

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٣٦)

أثر تطبيق اللامركزية
على تنمية المحافظات المصرية
(بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)

**أثر تطبيق اللامركزية
على تنمية المحافظات المصرية
(بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)**

**القاهرة
2012**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم

فى إطار مواصلة المعهد لأداء رسالته فى خدمة قضايا التنمية والتخطيط يصدر المعهد سلسلة قضايا التخطيط والتنمية لإتاحة نواتجه الفكرية العلمية لمتخذى القرار وللمتخصصين والباحثين والدارسين ذوى الاهتمام.

حيث تقدم سلسلة (قضايا التخطيط والتنمية) نتاج مثابرة ودأب فرق بحثية علمية من داخل المعهد مع الإستعانة ببعض الخبرات من ذوى الخبرة العلمية والعملية من خارجه فى دراسة الموضوعات التى تعكس التوجهات الرئيسية للمعهد فى خطة بحوثه السنوية.

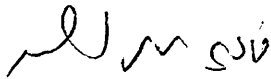
ويبقى سعيماً دائماً على مسار رؤية تضىء طريق المستقبل بمقارنات عالمية وإقليمية ومحلية بما يخدم قضايا التنمية المستدامة ورخاء مصرنا الحبيبة.

وندعو الله ان يقدم هذا العمل صورة تليق بتاريخ ومكانة معهدنا العريق بما يتواكب مع تطلعاتنا وطموحاتنا نحو اثرء وتطوير جهودنا البحثية من أجل غداً أفضل لمصرنا وكافة شعوب العالم.

ولايسعنى إلا أن أتوجه بالشكر لكافة المشاركين من داخل معهد التخطيط القومى وغيره من المؤسسات العلمية المناظرة على الجهود المبذولة والتى تصب فى مصلحة الوطن.

والله ولى التوفيق،،،

مدير المعهد



أ.د. فادية محمد عبد السلام

الباحث الرئيسي
أ.د. فريد أحمد عبد العال

فريق البحث

أ.د. محمود مصباح عبد الرحمن
د. محمد عادل ندا
د. عزة محمد حسن يحيى
د. أشرف محمد العزب
د. أمل زكريا عامر
د. محمود عثمان
أ. كريمة محمد الصغير
أ. محمد فتحي عفيفي
أ. إسلام محمد محمود محمد

مستشارى البحث

أ.د. سيد عبد المقصود
أ.د. علا سليمان الحكيم

مراجعة البحث

د. عزت صالح النمرزيان

سكرتارية

زكية محمد السيد
ابتسام عبد الرحمن

المستخلص

مما لا شك فيه أن تطبيق اللامركزية ليس هدفا في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة بأبعادها، وقد تبنت الحكومة المصرية تطبيق اللامركزية من خلال البرامج الخاصة بقطاع التنمية المحلية، والتي تتضمن بعض البرامج الخدمية التي تنفذ من خلال المحافظات، وذلك باعتباره أحد القطاعات المؤثرة على الحياة اليومية للسكان، بحيث يتم تعميم الاستفادة من تطبيق اللامركزية في هذا القطاع، وقد استهدف ذلك تمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على مستواها بدء من تحديد الاحتياجات حسب الأولويات وتوزيع المخصصات إلى عمليات التنفيذ والمتابعة، امتدادا إلى عمليات الرقابة والمساءلة، بما يصب في مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات، ويساهم في مكافحة الفساد في المحليات. ومن ثم استهدفت الدراسة تقييم الآثار الإيجابية والسلبية المترتبة على تطبيق اللامركزية، وانعكاساتها على كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة، بما يتناسب مع احتياجات وتفضيلات السكان.

Abstract

There is no doubt that decentralization is not an end in itself, but it is a means to achieve comprehensive development dimensions. The Egyptian government has adopted decentralization through programs of the local development sector, which presents some services that are implemented through Governorates. And as a sector affecting the daily life of the population, universal access to decentralization in the sector was aimed at the empowerment of municipalities to manage the development process at its level, from the identification of needs, according to priorities and allocations, to the implementation and follow-up, in addition to the oversight and accountability. This includes further support of the powers and functions, and contribute to the fight against corruption in municipalities. The study aimed to assess the effects of positive and negative aspects of decentralization on the delivery of public services, according to the needs and preferences of the population.

الفهارس

أولاً- فهرس المحتويات

مقدمة الدراسة 1-10

الفصل الأول تجربة التنمية في المحافظات المصرية بين المركزية واللامركزية 11-35

1- تمهيد 12

2- معالجة البعد الإقليمي في الخطط المختلفة 13

3- المحاور الرئيسة لاستراتيجية التنمية الإقليمية 15

4- لامركزية التخطيط في التنمية المحلية 16

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية 28

6- التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية 31

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية 34

الفصل الثاني تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر 36-64

1- تمهيد 37

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط 39

3- الاتساق ما بين قانون التخطيط وغيره من القوانين وقرارات رئيس الجمهورية 52

4- التحديات 62

الفصل الثالث أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية 65-92

1- تمهيد 66

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية 67

1/2- في شأن اللامركزية والتنمية المحلية 67

أولاً - رأي بعض اخباء رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 68

ثالثاً- حدود التوسع في تطبيق اللامركزية 70

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية 71

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية 71

سادساً- مدى ملاءمة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية 72

سابعاً - الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 74

ثامناً- التهديدات (العقبات) التي تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 75

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك 78

عاشراً- أدوار المحافظين في اللامركزية 80

حادى عشر- دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية 80

ثانى عشر- تمكين المجتمعات المحلية 83

ثالث عشر- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية 84

رابع عشر- الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات 86

خامس عشر- مدى تحقيق الوحدة المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها 89

الفصل الرابع أثر تطبيق اللامركزية على زيادة قدرة وفعالية المجالس المحلية (في إدارة شئون المجتمع

المحلى 93-120

1. تمهيد 94
2. تطور دور المجالس المحلية 95
3. دور المجالس الشعبية المحلية في التنمية وإدارة شئون المجتمع المحلي 103
4. تقييم نظام المجالس المحلية في مصر بصفة عامة 104
5. قصور المشاركة الشعبية المحلية في مصر 107
6. دور المجالس الشعبية المحلية في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات في خطة التنمية المحلية 107
7. تقييم دور المجالس الشعبية المحلية في تحديد الاحتياجات وترتيب أولويات خطة التنمية المحلية 111
8. التقييم من خلال استطلاع رأى أعضاء المجالس الشعبية المحلية 113
9. رؤية حول نظام الإدارة المحلية في مصر 119

الفصل الخامس أثر تطبيق اللامركزية على دعم قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات (تقييم برامج

بناء القدرات في تطوير قدرات المحليات) 121-150

1. تمهيد 122
2. أهمية التدريب في بناء قدرات أفراد الإدارة المحلية 122
3. المبادرات الدولية في بناء قدرات اللامركزية 127
4. مجالات برامج بناء القدرات في مبادرة اللامركزية المصرية 131
5. دليل تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 137
6. وصف العملية التدريبية (مدخلات - أنشطة - مخرجات) 144
7. تقييم العملية التدريبية (سلبية - إيجابيات - مقترحات) 144
8. الرؤية المستقبلية 149

الفصل السادس أثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد في المحليات 151-181

1. تمهيد 181
2. تعريف الفساد 152
3. مؤشرات الفساد على المستوى العالمى 152
4. الفساد في مصر 153
5. المحليات وظاهرة الفساد 157
6. مكافحة الفساد 175
7. الخبرة الدولية في مواجهة الفساد 180

النتائج والتوصيات 182-194

الملاحق 195-228

ملخص الدراسة 229-245

المراجع 246

ثانياً- فهرس الجداول

مستسل	عنوان الجدول
1	مقارنة بين استثمارات المعتمدة للمحافظات بين عامي (2007/2008 و 2011/2012) 21
2	برامج التنمية المحلية 23
3	الاختلافات الأساسية ما بين الخطط الواردة في قانون التخطيط وقانون البناء 52
4	رؤية القيادات التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67
5	الآثار الايجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 69
6	آراء القادة التنفيذيين في حدود التوسع في تطبيق اللامركزية 70
7	آراء القادة التنفيذيين في أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية 71
8	متطلبات التطبيق الناجح للامركزية 72
9	مدى مناسبة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية 73
10	بعض الايجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 74
11	تهديدات تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 76
12	اتجاه القيادات التنفيذية نحو التنسيق المنظمي والعمل المشترك 79
13	أدوار المحافظين في اللامركزية 80
14	طرق دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية 81
15	ملاءمة موضوعات تدريب العاملين في المحليات لعملهم الحالي 84
16	إيجابيات البرامج التدريبية 85
17	سلبات البرامج التدريبية 86
18	الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات 88
19	مدى تحقيق الوحدة المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها 90
20	تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية في التنمية 113
21	أسباب نجاح المجالس الشعبية في التنمية 114
22	أسباب فشل المجالس الشعبية في التنمية 115
23	حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبية 116
24	مدى قيام المجلس التنفيذي للوحدة المحلية باختصاصاته 117
25	بعض المشكلات التي قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين 118
26	مدى مشاركة العاملين في المجلس الشعبي في الأنشطة 119
27	بيان بموضوعات برنامج المالية العامة والمشاركين فيها 133
28	بيان بموضوعات برنامج التخطيط بالمشاركة والمشاركين فيها 134
29	بيان بموضوعات برنامج الإدارة المحلية والمشاركين فيها 135
30	بيان بموضوعات برنامج الوعي العام والمشاركين فيها 136
31	بيان بموضوعات برنامج مهارات تكنولوجيا المعلومات والمشاركين فيها 137
32	ترتيب مصر في تقرير منظمة الشفافية الدولية وفقاً لتقرير عام 2010 154
33	المؤشر الكمي والنقدي للفساد خلال (يناير 2010 - ديسمبر 2010) 160
34	ترتيب المؤشر القطاعي للفساد خلال (يناير - ديسمبر 2010) 161

ثالثاً فهرس الأشكال

مستمل	عنوان الشكل
1	مقارنة بين الاستثمارات المعتمدة لدواوين عموم المحافظات خلال الفترة (2007/2008 و 2011/2012) 22
2	ترتيب الدول وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام 2010 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 154
3	تطور قيمة مؤشر مدركات الفساد لمصر خلال الفترة (1998-2010) 155
4	ترتيب مصر بين الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد عام 2010 155
5	اجمالي الاعداد التي تم رصدها بالصحف وعدد المواد الصحفية المتعلقة بالفساد خلال الفترة (يناير- ديسمبر 2010) 158
6	توزيع المواد الصحفية التي تناولت أخبار الفساد خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010) 159
7	توزيع نسب الشكاوى حسب الجهات المشكو ضدها 163
8	عدد حالات الفساد موزعة على القطاعات 164
9	المبالغ المهدرة موزعة على القطاعات "إهدار المال العام" 164
10	توزيع حالات الفساد التي تم الكشف عنها بالصحف وفقاً للقطاعات 165
11	توزيع قيمة الفساد وهدر المال العام خلال الفترة (ديسمبر 2009 - مارس 2010) 166
12	توزيع نسبة البلاغات المتعلقة بالفساد خلال الفترة (ديسمبر 2009 - مارس 2010) 166
13	توزيع المخالفات وفقاً لطبيعة المخالفة 168

رابعاً- فهرس الملاحق

مستمل	عنوان الملحق
1	متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات 196
2	مؤشر مدركات الفساد لعام 2010 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 225
3	الترتيب الدولي لمصر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد خلال الفترة من 1998-2010 226
4	تعريف المصطلحات الأساسية 227

مقدمة الدراسة

1- مقدمة:

لقد ظهرت الحاجة إلى دعم تطبيق اللامركزية في مصر باعتبارها حاجة أساسية لتأكيد حقوق المجتمع المحلي في صنع مستقبله وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإحداث توازن عمراني، اقتصادي، اجتماعي ومكاني على الحيز المصري، ومن خلال تأصيل أدوار الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ اختصاصاتها ووظائفها المحلية وعلى نحو يحقق الكفاءة والعدالة والمشاركة والشفافية والمساءلة، بهدف الوصول إلى إدارة محلية قوية وفاعلة، وذلك من خلال رسم واضح لأدوارها والتنسيق بينها وبين أدوار المؤسسات المركزية لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

ولا شك أن نجاح المحليات في اغتنام الفرصة الممنوحة لها في وضع خططها التنموية من خلال المشاركة والتفاعل الإيجابي بين جميع الفاعلين التنفيذيين والشعبيين على جميع المستويات المحلية من شأنه أن يساهم بقوة في دفع عجلة التنمية في كافة أبعادها ليس فقط على المستوى المحلي بل وعلى المستوى القومي.

2- أهمية الدراسة:

تمثل اللامركزية توجهاً دستورياً تلتزم الحكومة المصرية بتطبيقه من خلال نقل السلطة في المحليات إلى المجالس الشعبية، وتمكينها من إدارة منظومة النمو والتنمية في نطاقها والقيام بالتوجيه السياسي للأجهزة التنفيذية الفنية على اختلاف مستوياتها. وتلتزم الحكومة بحفز التطبيق الناجح للامركزية من خلال الإلتزام بإصدار التوجيهات العامة ووضع السياسات والقواعد الحاكمة ومعايير الجودة ومؤشرات قياس الأداء، وتمثل جميعها عناصر حاكمية للعمل على المستويين المركزي والمحلي في إطار علاقتهما الدستورية.

وفي إطار هذا التوجه، فقد تم صياغة استراتيجية للتوجه نحو دعم تطبيق اللامركزية، تنطلق من بنية جديدة لإدارة تقديم الخدمات المحلية في إطار إرساء دور المجالس الشعبية المحلية في توجيه العمل التنموي، كل على مستواه. فيكون للمجالس الشعبية حق وضع أولويات التنمية على مستوياتها، مع التأكيد على وجود تقاسم واضح للعمل بين المستويات المحلية المختلفة على نحو يؤدي إلى تكامل العمل التنموي، ويؤدي أيضاً إلى استقلالية هذه المجالس في أدائها لأدوارها.

وتؤكد الإستراتيجية على فعالية قرارات المجالس الشعبية في ممارسة اختصاصاتها. فالقرى والأحياء والمدن هي النواة الأساسية في إعداد موازنة المحليات من خلال قيامها بالمشاركة في التخطيط والإشراف على تنفيذ الخدمات المحلية على مستواها في ضوء موازنة محددة توضح مواردها المركزية والمحلية وأوجه الصرف. وتقوم المراكز وما يعادلها من مدن كبيرة بالتنسيق بين هذه الخطط والموازنات على نحو يكفل تكامل التخطيط والتمويل على كل المستويات المحلية وبما يحقق حصول

المواطن على مجموعة متكاملة من الخدمات. كما تشير الإستراتيجية إلى أن المراكز والمدن الكبيرة هي وحدة التنمية الاجتماعية الأساسية وأن مستوى المحافظة هو وحدة التنمية الاقتصادية الأساسية، وبما يتيح تكوين مراكز الاستثمار والنمو في كل محافظات مصر.

وقد شرعت الحكومة المصرية في تطبيق اللامركزية من خلال تبني البرامج الخاصة بقطاع التنمية المحلية، باعتباره أحد القطاعات القائدة والمؤثرة على الحياة اليومية للمواطنين، على أن يتم التطبيق على جميع الوحدات المحلية بكافة المحافظات، بحيث يتم تعميم الاستفادة من تطبيق اللامركزية. وقد استهدف ذلك تمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على مستواها بدءاً من تحديد الاحتياجات حسب الأولويات وتوزيع المخصصات إلى عمليات التنفيذ والمتابعة، امتداداً إلى عمليات الرقابة والمساءلة، بما يصب في مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات للمحليات. وهكذا فإن التطبيق يبدأ باللامركزية المالية باعتبارها قلب عملية اللامركزية وبما يؤكد عدم اقتران التطبيق على اللامركزية الإدارية فقط، وقد استلزم ذلك قيام المستوى المركزي بدور فاعل في:

- وضع وإعلان أسلوب لتوزيع الموارد المركزية يراعى اعتبارات التنمية في إطار من العدالة والكفاءة.
- مساعدة المحليات في مراعاة العدالة الداخلية في توزيع مواردها من خلال وضع حدود دنيا ومؤشرات للتوزيع.
- إتاحة الفرصة للمحليات لممارسة أنشطة التخطيط والتمويل بمرونة كافية.
- متابعة تطبيق اللامركزية وإشراك الجميع في المتابعة ووضع رؤى التطوير.
- نشر أفضل الممارسات للاستفادة بها.
- تنمية قدرات المحليات مؤسسياً وبشرياً على التطبيق.
- تقديم النصح والإرشاد والدعم والمساندة الفنية للمستوى المحلي قبل وأثناء التطبيق.

وقد تجسد ذلك -عملياً- من خلال توسيع سلطات المحافظين واختصاصاتهم وإعطائهم المرونة في إعادة توزيع الاستثمارات المدرجة بالخطة وإجراء مناقلات بين المشروعات وفقاً للاحتياجات الفعلية، وذلك من خلال تفويض السادة المحافظين، والسادة سكرتيري العموم ورؤساء المراكز والأحياء والمدن والوحدات المحلية القروية كل في نطاقه للموافقة على المناقلة داخل البرنامج الواحد بهدف تفعيل اللامركزية، فضلاً عن تبني برنامج شامل لتنمية قدرات الوحدات المحلية مؤسسياً وبشرياً، وتبني بعض الرؤى لتدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية.

وتتمثل أهمية البحث في رصد وتحليل التغيرات والنتائج التي استهدفها تطبيق اللامركزية بشقيها المالي والإداري في دعم مسيرة التنمية المحلية والمشاركة المجتمعية بأبعادها السياسية والاقتصادية الاجتماعية والإدارية، وكذلك قياس قدرة المؤسسات المحلية وأعضائها (التنفيذيين) على تحمل المسؤوليات والاختصاصات المحولة إليها في ظل النظام اللامركزي.

3- مشكلة الدراسة:

تشير استطلاعات الآراء بين سكان المحافظات إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادي وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى تفاقم العديد من مشاكل التنمية الشاملة، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى دعم تطبيق اللامركزية في مصر للتأكيد على:

- حقوق المجتمع المحلي في صنع مستقبله.
- إحداث توازن اقتصادي، اجتماعي وعمراني على الحيز المكاني.
- التأكيد على وجود تقاسم واضح للعمل بين المستويات المحلية المختلفة من خلال تأصيل صلاحيات الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ اختصاصاتها ووظائفها المحلية على نحو يؤدي إلى تكامل العمل التنموي، وبما يؤدي أيضاً إلى استقلالية هذه المجالس في أدائها لوظائفها التي كفلها القانون. وعلى نحو يحقق الكفاءة والعدالة والمشاركة والشفافية والمساءلة، بهدف الوصول إلى إدارة محلية قوية وفاعلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

4- أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة؛ أ. تقييم الآثار الايجابية والسلبية (الإدارية والمالية) المترتبة على تطبيق اللامركزية، ب. ونقل مجموعة من الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات (توسيع سلطات الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ وظائفها المحلية)، ج. وتقييم الآثار المتوقعة على كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة. وذلك انطلاقاً من أن تطبيق اللامركزية ليس هدفاً في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة بأبعادها، ومن ثم فإن مزيداً من النتائج الايجابية في الأبعاد التنموية يعني مزيداً من التوسع في تطبيق اللامركزية.

وتسعى الدراسة بصفة محددة الى تحقيق الأهداف التالية:

- تقييم قدرة المحافظات على استيعاب الصلاحيات التي منحت لها من الحكومة المركزية في جعل القرارات المرتبطة بالتخطيط والتنفيذ للخدمات المحلية - التي تشكل أساس الحياة اليومية - تعبر بشكل لا لبس فيه عن احتياجات وتفضيلات (أولويات المواطنين).
- تقييم قدرة وفعالية المجالس المحلية في إدارة شؤون المجتمع والرقابة على تقديم الخدمات فيه، وذلك من خلال ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بالقانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته، إضافة إلى توسيع دورها في التخطيط المحلي.

- قياس أثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات أعضاء الوحدات المحلية على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.
- تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر.
- توضيح أثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد فى المحليات.

5- منهجية البحث:

فى ضوء أهداف البحث، استخدم البحث المنهج الوصفى والتطبيقى التحليلى، وتعتمد المنهجية المتبعة على المسح الاجتماعى بالعينة، حيث تم جمع البيانات الميدانية بطريقة المقابلة الشخصية من خلال استمارة استبيان مع القيادات التنفيذية يعتمد عليها للتعميم على مجتمع أكبر من التنفيذيين، بالإضافة إلى الاستعراض النظري، الذى يتم من خلاله البحث، والمقابلات المتعمقة والمجموعات المركزة مع بعض المتخصصين، ولذلك فإن سمة أساسية فى هذا البحث هي استخدامه لأكثر من منهجية من أجل التأكد من أن أوجه القصور فى الاستعراض يتم تعويضها بالتعمق والقدرة على السؤال حول القضايا السياقية وهي مواطن القوة الأساسية فى المقابلات ومناقشات أعضاء المجموعات المركزة.

- بالنسبة إلى الجانب العلمى النظري، فيتم خلاله عرض وتحليل لجوانب الوثائق الخاصة بالخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة (1960/59-2011/2012)، الوثائق المتعلقة بالإستراتيجية القومية للامركزية، القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط بما فى ذلك الدستور المصري وقانون البناء رقم 119 لسنة 2008 وقانون التخطيط رقم 70 لسنة 1973 وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة وقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وقانون التعليم وقرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 حول دور الهيئة العامة للأبنية التعليمية والقرار الرئاسي رقم 350 لسنة 2005 بتأسيس هيئة التنمية الصناعية وقانون موازنة الدولة وغيرها. والجدير بالذكر أن اختيار القوانين والقرارات الرئاسية تم من أجل ضمان تغطية الوزارات التي تتواجد ضمن الإدارة المحلية (مثل وزارة التعليم) والجهات الأخرى التي تتواجد فقط على المستوى المركزي (مثل هيئة التنمية الصناعية وITD). بالإضافة إلى ذلك، تم الاختيار من أجل ضمان أن الوزارات المتضمنة تقدم خدمات ذات طبيعة مكانية (مثل هيئة الأبنية التعليمية) وأخرى لا ينطبق عليها ذلك (مثل وزارة التضامن الاجتماعي).
- تم اجراء مقابلات مع بعض المتخصصين بالهيئة العامة للتخطيط العمراني، وحدة دعم اللامركزية، وزارة التخطيط، وزارة التنمية المحلية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat).

- **قام فريق البحث بسلسلة من الزيارات والمقابلات في محافظات الشرقية، الجيزة، الاسكندرية، كفر الشيخ، البحر الأحمر، الفيوم والاسماعيلية من أجل تقييم نتائج الاستبيان مع المعنيين بإدارات التخطيط والمتابعة، والشئون المالية، وجهاز بناء وتنمية القرية، التخطيط العمراني، وكذلك مع مدير التخطيط في مديرية الصحة والتعليم ومدير مركز المعلومات على مستوى المحافظة لمناقشة لتحديد الأطر القانونية والمؤسسية بين المحليات والحكومة المركزية.**
- **عقدت سلسلة من المناقشات المركزة مع بعض الاستشاريين في برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، الذين تم التعاقد معهم لإعداد المخططات الاستراتيجية للمدن، ودار محور النقاش حول التوصل إلى آرائهم إزاء التحديات القانونية والمؤسسية الكبرى التي تعيق تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي.**

6- حدود ومجالات البحث :

5-1- المجال المكاني :

يتحدد المجال المكاني (الجغرافي) للدراسة في جميع محافظات جمهورية مصر العربية وقت إجراء الدراسة والبالغة 29 محافظة، وذلك للوقوف على تقييم ما أفرزته جهود اللامركزية منذ عدة سنوات.

5-2- المجال البشري :

يشتمل على كل القيادات التنفيذية القائمة على التخطيط والإدارة المالية في جميع محافظات مصر، ولذلك ينطوي إطار عينة الدراسة على السادة العاملين ومدراء التخطيط والمالية والإدارة المحلية في جميع محافظات مصر، وذلك لتوفر المعلومات الكاملة لديهم حول توزيع الاعتمادات الخاصة بخطط التنمية المحلية، والخاصة بكل وحدة متضمنة المشروعات والاحتياجات المختلفة في ضوء تعليمات وتوجيهات وزارتي التخطيط والتنمية المحلية، بالإضافة إلى معرفتهم بواقع الاستثمارات وأوجه تخصيص الاعتمادات الخاصة بالوحدات المحلية عن قرب.

واشتملت عينة الدراسة على جميع مدراء إدارتي التخطيط والمالية بكل محافظة على مستوى مصر، والبالغ عددهم 29 مديراً للتخطيط، إضافة إلى عدد 29 مديراً للإدارة المالية بالإضافة إلى فردين من إدارة التخطيط في كل محافظة، وثمانية أفراد من الإدارة المحلية وبذلك يبلغ حجم عينة الدراسة (124) مبحثاً .

5-3- المجال الزمني :

تم جمع البيانات اللازمة للدراسة ميدانياً خلال شهر مارس عام 2011 .

7- أدوات جمع البيانات :

- تصميم استمارات الاستبيان .
- مقابلات ولقاءات مع بعض القيادات التنفيذية فى الأجهزة المعنية (محاضرات، وورش عمل، واجتماعات يومية .. إلخ) .

1-6 استمارات الاستبيان :

تم تصميم 4 استمارات استبيان لتحقيق أغراض الدراسة وذلك عن :

- المجالس الشعبية المحلية .
- المجالس التنفيذية (الكفاءة والفعالية / التخطيط / المالية .. إلخ) .
- برامج بناء القدرات للتمكين من تطبيق مبدأ اللامركزية للعاملين فى المحليات .
- قياس رضا السكان الريفيين عن الخدمات المقدمة والمشاركة فى اتخاذ القرارات .

إلا أنه تم استبعاد الاستمارة الخاصة بالشعبيين نظراً لأحداث ثورة 25 يناير ، وفقدان المجالس الشعبية لصلاحياتها، كما تم استبعاد استمارة رضا السكان لحساسية توقفت جمع البيانات من ناحية وعدم إدراك السكان للمشروعات المنفذة من ناحية أخرى .

هذا وقد دمج العديد من الموضوعات وخاصة المتعلقة بالتنفيذيين مع برامج بناء القدرات فى استمارة واحدة، وأضيف لها بعض الأسئلة الخاصة بقانون الإدارة المحلية والتي تم تناولها فى الدورات التدريبية من قبل .

2-6 إعداد اختبار استمارة الاستبيان :

تم تصميم استمارة استبيان كأداة لجمع البيانات من وحدات الدراسة Units of Survey، وتنطوى الاستمارة على أسئلة تعكس رؤية السادة القادة التنفيذيين فى محافظات مصر فى تحليل مساهمة اللامركزية الإدارية وما يتعلق بها فى تحقيق التنمية المحلية، اشتملت الاستمارة على الموضوعات الآتية:

- مدى وضوح مفهوم اللامركزية .
- الآثار المترتبة على تطبيق اللامركزية .
- حدود التوسع فى تطبيق اللامركزية .
- الأنماط الملائمة لتطبيق اللامركزية .
- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية .
- مدى مناسبة التقسيم الإدارى والجغرافى الحالى لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية .
- الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية .
- التهديدات التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية .

- إتجاه القيادات التنفيذية نحو التنسيق المنظم والعمل المشترك بين منظمات التنمية الريفية .
- دور المحافظين فى نظام اللامركزية، وكيفية تدعيم هذه الأدوار .
- مجالات الدورات التدريبية للعاملين فى المحليات، ومدى ملائمتها للعمل الحالى .
- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية .
- درجة الرضا الوظيفى للعاملين بالمحليات .
- تقييم دور المجالس الشعبية فى التنمية ومسببات نجاحاتها وفشلها .
- درجة الاتفاق والتوأمة بين المجالس التنفيذية والشعبية وقيام كل منهما بالأدوار المنوطة به.
- مدى تحقيق الوحدات المحلية القروية لأهدافها التنفيذية والإشرافية والتي أنشئت من أجلها.

هذا وقد تضمنت استمارة الاستبيان العديد من الأسئلة البنائية (المقفولة) Structured or Closed Questions لقياس ما استهدفته الدراسة الميدانية، وقد تم اختيار نمط الأسئلة المقفولة عن تلك الأسئلة المفتوحة النهايات Open – ended Questions لوضع كافة الاحتمالات الممكنة أمام القادة التنفيذيين للاختيار من بينها، وإتاحة الفرصة لكل منهم فى اختيار أكثر من إجابة (عبارة) من إجابات كل سؤال، هذا وقد تم إجراء اختبار صلاحية الاستمارة Validity Test من خلال عرضها على وتحكيمها من بعض الباحثين وأولى الاختصاص للحكم على مدى صحة وصلاحية الأسئلة للتعبير عن موضوعات الدراسة

وتم إجراء اختبار مبدئى على الاستمارة Pre- test فى بعض الوحدات المحلية القروية للوقوف على مدى كفاءتها فى جمع البيانات من حيث سلامة صياغة الأسئلة وترتيبها، وذلك بالحذف أو الإضافة أو التعديل، وبناء على هذا الاختبار تم إجراء التعديلات اللازمة .

8- جمع البيانات :

تم الاستعانة بفريق بحثى من المحافظات المصرية، ومن وزارة التخطيط للمساعدة فى جمع البيانات، وقد بلغ عدد الاستمارات المستوفاة 120 استمارة تمثل قرابة 96.8% من إجمالى العينة المقترحة، وتم جمع البيانات من خلال المقابلة الشخصية للقادة التنفيذيين.

9- تحليل البيانات والتصميم الإحصائى :

تم ترميز البيانات وتفرغها وتبويبها وإعدادها الإعداد الجيد للتحليل الإحصائى المناسب حيث استخدمت بعض الأساليب الإحصائية لبيان وعرض وتحليل بيانات هذه الدراسة، حيث تم الاستعانة بالتصميم الجدولى، والحزم الإحصائية (التكرارات) والنسب المئوية، والمتوسط الحسابى، والمتوسط الحسابى المرجح لوصف المتغيرات البحثية .

10- اختبار سلامة البيانات واتساقها:

- لاختبار صحة نتائج الدراسة واتساقها تم طرح تساؤلات الدراسة والنتائج التى أفرزتها على بعض القادة التنفيذيين فى ورش عمل ولقاءات ومقابلات وتسجيل ما تم من نقاش، وقد تبين الأتى:
- عند عرض نتائج الدراسة الميدانية عقب اجتماع لمناقشة اللامركزية فى محافظات مصر بمعهد التخطيط القومى وحضور نحو 88 فرداً من مسئولى وزارتى التخطيط والمالية، وبعض مسئولى وزارة التنمية المحلية، ومسئولى التدريب فى مبادرة اللامركزية، والمنسق القومى لمبادرة اللامركزية، اتفقت آراء نحو 90% من الحضور على ما جاء فى نتائج الدراسة .
 - اتساق نتائج الدراسة مع آراء معظم السادة المشتركين فى أحد البرامج التدريبية لمسئولى التنمية المحلية، وجهاز بناء وتنمية القرية المصرية، ومسئولى التخطيط (نحو 19 متدرباً) عن تساؤلات الدراسة وموضوعاتها .
 - وزعت نسخ من استمارات الاستبيان على السادة الحضور من مسئولى التخطيط على مستوى مراكز محافظة كفر الشيخ والبالغ عددهم نحو 20 شخصاً، وأبانت النتائج أن غالبية الحضور قد تطابقت آراؤهم مع نتائج الدراسة الميدانية .
 - مناقشة نتائج الدراسة على هامش اجتماع محافظات إقليم الإسكندرية (الاسكندرية، البحيرة ومطروح) السنوى، والذى بلغ عدد الحضور فيه نحو 15 فرداً، وكان هناك اتفاق على ما يزيد عن 95% مما جاء فى النتائج البحثية للدراسة .
 - عند مناقشة خطة إقليم جنوب الصعيد مع مسئولى التخطيط بمحافظات سوهاج وقنا والأقصر وأسوان والبحر الأحمر (8 أفراد) قام جزء من الفريق البحثى بعرض بعض أسئلة الاستبيان واتسقت معظم الإجابات مع نتائج الدراسة .
 - تم عرض بعض أسئلة الدراسة عشوائياً على مسئولى التخطيط بمحافظات المنوفية، الغربية، كفر الشيخ، دمياط والدقهلية (12 فرداً)، بحضور السيد المهندس السكرتير العام لمحافظة كفرالشيخ، وكانت الاستجابة لها متفقة إلى حد كبير مع ما جاء فى نتائج الدراسة .

11- مكونات الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى ستة فصول، يستهدف الفصل الأول منها التعرف على حقيقة وأبعاد اتجاه الدولة إلى تطبيق لامركزية التخطيط فى مشروعات قطاع التنمية المحلية، وذلك فى إطار رصد البعد الإقليمي فى خطط التنمية، وذلك اعتباراً من الخطة الخمسية (1961/60-1965/64)، ووصولاً إلى الخطة الخمسية الحالية (2008/2007-2012/2011)، التى استهدفت التوسع فى تطبيق اللامركزية، والخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزي، وقد تناول فى إطاره التوجهات الإستراتيجية لتطبيق اللامركزية.

أما الفصل الثاني فقد تناول بالتحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر، بهدف
تحديد القوانين وقرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتخطيط، تحديد أدوار الاطراف المعنية المختلفة كما
وردت في القوانين المختلفة فيما يخص التخطيط والتنفيذ وتقييم الخطط، والخروج بتقييم وتوضيح لأي
تكرار أو تعارض بين قانونى التخطيط والبناء وغيره من القوانين الأخرى وقرارات رئيس الجمهورية.

ويستعرض الفصل الثالث نتائج الدراسة الميدانية فيما يتعلق بأثر تطبيق اللامركزية على
تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)، بهدف قياس وتقييم الآثار
الايجابية والسلبية (الإدارية والمالية) المترتبة على تطبيق اللامركزية، تقييم قدرة المحليات على
استيعاب الصلاحيات وتحمل المسؤوليات، التعرف على حجم التهديدات (التحديات) التى تواجه تطبيق
اللامركزية، بالإضافة إلى قياس أثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية على تنمية
قدرات التنفيذيين والشعبين بالمحليات فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات
وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.

ويهدف الفصل الرابع إلى تقييم قدرة وفعالية المجالس المحلية على إدارة شئون المجتمع
والرقابة على تقديم الخدمات فيه، وذلك من خلال ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بالقانون رقم 43
لسنة 1979 وتعديلاته، إضافة إلى توسيع دورها فى التخطيط المحلى، وذلك فى إطار استعراض
تطور أدوار ومهام المجالس الشعبية المحلية، وتقييم نتائج الاستبيان الخاص بدور المجالس المحلية
فى تحديد الاحتياجات وترتيب أولويات خطة التنمية المحلية.

ويتناول الفصل الخامس الجهود التى بذلت لارتفاع بقدرة التنفيذيين والشعبين بالمحليات
من خلال برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد
الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.

أما الفصل السادس فقد اختص بتحليل أثر تطبيق اللامركزية فى مكافحة الفساد بالمحليات،
حيث يرصد أسباب الفساد، وحجمه ومظاهره فى المحليات، والنتائج المترتبة عليه، والجهود
المبذولة لمجابهته فى إطار قانونى وتشريعى، ودور اللامركزية فى الحد من مظاهره.

الفصل الأول
تجربة التنمية فى المحافظات المصرية
بين المركزية واللامركزية

الفصل الأول

تجربة التنمية فى المحافظات المصرية بين المركزية واللامركزية

1- تمهيد:

شهد المجتمع المصرى تغيرات جوهرية فى كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وقد ظهرت بوادر هذه التغيرات فى السبعينيات من القرن الماضى، وتطورت بدرجات متفاوتة حتى أوائل التسعينيات من نفس القرن، ووصولاً إلى المرحلة الحالية التى تتجه فيها منهجية العمل التخطيطى لتحقيق التنمية الإقليمية (اللامركزية) فى إطار التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى حدثت على المستوى المحلى والإقليمى والعالمى فى السنوات الأخيرة. وفى محاولة لرأب الصدع فى المجتمع المصرى، خاصة وأن ثورة 25 يناير 2011 قد أسهمت فى إلقاء الضوء على الكثير من السلبيات التى عانى منها المجتمع نتيجة لتدهور حقوق المواطنين فى المشاركة، وفى إدارة شئون حياتهم وذلك بعد أن تم تفريغ مؤسسات المجتمع المدنى وتقليص دورها، وفى ظل غياب المشاركة فى الانتخابات العامة وما حدث من فضائح التزوير والبلطجة.

وفى إطار السعى نحو هذا التغيير، يتطلب الأمر وجود منهج علمى جديد يركز على تداخل وتشابك وتكامل جميع عوامل الإنتاج الممكنة المتاحة والمحتملة من اقتصادية واجتماعية ومكانية وبيئية وسياسية وتشريعية وقانونية وتنظيمية... الخ، بهدف دفع المجتمع لملاحقة التطورات العالمية الهائلة ومسايرة لغة العصر فى مجالات التنمية والرقى والتقدم، مما يساهم فى تحديد المشاكل وحصر الموارد ثم ترتيب الأولويات حسب إحتياجات المحليات فى إطار سياسات الدولة الاستراتيجية، بما يكفل تحقيق حلم المواطن المصرى فى أن يحيا فى وطن آمن ينعم فيه بالحياة الكريمة اللائقة ويشارك فى صنع مستقبله.

ويتيح هذا المنهج الوسائل الملائمة لتنمية المجتمع المصرى، بما يتيح من وسائل وسبل للتعرف على طبيعة وحجم المشكلات القائمة والمتوقعة فى المجتمع المحلى ومن ثم توفير حلول ملائمة لها، فضلاً عما يقدمه من وسائل لإرساء وترسيخ قواعد ممارسة العمل الديمقراطى وفض الاشتباك المتوقع بين مجموعات المصالح الخاصة التى تقترب بالضرورة بالنظام الاقتصادى الجديد؛ إذ أن تدعيم قدرات الأقاليم والمحليات يعتبر إضافة إلى امكانيات الدولة فيما يختص بترشيد القرارات والتقليل من الضياعات ودفع عجلة التنمية والعمل الإدارى والتنظيمى للدولة.

ويلعب التخطيط الإقليمى اللامركزى دوراً رئيسياً وحاسماً كأحد الركائز الهامة للخطة القومية، التى تدعم فكرة الخروج من الوادى الضيق . بعد أن بلغ الضغط السكاني فيه أقصى مداه وضاق الحيز

المكانى عن استيعاب التوسعات الإنتاجية التي فرضتها الأوضاع السكانية ومتطلبات التنمية الشاملة . إلى الآفاق الرحبة للتنمية فى الصحارى المصرية التى تبلغ مساحتها نحو 94% من الحيز المكانى، مما يساهم فى توسيع القاعدة الإنتاجية وإقامة قواعد جديدة للإنتاج الصناعى خارج المناطق المأهولة بالسكان، للحد من استنزاف الأراضي الزراعية وإفساح المجال أمام مجتمعات جديدة تمارس فيها الأنشطة الإنتاجية والخدمية وفقا لمفاهيم جديدة لا يعوق تنفيذها أي عائق، حيث أن عمليات التنمية تتميز بعدم القابلية للتجزئة، فالحياة الاقتصادية والاجتماعية لها مدار متداخل يتحقق بمراعاة التوازنات المختلفة ومن أهمها التوازن المكانى مما يساهم فى زيادة الإنتاج وارتفاع متوسط نصيب الفرد من الدخل، فضلاً عن التعرف على الاحتياجات الحقيقية لسكان كل إقليم وتحفيز قدراتهم على المشاركة فى العملية التنموية.

ويهدف هذا الفصل إلى التعرف على حقيقة وأبعاد اتجاه الدولة إلى تطبيق لامركزية التخطيط فى مشروعات قطاع التنمية المحلية، وذلك فى إطار تقييم تجربة التخطيط فى مشروعات قطاع التنمية المحلية خلال الخطة الخمسية الحالية (2008/2007-2011/2012)، للتعرف على ما إذا كانت هذه التجربة قد حققت الأهداف المرجوة منها، وكيف يمكن الاستفادة من نتائج هذه التجربة فى إطار التوجه الحالى إلى لامركزية التخطيط.

2- معالجة البعد الإقليمي فى الخطط المختلفة

بذلت الحكومات المتعاقبة جهداً كبيراً للخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزى، وقد استهدفت هذه المجهودات إعادة تشكيل الخريطة السكانية لمصر بما يحقق التوازن المطلوب بين الأعداد السكانية المتزايدة والمساحات الأرضية المتاحة، وبما يكفل فى الوقت نفسه الاستغلال الكامل والكفاء للإمكانات الطبيعية والاقتصادية المتوفرة، وتتضح هذه المجهودات من خلال الآتى:

● **الخطة الخمسية (1961/60-1965/64):** ارتكز توزيع الاستثمارات فى الخطة الخمسية الأولى على أساس قطاعى فقط، وتم تركيز جهود التنمية فى بعض المحافظات وبصفة خاصة القاهرة والإسكندرية وأسوان مع إهمال نسبى لباقي الحيز المصرى، وقد ترتب على هذا الوضع زيادة الفوارق الإقليمية بين الأقاليم الحضرية المتقدمة نسبياً والأقاليم الريفية المتخلفة.

● **الخطة الخمسية الأولى (1983/82-1987/86):** اقتصر تطبيق التخطيط الإقليمي خلال تلك المرحلة على وضع خطط سنوية لدواوين عموم المحافظات والأجهزة التابعة للحكم المحلى، ولم يظهر البعد الإقليمي خلال تلك المرحلة لأنها ركزت على عمليات الاستكمال والإحلال والتجديد للطاقت العاطله وإعادة التأهيل لمشروعات قائمه نتيجة لحرب اكتوبر 1973 وما ترتب عليها من

آثار اقتصادية، وكانت الخطة تعد قطاعيا بطريقة مركزية ويتم توزيع مشروعاتها جغرافيا دون أخذ احتياجات المحافظات فى الاعتبار.

● **الخطة الخمسية الثانية (1988/87-1992/91):** استهدفت هذه الخطة الخروج من الوادى الضيق، وربط التوازن السكانى بالتوازن المكانى المقترن بالموارد الاقتصادية المستغلة جزئيا أو غير المستغلة والكامنه. غير أن هذه الخطة أعدت مركزيا وتم تسكين مشروعاتها جغرافيا، وكان واقع الخطة بالبعد المكانى قاصرا على استثمارات دواوين عموم المحافظات والأجهزة التابعة للحكم المحلى.

● **الخطة الخمسية الثالثة (1993/92-1997/96):** عكست الخطة إلى حد كبير احتياجات المحافظات المختلفة، وقد استهدفت الخطة استغلال الموارد المتاحة وزيادة درجة التنوع فى هياكل الأقاليم الاقتصادية والاجتماعية، وتم إعداد مجلد البعد المكانى للخطة الذى يشمل مشروعات دواوين عموم المحافظات ومشروعات الوزارات المركزية على أرض المحافظات.

● **الخطة الخمسية الرابعة (1998/97-2002/2001):** أسهمت المحليات فى تطوير القدرات والكفاية الإنتاجية وتحقيق المشاركة الشعبية فى اتخاذ القرار، وكان من أهم سياسات هذه الخطة إعداد الخريطة الاقتصادية للمحافظات التى من خلالها يمكن تحديد الهيكل الإقليمى الحالى ووضع تصور لمستقبله. غير أن توزيع الاستثمارات ظل يتم بطريقة مركزية، وقد أقرت الدولة برنامج الخطة العاجلة خلال العام المالى 2002/2001، حيث أولت الدولة اهتماما خاصا بتطوير وتنمية القرية بكافة محافظات الجمهورية.

● **الخطة الخمسية الخامسة (2003/2002-2007/2006):** تركزت التنمية الإقليمية فى هذه الخطة على عدة محاور رئيسة هى الاهتمام بالمواطن المصرى لإحداث توازن سكانى واقتصادى واجتماعى ومكانى، التوسع فى الاراضى الجديدة غير المستغلة استغلالا اقتصاديا، التنمية الحضرية للمدن، تقليل التفاوت بين المحافظات فى توزيع الاستثمارات، تنمية وتطوير 400 قرية من قرى الظهير الصحراوى لعدد 7 محافظات بجنوب الوادى، وقد تم تطبيق برنامج تدعيم اللامركزية كمرحلة أولى اعتبارا من العام المالى 2006/2005، فبدلا من الالتزام بتوزيع مركزى للاستثمارات المخصصة لبرامج التنمية المحلية تم إعطاء المحافظات المرونة الكافية فى توزيع الاستثمارات المخصصة لكل محافظة على مشروعاتها الاستثمارية التى تم دمجها فى خطة موحدة، مع إعطاء السادة المحافظين حرية النقل بين المكونات العينية داخل المشروع الواحد، وذلك بهدف تحقيق سرعة الانجاز والتغلب على المشاكل والمعوقات والاستغلال الأمثل للاستثمارات وضمان عدم الازدواجية بين المشروعات.

- **الخطة الخمسية السادسة (2007/2008-2011/2012):** استهدفت هذه الخطة التوسع في تطبيق اللامركزية بإعطاء دور للمحليات في تحديد الاحتياجات واختيار المشروعات، وتحديد أولوياتها وصياغتها في إطار خطة تنمية شاملة تتبع من أسفل وتكون أكثر توافقاً وتعبيراً عن رؤى واحتياجات المواطنين، وتفعيل دور الأجهزة المحلية (الشعبية- التنفيذية) في التخطيط والتمويل والمتابعة والإشراف على المشروعات، التنسيق والتكامل بين المشروعات التي تنفذها جهات إسناد مركزية ومشروعات المحليات.

3- المحاور الرئيسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية:

تستهدف استراتيجية التنمية الإقليمية الاهتمام بالمواطن المصري أينما كان ووقتما كان، وذلك لإحداث توازن سكاني واقتصادي/اجتماعي ومكاني على الحيز المصري، والخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعي إلى التخطيط اللامركزي، مما يفتح الباب على مصراعيه لإمعان الفكر والخيال فيما يمكن أن يبدهه الإنسان في موقعه، ذلك أن مدخل الاهتمام بالحيز المصري يعتبر مدخلاً لتفاعل البشر مع الموقع لتأصيل التنمية الإقليمية، وترتكز هذه الاستراتيجية على المحاور التالية:

- **إعادة تخطيط وتنمية المناطق العمرانية القائمة:** من خلال عمل مخططات وأحوزة عمرانية جديدة لكافة المدن والقرى المصرية، بهدف استغلال المساحات الشاغرة داخل الكتلة العمرانية في التخفيف من الكثافات السكانية المرتفعة التي تعاني منها بعض المناطق ومثال ذلك تخطيط التوسع العمراني لإقليمي القاهرة الكبرى والإسكندرية، والارتقاء بالخدمات العامة بالقرى الأكثر فقراً، وإعطاء أولوية لتطوير المناطق العشوائية، حيث تم إدراج صندوق تطوير المناطق العشوائية كهيئة خدمية بالخطة الحالية، بهدف حصر المناطق العشوائية وتطويرها، وتنميتها، ووضع الخطة اللازمة لتخطيطها عمرانياً، وإمدادها بالمرافق الأساسية والخدمات، والإشراف على وضع المخططات العمرانية للمناطق العشوائية، ومتابعة تنفيذها بالتعاون مع المحافظات والمجتمع المدني.
- **تنمية المناطق الصحراوية وقرى الظهير الصحراوي:** ويهدف هذا المحور إلى تعمير المناطق التي لم تتل قدراً كافياً من العناية في الماضي مثل الساحل الشمالى الغربى والصعيد وساحل البحر الأحمر ومنطقة قناة السويس والوادي الجديد، وإنشاء سلسله من المدن والقرى الجديدة حول الدلتا والوادي لاجتذاب السكان وتخفيف الكثافة السكانية في المدن القائمة، حيث تم إقامة 17 مدينة وهناك 14 مدينة جارى تخطيطها و28 مدينة تحت الدراسة وذلك حتى 2016 / 2017 في مناطق تتمتع بإمكانيات طبيعية واقتصادية يمكن الاعتماد عليها في توفير فرص عمل جديدة

وإقامة الركائز الاقتصادية بهذه المناطق وتستوعب جزء من الزيادة السكانية، بالإضافة إلى إنشاء 400 قرية بالظهير الصحراوي.

- **تفعيل اللامركزية المحلية والمشاركة الشعبية:** ويهدف هذا المحور إلى جعل القرارات المرتبطة بالتخطيط والتنفيذ للخدمات المحلية تعبر بشكل لا لبس فيه عن احتياجات وتفضيلات السكان، كما تستهدف أيضاً أن تصبح المجالس الشعبية كيانات قادرة على قيادة العمل التنموي المحلي وأن تكون مسؤولة بالكامل عن نتائج أعمالها أمام مجتمعاتها، بهدف دعم مسيرة التنمية المحلية والمشاركة المجتمعية وتفعيل المشاركة المجتمعية في جهود التنمية على مستوى المحليات وتنظيمات المجتمع المدني سواء في مرحلة التخطيط لاختيار المشروعات أو مرحلة التنفيذ أو مرحلة التشغيل والمتابعة، ويهدف التأكيد على أهمية مستوى المركز في التعرف على الاحتياجات المحلية، وفي اشتراك المجالس الشعبية في اتخاذ القرارات وتحملها مسؤولية المشاركة في توزيع الاعتمادات، مما يدعم من صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في توجيه عملية التنمية المحلية، بما يساهم ويقوة في دفع عجلة التنمية على المستوى المحلي والقومي.

وقد تجسد ذلك عملياً من خلال توسيع سلطات المحافظين واختصاصاتهم وإعطائهم المرونة في إعادة توزيع الاستثمارات المدرجة بالخطة وإجراء مناقلات بين المشروعات وفقاً للاحتياجات الفعلية، وذلك من خلال منح المحافظين تفويضات لرؤساء المراكز والأحياء والمدن والوحدات المحلية والقروية، فضلاً عن منح الوحدات المحلية الحق في القيام بإدارة وتسويق الصناعات ذات الطابع المحلي، وتدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية. هذا علاوة على الاشتراك العملي للإدارة المحلية - بدءاً من مستوى القرية ثم المركز ثم المحافظة - في تحديد الاحتياجات واختيار المشروعات وتحديد أولوياتها وصياغتها في إطار خطة تنمية شاملة تتبع من أسفل وتكون أكثر توافقاً وتعبيراً عن رؤى واحتياجات المواطنين.

4- لامركزية التخطيط في التنمية المحلية

اتضح مما سبق أن مسيرة التنمية المحلية في مصر قد واجهت عدة مشكلات ناتجة عن ضعف استخدام الحيز المكاني، مما أدى إلى الإسراع بتطبيق البرنامج القومي للامركزية باعتباره أحد المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية، والذي يهدف إلى معالجة الآثار الناتجة عن إغفال البعد الإقليمي في التنمية، وإعطاء دور للمحليات في تحديد الاحتياجات واختيار المشروعات، وتفعيل دور الأجهزة المحلية (الشعبية- التنفيذية) في التخطيط والتمويل والمتابعة والإشراف على المشروعات، بالإضافة إلى تحقيق التنسيق والتكامل بين المشروعات المنفذة على المستوى المركزي والمحلي.

4-1 تطبيق اللامركزية .. لماذا ؟

بالرغم من أن المجتمع المصري قد شهد العديد من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية خلال السنوات الأخيرة، مما أدى إلى:

- حدوث تحسن نسبي في الخدمات المقدمة للسكان على الصعيد المكاني، إلا أن ظروف المجتمع المصري وسياساته وإمكانياته وقيمه خلال سنوات طويلة هي التي أفرزت المستويات الحالية للخدمات، ولاتعنى ذلك أن المعدلات الحالية للخدمات تمثل أقصى ما يمكن تحقيقه في ظل الظروف الحالية، بل هناك جهود كثيرة يجب ان تبذل لتحسين الأوضاع الحالية الخدمات .
- تغير هيكل النشاط الاقتصادي والإجتماعي على مستوى المحافظات، مما أدى إلى نشأة العديد من المدن والمناطق الصناعية التابعة للمحافظات واتجاه النشاط الصناعي إلى هذه المدن، كما شهد الهيكل الاقتصادي نهضة سياحية غير مسبقة خاصة في محافظات الحدود، كذلك الأنشطة الاستخراجية لكثير من الثروات الكامنة في باطن الأرض، مثل الذهب، الفوسفات، الحديد، البترول والغاز، بالإضافة إلى الاتجاه المتزايد نحو توسيع الرقعة الزراعية، خاصة في المناطق الصحراوية (توشكى - شمال سيناء - النوبارية....).

إلا أن استطلاعات الآراء بين سكان المحافظات تشير إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادي وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى تفاقم العديد من مشاكل التنمية الشاملة. وقد أظهرت الدراسات التي تمت عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية النتائج التالية:

- رغم زياده معدل النمو الإقتصادي إلا أن الفقر يزداد بين طبقات المجتمع.
- قصور التنمية الاجتماعية يعتبر عقبة في تحقيق التنمية الاقتصادية.
- أدى نمط النمو الاقتصادي الماضي إلى انتشار البطالة (نمو بلا فرص عمل).
- تختلف مستويات التنمية في المحافظات نتيجة اختلاف الأداء الاقتصادي.
- معدلات الأمية الوجه القبلي مازالت مرتفعه (أمية الإناث).
- مشكله التعليم.
- أزمة المشاركة بمعناها الواسع.
- الفساد والاحتكار.
- تكرار إندلاع الاضرابات والاعتصامات للإحتجاج، حيث بدأت بالغضب المكثوم وانتهت بالثورة العارمة في ربوع مصر.
- انهيار القيم الأخلاقية ولو من قلة مريضة.

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تطبيق اللامركزية في مصر باعتبارها حاجة داخلية، لتأكيد حقوق المجتمع المحلي في صنع مستقبله، ومن خلال تأصيل أدوار الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ وظائفها المحلية وعلى نحو يعلى من الكفاءة والعدالة والمشاركة والشفافية والمساءلة. والوصول إلى إدارة محلية قوية وفاعلة من خلال رسم واضح لأدوارها والتنسيق بينها وبين أدوار المؤسسات المركزية لتحقيق التنمية الشاملة والاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

4-2 سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية في خطة التنمية المحلية:

- قامت وزارة التربية والتعليم بإعداد وتنفيذ تجربة استرشادية لتطبيق اللامركزية المالية والإدارية في ثلاث محافظات (الإسماعيلية والفيوم والأقصر) بداية من العام الدراسي 2008/2009، حيث تم استخدام جزء من الاعتمادات الخاصة بوزارة التربية والتعليم في الباب الثاني من الموازنة لتخصيصها لمدارس المحافظات الثلاث عن طريق المديرية والإدارات التعليمية من أجل تفعيل خطط التطوير التي أعدت على نحو مركزي، وفي سبيل ذلك فقد تم الإفصاح عن ومناقشة معايير توزيع الاعتمادات التي تستخدم في توزيع هذه المخصصات.
- استمر التطبيق الاسترشادي للامركزية في نفس المحافظات خلال العام المالي 2009/2010، من خلال إدراج الكتب المدرسية لبعض المواد الدراسية (الرياضيات والعلوم واللغة الإنجليزية) لمرحلة التعليم الابتدائي، وتقوم كل محافظة باختيار والتعاقد على الكتب التي تحقق المعايير القومية للتعليم.
- التوجه نحو تعميم تطبيق اللامركزية في التعليم على جميع محافظات الجمهورية خلال العام المالي 2009/2010، وذلك في برنامج الصيانة وإنشاء وتجهيز المدارس.
- ساهمت هذه التجربة الاسترشادية في تحقيق الكثير من الأهداف، من بينها تأصيل الإصلاح المستهدف للمدرسة، وضع إطار واضح لتقاسم المسؤوليات داخل القطاع، الإفصاح عن معايير توزيع المخصصات، وتشمل الجوانب الإجتماعية وأعداد التلاميذ في المراحل التعليمية، ساهمت في تحقيق الشفافية وتأصيل الشعور بالعدالة ورفع الوعي وتكريس ثقافة المشاركة المجتمعية، بالإضافة إلى إعداد الكوادر في المحافظات الثلاث على كافة المستويات لهذا التطبيق وإعداد دليل الانضباط المالي لمساعدة المدارس والإدارات في كيفية صرف وتسوية المبالغ المخصصة لهم.
- أفرزت تجربة التطبيق الاسترشادي في الثلاث محافظات أنه بالإمكان التوجه نحو تعميم تطبيق اللامركزية في كافة الوحدات المحلية، مع التدرج في التطبيق بدءا ببرامج التنمية المحلية وغيرها

من البرامج الأكثر تأثيراً في الحياة اليومية للمواطن، حيث تم تعميم التجربة على كافة المحافظات بدءاً من العام المالي 2009/2010.

- تطلب تنفيذ الخطة بالأسلوب اللامركزي قيام المستويات التنفيذية في كل مستوى محلي بإعداد خطة تنمية هذا المستوى بدءاً من مستوى الوحدة المحلية القروية أو الحضرية وصولاً إلى مستوى المحافظة، وذلك بعد موافقة مجالسها الشعبية المحلية المعنية، بالشكل الذي ينظمه القانون رقم 43 لسنة 1979 واللائحة التنفيذية له، كما يلي:

● مستوى الوحدة المحلية القروية: يقوم الجهاز التنفيذي بالوحدة المحلية القروية وبمشاركة المستفيدين وشركاء التنمية بها بصياغة خطة التنمية للوحدة المحلية القروية، ومن ثم اختيار المشروعات الواردة بالخطة الاستثمارية لهذه الوحدة وفقاً لأولويات محددة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي علي هذه الخطة.

● مستوى المركز: يقوم الجهاز التنفيذي بالمركز وبمشاركة شركاء التنمية به بصياغة خطة التنمية للمركز، ومن ثم إختيار المشروعات الواردة بالخطة الاستثمارية لهذا المركز وفقاً لأولويات محددة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز علي هذه الخطة، وتتضمن خطة التنمية للمركز نوعين من المشروعات:

- مشروعات تم اختيارها ضمن الخطط الاستثمارية للوحدات القروية المختلفة بالمركز.
- مشروعات مشتركة تخدم وحدتين قرويتين أو أكثر بالمركز.

● مستوى المحافظة: يتطلب هذا المستوى قيام الجهاز التنفيذي بالمحافظة وبمشاركة شركاء التنمية بصياغة خطة التنمية للمحافظة، ومن ثم إختيار المشروعات الواردة بالخطة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة علي هذه الخطة. وتتضمن خطة التنمية للمحافظة وبالتالي الخطة الاستثمارية ثلاثة أنواع من المشروعات:

- مشروعات تم اختيارها ضمن الخطط الاستثمارية للمراكز المختلفة بالمحافظة.
- مشروعات مشتركة تخدم مركزين أو أكثر من مراكز المحافظة.
- مشروعات المدينة العاصمة.

وفي كل الأحوال يجب إشراك المجلس الشعبي المحلي على كافة المستويات التخطيطية السابقة في مرحلة صياغة الخطة، حتي تتم الموافقة عليها بدون معوقات وحتى يكون لدى المجلس الشعبي المحلي للوحدة للمركز معلومات كافية عن المشروعات الواردة بالخطة مما يسهل عملية متابعة تلك المشروعات فيما بعد.

4-3 الإفصاح والشفافية فى إعداد موازنة خطة التنمية المحلية:

يتوقف نجاح تطبيق اللامركزية علي مبدأ الإفصاح والشفافية فى إعداد الموازنة الاستثمارية لخطة التنمية المحلية، وقد استلزم ذلك التنسيق بين وزارتي التخطيط والتنمية المحلية، وبمشاركة كافة المحافظات على الالتزام بمعايير محددة وينسب عادلة تتسم بالوضوح والحيادية عند توزيع هذه الاستثمارات سواء بين المحافظات أو داخلها.

أولاً- معايير توزيع الاستثمارات بين المحافظات:

من المتعارف عليه ان توزيع الاستثمارات المخصصة لدواوين عموم المحافظات كان يتم باستخدام عدد السكان حتى عام 2007-2008، وقد شكل هذا المعيار إحدى العقبات أمام تنمية المحافظات الصحراوية التى يقطنها 1% من عدد السكان، وتمتلك نحو 96% من المساحة، ومن ثم فان نصيبها من هذه الاستثمارات كان فى حدود 1%، ومع بداية العام المالى 2008-2009 تم إدخال بعض التعديلات على نسب التوزيع من خلال إدخال معيار التنمية البشرية بجانب عدد السكان، مما أدى إلى إحداث نقلة نوعية فى معايير توزيع هذه الاستثمارات، ومع تطبيق اللامركزية خلال العام المالى 2009-2010 تم الالتزام بتطبيق بعض المعايير التى تتسم بالوضوح وتحقيق العدالة، وقد راعت هذه المعايير الالتزام بنسب محددة تراعى متطلبات كافة المحافظات، وقد راعت هذه المعايير النسب التالية: 60% بدلالة عدد السكان، 10% بدلالة التنمية البشرية، 5% بدلالة المساحة الكلية المرجحة بالمساحة المأهولة، بالإضافة إلى إعطاء وزن نسبى فى حدود 5% لمجابهة التحديات الأمنية بمحافظات إقليم القناة، 15% لسد الفجوة التنموية بمحافظات الصعيد، و5% لإحداث التوازن فى الخطة (قد ينتج عن التوزيع وفقاً للمعايير السابقة انخفاض حجم الاستثمارات لبعض المحافظات عن الأعوام السابقة، ويتم تلبيتها من خلال هذه النسبة).

وبدراسة الشكل رقم (1) والجدول رقم (1)، يتضح حدوث تطور كبير فى الاستثمارات المعتمدة فى بداية الخطة عام 2007/2008 وبين العام الخامس والأخير للخطة 2011/2012، ومن أبرز ملامح هذا التطور مايلى:

④ ارتفاع نسب الاستثمارات بالمحافظات الصحراوية الخمس (شمال سيناء، جنوب سيناء، البحر الأحمر، مطروح والوادى الجديد) من نحو 1% فى بداية الخطة إلى نحو 10% فى العام الأخير للخطة.

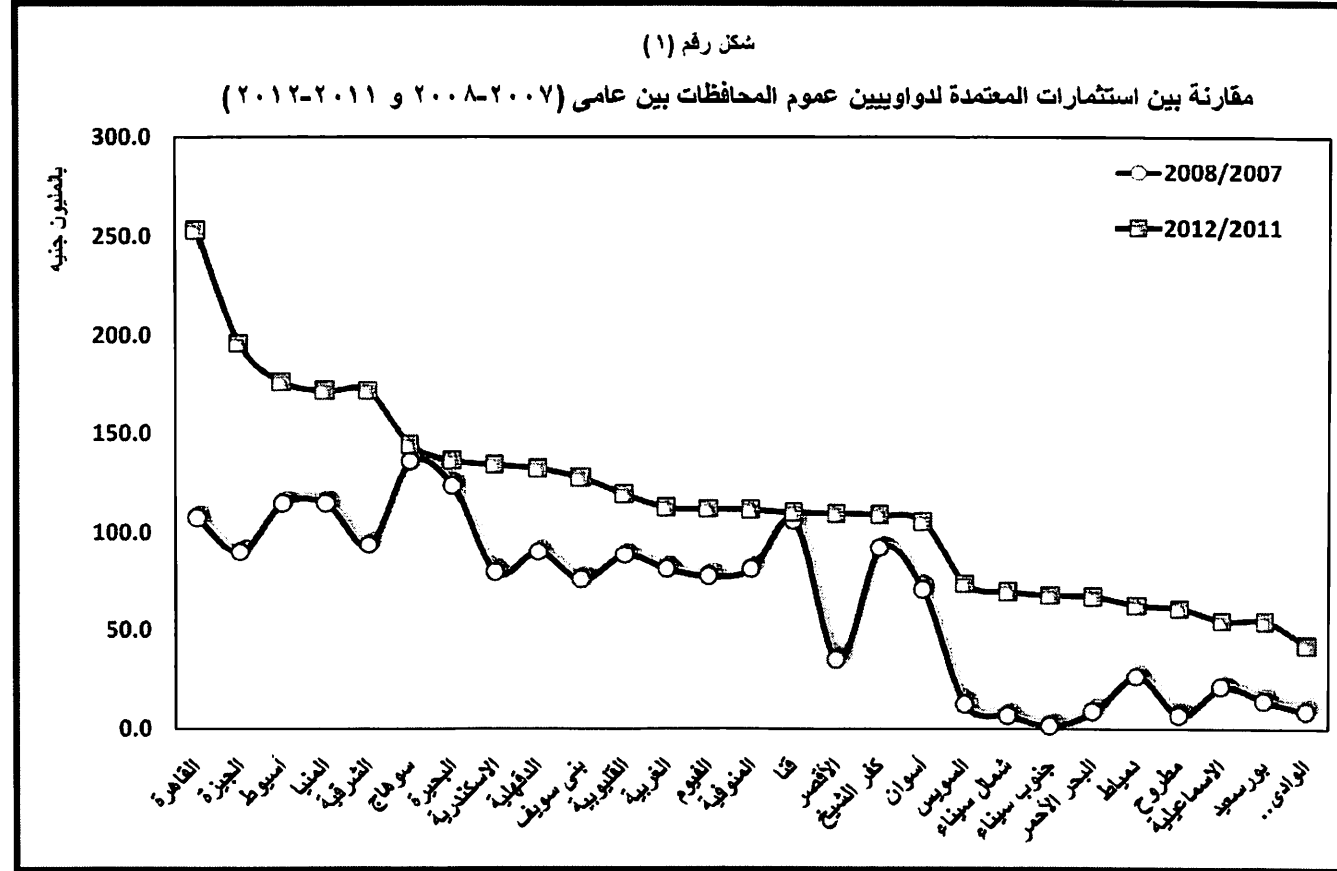
⑤ تراوحت نسب الزيادة فى استثمارات المحافظات الصحراوية بين 384% لمحافظة الوادى الجديد و3753% لمحافظة جنوب سيناء، وقد أسهم ذلك فى الارتقاء بمستوى الخدمات المنفذة فى إطار برامج هذه المحافظات.

جدول رقم (1)
مقارنة بين استثمارات المعتمدة للمحافظات بين عامى
(2012/2011 و 2008/2007)

(بالمليون جنيه)

المحافظة	2008/2007	2012/2011	الفرق بين الخطتين	المحافظة	2008/2007	2012/2011	الفرق بين الخطتين
القاهرة	107.4	252.8	135.5	قنا	105.6	109.9	4.1
الجيزة	89.8	195.6	117.9	الأقصر	35.2	109.5	211.1
أسيوط	114.4	176.3	54.1	كفر الشيخ	91.5	108.7	18.8
المنيا	114.4	171.9	50.3	أسوان	70.4	105.3	49.6
الشرقية	93.3	171.7	84.1	السويس	12.3	73.5	496.5
سوهاج	135.5	144.0	6.3	شمال سيناء	7.0	69.4	885.4
البحيرة	123.2	136.4	10.7	جنوب سيناء	1.8	67.8	3752.7
الاسكندرية	79.2	134.2	69.4	البحر الأحمر	8.8	66.9	660.7
الدقهلية	89.8	132.3	47.4	دمياط	26.4	62.6	137.1
بنى سويف	75.7	127.5	68.4	مطروح	7.0	61.1	767.7
القليوبية	88.0	119.1	35.3	الاسماعيلية	21.1	54.8	159.7
الغربية	81.0	112.4	38.9	بورسعيد	14.1	54.5	287.1
الفيوم	77.4	111.8	44.3	الوادى الجديد	8.8	42.6	383.7
المنوفية	81.0	111.4	37.7	جملة المحافظات	1760.0	3084.0	75.2

المصدر: وزارة التخطيط، الاستثمارات المعتمدة للمحافظات بين عامى (2008/2007 و 2012/2011) بيانات غير منشورة، القاهرة، 2011.



المصدر: جدول رقم (١)

ثانياً- معايير توزيع الاستثمارات داخل المحافظات:

- تم تجميع أنشطة قطاع التنمية المحلية في خمسة برامج رئيسية على النحو المبين بالجدول رقم (2)، ثم تحويل التمويل المخصص لهذه البرامج إلى الوحدات المحلية على مختلف المستويات .

جدول رقم (2)

برامج التنمية المحلية

1- <u>برنامج الكهرباء</u> : يهدف هذا البرنامج إلى إمداد التجمعات الريفية والحضرية داخل المحافظات بشبكات الكهرباء، وتزويدها بمعدات ومهمات الإنارة (أعمدة الإنارة، لمبات موفرة + ترنس، سيارات إنارة،..الخ)
2- <u>برنامج الطرق والنقل</u> : يهدف هذا البرنامج إلى إنشاء ورصف طرق ومواقف محلية لخدمة التجمعات الريفية والحضرية داخل المحافظات، بالإضافة إلى إمكانية عمل أنفاق وكباري صغيرة داخل القرى على الجنايبات والمساقى.
3- <u>برنامج تحسين البيئة</u> : يهدف هذا البرنامج إلى الاستجابة للمشكلات البيئية المحلية في القرى والمدن، وذلك من خلال توفير الخدمات البيئية، خاصة ما يتعلق منها بتغطية الترع والمصارف الصغيرة (الجنايبات والمساقى)، التجميل وإنشاء الحدائق، وجمع وإدارة المخلفات،..الخ.
4- <u>برنامج الأمن والإطفاء والمروءة</u> : يهدف هذا البرنامج إلى تلبية احتياجات جهاز الحماية المدنية على المستوى المحلي من المعدات اللازمة للحفاظ على الأرواح، وتشمل هذه المعدات على سبيل المثال: سيارات إطفاء، أجهزة لاسلكية، دراجات بخارية، ماكينات إطفاء نقالي، أجهزة كشف مفرقات،..الخ.
5- <u>برنامج تدعيم الوحدات المحلية</u> : يهدف هذا البرنامج إلى تدعيم احتياجات الوحدات المحلية من مباني وأثاث، ووسائل نقل وانتقال، بالإضافة إلى النهوض بالمرأة المصرية حيث يساهم في توفير احتياجات المرأة بالمناطق الريفية والحضرية من الخدمات الصحية الأولية، والمساهمة في فصول محو الأمية، وفي إنشاء فصول تعليم الفتيات في المناطق النائية، كما يدعم هذا البرنامج الأنشطة الثقافية المحدودة في المناطق الريفية، وتشمل تزويد وحدة محلية أو مركز شباب أو نادي للمرأة ببعض الكتب والنشرات أو أجهزة للحاسب الآلي، ويدعم هذا البرنامج أيضا بعض الخدمات الاجتماعية مثل تقديم الدعم العيني للمساهمة في إنشاء وحدة لتعليم الفتيات أو المرأة المعيلة الحرف والأنشطة البيئية، أو الحياكة والتطريز أو الخزف الصيني..الخ.

المصدر: وزارة التنمية المحلية، دليل متابعة وتقييم تنفيذ مشروعات خطة التنمية المحلية، القاهرة، 2010.

أما بالنسبة لصيغة تمويل توزيع الإعتمادات والمخصصات بين المستويات الإدارية المختلفة، فقد قامت وزارة التنمية المحلية بالتنسيق مع وزارتي المالية والتخطيط، وبمشاركة المحافظات بصياغة وتطوير أسس ومعايير لتوزيع الإعتمادات داخل المحافظات، على النحو التالي:

• المحافظات الريفية: يتم توزيع الإعتمادات بين مستوى المحافظة ومستوى المركز على النحو التالي:

□ مستوى المحافظة: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- يقوم مستوى المحافظة بتوزيع 40% على الأكثر من الإعتمادات المخصصة للمحافظة على النحو التالي:
- تخصيص ربع هذه النسبة (25%) على الأكثر لمشروعات التنمية الخاصة بالمدينة عاصمة المحافظة.
- تخصيص النسبة المتبقية من الـ 40% لمشروعات التنمية المشتركة بين مراكز المحافظة المختلفة. كما يجوز توجيه قدر من هذه النسبة إلى مشروعات تخدم وحدات محلية بعينها بناءً على معايير واضحة ومبررات يقبلها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.
- أما النسبة المتبقية وهي 60% فتوزع على المراكز المختلفة داخل نطاق المحافظة وفقاً لمعيار عدد السكان بكل مركز، على أن يخصم عدد سكان المدينة عاصمة المحافظة من مجموع سكان المركز الواقعة فيه قبل حساب نصيب هذا المركز من نسبة الـ 60% تحقيقاً للعدالة.

□ مستوى المركز: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- يتم توزيع نسبة 50% من الإعتمادات بالتساوي بين جميع الوحدات المحلية القروية والمدينة أو المدن التي يحتويها المركز.
 - يقوم مستوى المركز بتوزيع نسبة الـ 50% الأخرى من الإعتمادات المخصصة له للمشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية القروية والمدينة أو المدن الداخلة في نطاقه.
- المحافظات الحضرية: يتم توزيع الإعتمادات بين مستوى المحافظة ومستوى المركز على النحو التالي:

□ مستوى المحافظة: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- يحتفظ مستوى المحافظة بنسبة قدرها 30% من الإعتمادات وذلك لتوجيهها إلى المحاور المرورية الهامة في المحافظة أو أية مشروعات تهم جموع المحافظة.

□ مستوى الأحياء: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- تقسم النسبة المتبقية 70% على الأحياء حسب المساحة وعدد السكان في كل حي.
- وتمشيا مع مبدأ الإفصاح والشفافية عند اعداد موازنة التنمية المحلية وفقاً لصيغة

التمويل السابقة، فقد تم مراعاة الآتي:

- تلتزم الحكومة بالشفافية التامة ونشر معايير توزيع الموارد بين المحافظات بالنسبة للمخصصات المركزية التي توفرها الخزنة للمحليات .
- تلتزم المحافظة بتوزيع المخصصات التي حصلت عليها على المراكز وفقا لمعايير معلنة، وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي على مستوى المحافظة، وتتضمن هذه المعايير تحديد حد أقصى للإنفاق على المشروعات الخاصة بالمدينة عاصمة المحافظة، وحدود معينة للمشروعات المشتركة بين المراكز في المحافظات الريفية أو الأحياء في المحافظات الحضرية.
- يلتزم مستوى المركز بالتوزيع العادل لمخصصاته على جميع وحداته المحلية وفق معايير محددة يقرها المجلس الشعبي على مستوى المركز .
- يقوم الجهاز الإداري في كل مستوى محلي باقتراح خطة التنمية على مستواه، والتقدم بها إلى المجلس الشعبي لهذا المستوى لمناقشة المقترح وتطويره وإقراره.
- يتعين على كل مستوى محلي أن يأخذ في الاعتبار خطة التنمية التي أعدها المستوى الذي يليه، طالما أنها في حدود المخصصات التي أقرت لهذا المستوى ولم تخرج عن إطار معايير التخصيص.
- تلتزم جميع المستويات المحلية بإعلام مواطنيها من خلال الوسائل الإعلامية المختلفة بتفاصيل المخصصات المالية وأوجه الإنفاق على المشروعات التنموية المحلية.
- الالتزام بالشفافية وإقامة حوار مع مواطني المحليات لتوضيح معايير توزيع الموارد المخصصة لهذه البرامج على المحافظات.
- إلزام المستويات المحلية بكافة المعايير الفنية التي يضعها المستوى المركزي، مع إعطائها الحق الكامل في التخطيط لترتيب أولوياتها وتنفيذها والرقابة والمساءلة عليها.

4-4 الاجراءات التنفيذية التي تم اتخاذها لتنفيذ اللامركزية:

- تم تشكيل وحدات مؤسسية تتولى وضع السياسات الخاصة بالتوجه نحو اللامركزية والإشراف على تنفيذها كالتالي:
 - لجنة تسيير البرنامج القومي لتطبيق اللامركزية (برأسها وزير التنمية المحلية وممثلون عن محافظات مصر والوزارات المشاركة في تطبيق اللامركزية) ودورها المساعدة في تنفيذ البرنامج القومي للامركزية.
 - وحدة دعم اللامركزية وتمثل أمانة فنية للجنة السابقة حيث تتولى التنسيق بين الوزارات الأعضاء في اللجنة ومساعدتها في إدارة عملية التحول نحو اللامركزية.
 - وحدات دعم اللامركزية بالوزارات المعنية.
 - لجان اللامركزية في وزارات المالية والتخطيط.

- تطوير إستراتيجية التوجه نحو اللامركزية: تسير إستراتيجية التنمية المحلية بأبعادها الثلاثة السياسية والإدارية والمالية في مسارين متلازمين؛ الأول يتمثل في منح مزيد من الاختصاصات للأجهزة التنفيذية المحلية (عدم تركيز السلطات) Dis-concentration، والثاني منح مزيد من الصلاحيات والاختصاصات للمجالس الشعبية المحلية (اللامركزية) Decentralization.
- وفي ضوء تدعيم التطبيق، قامت وزارة التنمية المحلية بإعداد أدلة إرشادية "مجموعة أدلة العمل الخاصة بالتخطيط والتمويل والمتابعة في ظل تطبيق اللامركزية" تتكون من 13 كتيب تم توزيعها على مستوى المحافظة والمركز والوحدات المحلية بجموع الجمهورية، من أجل التيسير على جميع الفاعلين التنفيذيين والشعبيين، حيث تم تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في إقرار المشروعات المنفذة والرقابة عليها سواء على مستوى المحافظة أو مستوى المراكز والوحدات المحلية التابعة لكل منهم.
- تأسيس شبكة من المدربين المحليين (174 مدرباً) من خلال عقد ثلاث دورات تدريبية لتدريب المدربين (TOT) وتم تدريبهم على شرح الأدلة وشرح آليات وخطوات تنفيذ اللامركزية لكل مستوى إداري ولكل من التنفيذيين والشعبيين، ومن ثم تم استهداف القيادات المحلية من خلال عمل عدة دورات تدريبية مركزية في معهد سقارة التابع لوزارة التنمية المحلية، ولا مركزيا في المحافظات على المستويات المحلية المختلفة.
- انتهجت وزارة التنمية المحلية استراتيجية لتدريب الأجهزة التنفيذية والمجالس الشعبية على المستويات المحلية المختلفة لبناء قدراتهم في إعداد الخطط الاستراتيجية بما في ذلك تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات ومراعاة المعايير الفنية والمالية في رسم خططها الاستراتيجية. وقد تضمنت الخطة التدريبية أربعة برامج بلغ إجمالي عدد المتدربين الذين شاركوا فيها 34,922 متدرباً من القيادات التنفيذية والشعبية على مستوى الجمهورية، حيث قامت الوزارة بتنفيذها محلياً وبأسلوب لامركزي، ومن أهم ما ساهمت به هذه التدريبات هو إرساء روح التعاون والتشارك بين المجالس الشعبية المحلية والقيادات التنفيذية على المستوى المحلي ودعم صور التفاهم المشترك من أجل تحقيق مصلحة المواطنين.
- قامت وزارة التنمية المحلية بتقديم دعم فني للمستويات الإدارية المختلفة بالمحافظات خلال إعداد خطط وموازنات قطاع التنمية المحلية، وخصوصاً من خلال مكاتب وحدة دعم اللامركزية في محافظات الإسماعيلية والفيوم والأقصر.

4-5 تقييم خطط المحافظات بين عامي 2010/2009 - 2011/2010

يوضح الجدول رقم (1) بالملحق تحليل طريقة توزيع الاعتمادات المالية التي تم تخصيصها للصرف على مشروعات وبرامج قطاع التنمية المحلية الخمس بمحافظات الجمهورية خلال عامي 2010/2009 و 2011/2010، ومنها يتضح ما يلي:

- تم تخصيص اعتماد حكومي قدره 1.9 مليار جنيه في العام المالي 2010/2009، فاستحوذ برنامج الطرق والنقل على المرتبة الأولى بمبلغ قدره 881,781 مليون جنيه (46%)، تلاه في المرتبة الثانية برنامج تحسين البيئة بمبلغ 393,265 مليون جنيه (21%)، وجاء في المرتبة الثالثة -وبفارق صغير- برنامج الكهرباء بمبلغ 381,439 مليون جنيه (20%)، وحصل برنامج الأمن والإطفاء والمرور على مبلغ 135,848 مليون جنيه (7%)، وجاء في المرتبة الأخيرة برنامج تدعيم الوحدات المحلية والثالثة بمبلغ 107,667 مليون جنيه (6%).
- تم تخصيص اعتماد حكومي قدره 1.8 مليار جنيه في العام المالي 2011/2010، فاستحوذ برنامج الطرق والنقل على المرتبة الأولى بمبلغ قدره 791,175 مليون جنيه (44%)، تلاه في المرتبتين الثانية برنامجا تحسين البيئة والكهرباء ويقيم مقارنة بلغت 368,295 مليون جنيه و 355,113 مليون جنيه على الترتيب وبنسبة مقارنة (20.5% و 19.5%) لكل منهما، وجاء في المرتبة الأخيرة برنامجي تدعيم الوحدات المحلية والأمن والإطفاء والمرور ويقيم مقارنة بلغت 142,739 مليون جنيه و 139,558 مليون جنيه على الترتيب وبنسبة متساوية تقريباً (7.9% و 7.7%) لكل منهما.
- في إطار متابعة موازنات قطاع التنمية المحلية، وتقييم مدى التزام المحافظات بمعايير التوزيع التي تم طرحها في الأدلة الاسترشادية التي قامت الوزارة بتوزيعها على المحافظات، فيما يلي أهم النقاط التي تمت ملاحظتها من تقارير المحافظات للعام المالي 2011/2010؛
- نسبة إلتزام المحافظات بمعايير تطبيق اللامركزية كما وردت بأدلة التطبيق:
 - التزمت محافظتان بنسبة 100%
 - التزمت 9 محافظات بنسب تفوق الـ 80%.
 - التزمت 16 محافظة بنسب تتراوح بين 50% إلى 79%.
- قامت 13% من المحافظات الريفية الـ 23 بتخصيص اعتماد مزدوج للمدينة عاصمة المحافظة، حيث تم تخصيص اعتماد لها كمدينة عاصمة للمحافظة وتم اعتماد آخر كوحدة محلية تابعة للمركز التابعة له.
- لم تلتزم محافظة واحدة بالحد الأقصى المأاح للمدينة العاصمة (10%)، وقامت بتخصيص اعتماد أعلى من الحد الأقصى.

- لم تقم 30% من المحافظات الريفية بتوزيع المخصصات على المراكز/المدن المختلفة وفقاً لمعيار عدد السكان.
- لم تقم جميع المحافظات الحضرية الست بتحديد الوزن النسبي المستخدم لكل من معياري السكان والمساحة لتوزيع المخصصات الحكومية بين الأحياء.
- قامت محافظتين من الـ 23 محافظة ريفية بتدعيم مركزين أو ثلاثة فقط من مخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، وبدورهم قاموا بتخصيصه لتدعيم المشروعات المشتركة التي تخدم الوحدات المحلية التابعة لكلٍ منهم، وذلك لسد احتياجات المراكز من المشروعات المشتركة.
- لم تقم بعض المراكز في 3 من المحافظات الريفية بالالتزام بالحد الأقصى المتاح للمشروعات المشتركة (50%) بين الوحدات المحلية وقامت بتخصيص اعتماد أعلى من الـ 50%.
- قامت 13% من المحافظات الريفية بتخصيص اعتماد مستقل لبعض المدن بصورة مستقلة عن المراكز التي تتبع لها تلك المدينة.
- حصلت بعض الوحدات المحلية في 43% من المحافظات الريفية على مخصصات أقل من القيمة المخططة لها.
- لم تحصل بعض الوحدات المحلية على أي مخصص في محافظتين من المحافظات الريفية.
- لم تقم جميع المحافظات بإرسال ما يفيد أنها قامت بإعداد توصيف حقيقي لمشروعات قطاع التنمية المحلية وتحديد أهداف كمية أو كيفية لكل منها.

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية

مما لا شك فيه أن المواطن المصري يأتي في مقدمة التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية خلال الفترة القادمة، حيث تستهدف اللامركزية جعل القرارات المرتبطة بالتخطيط والتفويض للخدمات المحلية تعبر بشكل واضح عن احتياجاته وتفضيلاته، مما يتطلب وجود مجموعة من الأسس والمهام والمحاور الاستراتيجية لتفعيل واستمرار تطبيق اللامركزية.

5-1 الأسس الاستراتيجية للامركزية:

وهي تشكل مرتكزاً ونقطة انطلاق لإستراتيجية اللامركزية، وتتمثل هذه الأسس في:

- **التزام الحكومة المصرية بتطبيق اللامركزية:** تمثل اللامركزية توجهاً دستورياً تلتزم الحكومة المصرية بتطبيقه من خلال نقل السلطة في المحليات إلى المجالس الشعبية وتمكينها من إدارة منظومة التنمية والنمو في نطاقها والقيام بالتوجيه السياسي للأجهزة التنفيذية الفنية على مستواها، وتلتزم الحكومة بحفز التطبيق الناجح للامركزية من خلال الالتزام بإصدار

السياسات العامة والقواعد الحاكمة ومعايير الجودة القومية ومؤشرات قياس الأداء وتمثل جميعها عناصر حاكمة للعمل على المستويين المركزي والمحلي.

□ **اللامركزية منظومة متكاملة:** تقوم اللامركزية الفعالة على تكامل عناصرها السياسية والإدارية والمالية، وتتوجه استراتيجية اللامركزية إلى المضي قدماً في العمل على هذه العناصر مجتمعة، وفي ذلك فإن الإستراتيجية تتأسس على أن مصر دولة ذات نظام محلي عريق ولديها من المؤسسات المحلية التي تمثل رصيذاً كبيراً يجب البناء عليه وتطويره من خلال إعادة هيكلته والتأكيد على تكامل أدوار جميع الفاعلين.

□ **اللامركزية وسيلة وليست غاية:** اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف والغايات تتمثل في تحقيق التنمية المحلية في إطار الوصول إلى التنمية الشاملة والمستدامة.

□ **العدالة في توزيع الموارد المالية:** ترسي الاستراتيجية مبدأ توزيع موارد الدولة وفقاً لتوزيع المسؤوليات بين المؤسسات المختلفة المركزية والمحلية، فلا تمويل بدون وظيفة ولا وظيفة بدون تمويل.

2-5 المهام الاستراتيجية:

تعمل الأجهزة والمؤسسات المركزية والمحلية معاً من أجل تكوين بيئة مواتية لتطبيق اللامركزية، والعمل على تأسيس نظام محلي يدعم مبادئ الحكم الرشيد، وتُسَـتَـهـدَف هذه الإستراتيجية أن تصبح المجالس الشعبية كيانات قادرة على قيادة العمل التنموي المحلي وأن تكون مسئولة بالكامل عن نتائج أعمالها أمام مجتمعاتها ويتحقق ذلك من خلال:

- أن تكون القرية والمدينة هي أساس إعداد الخطة والموازنة.
- تكامل الخطط والموازنات المحلية على مستوى المراكز والمدن الكبيرة.
- قيام الوزارات المركزية بتخطيط وتنفيذ الأعمال التي تخدم عدة مراكز ومدن ومحافظات.
- تعزيز سلطة المحافظين بصفتهن ممثلي الحكومة والمستوى المركزي .
- وجود منظومة متكاملة من تقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي وتدفع الجميع إلى الإرتقاء بالأداء وترسي العدالة والشفافية، على أن يتوفر لها الدعم المؤسسي.

3-5 المحاور الأساسية لإستراتيجية اللامركزية:

يتطلب العمل على تحقيق الأهداف الاستراتيجية القيام بجهد على المحاور التالية:

- إعادة النظر في الإطار القانوني للنظام المحلي.

- إعادة تعريف صلاحيات المجالس الشعبية لتمكينها من القيام بالتوجيه السياسى والرقابة على الأجهزة التنفيذية على مستواها.
- تقسيم الوظائف والأنشطة على نحو منسق ومتكامل بين المستويين المركزى والمحلى.
- إعادة الهيكلة الإدارية والوظيفية للمؤسسات المركزية والمحلية بما يتناسب مع مهامها الجديدة.
- تطوير منظومة التخطيط المحلى والتنسيق بين أدوار المؤسسات المحلية فيما بينها ومع المستوى المركزى.
- تطوير منظومة التمويل المحلى ونظم الرقابة المالية وإظهار المراكز والمدن الكبيرة فى الموازنة العامة لإرساء حقها التفاوضى على مخصصاتها من الموازنة العامة للدولة.
- تطوير منظومة القيم الثقافية والسياسية فى المجتمع لتستوعب تطبيق اللامركزية ولتفعيل أدوار المجالس الشعبية.
- تطوير نظم وشبكات المعلومات المحلية بما يساعد على اتخاذ القرار المحلى وتكامله مع المستويات الأعلى ولتتيح الشفافية اللازمة لممارسة الديمقراطية.

ويتم النظر والتعامل مع هذه المحاور على أنها منظومة متكاملة:

- تجمع كل البرامج المعنية التى تخدم اللامركزية فى هذا المحور، بما فى ذلك البرامج الرئيسية التى تحويها استراتيجيات الوزارات والمؤسسات العامة.
- تنفذ جميع هذه البرامج من خلال مظلة البرنامج القومى للامركزية الذى يبدأ ببرنامج مرحلى لمدة ثلاث سنوات من خلال مجموعة من البرامج التنفيذية يحتوى كل منها على مجموعة كبيرة من الأنشطة التى يجرى تفعيلها من خلال مشروعات محددة تتطلب التشارك بين عدة فاعلين فى المجتمع.
- تمثل جزء من الاستراتيجية القومية للحكومة المصرية والتى تمثل المظلة التنموية للمجتمع.
- هناك وظائف حكومية ستظل مركزية كما هو الحال بالنسبة للوزارات السيادية.
- تظل الوزارات المركزية مسئولة عن الحالة العامة للقطاع وعليها عبء وضع السياسات والاستراتيجيات والمفاوضات حول المخصصات المالية للقطاع وكذلك المتابعة والرقابة لحالة القطاع فى جميع المحافظات.
- إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية للهيكل المؤسسية فى المحافظات من خلال ضم المديرىات التى سوف تنقل تبعيتها من الوزارات القطاعية إلى المحافظات وبحيث تصبح مؤسسة المحافظ هي المسئولة عن الوضع العام فى المحافظة فى مختلف القطاعات (كما ستضم الإدارات المماثلة تحت قيادة رئيس المركز/ المدينة).

- التمكين السياسي والمالي للمجالس الشعبية المحلية لتمكينها من توجيه وإدارة عملية التنمية المحلية وكذلك تزويدها بآليات للرقابة والمساءلة.
- إعادة هيكلة تنظيمية وإدارية للهياكل المؤسسية لمستوى المركز/ المدينة بحيث يعمل الجهاز التنفيذي وفقاً لتوجيهات المجالس الشعبية المنتخبة.
- يكون لكل محافظة موازنة مستقلة وكذلك للمراكز موازنات مستقلة تحول إليها من موازنة المحافظة من خلال معايير واضحة ومقبولة من المجالس الشعبية المحلية. كما ستمنح المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها المختلفة صلاحيات في إنشاء موارد للتمويل الذاتي وبموافقة مجتمعاتها المحلية وبضوابط محددة.
- تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية وتزويده بآلية لفض المنازعات التي قد تنشأ بين السلطات المحلية في المستويات المختلفة.
- تعزيز دور المحليات من خلال المشاركة في صنع القرارات والرقابة على عملية التنفيذ.
- دعم قدرات المحليات لمساعدتها على ممارسة اختصاصاتها الجديدة وتمارس دوراً فاعلاً في التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي وتطور آليات تضمن التأكد من الديناميكية المتواصلة لنظام الإدارة المحلية.

6- التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية:

بالرغم من التوجهات الاستراتيجية نحو تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية، إلا أن هناك الكثير من المشكلات التي لا تزال تقف حجر عثرة أمام جهود التوسع في تطبيق اللامركزية في مصر، وسوف يحاول البحث رصد هذه المشكلات بشكل عام بين ثنايا هذا الفصل، كما سيتم رصد المشكلات الناجمة عن تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية في فصول الدراسة المختلفة، وفيما يلي عرض لأهم المشاكل التي تواجه التحول إلى تطبيق اللامركزية في كافة الخدمات التي أناط بها المشرع في القانون 43 لسنة 1979، ومن أهمها:

6-1 محدودية دور الوحدات المحلية

على الرغم من تأكيد دستور 1971 على ضرورة نقل السلطة تدريجياً إلى المجالس الشعبية المحلية، إلا أن اختصاصات هذه المجالس مازالت محدودة، خاصة في ظل القوانين والقرارات التي تصدر وتنتقص من هذه الاختصاصات والسلطات. وفيما يتعلق بدور الوحدات المحلية في التخطيط فإن هذا الدور شكلي ويقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية المحلية. وبعبارة أخرى فإن الخطة المحلية ليست سوى تجميع لخطط قطاعية لا ترابط بينها، فلا يوجد هدف موحد لكل محافظة، في حين أن الخطة المتكاملة يجب

أن تشمل المشروعات التى تمول مركزيا، وتلك التى تمول من حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، كما تشمل المشروعات التعاونية ومشروعات القطاع الخاص. ومثل هذه الرؤية المتكاملة للخطة المحلية تحتاج إلى وجود موارد متخصصة، وإلى توافر المعلومات والبيانات المناسبة عن الموارد والإمكانات المحلية. أما ما يمكن اعتباره خططا محلية فهو خطط دواوين عموم المحافظات التى تتمثل فى تخصيص بعض الاستثمارات بخصوص تقديم بعض الخدمات العامة، أو إنشاء بعض المشروعات الاستثمارية البسيطة. والذي يؤكد مركزية الخطط، ما نص عليه قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 من أن لكل وزير من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى حسن سير الخدمات والمرافق العامة، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة.

2-6 عدم فعالية أدوات المساواة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية

عدم فعالية أدوات المساواة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية والمتمثلة فى السؤال وطلب الإحاطة وإجراء التحقيق، وقد كان من حق المجالس الشعبية المحلية استجواب أعضاء ورؤساء المجالس التنفيذية خلال الفترة (1975-1979)، والفترة (1981-1988)، ونتيجة عدم وجود دور للمجالس لشعبية المحلية فى تعيين رؤساء الوحدات المحلية، أصبحت هذه المجالس لا تملك شيئا تفعله فى حالة وقوع مخالفات من جانب بعض رؤساء الوحدات المحلية تستوجب عزلهم .

3-6 الإشراف المزدوج على مؤسسات اللامركزية

تتمثل هذه المشكلة فى أن المديرية التابعة للوزارات التى نقلت اختصاصاتها للمحافظات (14 مديرية) تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معا، على الرغم من أن قانون الإدارة المحلية نص على ضرورة نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية، وتزويد المحافظين بالسلطات التى تمكنهم من ممارسة مهامهم ومن حل جميع المشكلات محليا، دون الرجوع إلى العاصمة، وعلى سبيل المثال ، فإن مديريات الزراعة بالمحافظات يجب أن ترجع إلى إدارة حماية أملاك الأراضى بديوان الوزارة فى كل ما يتعلق بالأراضى الزراعية، بل أحيانا ما تقوم بإرسال بعض الأمور التى وافقت عليها المحافظة إلى الوزارة للحصول على رأى النهائى . وبصفة عامة، فإن موظفي المديرية يتبعون الوزارات المركزية فى التعيين والترقية والنقل. ولذلك فإن هؤلاء الموظفين يرجعون إلى وزارتهم فى كل صغيرة وكبيرة. وقد أكد كثير من المحافظين وجود ولايين مزدوجين لكبار العاملين فى المحافظات أحدهما للوزارة الأم، والآخر للمحافظ. ورغم أن قانون الإدارة المحلية ينص على أن

يعين الوزراء ووكلاء الوزراء فى المحافظات بالإتفاق مع المحافظين، إلا أن التعيين يتم فى كثير من الأحيان دون موافقة المحافظ.

4-6 عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة

لايملك المحافظ فى مواجهة الهيئات العامة فى محافظته والعاملين بها، سوى اقتراح نقل أى عامل من المحافظة، إذا تبين أن وجوده لايتلاءم مع المصلحة العامة، وكذلك إبداء الرأى فى ترقية ونقل العامل قبل صدور القرار من السلطة المختصة. كما أن المحافظ لايملك إلا اقتراح الخطط أو الإشراف العام غير المقترن بسلطة. وتكمن المشكلة هنا فى غياب أى دور حقيقى للمحافظ فى التنسيق بين المشروعات التى تقوم بها هذه الهيئات، على الرغم من أن الخدمات التى تقدمها هذه الهيئات تؤثر فى مدى رضا المواطنين عن أداء القيادات المحلية. كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية، باستثناء رؤساء القرى، حيث أعطى القانون هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء، بالاتفاق مع المحافظين. وقد أكد أحد المحافظين على أن المحافظ ليس له سلطة إنشاء وإدارة مدرسة أو مستشفى أو تنظيم المرور على الطرق الزراعية (لأنه يتبع هيئة الطرق)، وكذلك مياه نهر النيل(تتبع وزير الرى)، والمدن الجديدة (تتبع وزير الإسكان) ورغيف العيش (وزارة التموين).

5-6 عدم التوازن بين السلطة والمسئولية

يلاحظ فى النظام المحلى المصرى وجود تركيز على لامركزية المسئولية، دون أن يقابل ذلك لامركزية فى السلطة، ومن الأمثلة الدالة على ذلك أن المحافظ يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسات العامة للدولة، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة، ولكن كيف يتم ذلك دون أن تكون له سلطة واضحة فى تعيين وكلاء الوزارات المركزية فى محافظته، كما أنه لا توجد علاقة أو دور للمحافظين بالهيئات العامة مثل الهيئة العامة للموانئ، والهيئة العامة للثروة السمكية، والهيئة العامة للسياحة، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، وشركات الكهرباء ومياه الشرب. وإذا كان القانون يعطى للمحافظ الحق فى إبداء الملاحظات واقتراح الحلول، فإن هذه الهيئات لا ترجع إلى المحافظين . كما أن المحافظ مسئول عن رفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى، وكفالة الأمن الغذائى، وله أن يتخذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك، ولكنه لا يمتلك الأدوات التى تساعده على تحقيق ذلك. كما أن المحافظ مسئول عن اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى . وهذه المسئولية أيضا لا تقابلها سلطة تمكنه من إلزام أجهزة الشرطة بتنفيذ قرارات الإزالة، ومنع التعدى على أملاك الدولة وتنفيذ الأحكام القضائية. وبالإضافة إلى ذلك ، فإنه لا توجد جهة واحدة مسئولة عن حماية

الأمالك العامة والمال العام فى نطاق المحافظة، حيث تتعدد هذه الجهات، ما بين هيئة الأوقاف المصرية، والإدارة العامة للرى بالمحافظة، ووزارة الدفاع والمحافظات والإصلاح الزراعى ... إلخ. كما أن المحافظ مسئول عن أشياء لم ينص عليها القانون، مثل حملات شلل الأطفال (مسئولية وزارة الصحة) والرضاعة الطبيعية. وعلى الرغم من أن الحقائق العامة تابعة للمحافظات (إنشاء وتنظيم)، إلا أن العائد المادى من هذه الحقائق يؤول إلى وزارة المالية وليس للمحافظة .

6-6 غياب الاستقلال المالى للوحدات المحلية

يعتبر دور الوحدات المحلية فى تكوين الموارد المالية الذاتية محدوداً جداً، حيث تتراوح نسبة الإعانة الحكومية ما بين 8-10% من إجمالى إيرادات الموازنات المحلية، وهذا يعنى عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالى، حيث لا يوجد نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلى، وعدم وجود سلطة للوحدات المحلية فى إعداد واعتماد الموازنات المحلية، كما تفقر القيادات المحلية إلى السلطات الفعلية التى تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية.

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية:

استكمالاً لدعم التوجه نحو تطبيق اللامركزية، يتطلب الأمر طرح رؤية مستقبلية، تتضمن مجموعة من السياسات تعمل على تأصيل الأدوار التنموية للمحليات، وإرساء مفهوم الشفافية والمساءلة على كافة مستويات الإدارة المحلية، مما يسمح باستثمار كامل للموارد والفرص المتاحة في المحليات، وتعمل هذه السياسات على تطوير نظام الإدارة المحلية وزيادة قدرته على خدمة المواطنين، وذلك من خلال المحاور التالية:

• ضرورة الفصل بين الأدوار التنموية والرقابية التي تمارسها جهات مركزية في المحليات وتلك التي تمارسها الإدارة المحلية، في إطار مراجعة قانون الإدارة المحلية - للتأكيد على الفصل بين هذه الوظائف، على أن يتضمن مشروع القانون المقترح أسلوباً قوياً لمساءلة الجهاز التنفيذي المسئول عن تنفيذ المشروعات ذات الصبغة المحلية الصرفة أمام المجلس الشعبى المحلى.

• التأكيد على الحق الأصلى للمجالس الشعبية في سلطة إدارة شئونها الداخلية وما يرتبط بذلك من اختيار المشروعات الإستثمارية ذات الأولوية التنموية، وتمويلها من الموارد المحلية. ويتطلب ذلك التأكيد على وجود نظام متابعة مركزية لمدى التزام الأجهزة التنفيذية المحلية بالقيام بدورها، الذى يتمثل في اقتراح المشروعات التنموية في ضوء الأولويات التي تحددها المجالس الشعبية، وفي تقديم الدعم الفنى للمجالس الشعبية لتنفيذ هذه المشروعات (يقترح

وجود هيئات تخطيط مركزية مستقلة تعمل كقنوات اتصال فعالة بين أجهزة الإدارة المحلية والوزارات المركزية، ويقترح تشكيلها بالتنسيق بين وزارتي التخطيط والتنمية المحلية).

- تقوية دور لجنة الخطة والموازنة في هذه المجالس الشعبية، حيث أنها لجنة الموضوع وهي المناط بها تحضير كافة التقارير المالية للمجلس، وفي هذا السياق ينبغي أن نؤكد على أهمية أن يتاح له كل المعلومات المالية بكامل تفاصيلها، لكي يستطيع أن يمارس دوره في مواجهة تحدي زيادة الموارد، إضافة إلى تعبئه المشاركة المجتمعية لتنفيذ برامج تنمية يراها المجتمع المحلي، وكذلك تدعيم الرقابة المالية على الحسابات الختامية للمحليات.
- إرساء نظام معلومات محلي واضح يتمتع بالشفافية ومتاح للجميع، وهو ما يتطلب تطوير مراكز وشبكات المعلومات المحلية على النحو الذي يتيح لكل مواطن مقارنة وضعه التنموي مع باقي المجتمعات المحلية، ومساعدة أجهزته الشعبية عن جهودها التنموية وكفاءة تنفيذ المشروعات التنموية وتقديم الخدمات.
- تأصيل المشاركة المجتمعية في التخطيط للمشروعات المحلية ذات الأولوية، بحيث تفتح أبواب المشاركة للأفراد على مستوى القرى والأحياء، وللجماعات على مستوى المراكز والمدن، وللمؤسسات المحلية الممثلة للمجتمع المدني والقطاع الخاص، مما يشجع المواطنين على المشاركة بالمال والجهد والوقت، وينمي انتماءهم للمجتمع المحلي.
- الارتقاء بمهنة الإدارة المحلية وتطوير هياكلها التنظيمية، ويتطلب ذلك البدء في إصلاح المسار المهني الخاص بالإدارة المحلية، وإعداد توصيف واضح للمهام المطلوبة والمهارات اللازمة لإعداد كوادر الإدارة المحلية.
- تقوية المراكز المالية للمحليات: من خلال مساعدة كل محافظة على أن يكون لها خطة متكاملة لتطوير أنشطتها، في ضوء ما ترصده الخزانة من مخصصات، وبيان مدى ملاءمتها لاحتياجات المستوى المحلي، والعمل على تعظيم دور المجتمعات المحلية في توفير التمويل الذاتي من خلال الصناديق، وتضمين ذلك في مقترح تطوير قانون الإدارة المحلية، مما يدعم من قدرة المحليات على إضافة موارد تمويل محلية، بالإضافة إلى الموارد المركزية المخصصة لها، ومتى تستغنى عن الإعانة الحكومية المركزية إن أمكن ذلك.
- تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية كمظلة تضم أطراف العلاقة المحلية وتسهل تبادل الخبرات وجهات النظر، وتكون إطاراً لحل الاعتراضات وتذويب الخلافات وتقويم الممارسات غير المرغوب فيها.

الفصل الثانى
تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي
للتخطيط في مصر

الفصل الثاني

تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر

1- تمهيد:

أوضحت التجارب الدولية أن المدخل الأساسي للتحسن في الإدارة المحلية يكمن في إعطاء المزيد من السلطات للأجهزة المحلية، بما يساهم في أن يصبح كل من الحكومة المحلية والمواطنون شركاء في هذا النظام لضمان أن يكون صنع القرار والمتابعة أقرب إلى المستفيدين. وبالتالي لا يتحمل المستوى المركزي وحده مسئولية تقديم الخدمات العامة من ناحية تحديد الأولويات وتنفيذ الخدمات الأساسية، كما يساهم في تحقيق:

- عدالة توزيع الأعباء، حيث تساهم كل وحدة محلية في موارد الدولة في ضوء الإمكانيات المتاحة لها وعلى أساس ما يقبله مواطنو المجتمع الحالي على أنفسهم من ضرائب محلية.

- عدالة توزيع الخدمات، حيث يصبح ذلك مرهوناً بمشيئة أهالي المجتمع المحلي، حيث يحصلون من الخدمات على قدر يتلاءم مع مدى مساهماتهم في تنمية موارد الدولة للإنفاق على مرفق محلي بعينه و/أو خدمة عامة محلية بذاتها.

- تعميق الإحساس بالمواطنة: فعندما يشارك المواطن في كل المشاكل والقضايا ويتفاعل معها، ويسهم في تحمل أعباء مواجهتها، تحوله من مجرد ترس في آلة الحياة في النظم المركزية يدور بلا اختيار على النحو الذي تريده الحكومة، إلى مواطن بمعنى كلمة المواطنة عندما يساهم في قضايا الوطن.

ومن أجل تحسين استخدام موارد المجتمع، ومن شأن تدابير اللامركزية أن تمكن المجتمعات المحلية من أن تتبنى برامجها ومبادراتها، كما ستمنحهم سلطات صنع القرار في تخطيط وتمويل وتنفيذ الخدمات العامة على المستوى المحلي.

وبدأت الحكومة المصرية تعي أن إصلاح الإدارة المحلية والعلاقة ما بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية هي جزء لا يتجزأ من استراتيجية إصلاح شاملة. ومن ثم فقد تم اتخاذ عدد من الخطوات كان ختامها التعديلات الدستورية (المواد 161 و 162 و 163 من الدستور) التي تمت في عام 2007 وهي تؤكد صراحة على التزام الحكومة باللامركزية وتحقيق التقدم في دور المجالس الشعبية المحلية.

بالإضافة إلى ذلك، لقد زادت وتيرة التقدم مع انشاء وحدة دعم اللامركزية التابعة لوزارة التنمية المحلية، ومسئولياتها قيادة الجهود الرامية إلى تحقيق التغيرات السياسية والمالية والإدارية. والهدف من ذلك هو تمكين المواطنين من الأخذ بزمائم مستقبلهم وتحسين تقديم الخدمات العامة وتحسين المحاسبة والدمج على المستوى المحلي. والأهم من ذلك، عهد إلى وحدة دعم اللامركزية إعداد قانون جديد يحدد دور أعضاء المجالس المنتخبة والموظفين الحكوميين على المستوى المحلي من ناحية التخطيط وتقديم الخدمات العامة.

ويهدف هذا الفصل إلى تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر، وفيما يلي الأهداف المحددة للتقييم:

- تحديد القوانين وقرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتخطيط.
- تحديد أدوار الأطراف المعنية المختلفة كما وردت في القوانين المختلفة فيما يخص التخطيط والتفويض وتقييم الخطط.
- تقييم وتوضيح أي تكرار أو تعارض بين قانوني التخطيط والبناء وغيره من القوانين الأخرى وقرارات رئيس الجمهورية.

وتعتمد المنهجية المتبعة في هذا الفصل على ثلاثة أساليب أساسية، وهي استعراض نظري يتم من خلال الفصل والمقابلات المتعمقة والمجموعات المركزة مع بعض المتخصصين. ولذلك فإن سمة أساسية في هذا البحث هي استخدامه للمنهجية الثلاثية من أجل التأكد من أن أوجه القصور في الاستعراض يتم تعويضها بالتعمق والقدرة على التساؤل حول القضايا السياقية وهي مواطن القوة الأساسية في المقابلات ومناقشات المجموعات المركزة.

بالنسبة إلى الاستعراض النظري، فيتم خلاله عرض وتحليل القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط بما في ذلك الدستور المصري وقانون التخطيط رقم 70 لسنة 1973 وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة وقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وقانون التعليم وقرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 حول دور الهيئة العامة للابنية التعليمية والقرار الرئاسي رقم 350 لسنة 2005 بتأسيس هيئة التنمية الصناعية وقانون موازنة الدولة وقانون البناء رقم 119 لسنة 2008 وغيرها. والجدير بالذكر أن اختيار القوانين والقرارات الرئاسية تم من أجل ضمان تغطية الوزارات التي تتواجد ضمن الإدارة المحلية (مثل وزارة التعليم) والوزارات الأخرى التي تتواجد فقط على المستوى المركزي (مثل هيئة التنمية الصناعية وITD)، وضمان أن الوزارات المتضمنة تقدم خدمات ذات طبيعة مكانية (مثل هيئة الأبنية التعليمية) وأخرى لا ينطبق عليها ذلك (مثل وزارة التضامن الاجتماعي).

ويوضح الاستعراض الوثائقي الأساسية مثل الاستعراض النصي لمشروع الخمسين مدينة وتجارب عالمية والكتابات التي توثق الإطار القانوني والمؤسسي.

وكوسيلة ثانية من وسائل منهجية الاستعراض، تم إجراء مقابلات مع بعض المتخصصين بالهيئة العامة للتخطيط العمراني، وحدة دعم اللامركزية، وزارة التخطيط، كما تمت زيارات وسلسلة من المقابلات في الفيوم والاسماعيلية من أجل الوصول إلى فهم أفضل للعلاقة القانونية والمؤسسية بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية من جانب وبين الإدارات والمديريات المختلفة على مستوى المحافظة والمركز. كما أجريت مقابلات مع المعنيين من إدارات التخطيط والمتابعة على مستوى المحافظة والمركز وإدارة التخطيط العمراني على مستوى المحافظة، وكذلك مع مدير التخطيط في مديرية الصحة والتعليم ومدير مركز المعلومات.

أما بالنسبة للوسيلة الثالثة، فعقدت مناقشات المجموعات المركزة مع الاستشاريين الذين تم التعاقد معهم خلال إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن. ودار محور النقاش حول التوصل إلى آرائهم إزاء التحديات القانونية المؤسسية الكبرى التي تعيق تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي.

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط

1-2 الدستور المصري

يعد دستور جمهورية مصر العربية هو قانون الدولة الأساسي، وقد صدر في 11 سبتمبر 1971 باستفتاء عام، ثم تم تعديله في 1980 و 2005 و 2007. ولكن تم تعليق العمل بالدستور في 13 فبراير 2011 بعد تنحي الرئيس حسني مبارك نتيجة لثورة 25 يناير 2011.

- **دستور 1971، تنص المواد المتعلقة بالتخطيط والموازنة على ما يلي:**
- يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها (المادة رقم 138)
- يمارس مجلس الوزراء اختصاص إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة. (المادة رقم 156).
- الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها (المادة رقم 157).
- يؤخذ رأي مجلس الشورى في مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية (المادة رقم 195).

- يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب (المادة رقم 114).

وفيما يخص المجالس الشعبية المحلية، فالمادة رقم 162 تنص على أن "تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً". أما المادة 163 فتتص على أن "يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة". وتجدر الإشارة إلى أن الدستور يعترف بثلاثة أنواع من الملكية، ألا وهي الملكية العامة (المادة رقم 30)، والملكية التعاونية (المادة رقم 31) والملكية الخاصة (المادة رقم 32).

2-2 الدستور المؤقت (بعد ثورة 25 يناير 2011)

- بموجب المادة رقم 33 من الدستور المؤقت يقرر مجلس الشعب السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. أما بالنسبة إلى مجلس الشورى، فتتص المادة رقم 37 على أنه يجب أخذ رأي المجلس في مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- وفي المادة رقم 56 تم إعطاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطة القرار بالنسبة للسياسة العامة للدولة والموازنة العامة والإشراف على تنفيذها. وفي المادة رقم 58 يتولى مجلس الوزراء بالاشتراك مع المجلس الأعلى للقوات المسلحة وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة وتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
- ولا يحدد الدستور المؤقت دور المجالس الشعبية المحلية، ولكن القانون رقم 1 لسنة 2011 ينص على أن القوانين والنصوص التي صدرت قبل الدستور المؤقت تظل سارية مالم تلغى أو تعدل وفقاً للنصوص الواردة في الدستور المؤقت. وعليه فإن المجالس الشعبية المحلية تستمر في لعب دورها وفقاً لقانون الإدارة المحلية الذي سيتم استعراضه فيما يلي من هذا الفصل.

2- 3 قانون إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها

يضم القانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها استعراضاً شاملاً لإعداد الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى الطويل والمتوسط والسنوي وينص القانون على ما يلي:

أ. **تعريف التخطيط وغرضه:** يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جمهورية مصر العربية إلى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومي وتوسيع نطاق الخدمات وصولاً إلى مجتمع الكفاية والعدل، وذلك وفق مبادئ الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطني.

ب. **المبادئ التي توجه مخططات التنمية الاجتماعية الاقتصادية هي:**

- شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية.
- مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلي ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة وفي تنفيذها وتحديد مسؤوليات التنفيذ.
- سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيهه فائضاً عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية الرئيسية عن خطة التنمية، وضمان أن يؤدي القطاع الخاص دوره في التنمية في إطار الخطة دون انحراف أو استغلال.
- التوزيع الاقتصادي والاداري والجغرافي لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما يكفي لخلق أقاليم اقتصادية إلى جانب الوحدات الادارية المحلية.

ج. **الإطار الزمني للخطة:** توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم هذه بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتوافر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال الخطة. وتتضمن الخطط متوسطة الأجل والسنوية الخطط الإقليمية والمحلية بصورة تحقق ترابط وتتسق هذه الخطط في إطار الخطة القومية العامة.

د. **يوضح القانون الإجراءات الخاصة بإعداد الخطة واعتمادها، على النحو التالي:**

- تتولى وزارة التخطيط إعداد مشروع الإطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل في ضوء الأهداف العامة للدولة، ويعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء وعلى المؤتمر القومي العام للاتحاد الاشتراكي العربي، ثم يحال إلى مجلس الشعب لإقراره، وتصدر بقانون.

- ترسل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية عن طريق الوزراء المختصين إلى وزارتي التخطيط والمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية مشروعات خططها التي تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونشاطه في ضوء الإطار العام لل خطة.
- يحدد وزير التخطيط مواعيد إرسال مشروعات الخطط طويلة ومتوسطة الأجل ومستوى التفصيل بها، أما بالنسبة لمشروعات الخطط السنوية فتلتزم كل جهة بتقديمها في موعد غايته منتصف إبريل من كل عام.
- تتولى وزارة التخطيط دراسة الخطط المقترحة وتحليل اقتصاديات كل من المشروعات الواردة بها ومراجعة الدراسات المقدمة من جهات التنفيذ، ويتم اختيار المشروعات التي تثبت صلاحيتها للتنفيذ من الناحية الاقتصادية لإدراجها بالخطة مع بيان مقومات الخطة السنوية على أن يراعي في إدراج هذه المشروعات التناسق والتكامل بينها بما يحقق أهداف الخطة.
- يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لإحالته إلى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لإقراره وتصدر بقانون.

هـ. ينص القانون على أن المؤسسات المسؤولة عن تنفيذ ومتابعة الخطة

- تلتزم جهات التنفيذ بالإطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها وأن تقوم وزارة التخطيط بإعداد مشروعات القوانين والقرارات التي ستصدرها في نطاق هذا الإطار.
- على الجهاز الإداري للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الإقليمية والمحلية، كل في حدود اختصاصه تنفيذ مشروعات وبرامج الخطة المعتمدة وفقاً للتوقيت الزمني المحدد لها والعمل على تحقيق الأهداف.
- تلتزم الجهات التي لا تعمل بالنظام المحاسبي الموحد بإمساك الدفاتر الحسابية والسجلات الإحصائية التي تبين المراحل التنفيذية لخططها ومدى التقدم في تحقيق أهدافها.
- لوزارة التخطيط- بعد موافقة اللجنة الوزارية المختصة - إعادة النظر في الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعاً لتغير الظروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالإطار العام للخطة.

- تقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور، وكذلك كل سنة، متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة ومدى التقدم في تحقيق أهدافها بما في ذلك نشاط القطاع الخاص الذي يرتبط باختصاصها.
- وينظم وزير التخطيط بقرار منه طريقة إعداد التقارير الدورية وكيفية متابعة تنفيذ الخطة.
- يقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوى إلى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء وفى مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية.

2.4 قانون البناء واللائحة التنفيذية

يقدم هذا القانون تفاصيل حول مختلف الأطراف المعنية في المخططات الاستراتيجية على المستوى القومى والإقليمي والمحلى، وكذلك المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى، وبشكل خاص ترد بالقانون ما يلي من نصوص:

أ- عضوية ودور المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية

يتم إنشاء مجلس أعلى للتخطيط والتنمية العمرانية تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ويكون مقره مدينة القاهرة، ويشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية الوزراء المختصين، ورؤساء الجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضى الدولة، وعشرة من الخبراء المتخصصين فى المسائل ذات الصلة نصفهم على الأقل من غير العاملين فى الحكومة ووحدات الإدارة المحلية يرشحهم الوزير المختص، ويصدر بتشكيل المجلس وبنظامه الأساسى قرار من رئيس الجمهورية.

يباشر المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية الاختصاصات المنصوص عليها فى

هذا القانون ولائحته التنفيذية، وله على الأخص ما يأتى:

- إقرار الأهداف والسياسات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية والتنسيق الحضارى على المستوى القومى.
- التنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضى الدولة لوضع وتنفيذ المخطط الاستراتيجى القومى .
- اقتراح وإبداء رأى فى مشروعات القوانين ذات الصلة بالتنمية العمرانية.
- تقويم النتائج العامة لتنفيذ المخطط الاستراتيجى القومى والمخططات الاستراتيجية الإقليمية، وتمكين شركاء التنمية من تنفيذ أدوارهم ومسئولياتهم نحو تحقيق الأهداف القومية.

- إقرار تحديد مناطق إعادة التخطيط، واعتماد مخططاتها وبرامج وأولويات وآليات تنفيذها ومصادر التمويل بناء على عرض المحافظ المعنى ويتم نشر قرار الاعتماد بالصحيفة الرسمية.

ب- دور الهيئة العامة للتخطيط العمراني

- وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها.
- إعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظ والمخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى .
- مراجعة وإقرار ومتابعة تنفيذ المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى وأحوزتها العمرانية.
- إعداد البحوث والدراسات القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية.
- إعداد دلائل الأعمال للمخططات العمرانية ومراقبة تطبيقاتها.
- تطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمراني بالوحدات المحلية.
- تطوير آليات تنفيذ المخططات بمستوياتها المختلفة والمخططات التفصيلية.
- تقييم وتحديث المعلومات والمؤشرات العمرانية بالتنسيق مع مراكز المعلومات على المستويات المختلفة.

ج- دور المكتب الإقليمي للهيئة العامة للتخطيط العمراني

يكون بكل إقليم اقتصادي مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ويباشر اختصاصات هذه الهيئة بالإقليم، كما يتولى الدعم الفني للإدارات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمحافظات الإقليم، ومتابعة إعداد وتنفيذ مخططات مدن وقرى تلك المحافظات، ويصدر بتنظيم هذه المراكز واختصاصاتها قرار من الوزير المختص.

د- دور الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية

تشأ بكل محافظة إدارة عامة للتخطيط والتنمية العمرانية، تتولى داخل نطاقها الإداري القيام بإعداد المخططات التفصيلية طبقاً للاشتراطات التخطيطية والبنائية لمناطق استعمالات الأراضي المختلفة وبرامج وأولويات مشروعات التنمية المتكاملة بالمخطط الاستراتيجي العام المعتمد للمدينة أو القرية وذلك بواسطة من تعهد إليه من الخبراء والاستشاريين والجهات والمكاتب الهندسية والاستشارية المتخصصة المقيدون لدى الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وذلك

كله تحت إشراف المركز الإقليمي للهيئة العامة للتخطيط العمراني لإقليم المحافظة وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

تحدد اللائحة التنفيذية لقانون البناء بالتفصيل عملية إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى، وتصف دور اللاعبين المختلفين بما في ذلك الهيئة العامة للتخطيط العمراني والمكاتب الإقليمية والمحافظ والمجالس الشعبية المحلية والاستشاريين. بالإضافة إلى ذلك، تصف اللائحة التنفيذية الخطوات المختلفة لإعداد المخططات الاستراتيجية بدءاً من مرحلة الإعداد وبعدها مرحلة تحليل الموقف ومرحلة الرؤية وختاماً إعداد المخطط الاستراتيجي العام، وتشمل المخرجات النهائية للمخطط:

- وضع المخطط الاستراتيجي على المدى القصير والمتوسط والبعيد (سنة الهدف) للجوانب التنموية المختلفة للمدينة أو القرية موضعاً على خرائط المخطط والحيز العمراني.
- وضع الحيز العمراني للمدينة أو القرية حتى سنة الهدف.
- وضع مخطط استعمالات الأراضي لجميع الاستعمالات الحالية والمستقبلية حتى سنة الهدف موضعاً الاستعمالات المسموح بها.
- الاشتراطات التخطيطية والبنائية التي تحدد أهم السمات العمرانية للمناطق ومنها على الأخص توضيح الكثافة السكانية الإجمالية للمدينة أو القرية.
- تحديد الكثافة البنائية وعلاقتها بالكثافة السكانية، الارتفاعات، وغير ذلك من الاشتراطات البنائية التي يرى القائم على أعمال التخطيط ضرورة ارتباطها بالاشتراطات التخطيطية للمدينة أو القرية.

2-5 قانون الإدارة المحلية

يعرض القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية دور المجالس المحلية (التي تضم الموظفين المحليين والمجالس الشعبية) في عملية إعداد الخطة الوطنية للتنمية الاجتماعية الاقتصادية، حيث يتناول بالعرض المستوى الإقليمي، من خلال إنشاء لجنة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي تشكل من: محافظ الإقليم، وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنوياً من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم، محافظو المحافظات المكونة للإقليم، رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم، رئيس هيئة التخطيط الإقليمي - أميناً عاماً للجنة، ممثلو الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص، ووفقاً لنفس المادة يعد دور هذه اللجنة هو "التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل لخطة الإقليم وذلك على ضوء الموارد

المتاحة محلياً ومركزياً". كما تعد هذه اللجنة مسئولة عن "النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة وفقاً للظروف التي تواجه تنفيذها، ويعرض ما تصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية. كما صدرت بعض القرارات الجمهورية والقوانين الأخرى المتعلقة بالتخطيط الإقليمي، سواء في نطاق قانون الإدارة المحلية وتعديلاته أو في قانون 70 الخاص بإعداد الخطة، وذلك على النحو التالي:

● حدد القانون رقم 70 لسنة 1973 الخاص بإعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، دور التخطيط الإقليمي ضمن الهيكل العام لعملية إعداد الخطة، حيث تضمن ما يلي:

- مركزية التخطيط مع ضمان حيز أوسع لمشاركة وحدات الحكم المحلي والجماهير في إعداد الخطة ومتابعة تنفيذها.

- التوزيع الاقتصادي والجغرافي والإداري لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية إلى جانب الوحدات الإدارية المحلية.

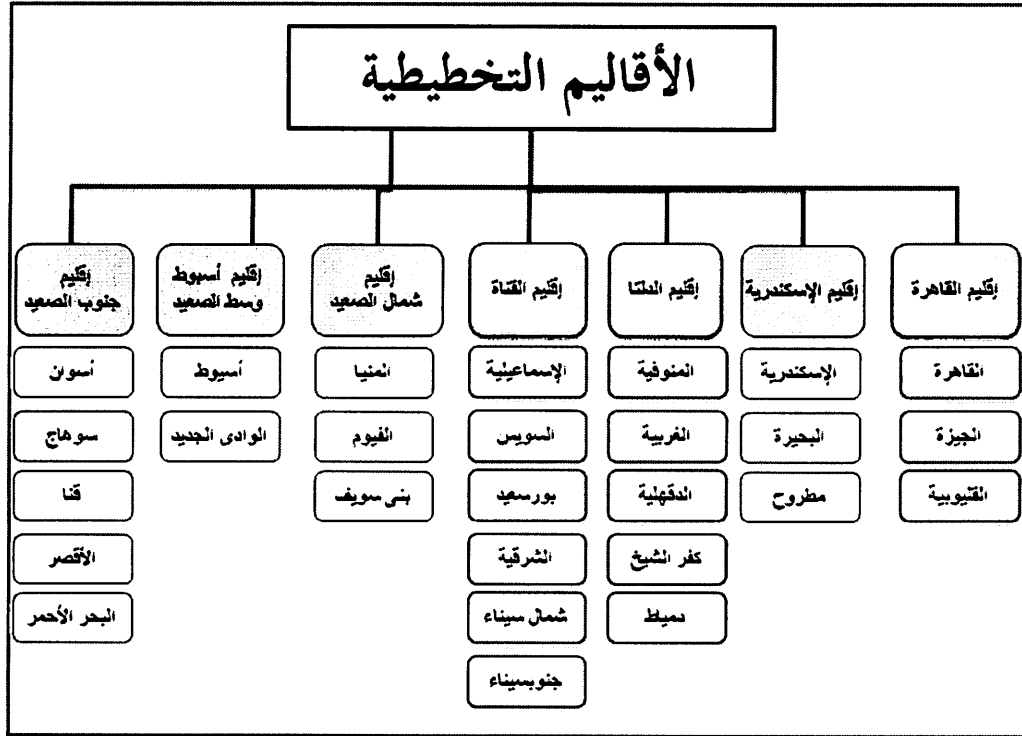
- أي أنه بصور هذا القانون أصبح للتخطيط الإقليمي أول شكل رسمي ووضع قانوني في هيكل نظام التخطيط المصري.

● صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 1102 لسنة 1974 بتنظيم وزارة التخطيط وإنشاء إداره مركزية للتخطيط الإقليمي تختص باقتراح التوزيع الأمثل للأنشطة الاقتصادية بما يحقق التنمية المتوازنة بين الأقاليم المختلفة والمساعدة على تقسيم الجمهورية إلى أقاليم متجانسة.

● صدر قانون نظام الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 الذي يقضى بالمشاركة الفعلية لوحدات المحليات في اقتراح وإقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطة هذه الوحدات، وذلك في إطار الخطة القومية للدولة.

● صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 495 لسنة 1977 بتقسيم مصر إلى ثمان أقاليم اقتصادية، وإنشاء لجان عليا للتخطيط الإقليمي بالأقاليم المختلفة، عدلت إلى سبعة أقاليم فقط بعد صدر قرار وزاري عام 1986 بضم إقليم مطروح إلى إقليم الإسكندرية. وقد نص القرار على إنشاء هيئة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي تتبع وزير التخطيط (التنمية الاقتصادية)، ويصدر بتشكيلها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالإتفاق مع محافظ الإقليم، وقد تم تحديد اختصاصات هذه الهيئات.

- صدر القانون رقم 43 لسنة 1979 الخاص بنظام الإدارة المحلية بإلغاء القانون رقم 52 لسنة 1975 وتحويل السادة المحافظين العديد من السلطات والمسئوليات في التخطيط والتنفيذ فيما يتعلق بالمشروعات المتواجدة على أرض محافظاتهم.



- ويحدد قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 دور المحافظ (المادة رقم 27)، ونصها "يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة في مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة."

بالإضافة إلى ذلك، يتولى المحافظ "الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها."

- كما ينص قانون الادارة المحلية (المادة رقم 33) على انشاء المجلس التنفيذي للمحافظة لضمان التنسيق الملائم ما بين الأجهزة والمرافق المحلية المختلفة. وبشكل خاص، تنص المادة على أن يقوم المجلس التنفيذي بمتابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة. كما يتولى المجلس التنفيذي إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية. وبالتشابه مع مستوى المحافظة، يحدد القانون دور المجالس الشعبية المحلية ومديري الوحدات الإدارية في المراكز والمدن والأحياء والقرى، إلى جانب دور المجالس التنفيذية في هذه المستويات الإدارية. وبعد ذلك، تشرح المواد من 62 إلى 65 من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية (الفصل الأول بعنوان "التخطيط") بوضوح العلاقات الأفقية بين الوحدات الإدارية المحلية والمجالس الشعبية المحلية من ناحية ومن ناحي أخرى العلاقة ما بين الوحدات المحلية والمحافظة.
- وبموجب المواد 62 و 63 و 65 تتولى الوحدات المحلية على مستوى المركز والمدينة والحي والقرية اعداد مقترحات للخطة المحلية وتقديمها للمجالس الشعبية المحلية من أجل الموافقة عليها قبل تقديمها للمحافظ. وعند اعداد المقترح، يفضل أن تقدم الوحدات الادارية احتياجاتها وفقاً للأهمية والأولوية وتعبئة الدعم من الادارات المختلفة من اجل ضمان الفائدة القصوى من الموارد المتاحة وفرص الاستثمار، واعداد الخطة وفقاً لآطار الخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- وبعد التقديم إلى المحافظة، تفحص إدارة التخطيط والمتابعة، بالتعاون مع هيئة التخطيط الإقليمي والوزارات المعنية جدوى الخطط المقدمة وتضع مقترح المحافظة بطريقة تضمن التكامل ما بين القطاعات المختلفة. وتتضمن هذه الإجراءات عرض المحافظ للخطة المقترحة إلى المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الإقليمي. وهذه الخطط المقترحة تقدم فيما بعد إلى وزير التخطيط من أجل أن تراجع من قبل الوزير بالتعاون مع وزير التنمية المحلية والوزراء المعنيين بغية ضمان التزام مخططات المحافظات بالخطة القومية.
- صدر القانون رقم 145 لسنة 1988 الخاص بتعديل نظام الحكم المحلي إلى نظام الإدارة المحلية مؤكداً على أهمية تقسيم ج.م.ع إلى أقاليم اقتصادية وعلى أهمية التخطيط للتنمية الإقليمية.

يتضح مما سبق صدور عدد من القوانين بغرض تطوير التنظيم الإداري للمحافظات وزيادة درجة اللامركزية في إدارتها، وهي في ذات الوقت تأكيد لأهمية دور التخطيط الإقليمي، وقد منحت أجهزة الإدارة المحلية بمقتضى هذه القوانين كثيراً من السلطات والتفويضات وهو ما انعكس على طبيعة الدور الذي يجب أن تقوم به وحدات الإدارة المحلية في رسم وتنفيذ الخطط المحلية غير أنه مازال هناك العديد من المشاكل.

2-6 القوانين والقرارات المتعلقة بالتعليم

أولاً- قانون التعليم

ينظم قانون التعليم رقم 139 لسنة 1981 دور وزارة التربية والتعليم في مصر، ومن الواضح في القانون أن التخطيط والمتابعة والتقييم ووضع معايير التعليم هي مسؤولية المستوى المركزي، في حين أن دور المحافظات ينحصر في التنفيذ والمتابعة المحلية. وفي المادة رقم 2، ينص القانون على إنشاء مجلس أعلى للتعليم قبل الجامعي وغيرها من البرامج اللازمة، ويضم ممثلين لقطاعات التعليم والجامعات والأزهر والثقافة والتخطيط والمالية والإنتاج والخدمات والقوي العاملة وغيرها من المهتمين بشئون التعليم.

وكما هو موضح آنفاً، ينص القانون في المادة رقم 11 على أن تتولى الأجهزة المركزية مسؤولية المتابعة العامة والتقييم للتعليم. وعلى الجانب الآخر تتولى المحافظات العملية التنفيذية والمتابعة المحلية، وكذلك إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الداخلة في اختصاصها، وذلك وفق مقتضيات الخطة القومية للتعليم وفي حدود الموازنة المقررة. كما تتولى المحافظة مسؤولية المتابعة المحلية. وتضيف المادة رقم 57 أن وضع مواصفات ومعايير مواقع المدارس هو مسؤولية وزير التربية والتعليم.

ثانياً- قرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 بشأن إنشاء الهيئة العامة للأبنية التعليمية

يعد قرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 هو القرار المنظم لهيكل وأدوار ومسؤوليات الهيئة العامة للأبنية التعليمية. وينص القرار على أن الهيئة مسؤولة عن تقييم الاحتياج لبناء المدارس في كل محافظة وفقاً لكثافة السكان والعوامل الثقافية والبيئية ووفقاً للخطة القومية والسياسات العامة للدولة. بالإضافة إلى هذا، ينص القرار على مسؤولية الهيئة عن إعداد مقترح موازنة لبناء المدارس (على أن يتم التفاوض بشأنها مع وزارة التخطيط) وخطة العمل السنوية.

أما اعتماد الموازنة وخطط العمل فيأتي نصهما في المادتين رقم 5 و6 من قرار رئيس الجمهورية، إذ ينص القرار على أن يتولى مجلساً يرأسه وزير التعليم مسئولية اعتماد الموازنة المقترحة وإقرار الحساب الختامي، ويضم المجلس في عضويته ممثلين لثلاث محافظات ورئيس الهيئة ومديري الأقسام بوزارة التربية والتعليم ووزارة الإسكان ووزارة التخطيط، ومدير المركز القومي لبحوث التعليم وثلاثة من أساتذة الجامعات وثلاث خبراء).

2-7 قرارات رئيس الجمهورية بشأن المناطق الصناعية والتجارية

أولاً- قرار رئيس الجمهورية رقم 350 لسنة 2005 بشأن إنشاء الهيئة العامة للتنمية الصناعية

وفقاً للمادة رقم 1، تتبع الهيئة وزارة التجارة الخارجية والصناعة ومقرها القاهرة ولها الحق في إنشاء فروع. ومن ضمن الأدوار التي تضطلع بها الهيئة وفقاً للمادة رقم 2 من القرار ما يلي:

- تنفيذ السياسات الصناعية التي تضعها الوزارة المختصة بالتجارة الخارجية والصناعة وتحفيز وتشجيع الاستثمارات في القطاع الصناعي
- وضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضي للأغراض الصناعية وإتاحتها للمستثمرين
- وضع السياسات العامة والخطط اللازمة لتنمية المناطق الصناعية بالتنسيق مع المحافظات والجهات المعنية الأخرى، ويكون للهيئة وحدها صلاحية البت في طلبات إنشاء المناطق الصناعية أو التوسع في القائم منها

ومن الواضح إذن أن دور التخطيط وتحديد مواقع المناطق الصناعية يقع على عاتق الهيئة العامة للتنمية الصناعية في حين يعد دور الحكومة المحلية دوراً استشارياً ويقتصر على مقترحات تقدم للهيئة من أجل إنشاء أو توسيع المناطق الصناعية.

ثانياً- قرار رئيس الجمهورية رقم 160 لسنة 2010 بشأن تنظيم اختصاصات منح تراخيص البناء والتشغيل للمناطق التجارية والصناعية

تنص المادة رقم 2 من هذا القرار على أن المناطق التجارية والصناعية تعد من البنية التحتية ذات الطبيعة المكانية وفقاً لقانون الإدارة المحلية. ويتولى وزير التجارة والصناعة مسئولية تحديد المناطق لمدة خمس سنوات منذ صدور القرار. وتنص المادة رقم 3 على أن تتولى هيئة تنمية التجارة الداخلية تخطيط وتنظيم المناطق التجارية التي يحددها وزير التجارة.

2. 8 قانون وزارة التضامن الاجتماعي وقرار رئيس الجمهورية في هذا الشأن

أولاً- قرار رئيس الجمهورية رقم 421 لسنة 2005

تنص المادة الثانية من القرار على أن وزارة التضامن الاجتماعي مسؤولة عن إعداد السياسات والبرامج الاجتماعية التي تصحب الإصلاح الاقتصادي ومد شبكة الأمان الاجتماعي وضمان أنها تضم كافة المواطنين مع التركيز على المجموعات الضعيفة من المجتمع. بالإضافة إلى ذلك تعد الوزارة مسؤولة عن تحديد المجموعات المستهدفة التي تستحق الدعم من خلال مسوحات اجتماعية، كما تتولى الوزارة إصدار بطاقات الدعم ويمكنها أن تفوض الغير للقيام بهذه المهمة.

ثانياً- قانون تنظيم التضامن الاجتماعي رقم 137 لسنة 2010

يحدد القانون من يستحقون صرف إعانة اجتماعية شهرية، كما يضع آلية يمكن من خلال تقديم الطلبات وتشكيل لجنة لمراجعتها وإصدار قرار بشأنها ومدى التزامها بالمعايير. ويقدم القانون أيضاً آلية للشكاوى وجزءاً خاصاً بالاجراءات التأديبية التي تتخذ ضد من ينتهك أو يستغل اللوائح الموضوعة ومعايير الاستحقاق، ويعد هذا القانون هو أول قانون يتأثر باستراتيجية اللامركزية في الحكومة المصرية، وفقاً للقانون يتم إنشاء صندوق مركزي للتضامن الاجتماعي ويتم تمويله من الموازنة العامة للدولة والصناديق والتبرعات. وينظم القانون تحويل المخصصات من المستوى المركزي إلى مستوى المحافظة. كما يطلب من المجلس الشعبي المحلي أن يقرر بشأن تقسيم المخصصات على المراكز المختلفة. وبالمثل يلتزم المجلس الشعبي المحلي على مستوى المركز بتقسيم المخصصات التي استلمها من المحافظة على المدن والقرى من أجل توزيعها على الأسر التي تستحق الإعانة الاجتماعية الشهرية.

2-9 الموازنة العامة للدولة

القانون الأساسي الذي يحدد تكوين الموازنة العامة للدولة وعملية إعدادها والقواعد واللوائح التي تنظم المصروفات والعائدات هو القانون رقم 53 لسنة 1973. وهذا القانون على اتساق تام مع قانون التخطيط رقم 70 لسنة 1973 فيما يخص عملية إعداد الخطة العامة للدولة والموازنة العامة للدولة. كما تنص المادة رقم 13 على أن تلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بسنة أشهر على الأقل وينبغي أن تكون مشروعات الموازنات متسقة مع الخطة السنوية والسياسات العامة للدولة.

وبموجب المادة رقم 15 و16، يراجع وزير المالية الموازنات المقترحة ويعد الموازنة السنوية المقترحة التي يعرضها على مجلس الوزراء ثم مجلس الشعب. وعملية الإعداد والتقديم

والموافقة على الموازنة السنوية تعد شبيهة ومتسقة مع عملية الإعداد والتقديم والموافقة على الخطة السنوية العامة التي تعدها وزارة التخطيط.

3- الاتساق ما بين قانون التخطيط وغيره من القوانين وقرارات رئيس الجمهورية

1-3 الاتساق ما بين قوانين البناء وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة

إن قانون البناء من جانب والقانون رقم 70 لسنة 1973 وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة على الجانب الآخر يتحركون على طريقين مختلفين. ففي الواقع لا توضح المنهجية المقترحة في القانونين أي ترابط واضح بالنسبة إلى كيف سيرتبط إعداد خطة الاستثمار في الخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بالرؤية والأهداف والمشروعات وإدارة الأراضي والأحوزة المقترحة في المخططات الاستراتيجية على المستويات المختلفة. ويتضح ذلك من غياب أية إشارة في مواد قانون البناء واللجنة التنفيذية إلى الربط مع الخطط القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية السنوية وطويلة ومتوسطة الأمد.

وخلال المقابلات رأى بعض من أجريت معهم المقابلات أن المخططات الاستراتيجية هي مجرد تمثيل تصويري للبرامج والمشروعات المحددة في الخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولكن، لا يوجد ما يدعم هذا الرأي بوضوح في نصوص قانون البناء، والجدول رقم (3) يعرض مقارنة للتفريق ما بين العمليتين من بعض الجوانب.

جدول رقم (3)

الاختلافات الأساسية ما بين الخطط الواردة في قانون التخطيط وقانون البناء

وجه الاختلاف	قانون التخطيط	قانون البناء
طبيعة الخطة	شاملة	استراتيجية
المشاركة	على المستوى المركزي	في كل مستوى بالإحالة للمستوى الأعلى
الارتباط بالميزانية	مرتبطة بميزانية الدولة	لا يوجد ارتباط
الموازنة تضم	كل الوزارات	أربع خطط خمسية مقترحة للاستثمار
الموافقات	سريعة (برلمانية)	متأخرة (المجلس الأعلى) (المحافظة، الاقليم، الدولة)
مشاركة الحكومة المحلية	مقصورة على تقديم المقترح	بعض المشاركات، ولكن يتخذ القرار مركزياً في النهاية
آلية المتابعة	تيسير من قبل وزارة التخطيط	غير واضحة
المحاسبة أمام	البرلمان	المجلس الأعلى

والعرض التالي يوضح أوجه الاختلاف مابين الخطط الواردة في قانون التخطيط وقانون البناء، والتي تتضمن الجوانب التالية:

أولاً- المركزية واللامركزية

في قانون التخطيط، ينظر للتخطيط على أنه ممارسة تكنوقراطية من أعلى إلى أسفل وتتم إدارة عملية التخطيط من المركز، فالحكومة المركزية هي المتحكمة في العملية بأكملها. وينص القانون على أن الخطة ينبغي أن تبنى على أساس مبدأ "مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلي ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة وفي تنفيذها وتحديد مسؤوليات التنفيذ". وفي هذا الصدد، تعد وزارة التخطيط مسئولة عن إعداد الإطار العام لخطط التنمية طويلة ومتوسطة الأمد في ضوء الأهداف العامة للدولة. وهذا الإطار يقدم فيما بعد لمجلس الوزراء ثم إلى البرلمان للاعتماد وإصدار القانون.

وفي هذا الإطار، تقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والجهات المركزية والوحدات الإقليمية مشروعاتها للخطط من خلال وزارات التخطيط والمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية. وبعد تقديمها ستختار وزارة التخطيط المشروعات التي يثبت ملاءمتها للتنفيذ بعد دراسة الخطط المقترحة وتحليل كل المشروعات المقدمة ومراجعة كل الدراسات المقدمة من الجهات التنفيذية.

وفي قانون البناء، ثمة تحرك ملحوظ نحو اللامركزية لأن المخططات يتم إعدادها لكل مستوى إداري وكل شركاء التنمية (المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية ومنظمات المجتمع المدني) والقطاع الخاص يشتركون في عملية إعداد المخططات الاستراتيجية (من تحليل الوضع إلى وضع الرؤية ثم وضع الاستراتيجية وخطط العمل). وينص القانون على أن المخطط "يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية وقد يكون على المستوى القومي أو الإقليمي أو المحافظة أو المدينة أو القرية، ويبين الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويحدد الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة وبرامج وألويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل على المستوى التخطيطي".

وتجدر الإشارة إلى أنه من أجل ضمان الاتساق بين المخططات الاستراتيجية على كل المستويات، فالقانون ينص على أن المخطط الاستراتيجي لمستوى معين ينبغي أن يتم في إطار المستوى الأعلى. فعلى سبيل المثال، يعرف القانون المخطط الاستراتيجي للمحافظة على أنه "المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية لكل محافظة وذلك في إطار

مخطط الإقليم الذي يضم المحافظة، ويبين المشروعات التي سيتم تنفيذها وأولوياتها ومراحل تنفيذها ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ".

وفي حين يعد تبني عملية التخطيط الاستراتيجي كما وردت في قانون البناء خطوة محورية نحو اللامركزية، فإن القانون لا يزال يعطي كل التحكم للحكومة المركزية. بعبارة أخرى، ينص القانون على أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني تقوم بما يلي:

- وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها .
- إعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة والمخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى.
- مراجعة وإقرار ومتابعة تنفيذ المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى وأحوزتها العمرانية.
- إعداد البحوث والدراسات القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية.
- إعداد دلائل الأعمال للمخططات العمرانية ومراقبة تطبيقاتها.

ويقتصر دور إدارة التخطيط والتنمية العمرانية في المحافظة على تحديد أولويات التنمية العمرانية في المدن والقرى قبل أن تتعاقد الهيئة مع الاستشاريين لقيادة عملية التخطيط الاستراتيجي.

وينفس القدر من الأهمية، تظل مسؤولية اعتماد المخططات الاستراتيجية في المستوى المركزي، أي أن المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى يتم اعتمادها من وزير الاسكان، ومخططات المحافظات والأقاليم والمستوى الوطني يتم اعتمادها من قبل المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية. ويقتصر دور المحافظ والمجلس الشعبي المحلي على الاقتراح والتعليق.

ثانياً- الشمول والاستراتيجية

أحد المبادئ التي تقوم عليها عملية التخطيط وفقاً للقانون رقم 70 لسنة 1973 هي أن الخطة تعتبر شاملة، حيث ينص القانون على أن المبدأ الأساسي الذي يوجه الخطة هو "شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية" ولضمان أن المشروعات المتضمنة في الخطة سيتم تمويلها، ينص القانون على أنه ينبغي مراعاة الخطة عند إعداد الموازنة العامة للدولة من أجل أن تتوافق مع أهداف الخطة السنوية".

وينص قانون التخطيط على أن تكون الخطة أساساً لمشروعات القوانين والقرارات التي تقررها السلطات العامة وتنفذ في إطارها، وتكون للأحكام الواردة في قانون الخطة الأولوية في التطبيق على أي حكم يرد في قانون آخر". وبذلك تضمن أنه لن يكون هناك تعارض بين البرامج والمشروعات في الخطة وأي خطة أخرى، وأن التنفيذ له الأسبقية.

أما **بالنسبة لقانون البناء**، فثمة جهد مبذول للاستفادة من التجارب العالمية والدروس المستفادة من إخفاق المخططات الشاملة من خلال تبني منهجية التخطيط الاستراتيجية التي تستلزم رؤية مشتركة للتنمية من شأنها أن توجه التدخلات التنموية. وهذه العملية تتطلب أيضاً أنماطاً عدة - حكومية وغير حكومية - من أجل التركيز على عدد محدود من الأولويات والغجرات الأساسية بغية تحقيق الرؤية.

ثالثاً- مشاركة الحكومة المحلية والمواطنين

وفي المادة رقم 2، يوضح قانون التخطيط أهمية مشاركة الحكومة المحلية كمبدأ هام يوجه عملية إعداد الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وينص القانون على "مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلي ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة وفي تنفيذها وتحديد مسؤوليات التنفيذ". ومن ناحية أخرى، فإن أوسع مشاركة ممكنة داخل إطار مركزية الخطة كما ورد في القانون تعني تقليل دور الحكومة المحلية لينحصر في اقتراح المشروعات والتدخلات، وبعد ذلك تتقح وزارة التخطيط المشروعات وتقرر تضمينها من عدمه في الخطة وفقاً للجدوى الاقتصادية. واستجابة الحكومة المحلية لذلك من خلال إرسال مقترحاتها في صورة "قائمة أمانى" من المشروعات بدلاً من مقترحات واقعية قابلة للتحقيق.

وعلى نفس المستوى من الأهمية، فإنه في الوقت الذي تشجع فيه المادة رقم 2 مشاركة المواطنين في عملية التخطيط، تنص المادة رقم 22 على عقوبة الحبس و/أو الغرامة لكل من "افشى سراً من أسرار الصناعة أو التجارة أو غير ذلك من المعلومات التي يكون قد اطلع عليها بحكم عمله في إعداد أو تنفيذ أو متابعة الخطة". وتتعارض هذه العقوبات مع المبدأ الوارد في المادة رقم 2 التي تشجع مشاركة المواطنين وتجعل البيانات الواردة في الخطة سرية لدرجة ضرورة الاحتفاظ بها بعيداً عن الجمهور.

وينص قانون البناء ولائحته التنفيذية صراحةً على المزيد من مشاركة الحكومة

المحلية، ومثال ذلك ما يلي من نصوص:

تنص المادة رقم 8 على إنشاء الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية في كل محافظة. ودور هذه الإدارة هو "إعداد المخططات التفصيلية طبقاً للاشتراطات التخطيطية

والبنائية لمناطق استعمالات الأراضى المختلفة وبرامج وأولويات مشروعات التنمية المتكاملة بالمخطط الاستراتيجى العام المعتمد للمدينة أو القرية".

وتمنح المادة رقم 9 مسئولية إعداد السياسات العمرانية للمحافظة إلى الحكومة المحلية بالتعاون مع الهيئة العامة للتخطيط العمراني ويتولى المجلس التنفيذي للمحافظة بالاشتراك مع الهيئة العامة للتخطيط العمراني من خلال مراكزها الإقليمية إعداد الأهداف والسياسات العمرانية المحلية على المستوى المحافظة وذلك وفقاً للاحتياجات التي يحددها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وفي إطار الأهداف والسياسات القومية والإقليمية".

وتوضح المادتان رقم 11 و12 دور الحكومة المحلية في إعداد المخططات الاستراتيجية المحلية. وبموجب المادتين تحدد الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظة بالتعاون مع اللاعبين المحليين التابعين للدولة وغير التابعين للدولة مستلزمات وأولويات التنمية العمرانية، وتقترح المشروعات الضرورية على المستوى المحلي في إطار الأهداف والسياسات المحلية والإقليمية. بالإضافة إلى هذا، تتولى الإدارة تجميع التغذية الراجعة والتعليقات من المواطنين فيما يخص المخططات الاستراتيجية المقترحة للمدن والقرى.

ويضم الفصل الثالث من اللائحة التنفيذية لقانون البناء (المواد من 9 إلى 19) وصفاً مفصلاً لعملية التخطيط الاستراتيجي للمدن والقرى وأدوار الحكومة المحلية والهيئة العامة للتخطيط العمراني ومكاتبها الإقليمية في مختلف مراحل العملية.

وبالتالي، فإنه على الرغم من أن مشاركة الحكومة المحلية في عملية التخطيط الاستراتيجي قد تعتبر أكثر تقدماً من عملية إعداد الخطة القومية للتنمية الاقتصادية الاجتماعية، ينبغي ملاحظة أن عملية التخطيط الاستراتيجي كما وردت في قانون البناء لا تزال تدار وتعتمد من المركز، والفرق الوحيد هو أن الحكومة المحلية:

- مسئولة عن تحديد سياساتها العمرانية
- تشارك في كل مراحل عملية التخطيط (الإعداد وتحليل الوضع ووضع الاستراتيجية وإعداد خطط العمل) بدلاً من المشاركة من خلال تقديم المقترحات في ظل قانون التخطيط.
- لها أدوار أوضح وأكثر دقة وكذلك الحال بالنسبة إلى دور المجالس التنفيذية المحلية والمجالس الشعبية المحلية.
- يطلب منها الحصول على تغذية راجعة وتعليقات من المواطنين من خلال آلية أوضح (أي استشارة المدينة).

رابعاً- مشاركة القطاع الخاص

ترد في قانون التخطيط اشارة الى دور القطاع الخاص في الخطة القومية كما يلي:

- تنص المادة رقم 2 على أن أحد المبادئ التي توجه إعداد الخطة هو ضمان "سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج وعلى توجيهه فائضاً عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية الرئيسية عن خطة التنمية، وضمان أن يؤدي القطاع الخاص دوره في التنمية في إطار الخطة دون انحراف أو استغلال"
- وتنص المادة رقم 7 من القانون على أنه خلال إعداد الخطة ينبغي حساب "الإنتاج القومي كماً وقيمة، إجمالاً وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية للاقتصاد القومي وموزعاً ما بين القطاع العام والتعاوني والقطاع الخاص". كما ينبغي تقدير "حجم الاستخدامات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة والإحلال والتجديد موزعة بين استثمار عيني وانفاق استثماري والتكوين الرأسمالي موزعاً بين الاستثمار الثابت والمتغير في المخزون السلعي مع بيان استثمارات القطاعات العام والتعاوني والخاص وتوزيعها بين مشروعات مختلف قطاعات وأنشطة الاقتصاد الرئيسية".
- وتنص المادة رقم 10 على أن كل الهيئات المركزية والإقليمية ينبغي أن "ترسل عن طريق الوزراء المختصين إلى وزارتي التخطيط والمالية والاقتصاد وللتجارة الخارجية مشروعات خططها التي تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونشاطه في ضوء الاطار العام للخطة وكذلك مشروعات القطاع التعاوني والقطاع الخاص المقابل لنشاطها مرتبة وفقاً للأولويات التي تضمنها، وفي شكل خطط بديلة متكاملة ومتناسقة وفي حدود حجم الاستثمارات المخصصة لكل منها".
- وتنص المادة 14 على أن الوزارات المركزية والمؤسسات ينبغي أن تقدم الدعم إلى القطاع الخاص من أجل أن يستطيع اتمام مشروعاته. وتتولى الجهات المركزية "إصدار القرارات والتنظيمات وإعداد الدراسات والتوصيات التي تؤدي إلى قيام القطاع الخاص المقابل لنشاطها بما هو مقدر له في الخطة سواء في الإنتاج أو الاستهلاك أو الادخار أو الاستثمار أو العمالة أو التعامل مع العالم الخارجي".
- وأخيراً، تنص المادة رقم 17 على أن اعداد التقارير من قبل الوزارات والمؤسسات المركزية حول اداء الخطة ينبغي أن يتضمن القطاع الخاص. وتنص المادة على أن "تقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور وكذلك كل سنة متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة ومدى التقدم المحرز في تحقيق أهدافها بما في ذلك نشاط القطاع الخاص الذي يرتبط باختصاصها".

ويتضح من المواد سابقة الذكر أن قانون التخطيط بشير للقطاع الخاص على كل مستوى من مستويات دورة التخطيط. ولكن ينظر إلى دور القطاع الخاص على أنه ثانوي بالمقارنة بدور القطاع العام. بالإضافة إلى هذا، يتناول القانون دور القطاع الخاص بشك وانعدام ثقة، حيث يطلب من القطاع الخاص أن يلتزم بالدور المقرر له بالخطة وينبغي أن يضطلع القطاع الخاص بهذا الدور دون "انحراف أو استغلال". وهذه النبرة تتشابه مع نبرة الدستور المصري حيث تنص المادة رقم 32 على أن " الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب".

ويقدم قانون البناء رؤية مختلفة للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، يحد القانون من دور الحكومة المركزية، وخاصة المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية والهيئة العامة للتخطيط العمراني لينحصر في التنظيم والإشراف ووضع المعايير وإعداد الأدلة واعتماد المخططات الاستراتيجية. ومن ناحية أخرى، يخول القانون القطاع الخاص من خلال شركات الاستشارات المتخصصة والهندسية المسجلة لدى الهيئة في القيام بالتخطيط الاستراتيجي على مختلف المستويات (المواد رقم 8 و 11 و 14).

بالإضافة إلى هذا، فإنه بموجب اللائحة التنفيذية لقانون البناء بعد القطاع الخاص أحد "شركاء التنمية" إلى جانب ممثلي المجتمع المدني والمجلس الشعبي المحلي للمعنيين، وكل الإدارات المعنية داخل الإدارة المحلية. وفي المادة رقم 17 يدعو القانون القطاع الخاص إلى جانب غيره من شركاء التنمية إلى استشارة المدينة من أجل مناقشة الاستراتيجية المقترحة وتقديم التعليقات والتغذية الراجعة.

خامساً- مشروعية المخططات

ثمة درجات متفاوتة من المشروعية تتمتع بها كل من المخططات الاستراتيجية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تعدها وزارة التنمية الاقتصادية. فمن ناحية، تعد خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية أعلى في المشروعية بسبب استعراض مجلس الوزراء لها وتبنيها من قبل البرلمان (المادة رقم 12). علاوة على ذلك، تنص المادتان رقم 5 و 6 من قانون التخطيط على أن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي أساس الإجراءات التي تتخذها الهيئات العامة وأنه غير مسموح القيام بأي مشروع أو نشاط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو صندوق أو تنفيذها بالتعارض مع الاطار العام للخطة

المعتمدة. فالمخططات الاستراتيجية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني لا تتمتع بنفس القدر من المشروعية (أي التقدم لمجلس الوزراء والاعتماد من البرلمان). وبدلاً من ذلك، تعتمد وزارة الإسكان المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى. أما بالنسبة للمستوى الوطني والإقليمي ومستوى المحافظات، فسيعتمدها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية.

سادساً- مصادر التمويل

تنص المادة رقم 5 من قانون التخطيط على أنه خلال إعداد الموازنة السنوية العامة للدولة تضع وزارة المالية في الاعتبار أهداف الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتقدم الخطتان إلى مجلس الوزراء ويعتمدهما البرلمان. على الجانب الآخر، يوضح قانون البناء (المادة رقم 2) واللائحة التنفيذية (المادة رقم 13) أن جزءاً أساسياً من المخططات الاستراتيجية هو تحديد آليات التنفيذ ومصادر التمويل للمشروعات ذات الأولوية. وبالتالي لا يوضح القانون العلاقة ما بين المشروعات المحددة ذات الأولوية ومصادر التمويل العام (موازنة الدولة والحسابات المحلية).

سابعاً- المتابعة

يضع قانون التخطيط آلية للمتابعة (الفصل الرابع- المواد رقم 13-18) بالنسبة للخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وهي تضم تقارير سنوية وربع سنوية تقدم من قبل مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية إلى وزير التخطيط. علاوة على ذلك، ينص القانون على أن يقدم وزير التخطيط إلى البرلمان تقريراً سنوياً بعد الاعتماد من مجلس الوزراء. وعلى الجانب الآخر، لا يقدم قانون البناء آلية واضحة لمتابعة المخططات كما لا يحدد الجهات المسؤولة عن متابعة تنفيذ المخططات على مختلف المستويات. ويمكن القول إنه من الواضح أن الحكومة المحلية ينبغي أن تتحمل مسؤولية متابعة وتنفيذ المخططات. ولكن الخلط الحاصل حيال أدوار ومهام التخطيط ومع مركزية عملية صنع القرار كان من المتوقع ينص أن القانون على آلية واضحة للمتابعة والتقييم ويحدد الروابط الأفقية والرأسية والمحاسبة على مستوى الحكومة المحلية وكذلك الروابط والمحاسبة فيما بين الحكومة المحلية والمركزية.

ثامناً- التنفيذ

ونتيجة للنقطتين السابقتين فيما يخص وضع موازنات الخطط ومتابعتها فإن نسبة تنفيذ الخطط القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تبدو معقولة نسبياً مقارنة بالمخططات الاستراتيجية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني من أجل القرى والمدن.

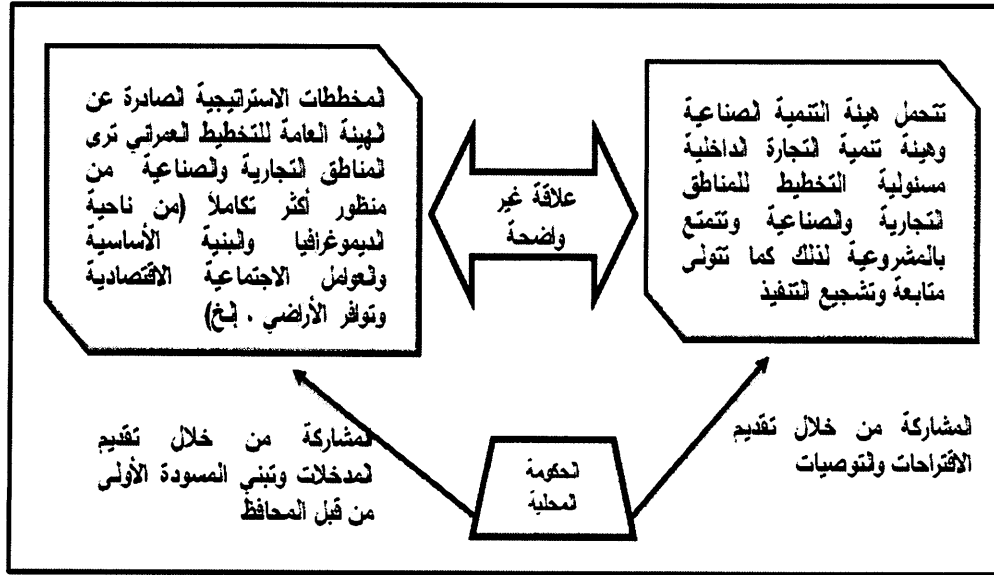
تاسعاً- المحاسبة الاجتماعية وعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة

بالنسبة لقانون التخطيط فآلية المحاسبة الاساسية الواردة فى القانون هى محاسبة تتجه إلى الأعلى نحو مجلس الوزراء والبرلمان، ولا يوجد أية إشارة إلى مكان يمكن من خلاله للمواطنين أن يعبروا عن تعليقاتهم أو أوجه قلقهم إزاء المشروعات. ولكن فى قانون البناء يمكن للمواطنين وشركاء التنمية أن يقدموا من خلالها تعليقاتهم ومقترحاتهم حول مشروع الاستراتيجية التى تعدها شركة استشارية تتعاقد معها الهيئة العامة للتخطيط العمرانى. وعلى الرغم من أن هذا يعد منهجية أكثر تقدماً فى مشاركة المواطنين فى العملية مقارنةً بقانون التخطيط، فينبغى ملاحظة أن مشاركة المواطنين والشركاء تأتى قرب نهاية العملية وليست خلال المراحل المبكرة (الإعداد وتحليل الموقف).

3.2. الاتساق مع قرارات رئيس الجمهورية بشأن التجارة و الصناعة

لا يوجد وضوح فى دور الهيئة العامة للتخطيط العمرانى فى المخططات الاستراتيجية وفى الدور التخطيطى للجهات المركزية الأخرى مثل الهيئة العامة للتنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلية. وعدم الوضوح هذا يشبه عدم الوضوح فى العلاقة وأو التكامل ما بين المخططات الاستراتيجية والخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية التى تعدها وزارة التخطيط. بعبارة أخرى فإنه فى الوقت الذى تقوم فيه هيئة التنمية الصناعية (وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 350 لسنة 2005) وهيئة تنمية التجارة الداخلية (وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 160 لسنة 2010) بالتخطيط للمناطق الصناعية والتجارية، تقوم المخططات الاستراتيجية للهيئة العامة للتخطيط العمرانى بتقييم الحاجة إلى المناطق التجارية والصناعية وتخطط لتنفيذها على مختلف المستويات الادارية.

وهذا التكرار وعدم الوضوح حول المخططات الاستراتيجية والخطط التى تعدها هيئة التنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلية يؤدي إلى إعداد مخططات استراتيجية من قبل الهيئة العامة للتخطيط العمرانى متضمنة مشروعات تخص هيئة التنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلية، ولكن لا يمكن تنفيذها لأن مسئولية إنشاء المناطق التجارية والصناعية تقع على عاتق هيئة التنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلي وكلاهما لديهما خططهما الخاصة التى هي جزء من الخطة القومية للتنمية الاجتماعية الاقتصادية وتمول من خلال موازنة الدولة. ومن الأهمية بمكان فى الحالتين (الخطط الصادرة عن هيئة التنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلية والمخططات الاستراتيجية الصادرة عن الهيئة العامة للتخطيط العمرانى) وأن دور الحكومة المحلية يقتصر على المشاركة السلبية بما أنها ليست فى موقف التحكم.



3-3 التوافق مع قانون التعليم والقرار الرئاسي المعني بالهيئة العامة للأبنية التعليمية

لا توجد اشارات متبادلة ما بين قانون التعليم رقم 139 لسنة 1981 أو قرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 بشأن الهيئة العامة للأبنية التعليمية والمخططات الاستراتيجية. والإشارة الوحيدة في قانون التعليم والقرار هي إلى الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة. فالمادة رقم 11 من القانون رقم 139 لسنة 1981 تنص على مسؤولية المحافظات عن تنفيذ الخطط وكذلك إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الداخلية في اختصاصها، وذلك وفق مقتضيات الخطة القومية للتعليم وفي حدود الموازنة المقررة.

وفي نفس السياق، تحمل المادة رقم 3 من قرار رئيس الجمهورية رقم 448 لسنة 1988 الهيئة العامة للأبنية التعليمية مسؤولية تقييم الاحتياج إلى بناء المدارس في كل محافظة وفقاً للكثافات السكانية والعوامل الثقافية والبيئية والخطة الوطنية والسياسات العامة للدولة. بالإضافة إلى هذا، يحمل القرار الهيئة مسؤولية إعداد مقترح موازنة من أجل إنشاء المدارس (على أن يتم التفاوض بشأنه مع وزارة التخطيط) إلى جانب خطة عمل سنوية.

وتنص المادتان 5 و 6 من القرار على اعتماد الموازنة وخطط العمل المقترحة، إذ ورد بهما أن مجلساً (يرأسه وزير التعلم وعضوية ممثلين من ثلاث محافظات ورئيس الهيئة ومدير المركز القومي لبحوث التعليم وثلاثة من أساتذة الجامعات وثلاثة خبراء) هو الذي يتحمل مسؤولية اعتماد الموازنة المقترحة والموافقة على الحساب الختامي.

إن عدم الوضوح في الروابط ما بين الموازنة المقترحة وخطة العمل السنوية اللذين يعدان من قبل الهيئة والمخططات الاستراتيجية وخطط العمل يؤدي إلى تحويل المشروعات الواردة في المخططات الاستراتيجية إلى مشروعات لا يمكن تنفيذها.

3-4 التوافق مع قانون وزارة التضامن الاجتماعي والقرار الرئاسي ذي الصلة

مثمنا الحال بالنسبة إلى هيئة التنمية الصناعية وهيئة تنمية التجارة الداخلية وهيئة الأبنية التعليمية، لا توجد إشارات متبادلة ما بين قانون وزارة التضامن الاجتماعي والقرار ذي الصلة وقانون البناء. والاشارة الوحيدة في قانون وزارة التضامن الاجتماعي هي للخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة. وتنص المادة 14 على إنشاء صندوق مركزي للتضامن الاجتماعي ويتم تمويله من خلال الموازنة العامة للدولة والصناديق والتبرعات.

4- التحديات

إن الأدلة المكتسبة من التجارب العالمية تقدم نقداً شديداً للمنهجيات المركزية الشاملة في التخطيط لأن هذه المنهجيات تفشل في تقديم إطار ملائم يضم الخطط القطاعية التي تقدم من قبل الوزارات والمنظمات المركزية. وبالإضافة إلى ذلك، فهي أثبتت عدم كفايتها في الاستجابة إلى احتياجات وأولويات الأطراف المعنية المختلفة والمستويات الأدنى من الحكومة (الأقاليم الاقتصادية والمحافظات والمراكز والمدن والقرى) وتقدم للمستويات الحكومية المختلفة خطأً متكاملًا تراعي الجانب المكاني.

وتقدم منهجية التخطيط الاستراتيجي نموذجاً بديلاً يتسم بالاستراتيجية بدلاً من الشمول، وبالمرونة بدلاً من التركيز على الوضع النهائي والثبات، كما تتجه نحو التحرك والتنفيذ من خلال الربط مع الموازنة ويقودها الأطراف المعنية بدلاً من الخبراء وتلعب دوراً دامجاً في صياغة السياسة وفي الإدارة من خلال تشجيع إدارات الحكومة على أن تتسق خططها في المكان (برنامج الموئل، 2009).

وكان من المفترض أن تقديم منهجية تخطيط استراتيجي في قانون البناء سيعالج أوجه قصور التخطيط المركزي كما وردت في القانون رقم 70 لسنة 1973. ولكن تظهر نتائج هذا الاستعراض وكذلك نتائج مشروع الخمسين مدينة أن هناك خمسة تحديات أساسية نتجت من تبني منهجية التخطيط الاستراتيجي كما وردت في قانون البناء.

أولاً لم يحل قانون البناء محل قانون التخطيط ويسري العمل بهما جنباً إلى جنب. وبالتالي ثمة نوعين من المخططات التي لا تزال تعد. ولا يزال النوعان من المخططات يصدران ولكن كل منهما يصدر في نطاق مختلف وفقاً للمنهجية والأسلوب المحددان في القانون المعني.

ثانياً، أن عملية إعداد المخططات الاستراتيجية على مختلف المستويات لا تتوافق مع عملية إعداد المخططات القطاعية من قبل الوزارات المعنية المختلفة. على الجانب الآخر، فإن الأدلة الناتجة عن هذا الاستعراض توضح أن عملية إعداد الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية متسقة مع القوانين والقرارات الرئاسية التي تحدد وظائف الوزارات والمؤسسات

المركزية، والإخفاق في ضمان تضمين المشروعات الاستراتيجية التي تحددها المخططات الاستراتيجية في خطط الوزارات السنوية والموازنات قد أدى إلى ضعف تنفيذ المخططات الاستراتيجية. وهذا يؤدي في نهاية المطاف إلى ضعف الملكية والتراخي من قبل الحكومة المحلية للمشاركة في عملية التخطيط الاستراتيجي والاهتمام المحدود من جانبهم بالمناقشة والحوار حول استخدامات الأراضي والأحوزة العمرانية - وهي عوامل أساسية التي يمكن أن يتم اتخاذ قرارات حاسمة بشأنها في المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى.

ثالثاً لا يحدد قانون البناء كيف ترتبط المخططات الاستراتيجية والمشروعات الواردة بها بموازنة الدولة. وعلى الجانب الآخر، ترتبط الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل مباشر بالموازنة وكلاهما يقدمان إلى البرلمان من أجل الاعتماد كوثقتين مكملتين لبعضهما البعض.

رابعاً يمكن القول بأن الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أكثر شرعية لأنه يتم تبنيها من قبل البرلمان (وهو أكثر مجلس منتخب مشروعياً)، في حين أن المخططات الاستراتيجية يتم اعتمادها من قبل المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية (بالنسبة للمخططات الاستراتيجية على مستوى الدولة والإقليم والمحافظة) أو وزارة الإسكان (بالنسبة لمخططات المدن والقرى).

خامساً يهدف قانون البناء إلى تعزيز مشاركة اللاعبين المحليين من خلال الاعتراف بأربعة أنواع من الأطراف المحلية (المجالس التنفيذية المحلية والمجالس الشعبية المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص) خلال العملية. فهم يحددون ويتفقون على الاحتياجات والأولويات المحلية، في حين ينص القانون على أن إدارة العملية بما في ذلك تعيين فرق الاستشاريين والمراجعة الفنية للخطط ينبغي أن تتم في المركز. وهو الأمر الذي يؤدي إلى تأخر اعتماد المخططات ويزيد من حالة عدم التأكد بالنسبة لهذه المخططات الاستراتيجية من قبل الحكومة المحلية واللاعبين المحليين.

ويعد هذا التحسن المعتدل في مشاركة الأطراف المحلية المحلية في المستويات المختلفة قفزة إلى الأمام مقارنة بعملية إعداد المخططات الوطنية الاجتماعية الاقتصادية والتي لا تشجع ولا تحث على مشاركة وتضمين الأطراف المحلية (سواء كانوا لاعبين حكوميين أو غير حكوميين) في عملية التخطيط لمجتمعهم أو منطقتهم. وخلال عقود من التخطيط المركزي، أسفر ذلك عن ثقافة الامبالاة وغير طريقة التفكير لدى مسؤولي الحكومة ليصبحوا "منفذين" بدلاً من "مبادرين" وهو الأمر الذي أحبط الدافعية والابتكار لدى الحكومة المحلية وتجاهل الحلول المحلية وأخفق في التعبئة الفعالة للموارد المحلية (المالية وغير المالية).

وبناء على ما سبق، يشير هذا الاستعراض القانوني والمؤسسي إلى ثلاث ملاحظات.

- إخفاق قانون التخطيط في تقديم منهجية واضحة لدمج وتنسيق البرامج والتدخلات الخاصة بالوزارات المختلفة على كافة المستويات مع الوضع في الاعتبار طبيعتها الشاملة والمركزية والتكنوقراطية.

- قدم قانون البناء بعض التحسينات الهامة على عملية التخطيط من خلال التحول نحو منهجية أكثر استراتيجية تعمل من أسفل إلى أعلى. ولكن يشوبه بعض القصور في المنهجية والأسلوب، وهي عدم التنسيق مع نظام التخطيط الاقتصادي القومي ووضع الموازنة والاحتفاظ بإدارة العملية والاعتماد في المستوى المركزي.
- تعتمد منهجيتا التخطيط كما وردتا في قانون التخطيط وقانون البناء على أسلوبين متوازيين ومتعارضين في التخطيط. فقانون التخطيط يدمج مركزياً بين البرامج والمشروعات ويمول تدخلاتها من خلال موازنة الدولة. ومن ناحية أخرى، يدمج قانون البناء بين تدخلات الوزارات المختلفة ولكن دون تحكم واضح في برامجها والتدخلات التي ستضطلع بها.

ولمعالجة هذه القضايا، يستلزم الأمر اصلاح الاطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم التخطيط في مصر استلهاماً من ثورة 25 يناير والاصلاحات السياسية التي ستشهدا انحاء البلاد. ويحتاج الأمر إلى ورقة بيضاء من أجل تقديم: التغيرات في ادوار الحكومة المركزية والحكومة المحلية، واستراتيجية اللامركزية المالية والادارية والسياسية، ورؤية واضحة نحو نموذج الحوكمة اللامركزي يكون فيه دور القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في التخطيط واضحاً، وآليات لمشاركة المواطنين ولتعزيز المحاسبة الاجتماعية من خلال المنهج الحقوقي.

الفصل الثالث
أثر تطبيق اللامركزية
على تنمية المحافظات المصرية
(تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات الممنوحة لها)

الفصل الثالث

أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية

1- تمهيد:

شرعت الحكومة المصرية فى تطبيق اللامركزية اعتباراً من العام المالى 2010/2009، وقد تجسد ذلك من خلال تبنى البرامج الخاصة بقطاع "قطاع التنمية المحلية"، باعتباره أحد القطاعات القائدة والمؤثرة على الحياة اليومية للمواطنين، على أن يتم التطبيق على جميع الوحدات المحلية بكافة المحافظات، بحيث يتم تعميم الاستفادة من تطبيق اللامركزية.

وقد استهدف ذلك تمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على جميع مستوياتها بدءاً من تحديد الاحتياجات حسب الأولويات وتوزيع المخصصات إلى عمليات التنفيذ والمتابعة، امتداداً إلى عمليات الرقابة والمساءلة، بما يصب فى مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات للمحليات. وقد استلزم ذلك قيام المستوى المركزى بدور فاعل فى وضع وإعلان أسلوب لتوزيع الموارد المركزية يراعى اعتبارات التنمية فى إطار من الكفاءة والعدالة، ومساعدة المحليات فى مراعاة العدالة الداخلية فى توزيع مواردها من خلال وضع حدود دنيا ومؤشرات للتوزيع، بالإضافة إلى تنمية قدرات المحليات مؤسسياً وبشرياً على التطبيق.

وقد تجسد ذلك - عملياً - من خلال توسيع سلطات المحافظين واختصاصاتهم وإعطائهم المرونة فى إعادة توزيع الاستثمارات المدرجة بالخطة وإجراء مناقلات بين المشروعات وفقاً للاحتياجات الفعلية، فضلاً عن تبنى برنامج شامل لتنمية قدرات الوحدات المحلية مؤسسياً وبشرياً، وتبنى بعض الرؤى لتدعيم التمويل الذاتى لوحدات الإدارة المحلية.

ويتناول هذا الفصل استعراض نتائج الدراسة الميدانية فيما يتعلق بأثر تطبيق

اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)، بهدف:

- قياس وتقييم الآثار الإيجابية والسلبية (الإدارية والمالية) المترتبة على تطبيق اللامركزية.
- تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات وتحمل المسئوليات.
- التعرف على حجم التهديدات (التحديات) التى تواجه تطبيق اللامركزية.
- قياس أثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية

كما سبقت الإشارة فقد تم تصميم استبيان لجمع البيانات، وتتطوى هذه الاستمارة على أسئلة تعكس رؤى السادة القادة التنفيذيين فى محافظات مصر فى تحليل مساهمة اللامركزية بشقيها المالى والإدارى فى تحقيق التنمية المحلية، وقد تضمنت استمارة الاستبيان الكثير من الموضوعات، التى تعكس مدى إدراك المحليات لمفهوم اللامركزية وحدود التوسع فى تطبيقها، الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية، بالإضافة إلى التهديدات التى تواجه التطبيق، وكيفية تمكين المجتمعات المحلية وتدعيم دور المحافظين فى نظام اللامركزية، وقد تم تقسيم هذه النتائج على النحوالتالى:

1/2- فى شأن اللامركزية والتنمية المحلية

يتناول هذا الجزء عرض ومناقشة النتائج المتعلقة بتساؤلات البحث حول اللامركزية والتنمية المحلية، وذلك على النحو التالى:

أولاً - رؤى بعض اخبار رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية

تستعرض النتائج المبينة بالجدول رقم (4) أهم محاور مفهوم اللامركزية كما تراءت للقيادات التنفيذية محل الدراسة، وعند ترتيب المحاور وفق أهميتها النسبية تبين أن وضع السياسات التنموية على المستوى المحلى موضع التنفيذ قد جاء فى المرتبة الأولى، حيث أقرها 95 مبحوثاً يمثلون 79.2% من إجمالى المبحوثين بالعينة . بينما جاء اشتراك المستويات المحلية فى صنع القرارات التخطيطية والرقابية فى المرتبة الثانية بنسبة 73.3%، وجاء توكيل سلطة تنفيذ المشروعات التنموية إلى المستويات الأدنى من الحكومة فى المرتبة الثالثة بنسبة 70.8%، وفى المرتبة الأخيرة جاء نقل مسئولية صنع القرار للمحليات، ونقل السلطات بنسبة 54.2% من إجمالى المبحوثين بالعينة .

جدول (4)

رؤية القيادات التنفيذية لمفهوم اللامركزية

رأى المبحوث	عدد	%
نقل مسئولية صنع القرار للمحليات	65	54.2
نقل السلطات	65	54.2
اشتراك المستويات المحلية فى صنع القرارات التخطيطية والرقابية	88	73.3
وضع السياسات التنموية على المستوى المحلى موضع التنفيذ	95	79.2
توكيل سلطة تنفيذ المشروعات التنموية إلى المستويات الأدنى من الحكومة	85	70.8
ن = 120		

يتضح من النتائج السابقة أن هناك غموضاً في رؤية بعض القيادات حول مفهوم

اللامركزية، فالأصل العام في اللامركزية هو أنها آلية لتوزيع السلطة بين مستويات صنع القرار بين المستويين المركزي والمحلي، تتضمن تلقائياً إعادة توزيع الصلاحيات، المسؤوليات، وبالتالي تغيير منظومة المسؤولية، ومن المتوقع أن تسعى المستويات الأدنى للحصول على صلاحيات أكبر في اتخاذ القرار مع مسؤوليات أقل، أي لتبقى تابعة للمستويات الأعلى، التي يصبح عليها الاستمرار في تحمل المسؤولية والمساءلة أمام المستويات المركزية وأمام المجتمع، في حين تأبى المستويات الأعلى نقل الاختصاصات إذا ما ظلت هي التي تتحمل المسؤولية عن تصرفات المستويات الأدنى، ومن ثم فإن اللامركزية تحتاج إلى إرادة سياسية جادة وحقيقية، وإلى مناخ ثقافي موافق وقبول مجتمعي ملائم.

وقد أوضحت التجارب أن المجتمعات المعاصرة التي طبقت اللامركزية تمر بفترة انتقالية للانتقال إلى اللامركزية، وفي هذه المرحلة تتسارع وتيرة نقل المسؤولية بمعدلات أسرع من نقل الصلاحيات، وتظل الحكومة المركزية ممسكة بقدر أكبر من التمويل ونطاق أوسع من الوظائف من أجل تأمين الانتقال الهادئ. ويتطلب ذلك قيام المستويات المحلية بتفعيل ما لديها من صلاحياتها وتنمية قدراتها البشرية والمالية، ومن ثم تظهر الوحدات المحلية قدرتها على قبول هذا التحدي، كي تثبت قدرتها وجدارتها على اللامركزية، ومن ثم تتمكن السلطة المركزية من السير في المسار الخاص بنقل القرار والصلاحيات والتمويل، وفي ظل التغييرات التي أحدثتها ثورة التغيير فإن مصر توشك على السير في هذا المسار قريباً.

وفي هذا الإطار، فإن اتجاهات القيادات المحلية محل الاستبيان تتضمن قدراً من التحفظ

على نقل المسؤوليات وقدراً من التحمس للحصول على الصلاحيات، بالإضافة إلى قدر من التحفظ والتشكك في نوايا وجدية المستوى المركزي لتنفيذ هذه الصلاحيات بجدية ونقل مسؤولية صنع القرار للمحليات.

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية

تستعرض النتائج الواردة بجدول رقم (5) أهم الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية في التنمية المحلية من وجهة نظر القيادات التنفيذية، ويتبين من الجدول أن كلاً من "زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية" و"تساعد على وضع الأهداف المحلية محل التنفيذ" كانت أهم الآثار الإيجابية والتي أجمع عليها كل المشتركين لتطبيق اللامركزية من حيث الأهمية (95 مبحوثاً) 95.8 % من إجمالي العينة، يليها في المرتبة الثانية وبفارق بسيط الارتقاء بالتنمية المحلية (114 مبحوثاً) يمثلون 95% من إجمالي المبحوثين. وقد جاءت المساعدة في

مكافحة الفساد، والعدالة والتوازن في جهود ومردودات التنمية، وكذا المساعدة على تحسين مستوى الخدمات في المرتبة الثالثة من حيث الأهمية النسبية بنسب مماثلة بلغت 93.3% من إجمالي المبحوثين وفي المرتبة الرابعة والخامسة جاء أثر تفعيل أدوار السلطات الإقليمية والمحلية، وتحفيز المشاركة الشعبية في التنمية المحلية بنسبة مئوية بلغت 90%، 87.5% على الترتيب، على حين جاءت عبارتي تفويض تنفيذ البرامج إلى المستويات الأدنى من الحكومة وإعطاء فرصة للمحليات لحل مشاكلها بكفاءة في المرتبة السادسة بنسبة مماثلة قدرها 85%، وفي المرتبة السابعة حتى الحادية عشرة جاءت عبارات المساهمة في تعزيز مناخ الاستثمار، والإسهام في زيادة موارد تمويل التنمية المحلية، وتعزيز تطبيق مبادئ الديمقراطية والمساهمة في رفع مستوى الأداء الإداري والوظيفي للتنمية المحلية، وتعزيز حقوق المواطنة على الترتيب من حيث الأهمية النسبية، حيث بلغت النسب المئوية 81.7%، 79.2%، 74.2%، 61.7%، 45.8% على الترتيب .

جدول (5)

الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية

رأى المبحوث	عدد	%
تعزيز حقوق المواطنة	55	45.8
المساعدة في مكافحة الفساد	112	93.3
المساهمة في تعزيز مناخ الاستثمار	98	81.7
المساهمة في رفع مستوى الأداء الإداري والوظيفي للتنمية المحلية	74	61.7
تعزيز تطبيق مبادئ الديمقراطية	89	74.2
الارتقاء بالتنمية المحلية	114	95.0
الإسهام في زيادة موارد تمويل التنمية المحلية	95	79.2
تحفيز المشاركة الشعبية في التنمية المحلية	105	87.5
زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية	115	95.8
العدالة والتوازن في جهود ومردودات التنمية	112	93.3
تفعيل أدوار السلطات الإقليمية والمحلية	108	90.0
تفويض تنفيذ البرامج إلى المستويات الأدنى من الحكومة	102	85.0
تعطى فرصة للمحليات لحل مشاكلها بكفاءة	102	85.0
تؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات	112	93.3
تساعد على وضع الأهداف المحلية محل التنفيذ	115	95.8
ن = 120		

ثالثاً- حدود التوسع في تطبيق اللامركزية

تستعرض النتائج الواردة بجدول رقم (6) أهم آراء القادة التنفيذيين محل الدراسة حول الحدود المقبولة للتوسع في تطبيق اللامركزية في ميدان التنمية المحلية ، وقد استخدم في ترتيب اختيارات المبحوث الأوزان الترجيحية حيث أعطيت استجابات القيادات في حدود التوسع بدرجات كبيرة وزن 3 درجات ، ودرجتين للتوسع المتوسط ، ودرجة واحدة للتوسع المنخفض ، وتم ترجيح تكرارات كل توسع بالأوزان المناظرة ثم إيجاد المتوسط الحسابي لها.

جدول (6)

آراء القادة التنفيذيين في حدود التوسع في تطبيق اللامركزية

حدود التوسع في التطبيق						المتوسط الحسابي	رأى المبحوث
بدرجة منخفضة		بدرجة متوسطة		بدرجة كبيرة			
عدد	%	عدد	%	عدد	%		
0	0	30	25.0	90	75.0	2.75	تسهيل توصيل الخدمات للمواطن من قبل مسؤولي الإدارة المحلية
0	0	25	20.8	95	79.2	2.79	تفويض عدد من صلاحيات السلطات المركزية إلى السلطات المحلية
0	0	90	75.0	30	25.0	2.25	نقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة
10	12	56	46.7	52	43.3	2.33	إعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية
ن = 120							

وتبين النتائج أن التوسع في تفويض عدد من صلاحيات السلطة المركزية إلى السلطات المحلية قد جاء في المرتبة الأولى من حيث الأهمية بمتوسط درجات بلغ 2.79 درجة، في حين جاء التوسع في تسهيل توصيل الخدمات للمواطن من قبل مسؤولي الإدارة المحلية في المرتبة الثانية بمتوسط درجات 2.75 درجة، وفي المرتبة الثالثة جاء التوسع في إعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية المنتخبة بمتوسط درجات 2.33 درجة، أما التوسع في نقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة فقد جاء في المرتبة الرابعة والأخيرة من حيث الأهمية بمتوسط درجات 2.25 درجة .

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية

توضح النتائج الواردة بجدول رقم (7) آراء القيادات التنفيذية فى أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية، وتشير النتائج إلى أن تسهيل توصيل الخدمات للمواطنين من قبل مسئولى الإدارة المحلية لابد وأن يتم مالياً وإدارياً (100% من العينة البحثية) .

جدول (7)

آراء القادة التنفيذيين فى أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية

البند	النمط		الإدارية		المالية		الإدارية والمالية	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
تسهيل توصيل الخدمات للمواطن من قبل مسئولى الإدارة المحلية	0	0.0	0	0	120	100		
تفويض عدد من صلاحيات السلطات المركزية إلى السلطات المحلية	41	34.2	0	0	79	65.8		
نقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة	60	50.0	0	0	60	50		
إعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية	60	50.0	0	0	60	50		
ن = 120								

وكذلك تفويض عدد من صلاحيات السلطات المركزية إلى السلطات المحلية بنسبة (65.8% من المبحوثين)، أما نقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة، وإعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية فقد أعرب نصف المبحوثين (50%) عن صلاحية تنفيذه إدارياً أما النصف الآخر فقد أقر بصلاحية تطبيقه إدارياً ومالياً .

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية

تستعرض بيانات جدول رقم (8) آراء القيادات التنفيذية حول متطلبات التطبيق الناجح للامركزية، وتبين النتائج أن أهم متطلبات التطبيق الناجح للامركزية من وجهة نظر القائمين على التنمية المحلية بمحافظات مصر كان ضرورة الإصلاح الإدارى على المستوى المركزى أولاً كأولوية أولى بمتوسط درجات 2.8 درجة بينما جاء متطلب تغيير القوانين واللوائح أو التشريعات ذات العلاقة بالمحليات فى المرتبة الثانية بمتوسط درجات 2.7 درجة .

وقد جاء مطلب وضع استراتيجية لتنمية المحليات فى المرتبة الثالثة بمتوسط درجات 2.62 درجة، ومشاركة المواطنين فى القرارات المحلية من خلال مجالس منتخبة فى المرتبة الرابعة بمتوسط درجات 2.6 درجة، وفى المرتبة الخامسة جاء مطلب مساعدة السلطات المحلية فى بناء قدراتها الإدارية البشرية، أما تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية لتحقيق التنمية فقد جاء فى المرتبة السادسة والأخيرة بمتوسط درجات 2.32 درجة .

جدول (8)

متطلبات التطبيق الناجح للامركزية

المتطلبات	المتوسط الحسابي	أولوية أولى *		أولوية ثانية *		أولوية ثالثة *	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
الإصلاح الإداري على المستوى المركزي أولاً	2.80	96	80.0	24	20.0	0	0.0
وضع إستراتيجية لتنمية المحليات	2.62	75	62.5	45	37.5	0	0.0
تغيير القوانين واللوائح / التشريعات ذات العلاقة بالمحليات	2.70	84	70.0	36	30.0	0	0.0
تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية لتحقيق التنمية	2.32	60	50.0	39	32.5	21	17.5
مساعدته السلطات المحلية في بناء قدراتها الإدارية البشرية	2.55	66	55.0	54	45.0	0	0.0
مشاركة المواطنين في القرارات المحلية من خلال مجالس منتخبة	2.60	90	75.0	12	10.0	18	15.0
ن = 120							

* أعطيت الأولويات الأوزان التالية : أولوية أولى = 3 ، أولوية ثانية = 2 ، أولوية ثالثة = 1

سادساً- مدى ملائمة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية
تستعرض بيانات جدول رقم (9) مدى مناسبة التقسيم الإداري والجغرافي لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية، وتبين البيانات وفقاً لقيم متوسط الدرجات أن التقسيم الإداري الجغرافي الحالي بمستوياته غير مناسب، حيث عبر غالبية المبحوثين (90 مبحوثاً) الذين يمثلون 75% من إجمالي المبحوثين بالعينة عن عدم مناسبته لتحقيق الغايات التنموية .

جدول (9)

مدى مناسبة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية

التقسيم		المتوسط الحسابي		مناسب جداً		مناسب بدرجة		غير مناسب	
		عدد		%		عدد		%	
التقسيم الإداري الجغرافي الحالي بمستوياته	1.25	0	0.0	30	25.0	90	75.0		
اعتماد تقسيم إداري جديد لدعم التنمية المحلية	2.65	90	75.0	18	15.0	12	10.0		
اعتماد تقسيم إداري يعزز دور المراكز وإلغاء المحافظات	1.78	27	22.5	40	33.3	53	44.2		
اعتماد تقسيم إداري آخر يعزز دور الأقاليم التنموية	2.47	75	62.5	27	22.5	18	15.0		
اعتماد تقسيم إداري آخر يجمع بين دور المراكز والأقاليم	2.37	69	57.5	27	22.5	24	20.0		
ن = 120									

* أعطيت الأوزان التالية : مناسب جداً = 3 ، مناسب بدرجة متوسطة = 2 ، غير مناسب = 1

وفى إشارة واضحة إلى الحاجة لاعتماد تقسيم إداري جديد لدعم التنمية المحلية، وهو الأمر الذى أكدته البيانات أيضاً، احتل بند وجود تقسيم إداري حديث المرتبة الأولى من حيث الأهمية حيث بلغ متوسط الدرجات 2.65 درجة، كما جاء تعزيز دور الأقاليم التنموية من خلال التقسيم الإداري الجديد فى المرتبة الثانية بمتوسط درجات 2.47 درجة، الجمع بين دور المراكز والأقاليم من خلال تقسيم إداري جديد فى المرتبة الثالثة بمتوسط درجات 2.37 درجة أما اعتماد تقسيم إداري يعزز دور المراكز وإلغاء المحافظات فى التقسيم الحديث فاحتل المرتبة الرابعة بمتوسط درجات 1.78 درجة .

وتشير الآراء السابقة إلى أن التقسيم الإداري الحالي وما يطرأ عليه من تغييرات غير جوهرية تخدم أهدافا غير التنمية مثل الانتخابات، وقد أصبح قاصرا عن مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية وعاجزا عن الوفاء بجهود التنمية الحقيقية، وحاجة السكان المحليين إلى إيجاد موارد حقيقية تدعم من التوجه اللامركزي. يضاف إلى ذلك أن الإدارة المحلية فى ظل اللامركزية لن تتمكن من القيام بتحمل تبعات التخطيط للتنمية بشكل جاد والمشاركة فى اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية الكاملة، بل ستستمر فى الاعتماد على الكثير مما تقدمه السلطات المركزية بل وتنتظره وليست لديها القدرة على المبادرة والقيام بوظيفة التنمية والتخطيط لها وتدبير الموارد المالية للاستثمار، لذلك لابد من تقسيم إداري جديد يدعم من قدرة المحليات على تحقيق الآتى:

- القيام بالوظيفة التنموية فى ظل اللامركزية بالإضافة الى الوظائف التقليدية.

- وجود قدر من الموارد الطبيعية والبشرية كأساس للتنمية مما يمكنها من تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي، وتحقيق الاستقلال المالي.
- وجود قدر من البنية الأساسية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي.
- وجود مساحة مناسبة لاهي صغيرة ولاهي شاسعة.
- تحقيق الخروج بالسكان إلى مناطق جديدة بالصحراء وعدم البناء فوق الأرض الزراعية.

سابعاً - الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

تستعرض بيانات جدول رقم (10) آراء القيادات التنفيذية حول بعض الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية في دواوين عموم المحافظات ، حيث أشارت إلى أن إحساس العاملين بالإدارة المحلية بالرضا نظراً لمشاركتهم في اتخاذ القرار قد جاء في المرتبة الأولى من حيث الأهمية النسبية (115 مبحوثاً) يمثلون قرابة (96%) من إجمالي العينة .

جدول (10)

بعض الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

رأى المبحوث	عدد	%
الإحساس بالرضا لدى العاملين بالإدارة المحلية لمشاركتهم في اتخاذ القرار	115	95.8
سرعة اتخاذ القرار أسهم في رفع معدلات التنفيذ	112	93.3
سرعة تصحيح المسار عند تنفيذ مشروعات التنمية	105	87.5
الحد من نفوذ العاصمة	95	79.2
العدالة ووضوح الرؤية في توزيع الاستثمارات بين المحافظات وداخلها	92	76.7
الإسهام في زيادة مساحة الديمقراطية	89	74.2
الحد من معدلات الفساد	91	75.8
الإسهام في زيادة موارد التمويل الذاتي بالمحافظات	95	79.2
تفويض المحليات في كافة الجوانب المتعلقة بالخطة	103	85.8
توسيع نطاق المسؤولية	85	70.8
تعميق الإحساس بالمساءلة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية	75	62.5
المساعدة على تحسين مستوى الأداء الإداري والوظيفي للتنمية المحلية	72	60.0
الإحساس بالرضا لدى سكان القرى	95	79.2
إرساء دور ريادي للمجالس الشعبية المحلية في توجيه العمل التنموي	93	77.5
تأكيد حقوق المجتمع المحلي في تقرير فعاليات حياته اليومية وصنع مستقبله	112	93.3
المساعدة على استثمار الموارد والفرص المتاحة في المحليات بشكل أفضل	101	84.2
ن = 120		

وفى حين جاءت سرعة اتخاذ القرار والمؤدى إلى رفع معدلات التنفيذ، وكذا تأكيد حقوق المجتمع المحلى فى تقرير فعاليات حياته اليومية وصنع مستقبله فى المرتبة الثانية من حيث الأهمية النسبية (112 مبحوث) يمثلون (93.3%)، سرعة تصحيح المسار عند تنفيذ مشروعات التنمية جاءت فى المرتبة الثالثة من حيث الأهمية بنسبة 87.5% من إجمالى العينة. وبالنسبة لتفويض المحليات فى كافة الجوانب المتعلقة بالخطوة، فقد احتل المرتبة الرابعة (103 مبحوثين) بنسبة 85.8% من إجمالى العينة. وفى المرتبة الخامسة جاءت المساعدة على استثمار الموارد والفرص المتاحة فى المحليات بشكل أفضل (101 مبحوث) بنسبة 84.2% من إجمالى العينة كما شكل الحد من نفوذ إختيارات العاصمة، وكذا الإسهام فى زيادة موارد التمويل الذاتى بالمحافظات فقد رأى ذوى المرتبة السادسة من حيث الأهمية والإحساس بالرضا لدى سكان القرية بنسبة مئوية مماثلة (79.2%)، وفى المراتب من السابعة وحتى الثالثة عشرة جاءت الإيجابيات المتحققة مرتبة حسب أهميتها النسبية كما يلى : إرساء دور ريادة للمجالس الشعبية المحلية فى توجيه العمل التنموى، والعدالة ووضوح الرؤية فى توزيع الإستثمارات بين المحافظات وداخل كل محافظة ، والحد من معدلات الفساد والإسهام فى زيادة مساحة الديمقراطية، وتوسيع نطاق المسؤولية ، وتعميق الإحساس بالمساءلة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية، والمساعدة على تحسين مستوى الأداء الإدارى والوظيفى للتنمية المحلية بنسب مئوية مرتبة تنازلياً كما يلى: 77.5% ، 76.7% ، 75.8% ، 74.2% ، 70.8% ، 62.5% ، 60.06% .

ثامناً- التهديدات (العقبات) التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية

تستعرض بيانات جدول رقم (11) آراء القيادات التنفيذية فيما يتعلق بالتهديدات التى يمكن أن تواجه مسار تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية (بدواوين عموم المحافظات) وتوضح النتائج أن أهم تهديد يواجه تطبيق اللامركزية هو غياب التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية حيث عبر عنه 118 مبحوث يمثلون 98.3% من إجمالى العينة، يليه فى المرتبة الثانية من حيث الأهمية عدم دراية إدارات التخطيط بالمحافظات بخطط واعتمادات مديريات الخدمات (116 مبحوثاً بنسبة 96.7% من إجمالى العينة)، وغياب التنسيق بين خطة المحافظة والخطط المنفذة مركزياً، بالإضافة إلى تفتت الاعتمادات نتيجة لتطبيق اللامركزية وكذا وجود وانتشار مظاهر الغش والمحسوبية كتهديدات احتل كل منها المرتبة الثالثة من حيث الأهمية النسبية (93.3% من إجمالى العينة)، وفى المرتبة الرابعة جاءت تهديدات تجزئة مصدر التمويل ما بين بنك الإستثمار ووزارة التنمية المحلية، ووجود بعض القصور فى برامج بناء قدرات العاملين فى المحليات، وعدم وجود قنوات لدى بعض المؤسسات والقيادات

السياسية والتنفيذية القائمة بتطبيق اللامركزية وذلك بنسبة مئوية مماثلة بلغت 90.8% من إجمالي المبحوثين بالعينة .

جدول (11)

تهديدات تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

رأى المبحوث	عدد	%
تفتيت الاعتمادات نتيجة لتطبيق نظام اللامركزية	112	93.3
تجزئة مصدر التمويل مابين بنك الاستثمار ووزارة التنمية المحلية	109	90.8
عدم تناسب الاعتمادات المخصصة للقرى مع مساحتها وعدد سكانها	95	79.2
صعوبة نقل الاعتمادات بعد توزيعها إلا بعد أخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى	85	70.8
عدم دراية إدارات التخطيط بالمحافظات بخطط مديريات الخدمات	116	96.7
غياب التنسيق بين خطة المحافظة وبين الخطط المنفذة مركزياً	112	93.3
غياب التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية	118	98.3
عدم إخضاع المسؤولين التنفيذيين علي المستوى المحلي للمساءلة	105	87.5
ضعف بعض المجالس الشعبية	102	85.0
وجود بعض القصور في برامج بناء قدرات العاملين في التطبيق المحليات	109	90.8
وجود وانتشار مظاهر العش والمحسوبية	112	93.3
عدم وجود قنوات لدى بعض المؤسسات والقيادات السياسية والتنفيذية باللامركزية	109	90.8
فساد منظومة الإعلام، خاصة فيما يتعلق بالإعلام التنموي	95	79.2
ن = 120		

جاء فى المرتبتين الخامسة والسادسة كل من عدم إخضاع المسؤولين التنفيذيين على المستوى المحلى للمساءلة، ضعف بعض المجالس الشعبية بنسب مئوية بلغت 87.5% ، 85% على الترتيب. أما فى المرتبة السابعة فقد جاءت عبارات عدم تناسب الاعتمادات المخصصة للقرى مع مساحتها وعدد سكانها، فساد منظومة الإعلام وخاصة فيما يتعلق بالإعلام التنموي بنسبة مماثلة بلغت 79.2% من إجمالي العينة أما صعوبة نقل الاعتمادات بعد توزيعها إلا بعد أخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى فكانت أقل التهديدات خطورة حيث جاءت فى المرتبة الأخيرة من حيث الأهمية بنسبة 70.8% من إجمالي مبحوثى العينة .

وتعكس الآراء السابقة جملة من التهديدات التى تواجه تطبيق اللامركزية، لعل أهمها التبعية المزدوجة التى تخضع لها مديريات الخدمات، حيث مازالت تتبع الوزارات مباشرة، بالرغم

من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة، وذلك بالرغم من أن قانون الإدارة المحلية ينص على أهمية نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية، بهدف سرعة حل المشكلات محلياً، دون الرجوع إلى المركز، إلا أن هذه الوزارات لاتزال تمارس نوعاً كاملاً من الإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية.

وتكمن المشكلة أيضاً في عدم التوازن بين السلطة والمسئولية داخل المحافظة، مما يؤدي إلى غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات (مثل المشروعات التي تتبع المجتمعات العمرانية الجديدة على سبيل المثال.. الخ)، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضا المواطنين عن أداء القيادات المحلية، كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية - باستثناء رؤساء القرى - حيث أعطى القانون هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء، بالاتفاق مع المحافظين المختصين (*).

كما تكمن المشكلة أيضاً في أهمية إحداث التوازن بين السلطة والمسئولية كمبدأ من مبادئ الإدارة، إلا أن التركيز على لامركزية المسئولية لا يقابله لامركزية في السلطة (حيث لا توجد أي صلاحيات للمحافظ الممثل للسلطة التنفيذية بالمحافظة في تعيين وكلاء الوزراء في محافظته، حتى على الرغم من أن القانون يوجب على الوزير أن يأخذ رأيه عند التعيين، كما أنه لا توجد علاقة أو دور للمحافظين فيما يتعلق بالهيئات العامة مثل الهيئة العامة للموانئ والهيئة العامة للثروة السمكية والهيئة العامة للسياحة، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية. وإذا كان القانون يعطي للمحافظ الحق في إبداء الملاحظات واقتراح الحلول، فإن هذه الهيئات لا ترجع إلى المحافظين.

كما أظهرت النتائج مظاهر الخلل الناجم عن عدم وجود قواعد تكفل خضوع الموظفين العموميين للمساءلة وتوفير فرص التعبير عن الآراء للمواطنين وتشجيعهم على الرقابة على أعمال الوحدات المحلية، مما يتطلب الأمر ضرورة وضع قواعد تحدد وتوضح حدود المسئولية والعلاقات بين مستويات الحكم وخضوع الحكومات للمساءلة.. كل هذه الأمور تعد من أهم التهديدات والتحديات والمتطلبات المؤسسية للاتجاه نحو اللامركزية.

(*) ذكر أحد المحافظين أن المحافظ ليس له سلطة إنشاء وإدارة مدرسة أو مستشفى أو تنظيم المرور على الطرق الزراعية (لأنه يتبع هيئة الطرق) وكذلك مياه نهر النيل (تتبع وزير الري) والترخيص بمقبرة (تتبع وزير الزراعة) والمدن الجديدة (تتبع وزير الإسكان) ورغيف العيش (وزارة التموين).

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك

تستعرض بيانات جدول رقم (12) اتجاهات القيادات التنفيذية محل الدراسة نحو التنسيق بين الوحدات المحلية على المستويات المختلفة وغيرها من المصالح الحكومية في نطاق عملها، وكذا نحو العمل والتعاون المشترك فيما بين الوحدات وتلك المصالح.

وتبين النتائج إيمان الغالبية العظمى من تلك القيادات بأهمية التعرف على العاملين بالمصالح الأخرى والاتصال بهم (متوسط الدرجات 3.93 درجة).

في حين جاءت عبارة تؤدي المساعدات والمعاونات مع المصالح الأخرى دائماً إلى تحقيق العمل بصورة أفضل في المرتبة الثانية بمتوسط درجات 3.70 درجة ، وقد جاءت ضرورة إشراك الوحدات المحلية مستقبلاً في أنشطة مشتركة مع المصالح الأخرى في المرتبة الثالثة بمتوسط درجات 3.61 درجة، كما جاءت أهمية التشاور والإتفاق مع المصالح الأخرى في المرتبة الرابعة من حيث الأهمية بمتوسط درجات 3.50 درجة، أما عبارة يؤدي العمل الجماعي المشترك إلى نتائج أفضل للوحدة المحلية عن المجهودات الفردية التي تقوم بها كل مصلحة على حدة فقد جاءت في المرتبة الخامسة بمتوسط درجات (3.48) درجة .

وفي المرتبة السادسة جاءت عبارة خبرتي الحالية في العمل تجعلني أعتقد أن العمل بمفردي بعيداً عن المصالح الأخرى هو أحسن وسيلة للإنجاز والنجاح، حيث لم توافق عليها الغالبية العظمى من القيادات العظمى من القيادات ، وقد بلغ متوسط درجاتها في اتجاه الرفض 3.46 درجة وفي المرتبة السابعة جاءت عبارة يمكن للوحدة المحلية أن تعمل بكفاءة عالية دون الحاجة إلى مساعدة أى مصلحة أخرى بمتوسط درجات 3.35 في الاتجاه الرفض حيث أقر الغالبية بأهمية تفاعل الوحدات المحلية مع غيرها من المصالح الأخرى .

واعترض الغالبية أيضاً على عبارة يجب أن تقلل الوحدة المحلية من احتكاكها بالمصالح الأخرى والتي احتلت المرتبة الثامنة من حيث الأهمية بمتوسط درجات 3.16 درجة وفي المرتبة الأخيرة من حيث الأهمية جاءت عبارة كثيراً ما يؤدي إشترك المصالح مع بعضها البعض في مشاريع لتنمية الوحدة المحلية إلى فشل هذه المشروعات بمتوسط درجات (2.77) .

جدول (12)

اتجاه القيادات التنفيذية نحو التنسيق المنظمي والعمل المشترك

العبارة	المتوسط الحسابي	أوافق تماماً		أوافق لحد ما		سيان		لا أوافق	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
كثيراً ما يؤدي اشتراك المصالح مع بعضها البعض في مشاريع تنمية القرية إلى فشل هذه المشروعات .	2.77	25	20.8	22	18.3	28	23.3	45	37.5
يجب أن تقلل الوحدة المحلية من احتكاكها الشديد بالمصالح الأخرى.	3.16	12	10	11	9.2	42	35	55	45.8
يمكن للوحدة المحلية أن تعمل بكفاءة عالية دون الحاجة إلى مساعدة أي مصلحة أخرى.	3.35	8	6.7	11	9.2	32	26.7	69	57.5
يؤدي العمل الجماعي المشترك إلى نتائج أفضل للقرية عن المجهودات الفردية التي تقوم بها كل مصلحة على حده .	3.48	72	60	34	28.3	14	11.7	0	0
يؤدي التشاور والاتفاق مع المصالح الأخرى إلى مضیعة الوقت.	3.5	0	0	7	5.8	45	37.5	68	56.7
يجب أن تشترك الوحدة المحلية مستقبلاً في أنشطة مشتركة مع المصالح الأخرى .	3.61	76	63.3	42	35	2	1.7	0	0
ليست هناك حاجة إلى معرفة العاملين بأي مصلحة أخرى والاتصال بهم .	3.93	0	0	0	0	8	6.7	112	93.3
تؤدي المساعدات والمعونات من المصالح الأخرى دائماً إلى تحقيق العمل بصورة أفضل .	3.7	88	73.3	29	24.2	3	2.5	0	0
خبرتي الحالية في العمل تجعلني أعتقد أن العمل بمفردي بعيداً عن المصالح الأخرى هو أحسن وسيلة للإنجاز والنجاح .	3.46	23	19.2	35	29.2	45	37.5	17	14.2

* أعطيت الاستجابات الإيجابية الأوزان التالية : أوافق تماماً = 4 ، أوافق لحد ما = 3 ، سيان = 2 ، لا

أوافق = 1 (عبارات 4 ، 6 ، 8)

* أعطيت الاستجابات السلبية الأوزان التالية : أوافق تماماً = 1 ، أوافق لحد ما = 2 ، سيان = 3 ، لا

أوافق مطلقاً = 4 (عبارات 1 ، 2 ، 3 ، 5 ، 7 ، 9)

عاشراً- أدوار المحافظين في اللامركزية

عند استطلاع آراء القيادات التنفيذية حول درجات اتفاقهم على مجموعة من الأدوار التي يقوم بها المحافظين في ظل اللامركزية، توضح النتائج الواردة بجدول رقم (13) أن أهم أدوار المحافظتين في ظل اللامركزية كان إدارة المشروعات المركزية (مديريات الخدمات) بمتوسط درجات بلغ 2.78 درجة، ثم وضع إطار للتنمية الشاملة والتأكد من إتساق أدوار الفاعلين بمتوسط درجات 2.64 درجة، ثم مراجعة قانونية أعمال السلطة المحلية بمتوسط درجات 2.49 درجة، ثم وضع وتفعيل آلية لفض منازعات الدرجة الثالثة بمتوسط درجات 2.48 درجة، وأخيراً تقديم الدعم الفني للإدارة المحلية (تخطيط وتمويل ومتابعة إلخ) بمتوسط بلغ 2.18 درجة.

جدول (13)

أدوار المحافظين في اللامركزية

الدور	المتوسط الحسابي	أوافق تماماً		أوافق لحد ما		لا أوافق	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
إدارة المشروعات المركزية (مديريات الخدمات)	2.78	102	85.0	10	8.3	8	6.7
وضع إطار للتنمية الشاملة والتأكد من إتساق أدوار الفاعلين	2.64	89	74.2	19	15.8	12	10.0
مراجعة قانونية أعمال السلطات المحلية	2.49	82	68.3	14	11.7	24	20.0
وضع وتفعيل آلية لفض منازعات الدرجة الثالثة	2.48	72	60.0	34	28.3	14	11.7
تقديم الدعم الفني للإدارة المحلية (التخطيط- التمويل- المتابعة.. إلخ)	2.18	55	45.8	32	26.7	33	27.5

* أعطيت الاستجابات الأوزان التالية : أوافق تماماً = 3 ، أوافق لحد ما = 2 ، لا أوافق = 1

حادي عشر- دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية

تستعرض بيانات جدول رقم (14) مدى موافقة القيادات التنفيذية أفراد العينة البحثية على الطرق المقترحة لدعم أدوار المحافظين في ظل لامركزية التنمية المحلية، وتشير النتائج الواردة بالجدول إلى موافقة كل أفراد العينة البحثية على الطرق المقترحة وعددها (6) طرق بدرجات متفاوتة، وعدم اعتراض أى منهم على أى من هذه الطرق .

جدول (14)

طرق دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية

الدعم	المتوسط الحسابي	أوافق تماماً		أوافق لحد ما		لا أوافق	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين	2.80	96	80.0	24	20.0	0	0.0
تقديم حوافز للتنفيذيين والشعبيين	2.90	108	90.0	12	10.0	0	0.0
التنسيق بين خطط المديريات وخطة المحافظة	2.93	112	93.3	8	6.7	0	0.0
التنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخططات العمرانية	2.85	102	85.0	18	15.0	0	0.0
إنشاء وحدات لدعم التنمية (مؤشرات لدعم اتخاذ القرار)	2.71	86	71.7	34	28.3	0	0.0
إحراز تطوير مؤسسي (يتضمن تعديل قانون الإدارة المحلية)	2.81	98	81.7	22	18.3	0	0.0

* أعطيت استجابات الدعم الأوزان التالية : أوافق تماماً = 3 ، أوافق لحد ما = 2 ، لا أوافق = 1

وعند ترتيب الطرق المقترحة حسب أهميتها احتل التنسيق بين خطط المديريات وخطة المحافظة المرتبة الأولى 2.93 درجة، فى حين جاء تقديم حوافز للتنفيذيين والشعبيين فى المرتبة الثانية 2.90 درجة، أما التنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخططات العمرانية فقد جاء فى المرتبة الثالثة 2.85 درجة، كما جاء إحراز تطوير مؤسسي (يتضمن تعديل قانون الإدارة المحلية) فى المرتبة الرابعة (2.81 درجة)، وتنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين فى المرتبة الخامسة (2.80 درجة)، وفى المرتبة الأخيرة جاء إنشاء وحدات لدعم التنمية (مؤشرات لدعم إتخاذ القرار) بمتوسط درجات 2.71 درجة .

ويتطلب دعم أدوار المحافظين خلال الفترة القادمة تنفيذ الخطوات التالية:

- تعزيز قدرة المحافظ على إدارة المشروعات المركزية وذلك من خلال تعزيز قدرة المحافظ على التنسيق بين المديريات الخدمية والإدارة المحلية عن طريق تطوير البنية التشريعية وصياغة التشريعات التى تعزز دور مؤسسة المحافظ، ودور المجلس التنفيذى فى التخطيط الإستراتيجى وإعداد الخطة السنوية المركزية للمحافظة والتنسيق بين المستوى المركزى والمحلى.

- تعزيز قدرة المحافظ على رقابة ومتابعة تنفيذ الاستثمارات المركزية بالمحافظة من خلال تعريف دور مؤسسة المحافظ والعلاقات البينية والرأسية مع الجهات والأجهزة المختلفة.
- تعزيز قدرة المحافظ على مراجعة قانونية أعمال السلطات المحلية من خلال دراسة الاحتياجات اللازمة في مكتب المحافظ (موارد بشرية - معلومات) للقيام بدوره في الرقابة اللاحقة، وتطوير الهيكل الجديد لمكتب المحافظ للقيام بالأعمال المطلوبة. وتحديد التوقيتات اللازمة للقيام بعملية الرقابة اللاحقة، وتطوير أسلوب القيام بالرقابة وأسلوب الاعتراض ومستتبعاته.
- تعزيز قدرة المحافظ على وضع وتفعيل آلية لفض منازعات الدرجة الثالثة من خلال تدريب مكتب المحافظ على آلية فض النزاعات المحلية .
- تعزيز قدرة المحافظ على تقديم الدعم الفني للإدارة المحلية عن طريق تطوير الخطة الإستراتيجية لتطوير أداء الجهاز الإداري للمحافظة والمراكز والوحدات المحلية، ورصد المهارات الأساسية المطلوبة من العاملين بالإدارة المحلية لمستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية للمهام الجديدة، ورصد المهارات الأساسية المطلوبة للمجالس الشعبية لتطوير قدراتهم على إعداد الخطط السنوية والموازنات للمهام الجديدة، ثم تطوير مناهج التدريب وإعداد الأدلة التدريبية. واختيار وتدريب المدربين على الموضوعات التدريبية وأخيراً تنفيذ التدريب في المحافظات. بالإضافة إلى تقديم الدعم الفني للمجالس الشعبية أثناء إعداد خططها السنوية والموازنات .
- تعزيز قدرة المحافظ لوضع إطار للتنمية الشاملة والتأكد من اتساق دور الفاعلين وذلك من خلال تعزيز قدرة المحافظ لتطوير الرؤية الإستراتيجية عن طريق مراجعة توزيع مسؤوليات التخطيط الإستراتيجي على مستوى مختلف الوحدات الإدارية وإعداد تقرير عن الوضع الحالي لمسؤوليات التخطيط الإستراتيجي على المستويات الإدارية المختلفة، ثم تطوير منهجية لتوزيع مسؤوليات التخطيط الإستراتيجي بين الوحدات الإدارية المختلفة وتحديد آلية للتنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة التي ستتولى مسؤوليات التخطيط الإستراتيجي، بالإضافة إلى تطوير آلية لمتابعة وتقييم التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة التي ستتولى مسؤوليات التخطيط الإستراتيجي وتطوير إطار لدعم العلاقة بين التخطيط الإستراتيجي والبرنامج الاستثماري السنوي للموازنة من خلال تحديد الإطار النظري للتخطيط الإستراتيجي والعلاقة بينه وبين البرنامج الاستثماري السنوي .
- تعزيز قدرة المحافظ لإلزام كافة الأطراف بالرؤية الإستراتيجية من خلال تطوير أسلوب إعداد الخطة الإستراتيجية عن طريق تقنين أسس اختيار المشروعات سنوياً من الخطة الإستراتيجية بما يشمل من تحديد أنواع ومعايير اختيار المشروعات التنموية على

مستوى المحافظة وصياغة إجراءات وأساليب عمل اختيار المشروعات التنموية على مستوى المحافظة وإعداد دليل بها، ثم إعداد دليل تدريبي لآليات تفعيل الموازنة المجمعة للأنشطة المركزية للمحافظة، وتدريب مكتب المحافظ والمجلس التنفيذي على إعداد الخطة السنوية المتكاملة والمفاوضة عليها.

ثاني عشر - تمكين المجتمعات المحلية

قامت وزارة الدولة للتنمية المحلية بالتعاون مع وحدة دعم اللامركزية ومبادرة اللامركزية المصرية التابعة لهيئة المعونة الأمريكية بأكبر برنامج تدريبي شمل كافة المحافظات، وكانت الفئة المستهدفة تشمل كلا من القيادات المحلية التنفيذية والشعبية من مستويات رؤساء الوحدات المحلية ونوابهم ومديري التخطيط بتلك الوحدات (على المستوى التنفيذي وروساء المجالس الشعبية المحلية ووكلائها وروساء لجان الخطة والموازنة (على المستوى الشعبي)، وقد استهدفت هذه البرامج بناء قدرات المحليات في كافة المجالات المتعلقة باللامركزية والادارة المحلية.. الخ، بهدف تمكين المجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات المحلية المتعلقة ببرامج التنمية المحلية. وتستعرض بيانات جدول رقم (15) أهم موضوعات التدريب للعاملين في المحليات ومدى ملاءمتها للعمل الحالي. وتوضح البيانات الواردة بالجدول تفاوت إستجابات القيادات التنفيذية حول مدى ملاءمة هذه الموضوعات لميدان العمل، وكانت أكثر موضوعات التدريب ملاءمة بالنسبة لغالبية المبحوثين التدريب على تحديد الإحتياجات وترتيب الأولويات حيث بلغ متوسط درجاتها 2.55 درجة يليها التدريب على تنمية مهارات الإتصال والتواصل بمتوسط درجات 2.31 درجة، وفي المرتبة الثالثة من حيث درجة الملاءمة جاء التدريب على موضوعات الإدارة المحلية بشكل عام بمتوسط درجات 2.30 درجة، ثم التدريب على اللامركزية بمتوسط درجات 2.28 درجة، وفي المرتبة الخامسة جاء التدريب على التخطيط بالمشاركة بمتوسط درجات 2.27 درجة، ثم التدريب على تكنولوجيا المعلومات في المرتبة السادسة بمتوسط درجات 2.20 درجة، وجاء التدريب على اللامركزية المالية في المرتبة السابعة والأخيرة بمتوسط درجات 2.16 درجة .

جدول (15)

ملاءمة موضوعات تدريب العاملين في المحليات لعملهم الحالي

المجال	المتوسط الحسابي	ملائمة جداً *		ملائمة بدرجة متوسطة		غير ملائمة	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
اللامركزية	2.28	63	52.5	28	23.3	29	24.2
الإدارة المحلية	2.30	59	49.2	38	31.7	23	19.1
اللامركزية المالية	2.16	52	43.3	36	30.0	32	26.7
التخطيط بالمشاركة	2.27	62	51.7	29	24.2	29	24.2
تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات	2.55	76	63.3	34	28.3	10	8.3
تنمية مهارات الاتصال والتواصل	2.31	63	52.5	31	25.8	26	21.7
تكنولوجيا المعلومات	2.20	54	45.0	36	30.0	30	25.0

* أعطيت درجة ملاءمة موضوعات التدريب الأوزان التالية : ملائمة جداً = 3 ، ملائمة بدرجة متوسطة = 2 ، غير ملائمة = 1

ثالث عشر - إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية

تستعرض بيانات جدول رقم (16) أهم إيجابيات البرامج التدريبية الموجهة للقيادات التنفيذية محل الدراسة. وتبين النتائج الواردة بالجدول تفاوت درجات موافقة المبحوثين على الإيجابيات المتحققة من تلك البرامج. وكانت أهم إيجابيات تلك البرامج وفق قيم متوسط الدرجات تقديم دعم جيد للمنسقين من جانب المسؤولين بالمحافظات بمتوسط درجات 2.77 درجة ، أما التزام غالبية التنفيذيين في الحضور فقد احتل المرتبة الثانية من حيث الأهمية بمتوسط درجات 2.75 درجة ، وفي المرتبة الثالثة جاء التصميم الجيد للبرامج والذي يؤدي إلى الفهم المشترك لأدوار كل من الشعبين والتنفيذيين بمتوسط درجات 2.47 درجة، ثم ملاءمة البرامج لاحتياجات المتدربين في المرتبة الرابعة بمتوسط درجات 2.60 درجة ، وفي المرتبة الخامسة جاءت المتابعة المستمرة للمنسقين والمدربين بمتوسط درجات 2.52 درجة، كما جاء إستيعاب المشاركين لما تم التدريب عليه في المرتبة السادسة بمتوسط درجات 2.45 درجة، وفي المرتبة السابعة والأخيرة جاءت ملاءمة المادة التدريبية ووضوحها بمتوسط درجات 2.42 .

جدول (16)

إيجابيات البرامج التدريبية

الإيجابيات	المتوسط الحسابي	أوافق تماماً		أوافق لحد ما		لا أوافق	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
ملاءمة البرامج لاحتياجات المتدربين	2.60	87	72.5	19	15.8	14	11.7
تصميم البرامج يؤدي إلى فهم مشترك لدور كل من الشعبين والتنفيذيين	2.74	95	79.2	19	15.8	6	5.0
ملاءمة المادة التدريبية ووضوحها	2.42	78	65.0	15	12.5	27	22.5
استيعاب المشاركين لما تم التدريب عليه	2.45	74	61.7	27	22.5	19	15.8
تقديم دعم جيد للمنسقين من جانب المسؤولين بالمحافظات	2.77	97	80.8	19	15.8	4	3.3
التزام غالبية التنفيذيين في الحضور	2.75	93	77.5	24	20.0	3	2.5
المتابعة المستمرة للمنسقين والمدربين	2.52	78	65.0	27	22.5	15	12.5

* أعطيت درجة الموافقة على إيجابيات البرامج التدريبية الأوزان التالية : أوافق تماماً = 3 ، أوافق لحد ما = 2 ، لا أوافق = 1

ويستعرض الجدول رقم (17) أهم سلبيات البرامج التدريبية من وجهة نظر القيادات التنفيذية محل الدراسة، وتبين بيانات الجدول أن أهم سلبيات البرامج التدريبية كان عدم وجود حوافز للحضور بدرجة مرجحة بلغت (2.78 درجة)، يليها وفي المرتبة الثانية عدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات (2.75 درجة)، ثم عدم حضور بعض المستهدفين في المرتبة الثالثة (2.73 درجة)، وفي المرتبة الرابعة جاء عدم ملاءمة مكان التدريب لبعض المستهدفين (2.70 درجة)، وغياب التنسيق على مستوى بعض المحافظات في المرتبة الخامسة (2.69 درجة)، والاختيار غير المناسب لبعض المنسقين في المرتبة السادسة (2.58 درجة)، وتوقيت التدريب غير الملائم في المرتبة السابعة (2.56 درجة)، وعدم ملاءمة المادة التدريبية في المرتبة الثامنة (1.66 درجة)، وفي المرتبة التاسعة والأخيرة جاء عدم ملاءمة البرامج لاحتياجات المتدربين بمتوسط درجات مرجحة بلغ (1.39 درجة).

جدول (17)

سلبيات البرامج التدريبية

السلبيات	الدرجات المرجحة	أوافق تماماً		أوافق لحد ما		لا أوافق	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
عدم ملائمة البرامج لاحتياجات المتدربين	1.39	14	11.7	19	15.8	87	72.5
عدم ملائمة المادة التدريبية	1.66	27	22.5	25	20.8	68	56.7
عدم وجود حوافز للحضور	2.78	96	80.0	22	18.3	2	1.7
توقيت التدريب غير ملائم	2.56	79	65.8	29	24.2	12	10.0
عدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات للمشاركين	2.75	93	77.5	24	20.0	3	2.5
مكان التدريب غير ملائم لبعض المجموعات المستهدفة	2.70	89	74.2	27	22.5	4	3.3
عدم حضور بعض المستهدفين	2.73	92	76.7	24	20.0	4	3.3
غياب التنسيق على مستوى بعض المحافظات	2.69	89	74.2	25	20.8	6	5.0
اختيار بعض المنسقين لم يكن مناسباً	2.58	79	65.8	32	26.7	9	7.5

* أعطيت درجة الموافقة على سلبيات البرامج التدريبية الأوزان التالية : أوافق تماماً = 3 ، أوافق لحد ما = 2 ، لا أوافق = 1

رابع عشر - الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات

يستعرض الجدول رقم (18) رضا القيادات التنفيذية عن بعض الجوانب المتعلقة بالعمل الوظيفي في المحليات وانعكاساته على ظروفهم الحياتية، وتبين بيانات الجدول تفاوت درجات رضا المبحوثين عن البنود محل الدراسة ، ووفقاً لمتوسط الدرجات يأتي رضا المبحوثين عن فرصة مقابلة الرئيس المباشر في العمل لمناقشة الأعمال الخاصة بالخطة في المرتبة الأولى من حيث الأهمية، حيث بلغ متوسط درجاتها (2.96 درجة)، واحتل الرضا عن مقدار الوقت والعمل الذي يبذله المبحوث للقيام بوظيفته المرتبة الثانية من حيث الأهمية بمتوسط درجات (2.92 درجة)، أما الرضا عن أهمية وقيمة العمل الذي يقوم به المبحوث فقد احتل المرتبة الثالثة من

حيث الأهمية بمتوسط درجات (2.79 درجة) وفي المرتبة الرابعة جاء رضا المبحوثين عن المكانة الاجتماعية للوظيفة بمتوسط درجات (2.76 درجة)، كذلك وفي المرتبة الخامسة فقد جاء الرضا عن تقييم المبحوث لمهاراته وجهده في العمل (2.60 درجة)، وفي المرتبة السادسة من حيث الأهمية جاء الرضا عن درجة السلطة والمسئولية المخولة لإنجاز المبحوثين لأعمالهم بمتوسط درجات (2.55 درجة)، أما رضا المبحوث عن عمله الحالي بشكل عام فقد جاء في المرتبة السابعة بمتوسط درجات (2.16 درجة)، وفي المرتبة الثامنة جاء الرضا عن ملائمة تقييم أداء المبحوثين في عملهم بمتوسط درجات (2.15 درجة)، كذلك جاء رضا المبحوثين عن فرص الابتكار في العمل الوظيفي اليومي في المرتبة التاسعة بمتوسط درجات (2.11 درجة) ثم الرضا عن الحرية في اختيار الطريقة والوسيلة في العمل في المرتبة العاشرة بمتوسط درجات بلغ (2.10 درجة)، بينما كان المبحوثون راضين لحد ما عن درجة الأمان الوظيفي الذي يشعرون به في عملهم بالمحليات بمتوسط درجات بلغ (درجتان).

وأظهرت النتائج درجات منخفضة من الرضا عن عدد 7 بنود هي : تقدير الأهالي لمجهودات المبحوثين في العمل ، ومستوى معيشة المبحوثين في المجتمع، وفرص مقابلة الرئيس المباشر في العمل لمناقشة المشاكل الخاصة بالمبحوثين، ومناسبة التدريب والتوجيه الذي تلقاه المبحوثين أثناء فترة عملهم بمتوسط درجات بلغت (1.96 درجة)، (1.66 درجة)، (1.56 درجة)، (1.36 درجة) على الترتيب. وتعكس النتائج الواردة بذات الجدول درجات من عدم رضا القيادات التنفيذية عن درجة التقدير والتشجيع الذي يتلقاه المبحوث عن تأدية الأعمال الجيدة، وعن فرص حصول المبحوث على ترقية أعلى في وظائف الإدارة المحلية، وعن مقدار المرتب والحوافز التي يتقاضاها المبحوث مقارنة بزملاء الدراسة في الأعمال المناظرة بمتوسط درجات بلغت قيمها: 0.98، 0.83 ، 0.64 درجة على الترتيب.

جدول (18)

الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات

البنود	راضى جداً		راضى لحد ما		غير راضى		غير راضى		المتوسط الحسابي
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	
نظرة المحيطين بك لوظيفتك (المكانة الاجتماعية)	97	80.8	18	15.0	5	4.2	0	0	2.8
أهمية قيمة العمل الذى تقوم به	99	82.5	17	14.2	4	3.3	0	0	2.8
درجة السلطة والمسئولية المخولة لك لإنجاز عملك	95	79.2	5	4.2	12	10	8	6.7	2.6
فرصة الابتكار فى العمل الوظيفى اليومى	62	51.7	25	20.8	18	15	15	12.5	2.1
الحرية فى اختيار الطريقة والوسيلة فى العمل	57	47.5	37	30.8	8	6.7	18	15	2.1
فرصة مقابلة الرئيس المباشر فى العمل لمناقشة	116	96.7	4	3.3	0	0	0	0	3.0
فرصة مقابلة الرئيس المباشر فى العمل لمناقشة	35	29.2	32	26.7	19	15.8	34	28.3	1.6
مناسبة التدريب والتوجيه الذى تتلقاه أثناء فترة عملك	32	26.7	18	15.0	32	26.7	38	31.7	1.4
ملاءمة تقييم أدائك فى العمل	65	54.2	22	18.3	20	16.7	13	10.8	2.2
درجة التقدير والتشجيع التى تتلقاها عند تأدية الأعمال	12	10.0	20	16.7	42	35	46	38.3	1.0
مقدار المرتب والحوافز التى تتقاضاها بالمقارنة بزملاء الدراسة فى الأعمال المناظرة	7	5.8	12	10.0	32	26.7	69	57.5	0.6
مستوى معيشتك فى هذا المجتمع	35	29.2	25	20.8	45	37.5	15	12.5	1.7
درجة الأمان الوظيفى الذى تشعر به	47	39.2	34	28.3	32	26.7	7	5.8	2.0
تقييمك الشخصى لمهارتك وجهدك فى العمل	87	72.5	18	15.0	15	12.5	0	0	2.6
مقدار الوقت والعمل الذى تبذله للقيام بوظيفتك	73	60.8	32	26.7	8	6.7	7	5.8	2.9
مقدار الرضا الذى تشعر به عن فرصتك فى الحصول على ترقية أعلى فى وظائف الإدارة المحلية	5	4.2	15	12.5	55	45.8	45	37.5	0.8
رضاك عن عملك الحالى	45	37.5	55	45.8	14	11.7	6	5	2.2
تقدير الأهالى لمجهوداتك فى العمل	53	44.2	32	26.7	13	10.8	22	18.3	2.0

• أعطيت درجات الرضا الوظيفى الأوزان التالية: راضى جداً = 4، راضى لحد ما = 3، غير راضى = 2، غير راضى بالمرة = 1

خامس عشر - مدى تحقيق الوحدة المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها

يتضح من استعراض بيانات الجدول رقم (19) والمتعلقة بمدى تحقيق الوحدات المحلية لأهدافها الرئيسية أنها حققت بعض أهدافها والمنصوص عليها في القانون رقم 43 لسنة 1979م بدرجات متفاوتة، وعند استعراض قيم الدرجات المرجحة لكل هدف رئيسي، أمكن ترتيب مدى تحقق هذه الأهداف الرئيسية على النحو التالي : الشؤون الاقتصادية (1.19 درجة)، شئون الكهرباء (1.06 درجة) شئون التمويل والتجارة الداخلية (1.00 درجة)، فيما لم تتحقق بعض الأهداف أو تحققت بدرجات منخفضة مثل الأهداف الخاصة بالصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي (0.96 درجة)، شئون الإسكان والشؤون العمرانية والمرافق البلدية (0.91 درجة)، شئون التعليم (0.89 درجة)، التعاون (0.88 درجة)، الشؤون الاجتماعية (0.80 درجة)، الشباب والرياضة (0.79 درجة)، الشؤون الزراعية (0.78 درجة)، السياحة (0.72 درجة)، الشئون الصحية (0.69 درجة)، القوى العاملة والتدريب المهني (0.62 درجة)، شئون الأوقاف (0.57 درجة)، شئون الأزهر (0.44 درجة)، وأخيراً شئون الثقافة والإعلام (0.18 درجة) .

وعند استعراض قيم الدرجات المرجحة لكل هدف فرعي أمكن ترتيب الأهداف الفرعية الأهم في كل هدف رئيسي على النحو التالي: تحديد مواقع المدارس الابتدائية والإعدادية وتوزيع وفتح الفصول اللازمة للتوسع في التعليم (1.53 درجة) ، إنشاء وصيانة شبكات الإنارة العامة والعمل على مدها إلى مختلف المناطق (1.49 درجة) ، إقامة المعارض المحلية وتنظيمها وتنفيذها دورياً (1.40 درجة)، تنفيذ أعمال تحسين البيئة وتنفيذ أعمال النظافة العامة (1.27 درجة) حصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم في تجمعات تعاونية إنتاجية (1.21 درجة)، توزيع السلع والمواد التموينية والشعبية عدا المقرر توزيعها بالبطاقة التموينية (1.18 درجة)، إنشاء وتجهيز وإدارة المجموعات الصحية والوحدات الريفية في دائرة اختصاص الوحدة (1.06 درجة)، اتخاذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتوطين المواطنين في حالات الكوارث والنكبات العامة (1.06 درجة)، تجميع الحيازات الزراعية وتنفيذ نظام الدورة الزراعية وفق سياسة الدولة (1.06 درجة)، متابعة تنفيذ الإعانات الإنشائية للأندية ومراكز الشباب والهيئات الأهلية (1.06 درجة)، متابعة نشاطات الاتحادات التعاونية والتسويق التعاوني والهيئات التعاونية (1.6 درجة) .

وتوصي الدراسة في إطار تلك النتائج بضرورة تذليل الصعاب أمام الوحدات المحلية لتتمكن من تحقيق كل أهدافها المنصوص عليها في القانون المنظم أو إدخال تعديلات مناسبة على هذا الأخير لتتمكن الوحدات من ممارسة مهامها الإشرافية وأدوارها الرقابية على المصالح المختلفة التي تتواجد في نطاقها بما يحقق فعالية تواجدها ويدعم أدائها لأدوارها التنموية .

جدول (19)
مدى تحقيق الوحدة المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها

الدرجة المرجحة	لم تتحقق		تحققت نوعاً ما		تحققت		الأهداف
	%	عدد	%	عدد	%	عدد	
0.89							أولاً : شئون التعليم
1.17	25.8	31	29.2	35	45.0	54	الترخيص بإنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الابتدائية والإعدادية التي تخدم دائرة الوحدة
1.53	14.2	17	18.3	22	67.5	81	تحديد مواقع المدارس الابتدائية والإعدادية وتوزيع وفتح الفصول اللازمة للتوسع في التعليم
صفر	100.0	120	0.0	0	0.0	0	الإشراف على تطبيق المناهج المقررة وتقديم المقترحات الخاصة بتعديلها
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	إنشاء وتجهيز وإدارة المكتبات والأندية الرياضية المدرسية
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	دراسة وإعداد خطط محو الأمية وتعليم الكبار وتنفيذها
0.69							ثانياً : الشئون الصحية
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	إنشاء وتجهيز وإدارة المجموعات الصحية والوحدات الريفية في دائرة اختصاص الوحدة
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	إنشاء وتجهيز وإدارة وحدات رعاية الأمومة والطفولة في دائرة اختصاص الوحدة
0.32	68.3	82	30.8	37	0.8	1	إنشاء وتجهيز وإدارة وحدات رعاية تنظيم الأسرة في دائرة اختصاص الوحدة
0.91							ثالثاً : شئون الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية
0.68	48.3	58	35.8	43	15.8	19	تقرير احتياجات مواد البناء والعمل على توفيرها ووضع قواعد توزيعها
1.15	16.7	20	51.7	62	31.7	38	شق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها والنظافة العامة
1.27	8.3	10	56.7	68	35.0	42	تنفيذ أعمال تحسين البيئة وتنفيذ أعمال النظافة العامة
0.39	70.8	85	19.2	23	10.0	12	المحافظة على أملاك الدولة العامة ومنع التعديلات عليها
1.12	9.2	11	69.2	83	21.7	26	تطبيق قوانين إنشاء الأسواق العامة والسلخانات والجبانات وتنفيذها
0.85	34.2	41	46.7	56	19.2	23	تطبيق القوانين المتعلقة بترخيص المحال العامة والصناعية والتجارية والمققة للراحة والمضرة بالصحة والباعة الجانبين
0.80							رابعاً : الشئون الاجتماعية
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	اتخاذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتوطين المواطنين في حالات الكوارث والنكبات العامة
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	تنمية الوعي التأميني لدى المواطنين وإرشادهم
0.72	48.3	58	31.7	38	20.0	24	أتاحة وسائل الإنتاج المختلفة للمواطنين وتسهيل تقديم القروض الإنتاجية والاجتماعية لمحدودي الدخل
0.74	46.7	56	32.5	39	20.8	25	التفتيش الفني والمالى على كافة المؤسسات والوحدات الاجتماعية الاهلية والحكومية وإجراء التنسيق اللازم بين مشروعاتها

1.00	خامساً : شئون التمويل والتجارة الداخلية						
1.18	19.2	23	43.3	52	37.5	45	توزيع السلع والمواد التموينية والشعبية عدا المقرر توزيعها بالبطاقة التموينية
1.02	17.5	21	63.3	76	19.2	23	منح تراخيص مستودعات الدقيق للتجزئة ومطاحن البن وما فى حكمها
1.12	10.0	12	68.3	82	21.7	26	توفير المواد والسلع التموينية وضمان سلامة توزيعها
0.69	51.7	62	27.5	33	20.8	25	إنشاء وإدارة مكتب السجل التجارى ومكاتب دمج المصوغات والموازين بالتنسيق مع وزارة التمويل والتجارة الداخلية
0.78	سادساً : الشؤون الزراعية						
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	تجميع الحيازات الزراعية وتنفيذ نظام الدورة الزراعية طبق سياسة الدولة
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	تنفيذ برامج مقاومة الافات الزراعية طبقاً لسياسة الدولة والعمل على توفير الالات الزراعية للجمعيات الزراعية
0.69	50.8	61	29.2	35	20.0	24	الارشاد الزراعى بالتنسيق مع الاجهزة الفنية بوزارة الزراعة وتنفيذ الحجر الزراعى الداخلى
0.69	51.7	62	27.5	33	20.8	25	إنشاء وتجهيز كل من المتاحف والمعارض والوحدات الزراعية والبيطرية وكذا المستشفيات ووحدات انتاج الثروة الحيوانية والداجنة
0.62	سابعاً : القوى العاملة والتدريب المهنى						
0.39	70.8	85	19.2	23	10.0	12	اجراء الدراسات الخاصة باحتياجات السوق من العمالة وجمع بيانات لذلك
0.58	55.8	67	30.8	37	13.3	16	تنفيذ القوانين والخطط المتعلقة برعاية وحماية القوى العاملة بما يحقق الاستقرار فى علاقات العمل
0.72	47.5	57	32.5	39	20.0	24	التأكد من توافر وسائل الامن الصناعى وتدريب الافراد على استخدام هذه الوسائل
0.78	43.3	52	35.8	43	20.8	25	إنشاء وتجهيز وإدارة مكاتب العمل الميدانية وتنسيق الخدمات العمالية
0.79	ثامناً : الشباب والرياضة						
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	متابعة تنفيذ الاعانات الانشائية للاندية ومراكز الشباب والهيئات الاهلية
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	إنشاء وتجهيز والاشراف على ادارة مراكز الشباب بتعدد مستوياتها
0.72	48.3	58	31.7	38	20.0	24	اعداد القيادات الشبابية والرياضية المعينة والتطوعية
0.69	51.7	62	27.5	33	20.8	25	تنفيذ البرامج الشبابية والرياضية المعتمدة من المجلس القومى للشباب والرياضة
0.72	تاسعاً : السياحة :						
0.48	65.0	78	21.7	26	13.3	16	الاشراف على المناطق الاثرية وتنظيم زيارتها ومنع ما قد يقع عليها من تعديات
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	توعية المواطنين وتدريبهم على معاملة السانحين والعمل على تقديم أفضل خدمة للسانحين
0.98	33.3	40	35.0	42	31.7	38	وضع الاسلوب الامثل للوحات الارشادية ومناطق الاستعلام السياحى
1.06	عاشراً : الكهرباء						

1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	الموافقة على خطة توزيع الطاقة الكهربائية
1.09	10.0	12	30.8	37	59.2	71	إنشاء وصيانة شبكات الاتارة العلمية والعمل على مداها الى مختلف المناطق
0.62	53.3	64	31.7	38	15.0	18	احكام الرقابة على تحصيل قيمة استهلاك الكهرباء والتأكد من قانونية وسلامة التركيبات
1.19	خادى عشر : الشؤون الاقتصادية						
0.80	40.0	48	40.0	48	20.0	24	إنشاء ومتابعة تنفيذ المشروعات الخاصة بالأمن الغذائى والكسانى والاسكانى واعداد المرافق العامة اللازمة لهذه المشروعات
1.38	15.8	19	30.8	37	53.3	64	تنفيذ المشروعات الانتاجية المحلية ومشروعات الخدمة المحلية
1.40	10.0	12	40.0	48	50.0	60	اقامة المعارض المحلية وتنظيمها وتنفيذها دورياً
0.88	ثاني عشر : التعاون						
1.06	31.7	38	30.8	37	37.5	45	متابعة نشاطات الاتحادات التعاونية والتسويق التعاونى والهيئات التعاونية
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	العمل على تشجيع الحركة التعاونية والتسويق التعاونى ونشر الوعى التعاونى بالتنسيق مع الجهات المختصة
0.96	ثالث عشر : الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى						
1.21	18.3	22	42.5	51	39.2	47	حصص وتصنيف الحرفيين وتجميعهم فى تجميعات تعاونية انتاجية
0.89	30.0	36	50.8	61	19.2	23	توفير الخامات اللازمة للحرفيين والاشراف على توزيعها
0.98	29.2	35	43.3	52	27.5	33	تسويق منتجات الجمعيات التعاونية الإنتاجية
0.74	46.7	56	32.5	39	20.8	25	إنشاء وإدارة مراكز التدريب المهنى
0.57	رابع عشر : شئون الاوقاف						
0.33	77.5	93	11.7	14	10.8	13	نشر الدعوة الاسلامية بالتنسيق مع الاوقاف
0.69	50.0	60	30.8	37	19.2	23	تنمية أعمال البر والخير
0.98	31.7	38	39.2	47	29.2	35	الإشراف على دور العبادة وصيانتها وانتظام الشعائر الدينية بها
0.28	76.7	92	18.3	22	5.0	6	صيانة أموال الاوقاف وحمايتها
0.44	خمس عشر : شئون الازهر						
0.44	62.5	75	30.8	37	6.7	8	إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الازهرية الابتدائية والاعدادية وكذلك مكاتب تحفيظ القرآن
0.18	ستة عشر : شئون الثقافة والاعلام						
0.18	81.7	98	18.3	22	0.0	0	إنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها

* تم إعطاء استجابات تحقيق الوحدات المحلية لهدفها الأوزان التالية : تحققت = 2 ، تحققت نوعاً = 1 ، لم تتحقق = صفر

الفصل الرابع
أثر تطبيق اللامركزية
على زيادة قدرة وفعالية المجالس المحلية
(فى إدارة شئون المجتمع المحلى)

الفصل الرابع

أثر تطبيق اللامركزية على زيادة قدرة وفعالية المجالس المحلية

(فى إدارة شئون المجتمع المحلى)

1- تمهيد :

لا تتبع الدول أسلوباً إدارياً موحداً فى تعبئة الموارد المتوفرة بها، ولكن لكل دولة أسلوبها الذى يتفق والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة بها ، حيث لا تعتبر الأساليب الإدارية غاية فى حد ذاتها وإنما هى وسائل لتحقيق الأهداف المنشودة، ويسعى النظام الإداري فى كل دولة إلى تحقيق التوازن الدقيق بين سلطات الإدارة المركزية فى مجالات التخطيط والتوجيه والمتابعة من ناحية، وسلطات المحليات فى مجال تقديم الخدمات لكافة مستخدميها بالقدر والنوع المطلوبين وفى التوقيت المناسب من ناحية أخرى، وتتضح الأهمية الكبرى لتطبيق اللامركزية الإدارية والسياسية بالدولة المعاصرة فى نظام الإدارة المحلية الذى يمكن الدولة من معايشة الجماهير فى مواقع تواجدهم وذلك سعياً لربط العملية الإدارية بالعمل السياسى دونما إخلال بوحدة التنظيم الإداري للدولة أو بتناسق أهدافه⁽¹⁾.

وتعتبر المجالس المحلية أحد مكونات الإدارة المحلية، كما تعد من أهم أدواته فى عملية التنمية على المستوى المحلى، ومن ثم فهى تساهم فى زيادة كفاءة أداء النظام الإداري فى إضطراره بالوظائف الإدارية غير التقليدية المرتبطة بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع، وقد تطورت أدوار المجالس المحلية (الشعبية والتنفيذية) عبر القوانين والتشريعات المختلفة، كى تساهم فى سرعة إتخاذ القرارات بصورة أكثر يسراً وسهولة بعيداً عن سلطات لاتعرف كل ما يحيط بظروف الوحدات المحلية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهذا ما يحمل الوحدات المحلية عبء وظائف جديدة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية لسكانها بالتنسيق مع الإطار الوطنى العام.

وفيما يلى استعراضاً لأهم التطورات التى لحقت بالإدارة المحلية فى مصر من خلال القوانين والتشريعات المختلفة، وصولاً إلى تقييم قدرة وفاعلية المجالس المحلية على إدارة شئون المجتمع المحلى.

⁽¹⁾ محمد نبيل جامع، وآخرون ، المجتمع الريفى خصائصه وتنميته، الشنهابى للطباعة والنشر، الاسكندرية ، 1997، ص 161.

2- تطور دور المجالس المحلية:

1-2 **في عهد محمد علي** تم تقسيم البلاد إلى سبع مديريات، على رأس كل منها مدير، وخمس محافظات هي (القاهرة، الإسكندرية، رشيد، دمياط، السويس) على رأس كل منها محافظ، وقد قسم المديريات إلى مراكز والمراكز إلى أخطاط (أقسام) والأقسام إلى نواحي أو (قرى)، وجعل على الأخطاط نظاراً، وعلى كل ناحية شيخ بلد يعاونه الخولي لمسح الأطنان والصراف لجباية الأموال الأميرية.

2-2 **وفي عهد إسماعيل** ارتفع عدد المديريات إلى ثلاث عشرة مديرية وأصبح على رأس كل قرية عمدة يعاونه شيخ البلد، ثم ارتفع بعد ذلك عدد المديريات إلى 24، و تراجع عددها إلى 16 مديرية وأربع محافظات (القاهرة، الإسكندرية، السويس، قنا)، وقد استقرت هذه التقسيمات وظلت قاعدة الأساس في أداء الاختصاصات الإدارية في الأقاليم حتى صدور قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960⁽²⁾. وقد شهد التنظيم الإداري تطبيق المركزية في صورتها المعتدلة (عدم التركيز الإداري)، بل وبدأت الجذور الأولى لنظام اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) عام 1883⁽³⁾. وقد عرفت مصر من هذا التاريخ ثلاثة أنواع من المجالس المحلية، تشمل:

أولاً: مجالس المديريات : اقتصر دورها في ذلك الوقت على الجوانب الاستشارية ، وبصدور القانون رقم 22 لسنة 1909 اعترف بمجالس المديريات كشخصيات معنوية، وبمقتضى ذلك تم منحها بعض الاختصاصات في مجال التربية والتعليم على وجه الخصوص، كما أقر القانون بأحقية مجالس المديريات في فرض بعض الرسوم المؤقتة وذلك لصرفها في شئون التعليم دون التقيد بموافقة الحكومة ما دامت الرسوم المقررة لا تتجاوز نسبة 5% من إجمالي الضرائب في المديرية.

ويصدر دستور 1923 تضمن الفصل الخامس فيه المواد رقم 132 ، 133 التي ركزت على المبادئ الأساسية للامركزية الإدارية، حيث تضمنت المادة 132 أن المديريات والمدن والقرى تعتبر فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام ، وتقوم مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة بتمثيلها ويعين القانون حدود اختصاصاتها ، كما تضمنت المادة 133 ترتيب مجالس المديريات على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وفقاً للقوانين المنظمة لذلك والتي روعي فيها مايلي:

- اختيار أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب إلا في الحالات التي يبيح فيها القانون تعيين أعضاء غير منتخبين .
- تختص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المدينة أو الجهة أو المديرية مع عدم الإخلال بما يجب عليها من أعمال في الأحوال المبينة في القانون .

(2) محمود عاطف البناء، نظم الإدارة المحلية ، مكتبة القاهرة الجديدة، ص 146 .

(3) محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإداري، دار الثقافة الجامعية، ص 128 ، 129 .

- نشر الميزانية والحسابات الخاصة بها .
- أن تكون الجلسات علنية وفي الحدود التي تقرها القوانين .
- تتدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية وذلك منعاً لتجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها وإبطال ما قد يقع منها من تجاوزات أو أضرار بالمصلحة العامة (أكدت النصوص الواردة في الفقرة الثانية والخامسة من المادة 133 على خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية ممثلة في السلطة بنوعها التشريعية والتنفيذية بحيث تملك كلاهما سلطة منع هذه المجالس من تجاوز حدود اختصاصاتها).

ولقد ميز القانون رقم 24 لسنة 1934 بين أربعة مسائل تختلف فيما بينها من حيث جهات الاختصاص وهي⁽⁴⁾:

- مسائل تنفرد بمزاولتها مجالس المديرية .
- مسائل تتطلب تصديق الحكومة المركزية عليها .
- مسائل تتولى الحكومة إصدار قرارات بشأنها إلا أن هذه القرارات لا تنفذ إلا بموافقة مسبقة من مجالس المديرية .
- مسائل تتولى الحكومة إصدار قرارات بشأنها ويؤخذ فيها رأى مجالس المديرية ، وهذا الرأى غير ملزم للحكومة أخذت به أو أغفلته حين إصدارها للقرار المطلوب .
- وقد تعطلت الحياة النيابية في مصر على أثر قيام ثورة يوليو 1952 والتي ألغى بمقتضاها العمل بدستور 1923، ومن ثم توقفت الحياة البرلمانية وتعطل تشغيل وحدات مجالس المديرية⁽⁵⁾.

ثانياً: المجالس البلدية الوطنية والمختلطة : أنشئت المجالس البلدية تدريجياً، وكان لكل منها نظامه الخاص من حيث اختصاصاته وموارده المالية وتمثلت هذه المجالس في ثلاث:

أ.مجلس بلدى الاسكندرية: وتم إنشاؤه بالأمر العالى الصادر فى 5 يناير سنة 1890 بتشكيل قومسيون بلدية الاسكندرية، وقد تمتع هذا المجلس بسلطة فرض ضرائب بلدية على المصريين والأجانب على السواء، ويختص مجلس بلدى الاسكندرية بصيانة الشوارع والميادين والمتنزهات، كما يختص بشئون الطرق والكهرياء والأسواق والسلخانات وأعمال المرافق والإسكان ومساعدة الفقراء وغير ذلك من الاختصاصات التي خولت له ، كما كان يجتمع هذا المجلس شهرياً مرة واحدة ثم أصبح الاجتماع أسبوعياً بمقتضى القانون رقم 1

(4) الجندي، مصطفى : الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987، ص ص: 42-43.

(5) حمدى، عادل محمود: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، الطبعة الأولى، القاهرة ،

لسنة 1935 وأن تكون الجلسات سرية لا يصرح للعامه بحضورها طبقاً للمادة 24 والأمر العالى الصادر بإنشاء المجلس⁽⁶⁾ .

ب. المجالس المحلية: فى 26 أكتوبر 1893 صدر قرار مجلس الوزراء بإنشاء مجالس بلدية فى 9 مدن منها مدينة دمياط تقتصر عضويتها على المصريين فقط وكانت هذه المجالس تعتمد فى مواردها المالية على الإعانات الحكومية⁽⁷⁾.

ج. المجالس البلدية المختلطة: أنشئت هذه المجالس بداية من عام 1896 وذلك بإنشاء مجلس مختلط المنصورة فى 23 مايو 1896 حيث كان يمثل وسيطاً بين بلدية الاسكندرية وبين المجالس الوطنية الأخرى، وقد أنشئت هذه المجالس نظراً لعدم كفاية الإعانة الحكومية كمورد مالى لها، حيث اعتمدت على حصيلة الضرائب الإختيارية التى كانت تحصل من المصريين والأجانب أعضاء المجلس إلا أن الأجانب إمتنعوا عن دفع الرسوم بعد فترة وجيزة من إنشاء هذه المجالس مما أدى إلى توقف نشاطها تماماً عام 1917 حيث اتسمت مؤخراً بالإسراف والتبذير⁽⁸⁾.

ثالثاً: المجالس القروية: تشكلت المجالس القروية بقرار مجلس الوزراء الصادر فى 1917/8/15 ثم أصدر وزير الداخلية اللائحة الأساسية لمجالس القرى فى 1918/2/19 واعتبرت هذه المجالس أكثر فائدة من النظم البلدية واعتمدت مواردها على الرسوم الاختيارية التى يقررها كل مجلس وكذا مواردها الخاصة، ثم صدر دستور 1923، واعترف بالشخصية المعنوية للمدن والقرى.

ومن الملاحظ أنه حتى عام 1944 لم يكن بمصر سوى 25 مجلساً محلياً و 13 مجلساً مختلطاً و 87 مجلساً قروياً فى الوقت الذى بلغ فيه مجموع المدن والقرى أكثر من أربعة آلاف مدينة وقرية، ثم أنهى القانون رقم 145 لسنة 1944 الصادر بشأن المجالس البلدية والقروية تعدد الأنظمة البلدية القائمة، ثم صدر القانون رقم 66 لسنة 1955 بنظام المجالس البلدية والذى أنهى التفرقة بين المجالس البلدية والقروية وأدمجت فى نظام بعنوان المجالس البلدية، إلا أن المشرع استشعر بعد فترة عدم فاعلية هذا القانون كنتيجة لفشل المحاولات التى بذلت عن طريقه للنهوض بالريف⁽⁹⁾.

(6) هلول، محمد عبد الرحمن: القانون الإدارى، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1988، ص ص: 175 - 184.

(7) شتا، محمد السيد: العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية - دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة المنوفية، 1991، ص 80.

(8) حمدى، عادل محمود: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ص: 590-591. والجندى، مصطفى:

الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987، ص ص: 49-50.

(9) الجندى، مصطفى: الإدارة المحلية واستراتيجيتها، المرجع السابق، ص ص: 49-50.

3-2 المجالس المحلية في ظل دستور 1956

يعتبر دستور 1956 أول دستور مصرى يفصل أسس الإدارة المحلية، وقد حدد فى مواده من 157 وحتى 166 الواردة فى الفصل الثالث منه الأسس التى تقوم عليها الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية، وقد تضمنت هذه المواد ما يلى⁽¹⁰⁾:

- تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية ، يجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون، ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم هيئاتها الممثلة.
- يمثل الوحدات الإدارية مجلس يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب، مع جواز اشتراك أعضاء معينين فى عضويته على الوجه الذى يحدده القانون .
- تكون المجالس الممثلة للوحدات هى الجهة المختصة بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها، ويجوز لها أن تنشئ وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والثقافية والصحية التى تقع بدائرتها، وذلك على الوجه الذى يحدده القانون .
- تكون جلسات المجالس المحلية علنية ويجوز انعقادها فى جلسة سرية فى حدود القانون .
- تدخل الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى، أصلية كانت أو إضافية فى موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية وذلك فى الحدود التى يقرها القانون .
- تكفل الدولة المعاونة الفنية والإدارية والمالية التى تحتاجها الوحدات الإدارية وفقاً للقانون.
- ينظم القانون تعاون الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة .
- يحدد القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية، والحالات التى تكون فيها قراراتها نهائية وتلك التى يجب أن يصدق عليها الوزير المختص .
- تنظيم الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية فى حدود القانون .
- جواز حل المجالس المحلية (الممثلة للوحدات الإدارية) وذلك بقرار من رئيس الجمهورية وينظم القانون تشكيل هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة حله .

4-2 المجالس المحلية في ظل القانون 124 لسنة 1960

نظم القانون رقم 124 لسنة 1960 اختصاصات المجالس المحلية فى الأعمال ذات الطابع المحلى كما أوضحها القانون واللائحة التنفيذية بحيث يخرج عن اختصاصاته الأعمال التى تدخل تحت ولاية السلطة المركزية والمرافق القومية⁽¹¹⁾، وبالرغم من المزايا الرئيسية التى تميز هذا القانون، التى من أبرزها التمييز بين القرية والمدينة، وجعل لكل منهما جهازاً يختلف عن الأخرى ، والجمع بين القيادات الشعبية والتنفيذية فى مجلس واحد، مما أسهم فى تلافى

(10) جمهورية مصر العربية ، دستور 1956 ، المواد 157 إلى 166 .

(11) سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مكتبة النهضة العربية، ص ص: 217، 219، ومحمود عاطف البنا ، مرجع السابق ص ص: 221، 224.

العديد من المشاكل الناتجة عن وجود مجلسين شعبي وتنفيذي، مما قد يؤدي لحدوث صراع أو صدام أو اختلاف في وجهات النظر بين أعضاء كلا المجلسين، كما استطاع هذا القانون أن يتغلب على مشكلة ازدواجية تمثيل الوحدات المحلية في علاقاتها مع الغير، حيث أن مشكلة ازدواجية تمثيل الوحدات المحلية في علاقاتها مع الغير مشكلة عانت منها القوانين اللاحقة للقانون 124 لسنة 1960، إلا أنه يؤخذ على هذا القانون أنه قد أخضع المجالس المحلية لوصاية شديدة من قبل الإدارة المركزية، كما خضعت مجالس القرى والمدن لوصاية مماثلة من مجلس المحافظة، ويمكن القول إن هذا القانون لم يعط الحرية الكافية للمجالس المحلية التي تكفل لها المرونة بدرجة مناسبة في الحركة والعمل، فقد حدد لها اختصاصاتها تحديداً واضحاً صريحاً، ثم تركها لتعمل وحدها في إطار تلك الاختصاصات، كذلك أخضعت المجالس المحلية في ظل هذا القانون أيضاً للتوجيه والإرشاد من الوزارات المختلفة وكذلك للتفتيش على أعمالها إضافة إلى أن التقارير التي ترفعها تلك الوزارات عن نشاط تلك المجالس كانت تؤخذ بعين الاعتبار عند تقرير الإعانة الحكومية لتلك المجالس مما كان له عظيم الأثر في تقييد حريتها ومن ثم التأثير سلباً على قدرتها على الإنجاز، كما أن عمل المجالس المحلية - في ظل تلك الظروف - في مباشرة اختصاصاتها اقتصر على أعمال المداولة والتقرير وهذا يعني أنها لا تشارك في عملية التنفيذ مما جعل هذا النظام أقرب للمركزية منه للامركزية⁽¹²⁾.

5-2 المجالس المحلية في ظل دستور سنة 1923

- أعطى دستور سنة 1923 للمدريات والمدن والقرى الشخصية الاعتبارية الكاملة للاستقلال والتصرف، من خلال المبادئ الآتية:

- اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.
- تختص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة .
- نشر ميزانياتها وحساباتها، وعلمية جلساتها.
- يجوز للسلطة التشريعية والتنفيذية التدخل لمنع تجاوز هذه المجالس اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة⁽¹³⁾.

أما بالنسبة لاختصاص هذه المجالس، فهو كما نص دستور 1923 اختصاص عام وشامل لكل ما يهم المديرية ومشاكلها إلا باستثناءات محدودة نص عليه القانون⁽¹⁴⁾.

(12) العزب، اشرف محمد: دراسة اجتماعية اقتصادية لدور الوحدات المحلية القروية في احداث التنمية بريف محافظة كفر الشيخ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الزراعة، جامعة طنطا، 2002، ص: 136 - 137.

(13) رمزي الشاعر، عبد العظيم عبد السلام، الوجيز في القانون الإداري، منشأة المعارف بالألكندرية، ص 220، 221.

(14) محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 204 : 206 .

- ويصدر القانون رقم 24 لسنة 1934 بتشكيل مجالس المديريات من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين يمثلون وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة العامة والتربية والتعليم والأشغال والمواصلات، وهؤلاء الأعضاء يعينون بحكم وظائفهم بقرار مجلس الوزراء، ويكون مدير المديرية رئيسا للمجلس وممثلا له فإن غاب أو منعه عن العمل مانع نائب عنه وكيل المديرية، وقد رجح القانون جانب الأعضاء المنتخبين على الأعضاء المعينين، فالأعضاء المنتخبين هم العنصر الغالب ولهم حق التصويت على جميع المسائل المطروحة على المجلس، بينما لا يكون للأعضاء المعينين بحكم وظائفهم صوت محدود في المداولات الخاصة بوزاراتهم التي يمثلونها، وللوزارات غير الممثلة أن تعين مندوبا ولكن ليس له حق التصويت أو الاشتراك في المداولات.

6-2 تطور نظام مجالس الإدارة المحلية بعد ثورة يوليو 1952

- تناولت دساتير الثورة الإدارة المحلية على نحو ما سبق محتفظة بالتقسيم الثلاثي التقليدي (محافظات، مدن، قري) وإن اختلفت الأسماء والتقسيمات على نحو ما سنوضحه:
- فقد نص دستور 1956 و 1964 على تقسيم جمهوريه مصر العربية الي وحدات إداريه مع منحها الشخصية الاعتبارية على أن يحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم هيئاتها الممثلة لها من مجالس يتم اختيار أعضائها بالانتخاب والتعيين أيضا، ويحدد القانون اختصاصاتها ومواردها والرقابة عليها وغير ذلك .
 - وقد نظم القانون رقم 124 لسنة 1960 بشأن الإدارة المحلية جميع ما يتعلق بشئونها في قانون واحد متلافيا بذلك التعدد التشريعي المنظم لها قبل الثورة، وقد نص على تقسيم البلاد إلى محافظات ومدن وقرى لكل منها الشخصية الاعتبارية، ولم ينص على الأحياء والمراكز.
 - ويتكون مجلس المحافظة من أعضاء منتخبين و معينين تكون الأغلبية فيه للمنتخبين، فيمثل الأعضاء المنتخبون في هذا المجلس من اثنين إلي أربعة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري في المدن المعتبرة محافظات على أن يكونوا أعضاء في الاتحاد الاشتراكي، ولم يشترط القانون أى نصاب مالي للأعضاء كما كان سابقا .
 - أما الأعضاء المعينون فيشملون المحافظ وله رئاسة المجلس ويحل محله مدير الأمن في حالة غيابه، وممثلو الوزارات بحكم وظائفهم داخل المحافظة، بالاضافه إلي عدد من الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة.

- وتختص مجالس المحافظات بالأعمال ذات الطابع المحلي كما أوضحها القانون واللائحة التنفيذية بحيث يخرج عن اختصاصاته الأعمال التي تدخل تحت ولاية السلطة المركزية والمرافق القومية⁽¹⁵⁾
- ومن الواضح أن أسلوب القانون رقم 124 لسنة 1960 والقوانين المعدلة له في تشكيل مجالس الإدارة المحلية كان يعبر عن توجهات مرحلة معينة حيث يجمع بين الأعضاء المعيّنين ممثلي الوزارات وأعضاء معينين من الاتحاد الاشتراكي، كما يلزم أن يكون نصف الأعضاء المنتخبين من العمال والفلاحين على الأقل، ويخضع الجميع لتوجيهات النظام الحزبي الواحد (الاتحاد الاشتراكي العربي) بكل توجهاته وسياساته، أما عن العمل الديمقراطي فأعتقد أنه لم يكن من الممكن في ظل هذا التشكيل إتاحة الفرصة لأبناء الأقاليم لإدارة شئونهم، بينما خضع الأمر في النهاية لقوة النظام المركزي وسلطاته وتوجيهاته، خاصة وأن رئيس المجلس المحلي هو المحافظ أو مدير الأمن في حالة غيابه، وهو ما يمثل خرقاً واضحاً لأصول العمل وللأهداف المبتغاه من نظام الإدارة المحلية.

7-2 الإدارة المحلية في ظل دستور سنة 1971

- حدد دستور 1971 الإطار العام للإدارة المحلية ونص على تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي المحلي على الأقل من العمال والفلاحين .
- نظم القانون رقم 52 لسنة 1975 تقسيم مصر إلى خمسة مستويات محلية بدلا من ثلاثة حيث نص في المادة الأولى منه على أن وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، على شكل جميعها بالانتخاب المباشر .
- فصل المشرع بداية من هذا القانون بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعيّنين لكل منهما مجلسه و اختصاصاته في الشأن المحلي .
- ويمكن القول إن القانون 52 لسنة 1975 قد استحدث بعض الاتجاهات التي يمكن إيجازها في:

- قيام مجلس واحد ينتخب أعضاؤه انتخاباً مباشراً على نطاق المستويات المحلية، كما ينتخب رؤساء هذه المجالس ووكلاؤها، وتكون لهذا المجلس سلطة التقرير والرقابة، ويعد هذا تطوراً كبيراً في نظام الإدارة المحلية المصري، حيث جعل هذا القانون من الانتخاب

⁽¹⁵⁾ سليمان الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة النهضة العربية، ص 217، 219، ومحمود عاطف البنا ، المرجع السابق ص

الحر الأداة الرئيسية لعضوية تلك المجالس بدلاً من تعيين أعضاء الاتحاد الاشتراكي أو أمناء المراكز، ومما لاشك فيه أن هذا التحول يعد بمثابة خطوة كبيرة جداً في طريق تحقيق ديمقراطية الإدارة .

- مستويات الوحدات المحلية وهما مستوى المركز ومستوى الحى لتصبح وحدات الحكم المحلى خمساً هي المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية، وقد كان استحداث مستوى المركز هاماً وحيوياً لما يوجد من صلات فعلية مباشرة بين المدينة وما يحيط بها من قرى، كما أعطى هذا القانون للأحياء الشخصية المعنوية .
- استحدث القانون تشكيل لجنة تنفيذية لكل وحدة محلية برئاسة رئيس الوحدة وعضوية كل من رؤساء الوحدات المحلية الأدنى، ورؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدة، ورؤساء لجان المجلس المحلى للوحدة .
- تقرير تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم بإدارة المشروعات والخدمات العامة .
- حدد القانون اختصاصات وحدات الحكم المحلى بتولى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها عدا المرافق ذات الطبيعة الخاصة والمرافق القومية .
- إنشاء حساب خدمات التنمية تدعياً للموارد المالية لمجالس المحلية .
- توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجالس المحلية لاختصاصاتهم فى حرية، حيث نص على عدم مسئولية عضو المجلس المحلى عما يبيده من أقوال أو آراء أثناء اجتماعات المجلس ولجانه .
- توفير الضمانات اللازمة للمجالس المحلية وذلك بعدم جواز حل المجلس المحلى إلا فى حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباتهم أو المخالفة الجسيمة للقانون، على أن يصدر قرار حل المجلس من رئيس مجلس الوزراء .
- التنسيق بين وحدات الحكم المحلى والوحدات الاقتصادية فى نطاقها .
- استحدث القانون ضرورة موافقة المجالس المحلية على منح امتياز استغلال أى مرفق من المرافق العامة أو أى مصدر من مصادر الثروة الطبيعية فى نطاق الوحدة المحلية فيما عدا البترول والثروة المعدنية وذلك قبل منح هذا الامتياز من السلطة المختصة .
- ويصدر القانون رقم 43 لسنة 1979 الحالى، فقد أدخلت إليه عدة تعديلات أهمها التعديل بالقانون رقم 145 لسنة 1988، وقد احتفظ هذا القانون بالتقسيم الخماسي للمجالس المحلية، وفصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة، فجعل العناصر المنتخبة يمثلون فى المجلس الشعبي المحلى وجعل العناصر المعينة من ممثلي فروع الوزارات بحكم وظائفهم فى المجلس التنفيذي⁽¹⁶⁾ .

(16) محمود أبو السعود وحبيب ، مرجع سابق ص 203، 200 .

3- دور المجالس الشعبية المحلية في التنمية وإدارة شؤون المجتمع المحلي:

للمجالس الشعبية المحلية دور في التنمية المحلية وإدارة شؤون المجتمع من خلال الاختصاصات التي أوكلها إليها قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، والتي تشمل الآتي⁽¹⁷⁾:

- الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة، وذلك في حدود السياسة العامة للدولة .
- الإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ومتابعتها، وفي هذا الإطار فإن دورها يقتصر على عمليتي الإشراف والرقابة والمتابعة على المرافق المحلية وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وكان يجب أن تأخذ اختصاصاً أوسع وأقوى مثل إنشاء وإدارة المرافق المحلية.
- إقرار ومتابعة تنفيذ المشروعات الواردة بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامي .
- إقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية، ووضع القواعد التي تكفل تشجيع مدخرات المواطنين واستثمارها في مشروعات تعود بالنفع العام على المحافظة. ويعد هذا من أهم ما يجب أن تقوم به المجالس الشعبية لتخفيف العبء على الموازنة العامة، حيث أن المرافق المحلية هي من اختصاص المجالس الشعبية، إنشاءً وإدارةً، ورقابةً ومتابعةً وذلك تحت بصر ورقابة أبناء المجتمع المحلي.
- تقوم أيضاً بالموافقة على المشروعات العامة للتخطيط العمراني بما يفى بمطالب المجتمع المحلي من الإسكان والتشييد والعمران والخدمات اللازمة في هذا الإطار من البنية الأساسية مثل مياه الشرب والصرف الصحي والطرق وغيره، كما تقوم أيضاً بالموافقة على إنشاء المرافق ذات الطابع المحلي التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
- تقوم بإنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي .
- تقوم بفرض الرسوم ذات الطابع المحلي، أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء، واقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
- تقوم بدراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .
- تقوم بإصدار التوصيات والمقترحات والخطط الخاصة بصيانة النظام والأمن المحلي.
- تقوم بإنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة.

⁽¹⁷⁾ يراجع المواد 18، 12 من القانون 43 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية وتديلاته .

- يلزم أن تقوم أجهزة السلطة المركزية بأخذ رأى المجالس الشعبية المحلية داخل المحافظة بموافقتهم على منح استغلال أى مرفق من المرافق المحلية أو أى مصدر من مصادر الثروة الطبيعية ماعدا البترول والثروة المعدنية .
- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.
- كما يجب على السلطة المركزية أن تأخذ رأى المجلس الشعبى المحلى بشأن إنشاء الجامعات والمعاهد العليا داخل المحافظة
- يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة التصرف بالمجان فى مال من أموال المحافظة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام لأهالى المحافظة .
- يجوز للمجلس الشعبى أيضا أن يعرض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية، كما يجوز له تقديم معونة مالية أو فنية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية، وكذلك الموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنيا .
- يجوز للمجلس الشعبى بالاتفاق مع المحافظ أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة مثل (التعليم، الثقافة، الصحة، الشؤون الاجتماعية، النقل والمواصلات، الإسكان، المياه، الكهرباء، الصرف الصحى، توزيع السلع التموينية، المساجد) .
- يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفي حدود الخطة والموازنة المعتمدة ان يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية بشرط ألا يجاوز حد المديونية 40% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو الوحدات المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات، ولا يجوز الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.
- يبدى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ والوزراء المختصون استشارته فيها.

4- تقييم نظام المجالس المحلية فى مصر بصفة عامة :

منذ نشأة الإدارة المحلية بنظام مستقر تشريعيا بالقانون رقم 124 لسنة 1960، لم تحظ الإدارة المحلية بتطور منتج ومثمر قد يؤدى إلى وجود جديد فى هذا الشأن ، حيث أعيدت التشريعات على نحو لم يتغير فى مفاهيمه الأساسية حتى صدور القانون الحالى رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته، ولم يحظ أى منهم بتطبيق يأخذ بعين الاعتبار أن الأمر ليس هزلا، بل مسيرة تطور ونماء، فقد استقرت الأمور على نحو ما أراده مشرع سنة 1960 من أن تكون الإدارة المحلية واجهة لاسترضاءات داخلية إقليمية وواجهة دولية بوجود إدارة محلية دون أن يتخلى المشرع عن هذا المفهوم .

4-1 تقييم تشكيل المجالس المحلية:

الحقيقة أن اتجاه المشرع المصري إلى تشكيل المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب المباشر يعد خطوة هامة نحو إرساء المبادئ الديمقراطية، فلا شك أن اشتراك المواطنين في اختيار ممثليهم في الإدارة المحلية يزيد من اهتمامهم بقضايا المجتمع المحلي بالإضافة إلى أن تعويد المواطن على الممارسة الانتخابية يزيد من وعيه بهوم وطنه وقضاياهم ومشاركته في حلها.

إلا أن كل ما تقدم لم يسفر إلا عن قدر يسير مما هو مرجو من فكرة الإدارة المحلية، فالمجالس الشعبية المحلية المنتخبة إن هي إلا مجرد برلمانات صغيرة لتبدي آراء في قضايا مجتمعتها دون أن يصحبها قوة تنفيذية إلا تحت مشيئة وإرادة السلطة المركزية، التي تقبض على اتخاذ القرار وتنفيذه بكل ما يعني، أما دور المجلس الشعبي المحلي فهو الجهاد بالكلمة فقط والرجاء - فلم تعط له إلا سلطات أو موارد محدودة لتمويل ما يتخذه من قرارات - بل ويرجع في كل ذلك إلى السلطة المركزية.

وبخصوص تشكيل المجالس التنفيذية على كافة مستوياتها بالتعيين، فقد أجهد المشرع نفسه بلا جدوى، فنحن أمام السلطة المركزية المتمثلة في المحافظ ورؤساء الأجهزة التنفيذية على مستوى الدولة بما في ذلك رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى، وهي كلها خاضعة للتدرج الرئاسي المعهود في السلطة المركزية، ويبيدها اتخاذ القرار وتمويل المشروعات من الموارد المعتمدة من الموازنة العامة للدولة.

وكان الأجدى بالمشرع أن يترك سلطة التنفيذ للإدارة المركزية دون إنشاء مجالس تنفيذية، ويعطي المجلس الشعبي المحلي سلطة اتخاذ القرار الملزم للجهات التنفيذية وأن تقوم بتدبير الموارد اللازمة في ضوء الاعتبارات القانونية للموازنة المحلية وميزانية الدولة .

ثم لماذا هذا الإفراط في تكوين أعضاء المجالس الشعبية المحلية ليصل مجلس شعب المحافظة إلى ما يزيد على مائتين أو ثلاثمائة عضو خاصة في المحافظات الكبرى ومائة وعشرين عضواً بمجلس المركز، إنه ينبغي النظر إلى الأمر بعين الاعتبار وأنا بصدد إدارة وليس برلماناً تجتمع الناس وتنفض دون جدوى، وأن لا ينظر إلى الأمر على أنه إرضاء شكلي للمحليات.

إن الإدارة تحتاج إلى عدد محدود من الأفراد الممثلين للوحدة المحلية ولها سلطات في اتخاذ القرار وقدرة على التمويل، ومن هذا المنظور نكون في طريق الإدارة المحلية الصحيحة.

4-2 تقييم اختصاصات المجالس المحلية بصفه عامة :

وبالنظر المتعمقة إلى الاختصاصات السابقة الواردة بالقانون نجد أن هذه السلطات للمجالس الشعبية المحلية تنحصر في أمور لا ترقى إلى مستوى اتخاذ القرار الملزم، فهي توافق أو تقترح أو تقرر توصيات أو تمارس الإشراف، ولكنها لا تملك اتخاذ قرار فيما يعرض عليها من أمور، والمحافظ لا زال هو المهيمن على أعمال المجلس رغم عدم رئاسته للمجلس الشعبي كما

كان سابقاً، فالحق هنا قانوني بموجب المادة 12: يبلغ المحافظ بقرارات المجلس الشعبي وتوصياته في خلال سبعة أيام، وللحافظ الاعتراض على أي قرار يصدره هذا المجلس بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو مخالفة أي من القوانين واللوائح، وهو نوع من الرقابة على أعمال المجلس ولها أحكامها في حالة نشوب نزاع.

ويثور السؤال من هو صاحب القرار الملزم والتنفيذي في إطار الإدارة المحلية في مصر؟ والإجابة على هذا السؤال واضحة تماماً وهي أن السيطرة الكاملة على القرار في إطار الإدارة المحلية هي للسلطة المركزية المتمثلة في المحافظ ورؤساء المدن والأحياء والقرى، ووكلاء المديرية التابعة للوزارات داخل المحافظات التي في بعض منها يكون التنسيق بينها وبين المحافظ، وهؤلاء جميعاً يخضعون للتسلسل الرئاسي للسلطة المركزية في العاصمة المتمثلة في رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزراء، وإن أطلق عليهم إدارة محلية.

ولذلك فإن السؤال الآخر - لماذا أجهد المشرع المصري نفسه على مدى أكثر من خمسين عاماً، وقرر إصدار تشريع للإدارة المحلية بتشكيل نوعين من المجالس الشعبية والتنفيذية وحدد اختصاصاتهما؟! والإجابة أنها ليست أكثر من إطار عام لإشغال القائمين على أمر تلك المجالس لتكون الكلمة السطحية لمجمل الأعمال غير مصحوبة بأي قوة، بالإضافة إلى إصرار المشرع على إهدار القيم التي أرساها من اختيار المجالس الشعبية بالانتخاب، أما السؤال الثالث، هل الشعب المصري لا زال غير قادر على إدارة شئون نفسه؟ وإذا كان الأمر كذلك لماذا لا نسعى إلى تدريبه بالتدريج لإختيار العناصر والكوادر التي تستطيع وضع ملامح وسوابق للإدارة المحلية الحقيقية، بإعطائهم سلطة اتخاذ القرار والتنفيذ.

إن الإدارة المحلية لا تحتاج إلى برلمانات ولجان منبثقة عن لجان لا تؤتي ثماراً، إنما تحتاج إلى انتخاب لجنة مصغرة للغاية قادرة على إدارة شئون مجتمعها المحلي من خلال قرار ملزم وينفذ بمعرفة السلطة المختصة.

وقد لا يتأتى هذا إلا من خلال عدد من الأمور:

- تعظيم دور الأحزاب السياسية في التوعية وتربية الكوادر المحلية القادرة على إدارة شئون المجتمع ولتكن القائمة النسبية هي السبيل في انتخاب الأحزاب.
- أن يكون إختيار جميع القيادات المحلية بالانتخاب بدءاً من المحافظ ورئيس المدينة والمركز والقرية.
- تعظيم دور الجهود الذاتية لمساهمات الأفراد والجمعيات والهيئات المحلية في المشاريع والمرافق المحلية، لتكون هناك قوة لدى المجتمع المحلي في مواجهة السلطة المركزية للحفاظ على حقوقه.

5- قصور المشاركة الشعبية المحلية فى مصر:

- يمكن تعريف المشاركة الشعبية فى هذا الصدد بأنها (إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى فى صنع وتنفيذ السياسات المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية والمحلية) وتهدف المشاركة الشعبية إلى :
- تنمية القدرة السياسية للمواطنين المحليين وحريرتهم فى المبادرة بالعمل وزيادة الوعى السياسى والتنموى .
 - تنمية القدرات التنظيمية للمواطنين المحليين فى شأن تحمل المسؤولية كمنتفعين من المشروعات والبرامج التنموية المحلية ومنها الرقابة على الأداء .
 - تحسين فاعلية المشروعات من خلال إشراك المواطنين بأرائهم فى صنع وتنفيذ المشروعات.
 - تساعد المشاركة على تخفيض تكاليف التنمية المحلية من خلال دعم الجهود الذاتية، لذلك فإن هذا يتطلب المشاركة الشعبية فى مرحلة التخطيط للتنمية المحلية ودعم الاتصال الرسمى بين القيادات المحلية والمواطنين(18) .

وبالنظر الى المشاركة الشعبية فى مصر فى التنمية المحلية نجد الآتى :

- اقتصر المشاركة الشعبية على الانتخابات المحلية وبصورة محدودة للغاية، حيث أن الشعب المصرى فى عمومها غير مدرب على اختيار قياداته ، وإذا تصور ذلك فبنسبة لا تزيد عن عشرة بالمائة بالنسبة للمحليات فى أحسن أحوالها .
- لا يوجد وعى سياسى محلى تنموى لدى المواطن المحلى حيث نجده غير عابئ بقضايا مشاكله المحلية على اعتبار أن السلطة المركزية تقوم بأعباء ذلك .
- المجالس الشعبية المحلية مجرد برلمانات للحوار والنقاش الذى قد يخرج بتوصيات لا تلقى تنفيذا إلا بأمر السلطة المركزية .

ومن هنا فإن قضايا التنمية والتمويل المحلى تحتاج إلى إعادة النظر فى مفهوم وسلوكيات المشاركة الشعبية للمواطن المحلى وإعادة تأهيله بما يسمح بإعادة البناء لإدارة محلية تنموية ناجحة .

6- دور المجالس الشعبية المحلية فى تحديد الإحتياجات وترتيب الأولويات فى خطة

التنمية المحلية(19) :

فى إطار إعداد خطة التنمية المحلية التى تستهدف عدداً من البرامج الخدمية منها الكهرباء والطرق والنقل وتحسين البيئة، والأمن والأطفاء والمرور، ودعم الوحدات المحلية والنهوض

(18) سمير محمد عبد الوهاب، التنمية المحلية والمشاركة مع التطبيق على مصر، فى كتاب الاستثمار والمحليات، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ص 191 .

(19) يراجع الدليل الإرشادى، أدوات المجالس الشعبية المحلية فى إعداد خطة التنمية المحلية ، وزارة التنمية المحلية .

بالمرأة، قامت وزارة الدولة للتنمية المحلية، وبالتعاون مع برنامج مبادرة اللامركزية، بإصدار عدد من الأدلة الإرشادية خاصة بالتخطيط والتمويل والمتابعة. وللوصول الى أفضل ما يمكن من إعداد خطة التنمية المحلية ، ومن خلال مشاركة أبناء المجتمع المحلي، قامت أيضاً بوضع آلية تتمثل في عدد من الأدوات التي تم تدريب أعضاء المجالس الشعبية المحلية عليها لضمان نجاح تجربة إعداد خطة التنمية المحلية بالمشاركة.

وقد هدفت هذه التجربة إلى قيام أعضاء المجلس الشعبي المحلي ومن خلال مشاركة أبناء المجتمع المحلي بتحديد الاحتياجات المحلية وترتيب الأولويات لإدراجها في الخطة وذلك فيما يتعلق بالبرامج الخدمية المحددة سلفاً .

وقد شملت هذه التجربة جميع المستويات المحلية (قرية / مدينة / حي / مركز / محافظة)، وعلى كافة محافظات الجمهورية وجرى التدريب على إعدادها وتنفيذها لأعضاء المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية .

6-1 المراحل التي تمر بها عملية تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات :

- تقوم لجنة الخطة والموازنة بالمجلس الشعبي المحلي بالتعرف على الاحتياجات المحلية المجتمعية وإعداد قائمة استرشادية للاحتياجات المحلية تشمل المشروعات التي يرغب مواطنو المجتمع المحلي فيها مرتبة وفقاً لأولوياتها من خلال العديد من الوسائل، منها مشروعات الخطة الإستراتيجية المعتمدة، وجلسات الاستماع لأبناء المجتمع المحلي حيث يتم دعوة بعض المواطنين والخبراء والقيادات الطبيعية وممثلين لمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني المحلي، كما تقوم اللجنة أيضاً بمراجعة الشكاوى والمقترحات والطلبات المقدمة من المواطنين، إلى جانب خريطة الخدمات المتوفرة بالوحدة.
- ثم تقوم لجنة الخطة والموازنة بعرض نتائج أعمالها على المجلس الشعبي المحلي لمناقشة وإقرار ما جاء في تقريرها ثم إرساله إلى رئيس الوحدة المحلية .
- ثم يقوم رئيس الوحدة المحلية من خلال إدارة التخطيط والمتابعة بإعداد خطة التنمية المحلية، اعتماداً على الخطة الإستراتيجية والمعلومات والبيانات الواردة من مراكز المعلومات بالمحافظة، مع الأخذ في الاعتبار الموارد المحلية المتاحة سواء مركزياً أو محلياً وذلك لإدراج المشروعات الحاصلة على الأولوية في خطة قطاع التنمية المحلية.
- يقوم المجلس الشعبي المحلي بالإقرار والموافقة على خطة التنمية المحلية ومتابعة تنفيذها وذلك بإتباع الإجراءات الواردة في مجموعة الأدلة الخاصة بالتخطيط والتمويل والمتابعة .

6-2 خريطة الخدمات والاحتياجات المحلية :

يقصد بخريطة الخدمات والاحتياجات المحلية قيام المجلس الشعبى المحلى وخصوصاً لجنة الخطة والموازنة بوضع قائمة بتوزيع الخدمات المطلوبة فى الوحدة المحلية بكل توابعها، ويتم رصد كل الخدمات والموارد المتوفرة فعلاً فى الوحدة المحلية فى قطاعات الكهرباء والطرق والبيئة والأمن والإطفاء والمرأة، من خلال مقترحات وشكاوى المواطنين للوصول إلى الخدمات غير المتوافرة، والمجتمعات المحرومة منها، وكيفية أدائها، وأيضاً نسبة وتوزيع الخدمات بين القرى الأم والتوابع أو على مستوى الحى أو المدينة أو غيرهم .

6-3 جلسات الاستماع :

تقوم تلك التجربة فى الأساس على مشاركة أبناء المجتمع المحلى فى تحديد احتياجاتهم وترتيب أولوياتهم، ولذلك كان من أهم ما أقرته تلك التجربة هى جلسات الاستماع لتمكين المستويات المحلية المختلفة من مناقشة أى مسائل أو موضوعات يرى المجلس الشعبى المحلى أو أى من لجانها توسيع النقاش حولها لتشمل عناصر شعبية وفنية مؤثرة فى صناعة القرار، ويتمثل الهدف الأساسى لهذه الآلية فى ضمان التأييد المجتمعى للقرارات لتحقيق رضا المواطنين ومشاركتهم الفعلية فى صياغة أولويات التنمية المحلية .

ويرجع السند القانونى لجلسات الاستماع التى تقوم بها المجالس الشعبية إلى المادة 108 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته والتى تقرر أنه (يجوز للمجلس التنفيذى أو لأية لجنة من لجان المجلس الشعبى المحلى الاستعانة بمن ترى الاستفادة بخبرته من ذوى الكفاءات وأن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها، ويشارك من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها فى المناقشة دون أن يكون لهم صوت معدود فى مداولتها .

وبناء على هذه المادة القانونية تم تحديد المشاركين فى جلسات الاستماع من عدد من أعضاء لجنة الخطة والموازنة بالمجلس الشعبى المحلى وأعضاء البرلمان فى الوحدة المحلية بدون أن يكون لهم صوت معدود، وأعضاء من مجلس إدارة مركز الشباب فى نطاق الوحدة المحلية، ورائدات ريفيات وممثلو الجمعيات الأهلية والقيادات الطبيعية وممثلو التعاونيات الزراعية، ومديرو المديرية ذات الصلة ببرامج قطاع التنمية المحلية، ورئيس الوحدة المحلية أو من ينيبه وممثلو الجامعة الإقليمية، وكل ذلك بعدد محدد من تلك الفئات .

كما يمكن للمجلس توجيه الدعوة إلى بعض التنفيذيين بالوحدة المحلية مثل مسئول التخطيط ومدير مركز المعلومات ومسئول جهاز بناء وتنمية القرية، ومدير الإدارة الهندسية ورئيس وحدة الشؤون الاجتماعية .

وتكون رئاسة لجنة الاستماع إلى رئيس المجلس الشعبى المحلى ويعاونه فى ذلك رئيس لجنة الخطة والموازنة كمقرر لها، ومن خلال الحوار بين أعضاء الجلسة يقوم المشاركون بمناقشة المشكلة وربطها ببرامج قطاع التنمية المحلية المنوه عنها سالفاً ، وذلك بتحديد أسباب كل مشكلة ومكانها ونطاقها الجغرافى والمتأثرين بها والنتائج المترتبة على حلها، وما هي

المشروعات المقترحة من المواطنين المشاركين في الجلسة التي يتم تحديد قائمة بها يعدها رئيس لجنة الخطة والموازنة الذي يدير حواراً حول مدى تلبية تلك المشروعات لاحتياجات المجتمع المحلي وحجم التأييد المجتمعي لها ودرجة الاتفاق عليها وإمكانية تنفيذها، والمستفيدون منها والمتضررون منها أيضاً .

4-6 ثم يتم عمل فرز أولى لهذه المشروعات بهدف استبعاد المشروعات التي تتسم بعائدها المحدود على المجتمع، أو ارتفاع تكلفتها مقارنة بالخدمات التي يمكن أن تؤديها أو يترتب عليها آثار سيئة أو لم تحظ بتأييد نسبة كبيرة من المشاركين .

ثم يأتي دور الفنيين المتخصصين في هذه المرحلة التي تقوم باستبعاد المشروعات التي لا تنطبق عليها المعايير الفنية أو القانونية أو البيئية المتفق عليها مع توضيح ذلك للمشاركين. ثم تأتي مرحلة ترتيب المشروعات المتفق عليها من حيث الأولويات من خلال معايير استرشادية يشرحها رئيس الجلسة للحضور، ومنها عدد السكان الذين يخدمهم المشروع، وإسهام المشروع في حل أكثر من مشكلة، والمشروع الذي يقدم خدمات لأكثر من منطقة، واستكمال المشروعات، والإسهامات الشعبية في تمويل المشروعات.

وفي ضوء هذا يتم ترتيب المشروعات والأنشطة بحسب هذه المعايير وفقاً لطريقتين لترتيب الأولويات بحسب آراء المشاركين ووفقاً للمعايير السابقة ، حيث يقوم المشاركون بإعطاء درجات تعكس أهمية المشروع، ثم يتم المفاضلة بين المشروعات حسب عدد الدرجات الحاصلة عليها ويتم ترتيب الأولويات بناء على ذلك .

5-6 وتقوم لجنة الخطة والموازنة بالمجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية بإعداد تقرير بنتائج جلسة الاستماع تمهيداً لعرضه على المجلس الشعبي ليقوم بأعمال اختصاصاته بشأنها من حيث مناقشتها والموافقة على قائمة المشروعات الاسترشادية المطلوبة، ويحتوى التقرير أيضاً على الآتى:

- أهم المشكلات التي يعاني منها السكان واحتياجاتهم مرتبة حسب الأولوية والحلول المناسبة من وجهة نظر أفراد المجتمع .
- توصيات لجنة الخطة والموازنة الخاصة بمشروعات قطاع التنمية المحلية وإمكانية التمويل الذاتي لتغطية ما يزيد على الاعتمادات الحكومية .
- ترسل قرارات المجلس الشعبي المحلي إلى رئيس الوحدة المحلية بقائمة الاحتياجات الجماهيرية للاسترشاد بها عند وضع مقترح خطة قطاع التنمية المحلية للوحدة المعنية، كما ترسل نسخة منها إلى المجلس الشعبي المحلي الأعلى .

7- تقييم دور المجالس الشعبية المحلية فى تحديد الاحتياجات وترتيب أولويات خطة التنمية المحلية :

1-7 لعل أهم ما جاءت به هذه التجربة هو الأمر المنسى دائماً أو المتحفظ عليه من قبل السلطات ألا وهو المشاركة الشعبية فى إعداد خطة التنمية المحلية، حيث بح الصوت من قبل بضرورة أخذ آراء أبناء المجتمع المحلى والاستفادة من جهودهم ومشاركتهم قدر الإمكان حتى تأتى التنمية فى نصابها محققة آمال وطموحات أهل الوحدة المحلية، بل ومنتجة فى آثارها ومردودها على عملية التنمية بصفة عامة .

2-7 ومن هنا فإن هذه التجربة التى بنيت على أساس قيام بعض أعضاء المجلس الشعبى المحلى متمثلاً فى لجنة الخطة والموازنة بالمجلس، بدعوة عناصر عديدة ورد النص عليها سابقاً فى التجربة أو الدليل الإرشادى كما ذكر، للمشاركة فى إعداد الخطة وفق منظومة هادفة تتمثل فى تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات وفقاً لسيناريو ديمقراطى واضح مع الأخذ فى الاعتبار عدداً من المعايير تتمثل فى عدد السكان، وحجم العائد أو المردود المحلى على أكثر من هدف، وأيضاً الوفرة المالية والجهود الذاتية وغيرها مما ورد، إنما هى فى الواقع تجربة حسنة ينبغي البناء عليها للانتقال بالإدارة المحلية من حالة الركود التى عليها الآن، إلى حالة الحركة والأداء والفاعلية والإنتاج المتغنى من ورائها .

3-7 وقد نفذ عدد من البرامج التدريبية الفعالة لتدريب أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية على الأداء المطلوب لتحقيق المقصود، وقد تم تطبيق هذا على جميع المحافظات المصرية تقريباً، وذلك بهدف وضع أعضاء تلك المجالس أمام مسئولياتهم ولتعريفهم بالكيفية الصحيحة لتطبيق تلك الديمقراطية فى إعداد الخطة، ومهما كانت الانتقادات التى تم توجيهها للأداء سواء فى عملية التدريب أو فى التنفيذ، فإن هذا يدل على الحراك الاجتماعى المطلوب، وأن التطبيق الأول من نوعه لابد أن يصادف العديد من السلبيات والإيجابيات، وهو ما يجب أخذه فى الاعتبار فى المراحل المستقبلية، حيث تتوافر الخبرات بين أبناء المجتمع المحلى خاصة أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وسوف يكون هناك أيضاً سوابق تتمثل فى قوائم من الاحتياجات المرئية وفق الأولويات، وهو ما سيدعو إلى حسن الرؤية المستقبلية لدى المجلس الشعبى والتنفيذى أيضاً، وذلك لاستكمال الأهداف وتحقيق طموحات أبناء المجتمع المحلى .

4-7 ولقد بحث المسئولون عن التجربة أو الدليل الإرشادى عن سند قانونى ووجدوه فى المادة 108 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، والحقيقة أنهم أجهدوا أنفسهم فى البحث عن سند قانونى دون داعى، لأن الإدارة المحلية إنما شرعت فى الأساس لتقوم على المشاركة الشعبية المحلية، ولأخذ رأى أبناء المجتمع المحلى، وأعضاء المجالس الشعبية المحلية ما هم إلا ممثلون لا يجب أن ينفصلوا أبداً عن منتخبهم الذين من المفترض أنهم وجدوا فيهم الآذان الصاغية لجميع طلباتهم، وإلا فلا يجب أن يعاد انتخابهم إذا فشلوا فى أداء هذه المهمة، إن نظام الإدارة

المحلية ينطلق من رؤية ديمقراطية الإدارة المحلية وهو مبدأ كبير يجب العمل من خلاله في إدارة شئونهم وتنمية اقتصادياتهم والارتقاء بخدماتهم، إن مبدأ (أهل مكة أدرى بشعابها) هو المبدأ الذى يجب أن يسود فى منظومة الإدارة المحلية ، ولذا فإن السند هو مبدأ المشاركة وهو قائم، وأن السند القانونى يجب ألا يخالف المبادئ والأسس والأركان، ولذا فإن البحث عن سند قانونى كان احترازاً أو تزييداً من القائمين على التجربة .

5-7 ومن أهم ما أنجبته هذه التجربة جلسات الاستماع، وتحديد الأعضاء الذين يجب سماعهم والتمهيد أو الدراسة السابقة على جلسات الاستماع حتى يؤخذ الأمر جديته فى الاتجاه نحو الهدف، ولا يكون الأمر مجرد جلسات استماع ومكلمات كما هو معهود فى المجالس الشعبية على نحو مايقو به كثيرون.

6-7 أما الأهم، فهو تفهم النظام المركزى لمطالب المجالس الشعبية المحلية وأبناء المجتمع المحلى، وترك فكرة التعامل الفوقى، والنظر إلى المجالس الشعبية والمواطنين على أنهم لا يعرفون مصالحهم وغير مدركين لأهمية ما تقوم به المركزية أو التنفيذيون، وأنه يجب أن تكون المركزية أو التنفيذيون أوصياء عليهم، حيث هم الفنيون الفاهمون العالمون بدهاليز الخطة والميزانية، وأن الآخرين عديم التجربة وآراؤهم مجرد فقاعات فى الهواء، وأن ما حدث هو الصحيح ومهما كان الأمر من معناه فى إيصال الرسالة المطلوبة ومشاركتهم الرأى ووضعهم فى الصورة الكاملة بشفافية مطلقة من حيث الأعباء والموارد ليكونوا على علم بقدرات المجتمع وأوضاعه، فإن ما حدث هو الأمر الجيد الذى يجب أن نسير عليه وإذا كان هناك عوار قانونى وما شابه فيجب إعادة النظر فيه .

7-7 إن الأساليب التى وضعت لتقييم المطالب والمشروعات والخدمات، إنما هي أساليب جيدة فى وضع الأمور فى نصابها، حيث الشفافية فى كل شىء، وأن أبناء المجتمع المحلى أنفسهم هم الذين يصوتون على المشروعات المقدمة منهم، ومن هنا فإن الأولوية تكون لمن يحصل على أعلى تصويت، ويتم ترتيب الأولويات على هذا الأساس، وكل هذا بعد دراسة تلك المشروعات وفق المعايير الموضوعية والمتفق عليها سابقاً فى التمهيد لجلسات الاستماع حيث يخضع تنفيذ المشروع لعملية ديمقراطية تحت سمع وبصر الجميع .

8-7 ونتمنى ألا يقتصر الأمر على خطة التنمية المحلية المتمثلة فى برامجها الخمسة المنوه عنها، بل يجب أن يعمل بهذه التجربة فى جميع قطاعات الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد الخطط على المستوى المحلى سواء السنوية أو الخمسية وفى جميع القطاعات، وذلك لتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، حتى تكون خطة منتجة فى شأن تنمية المجتمع المحلى وتلبى قدر الإمكان مطالب أبنائه.. ودعم قوى لتطبيق اللامركزية.

8- التقييم من خلال استطلاع رأى أعضاء المجالس الشعبية المحلية :

يهدف البحث منذ البداية إلى القيام باستطلاع آراء أعضاء المجالس الشعبية فى عدد من المحافظات التى تم فيها تطبيق تجربة إعداد خطة التنمية المحلية والموافقة عليها، وذلك من خلال استبيان يشارك فيه نسبة من أعضاء المجالس الشعبية لتبدى رأيها فى التطبيق العملى، وما أفرزته التجربة التى سبق شرح عناصرها، إلا أنه وبسبب أحداث ثورة 25 يناير والانفلات الأمنى وتعطيل العمل فى المجالس المحلية بالإضافة إلى عدم تفرغ الأجهزة التنفيذية فى المحافظات للمعاونة على حسن الأداء، فقد اقتصر الأمر على استطلاع آراء عينة من القيادات التنفيذية الممثلة لكل المحافظات المصرية بلغ قوامها 120 مفردة، وذلك فى دراسة ميدانية اشتملت على سبعة محاور رئيسية فى شأن تقييم فاعلية المجالس الشعبية. وقد أفرزت الدراسة عدداً من النتائج الهامة يمكن إيجازها فيما يلى :

1-8 تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية فى التنمية

يستعرض الجدول رقم (20) آراء القيادات التنفيذية حول تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية فى التنمية من حيث كونها تجربة ناجحة أو تجربة فاشلة أو تجربة تراوحت بين النجاح والفشل، وأوضحت النتائج أن 42 مبحوثاً يمثلون 35% من إجمالى المبحوثين أقرّوا بنجاح تجربة المجالس الشعبية المحلية فى حين أقر 46 مبحوث يمثلون 38.3% من إجمالى العينة بفشل هذه التجربة ، بينما ذكر 32 مبحوثاً يمثلون 26.7% من إجمالى المبحوثين بأنها تجربة تراوحت بين النجاح والفشل .

جدول (20)

تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية فى التنمية

رأى المبحوث	عدد	%
تجربة ناجحة	42	35.0
تجربة فاشلة	46	38.3
تجربة تراوحت بين النجاح والفشل	32	26.7
جملة	120	100.0

مما سبق يتبين تفاوت آراء القيادات التنفيذية حيال هذه القضية، فالبعض أقر بنجاحها فيما أقر البعض الآخر أنها تجربة تراوحت بين النجاح والفشل، فى حين أقرت الغالبية بفشل هذه التجربة (قراءة 40% من القيادات التنفيذية) فى إشارة إلى عدم وضوح الرؤية حول هذه التجربة، ومن ثم توصى الدراسة بإجراء مزيد من البحوث لبلورة أدوار تنموية قوية للمجالس الشعبية المحلية باعتبارها ركناً تنموياً هاماً فى العمل المحلى.

8-2 أسباب نجاح أو فشل المجالس الشعبية المحلية في التنمية

يستعرض الجدول رقم (21) أهم عوامل نجاح المجالس الشعبية من وجهة نظر القيادات التنفيذية موضع الدراسة، ويوضح الجدول أن أهم أسباب نجاح المجالس الشعبية يتمثل في وجود مصادر متنوعة للتمويل (ذاتي، منح، مشاركة شعبية ..)، (118 مبحوثاً يمثلون 98.3% من إجمالي العينة)، يليه إدراك غالبية الأعضاء لأدوارهم المحددة لهم بالقانون 43 لسنة 1979م والدعم المتوافر للمجلس الشعبي (مركزي، نيابي وشعبي) (116 مبحوثاً بنسبة 96.7%)، ووجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة (112 مبحوثاً بنسبة 93.3%) وقوة شخصية رئيس المجلس الشعبي (105 مبحوثين بنسبة 87.5%)، وقيام المجالس الشعبية بمبادرات لدعم المشاركة الشعبية في التنمية (101 مبحوث بنسبة 84.2%)، وكذلك تجانس أعضاء المجالس الشعبية (92 مبحوثاً بنسبة 76.7%)، واستشارة المواطنين في القرارات والمشاريع والموازنة (87 مبحوثاً بنسبة 72.5%)، وكذا إشراك المواطنين في اللجان الخاصة بالعمل المحلي (72 مبحوثاً بنسبة 60%)، وأخيراً قدرة الوحدة المحلية على زيادة مصادرها المالية الذاتية (67 مبحوثاً بنسبة 55.8%).

جدول (21)

أسباب نجاح المجالس الشعبية في التنمية

عوامل النجاح		رأى المبحوث
عدد	%	
67	55.8	قدرة الوحدة المحلية على زيادة مصادرها المالية الذاتية
92	76.7	تجانس أعضاء المجالس الشعبية
101	84.2	قيام المجالس الشعبية بمبادرات لدعم المشاركة الشعبية في التنمية
105	87.5	قوة شخصية رئيس المجلس الشعبي
118	98.3	وجود مصادر متنوعة للتمويل (ذاتي، منح، مشاركة شعبية..)
116	96.7	الدعم المتوفر للمجلس الشعبي (مركزي - نيابي - شعبي)
87	72.5	استشارة المواطنين في القرارات والمشاريع والموازنة
72	60.0	إشراك المواطنين في اللجان الخاصة بالعمل المحلي
116	96.7	إدراك غالبية الأعضاء لأدوارهم المحددة لهم بالقانون 43 لسنة 1979
112	93.3	وجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة
ن = 120		

أما عن أهم أسباب فشل المجالس الشعبية في التنمية من وجهة نظر المبحوثين فيتضح من الجدول رقم (22) أن عدم تجانس أعضاء المجالس الشعبية وكذا عدم وجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة قد احتلت المرتبة الأولى من حيث الأهمية كسبب من أسباب فشل المجالس الشعبية في التنمية (114 مبحوثاً بنسبة 95%)، ثم جاء ضعف الدعم المتوفر للمجلس الشعبي المحلي في المرتبة الثانية (113 مبحوثاً بنسبة 94.2%)، بينما جاء ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي المحلي في المرتبة الثالثة من حيث الأهمية النسبية (105 مبحوثاً بنسبة 87.5%)، ثم جاء تغليب المصلحة الشخصية على

المصلحة العامة في المرتبة الرابعة (104 مبحوثين بنسبة 86.7%)، والتفاوت في المستوى التعليمي والثقافي بين أعضاء المجالس الشعبية في المرتبة الخامسة (102 مبحوثين بنسبة 85%) وكبر المساحة الجغرافية للوحدة المحلية في المرتبة السادسة (101 مبحوث بنسبة 84.2%) أو ضعف المبادرات المقدمة من المجالس الشعبية في مجال التمويل الذاتي في المرتبة السابعة (99 مبحوثاً بنسبة 82.5%) وكبر الحجم السكاني للوحدة المحلية في المرتبة الثامنة (95 مبحوثاً بنسبة 79.2%) وضعف مشاركة المواطنين في اللجان الخاصة بالعمل المحلي في المرتبة التاسعة (92 مبحوثاً بنسبة 76.7%) وعدم إدراك غالبية الأعضاء لأدوارهم المحددة لهم بالقانون 43 لسنة 1979م في المرتبة العاشرة (88 مبحوثاً بنسبة 73.3%) وفي المرتبة الحادية عشرة والأخيرة جاء عدم استشارة المواطنين في القرارات والمشاريع والموازنة (84 مبحوثاً بنسبة 70%).

جدول (22)

أسباب فشل المجالس الشعبية في التنمية

عوامل الفشل		رأى المبحوث
%	عدد	
79.2	95	كبر الحجم السكاني للوحدة المحلية
84.2	101	كبر المساحة الجغرافية للوحدة المحلية
95.0	114	عدم تجانس أعضاء المجالس الشعبية
87.5	105	ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي
94.2	113	ضعف الدعم المتوفر للمجلس الشعبي
82.5	99	ضعف المبادرات المقدمة من المجالس الشعبية في مجال التمويل الذاتي
70.0	84	عدم إستشارة المواطنين في القرارات والمشاريع والموازنة
76.7	92	ضعف مشاركة المواطنين في اللجان الخاصة بالعمل المحلي
85.0	102	التفاوت في المستوى التعليمي والثقافي بين أعضاء المجالس الشعبية
73.3	88	عدم إدراك غالبية الأعضاء لأدوارهم المحددة لهم بالقانون 43 لسنة 1979
86.7	104	تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة
95.0	114	عدم وجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة
ن = 120		

مما سبق يتبين أن أهم عوامل نجاح المجالس الشعبية قد تركز في تعدد مصادر التمويل ووضوح الأدوار لدى أعضاء المجالس الشعبية والمحددة بالقانون 43 لسنة 1979م وتعديلاته المختلفة وكذا الدعم المتوفر للمجلس الشعبي (مركزي، نيابي وشعبي) ووجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة، أما عن أهم أسباب الفشل فكانت ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي المحلي، وعدم تجانس أعضاء المجالس الشعبية، وضعف الدعم المتوفر للمجلس الشعبي المحلي، وتغليب المصلحة الشخصية على المصلحة

العامّة، في إشارة إلى ضرورة تدعيم عوامل نجاح المجالس الشعبية المحليّة والتي أكدت عليها آراء القيادات التنفيذيّة محل الدراسة، والعمل على إزالة أسباب الضعف، وكذا مراعاة مبادئ الانتقائيّة عند اختيار رؤساء المجالس الشعبيّة، حيث تشير الانتقائيّة في أدبيات العمل المحلي إلى مقدار العناية التي تمّ مراعاتها عند اختيار الأفراد لشغل وظيفة ما.

3-8 حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة

يستعرض الجدول رقم (23) آراء القيادات التنفيذيّة حول حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة، وتبين من بيانات الجدول موافقة الغالبية العظمى من المبحوثين على حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة حيث أقر بذلك (100 مبحوث يمثلون 83.3%) من إجمالي المبحوثين بالعينة، في حين لم ير (8 مبحوثين بنسبة 6.7%) أن هناك أية حساسية من قبل التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة.

جدول (23)

حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة

مدى الموافقة	عدد	%
أوافق تماماً	45	37.5
أوافق	55	45.8
لا أعرف	12	10.0
لا أوافق	8	6.7
لا أوافق على الإطلاق	0	0.0
جملة المبحوثين	120	100.0

والواضح من النتائج أن حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبيّة قد أقر بوجودها غالبية المبحوثين مما يستلزم معه الأخذ بعين الاعتبار مسئولية التنفيذيين عن أعمالهم تجاه الشعبين، وكذا عدالة الشعبين في الحكم على عمل الجهات التنفيذيّة، وكذلك الاهتمام بالتدريب بشكل عام كوسيلة من وسائل بناء القدرة المؤسسية لأعضاء كل من المجلسين الشعبي والتفديزي، والعمل على تنمية المواطننة والانتماء للوحدات المحليّة وتغليب مصالحها على المصالح الشخصية، الأمر الذي يقلل من حساسية كل من المجلسين نحو الآخر.

4-8 مدى قيام المجلس التنفيذي للوحدة المحليّة باختصاصاته

يستعرض الجدول رقم (24) آراء القيادات التنفيذيّة تجاه مدى قيام المجلس التنفيذي للوحدة المحليّة باختصاصاته، وتبين من قيم الدرجات المرجحة أن بحث احتياجات الوحدة المحليّة من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية قد جاء في المرتبة الأولى من حيث الأهمية النسبية (2.85 درجة)، بينما جاءت مهمة معاونة رئيس الوحدة المحليّة في وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية والمالية

اللازمة لشئون الوحدة المحلية فى المرتبة الثانية من حيث الأهمية (2.80 درجة)، فى حين جاءت مهمة قيام المجلس أحياناً بدراسة ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية فى المرتبة الثالثة بمتوسط (2.7 درجة)، وفى المرتبة الأخيرة جاءت مهمة مراقبة تحصيل موارد الوحدة المحلية أياً كان نوعها بدرجة مرجحة بلغت (1.9 درجة).

جدول (24)

مدى قيام المجلس التنفيذى للوحدة المحلية باختصاصاته

الاختصاصات	الدرجة المرجحة	دائماً *		أحياناً		نادرًا		لا يقوم بها مطلقاً	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
معاونة رئيس الوحدة المحلية فى وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية والمالية اللازمة لشئون الوحدة المحلية.	2.80	98	81.7	22	18.3	0	0.0	0	0.0
دراسة ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية من موضوعات	2.70	88	73.3	32	26.7	0	0.0	0	0.0
مراقبة تحصيل موارد الوحدة المحلية أياً كان نوعها	1.90	37	30.8	39	32.5	38	31.7	6	5.0
بحث احتياجات الوحدة المحلية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية	2.85	102	85.0	18	15.0	0	0.0	0	0.0

* أعطيت درجات قيام المجلس التنفيذى باختصاصاته الأوزان التالية : دائماً = 4 ، أحياناً = 3 ، نادرًا = 2 ، لا يقوم بها مطلقاً = 1

5-8 بعض المشكلات التى قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين

يستعرض الجدول رقم (25) أهم المشكلات التى قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين، وتوضح بيانات الجدول أن أهم مشكلة قد تشوب العلاقة بين الطرفين هى وجود صراعات بين القيادات الشعبية والتنفيذية مما يؤدي إلى تعطيل الأعمال بدرجات مرجحة بلغت (2.28 درجة) وفى المرتبة الثانية من حيث الأهمية جاءت مشكلة عدم تفهم كل من المجلسين لطبيعة ودور كل منهما حيال الآخر بدرجة مرجحة بلغت (درجتان).

أما مشكلة محاولة المجلس الشعبي إظهار التنفيذيين في مظهر المخطيء لكسب ود الجماهير فقد احتلت المركز الثالث بدرجات مرجحة بلغت (1.94 درجة)، وفي المرتبة الأخيرة جاءت مشكلة عدم التزام كلا المجلسين باختصاصات كل منهما حيال الآخر بدرجات مرجحة بلغت (1.86 درجة).

جدول (25)

بعض المشكلات التي قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين

الدرجة المرجحة	المشكلات	يحدث دائماً		يحدث		لا يحدث		لا أعرف	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
2.28	وجود صراعات بين القيادات الشعبية والتنفيذية مما يؤدي إلى تعطيل الأعمال	65	54.2	32	26.7	15	12.5	8	6.7
1.94	يحاول أعضاء المجلس الشعبي إظهار التنفيذيين في مظهر المخطيء لكسب ود الجماهير	37	30.8	45	37.5	32	26.7	6	5.0
2.00	عدم تفهم كل من المجلسين لطبيعة ودور كل منهما حيال الآخر.	45	37.5	38	31.7	29	24.2	8	6.7
1.86	عدم التزام كل من المجلسين باختصاصات كل منهما حيال الآخر.	38	31.7	41	34.2	28	23.3	13	10.8

* درجة وجود المشكلات أعطيت استجاباتها الأوزان التالية : يحدث دائماً = 4 ، يحدث = 3 ، لا يحدث = 2 ، لا أعرف = 1

8-6- مدى مشاركة العاملين في المجلس الشعبي في بعض الأنشطة

يستعرض الجدول رقم (26) أهم الأنشطة التي يشارك فيها العاملون في المجلس الشعبي، ويتضح من بيانات الجدول أن هناك خمسة أنشطة رئيسية يشارك فيها العاملون في المجلس الشعبي أهمها وفق آراء القيادات التنفيذية محل الدراسة وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية الجديدة في نطاق الوحدة بدرجة مرجحة بلغت (1.88 درجة)، أما تحديد أنشطة أو مشروعات الوحدة المحلية فقد جاء في المرتبة الثانية (1.82 درجة)، يليه في المرتبة الثالثة تحديد الموارد اللازمة للوحدة المحلية (1.81 درجة)، ثم في المرتبة الرابعة تبنى أفكار ومشروعات جديدة للوحدة المحلية (1.59 درجة)، أما في المرتبة الخامسة والأخيرة فقد جاء تحديد علاقة الوحدة المحلية بغيرها من المنظمات العاملة بالوحدة المحلية (1.51 درجة).

جدول (26)
مدى مشاركة العاملين في المجلس الشعبي في الأنشطة

الأنشطة	الدرجة المرجحة	دائماً		أحياناً		نادراً		لا
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية الجديدة في نطاق الوحدة	1.88	41	34.2	38	31.7	27	22.5	14 11.7
تبني أفكار ومشروعات جديدة للوحدة المحلية	1.59	33	27.5	22	18.3	48	40.0	17 14.2
تحديد الموارد اللازمة للوحدة المحلية	1.81	37	30.8	31	25.8	45	37.5	7 5.8
تحديد أنشطة (مشروعات) الوحدة المحلية	1.82	32	26.7	45	37.5	33	27.5	10 8.3
تحديد علاقة الوحدة المحلية بغيرها من المنظمات العاملة بالوحدة	1.51	22	18.3	41	34.2	34	28.3	23 19.2

* أعطيت استجابات مشاركة العاملين في الأنشطة الأوزان التالية : دائماً = 4 ، أحياناً = 3 ، نادراً = 2 ، لا = 1

9- رؤية حول نظام الإدارة المحلية في مصر

مما سبق عرضه يتضح أن نظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية قد عانى من عدم الاستقرار النسبي حيث صدر حوالي اثنا عشر قانوناً في الفترة من 1960 وحتى 1996 أى في خلال 36 عاماً فقط ، لحق به خلالها العديد من التعديلات التى تدل دلالة واضحة على عدم استطاعة المشرع أن يضع النظام الأمثل أو الأكثر استقراراً للإدارة المحلية في مصر، ذلك النظام الذى يستطيع الصمود أمام التطورات والتغيرات المتلاحقة التى يمر بها عالم اليوم ، فهو تارة على سبيل المثال يأخذ بنظام المجلس المحلى الواحد ثم يستحدث نظام المجلسين الشعبى والتفذي خالقاً بذلك مجالاً للاحتكاك وتضارب الاختصاصات والمصالح بين الشعبين والتفذيين، وهو تارة يأخذ بمسمى الإدارة المحلية ثم الحكم المحلى دون مبرر واضح ثم يعود مرة أخرى لمسمى الإدارة المحلية، وذلك دون تحديد واضح لمفهوم كل منها ولا للفارق الجوهرى الذى يفصل بين المفهومين، كذلك موقف المشرع إزاء مسألة حق الاستجواب والذى منحه المشرع لعضو المجلس المحلى حيناً وقام بسحبه منه حيناً آخر مما يدل على أن الظروف التى يمر بها المجتمع هى العامل المحرك والفعال فى إدخال العديد من التعديلات على القانون وليس مفهوم وفلسفة الإدارة المحلية اللذين يجب الاستناد إليهما عند إقرار أو إلغاء تشريع معين، ويمثل موقف المشرع إزاء حق الاستجواب موقفه إزاء حق تمثيل النساء فى المجالس الشعبية المحلية حيث أوجب المشرع حق النساء فى التمثيل فى المجالس الشعبية المحلية ثم سحب منهن هذا الحق بعد فترة زمنية وجيزة لا تتعدى التسع سنوات هى الفارق الزمنى بين صدور القانون رقم 43 لسنة 1979، والقانون رقم 145 لسنة 1988، كما أخضع المشرع الوحدات المحلية للعديد من أشكال الوصاية التى تدعم مبدأ مركزية التخطيط والإدارة واتخاذ القرار، فى الوقت الذى يجب أن

تسعى فيه التشريعات إلى الأخذ بمبدأ اللامركزية ومحاولة التخلص نهائياً من تبعات المركزية ومساوئها .

وخلاصة القول إن نظام الإدارة المحلية في مصر لازال في حاجة إلى التعديل والإضافة والتفحيز والتهذيب والتركيز للخروج بنص شامل تقلل أخطاؤه وتزداد قدراته على الوفاء بمتطلبات المجتمع المصري، وأن يتم النظر إلى القانون الحالي بتعديلاته المتلاحقة نظرة موضوعية شاملة، في محاولة من المشرع المصري الحكيم لوضع يده على مواطن الخلل وإصلاحها وعلى مواطن الضعف لتقويتها حتى يصل في النهاية إلى النص الجيد الذي ينظم العلاقة بين أجهزة الإدارة المحلية تنظيماً سليماً يضمن نجاح هذا النظام، الأمر الذي سوف ينعكس أثره الإيجابي الحتمي على ظروف حياة المواطن المصري الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فضلاً عن الإسهام الفعلي لهذا النظام الجديد في النهوض بوحدة الإدارة المحلية بمختلف مستوياتها ومن ثم يمكن الاعتماد عليه كمحور رئيسي من محاور التنمية.

الفصل الخامس
أثر تطبيق اللامركزية
على دعم قدرات التنفيذ والشعبين بالمحليات
(تقييم برامج بناء القدرات في تطوير قدرات المحليات)

الفصل الخامس

أثر تطبيق اللامركزية

على دعم قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات

(تقييم برامج بناء القدرات فى تطوير قدرات المحليات)

1- تمهيد:

كثير الحديث عن أهمية نقل السلطات والمسؤوليات إلى المستويات المحلية الأدنى، فهى الأقدر على فهم وتحديد احتياجات مجتمعاتها المحلية، ولكن هل الهياكل الإدارية والتنظيمية فى الوحدات المحلية قادرة على تحمل تلك المسؤولية؟ لقد أثبتت التجربة العملية فى معظم التجارب الدولية أن قدرة الإدارة المحلية على تحمل مسؤولياتها فى إعداد الخطط والموازنات المحلية، يشوبها الكثير من الضعف والقصور بعد عقود طويلة من سيطرة السلطة المركزية، وهنا يصبح التدخل ببناء القدرات المحلية ضرورة حتمية مع التوجه التدريجى لتطبيق اللامركزية.

إن إمكانية قيام الأفراد والمنظمات بأداء وظائفهم بكفاءة وفاعلية واستمرارية هو الهدف النهائى لبرامج بناء القدرات على اختلاف مجالاتها، وحينما تصبح الموارد محدودة والإمكانيات ضعيفة يتم التعويل على العنصر البشرى بشكل أساسى فى إحداث التغيير المنشود. لذا وفى إطار توجه دول العالم نحو اللامركزية من أجل دفع عملية التنمية المحلية وتحسين الخدمات المقدمة أخذاً فى الاعتبار احتياجات وأولويات المواطنين، تم تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية فى مصر، مصاحباً لتدريب مكثف وواسع النطاق لبناء قدرات التنفيذيين والشعبيين فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية، وإن شاب هذا التدريب بعض السلبية، إلا أن أهميته وإيجابياته وأثره المتوقع على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات تدفعنا لدراسته فى هذا الجزء من الدراسة.

2- أهمية التدريب فى بناء قدرات أفراد الإدارة المحلية

1-2 مفهوم بناء القدرات

لمفهوم بناء القدرات العديد من المعانى والتفسيرات التى تعتمد على من يستخدمه والمحيط الذى يُستخدم فيه، فالبعض يُعرفه على أنه " تنمية معرفة ومهارات ومواقف الأفراد والمجموعات تجاه تصميم وإدارة وصيانة وتنمية البنية التحتية التشغيلية والمؤسسية والعمليات ذات الطابع المحلى". وهذا التعريف يركز على تنمية العاملين، فى محيط أوسع يتضمن الوسائل

اللازمة لتحقيق الأهداف الكلية، كما يتضمن تنمية البنية التحتية المؤسسية مثل قضايا الحكم الرشيد واللامركزية والمشاركة العامة(1).

ويعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة القدرات Capacities على أنها "إمكانية قيام الأفراد أو المنظمات بأداء وظائفها بكفاءة وفاعلية واستمرارية"، وهذا التعريف يؤكد على ثلاثة جوانب أساسية، تشمل(2):

- القدرة ليست حالة سلبية بل عملية مستمرة،
- الموارد البشرية وطريقة الانتفاع منها أساسية لتنمية القدرات
- الإطار الكلى الذى تقوم المنظمات بأداء وظائفها من خلاله يعد عنصراً أساسياً فى استراتيجيات تنمية القدرات.

وفى إطار هذا التعريف، فإن القدرة لها بُعدان "تقييم وتنمية"، كالتالى(3):

- تقييم القدرات: وهى عملية تحليلية متعددة الأبعاد لتقييم القدرات فى محيط النظام الأوسع، وكذلك تقييم الأفراد والوحدات داخل هذا النظام، بهدف تكوين الاستراتيجيات ذات الصلة لتنمية القدرات ويمكن القيام بعملية التقييم وفقاً لتحليل نقاط القوى والضعف والفرص والتحديات SWOT.
- تنمية/بناء القدرات: تنمية القدرات لا تفترض بالضرورة أنه لا توجد قدرات على الإطلاق ولكنها تتضمن إعادة تدريب وتقوية قدرات الناس والمنظمات لإنجاز مهامهم خاصة فى ظل محدودية الموارد، كما تتضمن التأكيد على النظام الكلى والبيئة والمحيط الذى من خلاله يعمل ويتفاعل الأفراد والمنظمات والمجتمعات.

ولا يختلف هذا التعريف كثيراً عن تعريف لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD، والذى تتبناه المنظمات المانحة، حيث تُعرف تنمية/بناء القدرات على أنها "العملية التى يزيد بها الأفراد والمجموعات والمنظمات والمؤسسات والمجتمعات من إمكانياتها" وذلك من أجل القيام بوظائفها الأساسية، وحل المشكلات، وتعريف وتحقيق الأهداف، والتعامل مع الاحتياجات التنموية فى إطار أوسع وأسلوب مستمر(4).

وتتسم عملية بناء القدرات بعدة سمات، هي(5):

- عملية تتعدد فيها المتغيرات وتؤثر على بعضها البعض فى إطار متكامل (تدريب العاملين بالمؤسسة يؤثر بالإيجاب على موارد المنظمة، وكفاءة الخدمة، والعلاقة بالمستفيدين).

(1) Stig Enemark, Understanding the Concept of Capacity Building and the Nature of Land Administration Systems, FIG Working Week 2003, p.2-3

(2) UNDP, Capacity Assessment and Development in a Systems and Strategic Management Context, Technical Advisory Paper No. 3, January 1998, p.1

(3) Ibid, p.1

(4) Stig Enemark, op. cit., p. 3-4

(5) ثروت شلبى، مفهوم ومكونات عملية بناء القدرات، كنانة أونلاين <http://www.kenanaonline.com/page/3825>

- تمس طبيعة العلاقة بين المؤسسة والمحيط الذي توجد فيه.
 - تساهم في تحقيق الاستمرارية أو الاستدامة في الوظائف التنموية للمؤسسة.
 - تدخل خارجي منظم، يبتغي تحقيق أهداف محددة ومتعددة، تتمثل في:
 - تنمية قدرات الموارد البشرية، سواء فيما يتعلق ببناء الفرق وتوزيع الأدوار، أو تعبئة الموارد البشرية (في المجتمع المحلي أو داخل المؤسسة).
 - تنمية قدرات إدارة المشروعات والبرامج (التخطيط، التنفيذ، الرقابة).
 - تنمية قدرات النظام ذاته، فيما يتعلق بصنع السياسات والقرارات، والإدارة المالية والمحاسبية، مع المراجعة المستمرة والاستجابة للمتغيرات (عملية التقييم).
 - تنمية القدرات المعلوماتية، أي القدرة على ضمان تدفق المعلومات بكفاءة ويسر، وهو ما يشمل قاعدة البيانات والبحوث والتوثيق.
 - تنمية قدرات بناء العلاقات مع المنظمات غير الحكومية الأخرى على المستويين المحلي والقومي، وكذلك على المستوى الدولي (الشراكة والتشبيك).
- وعلى المستوى المحلي، وتحديدًا مع التوجه نحو اللامركزية، يمكن إدراك القدرات ومن ثم تنميتها وبنائها بأكثر من طريقة، فيمكن إدراك القدرات من أعلى لأسفل، أي من وجهة نظر الموارد المتاحة للوحدات المحلية من أجل تنفيذ السياسات، وذلك حينما تكون قدرة السلطات المحلية على التنفيذ هي الشاغل الرئيسي للحكومات المركزية. أما وجهة النظر الأخرى فتهتم بكفاءة أعضاء الوحدات المحلية، ورؤيتهم للمستقبل وإدراكهم لأدوارهم وقدرتهم على القيام بها⁽⁶⁾.

فالمفهوم الأول متعلق بالقدرات المالية للإدارة المحلية أما المفهوم الثاني فمتعلق بالقدرات البشرية وتحديدًا القدرة التخطيطية والتنفيذية للإدارة المحلية، ورغم أهمية تنمية القدرات المالية إلا أنها تأتي غالباً كمرحلة لاحقة لتنمية القدرات البشرية، فكيف يمكن أن تضطلع الإدارات المالية للوحدات المحلية بتنفيذ سياساتها المالية من حيث الربط والتحصيل أو من حيث استخدام الموارد أمثل استخدام، والرقابة على تلك الاستخدامات، دون أن يكون لديها الكوادر البشرية المؤهلة. لذا فإن بناء القدرات في مجال اللامركزية ينصب بالأساس على القدرات البشرية بكل أهدافها وسماتها التي سبق تعريفها.

2-2- مشاكل الإدارة المحلية في مصر ودور العنصر البشري

تراكمت شكاوى المواطنين من الإدارة المحلية عبر الزمن ما بين عدم تلبية الخدمات المقدمة لتلبية احتياجاتهم (مثل عدم إنارة أو رصف الشوارع، بُعد المدارس وتكدسها، سوء الخدمات الصحية، تدهور حالة المرافق،..... وغيرها من المشكلات)، أو سوء معاملة موظفي الإدارة المحلية والفساد المتفشى في الإدارة المحلية فيما عرف اصطلاحاً بـ (فساد المحليات)

⁽⁶⁾Alastair Cole, Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, French Politics, 2006 p.39

ووصف الكثيرين له (بأنه للركب)، مدلاً على وجود قصور في عملية تقديم الخدمات على المستوى المحلي، ترجع جذورها إلى المشاكل متعددة الأبعاد التي تعاني منها الإدارة المحلية في مصر، منها على سبيل المثال وليس الحصر⁽⁷⁾:

❖ التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات (14 مديرية) وتخضع للإشراف المزدوج من جانب المحافظ والوزير معاً.

❖ عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في رضا المواطنين.

❖ خلل في العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

❖ عدم التوازن بين السلطة والمسئولية، ويشمل ذلك عدم وجود حدود متلى إدارية وتنظيمية وفنية ومالية ولائحية.

❖ غياب معايير تقييم أداء القيادات والعاملين في الوحدات المحلية.

❖ انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية، وعدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية.

وبذلك يمكن القول أن هناك 3 أبعاد لمشاكل الإدارة المحلية (مؤسسي، مالي، بشري)، وفي مقابل تلك المشاكل أو المعوقات، هناك العديد من الحلول التي تركز أساساً على العنصر البشري من القيادات التنفيذية (المحافظ ومسئولى المحافظة) وأعضاء المجالس الشعبية والعاملين في الإدارة المحلية، وصولاً إلى المواطن ممثلاً في منظمات المجتمع المدني وجمعيات المرأة والشباب، من خلال إعطاء الوحدات المحلية مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والقيام بإعداد خططها، وفي إطار من:

❖ المشاركة المجتمعية في عمليات تخطيط وتمويل ومتابعة خطة التنمية المحلية.

❖ تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.

❖ دعم الشفافية والمساءلة في الإدارة المحلية.

ونظراً لما يلعبه العنصر البشري من دور أساسى في الإدارة المحلية تبدأ منه وتنتهى إليه كل مبادرات الإصلاح، فلا بد أولاً من توجيه الدعم الفنى والتدريب المكثف للأفراد المشاركين سواء كتنفيذيين (المجالس التنفيذية) أو كمشرعين ومراقبين (المجالس الشعبية) أو كمستفيدين (منظمات المجتمع المدني).

2-3- التوجه للامركزية والحاجة إلى التدريب

(7) سامى الطوخى، اللامركزية المجتمعية: مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة، شركاء التنمية، 2008، ص 29 - 32

❶ **تقديم الدعم الفني والمساعدة للمستويات المحلية**، ومن ثم فقد جاء القرار الخاص بتنظيم برامج تدريبية توجيهية مكثفة للمسؤولين التنفيذيين والشعبيين، على مستويات المحافظات والمراكز والمدن والقرى في عموم الجمهورية.

❷ **تضافر كافة الجهود على المستوى المحلي**، والتعاون الوثيق بين جميع الفاعلين (تنفيذيين وشعبيين)، فالعلاقة بين الأجهزة التنفيذية المعنية والمؤسسات الشعبية المنتخبة يجب النظر إليها في إطار من التعاون الوثيق والشراكة المستدامة. فالعلاقة ليست تصادمية بأي حال من الأحوال، بل علاقة قوامها التفاهم المشترك، والاحترام المتبادل للأدوار الواضحة، والثقة في أن كل منهما قادر على القيام بأدواره بكفاءة وفعالية، في إطار من التفاوض والحوار المستمر بما يحقق مصلحة المواطنين.

وهذا هو الهدف المزدوج الذي استهدفته برامج بناء القدرات، فمن ناحية توفر الدعم الفني والتدريب اللازم لتطبيق اللامركزية في خطة التنمية المحلية، ومن ناحية أخرى تتيح مجالاً للتعاون والنقاش وعرض المشاكل والتنسيق ما بين التنفيذيين والشعبيين بما يقرب من وجهات النظر ويخدم الصالح العام في نهاية الأمر.

3- المبادرات الدولية في بناء قدرات اللامركزية

لاقى موضوع اللامركزية اهتماماً كبيراً من قبل المنظمات الدولية والجهات المانحة في إطار سعيها لمساعدة الدول النامية على تحسين الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال مبادرات تهدف إلى تقديم الدعم الفني والتمويل اللازم، وقد لعب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة دوراً هاماً في تنسيق جهود المانحين الدوليين لتحقيق الهدف من تلك المبادرات. وبطبيعة الحال اختلف شكل الدعم المقدم ونطاق تقديمه سواء الجغرافي أو القطاعي من دولة لأخرى طبقاً لظروف واحتياجات هذه الدول، ولكن العنصر الأساسي الذي يجمع بين معظم هذه المبادرات كان يتمثل في عمليات بناء قدرات الإدارة المحلية من أجل اضطلاعها بأدوارها ومهامها الجديدة (الموازنة والتخطيط في إطار اللامركزية). لذا فالجزء التالي يعرض سريعاً بعض مبادرات اللامركزية وجانب بناء القدرات في عدد من الدول النامية بما فيها مصر.

3-1 نماذج لبعض مبادرات اللامركزية ودورها في عملية بناء القدرات

(أ) **جنوب السودان**: قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بتنفيذ عدد من المبادرات في جنوب السودان، منها⁽¹¹⁾:

- دعم مشروع بناء قدرات الحكم المحلي الرشيد، في جنوب السودان قبل الانفصال، حيث أدى نقص القدرات التشغيلية والفنية، وضعف المجتمع المدني، ومحدودية الموارد البشرية والمالية، وضعف التجهيزات والمؤسسات العامة، وعدم وجود تشريعات متطورة ومعايير

⁽¹¹⁾ UNDP, Building bridges between the state & the people, Arab countries, August 2010, p. 15-16

للأداء، في جعل الولاية غير قادرة على تفويض السلطات، لذا ركز المشروع على تأسيس هياكل محلية فاعلة وشفافة ومستدامة وقابلة للمحاسبة، والتركيز على تطوير قدرات الموارد البشرية والنظم والإجراءات، بالتأكيد على الأطر المؤسسية والقانونية والإدارية من أجل لامركزية فعالة وتمكين الحكومة المحلية.

■ **برنامج "تعافى الحكومة المحلية"** ويهدف إلى دعم تأسيس السلطات المحلية، ودعم البنية التحتية، والمساعدة الفنية على مستوى حكومة جنوب السودان والمستويات المحلية، وذلك من خلال التدريب واسع النطاق للحكومة على التخطيط ووظائف الإدارة، وتطوير خطط وموازنات التعافى، وبناء المجتمع المدني، بالإضافة إلى إدماج النوع الاجتماعي على مستوى الحكومة المحلية والذي كان التدريب نشاطاً أساسياً له.

(ب) **اندونيسيا:** دعم البرنامج الانمائى للأمم المتحدة عملية اللامركزية من خلال عدد من المشروعات على المستوى المركزى والمحلى، منها⁽¹²⁾:

- **مشروع الجسر Bridge:** من أجل تحسين مستوى تقديم وجودة الخدمات العامة فى المدارس ومراكز صحة المجتمع وتقوية العلاقة بين المواطنين والحكومة المحلية، إذ يقوم هذا المشروع بدعم كل من المجتمع المدني والحكومة فى أدوارهم ومسئولياتهم فى الأقاليم والقطاعات المستهدفة. ويهدف المشروع إلى تعزيز قدرة مسئولى الحكومة المحلية من خلال تطبيق مبادئ الحكم الرشيد، وتحسين الخدمات العامة، وتعزيز المتابعة بتحسين الوصول إلى المعلومات. ويركز المشروع على توضيح وتقوية أوضاع وأدوار ومسئوليات الحكومات الإقليمية من خلال البحث السياسى والدعوة على المستوى القومى، وتأسيس نماذج فعالة وشفافة وقابلة للمحاسبة على المستوى الإقليمى من خلال بناء القدرات فى الأقاليم المختارة.
- **الوصول إلى المعلومات** هو جزء أساسى من استراتيجية المشروع لتمكين المجتمع المحلى والمواطنين، لذا تم إطلاق "مشروع دعم الحكم الرشيد فى المقاطعات" من أجل دعم جهود الحكومة فى توضيح الأدوار والمسئوليات للحكومة الإقليمية. وللمشروع مكونان أساسيان: الأول يدعم تنمية السياسات على المستوى المركزى، والثانى يدعم تنمية القدرات فى الأقاليم الرائدة بالتركيز على الخطة والموازنة (متضمنة عمليات التخطيط بالمشاركة). كما يهدف المشروع أيضاً إلى تنفيذ التقييم الذاتى للقدرات وتصميم خطط واستراتيجيات تنمية القدرات.

(ج) **فيتنام:** من أهم البرامج الذى نفذها البرنامج الانمائى فى مجال اللامركزية⁽¹³⁾:

- **برنامج "دعم الإدارة العامة لمدينة Ho Chi Minh"** والذى يبنى قدرات اللجان والمجالس الشعبية للمدينة فى التخطيط والإدارة، كما يتضمن برنامجاً لتنمية قدرات العاملين والمديرين والمخططين فى الإدارة المحلية بالمدينة، كما يدعم البرنامج تنمية قدرات الحكومات المحلية لتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقديم الخدمات، بهدف إصلاح النهج الحالى من

⁽¹²⁾UNDP, Building bridges between the state & the people, Asia Pacific, August 2010, p. 15-16

⁽¹³⁾Ibid, p. 18-19

أعلى لأسفل بقليل من المشاورات المحلية وبناء القدرات المحلية على كافة المستويات المحلية التنفيذية والشعبية في مجال الموازنة والتخطيط والمتابعة والتقييم وجمع البيانات والإدارة والاستثمار وتحسين الخدمات الصحية والتعليم الابتدائي وحماية الأطفال والاتصالات والتغيرات السلوكية.

- وقد تم تنفيذ مبادرات مماثلة في عدد من المقاطعات تهدف إلى بناء القدرات على أساس المشاركة والاستجابة للنوع الاجتماعي ومتابعة خطط أهداف الألفية على مستوى المقاطعات والمستويات الأدنى. مثل مشروع (تقوية قدرات المستوى دون القومي من أجل متابعة تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية) في مقاطعة Thua Thien Hue، ومشروع (تقوية قدرات الحكومة المحلية في التخطيط والموازنة وإدارة الموارد العامة) في مقاطعات Quang Nam, Vinh Phuc and Tra Vinh.
- كل هذه المشروعات تمثل تغييراً هاماً في الممارسات القديمة بتقديم وترسيخ آليات شفافة وتشاركية للتخطيط والموازنة، مع أدوار هامة للمجالس الشعبية المحلية في محاسبة الجهات التنفيذية عن تحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي.

3-2- مبادرة اللامركزية في مصر

(أ) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP:

بالإضافة إلى تقديم دعم للحكومة في عملية اللامركزية، قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بمصر بدعم تنمية القدرات وتنسيق الأنشطة لتنفيذ استراتيجية اللامركزية القومية (2007-2013). وبهدف بناء القدرات، قدم البرنامج الدعم للحكومة المصرية لتأسيس الشبكة القومية لمعلومات التنمية المحلية NLDIN لاستغلال خدمات تكنولوجيا المعلومات ICT لدعم الشفافية والأداء الكفاء للوحدات المحلية من خلال تقوية هيكل الإدارة المحلية والتأكيد على العلاقات المتشابهة مع الحكومة المركزية المسؤولة عن تنفيذ عملية اللامركزية في مصر، وإمدادهم بالأدوات، والآليات والمعلومات لتمكينهم من أداء وظائفهم في ظل اللامركزية. وأكثر من ذلك، فإن مكون "تنمية القدرات" يركز على بناء وتنمية القدرات من خلال التنمية المحلية والمجالس المحلية (الشعبية والتنفيذية) لدعم تنفيذ عملية اللامركزية. والمكون الأخير في البرنامج هو "وحدة دعم وتنسيق اللامركزية" والتي تشرف على تنفيذ المشروع وتنسيق الدعم المالي للمانحين والجهود القومية في اللامركزية والتأكيد على تمسيها مع الأولويات القومية وتوصيات استراتيجية اللامركزية القومية⁽¹⁴⁾.

(ب) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID:

قامت الحكومة المصرية بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بطرح مشروع مبادرة اللامركزية المصرية "Egyptian Decentralization Initiative-EDI"، حيث تتولى

⁽¹⁴⁾UNDP, Building bridges between the state & the people, Arab countries, August 2010, p. 16-17

الوكالة الأمريكية تمويل وتوفير الدعم الفني والبرامج التنسيق ودعم السياسات لتحسين الكفاءة والفاعلية وزيادة الشفافية والمساءلة لأجهزة الإدارة المحلية، علي أن يتم تنفيذ المشروع علي مرحلتين، الأولى تطبق علي 3 محافظات استرشادية (وهي قنا وأسيوط والبحيرة). وفي المرحلة الثانية يتم إضافة باقي المحافظات.

ويعمل مشروع مبادرة اللامركزية المصرية علي مستوى المحافظات والوحدات المحلية الأدنى لدعم القدرات الإدارية للعاملين بالإدارات المحلية حتى يصبحوا قادرين علي تولي مسؤوليات أكبر بعد نقل المزيد من السلطات لهم من الحكومة المصرية، وذلك من خلال وضع إطار تدريبي قومي للامركزية، تدور أهدافه حول ثلاثة محاور أساسية⁽¹⁵⁾:

(أ) إتاحة موارد مالية ذاتية متنامية للمحليات لتمكينها من الوفاء باحتياجات المجتمع المحلي والاستجابة لتطلعات المواطنين وفقاً لأولوياتهم، ويندرج تحته عدد من الأهداف الفرعية كالاتي:

- يقوم مسئولو الإدارة المحلية بجمع الإيرادات المحلية بفاعلية.
- تقوم المجالس الشعبية المحلية والجهات المحلية المعنية باتخاذ قرارات مستقلة وسليمة فيما يتعلق بتخصيص الإيرادات المحلية.
- يتسم تطبيق نظم الإدارة المالية بالشفافية ويهدف إلى تحسين إدارة الموارد المحلية علي مستوى المراكز.

(ب) تطبيق منهج يعتمد علي المشاركة المجتمعية في التخطيط وتخصيص الموارد المتاحة ومراقبة استخدامها والإشراف علي التنفيذ، ويندرج تحته عدد من الأهداف الفرعية كالاتي:

- وضع وتنفيذ آليات للتخطيط بالمشاركة علي مستوى المحافظة والمركز والمدينة والقرية.
- تنفيذ المشروعات الرئيسية ذات الأولوية في خطة التنمية المتكاملة للمراكز.

(ج) توافر جهاز إداري فعال وإطار قانوني لتمكين الوحدات المحلية من زيادة كفاءتها وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد، ويندرج تحته عدد من الأهداف الفرعية كالاتي:

- تقوم وزارة التنمية المحلية والجهات الحكومية المعنية بوضع خطة طويلة الأجل للامركزية.

- تقوم المنظمات غير الحكومية بحشد جهودها تأييداً للنظام اللامركزي (علي المستوي القومي والمحلي).
- تطبيق النظم والهيكل التي تدعم نظام الشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة لطلبات واحتياجات المواطنين علي جميع المستويات المحلية.
- تقدم المعاهد التدريبية والمتخصصة المنهج التدريبي العلمي القومي الخاص باللامركزية.

⁽¹⁵⁾ صلاح حلمي ، ورقة عمل عن مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، شركاء التنمية، 2008، ص 2-3
EDI, Overview of EDI Training in Local Pilot Programs, unpublished document

4- مجالات برامج بناء القدرات فى مبادرة اللامركزية المصرية⁽¹⁶⁾

ومن أجل تحقيق الأهداف سالفة الذكر، تم عقد الكثير من الدورات لبناء وتنمية قدرات العاملين فى المحليات (تنفيذيين وشعبيين) فى إطار مبادرة اللامركزية فى كل محافظات مصر، وقد تعددت مجالات التدريب لتلبية للأهداف المتعددة منه، وذلك على النحو التالى:

1-4 برنامج المالية العامة:

من أجل التمكين المالى للإدارة المحلية بإتاحة موارد مالية متنامية لها، لابد من البدء أولاً بتطوير الإدارات المالية وعمليات التحصيل (جانب الإيرادات) وتعظيم دور الإدارات المحلية فى تخصيص النفقات التي لها صلة بالخدمات العامة الرئيسية (جانب النفقات). لذا، وكما يوضح الجدول رقم (27)، انصبت موضوعات هذا البرنامج حول:

- اللامركزية المالية: المدخل والمفاهيم،
- تعزيز الإيرادات المحلية وتخصيص الموارد،
- تعزيز متابعة المجالس الشعبية المحلية للإيرادات المحلية،
- تعزيز نظم الإدارة المالية.

والمستهدفون من هذا البرنامج فى الأساس هم أعضاء لجان الخطة والموازنة بالمجالس الشعبية المحلية والمسئولون التنفيذيون على مستوى المحافظات والمراكز، حيث تضمن هذا البرنامج كيفية زيادة الموارد المالية المحلية الذاتية وتخصيصها للاستخدامات المختلفة طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم 1979/43، من خلال التدريب على كيفية تقدير الإيرادات وفقاً لموارد التمويل المتاحة فى المراكز والقرى. كما تم عقد ورشة عمل عن "اللامركزية والإدارة الحديثة للخزانة" فى 2007 حضرها عدد من المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية ومستشاري وزير المالية ودار موضوعها الأساسى حول "كيفية تنفيذ نظام حساب الخزانة الموحد".

2-4 برنامج التخطيط بالمشاركة

يعتبر التخطيط التنموي الشامل المتكامل أداة أساسية لمساعدة أجهزة الإدارة المحلية على القيام بدورها التنموي، حيث تهدف الخطط التنموية المتكاملة للمراكز "Integrated District Development Plans-IDDP" إلى الوصول إلى قرارات حول بعض القضايا مثل الموازنات السنوية وإدارة الأراضي وتعزيز التنمية الاقتصادية المحلية والتحول المؤسسي بالاعتماد على المشاركة، وتدور موضوعاته، كما يوضح الجدول رقم (28)، حول:

- التخطيط بالمشاركة (المرأة - الشباب - المنظمات غير الحكومية).
- بناء قدرات مجموعات العمل فى التخطيط بالمشاركة (مستوى القرية والمدينة).
- تقييم احتياجات المجتمع ومراجعة أولوياته، ووضع خطط القرى والمدن.

(16) تم الاسترشاد فى هذا الجزء بـ:

صلاح حلمي، ورقة عمل عن مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، شركاء التنمية، 2008
EDI, Overview of EDI Training in Local Pilot Programs, unpublished document

- مراجعة وتضمين خطط القرى والمدن فى خطط المديرىات القطاعية.
- تكامل خطط القرى والمدن على مستوى المراكز .
- متابعة تنفيذ خطط التنمية المتكاملة للمراكز .
- تحديد وترتيب أولويات احتياجات التنمية المحلية: أدوات المجالس الشعبية والتنفيذية.

وفى إطار التدريب تم التأكيد على عدد من المبادئ الأساسية لعملية التخطيط التنموي المتكامل للمراكز متمثلة فى: تعزيز المؤسسات والهيكل الحالية (مثل لجان الخطة والموازنة التابعة للمجالس الشعبية المحلية)، تمثيل كل الأطراف المشاركة وإشراك الفئات المحرومة والمهمشة (المرأة، والشباب، وصغار المزارعين، والمعاقين....)، إرساء قواعد الشفافية (نشر كل القواعد واللوائح التي تحكم الخطط التنموية للمراكز بشكل علني) حتى يمكن لكافة الأطراف المشاركة فى التعديل والموافقة علي الخطة منذ لحظة البدء فيها.

وهذا التدريب موجه للأعضاء فى المجالس الشعبية والتنفيذية ومنظمات المجتمع المدني، وقد ركز التدريب على وضع تصور مشترك لعملية اللامركزية للجهات الرئيسية المعنية فى الجهاز التنفيذي للدولة وأعضاء المجالس الشعبية والقيادات المحلية وممثلين من المجتمع المدني (المرأة والشباب والجماعات المهمشة)، حتى تصبح هذه المجموعات قادرة علي العمل بأسلوب المشاركة المنظمة لإعداد الخطط التنموية المتكاملة للمراكز .

3-4 برنامج الإدارة المحلية

يهدف هذا النوع من التدريب إلى تطبيق النظم والهيكل والعمليات التي تدعم الشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة لاحتياجات المواطنين، من خلال تدريب أعضاء المجالس الشعبية علي استخدام الصلاحيات الممنوحة لهم، لذا فإن هذا البرنامج موجه أساساً لأعضاء المجالس الشعبية بالاشتراك مع عدد من التنفيذيين، وكما يوضح الجدول رقم (29) فإن موضوعات هذا التدريب تدور حول:

- أدوار ومسئوليات أعضاء المجالس الشعبية المحلية
- القيادة، وإدارة الجلسات، والاتصالات
- أدوار ومسئوليات لجنة الخطة والموازنة بالمجالس الشعبية المحلية
- تحسين إدارة مشروعات التنمية المحلية
- التقارير كأداة للتخطيط والتقييم
- التفكير النقدي فى حل المشاكل وصنع القرار
- تقوية لجنة تطوير المجالس المحلية ودعم اللامركزية ALCDDS

جدول رقم (27)

بيان بموضوعات برنامج المالية العامة والمشاركين فيها

المشاركون	المجموعات المستهدفة							المحافظة	عدد الأيام	الموضوع	
	المجلس التنفيذي المحلي			المجلس الشعبي المحلي			المجتمع المدني				
	القرية	المركز	المحافظة	القرية	المدينة	المركز					المحافظة
31		•	•			•	•		قنا	1	اللامركزية المالية: المدخل والمفاهيم
75		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا المنيا	1	مؤتمر "نظام حساب الخزانة الموحد"
تعزيز الإيرادات المحلية وتخصيص الموارد											
219		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	مقدمة نظرية
76		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	كيفية التطبيق
249		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	تكلفة وتسعير الخدمات المحلية
23			•				•		أسيوط	1	حسابات مديرية الصحة
تعزيز متابعة المجالس الشعبية المحلية للإيرادات المحلية											
294		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	الإطار المالي والقانوني
152		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	تطبيقات على الموازنة العامة والحساب الختامي
205		•	•			•	•	•	أسيوط البحيرة	1	جلسات الاستماع العامة
تعزيز نظم الإدارة المالية											
107		•	•			•	•		أسيوط قنا	2	مقدمة عن الرقابة المالية
129		•	•			•	•		أسيوط قنا	2	التعريف بفجوات الرقابة
135		•	•			•	•		أسيوط البحيرة قنا	2	مقابلة فجوات الرقابة
99		•	•			•	•		أسيوط قنا	2	تطبيق نظام حسابات التكلفة والإدارة المعدل على المشروعات المحلية

المصدر: وحدة دعم اللامركزية EDI

جدول رقم (28)

بيان بموضوعات برنامج التخطيط بالمشاركة والمشاركين فيها

المشاركون	المجموعات المستهدفة								عدد الأيام	الموضوع	
	المجلس التنفيذي المحلي			المجلس الشعبي المحلي			المجتمع المدني				
	القرية	المركز	المحافظة	القرية	المنينة	المركز		المحافظة			
2040	•	•		•	•				أسبوت البحيرة قنا	2	مقدمة حول التخطيط بالمشاركة
								•	البحيرة أسبوت	2	التخطيط بالمشاركة: المرأة – الشباب – NGO's
2475	•	•		•	•			•	أسبوت البحيرة قنا	15	بناء قدرات مجموعات العمل فى التخطيط بالمشاركة (مستوى القرية والمدينة)
1445	•	•		•	•			•	سيوط البحيرة قنا	15	تقييم احتياجات المجتمع
2985	•	•		•	•			•	أسبوت البحيرة قنا	5 – 10	مراجعة أولويات المجتمع والانتهاء من وضع خطط القرى والمدن
924	•	•	•	•	•	•		•	أسبوت البحيرة قنا	5 – 10	مراجعة وتضمين خطط القرى والمدن فى خطط المديريات القطاعية
300	•	•		•	•	•		•	أسبوت البحيرة قنا	15	تكمال خطط القرى والمدن على مستوى المراكز
760	•	•	•	•	•	•		•	أسبوت البحيرة قنا	4	متابعة تنفيذ خطط التنمية المتكاملة للمراكز*
12.725	•	•	•	•	•	•	•		29 محافظة	2	تحديد الاحتياجات وأولويات خطة التنمية المحلية: أدوات الشعبين والتنفيذيين**

* مدة التدريب: 4 أيام تدريب رسمي + 10-15 مساعدة فنية خلال العام

** التدريب عبارة عن 1 يوم مراجعة عامة للتنفيذيين والشعبين معاً + 1 يوم منفصل للتنفيذيين والشعبين

المصدر: وحدة دعم اللامركزية EDI

جدول رقم (29)

بيان بموضوعات برنامج الإدارة المحلية والمشاركين فيها

المشاركون	المجموعات المستهدفة								عدد الأيام	الموضوع	
	المجلس التنفيذي المحلي			المجلس الشعبي المحلي				المجتمع المدني			
	القرية	المركز	المحافظة	القرية	المدينة	المركز	المحافظة				
3667	•	•	•	•	•	•	•	•	اسيوط البحيرة قنا	2	أدوار ومسؤوليات أعضاء المجالس الشعبية المحلية
479	•	•	•	•	•	•	•		اسيوط البحيرة قنا	2	القيادة، إدارة الجلسات، والاتصالات
127	•	•	•	•	•	•			اسيوط البحيرة قنا	2	أدوار ومسؤوليات لجنة الخطة والموازنة بالمجالس الشعبية
90		•	•			•	•		اسيوط قنا	2	تحسين المشروعات المحلية: الإطار التشريعي والمالي
163		•	•			•	•		اسيوط البحيرة قنا	2	تحسين المشروعات المحلية: تقييم الأداء وتحسين الإدارة
251		•	•						اسيوط البحيرة قنا	1	تحسين إدارة مشروعات التنمية المحلية: الزيارات الميدانية
305	•	•	•	•	•	•			اسيوط قنا	2	التقارير كأداة للتخطيط والتقييم
543					•	•	•		المنيا	2	التفكير النقدي في حل المشاكل وصنع القرار
39						•	•		المنيا	2	تدريب المدربين TOT
تقوية لجنة تطوير المجالس المحلية ودعم اللامركزية ALCDDS											
115 214 316 420 515								•	المنيا لكل نمودج	2	التخطيط الاستراتيجي التخطيط والمحاسبة المالية جمع الهبات والتبرعات الدعوة والشبكات كتابة العروض والمقترحات

المصدر: وحدة دعم اللامركزية EDI

وقد تم استخدام البؤر الحوارية وجلسات الاستماع الجماهيرية خلال التدريب لزيادة درجة المشاركة، والتأكد من أن المتدربين لديهم معرفة قوية بأدوار ومسؤوليات المجالس الشعبية. وقد ركز المحتوى التدريبي علي كيفية تفعيل السلطات الرئيسية التي ينص عليها قانون الإدارة المحلية والتي لم تكن مفعلة من قبل مثل:

- متابعة نفقات القرية التي يتم تمويلها من صناديق الخدمات والتنمية .
- استخدام أعضاء المجالس الشعبية حق الاستجواب وطلبات الإحاطة للمجالس التنفيذية.
- تفعيل لجان المجالس الشعبية غير المفعلة.
- استخدام المجالس الشعبية لآليات المشاركة لإشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرارات .

كما قام التدريب بتزويد المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية بالمعرفة اللازمة لتحسين نظم تقديم التقارير والدورات المستندة النموذجية والضوابط الداخلية السليمة.

4-4 برنامج الوعي العام

يهدف هذا النوع من التدريب إلى تنمية مهارات الاتصال والتواصل واستثارة الوعي العام، وذلك من أجل حشد التأييد والاستجابة لمتطلبات اللامركزية، وتنمية مهارات الاستماع والتواصل مع مطالب المواطنين، وهو موجه لبعض أعضاء المجالس الشعبية والتنفيذية ومنظمات المجتمع المدني، وكما يوضح الجدول رقم (30)، تدور موضوعاته حول:

- مهارات الاتصال: تخطيط حملة الوعي العام
- مقدمة حول اللامركزية والوعي العام

جدول رقم (30)

بيان بموضوعات برنامج الوعي العام والمشاركين فيها

المشاركون	المجموعات المستهدفة							المحافظة	عدد الأيام	الموضوع
	المجلس التنفيذي المحلي			المجلس الشعبي المحلي			الاجتمع المعنى			
	القرية	المركز	المحافظة	القرية	المنينة	المركز				
218			•				•	اسيوط البحيرة قنا	2	مهارات الاتصال: تخطيط حملة الوعي العام
198		•	•			•	•	اسيوط البحيرة قنا	1	مقدمة حول اللامركزية والوعي العام

المصدر: وحدة دعم اللامركزية EDI

5-4 برنامج مهارات تكنولوجيا المعلومات

من أجل تحسين عملية إدارة البيانات المالية وتحصيل الإيرادات وتطوير عمليات الصناديق المحلية، يهدف المشروع إلى تطوير نظم التخطيط والموازنة ونظم الإدارة المالية والمراجعة. وتعتبر الميكنة من الأمور الضرورية لتحديث نظام الإدارة المالية علي المستوى المحلي، لذا تم تقديم مجموعة من الدورات التدريبية حول مهارات تكنولوجيا المعلومات، وكما يوضح الجدول رقم (31)، تدور موضوعاته حول:

- مهارات الحاسب الأساسية (ويندوز، وورد، اكسيل)،
 - مهارات الحاسب المتخصصة (قواعد البيانات، الأوراكل، (A+،)،
 - مركز خدمة المواطن،
 - تطبيقات (المحاسبة، المشروعات المحلية، الأمانة العامة للمجالس الشعبية).
- وهذا النوع من التدريب موجه أساساً للعاملين في الإدارة المحلية من موظفين ومديرين، من أجل تأهيلهم لإدارة نظام الحسابات الحكومية المُمَكِّن ومراكز خدمة المواطنين.

جدول رقم (31)

بيان بموضوعات برنامج مهارات تكنولوجيا المعلومات والمشاركين فيها

المشاركون	المجموعات المستهدفة								المحافظة	عدد الأيام	الموضوع
	المجلس التنفيذي المحلي			المجلس الشعبي المحلي				المجتمع المدني			
	القرية	المركز	المحافظة	القرية	المدينة	المركز	المحافظة				
738		•	•			•	•		اسيوط البحيرة قنا	12	مهارات الكمبيوتر الأساسية ويندوز وورد أكسيل
18		•	•						اسيوط البحيرة قنا	14	مهارات الكمبيوتر المتخصصة (Windows 2003 Server Administration)
8			•						اسيوط البحيرة قنا	14	مهارات الكمبيوتر المتخصصة (SQL Server Database)
8			•						اسيوط البحيرة قنا	14	مهارات الكمبيوتر المتخصصة (Oracle Database)
22		•	•						اسيوط البحيرة قنا	12	مهارات الكمبيوتر المتخصصة (A+)
130		•							اسيوط البحيرة قنا	1	مركز خدمة المواطنين (توجيه الأعمال)
47		•							اسيوط البحيرة قنا	2	مركز خدمة المواطنين (خدمة المواطنين)
314		•	•			•	•	•	اسيوط البحيرة قنا	5 - 11	تطبيقات البرامج: 1- المحاسبة 2- CSC 3- المشروعات المحلية 4- الأمانة العامة للمجالس الشعبية

المصدر: وحدة دعم اللامركزية EDI

5- دليل تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

دليل تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية، هو دليل شارح للخطوات والإجراءات التي تمر بها عملية وضع خطط التنمية المحلية على جميع المستويات. وتلتزم الوحدات المحلية بما ورد في الدليل من معايير وإجراءات لوضع خططها التنموية، وتقديم تقارير مالية دورية حول مستوى تقدم العمل في المشروعات ونتائجها وآثارها التنموية على مجتمعاتها سوف يكون له أكبر الأثر في ترسيخ التوجه نحو اللامركزية وتحقيق التنمية على المستويين المحلي والقومي⁽¹⁷⁾. ويتكون هذا الدليل من 13 دليلاً مجعاً خاصاً بالتخطيط والتمويل والمتابعة للتنفيذيين والشعبيين على المستويات المحلية المختلفة في ظل تطبيق اللامركزية⁽¹⁸⁾.

(17) وزارة التنمية المحلية، دليل تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية 2010/2009، ص 4
(18) الأمانة منشورة على موقع وزارة التنمية المحلية www.mold.gov.eg

5-1 المحاور المتعددة لأدلة تطبيق اللامركزية

تتميز أدلة تطبيق اللامركزية ببساطتها وكثرة تفاصيلها، بما يتوافق والغرض منها والخاص ببناء قدرات المجالس التنفيذية والشعبية في عمليات إعداد وتمويل ومتابعة خطة التنمية للوحدات المحلية على جميع مستوياتها (المحافظة/المركز/المدينة العاصمة/القرية/الحي) مميزة في ذلك بين المحافظات الحضرية والريفية في إطار من تكامل الأدوار بين التنفيذيين والشعبيين، وبذلك يمكن التمييز بين ثلاثة محاور أساسية للأدلة التدريبية، كالتالي:

(أ) نوعية التدريب:

رغم أن هذا النوع من التدريب تطبيقي بطبيعته ويهدف إلى إكساب المتدربين المهارات والأدوات اللازمة لتعديل وتطوير المهام المسندة إليهم، لكن نجد أن الأدلة تتضمن التالي:

● **جانب نظري:** إعطاء خلفية نظرية والتعريف بالموضوع وأهم أركانه، حيث تم التركيز على عدد من العناصر والمبادئ الأساسية الحاكمة للتطبيق مثل:

- تعريف اللامركزية والتأكيد على أنها المشروع القومي الذي تنفذه المحليات بمساعدة ودعم الحكومة، لتمكين المحليات من وضع خططها التنموية بنفسها.
- تعدد مستويات اللامركزية، فهي لا تقتصر فقط على مستوى المحافظة بل تمتد إلى المستويات المحلية الأدنى، في إطار تقسيم واضح للأدوار بين التنفيذيين والشعبيين.
- هناك دور داعم ومساند من المستوى المركزي، ودور ريادي للسيد المحافظ.
- التأكيد على أهمية المتابعة والمساءلة بشقيها (السياسي - المالي).

● **فني/تطبيقي:** تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية (5 برامج)، يحكمه معايير للتوزيع قام الدليل بإيضاحها من خلال أمثلة رقمية توضح أسس ومعايير توزيع الاعتمادات المخصصة للمستويات المحلية المختلفة، كما يتضمن الدليل مرفقات تحوي النماذج والاستمارات التي يقوم كل من التنفيذيين والشعبيين باستخدامها في مراحل عرض ومناقشة الموارد الحكومية والذاتية لكل مستوى محلي، وعند إعداد ومناقشة واعتماد خطط التنمية المحلية لهذه المستويات، وكذلك في مخاطبة الجهات المعنية، مثل (محاضر اجتماع لجنة الخطة والموازنة بالمجلس الشعبي، مقترح توزيع الاعتمادات، مقترح خطة المشروعات المشتركة، ملف مشروع تنموي للعام المالي، نموذج خطة تنمية الوحدة المحلية).

(ب) المتدربين المستهدفين:

تختلف مهام التنفيذيين عن الشعبيين عند قيامهم بالإعداد لخطة التنمية، فالتنفيذيون هم من يملكون الأدوات والخبرات الفنية، بينما الشعبيون هم المراقبون وهم الأكثر تواصلًا مع المواطنين، وهو ما تم إدراكه من خلال عمل أدلة منفصلة لكل من التنفيذيين والشعبيين، مراعية في ذلك التالي:

❶ **التنفيذيين:** يقع على عاتق السلطة التنفيذية الكثير من المهام فى ظل اللامركزية، حيث تتولى إعداد مقترح خطة تنمية الوحدة المحلية، فى ضوء الاعتماد المخصص للوحدة، مع إعداد ملف تفصيلي عن كل مشروع "ملف مشروع تنموي"، ثم يتم إرسال مقترح خطة تنمية الوحدة المحلية إلى المجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية، كما تلتزم إدارة التخطيط بالمحافظة أو المركز بإعداد مقترح خطة المشروعات المشتركة وإعداد ملف تفصيلي عن كل مشروع مشترك.

❷ **الشعبيين:** تلعب لجنة الخطة والموازنة بالمجلس الشعبي المحلي دوراً هاماً فى دراسة وإبداء الرأى فى التقارير المحولة لها من المستوى التنفيذى حول الاعتمادات المخصصة للوحدة المحلية وكيفية توزيعها وفقاً لأسس التوزيع، وخطة التنمية المحلية المقترحة والمشروعات المشتركة فى ضوء هذه الاعتمادات، وهو الدور الذى لم يكن مُفعلاً من قبل، وللمجلس الشعبي حق الاعتراض واقتراح إدراج أو حذف مشروعات، كما للمجلس الشعبي دور هام فى عملية المتابعة والمساءلة وطلب الاستجابات.

(ج) المستوى المحلى

هناك عدة خطوات يجب القيام بها فى سبيل إعداد خطة التنمية المحلية، إلا أن إجراءات وأساليب العمل والمخصصات تختلف على مستوى الوحدات المحلية المختلفة، والتي تختلف بدورها ما بين المحافظات الحضرية والريفية، لذا تهدف هذه الأدلة إلى الوصول إلى أدنى مستوى محلى ممكن، مميزة بين مهام وأدوار كل مستوى، كالتالى:

❸ **المحافظات الحضرية:** ينطبق مفهوم المحافظة الحضرية على عدد محدود من المحافظات المكونة من مدينة واحدة (القاهرة-الإسكندرية-بورسعيد-السويس)، يتدرج المستوى المحلى لتلك المحافظات من المحافظة إلى الحى، وبطبيعة الحال تختلف أدوار ومهام السلطة التنفيذية فى كل مستوى منها، فالمحافظة تقوم بتقسيم الاعتمادات وفقاً لأسس التوزيع واقتراح المشروعات المشتركة، وإخطار الأحياء بها، ثم تجميع خطط الأحياء مع المشروعات المشتركة المقترحة، لتخرج بذلك بخطة المحافظة.

❹ **المحافظات الريفية:** يختلف الوضع فى المحافظات الريفية من ناحية التقسيم الإدارى وأسس التوزيع التى تتم بناء عليه، حيث يتدرج المستوى المحلى بها من المحافظة إلى المركز إلى الوحدات المحلية الريفية أو الحضرية بالإضافة إلى المدينة عاصمة المحافظة، ولكن يمكن القول أن دورة الأعمال لا تختلف كثيراً حيث يقوم المستوى الأعلى باحتجاز جزء من الاعتمادات للمشروعات المشتركة وتوزيع الباقي على المستوى الذى يليه والذى يقوم بنفس الشئ للوحدات الأدنى، التى تقوم بدورها بوضع خططها المقترحة وإرسالها للمستوى الأعلى الذى يقوم بتجميعها وإرسالها للمستوى الأعلى منها حتى نصل إلى خطة المحافظة.

(د) مراحل عملية التخطيط

تمر عملية إعداد خطة التنمية المحلية بالعديد من المراحل وتحديدًا التخطيط والتمويل والمتابعة، وذلك على النحو التالي:

❶ **التخطيط والتمويل:** تستهدف أدلة "معايير تطبيق اللامركزية المالية" التعرف على الكيفية (الخطوات والإجراءات وأساليب العمل) التي يتعين على كل من التنفيذيين والشعبين الالتزام بها في توزيع الاعتمادات المخصصة للمستويات المحلية المختلفة وفي إعداد خطط التنمية على هذه المستويات، والتي تتضمن أيضاً شكلاً أو آخر من أشكال رقابة السلطة التشريعية المتمثلة في المجالس الشعبية لعملية التخطيط والتمويل التي تقترحها السلطة التنفيذية.

❷ **المتابعة:** للتأكيد على دور المجالس الشعبية في متابعة تنفيذ خطط التنمية المحلية، استهدف "دليل المجلس الشعبي المحلي لمتابعة تنفيذ مشروعات خطة التنمية المحلية" المساهمة في توضيح دور المجالس الشعبية المحلية في عملية متابعة مشروعات التنمية المحلية التي تتم في الوحدات المحلية المختلفة. والدليل مشتق من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ولائحته التنفيذية، حيث تضمن الدليل الأساليب المختلفة التي يمكن للمجالس الشعبية المحلية استخدامها في متابعة ورقابة عمليات التخطيط والموازنات المحلية، حتى يتم تفعيلها لإحكام الرقابة والمتابعة والمساءلة على خطط التنمية المحلية.

2-5 تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات: أدوات الشعبين والتنفيذيين^(١٩)

أوضحت التجربة أن تطبيق واستخدام الأدلة الإرشادية الخاصة بالتخطيط والتمويل والمتابعة في ظل اللامركزية، يحتاج إلى مجموعة من المواد التدريبية المساعدة في موضوعات معينة، مثل تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند وضع الخطة، ومن ثم شرعت "وحدة دعم اللامركزية" في توفير هذه المادة التدريبية لتعاون الأجهزة التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية في القيام بأدوارها. وعليه فإن المادة التدريبية والمعنونة "إعداد خطط التنمية المحلية: الأدوار والأدوات" تهدف إلى توضيح دور وأدوات الشعبين والتنفيذيين في تحديد الاحتياجات المحلية وترتيب الأولويات عند إعداد خطة التنمية المحلية ببرامجها الخمسة.

ويعتمد تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات المحلية على آلية التخطيط بالمشاركة، حيث يتم تفعيل الأدوار القيادية للمجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية في جعل خطة التنمية المحلية أكثر استجابة للاحتياجات المحلية، بما يساهم في تحقيق التنمية المتكاملة والشاملة. وتبدأ عملية تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات في القرية، والمدينة، والحي، بينما يتولى مستوى المركز تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات للمشروعات المشتركة، التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاقه، ثم يتولى مستوى المحافظة القيام بنفس العملية للمشروعات

^(١٩) وزارة التنمية المحلية، تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات: مادة تدريبية داعمة لأدوات التخطيط المحلي للشعبين والتنفيذيين، القاهرة 2010، ص 1-2

المشتركة، التي تخدم أكثر من مركز في حالة المحافظة الريفية أو تخدم أكثر من حي في حالة المحافظة الحضرية.

وتختلف الأدوات التي يستخدمها الشعبيون عن التنفيذيين بطبيعة عمل كل منهما، فتمثل أدوات المجالس الشعبية في:

- إعداد قائمة استرشادية بالاحتياجات المحلية وفقاً لأولويات المواطنين.
- خريطة الاحتياجات والخدمات (رصد كل الخدمات والموارد المتوفرة في الوحدة المحلية، وتسجيل الاحتياجات في القطاعات المختلفة).
- جلسات الاستماع الجماهيري (دعوة عناصر شعبية أو فنية مؤثرة أو متأثرة بصناعة القرار وصولاً لدرجة عالية من المشاركة المجتمعية).

أما أدوات الجهاز التنفيذي فتمثل في:

- تحليل الوضع الراهن باستخدام الأدوات الفنية (الخريطة المعلوماتية - التعدادات - النشرات الدورية للمديريات)
- تحديد الاحتياجات وحصر المشروعات المقترحة على مستوى كل برنامج باستخدام تحليل (نقاط القوى والضعف والفرص والتهديدات SWOT)
- اختيار المشروعات على مستوى كل برنامج باستخدام عدد من المعايير
- ترتيب أولويات المشروعات المقترحة للبرامج الخمسة وفقاً لدرجة الإلحاح، وعدد المستفيدين، ومدى استكمال مشروعات قائمة.....

6- وصف العملية التدريبية (مدخلات - أنشطة - مخرجات)⁽²⁰⁾:

لنجاح عملية التدريب هناك حاجة لتوفير المكان المناسب والأدوات اللازمة للتدريب، ودقة اختيار كل من المدربين والمتدربين، والتتسيق على جميع المستويات، وترتيب برنامج الدورة التدريبية، وذلك بالأسلوب الذي يضمن الحصول على أعلى عائد من التدريب، ويعرض الجزء التالي وصف العملية التدريبية خاصة المتعلقة ببرامج "تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات".

1-6 مدخلات العملية التدريبية:

(أ) وصف التدريب:

- مكان التدريب: (خارجي) خارج مكان العمل ويقوم به عدد من المحاضرين الخارجيين.
- مستوى التدريب: فني/تطبيقي في الأساس مع وجود مقدمات نظرية للموضوع.
- مرحلة التدريب: قبل التطبيق، حتى يتمكن الأفراد من إنجاز المهام الجديدة المسندة لهم.

⁽²⁰⁾ تم الاسترشاد في هذا الجزء بأراء المتدربين وتقارير بعض المحافظات مثل محافظة الفيوم
<http://www.fayoum.gov.eg/Decentralization/reports/default.aspx>

رابطه الأقصر <http://www.luxorlink.com/luxor32.html>
ونفائج مقابلة شخصية مع م/ مخلص جرجي أسعد، مدير بناء القدرات - مبادرة اللامركزية المصرية- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، القاهرة في الخميس 14 / 4 / 2011

(ب) اختبار المدربين:

- فى البداية استعانت وزارة التنمية المحلية بعدد كبير من المدربين المؤهلين للمشاركة فى التدريب على مجموعة الأدلة الإجرائية الخاصة بتطبيق اللامركزية بعد إعطائهم التوجيه اللازم عن البرنامج والمواد التدريبية....، حيث تم ترشيح 130 مدرباً منهم للمشاركة فى تدريب "تحديد الاحتياجات وأولويات خطة التنمية: أدوات التخطيط للشعبيين والتنفيذيين" - الذى تم تنفيذه على نطاق واسع شمل كل المحافظات، ثم تم تصفيتهم إلى 47 مدرباً بناءً على عدد من معايير الأداء، ثم حصلوا على توجيه حول محتوى التدريب لمدة يومين، ثم تم إعطاؤهم بعد ذلك أدوات التدريب (مادة التدريب، دليل مدرب، العرض، اختبارات قبلية وبعدية).

(ج) تجهيزات التدريب:

- القاعات التدريبية: تم تجهيز قاعات تدريبية على مستوى عالى (مثل قاعات ديوان عام المحافظة وغيرها من القاعات) مع توفير وسائل الاتصال السمعية والبصرية.
- المساعدات التدريبية: تم تكليف منسق عام من المحافظة بتقديم كافة المساعدات حتى يتسنى تنفيذ ملف التدريب (تنظيم العملية التدريبية، التنسيق مع المراكز المختلفة، إخطار المستهدفين قبل التدريب بوقت كافى، مرافقة المحاضرين).
- وسائل انتقال: تم توفير وسيلة انتقال لأماكن التدريب المختلفة.

2-6 أنشطة العملية التدريبية:

(أ) برنامج الدورة التدريبية:

- أُخذت معظم الدورات التدريبية نمطاً واحداً عبارة عن محاضرات نظرية/تطبيقية، ماعدا برنامج "متابعة تنفيذ خطط التنمية المتكاملة للمراكز" حيث حصل المتدربون على تدريب لمدة 4 أيام مع 10-15 يوم دعم فنى خلال العام، وبرنامج "الزيارات الميدانية لتحسين إدارة المشروع" والذى هو عبارة عن يوم ميدانى فى إحدى المحافظات.
- وكذلك برنامج "تحديد احتياجات وأولويات التنمية المحلية: أدوات المجالس الشعبية والتنفيذية" والذى يتم تطبيقه فى كل المحافظات على مدار يومين، اليوم الأول من البرنامج مشترك بين القيادات التنفيذية والشعبية على مستوى الوحدة من أجل:
- ① التعرف بملامح النظام المحلى اللامركزى وأدوار كل من التنفيذيين والشعبيين فى إطار اللامركزية فى مصر.
 - ② خطة التنمية المحلية وطريقة إعدادها وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات والموارد المحلية المتاحة والمخصصات المركزية وكيفية توزيعها، وأهم التحديات.
- ثم يتم بعد ذلك تقسيم المشاركين إلى مجموعتين: المجموعة الأولى للتنفيذيين والمجموعة الثانية أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمركز، وتتوالى الجلسات التفصيلية بعد ذلك.

(ب) الأنشطة التدريبية:

تتمثل أساساً في دورات تدريبية كما تم الاستعانة ببعض وسائل تعليم الكبار من قبل المجموعات البورية والحوارات وجلسات الاستماع، بالإضافة إلى عقد عدد من ورش العمل والندوات على هامش العملية التدريبية مثل "اللامركزية والإدارة الحديثة للخزانة" شارك فيها كبار القيادات المحلية من محافظين ورؤساء المجالس الشعبية.

(ج) أساليب التقييم

للحصول على تغذية راجعة feed back عن التدريب، كان هناك أكثر من أسلوب للتقييم:

● **الاختبارات القبلية والبعديّة:** لقياس مدى استيعاب المشاركين لما تم التدريب عليه (هل تغيرت مفاهيمهم حول الموضوع).

● يوجد نوعان من التقارير المنفصلة عن كل دورة تدريبية، وهما:

■ **تقرير المدرب عن كل دورة:** ويشمل الحضور، نسبة النوع، المناقشات، المشاكل، التوصيات.

■ **تقرير المحافظة عن الدورة:** ويقوم بكتابته منسق التدريب الذي تعينه المحافظة ويقوم برفعه إلى وزارة التنمية المحلية.

● **تقييم لإجمالي التدريب،** ويتم بعد الانتهاء من جميع الدورات التدريبية، على النحو التالي:

■ تم عمل لقاء مع المدربين لاستعراض الإيجابيات والسلبيات ومقترحات التطوير الخاصة بـ (الحقية التدريبية، التجهيزات الإدارية، التنسيق على المستوى المركزي، المتدربين).

■ تم اختيار عينة من المتدربين على مستوى المحافظات، لاستيفاء استمارة تقييم للدورة التدريبية.

3-6 مخرجات العملية التدريبية

(أ) المستهدفون من التدريب:

- **نطاق التطبيق:** تركزت معظم الدورات التدريبية المنفذة في محافظات المرحلة الأولى (قنا، أسيوط والبحيرة) ونسبياً في المنيا، كما تم تنفيذ بعض هذه البرامج على مستوى 29 محافظة مصرية⁽²¹⁾ في التدريب المتعلق بـ "تحديد احتياجات وأولويات التنمية المحلية: أدوات المجالس الشعبية والتنفيذية"، وداخل المحافظة الواحدة تم التدريب على مستوى جميع الوحدات المحلية (ابتداءً من المحافظة مروراً بالمراكز وانتهاءً بالقرى).
- **مخرجات العملية التدريبية:** قُدر عدد المشاركين في برامج بناء القدرات بأكثر من 25 ألف متدرب غالبيتهم من المجالس الشعبية والتنفيذية (القيادات والعاملين القائمين بعملية التخطيط)، وبعض البرامج التدريبية ضمت أفراداً ممثلين للمجتمع المدني، وقد اختلف التركيز على فئة مستهدفة دون أخرى وفقاً لأهداف كل برنامج على حدة.

(21) قبل أن يصدر قرار إعادة ضم محافظة 6 أكتوبر إلى محافظة الجيزة ومحافظة حلوان إلى محافظة القاهرة

(ب) المشاركة والتفاعل:

ساعدت البرامج التدريبية على تفاعل المشاركين فى الدورات من حيث التساؤلات والمناقشات المستمرة على كل من المستويين الشعبى والتففيذى، وتمثل أهم ما دارت حوله المناقشات فى:

- إقامة علاقة من الحوار الجيد فيما بين القيادات الشعبية والتففيذية لأنهما وجهان لعملة واحدة من أجل ظهور برامج التنمية المحلية الخمسة للمواطن بأفضل صورة ممكنة.
- منهجية إعداد قائمة استرشادية للاحتياجات المحلية، وخريطة الخدمات والاحتياجات، وجلسات الاستماع والسند القانونى لها (بالنسبة للشعبين).
- تحليل الوضع الراهن، ومنهجية تحديد أولويات المشروعات التى تدرج فى خطط التنمية المحلية، واختيار المشروعات المقترحة على مستوى كل برنامج (بالنسبة للتففيذيين).

7- تقييم العملية التدريبية (سلبيات - إيجابيات - مقترحات)

فى إطار برامج بناء القدرات، أصدرت وزارة التنمية المحلية مجموعة من الأدلة الإرشادية الخاصة بالتخطيط والتمويل والمتابعة فى ظل اللامركزية. ونظمت الوزارة بالتعاون مع المحافظات، برامج تدريبية مكثفة للتدريب على هذه الأدلة، شملت الآلاف من القيادات التففيذية المحلية والموظفين المحليين، إلى جانب قيادات وأعضاء المجالس الشعبية المحلية على جميع المستويات. وكان من الضرورى الوقوف على نتائج التدريب بإيجابياته وسلبياته، من أجل تطوير الأداء المستقبلى وتحقيق الاستفادة المثلى من البرامج، لذا فإن هذا الجزء يتعرض لتقييم برنامج "تحديد الاحتياجات وأولويات خطة التنمية" الذى تم تنفيذه على مستوى 27 محافظة مصرية، وشارك فيه 12725 متدرباً.

7-1 نتائج تقييم المتدربين(22):

كان التدريب على قدر كاف من التميز حسب آراء غالبية الحضور من حيث المادة العلمية للتدريب والتنسيق والتجهيزات وأمور خاصة بملف التدريب، ولكن هذا لا يمنع من وجود عدد من المشاكل التى شابت العملية التدريبية، كان أبرزها:

- عدم تأهل عدد من المدربين،
 - تخلف عدد من المتدربين عن الحضور،
 - غلبة الطابع النظرى على التدريب،
 - عدم التدريب على الأدوات بالشكل الكافى.
- لذا قامت مبادرة اللامركزية المصرية بأخذ عينة قوامها 2371 متدرباً بما نسبته 18.63% من إجمالى المتدربين، لتقييم البرنامج التدريبى "تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات"، وكانت نتائجها كالتالى:

(22) وحدة دعم اللامركزية، نتائج تقييم برنامج تدريبى تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، 2010، غير منشور

- أجمع معظم أفراد العينة على:
 - وضوح أهداف الدورة التدريبية،
 - التنظيم الجيد وسهولة استخدام مواد الدورة التدريبية،
 - الوسائل المساعدة والمعينات البصرية ساعدت على فهم محتوى الدورة.
- اختلفت الآراء حول إذا كان الوقت المخصص للدورة التدريبية كافياً (6.4% يرون أنها قصيرة جداً، 39.4% قصيرة، 35% مناسبة، 19.1% زائدة)
- رأى جزء كبير من أفراد العينة أن تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات هو الجزء الأهم في الدورة التدريبية يليه في ذلك التنسيق بين التنفيذيين والشعبين في إعداد الخطة.
- رأى معظم أفراد العينة أن المدرب كان متمكناً من موضوع الدورة، وأن المدرب يوفر الجو المريح للمتدربين ويشجعهم على طرح الأسئلة والتعبير عن أفكارهم.
- فيما يخص إدارة التدريب:
 - كان 38% من أفراد العينة يشكون من وسائل الانتقال.
 - أجمع معظم أفراد العينة على أن قاعات التدريب وتجهيزاتها وملف الدورة التدريبية كان مناسباً.
- وفي النهاية أوصى بعض أفراد العينة باستمرارية التدريب وتقديم شهادات للمتدربين وعقد الدورات التدريبية في المراكز.

وفي استطلاع آخر لرؤى المتدربين قام به فريق البحث، كانت أبرز السلبيات التي أقرها المشاركون في الاستبيان، الآتى:

- عدم وجود حوافز للحضور،
- توقيت التدريب غير ملائم،
- عدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات للمشاركين،
- مكان التدريب غير ملائم لبعض المجموعات المستهدفة،
- عدم حضور بعض المستهدفين،
- غياب التنسيق على مستوى بعض المحافظات،
- اختيار بعض المنسقين لم يكن مناسباً.

على الجانب الآخر، كانت أبرز الإيجابيات ما يلي:

- ملائمة البرامج لاحتياجات المتدربين،
- تصميم البرامج يؤدي إلى فهم مشترك لدور كل من الشعبين والتنفيذيين،
- ملائمة المادة التدريبية ووضوحها،
- استيعاب المشاركين لما تم التدريب عليه،
- تقديم دعم جيد للمنسقين من جانب المسؤولين بالمحافظات،
- التزام غالبية التنفيذيين في الحضور،
- المتابعة المستمرة للمنسقين والمدربين.

7-2 نتائج تقييم المدربين(23):

كانت أهم النتائج التي خلص إليها اللقاء مع المدربين الذي قامت به مبادرة اللامركزية المصرية ما يلي:

(أ) إيجابيات التدريب:

- وفقاً لآراء المدربين القائمين على العملية التدريبية، فإن أهم إيجابيات التدريب تتمثل في:
- تصميم البرنامج: تقديم البرنامج للشعبيين والتففيذين يؤدي إلى فهم مشترك لدور كل منهما، كما أن حضور القيادات لنفس البرنامج يساعد على الحصول على الدعم المناسب من القيادات لمعرفتهم المطلوب تحقيقه.
- المادة التدريبية: مصاغة بشكل جيد يسهل فهمه، ويتم تسليمها في بداية التدريب وهناك نسخ كافية لكل المشاركين، كما ساعدت المرفقات والنماذج والأمثلة على فهم الموضوع.
- الاختبارات القبلية والبعيدة: تساعد على قياس استيعاب المشاركين لما تم التدريب عليه.
- التنسيق على مستوى المحافظات:
- وجود منسق يعمل مع فريق أدى إلى تواجد متابعة وتقديم دعم للمدربين وخصوصاً في حالة تنفيذ أكثر من دورة في نفس الوقت.
- اهتمام السكرتير العام وأحياناً المحافظ في بعض المحافظات بتقديم دعم جيد للمنسقين للقيام بدورهم بفاعلية.
- التنسيق على المستوى المركزي: اهتمام الوزارة والمشروع بالمتابعة المستمرة والدعم للمنسقين والمدربين والتعامل مع المشاكل في حينها.
- المتدربين: التزم غالبية التففيذين بالحضور، كما تفاعل الشعبيون مع العملية التدريبية.

(ب) سلبيات التدريب:

- تصميم التدريب: أدى عدم تنفيذ التدريب التخصصي (تنفيذي وشعبي) بعد اليوم المجمع مباشرة للمجموعة المستهدفة في بعض الحالات إلى حضور أفراد جدد.
- المتدربين⁽²⁴⁾:
- نسبة حضور الشعبيين منخفضة مقارنة بالتففيذين.
- عدم وجود حافز للحضور وتنفيذ التدريب في فترة إجازة صيفية وعدم توفير التدريب في مكان قريب من المجموعات المستهدفة أثر سلباً على نسب الحضور.
- عدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات للمشاركين.
- عدم إشراك رؤساء المجالس الشعبية وتعريفهم بالغرض من التدريب ونوعية المستهدفين للحضور أدى إلى عدم مطابقة البعض لمتطلبات حضور التدريب.

(23) وحدة دعم اللامركزية، ملخص مخرجات اجتماع المدربين لتقييم البرنامج التدريبي لتحديد الاحتياجات وأولويات خطة التنمية: أدوات التخطيط للشعبيين والتففيذين، 3 و 9 أغسطس 2010

(24) هناك شكاوى أخرى فيما يخص اختيار المتدربين، فالمستهدف هم القائمون بعملية التخطيط في المراكز، لكن قد ترسل المراكز مسؤولي العلاقات العامة لاتشغال مسؤولي التخطيط بما يمثلهم من تكلفة، وتضييع لوقت المتدرب، وعدم استفادة المستهدفين، وهناك مشاكل أخرى من قبل تكرار حضور التدريب، استبعاد بعض الأفراد .

- بعض المستهدفين ليس لهم وجود فى الواقع وخصوصاً على مستوى الوحدات الفردية وفى محافظات مرسى مطروح، شمال سيناء والبحر الأحمر.
- أماكن التدريب: فى بعض المحافظات لم يتم توفير وسيلة مواصلات، وفى البعض الآخر لم تكن مناسبة أو غير منتظمة أو غير ملتزمة بالمواعيد.
- التنسيق على مستوى المحافظات:
 - لم يكن الدعم مناسباً من مستوى الإدارة العليا للمنسقين فى بعض المحافظات ولم يكن متواجداً فى بعض المحافظات.
 - اختيار بعض المنسقين لم يكن مناسباً من حيث تفرغهم أو فهمهم للمهمة.
 - عدم حضور بعض المنسقين وأيضاً سكرتيرى العموم للاجتماعات التوجيهية السابقة للتدريب.
 - تغيير بعض المنسقين بعد حضورهم اجتماعات التوجيه.
 - عدم توفير العدد الكافى والاعتماد على فرد واحد.

(ج) مقترحات التطوير:

- المادة التدريبية:
 - يجب تسليم نسخ للمؤسسات مثل المجلس الشعبى المحلى وإدارات التخطيط... الخ، حتى تكون مرجعاً متاحاً بصفة دائمة.
 - تحديد شروط المدعوين للدورة بوضوح وهل يجب أن يكون حاضرا لدورة الأدلة.
- التنسيق على المستوى المركزى:
 - إشراك المحافظين والتأكيد على دورهم فى جدية التدريب.
 - إشراك رؤساء المجالس الشعبية وأيضاً رؤساء المراكز فى التنسيق.
- التنسيق على مستوى المحافظات:
 - إنشاء وحدة (أو فريق ثابت) ومن المفضل أن يكون متفرغاً للقيام بهذا الدور وأدوار أخرى بشكل احترافى.
 - توفير برنامج لبناء قدرات المنسقين وتجهيزهم بكل ما يحتاجون للقيام بمهامهم من:
 - » عمل قواعد بيانات المجموعات المستهدفة لحضور تدريب والمنفذ الفعلى.
 - » إعداد تقارير المشاركة فى المتابعة الميدانية بعد تنفيذ التدريب.
- الاختبارات القبليّة والبعدية:
 - يجب أن تكون الأسئلة مباشرة وواضحة ليس بها أى لبس وإن تكون مرتبطة بالأهداف المطلوب تحقيقها.
 - يجب أن يراعى فى أسئلة الشعبين أن بعض المشاركين لا يجيدون الكتابة وفى هذه الحالة تكون الاختيارات هى النموذج الأفضل.

3-7 خطط تطوير برامج بناء القدرات(25):

لم تختلف كثيراً إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية وفقاً لما طرحته الآراء المختلفة للمدربين والمتدربين، لذا وفي سبيل التغلب على السلبيات التي نجمت أثناء تطبيق البرامج التدريبية في الفترة السابقة، قامت وحدة دعم اللامركزية بالتعاون مع مبادرة اللامركزية المصرية، باتخاذ عدد من الخطوات لتحسين العملية التدريبية، كالتالي:

(أ) المدربين:

- من أجل اختيار المدربين على أساس علمي ومنهجي قوى:
- تم الإعلان في المحافظات عن الحاجة لمدربين ذوي خلفية في مجالات المالية العامة - التخطيط المحلي - الإدارة المحلية.
- لا يوجد تحديد لنوعية المدربين (شعبيين - تنفيذيين سواء من الديوان العام أم المديرية - أكاديميين - الجمعيات الأهلية)، فالفيصل هو الأكثر تأهيلاً.
- تقوم لجنة الاختيار في المحافظة بفحص أوراق المتقدمين وتصفياتهم وترشح المتقدمين الأكثر تأهيلاً إلى وزارة التنمية المحلية.
- تقوم الوزارة بدورها بفحص أوراق المرشحين وعمل مقابلة شخصية معهم لاختيار الأكثر كفاءة من بينهم.
- من يتم اختياره، يحصل على تدريب المدربين TOT لإكسابه مهارات التدريب، ويُمنح شهادة من البنك الدولي.
- وبذلك يصبح المدرب مؤهلاً، لديه مهارات التدريب وخلفية فنية، ويصبح لدى وزارة التنمية المحلية كادراً مؤهلاً من المدربين.

(ب) المادة التدريبية:

تم مراجعتها وتحديد الأولويات وعمل نسق موحد لها كحقيبة تدريبية كاملة في الوزارة، مع 9 برامج مهنية متخصصة أخرى.

(ج) التنسيق:

جرت العادة أن المنسق تختاره كل محافظة على حدة، وقد يكون مدير تخطيط أو علاقات عامة أو شئون العاملين، ويحصل على توجيه حول البرنامج التدريبي، إلا أن التجربة أثبتت أن اختيار المنسقين وظروف عملهم لم تساعد على قيامهم بدورهم على أكمل وجه. ولذا فإن إنشاء وحدة للتدريب في المحافظة تضم عناصر مؤهلة ومتفرغة لعملية التدريب، تقوم باختيار المتدربين وإبلاغهم، وتقديم الدعم اللازم أثناء التدريب، والقيام بعملية تقييم البرنامج.... هو هدف أساسي في المرحلة القادمة.

(25) نتائج مقابلة شخصية مع م/ مخلص جورجى أسعد، مدير بناء القدرات - مبادرة اللامركزية المصرية- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، القاهرة في الخميس 14 / 4 / 2011

8 - الرؤية المستقبلية

هناك عدد من الإشكاليات طرحتها التحولات على الساحة المصرية بعد 25 يناير، أهمها:

- ❶ المشاركة المجتمعية ودور المواطن والذي كان مهماً قبل الثورة.
- ❷ المشاركة الشعبية بأشكالها المختلفة (الفكر، المال والمجهود) في عمليات التخطيط والتنمية.
- ❸ شرعية المجالس الشعبية المحلية، ومدى تمثيلها لناخبها.
- ❹ الرقابة الشعبية على مشروعات الخطة.

كل هذه الإشكاليات تجعلنا نعيد النظر في عمليات بناء القدرات على المستوى المحلى لتأخذ في الاعتبار التحولات المجتمعية، ولا تجعل عملية بناء القدرات قاصرة على التدريب فقط. فطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية ما هو إلا خطوة أولى على طريق تطبيق اللامركزية في كافة القطاعات، وبالتالي فإنه يعول على نجاح هذه الخطوة كثيراً للبناء عليها، وإذا كان التدريب قد حقق نجاحاً، فإن هناك الكثير الذي ينبغي بذله لبناء القدرات، فالخبرة الفنية للإدارات المحلية ووجود الكفاءات اللازمة في مجال التخطيط والتنمية ضروري من أجل التخطيط السليم للمشروعات التنموية، فالانتقال التدريجي نحو اللامركزية ليس سهلاً ويتطلب دعماً فنياً مستمراً وليس الاكتفاء فقط بالتدريب، كما تتطلب أيضاً التعاون مع السلطات المركزية، وهو ما ينقلنا إلى نقطة في غاية الأهمية وهي العلاقات التشابكية.

فالعلاقات التشابكية أساسية لبناء القدرات بطريقة عملية، فالوحدات المحلية عليها أن تطور شبكة من العلاقات الرأسية مع المستويات الأعلى، كذلك شبكة من العلاقات الأفقية بين الوحدات من نفس المستوى (قد تكون القرى في نطاق ذات المركز أو المراكز داخل إحدى المحافظات) لتبادل الخبرات فيما بينهم. فالعلاقات بين المستويات المحلية المختلفة ضرورية، والوحدات المحلية عليها أن تضع خطة تلبي احتياجات مواطنيها وفي نفس الوقت لا يجب أن تخرج عن نطاق الاستراتيجية القومية للتنمية، وبالعكس فإن المستوى المركزي عليه أن يدرك الاحتياجات المحلية الأكثر إلحاحاً ليضعها في صدر أولوياته. وهذه العلاقات المتشابكة لن تتأني إلا من خلال شبكة من المعلومات، وقد بدأت أولى خطواتها بالفعل من خلال تأسيس الشبكة القومية لمعلومات التنمية المحلية NLDIN، والقيام بتدريب العاملين في الوحدات المحلية على تكنولوجيا المعلومات، ولكن ما زال الطريق طويلاً في بناء القدرات المعلوماتية للعاملين في الوحدات المحلية.

وفي إطار المركزية كانت الحكومة المركزية ممثلة في الوزارات هي الفاعل الرئيسي على الساحة المحلية، ولكن مع وجود اللامركزية أصبح المواطن هو الفاعل الرئيسي، حيث تقوم اللامركزية بتخفيف قيود الدولة المركزية وتفسح المجال أمام التطوير والإبداع على المستوى المحلى. لذا أصبحت القدرة على وضع تصور ورؤية للتنمية المحلية ضرورية خاصة في ضوء مجالس شعبية منتخبة ممثلة للمجتمع المحلى تعمل من أجل ناخبها وليس لمصالحها الشخصية. ومع وجود اتجاه قوى لانتخاب المحافظين، سوف تجد السلطة التنفيذية وكذلك التشريعية أن عليها العمل على تلبية احتياجات المواطنين بأعلى كفاءة وأسرع وقت حتى ينالوا

ثقتهم، وفى هذه الحالة يصبح المواطنون فاعلين أساسيين فى وضع هذه الرؤية بعد عشرات السنوات من فقدان الثقة بين المواطنين وممثليهم وعدم اكتراث المواطنين بما يتم تنفيذه داخل وحدتهم المحلية، ولكن من المتوقع الآن أن تكون المشاركة فى الاختيار والتنفيذ والرقابة من المواطنين أكثر من أى وقت مضى.

لذا فإن التفاعلات المحلية والتي كانت فى السابق محدودة بين المحافظين والوزارات وكبار القيادات، أصبحت أوسع لتضم التنفيذيين (بدءاً من المحافظ حتى أصغر العاملين)، والمجالس الشعبية المحلية، كما تضم أيضاً ممثلى القطاع الخاص المحليين، والمجتمع المدنى والمواطن الذى هو محور التنمية.

كل هذه المتغيرات الجديدة وأيضاً القضايا التى طرحتها الثورة، يجب أن تغير فى نهج التخطيط بحيث يكون تشاركياً أكثر من أى وقت مضى، وهو ما يجب أن تدرجه برامج بناء القدرات بتوسيع دائرة التدريب، والتركيز على دور المواطن خاصة فى التخطيط والرقابة، والإسراع فى بناء شبكة معلوماتية تجمع الوحدات المحلية لتبادل الخبرات والاستشارات، والتأكيد على أهمية الدعم الفنى والمتابعة المستمرة للمتدربين.

الفصل السادس
أثر تطبيق اللامركزية
على مكافحة الفساد في المحليات

الفصل السادس

أثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد فى المحليات

1- تمهيد:

الفساد موجود في كل الأنظمة سواء كانت ديمقراطية أو دكتاتورية، فالفساد ينشأ في بيئة تتوفر فيها شروط معينة تتيح المجال للأشخاص لاستغلال الفرص والاستفادة من (الرشوة) أو الوساطة والمحسوبية (سوء استخدام الموقع العام) لمصالح خاصة. ويعد الفساد من أكثر الأنشطة المعيقة للتنمية الاقتصادية، حيث يتسبب في خسائر تقدر بحوالي 7 % من الناتج العالمي سنوياً أي ما يقدر بنحو 2.3 تريليون دولار. وتشير عدة أبحاث في معهد البنك الدولي إلى أن أكثر من تريليون دولار أميركي (1000 بليون دولار أميركي) تدفع رشوي كل عام. ومع غياب الضوابط الرادعة وتضارب المسؤوليات وتزوير الانتخابات وتولى ضعاف النفوس للمراكز القيادية بالمحليات فقد استشرى الفساد بشكل هائل في المحليات المصرية.

2- تعريف الفساد

تعرف الأمم المتحدة الفساد بأنه سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص، ويتدرج الفساد من الرشوة إلى عمليات غسيل الأموال وأنشطة الجريمة المنظمة وأنشطة المافيا، ويعرفه البنك الدولي بأنه استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية⁽¹⁾. وقد عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم⁽²⁾.

والفساد الإداري⁽³⁾ : هو مصطلح فني يطلق حين تنتشر جرائم الاتجار بالوظيفة العامة أو الاعتداء على المال العام في المجتمع، ويتضمن فساد بعض كبار المسؤولين التنفيذيين أو فساد بعض صغار الموظفين التنفيذيين بالأجهزة والمصالح الحكومية، ومن أهم مظاهره انتشار جرائم الرشوة والتربح واستغلال النفوذ وكذا جرائم الاختلاس وتسهيل الاستيلاء على المال العام من جانب الموظفين العموميين .

3- مؤشرات الفساد على المستوى العالمي

يقيم ويرتب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية الدول طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين في الدولة، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة

(1) البنك الدولي، (1997)، "الدولة في عالم متغير"، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، ترجمة مؤسسة الأهرام، القاهرة، ص 55.

(2) science.creaforum.net

(3) موقع هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com

السمعة، وهو مؤشر يعكس آراء أصحاب الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم متضمناً المتخصصين والخبراء من نفس الدولة الجاري تقييمها.

ويركز هذا المؤشر على الفساد في القطاع العام أو الحكومي، ويتم قياسه من خلال طرح مجموعة من الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر، التي تتناول أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية، مثال: قبول الموظفين الحكوميين الرشاوى أثناء المشتريات أو اختلاس الأموال العامة.

ويشمل مؤشر الفساد لعام 2010 على 178 بلداً مرتبة من الصفر (درجة عالية من الفساد)، إلى 10 والتي تدل على خلو الدولة من الفساد ومظاهره .

وفقاً لمؤشر مدركات الفساد للعام 2010، فإن حوالي ثلاثة أرباع الدول المدرجة على المؤشر، والبالغ عددها 178 دولة حول العالم، قد أحرزت مجموعاً من النقاط يقل عن خمسة، مما يشير إلى وجود مشكلة فساد حقيقية⁽⁴⁾

وقد سجلت الدانمارك ونيوزلندا وسنغافورة (9.3) أفضل البلاد من حيث خلوها من الفساد، تلتها فنلندا والسويد (9.2)، بينما تحتل الصومال، أفغانستان والعراق المراكز الأخيرة، بقيم تتراوح بين (1.1)، (1.4)، (1.5) لكل منها على الترتيب.

4- الفساد في مصر

يرصد تقرير التنافسية لعام (2010 - 2011) تراجع ترتيب مصر عن العام الماضي، بـ 11 مركزاً، لتأتي في المستوى 81 من أصل 139 دولة، وذكر التقرير أن أهم العوامل التي تعيق تقدم الأعمال في مصر تتمثل في الفساد بدرجة 19 من 30 ، والتضخم 14.8 والعمالة غير المدربة 10.1 والتشريعات الضريبية 9.2⁽⁵⁾.

ويوضح الجدول (32) والشكل (2) ترتيب مصر في تقرير منظمة الشفافية الدولية، ومنه يتبين احتلال مصر المرتبة 98 عالمياً بدرجة متساوية مع دولتين وهما بوركينا فاسو والمكسيك، وتأتي في مرحلة متأخرة عن سريلانكا.

كما يبين الشكل (3) تطور قيمة مؤشر مدركات الفساد لمصر على المستوى العالمي خلال الفترة (1998-2010)، ومنه يتضح احتلال مصر المرتبة 54 من 95 دولة في عام 2001 ، ثم تراجعت إلى المرتبة 62 من 102 دولة عام 2002 ، ثم تراجعت مرة أخرى في عام 2003 إلى المرتبة 70 من إجمالي 133، وفي عام 2004 تراجعت إلى المرتبة 77 من إجمالي 146، إلا أنه في 2005 و 2006 تحسن وضع مصر حيث احتلت المرتبة 70 من إجمالي

⁽⁴⁾ www.aman-palestine.org

⁽⁵⁾ موقع جريدة اليوم السابع www.youm7.com

163 دولة على التوالي، وفى عام 2007 عادت للتدهور، حيث تراجعت إلى المرتبة 105 من إجمالى 180 دولة، واستمر التدهور فى 2008 حيث شغلت المرتبة 115، وفى 2009 حدث تحسن طفيف حيث احتلت 111 من 180 واستمر التحسن الطفيف فى 2010 حيث احتلت مصر المرتبة 98 من إجمالى 178 دولة.

جدول (32)

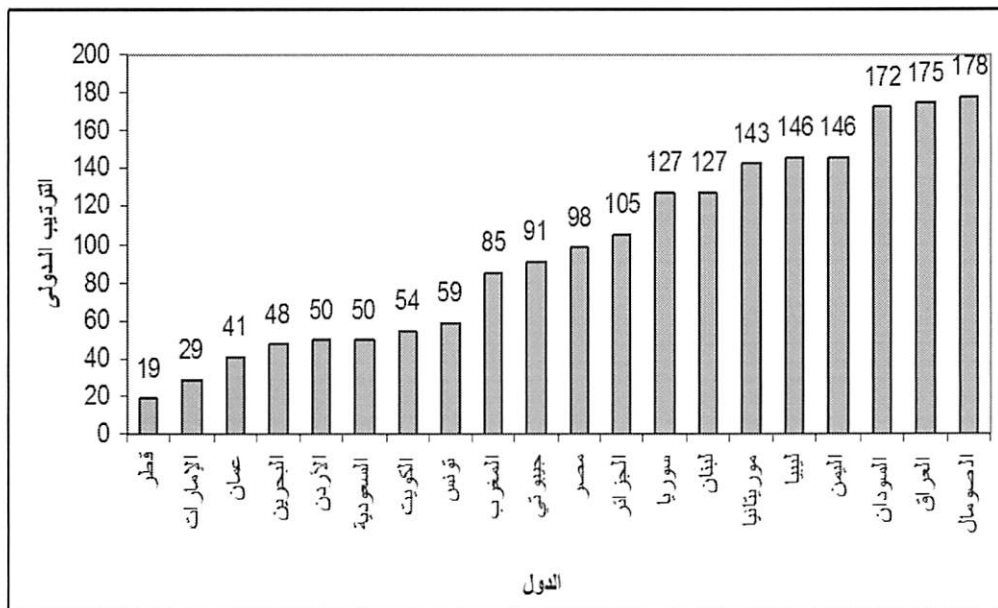
ترتيب مصر فى تقرير منظمة الشفافية الدولية وفقاً لتقرير عام 2010

الدولة	نقاط مؤشر مدركات الفساد 2010	ترتيب الدولة
سريلانكا	3.2	91
بوركينا فاسو	3.1	98
مصر	3.1	98
المكسيك	3.1	98
جمهورية الدومنيكان	3.0	101
زامبيا	3.0	101
توجو	3.0	101

المصدر: منظمة الشفافية الدولية ، مؤشر مدركات الفساد لعام 2010

شكل (2)

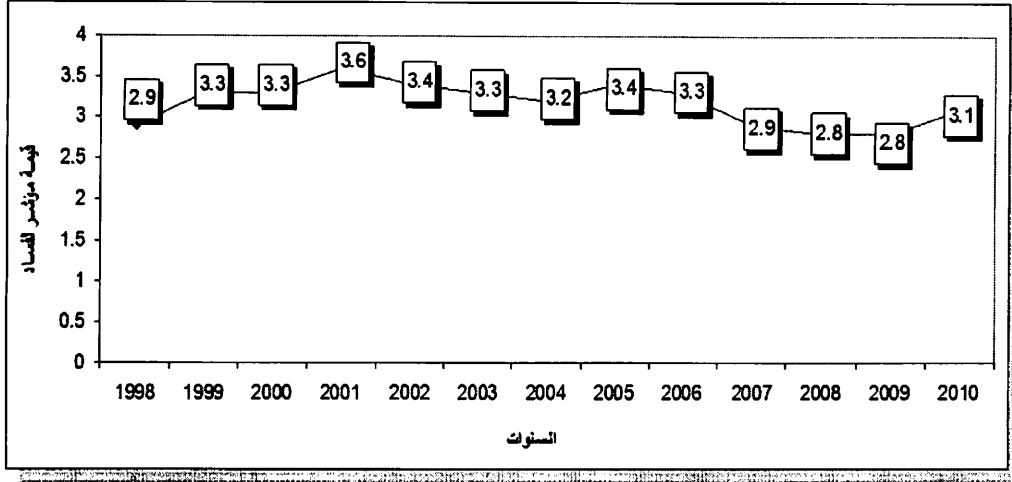
ترتيب مصر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد (وفقاً لتقرير منظمة الشفافية الدولية) لعام 2010



المصدر: جدول (1) بالملحق

شكل (3)

تطور قيمة مؤشر مدركات الفساد لمصر خلال الفترة (2010-1998)

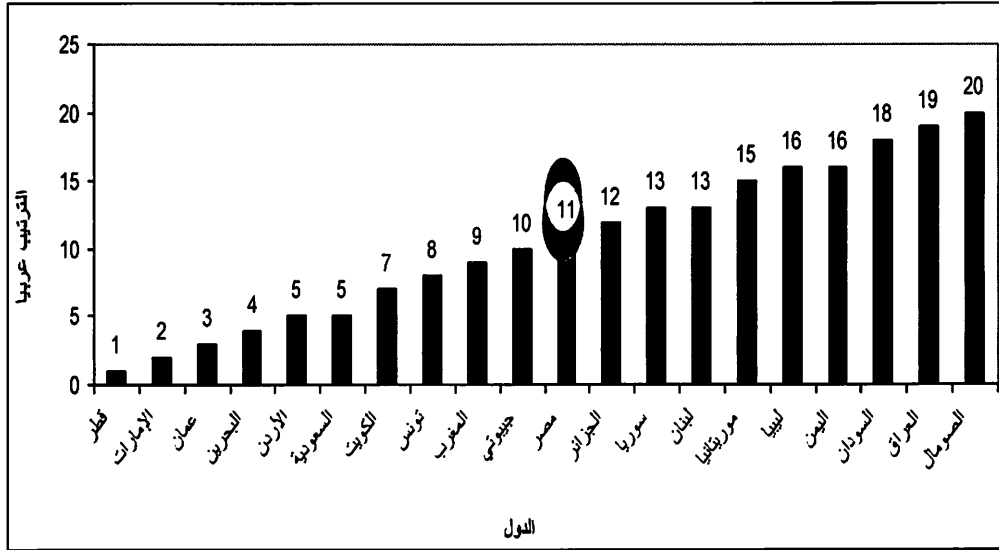


المصدر: جدول (2) بالملحق

ويقارن الشكل (4) مؤشر مدركات الفساد في مصر والدول العربية لعام 2010، ومنه يتضح أن مصر تشغل المركز 11 من إجمالي 20 دولة عربية، وهو مركز متدن عن غيرها من الدول العربية الأخرى حيث سبقتها قطر، الإمارات، عمان، البحرين، الأردن، السعودية، الكويت، تونس، المغرب، وجيبوتي.

شكل (4)

مقارنة ترتيب مصر بين الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد عام 2010



المصدر: جدول (1) بالملحق

وقد كشفت الجهات الرقابية والمسوح الميدانية عن شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة، وحافظها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، إذ يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة تحفظ منها ٤٠ ألفاً ويحكم في أقل من ألفين^(٦). ويصل عدد القضايا التي تحقق فيها النيابة الإدارية وحدها حوالى 170 ألف قضية فساد سنوياً^(٧).

وقد ذكر التقرير الرابع عشر لمركز أبحاث هيرتدج أن مصر تقع تحت المعدل القياسي للاقتصاد الحر بسبب انتشار الفساد الحكومي، وأن رشوة الموظفين في المناصب المتدنية أصبحت جزءاً من الحياة اليومية، هذا بجانب وجود ادعاءات بفساد ضخم بين مسئولين رفيعي المستوى في الدولة^(٨).

وفى دراسة مصرية عن الفساد^(٩) كشفت أن 2.75% من المبحوثين أكدوا أن تقديم الرشوة والهدايا، وقال 9.74% ممن شملهم الاستطلاع إن معاملة الأقارب والاعتماد على المعارف لتسهيل الإجراءات الحكومية بنسبة 1.37%، وأكد 65% أن الموظف العام يتصرف في المال العام لمصلحته الخاصة وأن الفساد واسع الانتشار.

وأرجع الاستطلاع أسباب الفساد الإداري بالمحافظات إلى الأسباب الاقتصادية «البطالة وانخفاض الأجور وعدم عدالة توزيع الدخل» في المرتبة الأولى بنسبة 3.27% تليها الأسباب الاجتماعية «الوساطة، المحسوبية، جشع واستغلال الموظفين» بنسبة 7.23%، تليها الأسباب الإدارية فيما تنشره الصحف حول قضايا الفساد 20% وتأتي في ذيل القائمة الأسباب الأخلاقية بالإضافة إلى أهم الأسباب وهي انعدام الرقابة على الحكومة، كما أظهر التقرير أن الفساد شمل كافة المحافظات.

وقد جاءت محافظات «القليوبية، الغربية، البحر الأحمر، القاهرة والسويس» في المراكز الأولى من حيث الإحساس بمظاهر الفساد والتعرض له، تليها على الترتيب محافظات «أسوان، الأقصر، الشرقية، الدقهلية، الإسماعيلية، الجيزة، بورسعيد، الإسكندرية، المنوفية، قنا، شمال سيناء، الوادي الجديد، بني سويف، سوهاج، أسيوط، الفيوم ومطروح»، وقد جاءت في المرتبة الأخيرة محافظات «كفر الشيخ، دمياط، جنوب سيناء، البحيرة والمنيا».

^(٦) موقع الشبكة المصرية للنزاهة والشفافية

^(٧) www.rafatossman.com

^(٨) عرض التقرير متاح على www.ikhwanonline.com

^(٩) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، (2007)، استطلاعات الرأي العام ، استطلاع رأى المواطنين حول الفساد ، أغسطس ص 15

5- المحليات وظاهرة الفساد

5-1 التنظيم العام لنظام الإدارة المحلية

تتحدد الملامح الأساسية لنظام الإدارة المحلية في مصر بالقانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية، وتعديلاته بالقانون رقم 50 لسنة 1981، والقانون رقم 145 لسنة 1988⁽¹⁰⁾.

ويقوم نظام الإدارة المحلية في مصر على أساس تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية لها شخصيتها الاعتبارية، تشمل المحافظات والمدن والقرى والأحياء. ويتشكل كل مستوى محلي من مجلس شعبي محلي منتخب ومجلس تنفيذي يضم المسؤولين عن الإدارات التنفيذية بنفس المستوى، وبالتالي يتكون نظام الإدارة المحلية في مصر من خمسة مستويات هي الوحدة المحلية للمحافظة، والوحدة المحلية للقسم أو المركز، والوحدة المحلية للمدينة، والوحدة المحلية للحي، والوحدة المحلية للقرية.

وينظم القانون 43 لسنة 1979 اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بهذه المستويات المحلية، وعلاقتها ببعضها، وعلاقتها بالسلطات التنفيذية المركزية.

ويخول هذا القانون للمحافظ سلطات واسعة، حيث ينص القانون على أن المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعلى كافة مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، ويكون مسئولاً عن كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري، وللمحافظ بالنسبة إلى كل المرافق العامة التي في دائرة المحافظة جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، وهو رئيس جميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير.

وفي الوقت الذي تدور فيه سلطات المجالس الشعبية المحلية حول تقديم اقتراحات أو توصيات ليس لها صفة إلزامية بالنسبة للجهات التنفيذية المقابلة، تنحصر اختصاصات المجالس التنفيذية في المجالات المحددة لها في إطار التنظيم الإداري لكل وزارة أو جهة تتبعها هذه المستويات التنفيذية المحلية.

في ضوء هذا النظام العام ومحتوياته الداخلية العديدة من جهاز إداري معين ومجالس شعبية منتخبة وعلى مختلف مستوياتهم الوظيفية من أول السلم الوظيفي إلى أعلاه، هذه المستويات جميعها معرضة أو تمارس أحد وجوه الفساد سواء بنوايا حسنة أو سئية، والتي يتناولها البحث في الجزء التالي:

⁽¹⁰⁾ عبد الغفار شكر ، (2009)، " اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة " ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، ص 15.

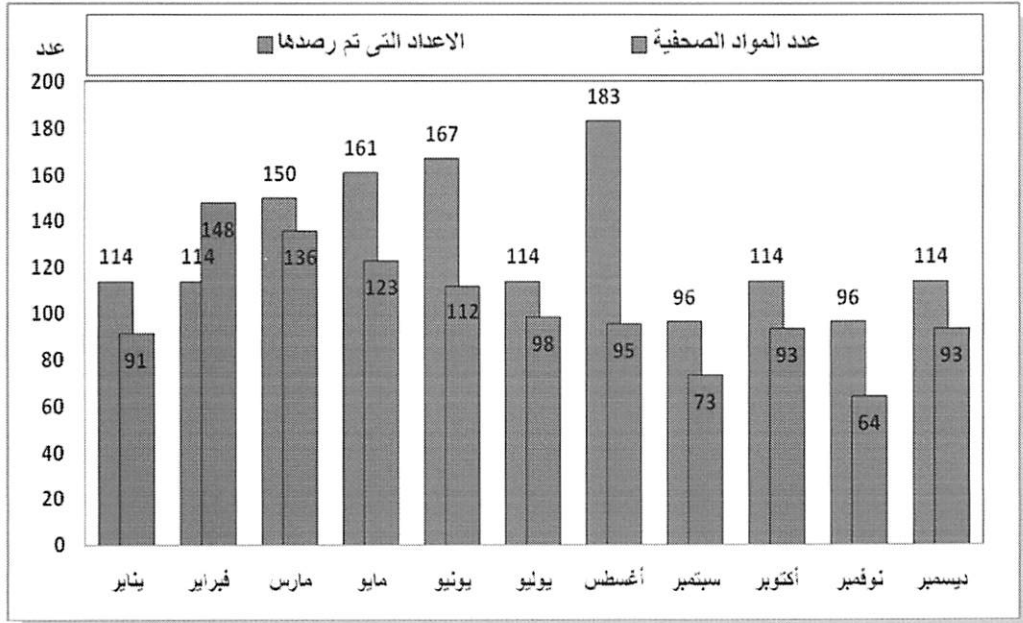
5-2 مؤشرات فساد المحليات

يوضح المؤشر الإعلامي، والذي يعبر عنه بجملة الأعداد التي يتم رصدها بالصحف، وعدد المواد الصحفية المتعلقة بالفساد، كما في الشكل رقم (5) ارتفاع عدد القضايا المتعلقة بالفساد، والتي يتم رصدها من خلال الصحافة المصرية، والتي توضح الزيادة الكبيرة في الأعداد المرصودة التي تتحدث عن الفساد وفي عدد المواد الصحفية.

وبتوزيع المواد الصحفية التي تناولت أخبار الفساد على القطاعات المختلفة، فقد اتضح أن القضايا المتعلقة بالإدارة المحلية قد استحوذت على النصيب الأكبر في عدد الأخبار التي تم نشرها عن الفساد خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010)، غير أن ما يتم نشره عن مظاهر الفساد قد شمل كافة القطاعات وليس قطاع الإدارة المحلية وحده، وهو ما يوضحه المؤشر الإعلامي لقياس الفساد⁽¹¹⁾، والذي يوضحه الشكل رقم (6)، وهو مؤشر هام للدلالة على انتشار الفساد بالمحليات في مصر.

شكل (5)

إجمالي الأعداد التي تم رصدها بالصحف وعدد المواد الصحفية المتعلقة بالفساد
خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010)

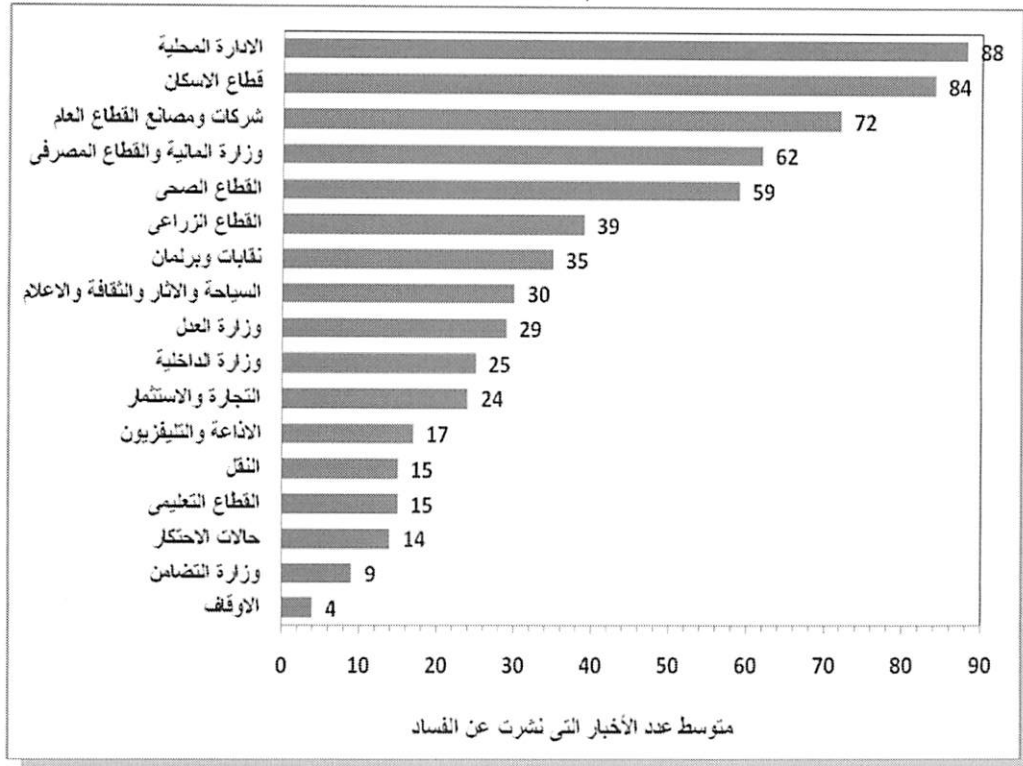


المصدر: اعتماداً على البيانات الواردة بالنشرة الشهرية للفساد، أعداد مختلفة موقع مركز الدراسات الريفيه www.falaheen.org

⁽¹¹⁾ المؤشر الإعلامي : يهتم هذا المؤشر بتقييم الصحف التي شملها الرصد ومدى اهتمامها بقضايا الفساد داخل القطاعات المختلفة ومعدل الأخبار التي وردت بها .

شكل (6)

توزيع المواد الصحفية التي تناولت أخبار الفساد على القطاعات
خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010)



المصدر: اعتمادا على البيانات الواردة بالنشرة النشرة للفساد ، أعدد مختلفة موقع مركز الدراسات الريفية www.falaheen.org

ويتضح من الشكل ارتفاع عدد الأخبار عن فساد المحليات (88)، إلا أنه على الرغم من احتلال قطاع الإدارة المحلية المركز الأول في متوسط أخبار الفساد التي نشرت خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010) ، إلا أنها ليست القطاع الوحيد الذي ينتشر به مظاهر الفساد، حيث ينتشر الفساد في بعض القطاعات الأخرى، لعل من أهمها قطاع الإسكان، بالإضافة إلى انتشاره بشكل أو آخر في شركات ومصانع القطاع العام، وفي القطاع المالي والمصرفي، وقطاعات التعليم، الصحة، الأمن والشباب، وغيرها من القطاعات الأخرى على النحو المبين بالشكل السابق.

وبتحليل نتائج المؤشر النقدي⁽¹²⁾ والكمي⁽¹³⁾ للفساد خلال الفترة (يناير 2010- ديسمبر 2010)، والذي يوضحه الجدول رقم (33)، يتضح تضخم الثروات والأموال التي دارت حولها أخبار الفساد في الصحف.

⁽¹²⁾ المؤشر النقدي هو مؤشر يعنى برصد الأموال التي دارت حولها أخبار الفساد سواء كانت أموال سائلة أو ثروات أمكن تقييمها نقدياً

⁽¹³⁾ المؤشر الكمي هو مؤشر يعنى برصد كمية الثروات التي دارت حولها أخبار الفساد ولم يتم تقييمها نقدياً

جدول (33)

المؤشر الكمي والنقدي للفساد خلال (يناير 2010 - ديسمبر 2010)

الأمشير	المؤشر النقدي	المؤشر الكمي
يناير	- 100 مليون ريال سعودي - 9 مليون و 949 يورو - 20 مليون جنيه مصري	- 165 ألف فدان - 9 آلاف متر - 3 فيلات بمارينا
فبراير	553 مليون جنيه 200 ألف جنيه	- 9 مليون متر مربع، 190 فدان 4 قطع أراضى فى 6 أكتوبر والعاشر من رمضان
مارس	42 مليون جنيه 460 ألف جنيه	- 237 فدان بمناطق الشرقية ووادى النطرون
مايو	مليار جنيه 324 مليون و 245 ألف جنيه	508 فدان فى محافظات متنوعة أسوان والاسكندرية 1500 فدان أراضى بالاسماعيلية
يونيه	مليار ونصف جنيه تسوية فى البنوك لصالح رامى لكح 804 مليون و 990 ألف جنيه	13 جنيه ذهب، 383 شيك، 586 طن أرز، 1152 فدان بمناطق مختلفة، سلاح
يوليو	314 مليون و 117 ألف جنيه	2.5 طن دقيق ، 3164 طن أرز 71 ألف و 931 فدان الاستيلاء على 8.15 مليون فدان
أغسطس	16 مليون جنيه و 720 ألف جنيه	5967 متر من الاراضى و 952 فدان و 170 جوال دقيق
سبتمبر	مليار جنيه و 345 مليون جنيه قيمة قروض لم تسد للبنوك، 5 مليون جنيه مشروعات وهمية بوزارة الأوقاف، 676 مليون جنيه عجز الميزانية الخاصة بهيئة السكك الحديدية	966 ألف متر من الأراضي بالمدن الجديدة
أكتوبر	130.662 مليون جنيه	مساحة أراضى بنيت عليها 14 فيلا بحرم المتوسط، 3 أطنان دقيق، 3 آلاف متر بالساحل الشمالى
نوفمبر	961 مليون و 221 ألف جنيه 4 مليون دولار استيلاء من احد البنوك	346 طن دقيق مدعم و 2452 أسطوانة بوتاجاز و 4 اطنان بنزين 16 طن سولار و 1363 طن سلع غذائية ومساحة 230 فدان بما يعادل 966 ألف متر بالقاهرة
ديسمبر	130.662 مليون جنيه	مساحة اراضى بنيت عليها 14 فيلا بالبحر المتوسط، و 3 آلاف متر بالساحل الشمالى

المصدر: النشرة الشهرية للفساد ، أعداد مختلفة موقع مركز الدراسات الريفية www.falaheen.org

وبتحليل المؤشر القطاعي⁽¹⁴⁾ للأخبار يتضح من الجدول رقم (34) أن قطاع الادارة المحلية من بين أهم القطاعات التي تحتل أعلى مستويات الفساد خلال الفترة (يناير - ديسمبر 2010)، يليه قطاع الإسكان والتعمير، والقطاع المالي والمصرفي، وهو ما يدل على انتشار الفساد في كثير من القطاعات في مصر.

جدول (34)

ترتيب المؤشر القطاعي للفساد خلال (يناير - ديسمبر 2010)

الأشهر	الأول	الثاني	الثالث
يناير	الادارة المحلية	وزارة الإسكان	القطاع المصرفي والمالي
فبراير	قطاع الإسكان والتعمير	الزراعة	الادارة المحلية
مارس	قطاع الإسكان والتعمير	الصحة	الادارة المحلية
مايو	القطاع المالي والمصرفي	الادارة المحلية	شركات القطاع العام
يونيو	قطاع الإسكان والتعمير	الادارة المحلية	المالية
يوليو	الادارة المحلية	الإسكان والمرافق	
أغسطس	شركات وهيئات مملوكة للدولة	وزارة الإسكان	القطاع الصحي
سبتمبر	قطاع الإسكان والتعمير	القطاع الصحي	شركات وهيئات مملوكة للدولة
أكتوبر	القطاع العام	الادارة المحلية	
نوفمبر	التجارة والاستثمار	الإسكان والمرافق	قطاع الزراعة
ديسمبر	شركات وهيئات مملوكة للدولة	الادارة المحلية	

المصدر: النشرة الشهرية للفساد ، أعداد مختلفة موقع مركز الدراسات الرفيعة www.falaheen.org

3-5 حجم ومظاهر فساد الحليات في مصر

- ناقش مجلس الشعب في مارس ١٩٩٨ تقريراً صادراً عن الجهاز المركزي للمحاسبات، يشير إلى مخالفات في وحدات الإدارة المحلية قيمتها ٢٠٠ مليون جنيه في عام ١٩٩٦ وحده، وهو ما يعني أن متوسط المبالغ المهدرة يمكن أن يصل إلى ملياري جنيه خلال عشر سنوات فقط، وتتراوح المخالفات بين اختلاسات وسرقة وتزوير في المخازن والعهد وصرف مبالغ ضخمة دون وجه حق منها حوافز ومكافآت لكبار المسؤولين وللمقاولين والموردين بالمخالفة لشروط التعاقدات واللوائح المالية وخرق القانون مع عدم حصر وربط الكثير من الإيرادات المحلية، بالإضافة إلى التلاعب في الصناديق الخاصة بالنظافة والإسكان وتحسين الصحة واستصلاح الأراضي والتعديلات على أراضي الدولة. وهناك جانب آخر من المخالفات يتعلق بالتنظيم والإسكان وتراخيص البناء حيث كشف مركز بحوث الإسكان والبناء في دراسة عن مخالفات رخص البناء تمت على عدة عينات عشوائية أن نسبة الرخص المخالفة في مدينة نصر بلغت ٩٨ % أما في مصر الجديدة فكانت ٩٠ % وفي محافظة الجيزة بلغت نسبة الرخص المخالفة ٩٧ % . وأشار

(14) المؤشر القطاعي : وهو مؤشر يعنى برصد حالات الفساد التي تناولتها الأخبار وفقاً لقطاعات الحكومة والمجتمع

تقرير آخر لوجود ٥٢ ألف مهندس بالإدارات الهندسية بالأحياء التابعة للإدارة المحلية متهمون أمام النيابة الإدارية بعضهم تمت إدانتهم والآخر أمره معلق أمام التحقيقات⁽¹⁵⁾.

- خلال الفترة من 1997 إلى ٢٠٠٣ بلغت موارد صناديق الخدمات بالمحافظات مليار و ٦٤٨ مليون جنيه لم يصرف منها سوى ٧٥ % ولم يستخدم الباقي فى تحقيق مشروعات تنموية. وهناك سوء تقدير لاستثمار هذه الحصيلة فى مشروعات تنموية، مثال ذلك مصنع الكونتر بالوادى الجديد الذى حقق عجزاً قدره (٢٣٤ ألف جنيه) وفشلت المحافظة فى بيعه وتم تحويله إلى ورشة نجارة لخدمة ديوان عام المحافظة، ومشروع مزرعة التوت بالفيوم التى بلغت تكلفتها ٢٠٦ ألف جنيه وفشلت. كما أنفق مبلغ 40750 ألف جنيه من حصيلة هذه الصناديق على الإعلانات والتهاتى والهدايا والرحلات والمكافآت والحوافز والأثاث والتجهيزات المكتبية والأجهزة الكهربائية مما يعتبر إهداراً للمال العام واللامبالاة للمسؤولين⁽¹⁵⁾.
- كشف تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن الفترة من (يوليو ٢٠٠٤ - يونيو ٢٠٠٥) عن إهدار نحو ٢٣٦ مليون جنيه فى مخالفات شارك فى ارتكابها المسؤولون بالإدارة المحلية فى مختلف المستويات فى ٢٦ محافظة. وفى مقدمة المخالفات التى رصدتها التقرير عدم الالتزام بأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ولائحته التنفيذية وتعديلاتها، وعدم مراعاة الدقة لدى مراجعة المستخلصات والمطالبات قبل صرفها وأيضاً عند التعاقد أو لتراخيهم أو لتأخيرهم فى تنفيذ الأعمال المسندة إليهم فى المواعيد المتعاقد عليها. وترتب على ذلك استحقاق مبالغ جملتها ٢٤ مليون و ٢٦٠ ألف جنيه وجه الجهاز إلى ضرورة تحصيلها⁽¹⁶⁾.
- كشفت دراسة سرية أعدتها مباحث الأموال العامة بالتعاون مع مركز بحوث الإسكان وجهاز التفيتش بوزارة الإسكان أنه تم ضبط ١٠٣ مهندس بالإدارة المحلية فى السنوات الأخيرة بلغت ثرواتهم مليارين و ٣٦١ ألف جنيه من واقع الحصر الرسمى لثرواتهم المتمثلة فى المجوهرات والعقارات والأراضى التى يمتلكونها، ويحمل الملف أسماء العديد من مهندسى التنظيم بالأحياء الذين قدموا للمحاكمة بتهمة تقاضى رشوة للتغاضى عن مخالفات البناء ولكنهم حصلوا على البراءة رغم تضخم ثرواتهم، أحدهم فى حى مدينة نصر حصل على رشوة قدرها مليون جنيه لتسهيل بناء برج سكنى بالمخالفة للقانون مما يمكن صاحب البرج من الحصول على دخل إضافى قدره خمسة ملايين جنيه. وفى محافظة الجيزة تم ضبط ٢١ مهندس تنظيم أثناء تقاضى رشاوى وبلغت جملة ثرواتهم ٥١٩ مليون جنيه⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ عبد الغفار شكر، " الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات "، مؤتمر " نحو تدعيم الشفافية فى المحليات .. من أجل مجتمع أعمال أفضل"، بتنظيم من مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصرى اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة، يوليو، 2007.

⁽¹⁵⁾ رحاب عبد المنعم، فساد المحليات فى ميزان اللامركزية، الاهرام الرقمى www.digital.ahram.org.eg

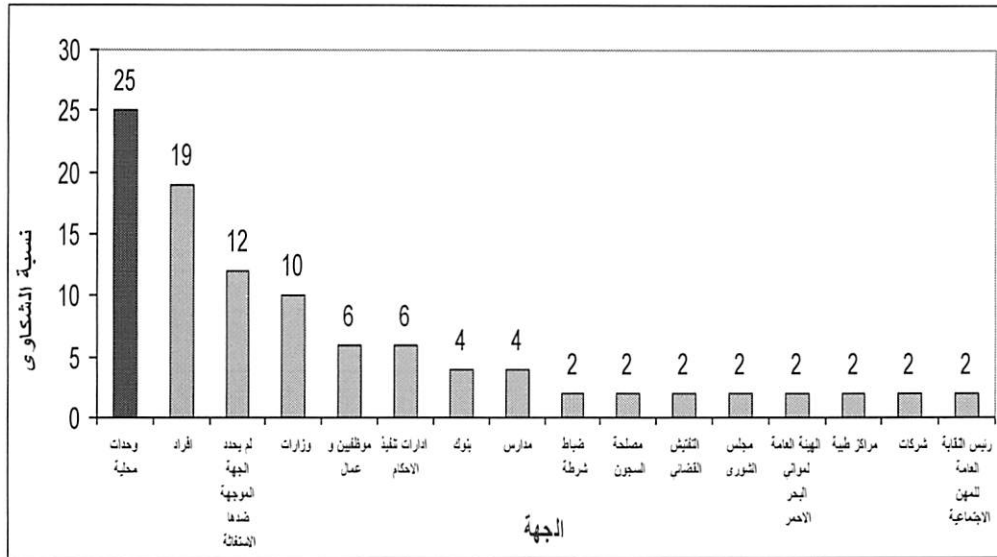
⁽¹⁶⁾ عبد الغفار شكر، (2007)، " الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات "، المرجع السابق، ص 30.

⁽¹⁷⁾ عبد الغفار شكر، (2007)، " الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات "، المرجع السابق 38

وفي عام 2005 اصدرت مؤسسة ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الانسان تقريراً بعنوان " ديوان المظالم⁽¹⁸⁾ " وقد سعت المؤسسة من خلال هذا التقرير الى تحليل مضمون الصحف المصرية من خلال الصفحات المخصصة لشكاوى المواطنين والتي يتوجهون بها إلى بعض المسؤولين، ويوضح الشكل رقم (7) توزيع نسب الشكاوى حسب الجهات المشكو ضدها، ويتضح منه استحواذ الوحدات المحلية على أعلى نسبة للشكاوى، فقد وصلت نسبة الشكاوى المقدمة الى 25%، يليها المخالفات المقدمة ضد الأفراد بنسبة 19%، ثم الوزارات بنسبة 10%، ثم الموظفين والعمال وإدارات تنفيذ الأحكام بنسبة 6%، ثم البنوك والمدارس بنسبة 4%، ضباط شرطة، مصلحة السجون، التفتيش القضائي، مجلس الشورى، الهيئة العامة لمواني البحر الاحمر، مراكز طبية، شركات، رئيس النقابة العامة للمهن الاجتماعية بنسبة 2% لكل منهم.

شكل (7)

توزيع نسب الشكاوى حسب الجهات المشكو ضدها



المصدر: عبد الغفار شكر، (2007)، " الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات " ، المرجع السابق.

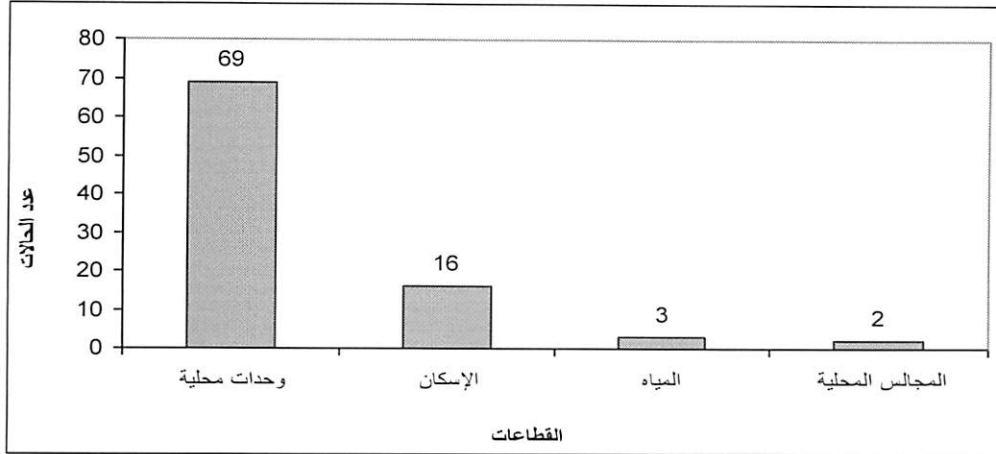
وتناول تقرير " الفساد في المحليات: شروخ في قواعد الديمقراطية "⁽¹⁹⁾ لعام 2006 حالات الفساد في قطاع المحليات في مصر داخل 16 محافظة هي (القاهرة؛ الجيزة؛ القليوبية؛ الإسكندرية؛ السويس؛ بور سعيد؛ الإسماعيلية؛ المنيا؛ أسيوط؛ بنى سويف؛ المنوفية؛ الشرقية؛ الغربية؛ الدقهلية؛ كفر الشيخ؛ دمياط)، ويتضح من الشكل رقم (8) أن الوحدات المحلية قد استحوذت على أكبر عدد لحالات الفساد فى عام 2006 ، وقد أسهم ذلك فى إهدار أموال كبيرة على النحو المبين بالشكل رقم (9) وهو ما يدل على انتشار الفساد بالمحليات.

⁽¹⁸⁾ موقع ملتقى الحوار للتنمية

⁽¹⁹⁾ موقع ملتقى الحوار والتنمية www.moltaka.org

شكل (8)

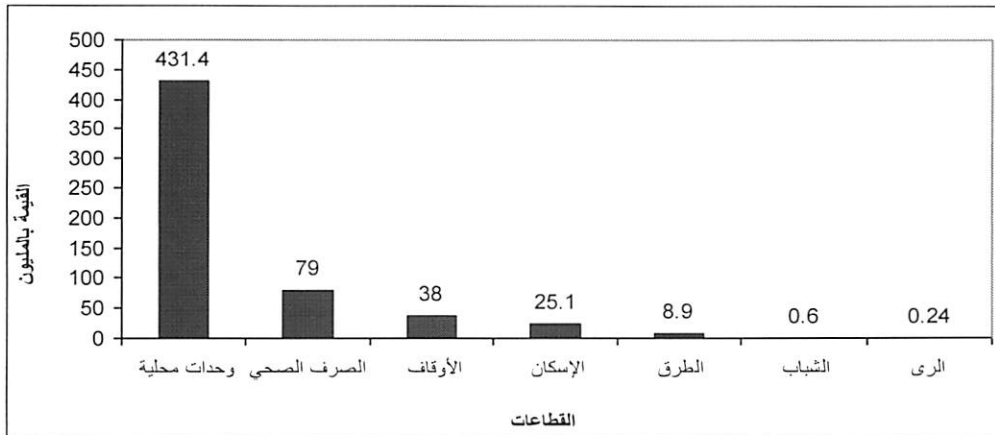
عدد حالات الفساد موزعة على القطاعات



المصدر: اعتماداً على بيانات التقرير المنشورة على www.moltaka.org

شكل (9)

المبالغ المهدرة موزعة على القطاعات "إهدار المال العام"



المصدر: اعتماداً على بيانات التقرير المنشورة على www.moltaka.org

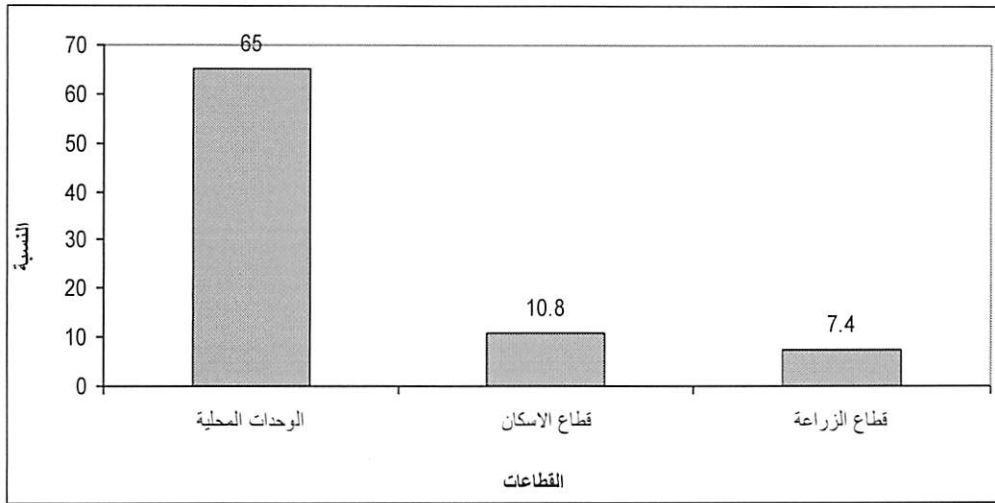
- يتضح من الشكل السابق أنه بجانب استحواذ المحليات على أكبر عدد لحالات الفساد فإنها أيضاً تستحوذ على أكبر مبالغ تم إهدارها حيث أهدرت المحليات وحدها 431 مليون و 419 ألف جنيه في عام 2006، تلاها قطاع الصرف الصحي بإهدار 79 مليون جنيه، ثم الأوقاف بمبلغ 38 مليون جنيه، والإسكان بهدر 25.1 مليون جنيه
- كشف تقرير " الفساد في المحليات .. غياب الضمير وانعدام الرقابة " (20) عن إهدار 454 مليون جنيه واختلاس 14 مليون جنيه في المحليات عام 2007 ، حيث بلغ عدد حالات الفساد في قطاع المحليات والتي تم نشرها في الصحف عينة الدراسة 83 حالة ووصل إجمالي المبالغ المهدرة 454 مليون و 373 ألف و 792 جنيه، بينما وصل إجمالي المبالغ المختلسة والرشاوى 14 مليون و 898

(20) مؤسسة ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان <http://www.moltaka.org>

ألف و168 جنيه، ويوضح الشكل رقم (10) توزيع حالات الفساد التي تم الكشف عنها بالصحف وفقاً للقطاعات، ومنه يتضح أن الوحدات المحلية جاءت في المركز الأول في قضايا الفساد في الصحف بنسبة 65 % حيث بلغت حالات الفساد 54 حالة وكان إجمالي المبالغ المهدرة في هذه الحالات 388 مليون جنيه، بينما وصلت المبالغ المختلطة والرشاوى إلى 2.789 مليون جنيه. وجاء قطاع الإسكان في المركز الثاني بنسبة 10.8 % حيث بلغت حالات الفساد 9 حالات وكان إجمالي المبالغ المهدرة في هذه الحالات 44.776 مليون جنيه بينما وصلت المبالغ المختلطة والرشاوى إلى 3.694 مليون جنيه ، وجاء قطاع الزراعة في المركز الثالث بنسبة 7.4 % حيث بلغت حالات الفساد 6 حالات وكان إجمالي المبالغ المختلطة والرشاوى حوالي 7.35 مليون جنيه.

شكل (10)

توزيع حالات الفساد التي تم الكشف عنها بالصحف وفقاً للقطاعات



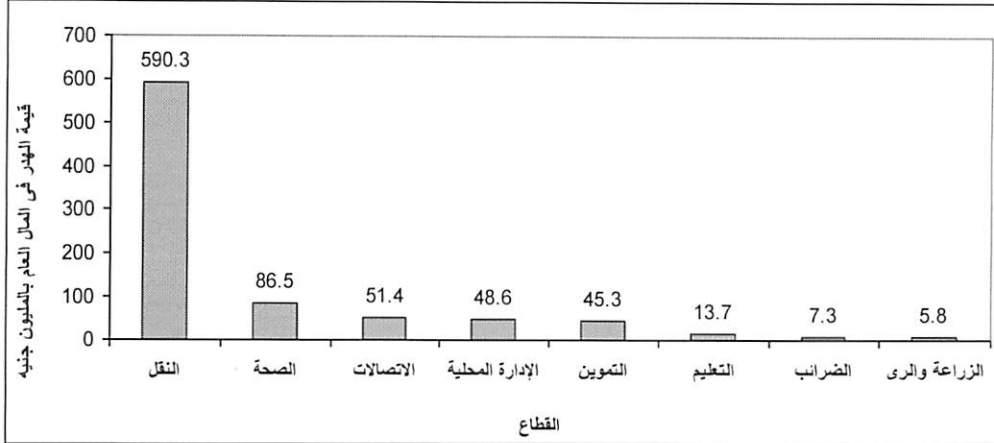
المصدر: مؤسسة ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان <http://www.moltaka.org>

- أكد تقرير هيئة الرقابة الإدارية في 2008 على وجود فساد في المحليات ، حيث كشف هذا التقرير عن سلسلة القضايا التي اتهم فيها مهندسو التنظيم والإدارة وبعض سكرتيري العموم، وعدد من المحافظين، بالإضافة إلى أن أعضاء المجالس الشعبية لا توجد عليهم أي عمليات رقابة رغم وجود 54 ألف عضو مجلس محلي علي مستوى الجمهورية، ويشغلون أكثر من 1700 مجلس محلي بمستوياته المختلفة.
- رصد التقرير الأول لوحدة الدفاع عن المال العام⁽²¹⁾ في الفترة من (ديسمبر 2009- مارس 2010) عدد 29 بلاغاً عن فساد وإهدار للمال العام، موزعة على العديد من القطاعات على النحو المبين بالشكل (11).

(21) عبد الحميد سالم ، محمد حسين ، (2009)، " اهدار المال العام جريمة مستمرة "، التقرير الأول لوحدة الدفاع عن المال العام ، مشروع نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية.

شكل (11)

توزيع قيمة الفساد وهدر المال العام على القطاعات خلال الفترة (ديسمبر 2009 - مارس 2010)

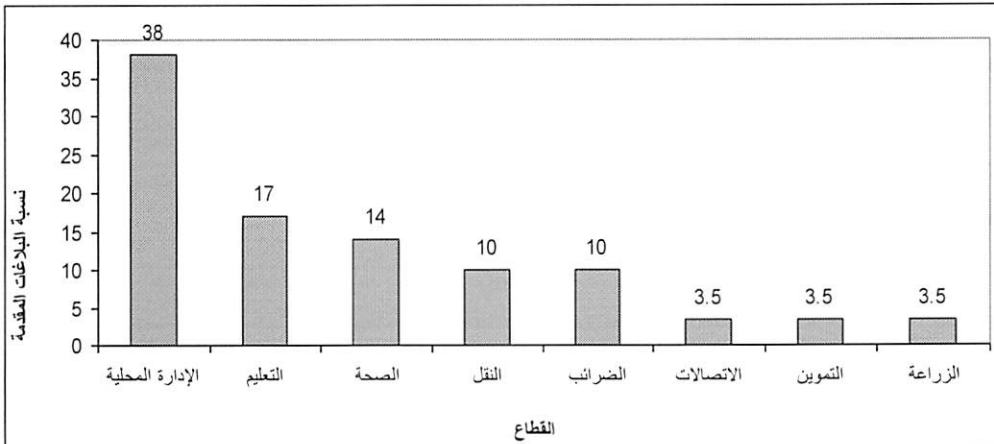


يتضح من الشكل السابق أن قطاع النقل يستحوذ على المركز الأول في هدر المال العام حيث تسبب في إهدار 590.3 مليون جنيه، تلاه الصحة 86.5 مليون جنيه، الاتصالات بقيمة 51.4 مليون جنيه، الإدارة المحلية والذي استحوذ على المركز الرابع في هدر المال العام والفساد بقيمة 48.6 ، ثم التمويل والتعليم والضرائب والزراعة والري.

وبالرغم من احتلال قطاع الإدارة المحلية المركز الرابع في قيمة الهدر فقد احتل المركز الأول في عدد البلاغات المقدمة، شكل رقم (12)، فقد وصلت نسبة البلاغات المقدمة عن الفساد في الإدارة المحلية وهدر المال العام 38% بواقع 11 بلاغاً من إجمالي 29 بلاغاً وبغض النظر عن قيمة الهدر في المال العام فإن ارتفاع عدد البلاغات المقدمة يوضح انتشار الفساد في قطاع الإدارة المحلية، يليه قطاع التعليم حيث استحوذ على 17% من جملة البلاغات المقدمة، ثم قطاع الصحة بواقع 14%، ثم النقل والضرائب بواقع 10% لكل منهما، والاتصالات والتمويل والزراعة بواقع 3.5% لكل منهم على حده.

شكل (12)

توزيع نسبة البلاغات المقدمة في الفساد على القطاعات خلال الفترة (ديسمبر 2009 - مارس 2010)



• قامت إحدى الدراسات الميدانية بعمل استبيان عن فساد المحليات في 2009 ورصدت الآتي (22):

- المحليات هي أكثر الهيئات التي يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير قانونية (رشاوى) عند التعامل معها 61% ، يليها الجمارك ثم الأمن الصناعي (23) بنسبة 49% و 47%. هناك مزيد من التدهور في أداء بعض الهيئات الحكومية المختلفة على رأسها المحليات بنسبة 33%.
- يرى 46.9% أنه يتم تقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) للفوز بالمناقصات.
- أفاد 47.3% من العينة أن تعاملهم مع الإدارات الحكومية كان صعبا ولم يكونوا يتوقعون ذلك.
- تم دفع مدفوعات غير قانونية (رشاوى) لموظفين عموميين بنسبة 42.9% عند مرحلة التأسيس، 29.1% عند مرحلة التشغيل.
- كانت هناك نسبة كبيرة من أصحاب الأعمال مستعدة لتقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) قبل التعامل مع الموظفين، وذلك لما يتوقعونه من تعطيل للحصول على الموافقات المطلوبة:
 - 36.7% كنت مستعدا للتكيف مع الظروف،
 - 70.0% كنت مستعدا لدفع الأموال وتقديم الهدايا.

• شمل تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات في يوليو 2010 فحص المجالس المحلية للفترة (يوليو 2009- يوليو 2010)، وتوصل إلي أن حجم المخالفات في المجالس المحلية يصل إلي 258 مليون جنيه، وتتضمن المخالفات تلاعبا في أعمال التوريدات، وسرقة صناديق الحسابات الخاصة، والاختلاسات، واستيلاء علي محتويات المخازن والممتلكات الحكومية، بالإضافة إلي التعديلات علي أراضي الدولة. ووجد التقرير أن فساد المحليات خلال 38 سنة منذ بداية الحكم المحلي يعني ضياع عشرات المليارات تتجسد في الخدمات الضائعة، وتدني المستويين الصحي والتعليمي، وتردي الأوضاع البيئية في المحافظات.

• حتى بعد ثورة 25 يناير مازال الفساد مستمر حيث تم القبض علي 3 مسئولين بحي شمال الجزيرة أثناء تقاضي رشوة من مواطن مقابل توصيل الكهرباء لمنزل بمنطقة بشتيل (24).

4-5 طبيعة المخالفات المرصودة في قطاع الإدارة المحلية (25)

بلغت جملة المبالغ التي شابت أوجه التصرف وتناولتها ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات في كافة المحافظات خلال الفترة (2007/7/1-2008/6/31) حوالى 464.6 مليون جنيه، تم تصويب ما قيمته 204.4 مليون جنيه بنسبة 44% من الإجمالى والباقي قدره 260.2 مليون جنيه جارى متابعته بمعرفة الجهاز (26)، ويوضح الشكل رقم (13) توزيع هذه المخالفات.

(22) مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالادارات الحكومية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة، يونيو 2010.

(23) الأمن الصناعي هو السلامة والصحة المهنية ولكي تتحقق السلامة يجب أن يتم العمل في ظروف آمنة بدون أي مخاطر تعوق تنفيذ برامج وخطط العمل.

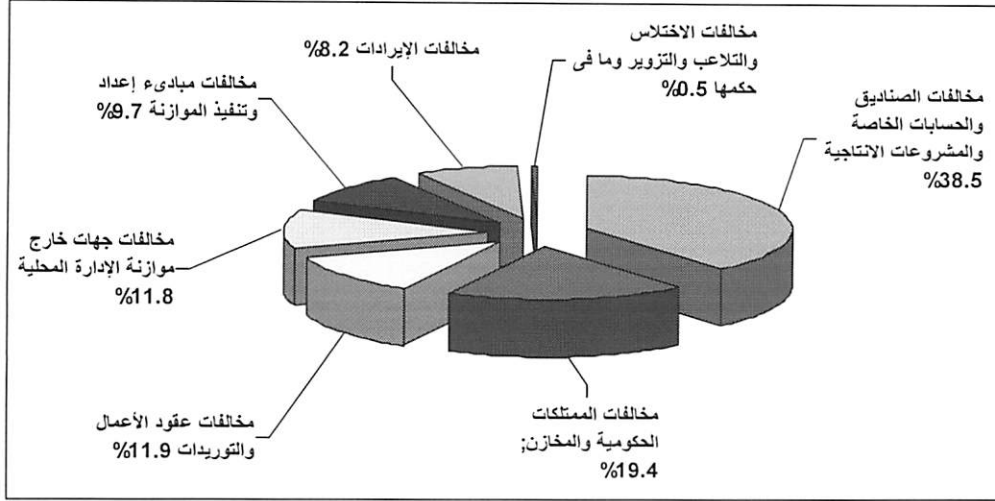
(24) موقع جريدة الوفد www.alwafd.org

(25) المجموعة المتحدة، USAID EGYPT، (2009)، "إدارة المال العام في مصر صرخة في واد"، أعمال مؤتمر ثغرة في جدار الشغافية، فندق ماريوت، الزمالك، القاهرة، 28 يونيو. ص 79.

(26) المجموعة المتحدة، المرجع السابق ص 80.

شكل (13)

توزيع المخالفات وفقاً لطبيعة المخالفة



يتضح من الشكل السابق أن غالبية المخالفات التي وقع فيها المسؤولون عن الإدارات المحلية في المحافظات تشمل مايلي⁽²⁷⁾:

- التراخي والإهمال في تحصيل إيرادات مستحقة للدولة عن الإيجارات والضرائب العقارية والتأمين النهائي المستحق على بعض الشركات المتعاقد معها لتوريد أصناف محددة طبقاً لقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية.
- عدم تحصيل أقساط مستحقة على المواطنين الحاصلين على وحدات سكنية تملك وعدم تحصيل قيمة العلاج على نفقة الدولة لبعض المرضى في المستشفيات الحكومية.
- عدم تحصيل رسوم التأمين الاجتماعي الشامل وعدم خصم قيمة الدمغة المستحقة على المبالغ المنصرفة لبعض الجهات والأفراد المتعاقدين مع جهات حكومية.
- عدم تحصيل رسوم صندوق الخدمات والتنمية المحلية على الأراضي الزراعية.
- عدم الاستفادة من بعض الأجهزة والإنشاءات والسيارات وقطع الغيار وأجهزة الحاسبات الآلية، بجانب عدم الاستفادة من المبالغ المدفوعة لشركات الصيانة المختصة بماكينات تصوير المستندات.
- اختلاس مبالغ مالية دون توريدها إلى الخزنة العامة والاستيلاء على ممتلكات حكومية، والسرققة من عهدة المخازن وما في حكمها، بجانب حصول بعض مندوبي الصرف على مكافآت بعض العاملين بعقود مؤقتة.
- صرف حوافز ومكافآت دون وجه حق من أموال الصناديق والحسابات الخاصة، وصرف قيمة مشروبات ومأكولات من حساب تلك الصناديق لبعض العاملين دون مبرر.

(27) المجموعة المتحدة ، المرجع السابق من ص 79-81

- عدم سداد حصة وزارة المالية من إيرادات بعض الأنشطة التي تمارسها الوحدات المحلية التنفيذية بالمخالفة للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة.
- صرف مبالغ لجهات صحفية مساهمة في احتفالاتها من اعتمادات الموازنة العامة .
- عدم إضافة بعض الأصناف المشتراة الى عهدة المخازن بالمخالفة لأحكام اللائحة المالية للموازنة والحسابات.
- إضافة مبالغ مستحقة للخزانة العامة الى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بالمخالفة لتأشيرات الموازنة العامة واللائحة المالية للموازنة والحسابات.
- صرف مبالغ لبعض الجهات بأكثر من القيمة المستحقة لها طبقاً للفواتير المقدمة.
- عمل اشتراكات وهمية بمشروع توصيل الخبز إلى المنازل بغرض الاستيلاء على بعض من حصة الدقيق الممنوحة للمخابز .
- الاستيلاء على إيرادات بعض الأنشطة المحلية مثل إيرادات مشروع المحاجر وإيرادات التربية والتعليم، والضرائب العقارية، وكذلك الاستيلاء على الأدوية دون وجه حق.
- عدم اتخاذ إجراءات تحصيل غرامات التأخير المستحقة على بعض الشركات المختصة بالقيام بأعمال الصيانة.
- تجزئة الإعلان عن بعض المناقصات بدلاً من جمعها في إعلان واحد مما يؤدي الى تحميل الصناديق بأعباء مالية كبيرة دون وجه حق وبالمخالفة للوائح المالية.
- صرف رشاوى مقنعة لبعض العاملين في وزارة التنمية الاقتصادية المنوط بهم الموافقة على اعتمادات النفقات الاستثمارية للانشاءات والمشروعات في بعض المحافظات وذلك بالمخالفة لللائحة الموازنة والحسابات ولتعليمات وزارة التخطيط.
- تحصيل مبالغ مالية من المرضى الذين صدرت لهم قرارات علاج على نفقة الدولة.
- تحميل مشروعات تأجير الآلات والمعدات بمبالغ وهمية لخطوط سير غير حقيقية وتحميل المشروعات قيمة الزيوت لبعض المعدات دون ان يتم تحميلها على العميل.
- إسناد عمليات شراء أجهزة إلى شركات معينة بالأمر المباشر مع عدم وجود مبرر منطقي أو قانوني، وذلك على الرغم من الغاء الممارسات التي يتم الإعلان عنها مما أدى إلى تحمل الموازنة فروق أسعار مرتفعة دون مبرر .
- سداد قيمة التأمين النهائي الذي تمت مصادرته من بعض الشركات التي لم تلتزم بشروط التعاقد إلى بعض الوحدات والصناديق الخاصة رغم أنه من المفروض توريد المبالغ المصادرة إلى وزارة المالية باعتبارها جهة التمويل وممثل المال العام.
- صرف مبالغ مالية من حساب الموازنة العامة دون وجود مستندات مؤيدة للصرف بالمخالفة للقوانين واللوائح المالية.
- توزيع بعض المحال التجارية في المحليات لبعض الأفراد دون عمل مزيدة علنية طبقاً للقوانين واللوائح المالية خاصة قانون المزايدات والمناقصات رقم 89 لسنة 1998.

ومن أمثلة المخالفات (28) التي تم رصدها ما يلي (29) :

أ- إهدار مبلغ 37.294 مليون جنيه بالوحدة المحلية لمركز ومدينة الفيوم وذلك نتيجة:

- حساب قيمة استهلاك مياه وإنارة بأعلى من الاستهلاك الفعلى عن الفترة من (1999/2000 - 2006/2007) بقيمة بلغت 35.990 مليون جنيه.
- صرف مبلغ 36 ألف جنيه من حساب صندوق النظافة بالوحدة المحلية للعاملين بالوحدة دون وجه حق فى شكل أجور إضافية تم صرفها من الحساب رغم صرف تلك الأجور خصماً على بنود الموازنة.
- عدم الاستفادة من بعض السيارات والجرارات التابعة لمشروع النظافة والبالغ قيمتها 1.460 مليون جنيه نتيجة تعطلها لأكثر من عامين.

ب- إهدار مبلغ 3.961 مليون جنيه بالإدارة المحلية بمحافظة القاهرة نتيجة :

أوضحت نتائج الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية عن الفترة من (يوليو 2007- يونيو 2008) وما ورد بها من مخالفات وملاحظات شابت ربط وتحصيل بعض الإيرادات المحلية بمحافظة القاهرة مايلي:

- عدم حصر جانب من العقارات المستجدة والثامة والمستغلة فى غير أغراض السكن وإحدى محطات الغاز الطبيعى والعقارات المستغلة كمستشفيات وأحد الفنادق وبعض المحلات التجارية المقامة داخل جامعة عين شمس والمؤجرة للغير وجانب من العقارات التابعة لإحدى الشركات وأحد المولات التجارية والمنشآت الاستثمارية المقامة داخل بعض الأندية وبعض الورش، وربطها بالضريبة العقارية وملحقاتها رغم توافر أسباب ربطها من حيث الإتمام والإشغال وتقدير القيمة الايجارية لبعضها فى مأموريات الضرائب العقارية فى (المطرية؛ عين شمس؛ عابدين؛ السلام؛ الوايلى؛ النزهة؛ مصر الجديدة؛ المرج؛ الحدائق؛ مدينة نصر غرب؛ مدينة نصر شرق؛ دار السلام؛ حلوان؛ الزيتون) بالمخالفة لأحكام القانون 56 لسنة 1954، مما أدى الى حرمان الإيرادات من مبالغ تقدر بحوالى 2.369 مليون جنيه.
- عدم متابعة العقارات المحصورة تحت التشطيب والأراضى الفضاء منذ فترات طويلة للوقوف على ما تم إتمامه أو استغلاله منها لربطها بالضريبة ، وهو ما أدى لعدم تحصيل إيرادات بلغت جملتها حوالى 461 ألف جنيه ببعض مأموريات الضرائب العقارية وهى مأموريات الضرائب العقارية بالمطرية وعين شمس وعابدين والسلام والوايلى والنزهة ومصر الجديدة والمرج ووسط حلوان والشرابية.

(28) اعتمدت المخالفات المرصودة فى الأربعة أشهر من فى الفترة (ديسمبر 2009 - مارس 2010) على تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن الحساب الختامى للدولة ، وتقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن نتيجة مراقبته للإدارات المحلية خلال الفترة (يونيو 2007- يوليو 2008)، بالإضافة الى التقارير الصادرة من رقابة الجهاز على بعض الوزراء والهيئات العامة، بالإستعانة بما نشر فى الصحف المصرية عن وقائع إهدار المال العام وما تتلقاه من بلاغات.

(29) عبد الحميد سالم، محمد حسين، (2009)، "إهدار المال العام جريمة مستمرة"، التقرير الأول لوحدة الدفاع عن المال العام، مشروع نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية.

- استمرار ربط بعض العقارات التي تمت إزالتها دون العمل على رفع الضريبة عنها وإضافتها على العقارات المستجدة والمقامة بدلا منها، وهو ما أدى إلى عدم تحصيل إيرادات بلغت قيمتها 254 ألف جنيه ببعض مأموريات الضرائب العقارية.
- عدم حصر جانب من التركيبات الإعلانية ومحطات التقوية للتلفزيون المحمول المقامة على أسطح العقارات مما أدى إلى عدم ربطها بالضريبة العقارية وملحقاتها، وهو ما أدى إلى عدم تحصيل إيرادات بلغت قيمتها نحو 633 ألف جنيه ببعض المأموريات وهي (المطرية والمرج وعابدين ودار السلام والوايلي والزيتون ومصر الجديدة والنزهة وحلوان ومدينة نصر غرب).
- عدم حصر وربط الوحدات التي تم شغلها وسبق حصرها كوحدات خالية بالضريبة العقارية وملحقاتها بمأمورية وسط، وهو ما ترتب عليه عدم تحصيل إيرادات بلغت نحو 123 ألف جنيه.
- عدم حصر بعض العقارات التي حدثت بها تعديلات جوهرية أدت إلى زيادة القيمة الإيجارية لها دون ربط الزيادة بالضريبة العقارية وملحقاتها.

ت- إهدار مبلغ 4.330 مليون جنيه بالمشروعات الإنتاجية الخاصة بمشروع المحاجر

رصد الجهاز المركزي للمحاسبات مخالفات في أعمال الصناديق والحسابات الخاصة والمشروعات الإنتاجية بمحافظة القاهرة بلغت 5.017 مليون جنيه منها ما شاب المخالفة الخاصة بالمشروعات الإنتاجية والخاصة بمشروع المحاجر حيث تبين حرمان المشروع من مبالغ جملتها نحو 4.646 مليون جنيه مستحقة طرف مستغلى أحواش كوتسيكا، نتيجة توقعهم عن سداد إيجارات تلك الأحواش والتي يرجع تاريخ استحقاق بعضها إلى عشرين عام دون اتخاذ الإجراءات القانونية الواجبة في هذا الشأن، وعندما قام الجهاز بلفت نظر إدارة المشروع إلى ذلك في فبراير 2008 أفادت أنه في مارس 2008 تم تحصيل نحو 316 ألف جنيه فقط من اجمالي المبلغ وبالتالي يبقى مبلغ 4330000 (قيمة الأموال المهدرة).

ث- المخالفات في الصناديق الخاصة⁽³⁰⁾

أجاز القانون رقم 53 لعام 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة إنشاء صناديق وحسابات خاصة في ضوء اعتبارات معينة وفي الأحوال الضرورية لتحقيق أهداف محددة تحكم استخدام هذه الحسابات والصناديق وتحقيق الرقابة عليها، ولهذا صدر القانون رقم 105 لسنة 1992 الذي أخضع هذه الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف، أي أن الصناديق الخاصة لا تستطيع أن تتعامل مع الأموال التي لديها إلا بأذن وزارة المالية. لكن وزير المالية حينما يعطي إذن بالصرف يعطي موافقة إجمالية.. أي لا يعرف أين تنفق تلك الأموال بالتحديد. وقد حدث توسع كبير جدا في إنشاء الصناديق المالية، حتى أصبح من الصعب حصرها، لدرجة إن تقرير الجهاز المركزي قال أن "ما أمكن حصره" منها بلغ حوالي 10 آلاف صندوق.

⁽³⁰⁾ www.moheet.com

وتنقسم الصناديق إلى ثلاثة أنواع: أولها صناديق الاستثمار في البورصة، وثانيها صناديق التأمين التكميلي وعددها حوالي 600 صندوق، وثالثها هي صناديق المحافظات. ونادراً ما تتوفر أى معلومات عن النوع الثالث الخاص بالمحافظات، في حين أن النوع الأول والثاني يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بها بسهولة.

وبشير تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات للعام المالي 2009/2008 إلى أن هناك مبلغ تريليون و272 مليار جنيه هي حصيلة الصناديق الخاصة لم تدرج في تقرير لجنة الخطة، غير أن وزير المالية قد صرح أن إجمالي أموال الصناديق الخاصة يبلغ حالياً 36 مليار جنيه، مشيراً إلى نية الوزارة إدخال أموال تلك الصناديق للموازنة العامة⁽³¹⁾.

وقد استطاع الجهاز المركزي للمحاسبات حصر قيمة المخالفات الخاصة بالصناديق الخاصة عن نفس العام، وبلغت 3955 مليون جنيه، أما الباقي فلا يعرف أحد أين ذهبت ولا كيف صرفت ولمن، كما أحصى تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات لعام 2009/2010 تلك المخالفات بنحو 8.8 مليار جنيه، وإيراداتها السنوية بنحو 21 مليار جنيه.

وقد أسفر فحص الجهاز للصناديق الخاصة عن :

- خروج بعض الصناديق والحسابات الخاصة عن تلك الضوابط التي تحكم إنشاؤها
- عدم تحقيق الكثير منها للأهداف المنشأة من أجلها، عدم إحكام الرقابة علي مصروفات العديد منها والصرف من أموالها في غير أغراضها ومن مظاهر ذلك مساهمات ودعم لبعض الجهات والمغالاة في النشر والإعلان في بعض الصحف والمجلات مكافآت، لبعض العاملين المنتدبين من جهات أخرى أو تجهيز بعض القاعات والمكاتب وشراء أراضي أو صرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق،
- ضعف الرقابة على المبالغ المصروفة من بعض الحسابات،
- احتفاظ بعض المسؤولين الماليين ببعض المبالغ المالية دون توريدها،
- عدم سداد النسبة المقررة من أموال بعض الصناديق إلي إيرادات الموازنة العامة للدولة طبقاً للقرارات المنظمة للبعض منها أو إضافة بعض المبالغ لبعض الحسابات بالخطأ كان يتعين إضافتها إلي إيرادات الموازنة العامة للدولة،
- عدم الاستفادة من التبرعات المحصلة أو الأموال المتاحة ببعض الصناديق في تحقيق الأغراض المنشأة من أجلها ، وعدم تحصيل الكثير من مواردها مما يؤثر على قيامها بالأنشطة المنوطة بها ، وقد بلغت جملة الخسائر المالية المترتبة على ما تقدم نحو 2837.836 مليون جنيه محل متابعة الجهاز .

⁽³¹⁾ www.egynews.net

5- أسباب فساد المحليات

بالرغم من إعطاء القانون رقم 43 لسنة 79 الخاص بالإدارة المحلية، اختصاصات ومسئوليات للمسؤولين بالمحليات، فإن هذا لا يتم تنفيذه في الواقع، مما جعل الأداء على المستوى المحلي يتسم بالبطء والبيروقراطية، وعدم الاستمرارية، وبالتالي جاءت الانتخابات بغير القادرين على التعبير عن المشكلات المحلية، وارتبط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء، مما أثر على القرار المحلي، وأدى إلى تسلل العديد من موظفي الإدارات المحلية إلى عضوية تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشخصية⁽³²⁾:

ويمكن إرجاع ظاهرة الفساد بالمحليات للأسباب التالية:

- ازدواجية الإشراف على الأجهزة التنفيذية بالمحليات: فما زالت الوزارات المركزية لها إمكانية الإشراف على جوانب من اختصاصاتها المنقولة إلى المحليات، وقد أدت هذه الازدواجية في الإشراف على الأنشطة التي تقوم بها المحليات إلى وجود ثغرات يتمكن الموظفون من خلالها من التهرب من رقابة أى من الطرفين وارتكاب مخالفات يصعب اكتشافها في وقتها مما يساهم في استئراء الفساد في المحليات.
- غياب أو ضعف الرقابة الشعبية والمساءلة على المحليات: إن قرارات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ليس لها صفة إلزامية للجهات التنفيذية بل هي مجرد اقتراحات أو توصيات، وبالتالي لا تستطيع المجالس الشعبية المحلية مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ولا تملك محاسبتها طالما أن ما تصدره من قرارات هو مجرد اقتراحات وتوصيات، ولا يملك المجلس الشعبى للمحافظة سوى حق توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة، أما حق الاستجواب فقد تم إلغاؤه انطلاقاً من أن المجالس الشعبية هي جزء من السلطة التنفيذية وليس سلطة شعبية مقابلة لها، وبالتالي فإنه ليس من حقها أن تحاسب الأجهزة التنفيذية وفي غياب الرقابة الشعبية على أداء المحليات ينتشر الفساد بلا رادع⁽³³⁾.
- إنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة: وهو ما ساعد على اختلاس أموال هذه الصناديق وتوسيع مجال الفساد. تدنى أحوال العاملين بالمحليات وحصولهم على أدنى الأجور من فئات العاملين بالدولة، ولا يحصلون على أجور إضافية تعوضهم عن الأعمال الإضافية المطلوبة منهم، ولا تكفى الأجور التي يحصلون عليها لتوفير ضرورات الحياة. ويستجيب هؤلاء العاملون لاغراء الانحراف الذي تتعدد مظاهره في أنشطة عديدة بالمحليات.
- يلعب القطاع الخاص دوراً كبيراً في الفساد المنتشر بوحداث الإدارة المحلية، حيث يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات الخدمية والتنمية من خلال المناقصات والأمر المباشر، وهو مجال خصب للتلاعب من قبل كبار وصغار المسؤولين بالإدارة المحلية، بل إن الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية طرف في هذه الانحرافات .

⁽³²⁾ موقع مجلة علوم انسانية www.ulum.nl

⁽³³⁾ مركز المشروعات الدولية الخاصة، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، موقع سبق ذكره.

- **ضعف أجور مهندسي الأحياء فتح الباب أمام الرشوة والمساومات وهجرة الكفاءات**
الهندسية من العمل بالمحليات هربا من المسؤولية الهندسية والتي تجعلهم دائما عرضة للمساءلة القانونية، وبناء عليه صار عدد المهندسين بالإدارات الهندسية غير كاف للاحتياج المحلي كالحاجة لمرور المهندسين من الإدارات الهندسية للأحياء علي المنازل والبنائيات الداخلة في نطاق عمل الإدارة لتقييم أوضاع المنازل والعقارات. ومن هنا فقد تمت إحالة 54 ألف مهندس وموظف بالإدارات الهندسية بالمحافظات إلي النيابة الإدارية فيما قبل نهاية عام 2009 متورطين في أعمال فساد⁽³⁴⁾.

5-6 النتائج المترتبة على فساد المحليات

كشفت منظمة النزاهة المالية الدولية، أن إجمالي خسائر مصر من الفساد "التدفقات المالية غير المشروعة" بكل أشكاله يبلغ 6,357 مليار دولار سنويا، بما يعادل 37,82 مليار جنيه. وقد أكدت عدة تقارير رقابية مصرية أن تفاقم ظاهرة الفساد تسبب في إلحاق خسائر بالاقتصاد الوطني تصل إلي 50 مليار جنيه سنويا، وعن تورط مسئولين كبار في الجهاز الحكومي والمحليات والهيئات الاقتصادية والقطاع العام والبنوك في هذه القضايا . وأشارت إلى أن الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية تضبطان 73 ألف قضية فساد في العام داخل الجهاز الحكومي بمعدل قضية كل دقيقتين بعد أن كانت قضية كل 7 دقائق منذ سنوات قليلة، وأن فساد المحليات كان علي رأس أسباب نقشي الظاهرة⁽³⁵⁾.

ويؤدي الفساد إلى الآثار السلبية التالية⁽³⁶⁾

- هروب رؤوس الأموال الأجنبية والوطنية نتيجة للمعانة في إجراءات إنشاء المشروعات وتحميل تكلفة المشروعات بالرشاوى مما يؤدي إلى ارتفاع التكلفة الاستثمارية لها .
- الركود الإقتصادي وانخفاض الصادرات لارتفاع تكلفة المنتج المحلي وضعف أجهزة مراقبة الجودة .
- ظهور الاحتكارات في إنتاج بعض السلع والخدمات .
- عجز موارد الدولة نتيجة لانتشار التهريب الضريبي والجمركي .
- انتشار البطالة مما يؤدي إلى انتشار بعض الجرائم .
- نقص الولاء وعدم الشعور بالانتماء والإحباط بين المواطنين .
- عدم فاعلية تطبيق القوانين ومساعدة بعض أصحاب المصالح في عدم الالتزام بتطبيقها والنفوذ من الثغرات الموجودة بها .
- ظهور جرائم غسل الأموال وهروب بعض المتهمين خارج البلاد.
- بطء إجراءات المحاكمة، ومحاولة عرقلة هذه الإجراءات باستخدام الأساليب الملتوية للتهرب من المسؤولية القانونية.

⁽³⁴⁾ دراسة "نحو مجالس شعبية محلية فاعلة" الصادرة عن مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية www.maatlaw.org.

⁽³⁵⁾ موقع جريدة الوفد.

⁽³⁶⁾ موقع هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com.

- يؤثر فساد المحليات سلباً على قطاع المشروعات الصغيرة وذلك لوجود علاقات قوية بين القطاعين. حيث تتحقق معظم مصالح هذا القطاع من خلال أجهزة الإدارة المحلية سواء بالحصول على تراخيص بدء وممارسة النشاط أو متابعة هذا النشاط في مختلف المجالات، وكذلك بالقيام بالعديد من الأنشطة والخدمات للإدارة المحلية وأجهزتها، فقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو الذى يتولى توريد معظم احتياجات الإدارة المحلية وأجهزتها من السلع والمعدات ويغضى معظم المشتريات الحكومية فى هذا القطاع، وهو الطرف الآخر فى المناقصات والمزايدات التى تطرحها هذه الأجهزة لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية والمشروعات الخدمية والتنمية. وما يجرى فى الإدارة المحلية يؤثر بدرجة كبيرة ليس فقط على أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بل يؤثر على قطاع واسع من المواطنين سواء العاملين فى هذه المشروعات أو أسر أصحابها⁽³⁷⁾.

6- مكافحة الفساد

1-6 الإطار التشريعى للقضاء على الفساد⁽³⁸⁾

- انضمت مصر الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فى 11/9/2004 (بعد عام من توقيعها فى 9/12/2003)، وأصبحت نافذة ولها قوة القانون بنشرها فى الجريدة الرسمية فى 8/2/2007.
- نصت مختلف الدساتير المصرية على الحماية القانونية للمال العام سواء دستور 1956 فى مادته رقم 27 ، ودستور 1964 فى مادته رقم 15 ، وكذلك دستور 1971 فى موادته رقم 29 و 33.
- تضمين قانون العقوبات المصرى فى بابيه الثالث والرابع من الكتاب الثانى جرائم المال العام فتعرض فى الباب الثالث لجريمة الرشوة وما يتعلق بها من جرائم، وخصص الباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه.
- تم سن القانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع لمحاسبة ومراقبة القائمين بالوظائف العامة ومن ضمن الذين وقعوا تحت طائلة هذا القانون القائمون بأعباء السلطة العامة وسائر العاملين فى الجهاز الإدارى بالدولة عدا فئات المستوى الثالث، وكذلك رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين، وكذلك خضع لهذا القانون فئات أخرى.

2-6 الإطار المؤسسى لمكافحة الفساد⁽³⁹⁾

أوجد المشرع العديد من المؤسسات والأجهزة لمحاربة الفساد فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص وتتمثل هذه الأجهزة فى:

⁽³⁷⁾ عبد الغفار شكر ، (2007)، مرجع سبق ذكره ص 36
⁽³⁸⁾ عبد الحميد سالم ، محمد حسين ، (2009)، "إهدار المال العام جريمة مستمرة"، التقرير الأول لوحدة الدفاع عن المال العام ، مشروع نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية.
⁽³⁹⁾ وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، (2008)، "أولويات العمل والبيات"، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثانى، مصر.

- **الجهاز المركزي للمحاسبات:** اختص القانون 144 لسنة 1988 بتنظيم الجهاز المركزي للمحاسبات، ويهدف الجهاز إلى الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى. وتشتمل هذه الرقابة على الشقين المحاسبى والقانونى والرقابة على الاداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية.
- **هيئة الرقابة الإدارية:** تم تنظيمها بالقانون رقم 54 لسنة 1964 وتعديلاته، وتقوم الهيئة ببحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعيق انتظام سير الأجهزة العامة واقتراح وسائل تلafiها، والكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظيفتهم والعمل على منع وقوعها، بالإضافة لضبط ما يقع منها ويبحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ودراسة ما تنشره الصحف من شكاوى وتحقيقات تتعلق بالإهمال أو الاستهتار أو سوء الادارة أو الاستغلال. وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فى الجهاز الحكومى وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمال عامة.
- **هيئة النيابة الإدارية :** والى تم تنظيمها بالقانون رقم 117 لسنة 1958 والذى أعطى لها سلطة الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق مع الموظفين العموميين ، وحدد اختصاصات النيابة الادارية فيما يتعلق بالرقابة والفحص والتحقيق وإجراءاته.
- **جهات أخرى منها:** السلطة القضائية، جهاز حماية المستهلك، جهاز حماية المنافسة، جهاز الأمن القومى ووحدة غسيل الأموال.

وعلى الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية في مصر ، بدءا من مجلس الشعب والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات مروراً بمباحث الأموال العامة وإدارة مكافحة التهريب الضريبى، تعددت قضايا الفساد حتى تحول من مجرد ظاهرة محدودة إلى جزء من آليات الأداء السياسى والاقتصادى. وهو ما يتضح من وقائع الفساد وتزايدها. ومع تزايد فساد المحليات أصبح الأمر يتطلب المزيد من اللامركزية، وتغيير دور الإعلام ليعكس الوضع الحقيقى.

3-6 دور وسائل الإعلام فى مكافحة الفساد(40)

تلعب وسائل الإعلام دوراً كبيراً في توجيه الجمهور نحو قضايا بعينها، وهو ما يحقق قدراً ما من الإجماع الاجتماعى حول أولويات القضايا في المجتمع، ومن ثمّ فهي تضع أجندة للجمهور. وقد قامت دراسة بعنوان "تقييم أداء التغطية الصحفية والتليفزيونية لانتخابات المجالس الشعبية المحلية في مصر" بعمل دراسة تحليلية عن وسائل الاعلام وقد تم اختيار الفترة من الخامس عشر من مارس 2008 وحتى التاسع من أبريل 2008 (يوم إعلان النتيجة النهائية

(40) موقع ملتقى الحوار www.moltaka.org.

للانتخابات)، كمدى زمني لتطبيق الدراسة التحليلية، وبالتالي تكون الفترة الزمنية قد شملت مراحل الانتخابات الثلاث (قبل، وأ، وبعد)، وكذلك تكون الفترة الزمنية ملائمة وكافية للإجابة على التساؤلات التي يثيرها البحث، ومحقة لأهدافه الرئيسة والفرعية.

وقد أظهرت النتائج المبدئية لتحليل المادة الصحفية والتلفزيونية المقدمة عبر الصحف والقنوات إتباع وسائل الإعلام المصرية لنظرية "التطهير أو التنفيس الإعلامي" وهي إحدى النظريات المفسرة للعنف، والتي تتلخص في أن الظلم والإحباط الذي يتعرض له الإنسان يومياً يزيد من ميله نحو العدوان، ويمكن إشباع هذا الميل نحو العدوان إما بمشاهدة الآخرين وهو يمارسون هذا العدوان أو بالممارسة العملية لهذا العدوان، ومن هنا فإن وسائل الإعلام المصرية على اختلافها قد اتبعت هذه النظرية وذلك بأن جعلت المواطنين يقرعون ويرون مشاهد العنف الذي يمارسه البعض ضد السلطة في محاولة للتنفيس عنهم وجعلهم يرون العنف وبالتالي تفرغ طاقتهم وميولهم نحو العنف، ومثل هذا الأسلوب وعرض الأسوأ دائماً يجعل الفرد يصاب بالإحباط ويشعر بأنه لا توجد إصلاحات ولا نماذج جيدة يمكن الاقتداء بها.

وقد أوضحت دراسة «مدرجات المواطنين المصريين حول الشفافية والفساد»، التي اضطلع بها مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٩ نتائج الاستطلاع على عينة بلغت ١٢٠٠ مبحوث أن ٥٦٪ من المبحوثين يعتقدون أن ما تنشره الصحف به مبالغة كبيرة وتضخم للفساد، في حين أشار ٢٨٪ من المبحوثين إلى أن ما تنشره الصحف يعكس بدرجة كبيرة من الثقة ما يحدث في الواقع، وأن ١٦٪ أشاروا إلى أن ما تنشره الصحف أقل مما يحدث في الواقع^(٤١).

4-6 اللامركزية والفساد

في الآونة الأخيرة ظهر اتجاه عالمي لتبني اللامركزية وذلك نتيجة لسقوط الأنظمة الشمولية، واقتناع الشعوب بأن المركزية والبيروقراطية المعيقة لأجهزة الدولة تؤدي إلى هدر الموارد واستنزافها وعدم إيصالها إلى الفئات الاجتماعية المستهدفة، في حين أن اللامركزية المطبقة بإحكام والخاضعة للرقابة الشعبية تخلق إطاراً أفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يحقق طموحات المواطنين المحليين، ويحقق مردوداً اجتماعياً وفردياً مجزياً.

وما حدث في مصر في ثورة 25 يناير 2011 يعكس الحاجة إلى اللامركزية، فبعد سقوط نظام الحكم الفردي وما صاحبه من مركزية شديدة ظهرت حاجة ملحة إلى تبني اللامركزية وإعطاء المحافظات المرونة الكافية في إدارة شئونها في ظل دولة ونظام مؤسسي جديد يستتبع معه الحاجة إلى مزيد من الحرية واللامركزية والشعور بحاجات المواطن والقضاء على الفساد والرقابة وهو ما تتيحه اللامركزية بشكل كبير.

(٤١) الشبكة المصرية لتعزيز النزاهة والشفافية www.nazaha-eg.net

ومن ثم فإن تطبيق اللامركزية وإحكام الرقابة الشعبية سيعطى فرصة كبيرة للقضاء على الفساد بالمحليات، حيث تساهم اللامركزية فى توسيع سلطات وصلاحيات الوحدات المحلية بما يمكنها من القيام بمسئولياتها بسرعة وكفاءة وبالتالي القضاء على الفساد .

ويعتمد نجاح تطبيق اللامركزية على مدى وجود وتفعيل آليات المحاسبة والمساءلة للمسؤولين المحليين (المنتخبين)، ف يرى المؤيدون أن اللامركزية قد تتسبب فى خفض الفساد من خلال تقرب الحكومة من الناس وما يسببه ذلك من محاسبية أكبر للمسؤولين وخفض تركيز القوى السياسية وتأثير المصالح الراسخة على المستوى المركزى.

وترى بعض الدراسات أن الأثر المحتمل للامركزية على الفساد الحكومى يكون من خلال أن الحكومة المحلية تصبح أكثر مسئولية وإحساساً واستجابة لحاجات المواطنين المحليين ، ومن ثم يتم صنع القرار المعبر بشكل أكبر عن حاجات السكان المحليين وهو ما يزيد من أدماج السكان المحليين فى التخطيط والميزانية. بالإضافة إلى أن محاسبة المحليين المنتخبين ستكون بمستويات كبيرة فى حالة تطبيق اللامركزية نتيجة أن السكان يصبحون على دراية ومعرفة بأداء المسؤولين وهم الذين سيقرون ما إذا كانوا سيعيدون انتخابهم لفترات قادمة أم لا. وكل هذا يعنى انه عندما يكون المسؤولين منتخبين فهذا يزيد من المحاسبية ويضمن الشفافية والنزاهة فى الاتفاق الحكومى، وهو ما يؤثر فى النهاية على خفض مستويات الفساد الحكومى (42).

وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن المركزية الشديدة مسئولة بدرجة كبيرة عن انتشار الفساد (43). كما أشارت نتائج الأبحاث الأخيرة التى قام بها كل من (Treisman 2000, de Mello 2000, de Mello and M. Barenstein 2001, Fisman and Gatti 2002a, Arian (2004) عن وجود علاقة سلبية معنوية بين زيادة درجة اللامركزية (إعطاء سلطة للمحليات فى الضرائب والاتفاق) وبين درجة الفساد الحكومى حيث توصلت إبحاثهم إلى أن زيادة درجة اللامركزية تؤدي إلى خفض مستويات الفساد الحكومى، وتقوم وجهة نظرهم اعتماداً على أن مسئولى المحليات المنتخبين أكثر قدرة على كف طرق الفساد والتلاعب داخل أماكنهم بدرجة أكبر من المسؤولين على المستوى المركزى ومن ثم يستطيعون الحد من تلك الممارسات المؤدية للفساد (44).

(42)V.Vijayalakshmi, (2008), "CORRUPTION AND LOCAL GOVERNANCE: EVIDENCE FROM KARNATAKA", Consultant Sociologist, Bangalore, India

(43)Raymond Fisman, Roberta Gatti,(2000), "Decentralization and Corruption Evidence across Countries", The World Bank ,Development Research Group Macroeconomics and Growth, February

(44)Christopher J. Ellis, Oguzhan C. Dincer, "2004", (Corruption, Decentralization, and Yardstick Competition), Department of Economics, University of Oregon, USA.

وقد قامت دراسة "2004, Christopher J. Ellis, Oguzhan C. Dincer" بعمل نموذج قياسي لتحديد نوع العلاقة بين اللامركزية والفساد وكان النموذج بالشكل التالي:

$$Corruption_{st} = \beta_0 + \beta_1 Decentralization_{st} + \beta_2 Neighbor Corruption_{st} + \beta_3 X_{st} + \epsilon_{it}$$

حيث أن:

$Corruption_{st}$: يعبر عن الفساد في الدولة s في الزمن t ،
 $Neighbor Corruption_{st}$: يعبر عن متوسط درجة الفساد في الدولة المجاورة،
 $Decentralization_{st}$: تعبر عن اللامركزية >
 X_{st} : تعبر عن الخصائص الأخرى التي تؤثر على الفساد (مثل عدد السكان، مستوى الأجر الحكومي، نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، الارتباطات العرقية)
 ϵ_{it} : تعبر عن مستوى الخطأ

واستعملت الدراسة طريقة المربعات الصغرى العادية المجمعة (Pooled Ordinary Least Squares (OLS وتوصلت الى أن B1 (معامل اللامركزية) سالب وذو معنوية عالية، مما يوضح أن رفع درجة اللامركزية يؤدي إلى خفض مستويات الفساد، كما وجدت أن انخفاض مستوى الفساد في الدول المجاورة يؤدي لخفض مستوى الفساد في الدولة.

ويمكن تحديد الدور الايجابي للامركزية في مكافحة الفساد والحد منه في الجوانب التالية⁽⁴⁵⁾:

- **تركيز اللامركزية على المساءلة**، حيث يؤدي ذلك إلى توفير أداة قوية لمحاربة الفساد، فاللامركزية لا تعبر فقط عن تحويل السلطات أو المسؤوليات وإنما تعني أيضا تحويل ونقل المساءلة، وتعتبر اللامركزية وسيلة غير مباشرة وفعالة في مكافحة الفساد، نظراً لما يؤدي إليه من إيجاد المساءلة والمحاسبة علي المستوي المحلي.
- ويمكن القول إنه علي الرغم من إمكانية حدوث الفساد علي جميع المستويات، فإن بعض الدراسات قد خلصت الي أنه أقل حدوثاً في المستويات المحلية وهو ما تعكسه دراسة اللامركزية في أوغندا والفلبين علي سبيل المثال، كما أنه وفقاً للتقارير والدراسات الخاصة بالشفافية الدولية، فإن الفساد يمكن أن يعالج بصورة أفضل في المستويات المحلية مقارنة بالمستويات القومية وهو ما تثبته التجربة الفنزويلية.
- **اللامركزية وتقليل حرية الحكومة المركزية في التصرف**، فقد أظهرت الدراسات وجود علاقة وثيقة بين الفساد وحرية التصرف، ولذلك فإن الإقلال من درجة البيروقراطية المركزية والتنفيذية في التصرف، وتقوية الحكومات المحلية من شأنه تقليل الفساد، وخصوصاً إذا ارتبط ذلك بتوافر شروط ومواصفات معينة علي المستوي اللامركزي أو المحلي.
- **اللامركزية والمحاسبة**، يمكن النظر إلي اللامركزية باعتبارها أداة مهمة في مكافحة الفساد من خلال مواجهتها للنقص في الشفافية والمحاسبة في النظام الحكومي المركزي،

⁽⁴⁵⁾ موقع الاهرام الاقتصادي <http://ik.ahram.org.eg>

فاللامركزية المالية تحديداً قد تؤدي الي توفير دافع مهم للسلوك الرقابي، وقد أثبتت الدراسات ذلك، حيث إن اللامركزية في جانب النفقات الحكومية قد ارتبطت بوضوح بدرجة أقل من الفساد.

■ **تقليل انحراف المسؤولين علي المستوي اللامركزي،** وهو ما أثبتته الدراسات وخصوصاً في المناصب التي يتم توليها من خلال الانتخاب، حيث يحاول أصحاب هذه المناصب تعظيم فرص إعادة انتخابهم من خلال زيادة الاهتمام بالأهداف الاجتماعية ورغبات الأهالي علي المستوي المحلي وبتراجع الانحراف لأن من المفترض أن الناخب سيوجه إلي الأفضل والأقدر علي خدمته.

■ **تقليل الدافع للفساد الحكومي** ففي حالات عديدة ومكررة يكون انخفاض الرواتب والمكافآت للموظفين من الأسباب الرئيسية التي تدفعهم الي الحصول علي الرشاي أو الكسب غير المشروع والتربح وغير ذلك من أعراض الفساد، بينما إعطاء السلطة للمسؤولين المحليين في تخصيص الموارد المحلية يجعل من السلطات المحلية غير مجبرة علي انتظار قرارات وموافقات البيروقراطية المركزية، بل تتمتع السلطات المحلية بالاستقلالية في الموارد المحلية وتخصيصها مما يمكنها من تحسين الحالة المالية للموظفين المحليين مما قد يسهم في الحد من الفساد.

■ **إمكانية تحقيق مساهلة أكبر من خلال عملية التحول الديمقراطي،** فقد انطوي التحول الديمقراطي في عديد من الدول النامية علي اتساع نطاق اللامركزية، فتبني اللامركزية لتكريس الديمقراطية بالمحليات يمكن أن يوفر أداة مهمة لمحاربة الفساد فتجربة تايلاند علي سبيل المثال في تعزيز اللامركزية قد نتج عنها مستويات أكبر من المشاركة المباشرة علي المستوي الشعبي مما دفع الجماهير إلي التحرك ومكافحة الفساد، كما ساعدت المشاركة المجتمعية في كولومبيا علي إيجاد حكومات محلية فعالة وأكثر عرضة للمساءلة، كما أدي ذلك أيضاً إلي تحقيق تقدم في مكافحة الفساد في فيتنام وباكستان.

7- الخبرة الدولية في مواجهة الفساد(46)

7-1 **الصين:** لجأت الصين إلي عدة أساليب لمكافحة الفساد لعل من أهمها ما يلي:

- إضفاء الإطار القانوني علي سياسات مكافحة الفساد.
- التركيز علي الفساد المحلي وفساد المستويات الدنيا والعليا.
- المزج بين أساليب الإصلاح والوقاية من الفساد في آن واحد.
- وقد كان للجنة الانضباط التابعة للحزب الشيوعي الصيني دور كبير في مكافحة الفساد بجميع اشكاله، حيث تمت معاقبة عدد من كبار أعضاء الحزب وكوادره المتورطين في أعمال الفساد.

(46) موقع الأهرام الاقتصادي <http://ik.ahram.org.eg>

2-7 **هونج كونج:** بذلت هونج كونج جهوداً متزايدة في مكافحة الفساد بأشكاله المختلفة، وتعتبر الوكالة المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج والتي تشكلت في عام 1974 واحدة من أفضل الأجهزة نجاحاً في دول العالم، وتتمثل أهم مظاهر هذا النجاح في فاعليتها من الناحية العملية وتحررها النسبي في مكافحة الفساد الداخلي وقدرتها علي اكتساب دعم واسع بالإضافة إلي قدرتها علي العمل من خلال القطاعين العام والخاص، وتنقسم هذه الوكالة من حيث البنية أو الهيكل إلي ثلاثة أقسام رئيسية وهي:

- **قسم العمليات:** يتولي مهام القبض والتحقيق ورفع الدعاوي القضائية ضد الاشخاص الفاسدين في المستويات والقطاعات المختلفة.
- **قسم منع الفساد:** يقوم بتحديد القطاعات التي يتزايد حدوث أعمال الفساد فيها وإدخال ما يلزم من تعديلات علي هذه القطاعات ونمط العمل بها لتقليل احتمالات الفساد.
- **قسم العلاقات مع المجتمع:** يهدف إلي إعلام الأفراد بأخطار الفساد وما يترتب عليه من آثار سلبية وذلك لإحداث تغييرات إيجابية في موقف واتجاهات العامة إزاء الفساد.
- وقد حققت هذه الوكالة درجة كبيرة من النجاح في مكافحة الفساد مما دفع بعض الدول الأخرى إلي إنشاء وكالات علي غرار هذا النموذج.

3-7 **زامبيا:** يوضح نموذج زامبيا أن استخدام أسلوب مكافحة الفساد في افريقيا قد لا ينجح بالضرورة إلا إذا توافرت بعض الشروط منها أن تتوافر للوكالة قدرات مالية مناسبة، وأن تتمتع بحرية الحركة وأن يكون العاملون بها علي درجة مرتفعة من الكفاءة وأن يتوافر لها برامج تدريبية جيدة، وإذا لم تتمتع هذه الوكالات بمناخ ملائم من الدعم السياسي والاداري والقضائي فانها قد لا تحقق الدرجة المرضية من النجاح، فقد عقلت آمال كبيرة علي وكالة مكافحة الفساد في زامبيا Anti-Corruption Commission (A.C.C) عندما بدأت نشاطها في عهد رئيس زامبيا الأسبق كاوندرا، إلا أنها لم تحقق نجاحاً في مهمتها، ويفسر ذلك بأن الوكالة لكي تشرع في مقاضاة المشكوك في فسادهم، فإن القانون يشترط أن تحصل الوكالة أولاً علي موافقة المدعي العام، وقد أدي هذا الشرط إلي اخفاق الوكالة في مقاضاة المشكوك في فسادهم في بعض الأحيان، لأن المدعي العام لم يوافق، ولذلك فقد اظهر تقرير الشفافية الدولية في عام 2001 أن مكانة زامبيا في الفساد قد تراجعت إلي المركز التاسع بين أكثر الدول فساداً في العالم.

النتائج والتوصيات

أولاً-النتائج

استهدفت الدراسة التعرف علي حقيقة وأبعاد اتجاه الدولة إلي تطبيق لامركزية التخطيط في مشروعات قطاع التنمية المحلية، وذلك في إطار تقييم تجربة تطبيق اللامركزية في التخطيط في مشروعات قطاع التنمية المحلية، للتعرف علي ما إذا كانت هذه التجربة قد حققت الأهداف المرجوة منها، وكيف يمكن الاستفادة من نتائج هذه التجربة في إطار التوجه الحالي إلي لامركزية التخطيط. وفي هذا الصدد فقد تم استطلاع عينة بحثية من القيادات التنفيذية من خلال استبيان يهدف إلي الوقوف على رؤى هذه القيادات من تطبيق لامركزية التخطيط في التنمية المحلية في ربوع مصر خلال السنوات السابقة، بهدف تقييم الوضع الراهن لقدرة المحليات على إدارة شئون المجتمع والرقابة على تقديم الخدمات فيه بعد نقل بعض الصلاحيات الإدارية والمالية من الحكومة المركزية، بالإضافة إلى تقييم قدرة وفعالية المجالس المحلية بعد توسيع دورها في التخطيط المحلى (اللامركزي)، وكذلك قياس أثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات في المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.

وقد أظهرت الدراسة عدداً من النتائج المهمة تتضمن:

1. أهمية الإسراع في تطبيق البرنامج القومى للامركزية باعتباره أحد المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية، التى تهدف إلى إحداث توازن سكانى واقتصادى/اجتماعى ومكانى على الحيز المصرى، والخروج بالمجتمع المصرى من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزى، مما يساهم فى مواجهة المشكلات والتحديات التى يعانى منها المجتمع المصرى.

2. بالرغم من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى شهدتها المجتمع المصرى خلال السنوات الأخيرة، التى أسهمت فى حدوث تغير هيكلى النشاط الاقتصادى والاجتماعى على مستوى المحافظات، وتحسن نسبى فى الخدمات المقدمة للسكان على الصعيد المكانى، إلا أن استطلاعات الآراء بين سكان المحافظات تشير إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادى وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى تفاقم العديد من المشاكل، مما أدى إلى ثورة 25 يناير 2011.

3. اتباع مبدأ الإفصاح والشفافية في إعداد الموازنة الاستثمارية ل خطة التنمية المحلية مما أسهم في نجاح تطبيق اللامركزية، وقد استلزم ذلك الالتزام بمعايير محددة وينسب عادلة تتسم بالوضوح والحيادية عند توزيع هذه الاستثمارات سواء بين المحافظات أو داخلها.

4. توجد بعض التحديات أمام التوسع في تطبيق اللامركزية في مصر، ومن أهمها محدودية دور الوحدات المحلية، بالإضافة إلى غياب الاستقلال المالي لها، عدم فعالية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية، بالإضافة إلى عدم التوازن بين السلطة والمسئولية، حيث يوجد تركيز على لامركزية المسؤولية، دون أن يقابله لامركزية في السلطة.

5. يشير الاستعراض القانوني والمؤسسي للقوانين المتعلقة بالتخطيط إلى :

- إخفاق قانون التخطيط في تقديم منهجية واضحة لدمج وتنسيق البرامج والتدخلات الخاصة بالوزارات المختلفة على كافة المستويات.
- قدم قانون البناء بعض التحسينات الهامة على عملية التخطيط من خلال التحول نحو منهجية أكثر استراتيجية تعمل من أسفل إلى أعلى، ولكن يشوبه بعض القصور في المنهجية والأسلوب، وهي عدم التنسيق مع نظام التخطيط ووضع الموازنة والاحتفاظ بإدارة العملية والاعتماد في المستوى المركزي.
- تعتمد منهجيتا التخطيط كما وردتا في قانون التخطيط وقانون البناء على أسلوبين متوازيين ومتعارضين في التخطيط. فقانون التخطيط يدمج مركزياً بين البرامج والمشروعات ويمول تدخلاتها من خلال موازنة الدولة. ومن ناحية أخرى، يدمج قانون البناء بين تدخلات الوزارات المختلفة ولكن دون تحكم واضح في برامجها والتدخلات التي ستضطلع بها.

6. تبلورت رؤى القيادات التنفيذية فيما يتعلق بأثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات

المصرية حول الجوانب التالية:

- تركزت رؤى القيادات حول مفهوم اللامركزية في الجوانب المتعلقة بوضع السياسات التنموية على المستوى المحلي موضع التنفيذ واشتراك المستويات المحلية في صنع القرارات التخطيطية والرقابية وكذا توكيل سلطة تنفيذ المشروعات التنموية للمستويات الأدنى من الحكومة ونقل السلطات ومسئولية صنع القرار للمحليات.
- وحول رؤاهم عن الآثار الإيجابية المحتملة لتطبيق اللامركزية في برامج التنمية المحلية تبين أن أهم هذه الآثار هو إسهام اللامركزية في زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية، والمساهمة في الارتقاء بالتنمية المحلية، والعدالة والتوازن في جهود ومردودات التنمية.

- أما عن حدود التوسع في تطبيق اللامركزية فقد ارتأت القيادات أن يتم تحديد مظلة اللامركزية لتتسع وتشمل تفويض بعض صلاحيات السلطة المركزية للسلطات المحلية، وتسهيل توصيل الخدمات للمواطن من قبل مسئولى الإدارة المحلية، وإعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية، ونقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة.
- وترى القيادات التنفيذية أن أهم أنماط اللامركزية المناسبة لتحقيق التنمية المحلية تتركز فى نمطى اللامركزية المالية والإدارية، وهما نمطان ملائمان لتسهيل توصيل الخدمات للمواطنين من قبل مسئولى الإدارة المحلية، وكذا فى تفويض عدد من صلاحيات السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة، وفى إعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية بدرجات متفاوتة.
- وترى القيادات أن متطلبات التطبيق الناجح للامركزية تكمن فى الإصلاح الإدارى على المستوى المركزى أولاً، ثم تغيير القوانين واللوائح أو التشريعات ذات العلاقة بالمحليات.
- كما ترى القيادات أن هناك حاجة ماسة لإعادة التقسيم الإدارى والجغرافى لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية بنجاح، ولتعزيز دور الأقاليم التنموية، كما أن هناك حاجة ماسة إلى تقسيم يجمع بين دور المراكز والأقاليم، ويعزز أدوار المراكز فى مقابل هيمنة المحافظات.
- وعن أهم الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية، فكانت الإحساس بالرضا لدى العاملين بالإدارة المحلية لمشاركتهم فى اتخاذ القرار وسرعة اتخاذ القرارات التى تسهم فى زيادة معدلات التنفيذ وسرعة تصحيح المسار عند تنفيذ مشروعات التنمية.
- وبخصوص التحديات التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية، فكان على رأسها غياب التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية مما يعوق التطبيق، وكذلك عدم دراية إدارات التخطيط بالمحافظات بخطط واعتمادات مديريات الخدمات مما يعوق التطبيق، وكذلك غياب التنسيق بين خطة المحافظة وبين الخطط المنفذة مركزياً مما يعوق التطبيق.
- أظهرت النتائج أن اتجاهات القيادات التنفيذية نحو التنسيق والعمل المشترك بين المصالح المختلفة الواقعة فى نطاق عمل الوحدات المحلية كان إيجابياً بشكل عام.
- أما عن دور المحافظ فى اللامركزية فقد تبلورت أركانه فى إدارة المشروعات المركزية (مديريات الخدمات)، ووضع إطار للتنمية الشاملة والتأكد من انساق دور الفاعلين،

ومراجعة قانونية أعمال السلطات المحلية، ووضع وتفعيل آلية لفض منازعات الدرجة الثالثة، وتقديم الدعم الفني للإدارة المحلية.

● وكذلك أظهرت النتائج أن هناك طرقاً يمكن من خلالها دعم أدوار المحافظين في اللامركزية أهمها التنسيق بين خطط المديريات وخطة المحافظة، وتقديم حوافز للتنفيذيين والشعبيين، وكذا التنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخططات العمرانية، وتعديل قانون الإدارة المحلية، وتنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين، وإنشاء وحدات لدعم التنمية.

● وعن النتائج المتعلقة بالرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية، فقد اتضح رضا المبحوثين عن بعض جوانب العمل في المحليات والذي ينعكس بدوره على ظروفهم المعيشية، وكانت أهم الجوانب التي ارتفعت درجات الرضا عنها فرص مقابلة الرئيس المباشر في العمل لمناقشة أعمال خاصة بالخطوة، ومقدار الوقت والجهد المبذول لإنجاز مهام الوظيفة، وأهمية وقيمة العمل الذي يقومون به، والمكانة الاجتماعية للوظيفة، بينما انخفضت درجات الرضا عن درجة التقدير والتشجيع التي يتلقاها المبحوث عن تأديته للأعمال الجيدة، وعن مقدار المرتب والحوافز التي يتقاضاها مقارنة بزملاء الدراسة في الأعمال المناظرة، بالإضافة إلى انخفاض فرص الترقى في وظائف الإدارة المحلية المختلفة .

7. وقد تعددت رؤى القيادات التنفيذية فيما يتعلق بشئون المجالس المحلية، والتي تناولت مايلي:

● اختلفت آراء القيادات التنفيذية وتنوعت حول تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية في التنمية من حيث كونها تجربة ناجحة أم فاشلة، وقد أوضحت نتائج الدراسة تفاوت آراء القيادات التنفيذية حيال هذه القضية، فالبعض أقر بنجاحها فيما أقر البعض الآخر أنها تجربة تراوحت بين النجاح والفشل، في حين أقرت الغالبية بفشل هذه التجربة (قراءة 40% من القيادات التنفيذية) في إشارة إلى عدم وضوح الرؤية حول هذه التجربة.

● وعن أهم عوامل نجاح المجالس الشعبية فكان تعدد مصادر التمويل ووضوح الأدوار لدى أعضاء المجالس الشعبية والمحددة بالقانون 43 لسنة 1979، وتعديلاته المختلفة وكذا الدعم المتوافر للمجلس الشعبي (مركزي، نيابي، شعبي) ووجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة، أما عن أهم أسباب الفشل فكانت ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي المحلي، وعدم تجانس أعضاء المجالس الشعبية، وضعف الدعم المتوفر للمجلس الشعبي المحلي، وتغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة .

- أما فيما يخص حساسية التنفيذيين تجاه المساءلة الشعبية فقد أقر بوجودها غالبية المبحوثين مما يستلزم معه الأخذ بعين الاعتبار مسئولية التنفيذيين عن أعمالهم تجاه الشعبين ، وكذا عدالة الشعبين في الحكم على عمل الجهات التنفيذية ، وبخصوص قيام المجلس التنفيذي باختصاصاته، فقد أظهرت آراء القيادات التنفيذية أن بحث احتياجات الوحدة المحلية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية كان من أهم اختصاصات المجلس التنفيذي ومهامه يليه معاون رئيس الوحدة المحلية في وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية والمالية اللازمة لشنون الوحدة المحلية .
- كذلك حددت أهم المشكلات التي قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين في وجود صراعات بين القيادات الشعبية والتنفيذية مما يؤدي إلى تعطيل الأعمال، وكذلك عدم تفهم كلا المجلسين لطبيعة ودور كل منهما حيال الآخر، ومحاولة الشعبين إظهار التنفيذيين في مظهر المخطيء لكسب ود الجماهير، وعدم التزام المحليين باختصاصاتهما كل حيال الآخر.
- وكانت أهم الأنشطة التي يشارك فيها العاملون في المجلس الشعبي المحلي وضع خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية الجديدة بنطاق الوحدة المحلية، وبخصوص تحقيق الوحدات المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها، فقد أوضحت النتائج تحقيق الوحدات المحلية لأهدافها بدرجات متفاوتة. وكانت الأهداف المتعلقة بالشنون الاقتصادية أهم الأهداف التي حققتها الوحدات المحلية ثم الأهداف المتعلقة بشنون الكهرباء ، فيما لم تستطع الوحدات المحلية تحقيق أهداف أخرى أو حققتها بدرجات منخفضة كتلك المتعلقة بالصناعات الحرفية، وشنون الإسكان، والتعليم، والتعاون، والشنون الاجتماعية، والشباب والرياضة، والشنون الزراعية، والسياحة، والصحة، والقوى العاملة، وشنون الأوقاف والأزهر، وشنون الثقافة والإعلام .
- تؤكد هذه النتائج على ضرورة تذليل الصعاب أمام الوحدات المحلية لتتمكن من تحقيق كل أهدافها أو إدخال تعديلات مناسبة على قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979، بما يمكنها من ممارسة مهامها الإشرافية والرقابية على المصالح المختلفة الموجودة في نطاقها .

8. أما فيما يتعلق بتقييم برامج بناء القدرات في تطوير قدرات المحليات لدعم قدرات التنفيذيين

والشعبين بالمحليات، فقد أظهرت النتائج ما يلي:

- فيما يتعلق بموضوعات التدريب الموجهة للعاملين في المحليات ومدى ملائمتها لعملهم الحالي، فقد أكدت رؤى القيادات على أنها موضوعات ملائمة بشكل عام، وكانت أهم موضوعات التدريب هي تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، وتنمية

مهارات الاتصال والتواصل، والتدريب فى ميدان الإدارة المحلية وفى ميدان اللامركزية، والتخطيط بالمشاركة، وتكنولوجيا المعلومات.

- وبخصوص إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية أوضحت النتائج أن أهم الإيجابيات كان تقديم دعم جيد للمنسقين من جانب المسؤولين، والتزام غالبية التنفيذيين بالحضور وملاءمة البرامج لاحتياجات المتدربين، أما عن السلبيات فكان أهمها عدم وجود حوافز للحضور، وعدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات، وعدم حضور بعض المستهدفين، وبصفة عامة يجب الاعتناء بتحديد الاحتياجات التدريبية.

9. وقد أظهرت النتائج المتعلقة بأثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد فى المحليات ما يلى:

- تراجع ترتيب مصر فى تقرير التنافسية لعام (2010-2011) عن العام الماضى، بـ11 مركزاً، لتأتى فى المستوى 81 من أصل 139 دولة.
- أهم العوامل التى تعيق تقدم الأعمال فى مصر تتمثل فى الفساد بدرجة 19 من 30، والتضخم 14.8 والعمالة غير المدربة 10.1 والتشريعات الضريبية 9.2.
- وبمقارنة مؤشر مدركات الفساد فى مصر والدول العربية لعام 2010، يتضح أن مصر تشغل المركز 11 من إجمالى 20 دولة، وهو مركز متدنٍ عن غيرها من الدول العربية.
- شيوع الإهمال والفساد الإدارى وانتشار الرشوة، وحافظها الأساسى قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، إذ يفرز الجهاز الإدارى للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة تحفظ منها ٤٠ ألفاً ويحكم فى أقل من ألفين، ويصل عدد القضايا التى تحقق فيها النيابة الإدارية وحدها حوالى 170 ألف قضية فساد سنوياً.
- مصر تقع تحت المعدل القياسى للاقتصاد الحر بسبب انتشار الفساد الحكومى، وأن رشوة الموظفين فى المناصب المتدنية أصبحت جزءاً من الحياة اليومية، هذا بجانب وجود ادعاءات بفساد ضخيم بين مسئولين رفيعى المستوى فى الدولة.
- ترجع أسباب الفساد الإدارى بالمحافظات إلى الأسباب الاقتصادية «البطالة وانخفاض الأجور وعدم عدالة توزيع الدخول» فى المرتبة الأولى بنسبة 3.27% تليها الأسباب الاجتماعية «الوساطة، المحسوبية، جشع واستغلال الموظفين» بنسبة 7.23%، تليها الأسباب الإدارية فيما تنشره الصحف حول قضايا الفساد 20% وتأتى فى ذيل القائمة الأسباب الأخلاقية بالإضافة إلى أهم الأسباب وهى انعدام الرقابة على الحكومة، كما أظهر التقرير أن الفساد شمل كافة المحافظات.
- جاءت محافظات «القليوبية، الغربية، البحر الأحمر، القاهرة والسويس» فى المراكز الأولى من حيث الإحساس بمظاهر الفساد والتعرض له، تليها محافظات «أسوان،

الأقصر، الشرقية، الدقهلية، الإسماعيلية، الجيزة، بورسعيد، الإسكندرية، المنوفية، قنا، شمال سيناء، الوادي الجديد، بني سويف، سوهاج، أسيوط، الفيوم ومطروح»، وقد جاءت في المرتبة الأخيرة محافظات «كفر الشيخ، دمياط جنوب سيناء، البحيرة والمنيا».

10. وفيما يتعلق بالنتائج المتعلقة بمؤشرات فساد المحليات، أظهرت النتائج مايلي:

- يوضح المؤشر الإعلامي، احتلال قطاع الإدارة المحلية المركز الأول في متوسط أخبار الفساد التي نشرت خلال الفترة (يناير- ديسمبر 2010)، إلا أنها ليست القطاع الوحيد الذي ينتشر به مظاهر الفساد، حيث ينتشر الفساد في قطاعات الأخرى، لعل من أهمها قطاع الإسكان.
- يشير المؤشر النقدي والكمي للفساد إلى تضخم الثروات والأموال التي دارت حولها أخبار الفساد في الصحف. وتحليل المؤشر القطاعي للأخبار يتضح أن الإدارة المحلية من بين أهم القطاعات التي تحتل أعلى مستويات الفساد خلال نفس الفترة، يليه قطاع الإسكان والتعمير، والقطاع المالي والمصرفي، وهو ما يدل على انتشار الفساد في كثير من القطاعات.

11. وبشأن النتائج المرتبطة بحجم ومظاهر فساد المحليات في مصر، فقد أظهرت النتائج مايلي:

- تعتبر المحليات من أكثر الهيئات التي يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير قانونية (رشاوى) عند التعامل معها، يليها الجمارك والأمن الصناعي.
- هناك نسبة كبيرة من أصحاب الأعمال مستعدة لتقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) قبل التعامل مع الموظفين، وذلك لما يتوقعونه من تعطيل للحصول على الموافقات المطلوبة.
- يشير تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات في يوليو 2010 إلى أن حجم المخالفات في المجالس المحلية يصل إلى 258 مليون جنيه، وتتضمن المخالفات تلاعبا في أعمال التوريدات، وسرقة صناديق الحسابات الخاصة، والاختلاسات، والاستيلاء علي محتويات المخازن والممتلكات الحكومية، بالإضافة إلي التعديات علي أراضي الدولة. ووجد التقرير أن فساد المحليات خلال 38 سنة منذ بداية الحكم المحلي يعني ضياع عشرات المليارات تتجسد في الخدمات الضائعة، وتدني المستويين الصحي والتعليمي، وتردي الأوضاع البيئية في المحافظات.

12. وقد أرجعت الدراسة أسباب ظاهرة فساد المحليات إلى:

- ازدواجية الإشراف على الأجهزة التنفيذية بالمحليات.

- غياب أو ضعف الرقابة الشعبية والمساءلة على المحليات.
- إنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة، وهو ما ساعد على اختلاس أموال هذه الصناديق وتوسيع مجال الفساد.
- يلعب القطاع الخاص دوراً كبيراً في الفساد المنتشر بوحدة الإدارة المحلية، حيث يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات الخدمية والتنموية من خلال المناقصات والأمر المباشر، وهو مجال خصب للتلاعب من قبل كبار وصغار المسؤولين بالإدارة المحلية.
- فتح ضعف أجور مهندسي الأحياء الباب أمام الرشوة والمساومات وهجرة الكفاءات الهندسية من العمل بالمحليات هرباً من المسؤولية الهندسية والتي تجعلهم دائماً عرضة للمساءلة القانونية، ومن هنا فقد تمت إحالة 54 ألف مهندس وموظف بالإدارات الهندسية بالمحافظات إلي النيابة الإدارية فيما قبل نهاية عام 2009 متورطين في أعمال فساد.

13. النتائج المترتبة على فساد المحليات

- كشفت منظمة النزاهة المالية الدولية عن أن إجمالي خسائر مصر من الفساد "التدفقات المالية غير المشروعة" بكل أشكاله يبلغ 6,357 مليار دولار سنوياً، بما يعادل 37,82 مليار جنيه.
- أكدت عدة تقارير رقابية مصرية أن تفاقم ظاهرة الفساد تسبب في إلحاق خسائر بالاقتصاد الوطني تصل إلي 50 مليار جنيه سنوياً، وعن تورط مسئولين كبار في الجهاز الحكومي والمحليات والهيئات الاقتصادية والقطاع العام والبنوك في هذه القضايا. وأشارت أن الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية تضبطان 73 ألف قضية فساد في العام داخل الجهاز الحكومي بمعدل قضية كل دقيقتين بعد أن كانت قضية كل 7 دقائق منذ سنوات قليلة ، وأن فساد المحليات كان علي رأس أسباب تفشي الظاهرة .

ثانياً- التوصيات :

أكدت الدراسة أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادي وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، مما أدى ذلك إلى ثورة 25 يناير 2011، مما يتطلب تعميق الحاجة إلى التوسع في اللامركزية، فقد أظهرت مطالب الثورة أن نظام الحكم الفردي وما صاحبه من مركزية شديدة قد أفرز الكثير من السلبيات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع المصري، ومن ثم ظهرت حاجة ملحة إلى تبني اللامركزية، وإعطاء المحافظات المرونة الكافية في إدارة شئونها في ظل دولة ونظام مؤسسي جديد يستتبع معه الحاجة إلى مزيد من الحرية واللامركزية والشعور

بحاجات المواطن والقضاء على الفساد والرقابة وهو ما تتيحه اللامركزية بشكل كبير ، ويتطلب تنفيذ ذلك تبني المقترحات التالية:

1- فيما يتعلق بمتطلبات التوسع في تطبيق اللامركزية:

- ① **ضرورة الفصل بين الأدوار التنموية والرقابية التي تمارسها جهات مركزية في المحليات وتلك التي تمارسها الإدارة المحلية، في إطار مراجعة قانون الإدارة المحلية.**
- ② **التأكيد على الحق الأصيل للمجالس الشعبية في سلطة إدارة شئونها الداخلية، مما يتطلب وجود نظام متابعة مركزية لمدى التزام الجهاز التنفيذي المحلي بدروه، ويقترح تفعيل دور هيئات التخطيط الإقليمي للعمل كقنوات اتصال فعالة بين الإدارة المحلية والوزارات المركزية.**
- ③ **إرساء نظام معلومات محلي واضح يتمتع بالشفافية ومتاح للجميع، وهو ما يتطلب تطوير مراكز وشبكات المعلومات المحلية على النحو الذي يتيح لكل مواطن مقارنه وضعه التنموي مع باقى المجتمعات المحلية، ومساعدة أجهزته الشعبية عن جهودها التنموية وكفاءة تنفيذ المشروعات التنموية وتقديم الخدمات لمواطنيها.**
- ④ **تأصيل المشاركة المجتمعية في التخطيط للمشروعات المحلية ذات الأولوية، بحيث تفتح أبواب المشاركة للأفراد على مستوى القرى والأحياء، وللجماعات على مستوى المراكز والمدن، وللمؤسسات المحلية الممثلة للمجتمع المدني والقطاع الخاص، مما يشجع المواطنين على المشاركة بالمال والجهد والوقت، وينمي انتمائهم للمجتمع المحلي.**
- ⑤ **الارتقاء بمهام الإدارة المحلية وتطوير هيكلها التنظيمية، ويتطلب ذلك البدء فى إصلاح المسار المهني الخاص بأعضاء الإدارة المحلية، وإعداد توصيف واضح للمهام المطلوبة والمهارات اللازمة لإعداد كوادر الإدارة المحلية.**
- ⑥ **تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية كمظلة تضم أطراف العلاقة المحلية وتسهل تبادل الخبرات ووجهات النظر، وتكون إطارا لحل المشاكل وتذويب الخلافات وتقوم بالممارسات غير المرغوب فيها.**
- ⑦ **محاولة التوصل لمفهوم إجرائي للامركزية التنموية المحلية فى ضوء رؤى القيادات التنفيذية المختارة ووضعه فى حيز التطبيق الفعلى حتى يتسنى الاستفادة منه، وأخذه فى الاعتبار حدود التوسع المقبول فى تطبيق هذا المفهوم بما يحقق الاستفادة من الإيجابيات المحتملة له وتقادياً للتهديدات المتوقعة عند التنفيذ مستقبلاً .**
- ⑧ **التركيز على التطبيق الشامل للامركزية فى التنمية المحلية، بحيث يتضمن كل أنواع اللامركزية المحتملة مع التأكيد على جوانب اللامركزية المالية والإدارية كما أقرت به القيادات التنفيذية موضع الدراسة .**
- ⑨ **التأكيد على الإصلاح الإدارى على المستوى المركزى، والعمل على تعديل القوانين والنوائح والتشريعات ذات العلاقة بالمحليات وذلك كمتطلب أساسى للتطبيق الناجح للامركزية .**

- ❶ **إعتماد تقسيم إدارى وجغرافى جديد لدعم التنمية المحلية وتعزيز دور الأقاليم التنموية،**
هذا التقسيم يراعى فيه الجمع بين أدوار المراكز والأقاليم ويعزز أدوارها فى مقابل هيمنة المحافظات.
- ❷ **التأكيد على مواجهة التهديدات** التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية
بشتى الوسائل وعلى رأسها إعادة التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية،
وكذلك عرض خطط واعتمادات مديريات الخدمات على إدارات التخطيط بالمحافظات،
وإعادة التنسيق كذلك بين خطة المحافظة وبين الخطط المنفذة مركزياً حتى يتسنى تطبيق
مبدأ اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بفاعلية .
- ❸ **التأكيد على استمرار التنسيق والتعامل المشترك بين الوحدات المحلية** على مختلف
المستويات وغيرها من المصالح فى نطاق الوحدة، حيث أن هذا التنسيق من شأنه تدعيم
مبدأ تطبيق اللامركزية المنشود فى ميدان التنمية المحلية .
- ❹ **التأكيد على عدم رضا القيادات التنفيذية عن بعض جوانب العمل بالمحليات** بزيادة دعم
وتقدير وتشجيع العاملين فى المحليات معنوياً ومادياً والتأكيد على زيادة رواتب وحوافز
العاملين بالمحليات لتتساوى مع الزملاء على نفس الدرجات الوظيفية فى الأعمال المناظرة،
والنظر بعين العدالة لفرص الترقى المختلفة فى وظائف الإدارة المحلية بما يتلاءم مع
مجهودات العاملين وكفاءاتهم .

2- فيما يتعلق بشئون المجالس المحلية:

- ❶ **توصى الدراسة بإجراء مزيد من الدراسات والبحوث** لبلورة أدوار تنموية قوية للمجالس الشعبية
المحلية باعتبارها ركناً تنموياً هاماً فى المحليات، حيث اختلفت آراء المبحوثين حول نجاح
وفشل تجربة المجالس الشعبية المحلية مما يؤكد عدم وضوح الرؤية حول هذه التجربة.
- ❷ **تدعيم عوامل نجاح المجالس الشعبية المحلية** والتى أكدت عليها آراء القيادات التنفيذية محل
الدراسة لتعدد مصادر التمويل، والعمل على إزالة أسباب الضعف، وكذا مراعاة مبادئ
الانتقائية عند اختيار رؤساء المجالس الشعبية، حيث تشير الانتقائية فى أدبيات العمل
المحلى إلى مقدار العناية التى تم مراعاتها عند اختيار الأفراد لشغل وظيفة ما.
- ❸ **الاهتمام بالتدريب بشكل عام** كوسيلة من وسائل بناء القدرة المؤسسية لأعضاء كل من
المجلسين الشعبى والتنفيذى، والعمل على تنمية المواطنة والانتماء للوحدات المحلية وتغليب
مصالحها على المصالح الشخصية، الأمر الذى يقلل من حساسية كل مجلس نحو الآخر.
- ❹ **ضرورة تذليل الصعاب** أمام الوحدات المحلية لتتمكن من تحقيق كل أهدافها المنصوص
عليها فى القانون المنظم، أو إدخال تعديلات مناسبة على هذا الأخير لتتمكن الوحدات من
ممارسة مهامها الإشرافية وأدوارها الرقابية على المصالح المختلفة التى تتواجد فى نطاقها بما
يحقق فعالية تواجدها ويدعم أدائها لأدوارها التنموية .

- ④ تقوية دور المجالس الشعبية فى تحديد أولويات التنمية وتنفيذها من خلال تدعيم المجالس الشعبية بأجهزة تنفيذية قادرة على وضع الخطة، وإعداد هيكل وأسلوب عمل الأجهزة التنفيذية للمجالس الشعبية ثم بناء قدرات الجهاز التنفيذى للمجلس الشعبى.
- ⑤ تعزيز قدرة المجالس الشعبية على إدارة الموازنة من خلال مراجعة أدوار لجان الخطة والموازنة ووضع أسلوب عمل لتفعيل لجان الخطة والموازنة وتطوير علاقاتها باللجان الأخرى، ثم إعداد دليل لتوعية المجالس وأدوارها وتوعية المجلس بدور لجان الخطة والموازنة، بالإضافة إلى تدريب المجالس الشعبية على التعامل مع الموازنة وقراءة البيان المالى المحلى وتدريب التنفيذيين على إعداد البيان المالى وتدريب لجان الخطة والموازنة على أعمالهم.
- ⑥ تعزيز قدرة المجالس الشعبية على متابعة التنفيذ من خلال تدريب المجالس الشعبية على كيفية متابعة تنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة السنوية .
- ⑦ تقوية دور المجالس الشعبية لتتمكن من كسب التأييد وبناء الثقة مع المجتمع المحلى وذلك من خلال إعداد دراسة عن لوجستيات عمل المجالس الشعبية لتأكيد ممارسة أعمالها بشفافية.
- ⑧ تطوير وتفعيل أساليب عمل المجالس الشعبية لمكافحة الفساد فى المحليات مما يجعلها قادرة على مكافحة الفساد فى الإدارة المحلية.
- ⑨ تطوير أسلوب مخاطبة المجتمع المحلى بمكونات خطة التنمية للوحدة الإدارية والموازنة، وتدريب المجالس على عقد جلسات التخطيط بالمشاركة حتى تكون المجالس الشعبية قادرة على إشراك المجتمع المحلى فى التخطيط ومتابعة التنفيذ .

3- فى مجال مكافحة الفساد:

- ④ وضع حد أقصى لبقاء رئيس المدينة والمركز فى منصبه فى المدينة الواحدة، وبحيث لا يتجاوز 3-4 سنوات علي سبيل المثال، والحكمة من ذلك أن طول المدة فى نفس المكان قد يغري بالفساد، وإذا لم يكن فاسدا وكان علي درجة من الكفاءة، فإنه يمكن الاستفادة به فى مكان آخر.
- ⑤ تدعيم سلطة المجالس المحلية فى مختلف مستوياتها إزاء الأجهزة التنفيذية الموازية لها، وبحيث يكون لقراراتها صفة الإلزام للأجهزة التنفيذية، وزيادة قدرتها علي المحاسبة والرقابة لكافة القيادات التنفيذية التي تهمل فى أداء مهامها أو تتحرف بالسلطة أو تفسد.
- ⑥ تدعيم اللامركزية من خلال نقل جميع اختصاصات الوزارات المركزية إلي المستوى المحلى على النحو الموضح بالقانون 43 لسنة 1979.
- ⑦ زيادة دور مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الشعبية فى الإدارة المحلية والتنمية المحلية للاستفادة من أنشطتها وجهودها لخدمة عملية التنمية المحلية ومكافحة الفساد.

- ❶ تشجيع تولي موظفي الإدارة المحلية الذين يتمتعون بالكفاءة والمهارة اللازمة للمواقع القيادية المختلفة علي المستوى المحلي حتي لا تكون الغلبة في تولي هذه المناصب لمن هم خارج الادارة المحلية بحكم عملهم الأصلي: ضباط، مستشارون، ... الخ.
- ❷ استحداث بعض الأجهزة الرقابية على المستوى المحلي، تكون مسئولة عن مكافحة الفساد بالمشاركة مع الرقابة الشعبية والمتمثلة في المجتمع المدني، مما يساعد علي الحيلولة دون انتشاره، وقد يفيد في هذا الصدد أيضاً استحداث مؤشرات موضوعية يمكن الاعتماد عليها في قياس الفساد بين فترة وأخرى في ظل تطبيق اللامركزية، بهدف المراجعة والإصلاح لما يحدث من تجاوزات.
- ❸ إنشاء جهاز لتلقي شكاوي المواطنين والتحقيق مع المسؤولين في الأجهزة التنفيذية منعا للانحراف والفساد.

الملاحق

ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومى	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
القاهرة	تحتوى محافظة القاهرة على 30 حى ويبلغ تعداد سكانها 8128669 نسمة	- بلغ اجمالى تمويل محافظة القاهرة 125.38 مليون جنيه، موزعة ما بين 105.58 مليون جنيه مخصصات حكومية و19.8 مليون جنيه اعتماد ذاتى. - التزمت محافظة القاهرة الى حد كبير بتوزيع المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة (27% المشروعات المشتركة، 73% فيما بين الاحياء على مستوى المحافظة) - تم ادراج أقل اعتماد لكل من حى الموسيقى ويايى الشعيرة 114.8 ألف جنيه و 356.8 ألف جنيه على التوالى، ويليهما فى المرتبة السابقة كل من حى شبرا وحى غرب القاهرة بمخصص متقارب 525.6 ألف جنيه و 523 ألف جنيه ونسب متساوية 0.7% من اجمالى الاعتماد الحكومى.	- احتل برنامج الطرق والنقل المركز الأول على مستوى الاحياء والمشروعات المشتركة بين الاحياء - تلاه فى المركز الثانى تحسين البيئة على مستوى المشروعات المشتركة بين الاحياء فى حين احتل برنامج الكهرباء المركز الثانى على مستوى الاحياء. - لم تخصص المشروعات المشتركة بين الاحياء أى نسبة للصرف على برنامج الأمن والاطفاء والمرور ، وتم تخصيص 3.3 مليون جنيه (12%) من مخصص المشروعات المشتركة لبند مشروعات أخرى ولم يتم ذكر تفاصيل تلك المشروعات. - قام 9 أحياء فقط (النزهة، غرب مدينة نصر، منشأة ناصر، عين شمس، المرج، الزاوية الحمراء، الزيتون، الوايلي، الخليفة) من ال 30 التابعين للمحافظة بإدراج مخصصات لمشروعات تحسين البيئة. - لم يرقم 4 أحياء (مصر الجديدة، روض الفرج، بولاق، الموسيقى) من ال 30 التابعين للمحافظة بإدراج مخصصات لمشروعات برنامج تدعيم الوحدات المحلية.	- خصصت المحافظة تمويل ذاتى قدره 19.8 مليون جنيه تم توزيعه بنسبة 48% للمشروعات المشتركة والنسبة المتبقية 52% تم توزيعها على الأحياء التابعة للمحافظة. - قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى للصرف على مشروعات برامج التنمية المحلية فخصص 80% للطرق والنقل و13% للكهرباء، 6% لتدعيم الوحدات المحلية و1% لتحسين البيئة، ولم يتم تخصيص أى اعتماد للصرف على برنامج الأمن والمرور والاطفاء.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
حلوان	تحتوى محافظة حلوان على 3 مدن بالإضافة الى مركزين، ويبلغ تعداد سكانها 1713278 نسمة	- بلغ اجمالى تمويل محافظة حلوان 76 مليون جنيه، موزعة ما بين مخصصات حكومية 50.5 مليون جنيه، وتمويل ذاتى 25.5 مليون جنيه. - التزمت محافظة حلوان بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة (25% للمشروعات المشتركة بين المراكز والمدن و 75% مخصصات المراكز والمدن الاجمالية) - خصص للمحافظة اعتماد حكومي بلغ 50.5 جنيه ، وتم توزيعه بين المراكز والمدن التابعة للمحافظة وباستخدام معيار السكان فقط لتوزيع المخصصات وجد تفاوت بين النسب الفعلية والنسبة المخططة لكل منهم ، بحيث حصلت جميعها على اعلى من القيمة المخططة لها من المستوى المركزى باستثناء مدينتى حلوان والتبين. - قامت المحافظة بادراج تمويل ذاتى بلغ 25.5 مليون جنيه تم توزيعه بين المراكز والمدن التابعة للمحافظة بنسب متفاوتة حيث حصلت مدينة حلوان على اعلى نسبة بلغت 20.3% وحصلت مدينة التبين على اقل نسبة بلغت 8.7%.	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والمدن - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثانية على على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن فى حين جاء برنامج الامن والاطفاء فى المرتبة الثانية على مستوى المشروعات المشتركة. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثالثة على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والمدن. - لم تخصص جميع المراكز والمدن أى نسبة للصرف على مشروعات برنامج الأمن والاطفاء والمرور.	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والمدن - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والمدن - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثالثة على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والمدن - لم تخصص المشروعات المشتركة اى نسبة لبرنامجى الكهرباء وتدعيم الوحدات المحلية. - لم تخصص جميع المراكز والمدن أى نسبة للصرف على مشروعات برنامج الأمن والاطفاء والمرور.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الجيزة	تحتوى محافظة الجيزة على 8 أحياء ويبلغ تعداد سكانها 3143486 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل المحافظة 77 مليون جنيه موزعة ما بين 57 مليون جنيه مخصصات حكومية و20 مليون جنيه تمويل ذاتى. -التزمت محافظة الجيزة بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة (3% للمشروعات المشتركة بين الاحياء و70% مخصصات الاحياء الاجمالية) - حصلت جميع الأحياء على قيمة أعلى من القيمة المخططة لهم باستثناء ثلاثة أحياء (حى شمال الجيزة، حى بولاق الدكرور، حى العمرانية) - بتحليل توزيع المخصصات الحكومية على الأحياء يتبين ان حى بولاق الدكرور استحوذ على اعلى نسبة تخصيص بلغت 16.7%، تلاه حى الهرم فى المرتبة الثانية بنسبة 16%. - حصل كل من حى العجوزة وحى الدقى على اقل نسبة تخصيص بلغت 5.8%، و5% على التوالى.	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة بين الاحياء وعلى مستوى الاحياء. - حصل برنامج الكهرباء على المركز الثانى على مستوى المحافظة وعلى مستوى الاحياء - حصل برنامج الامن والمرور والاطفاء على المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة بين الاحياء والمركز الثانى على مستوى المحافظة فى حين لم تخصص جميع الاحياء أى نسبة لبرنامج الامن والاطفاء والمرور.	- خصصت محافظة الجيزة تمويل ذاتى قدره 20 مليون جنيه، لم يتم استلام ما يفيد بطريقة توزيع التمويل الذاتى على مستوى المحافظة (المشروعات المشتركة والاحياء التابعة لها)

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الماضي من الحواري	عاصمتها مدينة السادس من أكتوبر، وتحتوي على 7 مراكز بالإضافة إلى مدينتي 6 أكتوبر والحوامدية. ويبلغ عدد سكانها 2581059 نسمة .	- بلغ اجمالي تمويل محافظة السادس من أكتوبر 84.8 مليون جنيه موزعة ما بين 44.3 مليون جنيه مخصصات حكومية و40.5 مليون جنيه تمويل ذاتي. التزمت المحافظة بالتوزيع وفقاً لصيغة التمويل فخصصت 40% للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، 60% للمراكز. التزمت المراكز بتوزيع المخصصات بالتساوي على الوحدات المحلية فيما عدا مركز كرداسة ومركز أوسيم. أدرجت معظم المراكز نسبة 50% من اجمالي الاعتماد الحكومي المخصص لكل مركز للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية باستثناء مركزي البدرشين وكرداسة. تم معاملة مديني الحوامدية على أنها مركز مستقل وخصصت المحافظة لها اعتماد مستقل.	بتحليل الاعتماد الحكومي الموزع على المستويات الثلاثة (المحافظة أو المشروعات المشتركة أو على مشروعات المراكز والوحدات المحلية) يتضح ما يلي: - حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص على المستويات الثلاثة - جاء برنامج تحسين البيئة في المرتبة الثانية على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والوحدات المحلية في حين حصل برنامج الأمن والاطفاء والمرور على المركز الثاني في الاعتمادات المخصصة للمشروعات المشتركة. - لم يخصص أى اعتمادات لبرنامج الكهرباء في توزيعات الاعتماد الحكومي للمشروعات المشتركة بين المراكز التابعة للمحافظة، وحصل على أقل اعتماد في توزيع الاعتماد الحكومي المخصص للمحافظة، وحصل على 17% في توزيعات مشروعات المراكز والوحدات المحلية.	- لم يتم توزيع أى نسبة على مستوى المراكز وتم تخصيصه بالكامل للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - احتل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول في التمويل الذاتي، تلاه برنامج تحسين البيئة، ثم برنامج تدعيم الوحدات المحلية، ولم يحصل برنامجي الكهرباء والأمن والاطفاء والمرور على أى نسبة من الاعتماد.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
القليوبية	تحتوى محافظة القليوبية على 7 مراكز ومدينتى قها والخصوص بالإضافة الى مدينة شبرا الخيمة بأحيائها (حى شرق وغرب شبرا) والمدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 4251672 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة القليوبية 67.5 مليون جنيه موزعة ما بين 67.5 مليون جنيه مخصصات حكومية و28.4 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت المحافظة الى حد كبير بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 38%(4% المدينة عاصمة المحافظة، 34% للمشروعات المشتركة و62% للمراكز. كما التزمت بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت جميع المراكز التابعة للمحافظة باستثناء مركزى بنها وقلوب بإدراج جزء من مخصصاتها للمشروعات المشتركة بين وحداتها المحلية حيث خصص مركز الخانكة النسبة بالكامل 50% للمشروعات المشتركة على مستوى المركز، بينما خصص مركز شبين القناطر اقل نسبة بلغت 19% من اجمالى الاعتماد الحكومي المخصص للمركز. - لم تلتزم جميع المراكز باستثناء مركزى طوخ والخانكة بتوزيع المخصصات بالتساوى بين جميع الوحدات المحلية التابعة لكل مركز على مستوى المحافظة.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، بينما جاء فى المركز الثانى على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة على المركز الاول على مستوى المراكز والوحدات المحلية فى حين جاء فى المركز الثانى على مستوى مشروعات المحافظة بينما جاء فى المركز الاخيرعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة - لم تخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة اى نسبة لبرنامجى تدعيم الوحدات المحلية والكهرباء. - لم تقم جميع المراكز والمراكز ومدينة شبرا الخيمة بأحيائها بتخصيص أى نسبة من التمويل الذاتى لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، بينما جاء فى المركز الثانى على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة على المركز الاول على مستوى المراكز والوحدات المحلية فى حين جاء فى المركز الثانى على مستوى مشروعات المحافظة بينما جاء فى المركز الاخيرعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة - لم تخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة اى نسبة لبرنامجى تدعيم الوحدات المحلية والكهرباء. - لم تقم جميع المراكز والمراكز ومدينة شبرا الخيمة بأحيائها بتخصيص أى نسبة من التمويل الذاتى لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المنطقة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
المنطقة البحرية	تحتوى على 7 أحياء بالإضافة الى مركز ومدينة برج العرب ويبلغ عدد سكانها 4364641 نسمة.	- التزمت محافظة الاسكندرية بتوزيع المخصصات الحكومية ما بين المشروعات المشتركة 30% والأحياء ومركز ومدينة برج العرب 70%. - اجمالى تمويل محافظة الاسكندرية 109.8 مليون جنيه، تم توزيع مخصصات حكومية قدرها 89.8 مليون جنيه، بالإضافة الى تمويل ذاتى يبلغ 20 مليون جنيه. - قامت المحافظة بتوزيع المخصصات وفقاً لمعيار عدد السكان على مستوى الاحياء السبعة ومركز ومدينة برج العرب بعد خصم مبلغ 18 مليون جنيه تم استخدامها لزيادة اعتماد حى شرق وغرب حيث تم زيادة اعتماد حى شرق ب 10 مليون جنيه لاستكمال المرحلة العاجلة لكوبرى أبيس، وزيادة اعتماد حى غرب ب 8 مليون جنيه لاصلاح وتدعيم كوبرى 27 الجمرک. - أدرجت المحافظة مبلغ 16.5 مليون جنيه كمنح وتم تخصيصها بالكامل لمشروع ادارة المخلفات الخطرة.	- حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص على مستوى المشروعات المشتركة ومشروعات المحافظة. - جاء برنامج الأمن والاطفاء فى المرتبة الثانية على مستوى المشروعات المشتركة والمرتبة الثالثة على مستوى مشروعات المحافظة . - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الرابعة على مستوى مشروعات المحافظة والمرتبة الثالثة على مستوى المشروعات المشتركة. - استحوذ برنامج تدعيم الوحدات المحلية على اقل نسبة سواء على مستوى مشروعات المحافظة أو المشروعات المشتركة. - لم يخصص أى اعتماد لبرنامج الكهرباء على مستوى المشروعات المشتركة فى حين خصص له نسبة 11.1% على مستوى مشروعات المحافظة. - لم يخصص أى اعتمادات لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور على مستوى الأحياء السبعة ومركز برج العرب. يتضمن برنامج تدعيم الوحدات المحلية مبلغ 100 ألف جنيه لكل من حى وسط وحى العامرية لتدعيم القرى صديقة البيئة (قرية أبيس 7/1 حى وسط، وقرية الجزائر بحى العامرية).	قامت المحافظة بإدراج تمويل ذاتى يبلغ 16.3 مليون جنيه، الا أنه لم يتم استلام ما يفيد كيفية توزيع هذا التمويل فيما بين الأحياء السبعة ومركز برج العرب وأوجه صرفه على البرامج المختلفة.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
البحيرة	تحتوى محافظة البحيرة على 15 مركز الى جانب عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 4747283 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة البحيرة 121.5 مليون جنيه، موزعة ما بين 93.1 مليون جنيه مخصصات حكومية ، 28.4 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت المحافظة تماما بتوزيعات المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة (المدينة عاصمة المحافظة 10% والمشروعات المشتركة بين المراكز 30% ومخصصات المراكز الاجمالية 60%). - تم الالتزام على مستوى توزيع المخصصات الحكومية على الوحدات المحلية، حيث التزمت محافظة البحيرة بتخصيص نسب المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية والقروية والنسب الثابتة (2/1 * 60%) لتوزيع مخصصات المراكز بالتساوى بين جميع الوحدات المحلية القروية والحضرية التابعة لكل مركز، وذلك باستثناء مركز رشيد الذى خصص لمدينة رشيد (366 ألف جنيه) تزيد عن القيمة (233 ألف جنيه) التى تم تخصيصها لباقي الوحدات المحلية التابعة للمركز.	- حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص (على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية). - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية فى حين جاء برنامج الأمن والاطفاء فى المرتبة الثانية على مستوى المشروعات المشتركة بين المراكز على مستوى المحافظة ، فى حين جاء فى المرتبة الأخيرة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - لم تخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة أية نسبة لبرنامج تحسين البيئة.	- تم تخصيص تمويل ذاتى للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة بلغ 8.25 مليون جنيه، وتم توزيعه بين برنامجين فقط 94% لبرنامج تحسين البيئة و6% لبرنامج تدعيم الوحدات المحلية. - وبتحليل توزيع التمويل الذاتى فيما بين المشروعات على مستوى المراكز والوحدات المحلية التابعة لكل منها وجد أن برنامج تحسين البيئة حصل على أعلنسبة 51.5% ، تلاء الطرق والنقل 29%، تدعيم الوحدات المحلية 11%، الكهرباء 8%، الأمن والمرور والاطفاء 0.5%.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
مطروح	تحتوى محافظة مطروح على 8 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 338728 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة مطروح 53.7 مليون جنيه موزعة ما بين 22.5 مليون جنيه مخصصات حكومية و31.2 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت محافظة مطروح بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (المدينة عاصمة المحافظة 10% و30% للمشروعات المشتركة بين المراكز و60% للمراكز). - قامت المحافظة بتوزيع مخصص المشروعات المشتركة على مركزين فقط ، قاما بتخصيصه للمشروعات المشتركة على مستوى المركز فحصل مركز مطروح على 78% ومركز سيوه 22%. - 5 مراكز من التابعين للمحافظة قامت بادراج جزء من مخصصاتها للمشروعات المشتركة بين وحداتها المحلية، ولم يَقم مركزى الضبعة والعلمين بتخصيص اى نسبة من الاعتماد الحكومي للمشروعات المشتركة وقاما بتخصيص نسبة من التمويل الذاتى المخصص للمركز لهذه المشروعات، بينما لم يدرج مركز السلوم اى مخصصات (حكومية أو ذاتية) للمشروعات المشتركة وقام بتدعيم الوحدات المحلية التابعة للمركز فحصلت جميعها على قيم اعلى من القيمة المخططة لكل منهم. - لم تلتزم جميع المراكز بتوزيع المخصصات بالتساوى فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل منهم، وقامت بتوزيع الاعتماد المخصص للمركز بنسب متفاوتة بين الوحدات المحلية داخل كل مركز.	- حصل برنامج الكهرباء على المركز الأول على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية، فى حين جاء برنامج الامن والمرور والاطفاء على المركز الاول على مستوى المشروعات المشتركة. - حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الثانى على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية فى حين حصل برنامج الكهرباء على المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة. - لم تخصص المشروعات المشتركة اى نسبة لبرنامجى تحسين البيئة وتدعيم الوحدات المحلية. - كما لم تقم جميع المراكز بتخصيص اى نسبة من الاعتماد الحكومي لبرنامج الامن والمرور والاطفاء.	- حصل برنامج الكهرباء على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الثانى مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تدعيم الوحدات المحلية فى المركز الثالث على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة فى حين حصل برنامج تحسين البيئة على المركز الثالث على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - لم تخصص المراكز والوحدات المحلية اى نسبة من التمويل الذاتى لبرنامج الامن والمرور والاطفاء.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الدقهلية	تحتوى محافظة الدقهلية على 16 مركز وثلاثة مدن (محلة دمنة، الكردي، جمصة) هذا الى جانب عاصمة المحافظة، ويبلغ تعدادها 4989997 نسمة.	- يبلغ اجمالى التمويل 121.7 مليون جنيه موزعة ما بين 93.3 مليون جنيه مخصصات حكومية و 28.4 تمويل ذاتى. - التزمت المحافظة بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% للمدينة عاصمة المحافظة و30% للمشروعات المشتركة فيما بين المراكز) وللمراكز 60%. وتم الالتزام بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى يبلغ 28.4 مليون جنيه للصرف على برامج ومشروعات قطاع التنمية المحلية . وتم توزيعه على مستوى المحافظة بحيث حصلت المدينة العاصمة على نسبة 3.5% والمشروعات المشتركة 95.7، وخصص لمركز بنى عبيد نسبة 0.8%، ولم يتم تخصيص أى نسبة للمراكز الأخرى. - لم تخصص جميع المراكز باستثناء مركز المنصورة أى نسبة للصرف على المشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل مركز حيث قامت بتدعيم الوحدات المحلية التابعة لكل منهم. - خصصت المحافظة لمدينة الكردي ومحلة دمنة اعتماد مستقل عن المركز الذى تتبع له كل منهما، وجدير بالذكر أن المحافظة لم تخصص أى نسبة لمدينة جمصة .	- حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص (على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية). - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تدعيم الوحدات المحلية فى المرتبة الأخيرة على مختلف المستويات وحصل على أقل نسب اعتماد. - لم تخصص أى نسبة لبرنامج تحسين البيئة على مستوى المشروعات المشتركة. - لم تخصص أى نسبة من الاعتماد الحكومي لبرنامج الأمن والإطفاء والمرور على مستوى المراكز والوحدات المحلية.	- خصصت المحافظة تمويل ذاتى قدره 28.4 مليون جنيه، وتم تخصيص 27.176 مليون جنيه للمشروعات المشتركة. - قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى لمركز بنى عبيد فقط ولم تخصص لباقي المراكز أى نسبة هذا العام. - حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص (على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى مركز أبو عبيد). - جاء فى المرتبة الثانية برنامج تحسين البيئة على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة ومركز أبو عبيد. - جاء فى المرتبة الثالثة برنامج الكهرباء - لم تخصص أى نسبة لبرنامج تدعيم الوحدات المحلية (على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى مركز أبو عبيد). - كما لم يتم خصيص أى نسبة لبرنامج الأمن والمرور والإطفاء فى مركز أبو عبيد.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
دمياط	تحتوى محافظة دمياط على 5 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 1097339 نسمة	- بلغ اجمالى تمويل محافظة دمياط 61 مليون جنيه، موزعة ما بين مخصصات حكومية قدرها 25.5 مليون جنيه، وتمويل ذاتى يبلغ 35.5 مليون جنيه. - التزمت محافظة دمياط بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (المدينة عاصمة المحافظة 10%، والمشروعات المشتركة بين المراكز 30%) وللمراكز 60%. كما التزمت المحافظة الى حد كبير بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى على مستوى المحافظة ولم يتم استلام ما يفيد بطريقة توزيعه على مستوى المحافظة والمراكز التابعة. - قامت محافظة دمياط بإضافة مركز جديد وهو مركز كفر البطيخ، (حيث كان يدرج فى السابق ضمن الوحدات المحلية التابعة لمركز كفر سعد)، وتم توزيع الوحدات المحلية التابعة لمركز كفر سعد (فى السابق) بين مركزى كفر سعد وكفر البطيخ. - بتحليل المشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية التابعة لمراكز المحافظة، وجد أن جميع المراكز قامت بإدراج جزء من مخصصاتها للمشروعات المشتركة بين وحداتها المحلية، حيث خصصت ثلاثة مراكز النسبة بالكامل 50%، بينما خصص مركزى فارسكور والزرقا نسبة أقل 39% و 19% من اجمالى مخصص المركز على التوالى لكل منهما. - التزمت جميع المراكز باستثناء مركزى فارسكور والزرقا بتوزيع المخصصات بالتساوى فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل منهما.	- حصل برنامج النقل والطرق فى المرتبة الأولى على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية . - جاء برنامج تحسين البيئة على المركز الثانى على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية، فى حين حصل برنامج الأمن والمرور والاطفاء على المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة، فى حين لم يخصص أى اعتماد له على مستوى المراكز والوحدات المحلية - لم يتم تخصيص أى نسبة لبرنامج الكهرباء وتحسين البيئة على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة.	- خصصت المحافظة تمويل ذاتى قدره 35.5 مليون جنيه للصرف على مشروعات وبرامج قطاع التنمية المحلية، ولم يتم استلام ما يفيد توزيعه على مستوى المحافظة والمراكز التابعة لها.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومى	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
المنوفية	تحتوى محافظة المنوفية على 9 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 3270431 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة المنوفية 121.3 مليون جنيه ، موزعة ما بين 67.4 مليون جنيه مخصصات حكومية ، وتمويل ذاتى 53.9 مليون جنيه. - التزمت المحافظة بتوزيعات المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة (المدينة عاصمة المحافظة والمشروعات المشتركة بين المراكز ومخصصات المراكز الاجمالية). - التزمت المحافظة الى حد كبير بمعيار تعداد السكان الا ان هناك بعض التفاوتات لوحظت بين القيم الفعلية والمخططة عند تحليل توزيعات المراكزممثل حصول مركز منوف والسادات على قيم اقل من المخطط لهما. - تم تخصيص جزء من مخصص المدينة العاصمة وقدره 3.511 مليون جنيه لتنفيذ مشروعات مشتركة بين المدينة العاصمة ومركز شبين الكوم وتم تخصيصها بالكامل لشراء معدات نظافة ضمن برنامج تحسين البيئة. - التزمت المحافظة فى توزيع الاعتماد الحكومى بين الوحدات المحلية بداخل كل مركز من المراكز التابعة للمحافظة وتخصيص نسبة للمشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية القروية والنسب الثابتة (2/1 8 60%) لتوزيع مخصصات المراكز بالتساوى بين جميع الوحدات المحلية التابعة، ونسبة تفاوت بسيطة عن القيمة المخططة لكل منهم. - باستثناء مركز الباجور الذى لم يرقم بتخصيص ايه اعتماد للوحدة المحلية سمان من اجمالى الاعتماد الحكومى المخصص للمركز .	- حصل برنامج تحسين البيئة على المركزالأول على مستوى مشروعات المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج النقل والطرق فى المرتبة الثانية على مستوى مشروعات المحافظة والمركز الثالث على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثالثة على مستوى المحافظة والمرتبة الثانية على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - لم تقم جميع المراكز بإدراج اى مخصصات لمشروعات برنامج الأمن والأطفاء والمرور.	- قامت المحافظة بتخصيص اعتماد ذاتى قدره 53.9 مليون جنيه، تم توزيعها بنسبة 30% للمشروعات المشتركة و10% للمدينة العاصمة، والنسبة المتبقية 60% تم توزيعها فيما بين المراكز التابعة للمحافظة. - تم توزيع التمويل الذاتى بنسب مساوية لتوزيع الاعتماد الحكومى على مستوى المراكز ، ويقوم متساوية بين الوحدات المحلية التابعة لكل مركز على مستوى الوحدات المحلية، وكذلك على نفس البرامج تقريبا التى تم الصرف عليها من الاعتماد الحكومى.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الغربية	تحتوى محافظة الغربية على 8 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 4011320 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة الغربية 98.6 مليون جنيه، موزعة ما بين 70.2 مليون جنيه مخصصات حكومية و28.4 مليون جنيه تمويل ذاتي. التزمت محافظة الغربية بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% المدينة عاصمة المحافظة، 30% للمشروعات المشتركة، 60% للمراكز). - قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتي على مستوى المحافظة بنفس نسب توزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة. - قامت جميع المراكز باستثناء مركز كفر الزيات بتخصيص نسبة للصرف على المشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل مركز، حيث خصص مركز بسيون أعلى نسبة بلغت 59% وخصص مركز قطور اقل نسبة بلغت 6% من اجمالى الاعتماد الحكومي المخصص لكل منهما.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة . - جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الأول على مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما جاء فى المركز الثانى على مستويات المحافظة. - لم تخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة أى نسبة لبرنامجى الكهرباء وتحسين البيئة.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة . - جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الأول على مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما جاء فى المركز الثانى على مستويات المحافظة. - لم تخصص المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة أى نسبة لبرنامجى الكهرباء وتحسين البيئة.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
كفر الشيخ	تحتوى محافظة كفر الشيخ على 10 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ومدينة مصيف بلطيم، ويبلغ تعداد 2620208 نسمة	- بلغ اجمالى تمويل محافظة كفر الشيخ 98.6 مليون جنيه ، موزعة ما بين 70.2 مليون جنيه، 28.4 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت محافظة كفر الشيخ بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (المدينة عاصمة المحافظة 4% والمشروعات المشتركة فيما بين المراكز 36% وللمراكز 60%، والتزمت لحد كبير بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز . - قامت جميع المراكز بإدراج 50% من مخصص المركز للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية التابعة للمركز . - قامت المحافظة بتخصيص اعتماد مستقل لمدينة مصيف بلطيم وبصورة منفصلة عن المركز الذى تتبع له. - قام مركز الحامول بإضافة وحدة محلية جديدة وهى البنا .	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية، فى حين جاء برنامج الامن والمرور والاطفاء فى المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة. - لم تخصص المشروعات المشتركة أى نسبة لبرنامج تحسين البيئة - لم تقم جميع المراكز بتخصيص أى نسبة لبرنامجى تدعيم الوحدات المحلية والأمن والمرور والاطفاء.	- قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتى على مستوى المحافظة بنسب متقاربة مع نسب توزيع المخصص الحكومي للمدينة عاصمة المحافظة 1% والمشروعات المشتركة فيما بين المراكز 37% وللمراكز 62% - وزعت المحافظة التمويل الذاتى على برنامجين فقط الطرق والنقل 78% وتحسين البيئة 22%. - تم تخصيص التمويل الذاتى الذى ادرجته المحافظة للمشروعات المشتركة 10.4 مليون جنيه بالكامل للطرق والنقل. - كما وزعت المراكز والوحدات المحلية التمويل الذاتى على برنامجى الطرق والنقل وتحسين البيئة فقط، وبالتالي لم تقم جميع المراكز بتخصيص أى نسبة للبرامج الأخرى (الكهرباء - تدعيم الوحدات المحلية والأمن والاطفاء والمرور والاطفاء)

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
بور سعيد	تحتوى محافظة بور سعيد على 6 أحياء ومدينة بورفؤاد ويبلغ تعداد سكانها 601930 نسمة	- بلغ اجمالى تمويل محافظة بورسعيد 46.8 مليون جنيه موزعة ما بين 31.8 مليون جنيه مخصصات حكومية و 15 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت بور سعيد بوزيعة المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة (30%) للمشروعات المشتركة بين الأحياء و 70% على مستوى الأحياء. - لم تلتزم محافظة بورسعيد بتوزيع الاعتمادات على الأحياء الستة ومدينة بورفؤاد وفقاً لمعيارى عدد السكان والمساحة، وقامت المحافظة بتدعيم بعض الأحياء نظراً لاحتياجاتها الملحة وخصص لحي الجنوب أعلى نسبة بلغت 19% حيث انه من أكبر الأحياء من حيث المساحة ويفتقر الى الكثير من خدمات الرصف والانارة ، تلاء فى المرتبة الثانية حى الزهور 17% على الرغم من أنه يشتمل على أكبر عدد من السكان ويعد ثالث أكبر حى من حيث المساحة.	- جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الاول على مستوى المشروعات المشتركة بين الأحياء وعلى مستوى المحافظة فى حين جاء فى المرتبة الثانية على مستوى الأحياء. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الاول على مستوى الأحياء والمركز الثانى على مستوى المحافظة فى حين لم يخصص له أى اعتماد على مسوى المشروعات المشتركة بين الأحياء.	- تم تخصيص التمويل الذاتى بالكامل للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة واستحوذ برنامج تحسين البيئة على أعلى نسبة بلغت 43 %، تلاء برنامج الطرق والنقل بنسبة 40% وبرنامج الكهرباء حصل على أقل نسبة 17%. - لم يتم تخصيص أية نسبة من الاعتماد الذاتى لبرنامجى تدعيم الوحدات المحلية والأمن والاطفاء والمرور.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الاسماعيلية	تحتوى محافظة الاسماعيلية على 5 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 953006 نسمة.	- بلغ اجمالى اعتماد محافظة الاسماعيلية 47100 مليون جنيه ، موزعة ما بين مخصصات حكومية قدرها 32.100 مليون جنيه وتمويل ذاتى 15 مليون جنيه. - التزمت المحافظة بتوزيع المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة وفقا لمعيار عدد السكان (المدينة عاصمة المحافظة 10% والمشروعات المشتركة بين المراكز 30% ومخصصات المراكز 60%). - تم تخصيص اعتماد اضافى للمدينة العاصمة حيث خصص لها نصيبها 10% بالاضافة إلى 303 ألف جنيه باعتبارها وحدة محلية تابعة لمركز الاسماعيلية بحيث بلغ اجمالى الاعتماد الحكومي المخصص لمدينة الاسماعيلية 3.513 مليون جنيه. - لم تقم جميع المراكز بتخصيص أى اعتمادات للمشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية بداخل كل مركز وتم توجيه الاعتماد المخصص لذلك إلى تدعيم الوحدات المحلية بداخل كل مركز بنسب متفاوتة.	- حصل برنامج تحسين البيئة على المركز الأول على مستوى المشروعات التى تم توزيع مخصص المدينة العاصمة للصرف عليها، وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، فى حين احتل برنامج الطرق والنقل المركز الأول على مستوى المشروعات المشتركة بين المراكز. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الثانى على مستوى المشروعات التى تم توزيع مخصص المدينة العاصمة للصرف عليها، وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، فى حين جاء برنامج الأمن والاطفاء فى المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة بين المراكز. - فيما يتعلق المشروعات المشتركة بين المراكز قامت المحافظة بتخصيص جزء من الاعتمادات لمشروعات وادى التكنولوجيا 1% والمنطقة الحرة 1%. - لم يخصص لبرنامج الأمن والاطفاء أى اعتمادات الأول على مستوى المشروعات التى تم توزيع مخصص المدينة العاصمة للصرف عليها، فى حين خصص له 1% فقط على مستوى المراكز والوحدات المحلية.	- خصص للمدينة العاصمة من التمويل الذاتى 650 ألف جنيه استحوذ برنامج تحسين البيئة على 84% منها والباقي وزعت بالتساوى بين برنامجى الطرق والنقل وتدعيم الوحدات المحلية حيث حصل كل منهما على 8%. - خصص للمشروعات المشتركة 9 مليون جنيه من التمويل الذاتى تم توزيعها بين برنامجين فقط برنامج الطرق 89%، و 11% خصصت لمشروعات المناطق الحرة. - خصص للمراكز اعتماد ذاتى قدره 5.35 مليون جنيه استحوذ برنامج تحسين البيئة على 42% منها، وبرنامج الطرق والنقل على 31%، والكهرباء على 19%، وتدعيم الوحدات المحلية 7%، وقام مركز الاسماعيلية بتخصيص نسبة لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور 1% وتم تخصيصها لمدينة المستقبل.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
السويس	تحتوى محافظة السويس على 5 أحياء، ويبلغ تعداد سكانها 512140 نسمة.	- بلغ اجمالى مخصص المحافظة 56.88 مليون جنيه ، موزعة ما بين مخصصات حكومية قدرها 24.35 ، وتم اضافة تمويل ذاتى قدره 32.53 مليون جنيه. - التزمت محافظة السويس بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة (المشروعات المشتركة بين الأحياء 29% ومخصصات الأحياء الاجمالية 71%). - بتحليل توزيع المخصصات الحكومية على الأحياء يتبين أن حى الجنانين استحوذ على أعلى نسبة تخصيص بلغت 27.7% بنسبة زيادة قدرها 60% عن القيمة المخططة له على المستوى المركزى، بينما حصل حى عتاقة على أقل نسبة 11.7%. - المحافظة ذكرت أنه سيتم طلب اعتماد اضافى من وزارة التنمية المحلية بمبلغ 3.5 مليون جنيه لتمويل مشروعات أخرى ببرنامج الأمن والاطفاء والمرور على مستوى المحافظة.	- حصل برنامج الكهرباء على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى المركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - تم توزيع الاعتماد الحكومي المخصص للمشروعات المشتركة بين الأحياء على 3 برامج فقط حيث استحوذ برنامج تدعيم الوحدات المحلية على 83%، والكهرباء 13%، واخيرا تحسين البيئة 4% ولم يتم تخصيص اى اعتماد للصرف على مشروعات برنامجى الطرق والأمن والاطفاء والمرور. - لم تخصص جميع الأحياء أى نسبة للصرف على مشروعات برنامج الأمن والاطفاء والمرور باستثناء حى الجنانين وبالتالي حصل البرنامج على 4% من اجمالى مخصصات الأحياء. - لم تخصص جميع الأحياء اى نسبة للصرف على مشروعات برنامج تدعيم الوحدات المحلية.	- حصل برنامج الطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والأحياء فى حين حصل برنامج الأمن والمرور والاطفاء على المركز الأول على مستوى المشروعات المشتركة. - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والأحياء. - لم يحصل برنامج تدعيم الوحدات المحلية على اى نسبة على مستوى المشروعات المشتركة وحصل على 0.4% فقط على مستوى المحافظة وعلى 0.5% فقط على مستوى الأحياء.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الشرقية	تحتوى محافظة الشرقية على 13 مركز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 5354041 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة الشرقية 148852 مليون جنيه موزعة ما بين 108.6 مليون جنيه مخصصات حكومية و40.252 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت محافظة الشرقية بتوزيع المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة 40%(المدينة عاصمة المحافظة 5% والمشروعات المشتركة بين المراكز 35% والمراكز 60%). - التزمت المحافظة لحد كبير بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت جميع المراكز بإدراج جزء من مخصص المركز للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية على مستوى المركز. - قامت المحافظة بتخصيص اعتماد مستقل لمدينتى القنايات (تتبع مركز الزقازيق) والقرين (تتبع مركز أبو حماد) وبصورة منفصلة عن المركز الذى تتبع له كلا منهما. - قام مركز الزقازيق بتخصيص اعتماد اضافى للمدينة عاصمة المحافظة (مدينة الزقازيق) باعتبارها مدينة تتبع مركز الزقازيق. - تم اضافة وحدة محلية جديدة فى مركز فاقوس وهى بنى صرید.	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية فى حين لم تخصص له أى نسبة على مستوى المشروعات المشتركة . - جاء برنامج الأمن والمرور والاطفاء فى المرتبة الاخيرة على مستوى المحافظات والمراكز والوحدات المحلية.	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية فى حين لم تخصص له أى نسبة على مستوى المشروعات المشتركة . - جاء برنامج الأمن والمرور والاطفاء فى المرتبة الاخيرة على مستوى المحافظات والمراكز والوحدات المحلية.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
همال ميناء	تحتوى محافظة شمال سيناء على 6 مراكز إلى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 343681 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة شمال سيناء 39 مليون جنيه، موزعة ما بين 34 مليون جنيه، و 5 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت محافظة شمال سيناء بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% المدينة عاصمة المحافظة، 30% للمشروعات المشتركة ، 60% للمراكز. - قامت جميع المراكز بإدراج جزء من مخصصاتها 50% للمشروعات المشتركة فيما بين وحداتها. والتزمت جميع المراكز باستثناء مركز نخل بتوزيع المخصصات بالتساوى فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل منهم. - لم يخصص مركز الحسنة للوحدة المحلية وادى العمرى أى نسبة من اجمالى الاعتماد المخصص له فى هذا العام المالى وتم توزيع نصيبها على تجمع بن جرمى.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما جاء فى المرتبة الثالثة على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة . - جاء برنامج الأمن والمرور والاطفاء فى المركز الأول على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة بينما جاء فى المرتبة الثالثة على مستوى المحافظة ولم تقم جميع المراكز بتخصيص أى نسبة من الاعتماد الحكومي لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور.	- حصل برنامج الكهرباء على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما لم يخصص له أى نسبة على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة . - تم تخصيص تمويل ذاتى قدره 1.5 مليون جنيه للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وتم توزيعه على برنامجين فقط 60% لبرنامج تحسين البيئة و 40% لبرنامج الطرق والنقل. - لم يتم تخصيص أى نسبة لبرنامج الأمن والمرور والاطفاء مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
جنوب سيناء	تحتوى محافظة جنوب سيناء على 7 مدن الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 150.088 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة جنوب سيناء 64.6 مليون جنيه، موزعة ما بين 18.6 مليون مخصصات حكومية و 46 مليون جنيه تمويل ذاتى. - لم تلتزم جنوب سيناء بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% والمدن التابعة لها 60%، وإنما خصصت 14% للمدينة عاصمة المحافظة و 83% على المدن التابعة للمحافظة برحلاتها المحلية. - لم تلتزم جنوب سيناء بتوزيع المخصص الحكومي للمدن وفقا لمعيار السكان داخل كل مدينة. - لم تقم جميع المدن باستثناء مدينة نويبع بادراج جزء من مخصصات المدينة للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل منهم.	- خصص للمشروعات المشتركة اعتماد حكومى بلغ 540 الف جنيه وتحليل المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة فيما بين المدن التابعة لها وقد تم تخصيصه بالكامل لبرنامج الأمن والاطفاء والمرور والذي تم ادراج اقل نسبة له على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الأول على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن. - جاء برنامج الكهرباء فى المركز الثانى على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الثالث على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن.	- ادرجت المحافظة للمشروعات المشتركة تمويل ذاتى بلغ 2.46 مليون جنيه وتحليل المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة فيما بين المدن التابعة لها وقد تم تخصيصه بالكامل لبرنامج الأمن والاطفاء. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الأول على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن. - جاء برنامج الكهرباء فى المركز الثانى على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الثالث على مستوى المحافظة ومستوى المراكز والمدن.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الفيوم	تحتوى محافظة الفيوم على 6 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 2511027 نسمة.	- بلغ اجمالى التمويل 92.7 مليون جنيه، موزعة ما بين 71.2 مليون جنيه مخصصات حكومية، و21.5 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت المحافظة بتوزيع المخصصات الحكومية (10% المدينة العاصمة و30% للمشروعات المشتركة و60% للمراكز). - التزمت المراكز بتوزيع المخصصات بين الوحدات المحلية 50% والمشروعات المشتركة على مستوى المركز 50%. - التزمت 4 مراكز بتوزيع المخصصات الحكومية على الوحدات المحلية بالتساوى فيما بينها، بينما قام مركزى طامية ويوسف الصديق بتدعيم الوحدة المحلية المظاظلى بمركز طامية بقيمة بلغت 347 الف جنيه بنسبة زيادة قدرها 2% عن باقى الوحدات.	- حصل برنامج الكهرباء على أعلى نسبة على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة والمركز الثالث على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - فى حين حصل برنامج تحسين البيئة على المركز الاول على مستوى المراكز والوحدات المحلية والمركز الثانى على مستوى المحافظة لم تخصص له المشروعات المشتركة أى نسبة.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الاول على مستوى مشروعات المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - جاء فى المركز الثانى برنامج الامن والمرور والاطفاء على مستوى مشروعات المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثالثة. - قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتى بالتساوى بين جميع المراكز حيث حصل كل مركز على 500 ألف جنيه وخصصت بالكامل للصرف على مشروعات برنامج تحسين البيئة.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
بني سويف	تحتوي محافظة بني سويف على 7 مراكز إلى جانب عاصمة المحافظة ، ويبلغ تعداد سكانها 2291618 نسمة.	- يبلغ اجمالي التمويل 101.7 مليون جنيه موزعة ما بين 70.7 مخصصات حكومية، و 31 مليون تمويل ذاتي. - التزمت المحافظة بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% للمدينة عاصمة المحافظة، 30% للمشروعات المشتركة فيما بين المراكز)، وللمراكز 60%، كما التزمت بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقاً لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت المحافظة بتوزيع التمويل لذاتي على مستوى المحافظة بنفس نسب توزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة. - لم تدرج جميع المراكز أى نسبة من اجمالي الاعتماد المخصص للمركز للصرف على المشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية حيث قامت بتدعيم الوحدات التابعة لكل منهم ، فحصلت جميعها على قيمة أعلى من القيمة المخططة لها باستثناء الوحدة المحلية التابعة لمركز ناصر.	- استحوذ برنامج الطرق والنقل على المركز الأول في نسب الاعتماد الحكومي على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية في حين استحوذ برنامج تدعيم الوحدات المحلية على المركز الاول على مستوى المحافظة ايضاً وعلى مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - لم يتم تخصيص أى نسبة على مستوى المشروعات المشتركة لبرنامج الكهرباء وتحسين البيئة. - لم يتم تخصيص أى نسبة على مستوى المراكز والوحدات المحلية لبرنامج الأمن والمرور والأطفاء	- خصصت المحافظة تمويل ذاتي قدره 31 مليون جنيه، وتم تخصيص تمويل ذاتي قدره 9.3 مليون جنيه للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - احتل برنامج الطرق والنقل على المركز الاول على مستوى المحافظة، وعلى مستوى المشرعات المشتركة وعلى مستوى المراكز. - لم يخصص أى نسبة من التمويل الذاتي على المستويات المختلفة لبرنامج الأمن والمرور والأطفاء. - حصل برنامج الكهرباء على المركز الثاني في التمويل الذاتي للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وحصل على المرتبة الاخيرة على مستوى المراكز والوحدات المحلية.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
المنيا	تحتوى محافظة المنيا على 9 مراكز الى جانب عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 2126916 نسمة.	- بلغ اجمالى التمويل 149.9 موزعة ما بين مخصصات حكومية 104.9 مليون جنيه وتمويل ذاتى 45 مليون جنيه. - التزمت المنيا بتوزيع المخصص الحكومي علىمستوى المحافظة 40% (9% للمدينة عاصمة المحافظة و 31% للمشروعات المشتركة فيما بين المراكز) و 60% للمراكز. - قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتى على مستوى المحافظة بنفس نسب توزيع المخصص الحكومي للمدينة عاصمة المحافظة 9% والمشروعات المشتركة فيما بين المراكز 31% و 60% للمراكز.	- حصل برنامج الطرق والنقل على أعلى مستوى للتخصيص على مستوى المحافظة أو على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة أو على مستوى المراكز والوحدات المحلية. . - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة فى حين جاء فى المرتبة الثالثة على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - استحوذ برنامج تدعيم الوحدات المحلية على أقل نسبة للتخصيص على مختلف المستويات.	- قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى قدره 45 مليون جنيه، كما أدرجت المحافظة للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة مبلغ 13.572 مليون جنيه من التمويل الذاتى. - استحوذ برنامج تحسين البيئة على المرتبة الأولى على مستوى المحافظة وعلى مستوى مشروعات المراكز والوحدات المحلية . - جاء برنامج الطرق والنقل فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية وجاء فى المرتبة الأخيرة على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - كانت أقل نسب لبرنامج الأمن والمرور والاطفاء والذي لم يخصص له أى اعتماد على مستوى المحافظة.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
أسيوط	تحتوى محافظة أسيوط على 11 مركز غلى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 3444970.	- يبلغ اجمالى التمويل 134.5 مليون جنيه موزعة ما بين مخصصات حكومية 105.5 وتمويل ذاتى 29 مليون جنيه. - التزمت محافظة أسيوط بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% المدينة مركز العاصمة، 30% للمشروعات المشتركة فيما بين المراكز) و60% للمراكز، كما التزمت المحافظة إلى حد كبير بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتى على مستوى المحافظة بنفس نسب توزيع المخصص الحكومي للمدينة عاصمة المحافظة (10% والمشروعات المشتركة فيما بين المراكز 30% والمراكز 60%). - قامت جميع المراكز بتخصيص نسبة 50% للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية على مستوى المركز والتزمت بتوزيع النسبة المخصصة للوحدات المحلية بالتساوى فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل مركز، باستثناء مركز القوصية حيث خصص لوحنتين محليتين قيمة أقل عن باقى الوحدات المحلية التابعة للمركز.	- جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الأولى على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - تلاه برنامج النقل والطرق فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة وعلى مستوى المشروعات المشتركة وجاء فى المرتبة الثالثة على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الأمن والمرور والاطفاء فى المركز الاخير على مستوى المراكز والوحدات المحلية وعلى مستوى المحافظة.	- خصصت المحافظة تمويل ذاتى قدره 29 مليون جنيه ، وتم تخصيص تمويل ذاتى قدره 8.7 مليون جنيه للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - حصل برنامج تحسين البيئة على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة فى حين استحوذ برنامج الكهرباء على المركز الأول من اجمالى مخصصات المراكز. - جاء برنامج الكهرباء على المركز الثانى على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، فى حين جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الثانى على مستوى المراكز. - لم يتم تخصيص أى نسبة لبرنامج الأمن والمرور والاطفاء على مستوى المحافظة ولا المراكز ولا المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة - لم يحصل برنامج الطرق والنقل على اى مخصصات على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومى	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
الواحد الجديد	تحتوى محافظة الوادى الجديد على 5 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 187263 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة الوادى الجديد 34.4 مليون جنيه، موزعة ما بين 29.4 مليون جنيه مخصصات حكومية، 5 مليون جنيه تمويل ذاتى التزمت محافظة الوادى الجديد بتوزيع المخصص الحكومى على مستوى المحافظة 40% (10% المدينة عاصمة المحافظة، 30% للمشروعات المشتركة، 60% للمراكز. - لم تلتزم المحافظة بتوزيع المخصصات فيما بين المراكز وفقا بين المراكز وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز، وخصص لمركز الداخلة أعلى نسبة بلغت 25% من المخصصات التى يتم توزيعها بين المراكز، وهذه القيمة اعلى من القيمة المخططة له حيث قامت المحافظة بتدعيم المراكز الاخرى بمخصصات اضافية. - قامت جميع المراكز بتخصيص نسبة 50% للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية على مستوى المركز باستثناء مركز الداخلة الذى خصص 10% من اجمالى الاعتماد الحكومى المخصص للمركز للمشروعات المشتركة وقام بتدعيم الوحدات المحلية بباقى النسبة.	- جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما لم يتم تخصيص أى نسبة له على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة . - جاء برنامج الكهرباء فى المركز الثانى الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية، بينما لم يتم تخصيص أى نسبة له على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة. - جاء برنامج النقل والطرق فى المركز الرابع على مستوى المحافظة والمركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، بينما لم تقم جميع المراكز بتخصيص اى نسبة لبرنامج الطرق والنقل .	- خصصت المحافظة تمويل ذاتى يبلغ 5 مليون جنيه تم توزيعه بنفس نسب توزيع المخصصات الحكومية. - تم تخصيص تمويل ذاتى قدره 1.5 مليون جنيه للمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة وتم تخصيصه بالكامل على برنامج الطرق والنقل. - وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية استحوذ برنامج تحسين البيئة على المرتبة الاولى من مخصصات المراكز 53%، وجاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثانية بنسبة 36%، واخيرا تدعيم الوحدات المحلية بنسبة 11%. - لم تقم جميع المراكز بتخصيص اى نسبة لبرنامج الطرق والنقل والامن والاطفاء والمرور.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
سوهاج	تحتوى محافظة سوهاج على 11 مركز وحى الكوثر الذى يقع داخل مدينة سوهاج الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ، ويبلغ تعداد سكانها 3747289 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة سوهاج 113 مليون جنيه موزعة ما بين 98.8 مليون جنيه مخصصات حكومية و14.2 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت المحافظة بتوزيع المخصصات الحكومية على مستوى المدينة العاصمة 10%، المشروعات المشتركة 30%، 60% للمراكز. - قامت المحافظة باستقطاع جزء من اعتماد المشروعات المشتركة على محافظة وتخصيصه لحى الكوثر. - التزمت المحافظة الى حد كبير بتوزيع المخصصات الحكومية بين المراكز الواقعة فى نطاقها وفقا لمعيار عدد السكان، وقامت جميع المراكز بإدراج نسبة للمشروعات المشتركة على مستوى المركز من اجمالى الاعتماد المخصص للمركز. - التزمت المراكز بتوزيع المخصصات الحكومية على الوحدات المحلية بالتساوى فيما بين 9 مراكز ، بينما مركزى طهطا وسوهاج لم تلتزم بتوزيع المخصصات بالتساوى بين الوحدات المحلية التابعة لكل منهما ، حيث حصلت 6 وحدات محلية من التابعين لمركز سوهاج على قيمة اقل من القيمة المخطط لها (345 ألف جنيه) بينما حصلت باقى الوحدات المحلية على قيم اعلى من القيمة المخططة ، وخصص للوحدة المحلية عرابية ابو الذهب اعلى قيمة بلغت 980 ألف جنيه ، وخصص مركز طهطا لجميع الوحدات المحلية التابعة للمركز قيمة اعلى من القيمة المخططة لهم.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة ، بينما جاء فى المركز الثانى على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - حصل برنامج الكهرباء على المركز الثانى على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة ، بينما جاء فى المركز الأول على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تدعيم الوحدات المحلية على اقل نسبة على مستوى المراكز والوحدات المحلية والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، بينما جاء برنامج الامن والممرور والاطفاء فى المرتبة الاخيرة على مستوى مشروعات المحافظة.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الكهرباء فى المركز الثانى على مستوى المحافظة وفى المركز الثالث على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الرابع على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تدعيم الوحدات المحلية فى المرتبة الاخيرة على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية..

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
دنا	تحتوى محافظة قنا على 9 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 2499963 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة قنا 86.9 مليون جنيه موزعة ما بين 72.7 مليون جنيه مخصصات حكومية و14.2 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت قنا بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10% المدينة عاصمة المحافظة و30% للمشروعات المشتركة و60% للمراكز) والتزمت بتوزيع المخصصات على مستوى المراكز التابعة لها وفقا لمعيار عدد السكان داخل كل مركز. - قامت جميع المراكز بادراج 50% من مخصص المركز للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية على مستوى المركز، باستثناء مركز دشنا الذى لم يخصص اى نسبة للمشروعات المشتركة وادرج لمدينة دشنا قيمة اكبر من المخطط لها على المستوى المركزى ، حيث تم ادماج مخصص المدينة مع مخصص المشروعات المشتركة على مستوى المركز.	- حصل برنامج الكهرباء المركز الاول على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية فى حين حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الاول على مستوى المشروعات المشتركة. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الثانى على مستوى المحافظة والمركز الثالث على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج تحسين البيئة فى المرتبة الثالثة على مستوى مشروعات المحافظة والمشروعات المشتركة، فى حين جاء فى المرتبة الثانية على مستوى المراكز والوحدات المحلية.	قامت المحافظة بتخصيص تمويل ذاتى قدره 14.2 مليون جنيه، ولم يتم استلام ما يفيد بطريقة توزيعه سواء على مستوى المحافظة أو المراكز التابعة لها.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
الأحمر	تحتوى محافظة الأقصر على 6 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 1031013 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة الأقصر 85.3 مليون جنيه موزعة ما بين 56.9 مخصصات حكومية و 28.4 مليون جنيه تمويل ذاتي. - التزمت محافظة الأقصر بتوزيع المخصص الحكومي على مستوى المحافظة 40% (10%) المدينة عاصمة المحافظة، 30% للمشروعات المشتركة ، 60% للمراكز. - قامت جميع المراكز بتخصيص نسبة 50% للمشروعات المشتركة فيما بين الوحدات المحلية على مستوى المركز، والتزمت بتوزيع النسبة المخصصة للوحدات المحلية بالتساوى فيما بين الوحدات المحلية التابعة لكل مركز.	- جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الاول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية بينما جاء فى المرتبة الثانية على مستوى المشروعات المشتركة بين المحافظة. - جاء برنامج الامن والمرور والاطفاء فى المركز على مستوى المشروعات المشتركة بين المحافظة، فى حين جاء فى المرتبة الاخيرة على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المرتبة الثالثة على مستوى المحافظات والمشروعات المشتركة على مستوى المحافظة فى حين حصل على المركز الثانى على مستوى المراكز والوحدات المحلية.	- جاء برنامج تحسين البيئة فى المركز الاول على مستوى المشروعات المشتركة بين المحافظة وعلى المركز الثالث على مستوى المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الطرق والنقل فى المركز الاول على مستوى المراكز والوحدات المحلية وفى المركز الثانى على مستوى المحافظة وفى المركز الثالث على مستوى المشروعات المشتركة. - جاء برنامج الكهرباء فى المركز الاول على مستوى المحافظة والمركز الثانى على مستوى المشروعات المشتركة بين المحافظة وعلى مستوى المراكز والوحدات المحلية.

تابع- ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومى	تحليل توزيع الاعتماد الذاتى
أسوان	تحتوى محافظة أسوان على 5 مراكز الى جانب المدينة عاصمة المحافظة ويبلغ تعداد سكانها 1186480 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة اسوان 80.5 مليون جنيه موزعة ما بين 60.5 مليون جنيه مخصصات حكومية ، و20 مليون جنيه تمويل ذاتى. - التزمت محافظة اسوان بتوزيع المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة (المدينة عاصمة المحافظة 10% والمشروعات المشتركة بين المراكز 30% ومخصصات المراكز الاجمالية 60%). - التزمت المراكز باستثناء مركز أسوان بتوزيع المخصصات الحكومية فيما بين المشروعات المشتركة على مستوى المراكز والوحدات المحلية التابعة لكل منهم . - قامت المحافظة بتوزيع التمويل الذاتى بنسب مساوية لنسب توزيع المخصصات الحكومية (المدينة عاصمة المحافظة 10% والمشروعات المشتركة 30% ومخصصات المراكز الاجمالية 60%).	- حصل برنامج النقل والطرق على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة والمراكز والوحدات المحلية. - جاء برنامج الكهرباء فى المرتبة الثانية على مستوى المحافظة والمراكز والوحدات المحلية.	- حصل برنامج تحسين البيئة على المركز الأول على مستوى المحافظة والمشروعات المشتركة فى حين احتل برنامج الطرق المركز الأول على مستوى المراكز والوحدات المحلية. - تم توزيع الاعتماد الذاتى للمشروعات المشتركة بين المراكز على برنامجين فقط وهما تحسين البيئة 76% و 24% للأمن والمرور والاطفاء وبالتالي لم يتم تخصيص اى نسبة لبرامج الكهرباء وتحسين البيئة وتدعيم الوحدات المحلية. - لم تقم جميع المراكز بتخصيص اى نسبة لبرنامج الامن والمرور والاطفاء.

تابع - ملحق رقم (1)

متابعة تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية بالمحافظات

المحافظة	خلفية عامة	توزيع المخصصات على المستويات المختلفة	تحليل الاعتماد الحكومي	تحليل توزيع الاعتماد الذاتي
البحر الأحمر	تحتوى محافظة البحر الأحمر على 5 مدن إلى جانب المدينة عاصمة المحافظة، ويبلغ تعداد سكانها 288661 نسمة.	- بلغ اجمالى تمويل محافظة البحر الأحمر 56.3 مليون جنيه، موزعة ما بين 23.3 مليون جنيه مخصصات حكومية و 33 مليون جنيه تمويل ذاتى. - لم تلتزم محافظة البحر الأحمر بنسب توزيع المخصصات الحكومية على مستوى المحافظة، المدينة عاصمة 11.3%، والمشروعات المشتركة بين المدن 23.6% ومخصصات المدن الاجمالية 65.1%.	- حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المدن. - استحوذ برنامج الأمن والمرور والاطفاء على المركز الاول على مستوى المشروعات المشتركة على مستوى المحافظة، وفى المركز الثانى على مستوى المحافظة فى حين لم تخصص المدن أى نسبة للصرف على برنامجى الامن والمرور والاطفاء . - لم تقم أى مدينة بتخصيص نسبة للصرف على مشروعات برنامجى تحسين البيئة والامن والمرور والاطفاء.	- تم توزيع التمويل الذاتى المخصص للمشروعات المشتركة مناصفة ما بين برنامجى الأمن والمرور وتحسين البيئة بنسبة 50%. - حصل برنامج الطرق والنقل على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المدن حصل برنامج الكهرباء على المركز الأول على مستوى المحافظة وعلى مستوى المدن - لم تقم أى مدينة بتخصيص نسبة للصرف على مشروعات برنامجى تحسين البيئة والامن والمرور والاطفاء.

ملحق (2)

مؤشر مدركات الفساد لعام 2010 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

2010			2009			السنة
الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الدول
1	19	7.7	1	22	7.0	قطر
2	29	6.3	2	30	6.5	الإمارات
3	41	5.3	3	39	5.5	عمان
4	48	4.9	4	46	5.1	البحرين
5	50	4.7	5	49	5.0	الأردن
5	50	4.7	6	63	4.3	السعودية
7	54	4.5	8	66	4.1	الكويت
8	59	4.3	7	65	4.2	تونس
9	85	3.4	9	89	3.3	المغرب
10	91	3.2	10	111	2.8	جيبوتي
11	98	3.1	10	111	2.8	مصر
12	105	2.9	10	111	2.8	الجزائر
13	127	2.5	13	126	2.6	سوريا
13	127	2.5	14	130	2.5	لبنان
15	143	2.3	14	130	2.5	موريتانيا
16	146	2.2	14	130	2.5	ليبيا
16	146	2.2	17	154	2.1	اليمن
18	172	1.5	18	176	1.5	السودان
19	175	1.5	18	176	1.5	العراق
20	178	1.1	20	180	1.1	الصومال

المصدر: www.aman-palestine.org

ملحق (3)

الترتيب الدولي لمصر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد خلال الفترة من 1998-2010

السنة	قيمة المؤشر	الترتيب بين الدول
1998	2.9	65 من بين 85 دولة
1999	3.3	63 من بين 99 دولة
2000	3.3	63 من بين 90 دولة
2001	3.6	54 من بين 91 دولة
2002	3.4	62 من بين 102 دولة
2003	3.3	70 من بين 133 دولة
2004	3.2	77 من بين 145 دولة
2005	3.4	70 من بين 163 دولة
2006	3.3	70 من بين 163 دولة
2007	2.9	105 من بين 179 دولة
2008	2.8	115 من بين 180 دولة
2009	2.8	111 من بين 180 دولة
2010	3.1	98 من بين 178 دولة

المصدر:

- 1- منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام 2009، 2010.
- 2- أيمن السيد عبد الوهاب، اللامركزية في مصر رؤية الأحزاب وإشكاليات التطبيق، مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، الوكالة الدولية للتنمية الأمريكية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008.

ملحق رقم (4)

تعريف المصطلحات الأساسية

- **المركزية Centralization:** تجميع جميع السلطات والإختصاصات فى يد سلطه مركزية واحده، تعتمد على مؤسسة واحده أو عدة مؤسسات على المستوى المركزى تتخذ القرارات وتترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل فى إطار القرارات التى اصدرتها وتحت إشرافها .
- **اللامركزية Decentralization:** بأنها إطار تنظيمى لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة، يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، وبالتالي فإن اللامركزية هي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.
- **اللامركزية السياسية:** وهى تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية فى صنع القرار، فهى تهدف إلى زيادة المشاركة فى التنمية من خلال إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات فى صنع القرار .
- **اللامركزية الإدارية:** تنقل سلطه إتخاذ القرار إلى مستويات أدنى فى السلم الإدارى، تهدف الى تحسين مستوى خدمه من خلال إعادة توزيع السلطه والمسؤوليه والموارد المالية ونقل مسؤولية التخطيط إلى المستوى المحلى ، ويتم ذلك من خلال عدم التركيز الإدارى : نقل المسؤوليات من الحكومة المركزية إلى المحافظات والوحدات المحلية والتفويض : نقل مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى الإدارة المحلية بدون رقابة مركزية، لكن تخضع للمساءلة والتنازل : التنازل عن سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى الوحدات المحلية.
- **اللامركزية المالية:** اللامركزية المالية يقصد بها أن يتم إعطاء سلطة إتخاذ قرارات الإنفاق، وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية، حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية . ويمكن للامركزية المالية أن تساعد على تحفيز المنافسة التى تؤدي إلى تقديم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة ، وتمنح صلاحيات أكبر فى جمع وإنفاق الأموال مما يحقق إستخداماً أفضل للموارد، وتحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى أو المحول مركزياً، مع إعطاء سلطه صنع قرارات الإنفاق .

- **برامج التنمية المحلية:** هي مجموعة البرامج التي تخدم التجمعات الريفية والحضرية داخل المحافظات، التي يتم تنفيذها في إطار خطط دواوين عموم المحافظات المصرية، وهي تتضمن خمسة برامج رئيسية، تشمل برنامج الكهرباء، الطرق، تحسين البيئة، الأمن والإطفاء والمرور، وتدعيم الوحدات المحلية.
- **الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية:** هي خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتوافر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال تنفيذ الخطة. وتتضمن الخطط متوسطة الأجل والسنوية الخطط الإقليمية والمحلية بصورة تحقق ترابط وتناسق هذه الخطط في إطار الخطة القومية العامة، وتعد وثيقة الخطة وزارة التخطيط، وتعد هي الأساس لمشروعات القوانين والقرارات التي يتم اتخاذها من قبل الهيئات العامة وتنفذ في إطارها.
- **التنمية العمرانية المستدامة:** إدارة عملية التنمية العمرانية بالاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية المتاحة لتلبية احتياجات الجيل الحاضر دون التأثير على فرص الاجيال القادمة.
- **المخطط الاستراتيجي:** المخطط الذي يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية المستدامة وقد يكون على المستوى القومي أو الإقليمي أو المحافظة أو المدينة أو القرية لمدى زمني لا يقل عن عشرون عاما، ويبين الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويحدد الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل على المستوى التخطيطي.

ملخص الدراسة

1- مقدمة

ظهرت الحاجة إلى دعم تطبيق اللامركزية في مصر باعتبارها حاجة أساسية لتأكيد حقوق المجتمع المحلي في صنع مستقبله، ولأحداث توازن عمراني، اقتصادي، اجتماعي ومكاني على الحيز المصري، ومن خلال تأصيل أدوار الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ اختصاصاتها ووظائفها المحلية وعلى نحو يحقق الكفاءة والعدالة والمشاركة والشفافية والمساءلة، بهدف الوصول إلى إدارة محلية قوية وفاعلة، وذلك من خلال رسم واضح لأدوارها والتنسيق بينها وبين أدوار المؤسسات المركزية لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

ولا شك أن نجاح المحليات في اغتنام الفرصة الممنوحة لها في وضع خططها التنموية من خلال المشاركة والتفاعل الإيجابي بين جميع الفاعلين التنفيذيين والشعبين على جميع المستويات المحلية من شأنه أن يساهم بقوة في دفع عجلة التنمية في كافة أبعادها ليس فقط على المستوى المحلي بل وعلى المستوى القومي.

2- أهمية الدراسة:

شرعت الحكومة المصرية في تطبيق اللامركزية من خلال تبني البرامج الخاصة بقطاع قطاع التنمية المحلية، باعتباره أحد القطاعات القائدة والمؤثرة على الحياة اليومية للمواطنين، على أن يتم التطبيق على جميع الوحدات المحلية بكافة المحافظات، بحيث يتم تعميم الاستفادة من تطبيق اللامركزية. وقد استهدف ذلك تمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على مستواها بدءاً من تحديد الاحتياجات حسب الأولويات وتوزيع المخصصات إلى عمليات التنفيذ والمتابعة، امتداداً إلى عمليات الرقابة والمساءلة، بما يصب في مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات للمحليات. وهكذا فإن التطبيق يبدأ باللامركزية المالية باعتبارها قلب عملية اللامركزية وبما يؤكد عدم اقتصر التطبيق على اللامركزية الإدارية فقط، وقد استلزم ذلك قيام المستوى المركزي بدور فاعل في:

- وضع وإعلان أسلوب لتوزيع الموارد المركزية يراعي اعتبارات التنمية في إطار من الكفاءة والعدالة.
- مساعدة المحليات في مراعاة العدالة الداخلية في توزيع مواردها من خلال وضع حدود دنيا ومؤشرات للتوزيع.
- إتاحة الفرصة للمحليات لممارسة أنشطة التخطيط والتمويل بمرونة كافية.
- متابعة تطبيق اللامركزية وإشراك الجميع في المتابعة ووضع رؤى التطوير.
- نشر أفضل الممارسات للاستفادة بها.
- تنمية قدرات المحليات مؤسسياً وبشرياً على التطبيق.
- تقديم النصح والإرشاد والدعم والمساندة الفنية للمستوى المحلي قبل وأثناء التطبيق.

وقد تجسد ذلك - عملياً - من خلال توسيع سلطات المحافظين واختصاصاتهم وإعطائهم المرونة في إعادة توزيع الاستثمارات المدرجة بالخطة وإجراء مناقلات بين المشروعات وفقاً للاحتياجات الفعلية، وذلك من خلال تفويض السادة المحافظين، والسادة سكرتيري العموم ورؤساء المراكز والأحياء والمدن والوحدات المحلية القروية كل في نطاقه للموافقة على المناقلة داخل البرنامج الواحد بهدف تفعيل اللامركزية، فضلاً عن تبني برنامج شامل لتنمية قدرات الوحدات المحلية مؤسسياً وبشرياً، وتبني بعض الرؤى لتدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية.

وتتمثل أهمية البحث في رصد وتحليل التغيرات والنتائج التي استهدفها تطبيق اللامركزية بشقيها المالي والإداري في دعم مسيرة التنمية المحلية والمشاركة المجتمعية بأبعادها السياسية والاقتصادية الاجتماعية والإدارية، وكذلك قياس قدرة المؤسسات المحلية وأعضائها (التنفيذية) على تحمل المسئوليات والاختصاصات المحولة إليها في ظل النظام اللامركزي.

3- أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة تقييم الآثار الايجابية والسلبية المترتبة على تطبيق اللامركزية ونقل مجموعة من الصلاحيات من الحكومة المركزية إلي المحليات، والآثار المتوقعة على كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة، وذلك انطلاقاً من أن تطبيق اللامركزية ليس هدفاً في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة بأبعادها، ومن ثم فإن مزيداً من النتائج الايجابية في الابعاد التنموية يعنى مزيداً من التوسع في تطبيق اللامركزية.

وتسعى الدراسة بصفة محددة الى تحقيق الأهداف التالية:

- تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات التي منحت لها من الحكومة المركزية في جعل القرارات المرتبطة بالتخطيط والتنفيذ للخدمات المحلية - التي تشكل أساس حياته اليومية - تعبر بشكل لا لبس فيه عن احتياجاته وتفضيلاته (أوليائه).
- تقييم قدرة وفعالية المجالس المحلية في إدارة شئون المجتمع والرقابة على تقديم الخدمات فيه، وذلك من خلال ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بالقانون رقم 43 لسنة 1976 وتعديلاته، إضافة إلى توسيع دورها في التخطيط المحلي (اللامركزي).
- قياس أثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات في المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.
- تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر.
- توضيح أثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد في المحليات.

4- منهجية البحث:

فى ضوء أهداف البحث، استخدم البحث المنهج الوصفى التحليلى، وتعتمد المنهجية المتبعة على المسح الاجتماعى بالعينة Social Survey، حيث تم جمع البيانات الميدانية بطريقة المقابلة الشخصية من خلال استبيان عينة بحثية مع القيادات التنفيذية يعتمد عليها للتعميم على مجتمع أكبر من التنفيذيين، بالإضافة إلى الاستعراض النظري، الذى يتم من خلاله البحث، والمقابلات المتعمقة والمجموعات المركزة مع بعض المتخصصين، ولذلك فإن سمة أساسية فى هذا البحث هي استخدامه لأكثر من منهجية من أجل التأكد على أن أوجه القصور فى الاستعراض يتم تعويضها بالتعمق والقدرة على التساؤل حول القضايا السياقية وهي مواطن القوة الأساسية فى المقابلات ومناقشات المجموعات المركزة.

5- حدود ومجالات البحث :

5-1- المجال المكاني :

جميع محافظات جمهورية مصر العربية، وذلك للوقوف على تقييم ما أفرزته جهود اللامركزية منذ عدة سنوات.

5-2- المجال البشرى :

يشتمل على كل القيادات التنفيذية القائمة على التخطيط والإدارة المالية فى جميع محافظات مصر، وذلك لتوفر المعلومات الكاملة لديهم حول توزيع الاعتمادات الخاصة بخطة التنمية المحلية، والخاصة بكل وحدة متضمنة المشروعات والاحتياجات المختلفة فى ضوء تعليمات وتوجيهات وزارتي التخطيط والتنمية المحلية، بالإضافة إلى معرفتهم بواقع الاستثمارات وأوجه تخصيص الاعتمادات الخاصة بالوحدات المحلية عن قرب.

وقد اشتملت عينة الدراسة على جميع مدراء إدارتي التخطيط والمالية بكل محافظة على مستوى مصر، والبالغ عددهم 29 مديراً للتخطيط، إضافة إلى عدد 29 مديراً للإدارة المالية بالإضافة إلى فردين من إدارة التخطيط فى كل محافظة، وثمانية أفراد من الإدارة المحلية وبذلك يبلغ حجم عينة الدراسة (124) مبحوثاً .

5-3- المجال الزمنى :

تم جمع البيانات اللازمة للدراسة ميدانياً خلال شهر مارس عام 2011 .

6- أدوات جمع البيانات :

- تصميم استمارات الاستبيان .
- مقابلات ولقاءات مع بعض القيادات التنفيذية فى الأجهزة المعنية (محاضرات، ورش عمل، واجتماعات بؤرية .. إلخ) .

6-1 استمارات الاستبيان :

تم تصميم 4 استمارات استبيان لتحقيق أغراض الدراسة وذلك عن :

- المجالس الشعبية المحلية .
- المجالس التنفيذية (الكفاءة والفعالية / التخطيط / المالية .. إلخ) .
- برامج بناء القدرات للتمكن من تطبيق مبدأ اللامركزية للعاملين في المحليات .
- قياس رضا السكان عن الخدمات المقدمة والمشاركة في اتخاذ القرارات .

إلا أنه تم استبعاد الاستثمار الخاصة بالشعبين نظراً للأحداث ثورة 25 يناير، وفقدان المجالس الشعبية لصلاحياتها، كما تم استبعاد استثمار رضا السكان لحساسية توقفت جمع البيانات من ناحية وعدم إدراك السكان للمشروعات المنفذة من ناحية أخرى .

هذا وقد دمج العديد من الموضوعات وخاصة المتعلقة بالتنفيذ مع برامج بناء القدرات في استثمار واحدة، وأضيف لها بعض الأسئلة الخاصة بقانون الإدارة المحلية والتي تم تناولها في الدورات التدريبية من قبل .

6-2 إعداد اختبار استثمار الاستبيان :

تم تصميم استثمار استبيان كأداة لجمع البيانات من وحدات الدراسة Units of Analysis ، وتتطوى الاستثمار على أسئلة تعكس رؤى السادة القادة التنفيذيين في محافظات مصر في تحليل مساهمة اللامركزية الإدارية وما يتعلق بها في تحقيق التنمية المحلية، اشتملت الاستثمار على الموضوعات الآتية:

- مدى وضوح مفهوم اللامركزية .
- الآثار المترتبة على تطبيق اللامركزية .
- حدود التوسع في تطبيق اللامركزية .
- الأنماط الملائمة لتطبيق اللامركزية .
- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية .
- مدى مناسبة التقسيم الإداري والجغرافي الحالي لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية .
- الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية .
- التهديدات التي تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية .
- اتجاه القيادات التنفيذية نحو التنسيق والعمل المشترك.
- دور المحافظين في نظام اللامركزية، وكيفية تدعيم هذه الأدوار .
- مجالات الدورات التدريبية للعاملين في المحليات ، ومدى ملائمتها للعمل الحالي .
- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية .
- درجة الرضا الوظيفي للعاملين بالمحليات .
- تقييم دور المجالس الشعبية في التنمية ومسببات نجاحاتها وفشلها .
- درجة الاتفاق والتوأمة بين المجالس التنفيذية والشعبية وقيام كل منهما بالأدوار المنوطة به.
- مدى تحقيق الوحدات المحلية القروية لأهدافها التنفيذية والإشرافية والتي أنشئت من أجلها.

هذا وقد تضمنت استثمار الاستبيان العديد من الأسئلة البنائية (المقولة) Structured Questions لقياس ما استهدفته الدراسة الميدانية، وقد تم اختيار نمط الأسئلة المقولة عن تلك

الأسئلة المفتوحة النهائية Open – ended Questions لوضع كافة الاحتمالات الممكنة أمام القادة التنفيذيين للاختيار من بينها، وإتاحة الفرصة لكل منهم في اختيار أكثر من إجابة (عبارة) من إجابات كل سؤال، هذا وقد تم إجراء اختبار صلاحية الاستمارة Validity Test من خلال عرضها على وتحكيمها من بعض الباحثين وأولى الاختصاص للحكم على مدى صحة وصلاحية الأسئلة للتعبير عن موضوعات الدراسة

وتم إجراء اختبار مبدئي على الاستمارة Pre- test في بعض الوحدات المحلية القروية للوقوف على مدى كفاءتها في جمع البيانات من حيث سلامة صياغة الأسئلة وترتيبها، وذلك بالحذف أو الإضافة أو التعديل، وبناء على هذا الاختبار تم إجراء التعديلات اللازمة .

7- جمع وتحليل واختبار سلامة واتساق البيانات :

تم الاستعانة بفريق بحثي من المحافظات المصرية، ومن وزارة التخطيط للمساعدة في جمع البيانات، وقد بلغ عدد الاستمارات المستوفاة 120 استمارة تمثل قرابة 96.8% من إجمالي العينة المقترحة، وتم جمع البيانات من خلال المقابلة الشخصية للقادة التنفيذيين.

وقد تم ترميز البيانات وتفرغها وتبويبها وإعدادها الإعداد الجيد للتحليل الإحصائي المناسب حيث استخدمت بعض الأساليب الإحصائية لبيان وعرض وتحليل بيانات هذه الدراسة، حيث تم الاستعانة بالتصميم الجدولي، والحزم الإحصائية (التكرارات) والنسب المئوية، والمتوسط الحسابي، والمتوسط الحسابي المرجح لوصف المتغيرات البحثية .

لاختبار صحة نتائج الدراسة واتساقها تم طرح تساؤلات الدراسة والنتائج التي أفرزتها على بعض القادة التنفيذيين في ورش عمل ولقاءات ومقابلات وتسجيل ما تم من نقاش، وقد تبين الآتي:

- عند عرض نتائج الدراسة الميدانية عقب اجتماع لمناقشة اللامركزية في محافظات مصر بمعهد التخطيط القومي وحضور نحو 88 فرد من مسئولى وزارتي التخطيط والمالية ، وبعض مسئولى وزارة التنمية المحلية، ومسئولى التدريب فى مبادرة اللامركزية، والمنسق القومى لمبادرة اللامركزية، اتفقت آراء نحو 90% من الحضور على ما جاء فى نتائج الدراسة .
- اتساق نتائج الدراسة مع آراء معظم السادة المشتركين فى أحد البرامج التدريبية لمسئولى التنمية المحلية، وجهاز بناء وتنمية القرية المصرية، ومسئولى التخطيط (نحو 19 متدرب) عن تساؤلات الدراسة وموضوعاتها .
- وزعت نسخ من استمارات الاستبيان على السادة الحضور من مسئولى التخطيط على مستوى مراكز محافظة كفر الشيخ والبالغ عددهم نحو 20 شخصاً، وأبانت النتائج أن غالبية الحضور قد تطابقت آراؤهم مع نتائج الدراسة الميدانية .

- مناقشة نتائج الدراسة على هامش اجتماع محافظات اقليم الإسكندرية (الاسكندرية، البحيرة ومطروح) السنوى، والذي بلغ عدد الحضور فيه نحو 15 فرداً، وكان هناك اتفاق على ما يزيد عن 95% مما جاء في النتائج البحثية للدراسة .
- عند مناقشة خطة إقليم جنوب الصعيد مع مسئولى التخطيط بمحافظات سوهاج وقنا والأقصر وأسوان والبحر الأحمر (8 أفراد) قام جزء من الفريق البحثى بعرض بعض أسئلة الاستبيان واتسقت معظم الإجابات مع نتائج الدراسة .
- تم عرض بعض أسئلة الدراسة عشوائياً على مسئولى التخطيط بمحافظات المنوفية، الغربية، كفر الشيخ، دمياط والدقهلية (12 فرد)، بحضور السيد المهندس السكرتير العام لمحافظة كفرالشيخ، وكانت الاستجابة لها متفقة إلى حد كبير مع ما جاء من نتائج الدراسة .

8- مكونات الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى ستة فصول:

- استهدف **الفصل الأول** التعرف على حقيقة وأبعاد اتجاه الدولة إلي تطبيق لامركزية التخطيط فى مشروعات قطاع التنمية المحلية، وذلك فى إطار رصد للبعد الإقليمي فى خطط التنمية، وذلك اعتبار من الخطة الخمسية (1960/59-1965/64)، ووصولاً إلى الخطة الخمسية الحالية (2007/2008-2011/2012)، التى استهدفت التوسع فى تطبيق اللامركزية، والخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزى، وقد تناول فى إطاره التوجهات الإستراتيجية لتطبيق اللامركزية.
- وقد تناول **الفصل الثانى** بالتحليل للهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر، بهدف تحديد القوانين وقرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتخطيط، تحديد أدوار الاطراف المعنية المختلفة كما وردت في القوانين المختلفة فيما يخص التخطيط والتنفيذ وتقييم الخطط، والخروج بتقييم وتوضيح لأي تكرار أو تعارض بين قانونى التخطيط و البناء وغيره من القوانين الأخرى وقرارات رئيس الجمهورية.
- استعرض **الفصل الثالث** نتائج الدراسة الميدانية فيما يتعلق بأثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)، بهدف قياس وتقييم الآثار الايجابية والسلبية (الإدارية والمالية) المترتبة على تطبيق اللامركزية، تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات وتحمل المسؤوليات، التعرف على حجم التهديدات (التحديات) التى تواجه تطبيق اللامركزية، بالإضافة إلى قياس اثر تطبيق برامج تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية على تنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.
- واستهدف **الفصل الرابع** تقييم قدرة وفعالية المجالس المحلية على إدارة شئون المجتمع والرقابة على تقديم الخدمات فيه، وذلك من خلال ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بالقانون رقم 43 لسنة 1976 وتعديلاته، إضافة إلى توسيع دورها فى التخطيط المحلى،

وذلك فى إطار استعراض تطور أدوار ومهام المجالس الشعبية المحلية، وتقييم نتائج الاستبيان الخاص بدور المجالس المحلية فى تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات خطة التنمية المحلية.

- وتناول الفصل الخامس الجهود التى بذلت للأرتقاء بقدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات من خلال برامج بناء تنمية وبناء قدرات الوحدات المحلية فى المجالات المتعلقة بالتخطيط والتمويل وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات عند إعداد خطط قطاع التنمية المحلية.
- أما الفصل السادس فقد تناول بالتحليل لأثر تطبيق اللامركزية فى مكافحة الفساد بالمحليات، حيث يرصد خلاله أسباب الفساد، النتائج المرتبطة بحجمه ومظاهره فى المحليات، والنتائج المترتبة عليه، والجهود المبذولة لمجابهته فى إطار قانونى وتشريعى، ودور اللامركزية فى الحد من مظاهره.

9- النتائج

أظهرت الدراسة عدداً من النتائج المهمة تتضمن:

- 1-9 يمثل تطبيق البرنامج القومى للامركزية أحد المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية، التى تهدف إلى إحداث توازن سكانى واقتصادى/اجتماعى ومكانى على الحيز المصرى، والخروج بالمجتمع المصرى من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزى، مما يساهم فى مواجهة المشكلات والتحديات التى يعانى منها المجتمع المصرى.
- 2-9 بالرغم من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى شهدتها المجتمع المصرى خلال السنوات الأخيرة، التى أسهمت فى حدوث تغير هيكلى النشاط الاقتصادى والاجتماعى على مستوى المحافظات، وتحسن نسبى فى الخدمات المقدمة للسكان على الصعيد المكانى، إلا أن: استطلاعات الآراء بين سكان المحافظات تشير إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادى وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى ثورة 25 يناير 2011.
- 3-9 اتباع مبدأ الإفصاح والشفافية فى اعداد الموازنة الاستثمارية لخطة التنمية المحلية مما أسهم فى نجاح تطبيق اللامركزية، وقد استلزم ذلك الالتزام بمعايير محددة وينسب عادلة تتسم بالوضوح والحيادية عند توزيع هذه الاستثمارات سواء بين المحافظات أو داخلها.
- 4-9 توجد بعض التحديات أمام التوسع فى تطبيق اللامركزية فى مصر، ومن أهمها محدودية دور الوحدات المحلية، بالإضافة إلى غياب الاستقلال المالى لها، عدم فعالية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية، بالإضافة إلى عدم التوازن بين السلطة والمسئولية، يوجد تركيز على لامركزية المسئولية، دون أن يقابله لامركزية فى السلطة.

5-9 يشير الاستعراض القانوني والمؤسسي للقوانين المتعلقة بالتخطيط إلى :

- إيفاق قانون التخطيط عن تقديم منهجية واضحة لدمج وتنسيق البرامج والتدخلات الخاصة بالوزارات المختلفة على كافة المستويات.
- قدم قانون البناء بعض التحسينات الهامة على عملية التخطيط من خلال التحول نحو منهجية أكثر استراتيجية تعمل من أسفل إلى أعلى، ولكن يشوبه بعض القصور في المنهجية والاسلوب، وهي عدم التنسيق مع نظام التخطيط ووضع الموازنة والاحتفاظ بإدارة العملية والاعتماد في المستوى المركزي.
- تعتمد منهجيتي التخطيط كما وردتا في قانون التخطيط وقانون البناء على أسلوبين متوازيين ومتعارضين في التخطيط. فقانون التخطيط يدمج مركزياً بين البرامج والمشروعات ويمول تدخلاتها من خلال موازنة الدولة. ومن ناحية أخرى، يدمج قانون البناء بين تدخلات الوزارات المختلفة ولكن دون تحكم واضح في برامجها والتدخلات التي ستضطلع بها.

6-9 تبلورت رؤى القيادات التنفيذية فيما يتعلق بأثر تطبيق اللامركزية على تنمية

المحافظات المصرية حول الجوانب التالية:

- تركزت رؤى القيادات حول مفهوم اللامركزية في الجوانب المتعلقة: بوضع السياسات التنموية على المستوى المحلى موضع التنفيذ واشترك المستويات المحلية فى صنع القرارات التخطيطية والرقابية وكذا توكيل سلطة تنفيذ المشروعات التنموية للمستويات الأدنى من الحكومة ونقل السلطات ومسئولية صنع القرار للمحليات.
- وحول رؤاهم عن الآثار الإيجابية المحتملة لتطبيق اللامركزية فى برامج التنمية المحلية تبين أن أهم هذه الآثار هو إسهام اللامركزية فى زيادة معدلات النمو الاقتصادى والتنمية، والمساهمة فى الارتقاء بالتنمية المحلية، والعدالة والتوازن فى جهود ومردودات التنمية.
- أما عن حدود التوسع فى تطبيق اللامركزية فقد ارتأت القيادات أن يتم تحديد مظلة اللامركزية لتتسع وتشمل تفويض بعض صلاحيات السلطة المركزية للسلطات المحلية، وتسهيل توصيل الخدمات للمواطن من قبل مسئولى الإدارة المحلية، وإعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية، ونقل السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة.
- وترى القيادات التنفيذية أن أهم أنماط اللامركزية المناسبة لتحقيق التنمية المحلية تتركز فى نمطى اللامركزية المالية والإدارية، وهما نمطان ملائمان لتسهيل توصيل الخدمات للمواطنين من قبل مسئولى الإدارة المحلية، وكذا فى تفويض عدد من صلاحيات السلطات المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة، وفى إعطاء حق وضع خطط التنمية وتنفيذها للسلطات المحلية بدرجات متفاوتة.
- وترى القيادات أن متطلبات التطبيق الناجح للامركزية يكمن فى الإصلاح الإدارى على المستوى المركزى أولاً، ثم تغيير القوانين واللوائح أو التشريعات ذات العلاقة بالمحليات، كما ارتأت أن هناك حاجة ماسة لإعادة التقسيم الإدارى والجغرافى لتطبيق اللامركزية وتحقيق

- التنمية بنجاح، وتعزيز دور الأقاليم التنموية، كما أن هناك حاجة ماسة إلى تقسيم يجمع بين دور المراكز والأقاليم، ويعزز أدوار المراكز في مقابل هيمنة المحافظات.
- عن أهم الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية، فكانت الإحساس بالرضا لدى العاملين بالإدارة المحلية لمشاركتهم في اتخاذ القرار وسرعة اتخاذ القرارات التي تسهم في زيادة معدلات التنفيذ وسرعة تصحيح المسار عند تنفيذ مشروعات التنمية.
- وبخصوص التهديدات التي تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية، فكان على رأسها غياب التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية مما يعوق التطبيق، وكذلك عدم دراية إدارات التخطيط بالمحافظات بخطط واعتمادات مديريات الخدمات مما يعوق التطبيق، وكذلك غياب التنسيق بين خطة المحافظة وبين الخطط المنفذة مركزياً مما يعوق التطبيق.
- أظهرت النتائج أن اتجاهات القيادات التنفيذية نحو التنسيق والعمل المشترك بين المصالح المختلفة الواقعة في نطاق عمل الوحدات المحلية كان إيجابياً بشكل عام.
- أما عن دور المحافظ في اللامركزية فقد تبلورت أركانه في إدارة المشروعات المركزية (مديريات الخدمات)، ووضع إطار للتنمية الشاملة والتأكد من اتساق دور الفاعلين، ومراجعة قانونية أعمال السلطات المحلية، ووضع وتفعيل آلية لفض منازعات الدرجة الثالثة، وتقديم الدعم الفني للإدارة المحلية.
- وكذلك أظهرت النتائج أن هناك طرق يمكن من خلالها دعم أدوار المحافظين في اللامركزية أهمها التنسيق بين خطط المديريات وخطة المحافظة، وتقديم حوافز للتنفيذيين والشعبيين، وكذا التنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخططات العمرانية، وتعديل قانون الإدارة المحلية، وتنمية قدرات التنفيذيين والشعبيين، وإنشاء وحدات لدعم التنمية.
- وعن النتائج المتعلقة بالرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية، فقد اتضح رضا المبحوثين عن بعض جوانب العمل في المحليات والذي ينعكس بدوره على ظروفهم المعيشية، وكانت أهم الجوانب التي ارتفعت درجات الرضا عنها فرص مقابلة الرئيس المباشر في العمل لمناقشة أعمال خاصة بالخطة، ومقدار الوقت والجهد المبذول لإنجاز مهام الوظيفة، وأهمية وقيمة العمل الذي يقومون به، والمكانة الاجتماعية للوظيفة، بينما انخفضت درجات الرضا عن درجة التقدير والتشجيع التي يتلقاها المبحوث عن تأديته للأعمال الجيدة، وعن مقدار المرتب والحوافز التي يتقاضاها مقارنة بزملاء الدراسة في الأعمال المناظرة، بالإضافة إلى انخفاض فرص الترقى في وظائف الإدارة المحلية المختلفة.

7-9 تعددت رؤى القيادات التنفيذية فيما يتعلق بشئون المجالس المحلية، والتي تناولت

مايلي:

- اختلفت آراء القيادات التنفيذية وتنوعت حول تقييم أدوار المجالس الشعبية المحلية في التنمية من حيث كونها تجربة ناجحة أم فاشلة، وقد أوضحت نتائج الدراسة تفاوت آراء القيادات التنفيذية حيال هذه القضية، فالبعض أقر بنجاحها فيما أقر البعض الآخر أنها تجربة

- تراوحت بين النجاح والفشل، في حين أقرت الغالبية بفشل هذه التجربة (قراءة 40% من القيادات التنفيذية) في إشارة إلى عدم وضوح الرؤية حول هذه التجربة.
- وعن أهم عوامل نجاح المجالس الشعبية فكان تعدد مصادر التمويل ووضوح الأدوار لدى أعضاء المجالس الشعبية والمحددة بالقانون 43 لسنة 1979م وتعديلاته المختلفة وكذا الدعم المتوافر للمجلس الشعبي (مركزي، نيابي، شعبي) ووجود كوادرن فنية دائمة للمجلس الشعبي للمساعدة في إعداد الخطط والمتابعة والرقابة، أما عن أهم أسباب الفشل فكانت ضعف شخصية رئيس المجلس الشعبي المحلي، وعدم تجانس أعضاء المجالس الشعبية، وضعف الدعم المتوفر للمجلس الشعبي المحلي، وتغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.
 - أما فيما يخص حساسية التنفيذيين تجاه المسألة الشعبية فقد أقر بوجودها غالبية المبحوثين مما يستلزم معه الأخذ بعين الاعتبار مسؤولية التنفيذيين عن أعمالهم تجاه الشعبين، وكذا عدالة الشعبين في الحكم على عمل الجهات التنفيذية.
 - كذلك حددت أهم المشكلات التي قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين في وجود صراعات بين القيادات الشعبية والتنفيذية مما يؤدي إلى تعطيل الأعمال، وكذلك عدم تفهم كلا المجلسين لطبيعة ودور كل منهما حيال الآخر، ومحاولة الشعبين إظهار التنفيذيين في مظهر المخطيء لكسب ود الجماهير، وعدم التزام المحليين باختصاصاتهما كل حيال الآخر.
 - وكانت أهم الأنشطة التي يشارك فيها العاملون في المجلس الشعبي المحلي وضع خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية الجديدة بنطاق الوحدة المحلية، وبخصوص تحقيق الوحدات المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها، فقد أوضحت النتائج تحقيق الوحدات المحلية لأهدافها بدرجات متفاوتة وكانت الأهداف المتعلقة بالشنون الاقتصادية أهم الأهداف التي حققتها الوحدات المحلية.
 - تؤكد هذه النتائج على ضرورة تذليل الصعاب أمام الوحدات المحلية لتتمكن من تحقيق كل أهدافها أو إدخال تعديلات مناسبة على قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979، بما يمكنها من ممارسة مهامها.

9-8 أما فيما يتعلق بتقييم برامج بناء القدرات في تطوير قدرات المحليات لدعم قدرات

التنفيذيين والشعبين بالمحليات، فقد أظهرت النتائج مايلي:

- فيما يتعلق بموضوعات التدريب الموجهة للعاملين في المحليات ومدى ملاءمتها لعملهم الحالي، فقد أكدت رؤى القيادات على أنها موضوعات ملائمة بشكل عام، وكانت أهم موضوعات التدريب هي تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، وتنمية مهارات الاتصال والتواصل، والتدريب في ميدان الإدارة المحلية وفي ميدان اللامركزية، والتخطيط بالمشاركة، وتكنولوجيا المعلومات.
- وبخصوص إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية أوضحت النتائج أن أهم الإيجابيات كان تقديم دعم جيد للمنسقين من جانب المسؤولين، والالتزام غالبية التنفيذيين في الحضور وملاءمة البرامج لاحتياجات المتدربين، أما عن السلبيات فكان أهمها عدم وجود حوافز للحضور،

وعدم وضوح الغرض من التدريب عند إرسال الدعوات، وعدم حضور بعض المستهدفين، وبصفة عامة يجب الاعتناء بتحديد الاحتياجات التدريبية.

9-9 وقد أظهرت النتائج المتعلقة بأثر تطبيق اللامركزية على مكافحة الفساد في المحليات ما يلي:

- تراجع ترتيب مصر في تقرير التنافسية لعام (2010-2011) عن العام الماضي، بـ11 مركزاً، لتأتي في المستوى 81 من أصل 139 دولة.
- أهم العوامل التي تعيق تقدم الأعمال في مصر تتمثل في الفساد بدرجة 19 من 30، والتضخم 14.8 والعمالة غير المدربة 10.1 والتشريعات الضريبية 9.2 .
- وبمقارنة مؤشر مدركات الفساد في مصر والدول العربية لعام 2010، يتضح أن مصر تشغل المركز 11 من إجمالي 20 دولة.
- شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة، وحافزها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، إذ يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة تحفظ منها ٤٠ ألفاً ويحكم في أقل من ألفين، وتصل عدد القضايا التي تحقق فيها النيابة الإدارية وحدها حوالى 170 ألف قضية فساد سنوياً.
- مصر تقع تحت المعدل القياسي للاقتصاد الحر بسبب انتشار الفساد الحكومي، وإن رشوة الموظفين في المناصب المتدنية أصبحت جزءاً من الحياة اليومية، هذا بجانب وجود ادعاءات بفساد ضخم بين مسئولين رفيعي المستوى في الدولة.
- ترجع أسباب الفساد الإداري بالمحافظات إلى الأسباب الاقتصادية «البطالة وانخفاض الأجور وعدم عدالة توزيع الدخل» في المرتبة الأولى بنسبة 3.27% تليها الأسباب الاجتماعية «الوساطة، المحسوبية، جشع واستغلال الموظفين» بنسبة 7.23%، تليها الأسباب الإدارية فيما تنشره الصحف حول قضايا الفساد 20% وتأتي في ذلك القائمة الأسباب الأخلاقية بالإضافة إلى أهم الأسباب وهي انعدام الرقابة علي الحكومة، كما أظهر التقرير أن الفساد شمل كافة المحافظات.
- جاءت محافظات «القليوبية، الغربية، البحر الأحمر، القاهرة والسويس» في المراكز الأولى من حيث الإحساس بمظاهر الفساد والتعرض له وقد جاءت المرتبة الأخيرة محافظات «كفر الشيخ، دمياط، جنوب سيناء، البحيرة والمنيا».

9-10 وفيما يتعلق بالنتائج المتعلقة بمؤشرات فساد المحليات، أظهرت النتائج مايلي:

- يوضح المؤشر الإعلامي، احتلال قطاع الإدارة المحلية المركز الأول في متوسط أخبار الفساد التي نشرت خلال الفترة (يناير- ديسمبر 2010)، إلا أنها ليست القطاع الوحيد الذي ينتشر به مظاهر الفساد، حيث ينتشر الفساد في قطاعات الأخرى، لعل من أهمها قطاع الإسكان.
- يشير المؤشر النقدي والكمي للفساد يتضح تضخم الثروات والأموال التي دارت حولها أخبار الفساد في الصحف. وتحليل المؤشر القطاعي للأخبار يتضح أن الإدارة المحلية من بين أهم القطاعات التي تحتل أعلى مستويات الفساد خلال نفس الفترة، يليه قطاع الإسكان

والتعمير، والقطاع المالى والمصرفى، وهو ما يدل على استئراء الفساد فى كثير من القطاعات.

9-11 ويشأن النتائج المرتبطة بحجم ومظاهر فساد المحليات فى مصر، فقد أظهرت النتائج

مالى:

- تأتى المحليات من أكثر الهيئات التى يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير قانونية (رشاوى) عند التعامل معها، يليها الجمارك الأمن الصناعى..
- هناك نسبة كبيرة من أصحاب الأعمال مستعدة لتقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) قبل التعامل مع الموظفين، وذلك لما يتوقعونه من تعطيل للحصول على الموافقات المطلوبة.
- يشير تقرير للجهاز المركزى للمحاسبات فى يوليو 2010 إلى أن حجم المخالفات فى المجالس المحلية يصل إلى 258 مليون جنيه، وتتضمن المخالفات تلاعبا فى أعمال التوريدات، وسرقة صناديق الحسابات الخاصة، والاختلاسات، واستيلاء على محتويات المخازن والممتلكات الحكومية، بالإضافة إلى التعديات على أراضي الدولة.

9-12 وقد أرجعت الدراسة أسباب ظاهرة فساد بالمحليات يرجع إلى:

- ازدواجية الإشراف على الأجهزة التنفيذية بالمحليات.
- غياب أو ضعف الرقابة الشعبية والمساءلة على المحليات.
- إنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة، وهو ما ساعد على اختلاس أموال هذه الصناديق وتوسيع مجال الفساد.
- يلعب القطاع الخاص دور كبير فى الفساد المنتشر بوحداث الإدارة المحلية، حيث يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات الخدمية والتنمية من خلال المناقصات والأمر المباشر، وهو مجال خصب للتلاعب من قبل كبار وصغار المسؤولين بالإدارة المحلية.
- ضعف أجور مهندسي الأحياء فتح الباب أمام الرشوة والمساومات وهجرة الكفاءات الهندسية من العمل بالمحليات هربا من المسئولية الهندسية والتي تجعلهم دائما عرضة للمساءلة القانونية، ومن هنا فقد تمت إحالة 54 ألف مهندس وموظف بالإدارات الهندسية بالمحافظات إلى النيابة الإدارية فيما قبل نهاية عام 2009 متورطين فى أعمال فساد.

9-13 النتائج المترتبة على فساد المحليات

- كشفت منظمة النزاهة المالية الدولية، أن إجمالى خسائر مصر من الفساد بكل أشكاله يبلغ 6,357 مليار دولار سنويا، بما يعادل 37,82 مليار جنيه.
- أكدت عدة تقارير رقابية مصرية أن تفاقم ظاهرة الفساد تسبب فى إلحاق خسائر بالاقتصاد الوطنى تصل إلى 50 مليار جنيه سنويا، وعن تورط مسئولين كبار فى الجهاز الحكومى والمحليات والهيئات الاقتصادية والقطاع العام والبنوك فى هذه القضايا. وأشارت أن الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية تضبطان 73 ألف قضية فساد فى العام داخل الجهاز الحكومى بمعدل قضية كل دقيقتين بعد أن كانت قضية كل 7 دقائق منذ سنوات قليلة ، وأن فساد المحليات كان على رأس أسباب تفشي الظاهرة .

10- التوصيات :

أكدت الدراسة أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادي وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى تفاقم العديد من المشاكل، مما أدى ذلك إلى ثورة 25 يناير 2011، مما يتطلب تعميق الحاجة إلى التوسع في اللامركزية. فقد أظهرت نتائج الثورة أن نظام الحكم الفردى وما صاحبه من مركزية شديدة قد أفرز الكثير من السلبيات فى الواقع الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع المصرى، ومن ثم تظهر ظهرت حاجة ملحة الى تبنى اللامركزية، واعطاء المحافظات المرونة الكافية فى ادارة شئونها فى ظل دولة ونظام مؤسسى جديد يستتبع معه الحاجة الى مزيد من الحرية واللامركزية والشعور بحاجات المواطن والقضاء على الفساد والرقابة وهو ما تتبحه اللامركزية بشكل كبير ، ويتطلب تنفيذ ذلك تبنى المقترحات التالية:

10-1 فيما يتعلق بمتطلبات التوسع فى تطبيق اللامركزية: أكدت الدراسة على:

- ❶ التركيز على التطبيق الشامل للامركزية فى التنمية المحلية، بحيث يتضمن كل أنواع اللامركزية المحتملة مع التأكيد على جوانب اللامركزية المالية والإدارية كما أقرت به القيادات التنفيذية موضع الدراسة .
- ❷ التأكيد على الإصلاح الإدارى على المستوى المركزى، والعمل على تعديل القوانين واللوائح والتشريعات ذات العلاقة بالمحليات وذلك كمتطلب أساسى للتطبيق الناجح للامركزية .
- ❸ محاولة التوصل لمفهوم إجرائى للامركزية التنمية المحلية فى ضوء رؤى القيادات التنفيذية المختارة ووضعه حيز التطبيق الفعلى حتى يتسنى الاستفادة منه، وأخذه فى الاعتبار حدود التوسع المقبول فى تطبيق هذا المفهوم بما يحقق الاستفادة من الإيجابيات المحتملة له وتغادياً للتهديدات المتوقعة عند التنفيذ مستقبلاً .
- ❹ التأكيد على مواجهة التهديدات التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بشتى الوسائل وعلى رأسها إعادة التنسيق بين خطط التنمية المحلية والمخططات العمرانية، وكذلك عرض خطط واعتمادات مديريات الخدمات على إدارات التخطيط بالمحافظات، وإعادة التنسيق كذلك بين خطة المحافظة وبين الخطط المنفذة مركزياً حتى يتسنى تطبيق مبدأ اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية بفاعلية .
- ❺ ضرورة الفصل بين الأدوار التنموية والرقابية التى تمارسها جهات مركزية فى المحليات وتلك التى تمارسها الإدارة المحلية، فى إطار مراجعة قانون الإدارة المحلية.

١٠ التأكيد على الحق الأصل لل مجالس الشعبية في سلطة إدارة شئونها الداخلية، مما يتطلب وجود نظام متابعة مركزية لمدى التزام الجهاز التنفيذي المحلي بدروه، ويقترح تفعيل دور هيئات التخطيط الاقليمي للعمل كقنوات اتصال فعالة بين الإدارة المحلية والوزارات المركزية.

١١ إعتماد تقسيم إدارى وجغرافى جديد لدعم التنمية المحلية وتعزيز دور الأقاليم التنموية، هذا التقسيم يراعى فيه الجمع بين أدوار المراكز والأقاليم ويعزز أدوارها فى مقابل هبمنة للمحافظات.

١٢ إرساء نظام معلومات محلي واضح يتمتع بالشفافية ومتاح للجميع، وهو ما يتطلب تطوير مراكز وشبكات المعلومات المحلية على النحو الذي يتيح لكل مواطن مقارنه وضعة التنموى مع باقى المجتمعات المحلية، ومساعدة أجهزته الشعبية عن جهودها التنموية وكفاءة تنفيذ المشروعات التنموية وتقديم الخدمات لمواطنيها.

١٣ تأصيل المشاركة المجتمعية فى التخطيط للمشروعات المحلية ذات الأولوية، بحيث تفتح أبواب المشاركة للأفراد على مستوى القرى والأحياء، وللجماعات على مستوى المراكز والمدن، وللمؤسسات المحلية الممثلة للمجتمع المدني والقطاع الخاص، مما يشجع المواطنين على المشاركة بالمال والجهد والوقت، وتنمي انتمايهم للمجتمع المحلي.

١٤ الارتقاء بمهنة الإدارة المحلية وتطوير هياكلها التنظيمية، ويتطلب ذلك البدء فى إصلاح المسار المهني الخاص بالإدارة المحلة، وإعداد توصيف واضح للمهام المطلوبة والمهارات اللازمة لإعداد كوادر الإدارة المحلية.

١٥ تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية كمظله تضم اطراف العلاقة المحلية وتسهل تبادل الخبرات ووجهات النظر، وتكون إطارا لحل الاعتراضات وتذويب الخلافات وتقوم بالممارسات غير المرغوب فيها.

١٦ التأكيد على استمرار التنسيق والتعامل المشترك بين الوحدات المحلية على مختلف المستويات وغيرها من المصالح فى نطاق الوحدة، حيث أن هذا التنسيق من شأنه تدعيم مبدأ تطبيق اللامركزية المنشود فى ميدان التنمية المحلية .

١٧ أظهرت نتائج الدراسة عدم رضا القيادات التنفيذية عن بعض جوانب العمل بالمحليات، وترى الدراسة التأكيد على إزالة أسباب عدم الرضا بزيادة دعم وتقدير وتشجيع العاملين فى المحليات معنوياً ومادياً والتأكيد على زيادة رواتب وحوافز العاملين بالمحليات لتتساوى مع الزملاء على نفس الدرجات الوظيفية فى الأعمال المناظرة، والنظر بعين العدالة لفرص الترقى المختلفة، بما يتلاءم مع مجهودات العاملين وكفاءاتهم .

2-10 فيما يتعلق بشئون المجالس المحلية:

- ❶ توصى الدراسة بإجراء مزيد من الدراسات والبحوث لبلورة أدوار تنمية قوية للمجالس الشعبية المحلية باعتبارها ركناً تنموياً هاماً فى المحليات، حيث اختلفت آراء المبحوثين حول نجاح وفشل تجربة المجالس الشعبية المحلية مما يؤكد عدم وضوح الرؤية حول هذه التجربة.
- ❷ تدعيم عوامل نجاح المجالس الشعبية المحلية والتي أكدت عليها آراء القيادات التنفيذية محل الدراسة لتعدد مصادر التمويل، والعمل على إزالة أسباب الضعف ، وكذا مراعاة مبادئ الانتقائية عند اختيار رؤساء المجالس الشعبية، حيث تشير الانتقائية فى أدبيات العمل المحلى إلى مقدار العناية التى تم مراعاتها عند اختيار الأفراد لشغل وظيفة ما .
- ❸ الاهتمام بالتدريب كوسيلة من وسائل بناء القدرة المؤسسية لأعضاء المجلسين الشعبى والتنفيذى، والعمل على تنمية المواطن والاندماج للوحدات المحلية وتغليب مصالحها على المصالح الشخصية، الأمر الذى يقلل من حساسية كلا المجلسين نحو الآخر .
- ❹ ضرورة تذليل الصعاب أمام الوحدات المحلية لتتمكن من تحقيق كل أهدافها المنصوص عليها فى القانون المنظم أو إدخال تعديلات مناسبة على هذا الأخير لتتمكن الوحدات من ممارسة مهامها الإشرافية وأدوارها الرقابية على المصالح المختلفة التى تتواجد فى نطاقها بما يحقق فعالية تواجدها ويدعم أدائها لأدوارها التنموية .
- ❺ تقوية دور المجالس الشعبية لوضع أولويات التنمية وتنفيذها من خلال تدعيم المجالس الشعبية بأجهزة تنفيذية قادرة على وضع الخطة ، وإعداد هيكل وأسلوب عمل الأجهزة التنفيذية للمجالس الشعبية ثم بناء قدرات الجهاز التنفيذى للمجلس الشعبى.
- ❻ تعزيز قدرة المجالس الشعبية على إدارة الموازنة من خلال مراجعة أدوار لجان الخطة والموازنة ووضع أسلوب عمل لتفعيلها، وتطوير علاقاتها باللجان الأخرى، بالإضافة إلى تدريب المجالس الشعبية على التعامل مع الموازنة وقراءة البيان المالى المحلى وتدريب التنفيذيين على إعداد البيان المالى.
- ❼ تعزيز قدرة المجالس الشعبية على متابعة التنفيذ من خلال تدريب المجالس الشعبية على كيفية متابعة تنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة السنوية .
- ❽ تقوية دور المجالس الشعبية لتتمكن من كسب التأييد وبناء الثقة مع المجتمع المحلى وذلك من خلال إعداد دراسة عن لوجستيات عمل المجالس الشعبية لتأكيد ممارسة أعمالها بشفافية.
- ❾ تطوير وتنفيذ أساليب عمل المجالس الشعبية لمكافحة الفساد فى المحليات مما يجعلها قادرة على مكافحة الفساد فى الإدارة المحلية.

- تطوير أسلوب مخاطبة المجتمع المحلي بمكونات خطة التنمية للوحدة الإدارية والموازنة، وتدريب المجالس على عقد جلسات التخطيط بالمشاركة حتى تكون المجالس الشعبية قادرة على إشراك المجتمع المحلي في التخطيط ومتابعة التنفيذ .

10-3 في مكافحة الفساد:

- وضع حد أقصى لبقاء رئيس المدينة والمركز في منصبه في المدينة الواحدة، وبحيث لا يتجاوز ثلاث سنوات علي سبيل المثال، والحكمة من ذلك، ان طول المدة في نفس المكان قد يغريه بالفساد، وإذا لم يكن فاسدا وكان علي درجة من الكفاءة، فإنه يمكن الاستفادة به في مكان آخر .
- تدعيم سلطة المجالس المحلية في مختلف مستوياتها إزاء الأجهزة التنفيذية الموازية لها، وبحيث يكون لقراراتها صفة الإلزام للأجهزة التنفيذية، وزيادة قدرتها علي المحاسبة والرقابة لكافة القيادات التنفيذية التي تهمل في أداء مهامها أو تتحرف بالسلطة أو تفسد.
- تدعيم اللامركزية من خلال نقل جميع اختصاصات الوزارات المركزية إلي المستوي المحلي على النحو الموضح بالقانون 43 لسنة 1979.
- زيادة دور مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الشعبية في الادارة المحلية والتنمية المحلية للاستفادة من انشطتها وجهودها لخدمة عملية التنمية المحلية ومكافحة الفساد.
- تشجيع تولي موظفي الادارة المحلية الذين يتمتعون بالكفاءة والمهارة اللازمة للمواقع القيادية المختلفة علي المستوي المحلي حتي لا تكون الغلبة في تولي هذه المناصب لمن هم خارج الادارة المحلية بحكم عملهم الاصلي: ضباط . مستشارون . الخ.
- استحداث بعض الأجهزة الرقابية على المستوى المحلي، تكون مسئولة عن مكافحة الفساد بالمشاركة مع الرقابة الشعبية والمتمثلة في المجتمع المدني، مما يساعد علي الحيلولة دون انتشاره، وقد يفيد في هذا الصدد ايضا استحداث مؤشرات موضوعية يمكن الاعتماد عليها في قياس الفساد بين فترة وأخرى في ظل تطبيق اللامركزية، بهدف المراجعة والإصلاح لما يحدث من تجاوزات.
- إنشاء جهاز لتلقي شكاوي المواطنين والتحقيق مع المسؤولين في الأجهزة التنفيذية منعا للانحراف والفساد

المراجع

أولاً : المراجع العربية:

1. السيد محمد كيلاى، الإدارة المحلية فى مصر، ورقة خلفية معدة لتقرير التنمية البشرية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، معهد التخطيط القومى، القاهرة، 2002 .
2. المجموعة المتحدة، USAID EGYPT، " إهدار المال العام فى مصر صرخة فى واد"، أعمال مؤتمر ثغرة فى جدار الشفافية، فندق ماريوت، الزمالك، القاهرة، 28 يونيو 2009.
3. أشرف محمد العزب، دراسة اجتماعية اقتصادية لدور الوحدات المحلية القروية فى إحداث التنمية بريف محافظة كفرالشيخ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الزراعة، جامعة طنطا، 2002 .
4. البنك الدولى، "الدولة فى عالم متغير"، تقرير عن التنمية فى العالم، واشنطن، ترجمة مؤسسة الأهرام، القاهرة، 1997.
5. أنور السعيد كيوان عبدالعزيز، دراسة تقييمية لدور الوحدات المحلية فى التنمية الريفية، رسالة ماجستير، كلية الزراعة، جامعة المنصورة ، 1990.
6. أيمن السيد عبد الوهاب، "اللامركزية فى مصر رؤية الأحزاب وإشكاليات التطبيق"، مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، الوكالة الدولية للتنمية الأمريكية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الأهرام، 2008.
7. الأمانة العامة للحكم المحلى: قانون الحكم المحلى رقم 43 لسنة 1979م ولائحته التنفيذية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة ، 1983 .
8. جميل جورجى، الدور الاقتصادي الغائب للمحليات، جريدة الأحرار، 19 ديسمبر 1999.
9. جميل جورجى، الإدارة المحلية فى قفص الاتهام، جريدة الجمهورية ، 4 مارس 1999.
10. حسن محمد عوضه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983 .
11. خميس، محمد إبراهيم عنتر: دور الوحدات المحلية القروية فى التنمية الريفية، دراسة ميدانية بمحافظة الغربية، رسالة ماجستير، كلية الزراعة، جامعة طنطا، 1989.
12. ربحان، إبراهيم إبراهيم، أحمد جمال الدين وهبه، محمد محمود بركات : محددات أداء الوحدات المحلية القروية وجمعيات تنمية المجتمع المحلى فى مرحلتى تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية الريفية بمحافظة الشرقية، معهد بحوث الإرشاد الزراعى والتنمية الريفية ، نشرة بحثية رقم 107، 1993.
13. صلاح حلمى، ورقة عمل عن مشروع مبادرة اللامركزية المصرية، شركاء التنمية، 2008.
14. عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، الطبعة الأولى، القاهرة ، 1973 .
15. عبد الحميد سالم، محمد حسين، "إهدار المال العام جريمة مستمرة"، التقرير الأول لوحدة الدفاع عن المال العام، مشروع نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية، 2009.
16. عبد الغفار شكر، " اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، 2009.
17. عبد الغفار شكر، "الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات"، مؤتمر "تحو تدعيم الشفافية فى المحليات .. من أجل مجتمع أعمال أفضل"، بتنظيم من مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصرى اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة ، يوليو 2007.

18. عبد الفتاح إبراهيم بهنسى، التنظيم القانونى للإدارة المحلية، مكتبة الإشعاع للطباعة والتوزيع، الاسكندرية، 1997.
19. على الصاوى، لامركزية التنمية المحلية، رؤى قيادات محلية، ورقة بحثية أقيمت فى مؤتمر تفعيل البعد المحلى فى التنمية الاقتصادية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مصر / USAID ، 18-19 ديسمبر 2010 .
20. مجلس الشورى، تقرير اللجان النوعية للمجلس: موضوع تحديث مصر، فى : تحديث مصر، كتاب الأهرام الاقتصادى، العدد 169، مطابع الأهرام التجارية، قليب، يناير 2002.
21. مجلس الشورى، تقرير لجنة الخدمات: تقرير عن الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية الاقتصادية فى مصر، أكتوبر 1994.
22. مجلس الشورى، تقرير لجنة الخدمات: فلسفة الحكم المحلى ودوره فى التنمية الإقليمية، دور الانعقاد العادى الثالث، مايو 1983 .
23. محروس عبدالمجيد، ماجد عبادى، دراسة مقارنة لبناء وأداء الوحدات المحلية فى بعض قرى محافظة الغربية، رسالة ماجستير، كلية الزراعة، جامعة الإسكندرية، 2001.
24. محمد السيد شتا، العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية - دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة المنوفية ، 1991 .
25. محمد إبراهيم العزبى، الإدارة المحلية - فى محمد نبيل جامع، وإبراهيم أحمد رزق، ومحمد إبراهيم العزبى، ومصطفى كامل السيد، وأحمد فوزى ملوخية، المجتمع الريفى خصائصه وتنميته، الشنهابى للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1997 .
26. محمد عبد الرحمن هلول، القانون الإدارى، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، 1988.
27. محمود مصباح عبدالرحمن، المنظمات الاجتماعية الريفية فى: محمود مصباح عبدالرحمن ومحمد السيد شمس الدين: قراءات فى علم المجتمع الريفى، كلية الزراعة بكفر الشيخ ، جامعة طنطا، 2000.
28. محمود مصباح عبدالرحمن، محاضرات فى مقرر المنظمات الاجتماعية الريفية، كلية الزراعة، جامعة كفرالشيخ، 2005.
29. مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، استطلاعات الرأي العام، استطلاع رأى المواطنين حول الفساد، أغسطس، 2007.
30. مصطفى الجندى، الادارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987.
31. مصطفى الجندى، الحكم المحلى والديمقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، 1967
32. مصطفى كمال فؤاد، دراسة تحليلية لكفاءة المنظمات الاجتماعية الريفية بمحافظة الجيزة (المجالس القروية)، رسالة ماجستير، كلية الزراعة، جامعة القاهرة ، 1967 .
33. وزارة التنمية المحلية، دليل تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية 2010/2009
34. وزارة التنمية المحلية، تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات: مادة تدريبية داعمة لأدوات التخطيط المحلى للشعبين والتنفيذيين، القاهرة 2010

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. Alistair Cole ,Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, French Politics, 2006
2. Antoni Kuklinski, , Local studies in Poland Experience and Prospects, in, Local studies in Poland, University of Warsaw institute of space Economy ,1987
3. Blau, Peter M. and W. Richard Scott, Formal Organizations, Chandler Publishing Company, 1962.
4. Bohdan Jalowiecki, An Attempt At Evaluation of studies on local Poland, in local studies in Poland, University of Warsaw institute of space Economy, Warsaw, Poland,1987
5. Christopher J. Ellis, Oguzhan C. Dincer, Corruption, Decentralization, and Yardstick Competition, Department of Economics, University of Oregon, USA. 2004.
6. Clark M and J. Stewart Community Governable community leadership and the new local Government in the U.K, Joseph Row tree Foundation, London, 1998.
7. Commonwealth Foundation Citizens and Governance: Civil Society in the New Millennium, London. 1999
8. Daniel Biau, key note speech presented in the UN-Habitat Intra-regional regional Exchange in Arab Countries held in Cairo in December, 2010.
9. Dcane A. Dawson, Intergovernmental transfers and political decentralization, in comparing public policies, eds-by Jerzy J.wiatr and Richard Rose, polish Academy of science, committee of political science,1977.
10. Decent in brief john Vander wall , kit , information and library services " ils" 2002
11. Education Law No. 139/1981
12. Edward C.page & Michael. J .Goldsmith, Central and Local Government Relation ,Sage Publication, New Delhi, 1987.
13. Etzioni, Amitai, A comparative Analysis of complex Organizations, New York, Free press, 1975.
14. Gender Urban Development & Housing, UNDP, Publication Series for Habita Volume (2).
15. Hall, Richard H., Organizations Structure and process, Prentic-Hall, inc. Englewood clifs, New Jersey, 1972.
16. Hass, E and Drabek, E., Complex Organization A sociological Perspective, N.Y. Macmillan comp., 1973.
17. Iliya,Harik, Econmic Policy Reform in Egypt, The American University Press, Egypt, 1998.
18. J.A. Chandler, Public Policy Making For Local Government, Groom Helm,U.S.A, 1988.
19. Jhon,M.Pfhffner, & FrankP.Sherwood Administrative Organization. Prentice – Hall. Englewood ,Cliffis,(1960)
20. Local Administration Law No. 43 /1979
21. Michael, M. Harmoon & Richard T. Mayor. Organization Theory for Public Organization, Chatelaine Press, U.S.A ,1986.
22. Maryann, et al. Voices of the poor: Crying out for Change, world Bank, Washington ,D.C, 2000
23. Mulford, Charles I., Richard D. Warren; Gerald E. Klonglan; William D. Lawson and Puala C. Morrow, Organizational Effectiveness and Impact A planning guide

- (a guide for University Extension), Sociology Report No. 163, Department of sociology and anthropology, Iowa State University, Ames, Iowa, 1977.
24. Perrow, Charles, Complex Organization, Scott Foresman and Company, 1972.
 25. Petrella & Salheen, Mid-term Evaluation for the XXXX. October 2010
 26. Presidential Decree No. 160/2010, on rearranging the responsibilities of issuing building licenses and operation licenses for industrial and commercial zones.
 27. Presidential Decree No. 331/2006 on specifying the role of Minister of Economic development.
 28. Presidential Decree No. 350/2005 on establishing the Industrial Development Authority (IDA)
 29. Presidential Decree No. 421/2005 regulating the role of Ministry of Social Solidarity (MoSS).
 30. Presidential decree No. 423/2005 regulating the role of Ministry of Planning and Local Development
 31. Price, James L., Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions, Homewood: Irwen, 1968.
 32. Raymond Fisman, Roberta Gatti Decentralization and Corruption Evidence across Countries", The World Bank ,Development Research Group Macroeconomics and Growth, February, 2000.
 33. Sisk, Henry L., Management and organization, South-western Publishing Co., 3rd Edition, 1979.
 34. Stig Enemark, Understanding the Concept of Capacity Building and the Nature of Land Administration Systems, FIG Working Week 2003
 35. Sustainable Mediterranean, Quarterly News letter Issued by Mio-ECSDE .Issue 22July, 2001.
 36. Tannenbaum, Arnold s. (ed.), Control in organizations,. New York, Mc. Graw Hill, 1968.
 37. The Building Act No. 70/1973 and Executive Regulations referring to the preparation of the General Plan of the State and Follow-up its execution
 38. The Egyptian Constitution
 39. Tomila.V. Lankina, Governing The Locals, Local Self –Government and Ethnic Mobilizations in Russia, *Roman & Little Field Publishers*, U.S.A, 2004.
 40. UNDP, Building bridges between the state & the people, Arab countries, August 2010
 41. UNDP, Building bridges between the state & the people, Arab countries, August 2010
 42. UNDP, Building bridges between the state & the people, Asia Pacific, August 2010
 43. UNDP, Capacity Assessment and Development In a Systems and Strategic Management Context, Technical Advisory Paper No. 3, January 1998, p.1
 44. UN-Habitat, Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements, 2009.
 45. Ursula k .Hicks ,Development from Below ,Local Government in Developing Countries of Common Wealth, Oxford University Press, London, .1961.
 46. V. Vijayalakshmi," CORRUPTION AND LOCAL GOVERNANCE: EVIDENCE FROM KARNATAKA", Consultant Sociologist, Bangalore, India, 2008.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- موقع هيئة الرقابة الادارية www.rekaba.com
- موقع ملتقى الحوار والتنمية www.moltaka.org
- موقع الشبكة المصرية لتعزيز النزاهة والشفافية www.nazaha-eg.net
- موقع مجلة علوم انسانية www.ulum.nl
- موقع منظمة الشفافية الدولية ، مؤشر مدركات الفساد لعام 2009 ، 2010 www.transparency.org
- موقع الاهرام الاقتصادى <http://ik.ahram.org.eg>
- موقع الاخوان المسلمين www.ikhwanonline.com
- موقع جريدة اليوم السابع www.youm7.com
- موقع جريدة الوفد www.alwafd.org
- موقع الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة www.aman-palestine.org
- موقع شبكة الأخبار العربية محيط www.moheet.com
- موقع أخبار مصر www.egynews.net
- موقع جريدة الأهرام www.Ahram.org.eg
- موقع جريدة الوفد www.alwafd.org موقع مركز الدراسات الرفيعة، النشرة الشهرية للفساد.
- مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، "تحو مجالس شعبية محلية فاعلة" الصادرة عن www.maatlaw.org
- رحاب عبد المنعم، فساد المحليات فى ميزان اللامركزية، فى الاهرام الرقمى www.digital.ahram.org.eg