيتسه - بولندا	اعتماد دليل قواعد اتفاق باريس.	توحيد الشفافية وقواعد الإبلاغ عن الانبعاثات.	شارك في صياغة قواعد التنفيذ.
الدورة الخامسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2019)	مدريد - إسبانيا (برئاسة شيلي)	التركيز على الطموح المناخي والخسائر والأضرار.	تقدم محدود وتأجيل بعض الملفات المثيرة للجدل.	دعت إلى زيادة التمويل المقدم للبلدان النامية.
الدورة السادسة والعشرين من مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2021)	غلاسكو - المملكة المتحدة	اعتماد ميثاق غلاسكو للمناخ، والدعوة إلى الحد من الاعتماد على الفحم ورفع مستوى الطموح المناخي.	تحديث العديد من الخطط الوطنية، وإطلاق تعهدات بشأن غاز الميثان والغابات.	كثف استعداداته لاستضافة مؤتمر الأطراف السابع والعشرين وأطلق مبادرات التكيف الأفريقية.
مؤتمر الأطراف السابع والعشرين (2022)	شرم الشيخ - مصر	إنشاء صندوق الخسائر والأضرار واعتماد خطة تنفيذ شرم الشيخ.	وبدأ الصندوق عمله وبدأ تنفيذ مبادرات دولية في مجالات الغذاء والمياه والطاقة.	واستضافت مصر المؤتمر وترأسته، وحققت واحدا من أهم المعالم التاريخية في المفاوضات المناخية بالموافقة على إنشاء صندوق الخسائر والأضرار، إلى جانب إطلاق عدد من المبادرات الدولية.
مؤتمر الأطراف الثامن والعشرين (2023)	دبي - الإمارات العربية المتحدة	أول تقييم عالمي لاتفاق باريس، والدعوة إلى التحول بعيدا عن استخدام الوقود الأحفوري ومضاعفة الطاقة	زيادة الاستثمارات في الطاقة المتجددة وتحديث التعهدات الوطنية.	وتابعت مصر تنفيذ نتائج مشروع شرم الشيخ ودعت إلى التعجيل بتفعيل صندوق الخسائر والأضرار.

المتجددة بواقع ثلاثة
أضعاف بحلول عام
2030.

الدورة التاسعة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2024)	باكو - أذربيجان	الاتفاق على هدف عالمي جديد لتمويل الأنشطة المناخية وتدعيم قواعد سوق الكربون.	وبدأت إجراءات تنفيذ آليات التمويل الجديدة، مع استمرار المفاوضات بشأن تفاصيلها.	دعت إلى زيادة التمويل المخصص للبلدان الأفريقية والبلدان النامية.
الدورة الثلاثون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (2025)	بيليم - البرازيل	التركيز على تحديث المساهمات الوطنية لمكافحة تغير المناخ، وتسريع وتيرة تنفيذ اتفاق باريس، وحماية الغابات.	وبدأت البلدان في تقديم خطط مناخية أكثر طموحاً، ويجري تقييم التنفيذ.	وشاركت مصر في المفاوضات، مشددة على أولوية التمويل والتكيف ونقل التكنولوجيا للبلدان النامية.