



معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (١٨٨)

الحسابات الاقليمية كمدخل
للامركزية المالية

يونية ٢٠٠٦



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (١٨٨)

الحسابات الإقليمية
كمدخل للامركزية المالية

يونيه ٢٠٠٦

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 لمتخذي القرار وللمتخصصين وذوى الاهتمام .

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

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

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

مدير المعهد

علا سلايمان

(أ.د / علا سلايمان الحكيم)

(مستخلص)

الحسابات الاقليمية كمدخل للامركزية المالية

ان تطبيق اللامركزية يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة ازاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الادارية المختلفة فى عملية اعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقليمية لمناطقهم، كما انها توفر دعماً ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد فى اطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات.

وتقوم هذه الدراسة بالتعرف على مفهوم وملامح واسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدى اهميتها فى عملية التنمية المحلية. كما تتناول الوضع المالى والاقتصادى الراهن للمحافظات، من حيث حجم الايرادات والنفقات، وحجم الاصول المالية والأسمالية، وحجم الاعانات المقدمة من الحكومة المركزية. هذا بالإضافة إلى التعرف على الأنشطة والامكانيات المتوفرة فى كل محافظة والامكانيات الذاتية بها وحجم المساعدات التى تحتاجها. وقد تم استخدام عدد من المؤشرات على مستوى المحافظات لمعرفة مدى ملائمة الاطار المكانى والاطار المالى لتطبيق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة فى هذه المحافظات.

ولقد اتضح محدودية الموارد المحلية لتغطية التكاليف المترتبة على تقديم الخدمات وان قدرة الوحدات المحلية فى تكوين هذه الموارد مازال محدوداً جداً، وما زالت الحكومة المركزية تهيمن على معظم مصادر الايرادات وتلعب التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية (الاعانات) دوراً فى سد الفجوة بين الايرادات المحلية والنفقات. وعلى الرغم من ان المشرع المصرى حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الانفاق الجارى للمحليات الا أن مصادر التمويل الذاتى لم تسد الا نسبة ضئيلة من الانفاق الجارى لم تزد عن ١٤% مما يضطر الحكومة المركزية الى سد العجز عن طريق الاعانة السيادية الجارية او القروض من بنك الاستثمار.

Abstract

Regional account as an Entrance to Fiscal Decentralization

Applying decentralization facilitates the design of development programs which satisfy needs, and requirements of the local population. Because it allows the population of various administrative units to participate in the preparation and implementation of their regional development plans. It provides as well, the necessary support to collect and gather efforts and resources, within the reallocation and the transfer of resources and expenditures between the central and local governments.

This study is interested in recognizing the concept, features and causes behind the transition process targeting fiscal decentralization and other countries experience in fiscal decentralization and special concern is given - within this study - towards exploring the importance of fiscal decentralization in the local developmental process. The study also deals with the Egyptian governorates financial and economic current situations as reflected in revenue and expenditure, the fiscal and capital assets and grants provided by the central government. Finally the study tries to recognize the innate capabilities and activities available in each governorate and the required grants.

Many indicators on the governorates level were used to examine the adequacy of the fiscal and location frame for applying decentralization in general and fiscal decentralization in particularly in those governorates.

The study results show that local resources are very limited in a way that hinders governorates ability to provide different services and that the local unit's ability to generate resources is very limited. The study also reveals that the central government still controls most of the revenue resources. Transfers between the central government and the local units (grants) play an important role in covering the gap between local revenue and expenditure.

Although, the Egyptian law has defined various sources and types to finance local units current expenditure; the self finance sources can't finance more than 14 % of the current expenditure, forcing the central government to cover the unpaid expenditure through national grants and/or loans from the Investment Bank.

فريق العمل

الباحث الرئيسى

أ.د. علا سليمان الحكيم

أ.د. السيد محمد كيلانى

أ.د. سمير عبد الحميد عريقات

د. فريد أحمد عبد العال

د. منى عبد العال دسوقى

د. محمد مرعى حسين

من خارج المعهد

د. إيمان محمد أحمد

د. محمود عثمان

أ. أمل زكريا عامر

أ. هبة أحمد مصطفى

أ. شيماء طه أبوصير

من خارج المعهد

أ. مجدى محمد أحمد

سكرتارية

السيدة / زكية السيد

السيدة / ابتسام عبد الرحمن

١٦-١٠	مقدمة
٦٣-١٧	الجزء الأول: الإطار النظري
٣٨-١٧	<u>الفصل الأول: المركزيه واللامركزيه (المفهوم والأبعاد .. المزايا والآثار)</u>
١٩	١/١ المركزيه واللامركزيه .. المفهوم
٢٠	٢/١ اللامركزيه .. الأبعاد
٢٢	٣/١ اللامركزيه .. لماذا ؟
٢٤	٤/١ الأسباب العالمية والمحلية للتوجه نحو اللامركزيه
٢٩	٥/١ اللامركزيه ... المزايا
٣٠	٦/١ أثر اللامركزيه المالية على التنمية المحلية
٣٤	٧/١- اللامركزيه والتخطيط الإقليمي
٣٥	٨/١ اللامركزيه والمشاركة
٣٧	٩/١- التحديات التي تحول دون تفعيل اللامركزيه
٦٣-٣٩	<u>الفصل الثاني: بعض التجارب الدولية في اللامركزيه المالية</u>
٤٣	١/٢ هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزيه الإدارية فيها
٤٤	٢/٢ دور كل من الحكومة المركزيه والمحليات في رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة
٤٥	٣/٢ مسئوليات الإنفاق في كل من الحكومات المركزيه والمحلية
٤٨	٤/٢ مصادر إيرادات الحكومات المحلية
٥١	٥/٢ نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزيه والمحلية
٥٥	٦/٢ عرض تفصيلي لتجربة إصلاح نظام اللامركزيه المالية في جمهورية صربيا.
٦٢	٧/٢ المحددات والمعوقات التي تواجه تطبيق اللامركزيه المالية في تجارب اللامركزيه

١١٦-٦٤	الجزء الثاني: اللامركزية المالية في مصر
٨٩-٦٥	<u>الفصل الثالث: الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي في مصر</u>
٦٦	١/٣ الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي
٦٦	٢/٣ شروط توفير الموارد المحلية
٦٧	٣/٣ الإدارة المالية للوحدات المحلية
٦٧	٤/٣ مصادر التمويل المحلي
٧٠	٥/٣ الموارد المالية للإدارة المحلية في مصر
٧٧	٦/٣ الحسابات والصناديق المحليه الخاصه
٨٣	٧/٣ القواعد العامه التى تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية
٨٣	٨/٣ سلطات المحافظ الرقابية فى مجال تمويل الوحدات المحلية
٨٤	٩/٣ الموازنات المالية للمجالس المحلية
٨٥	١٠/٣ تقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى
٨٧	١١/٣ مشاكل ومعوقات الموارد المحليه فى القانون المصرى الحالى
٨٨	١٢/٣ تقييم دور الصناديق والحسابات المحلية
١١٦-٩٠	<u>الفصل الرابع: أهم ملامح اللامركزية في مصر (مع التركيز على اللامركزية المالية)</u>
٩٢	١/٤ الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر
٩٦	٢/٤ مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية
١٠٠	٣/٤ بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية
١٠٣	٤/٤ بعض التجارب التي حققت نجاحاً في مجال اللامركزية
١٠٦	٥/٤ الخطوات التي اتخذتها مصر أخيراً للتوجه نحو مزيد من اللامركزية
١١٣	٦/٤ معوقات تنفيذ اللامركزية المالية

١٩٣-١١٧	الجزء الثالث: قياس اللامركزية المالية علي مستوى محافظات مصر
١٤٣-١١٨	<u>الفصل الخامس: دراسة تحليلية للوضع المالي والاقتصادى على مستوى محافظات مصر</u>
١٢٠	١/٥ أهم مصادر التمويل المحلى
١٢١	٢/٥ التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات
١٢٣	٣/٥ الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى حكومة المحليات
١٢٥	٤/٥ أهم مصادر التمويل المحلى الاستثمارى
١٢٩	٥/٥ أهم بنود الأنفاق المحلى على مستوى كل محافظة
١٣٦	٦/٥ الحسابات الإقليمية الاقتصادية مدخل للتحليل الاقتصادى للامركزية
١٤٢	٧/٥ أهم الصعوبات عند أعداد الحسابات الإقليمية
١٨١-١٤٤	<u>الفصل السادس: مؤشرات اللامركزية</u>
١٤٥	١/٦ منهجية القياس
١٤٧	٢/٦- مدى ملائمة الإطار المكاني لتطبيق اللامركزية
١٥٨	٣/٦ الجوانب الأخرى التى تدعم الإطار المكاني للامركزية
١٦٣	٤/٦ مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية
١٧٥	٥/٦ مدى موائمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية
١٩٣-١٨٢	<u>الفصل السابع: التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية</u>
١٨٣	١/٧ توجهات عامة
١٨٤	٢/٧ توجهات فى مجال التمويل المحلى
١٨٦	٣/٧ توجهات فى مجال التشريعات الخاصة بالموارد المحليه
١٩١	٤/٧ خاتمة
٢١٣-١٩٤	<u>ملخص الدراسة</u>
٢١٨-٢١٤	<u>الهوامش</u>

ثانياً - فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	جدول
٥٦	نسب توزيع نفقات ميزانيه الحكومه المركزيه فى صربيا	١/٢
٥٧	نسب توزيع نفقات ميزانيه الإقليم المستقل بالألف دينار	٢/٢
٦٠	نسب توزيع النفقات على مستوى الحكومات المحلية	٣/٢
٦٠	التوزيع النسبى لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفه (%)	٤/٢
١٢٠	أهم مصادر التمويل المحلى على مستوى اجمالى المحليات	١/٥
١٢٢	جدول رقم (٢/٥) التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢/٥
١٢٤	قيمة الاعانة السيادية الجارية من الحكومة المركزية للحكومة المحليات ونسبتها الى اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٣/٥
١٢٥	أهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية	٤/٥
	التوزيع النسبى لأهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مستوى المحافظات	٥/٥
١٢٦		
١٢٨	أنواع مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية ، وتوزيعها على مستوى المحافظة	٦/٥
١٣١	التوزيع النسبى للاستخدامات الجارية وللحقوق الملكية حسب المحافظة	٧/٥
١٣٢	نسبة التحويلات الجارية إلى إجمالى الأنفاق الجارى حسب المحافظة	٨/٥
١٣٤	نسبة حجم القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ على مستوى المحافظات	٩/٥
١٤١	نصيب محافظات مصر فى إجمالى الانفاق الاستهلاكى، القيمة المضافة إلى إجمالى الإنتاج، الدخل الاولى، الدخل المتاح للتصرف فيه، الادخار، صافى الاقتراض / الاقتراض عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠/٥
١٥٢	الجوانب الإدارية للامركزية	١/٦
١٦٠	بعض الجوانب الأخرى اللازمة لتدعيم التوجه نحو اللامركزية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢/٦
١٦٤	بعض المؤشرات التى تعكس الجوانب المالية لتطبيق اللامركزية ٢٠٠٤/٢٠٠٣.	٣/٦
١٧٨	مدى ملائمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية	٤/٦
١٨٠	مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية	٥/٦

ثالثاً - فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	شكل
٢١	الأبعاد المختلفة للمركزية	١/١
١٤٨	الحدود الإدارية لمحافظة مصر عام ٢٠٠٥	١/٦
١٥٥	توزيع السكان في المحافظات عام ٢٠٠٥	٢/٦
١٥٩	المشاركة السياسية في التصويت على انتخابات المحليات عام ٢٠٠٢ (%) من المقيدون بالدائرة)	٣/٦
١٦١	نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية عام ٢٠٠٤	٤/٦
١٦٢	معدل القراءة والكتابة اجمالي (+١٥) عام ٢٠٠٤	٥/٦
١٦٥	الانفاق المحلي كنسبة من جملة الانفاق العام و كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٦/٦
١٦٦	الانفاق/الايادات المحلية كنسبة من الانفاق/ الناتج المحلي الاجمال ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٧/٦
١٦٧	الإعانات السيادية والايادات من الضرائب كنسبة من جملة الايرادات المحلية ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٨/٦
١٦٨	متوسط نصيب الفرد من قيمة الإعانات السيادية (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٩/٦
١٦٩	التحويلات المالية المركزية كنسبة من جملة الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠/٦
١٧٠	نسبة الانفاق المحلي إلى الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١١/٦
١٧١	متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الاستهلاكي (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٢/٦
١٦٩	موارد الصناديق الخاصة % من الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٣/٦
١٧٣	متوسط نصيب الفرد من موارد الحسابات والصناديق الخاصة (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٤/٦

مقدمة الدراسة

مقدمة

من المسلمات التي أقرت بها الأدبيات الإقتصادية، وجود علاقة طردية بين درجة اللامركزية ومستوى التنمية البشرية في أى دولة . فهناك ضرورة لتطبيق اللامركزية باعتبارها سبيل لتحقيق التنمية والإصلاح الذى يركز على وضع نظم جديدة فى المجتمع تحقق الشفافية والعدالة للأفراد .

ونتحقق اللامركزية فى إطار المؤسسات السياسية والإدارية والمالية والثقافية القائمة فى المجتمع، لذا فان تحقيق اللامركزية بكفاءة عالية ينبغى أن يتم بالاستفادة من عوامل القوة القائمة فى تلك المؤسسات، حتى يمكن تحقيق الاهداف المرجوه والتي تتمثل فى النهوض المستمر والمتواصل بمستويات الرفاهية والتقدم الإقتصادى والاجتماعى عن طريق تحقيق العدالة فى توفير وتقديم وتوصيل الخدمات بمستويات جودة مرتفعة الى الأفراد، وعن طريق تحقيق قدر أكبر من الشفافية يساغد على تعديل المسارات وعلاج أى انحرافات قد تظهر أثناء تنفيذ العمليات والأنشطة التنموية المتعددة .

خلال العقود الماضية ظهر إتجاه عالمى نحو المركزية الإدارية بتضييق أو إنقاص إستقلال سلطات الإدارة المحلية. ونتيجة لعجز الموارد المحلية اضطرت المحليات إلى الإعتماد على الإعانات المالية من الحكومة المركزية. غير أن الوضع تغير خلال السنوات الماضية واصبح هناك إتجاه عالمى للأخذ باللامركزية.

وقد ساعد على تعزيز التوجه نحو اللامركزية تداعى وسقوط الأنظمة الشمولية مما أدى إلى إثارة التساؤل حول الدور المركزى للدولة والمطالبه بعوائد أكثر مردودية وكفاءة من برامج الإنفاق العام، وبتقديم مستويات أفضل فى توفير وإنتاج الخدمات العامة وفى وضع الخطط الإنمائية، بعد ان أفتتعت الجماهير بأن المركزية والبيروقراطية المعيقة لاجهزة الدولة لا تؤدى إلا إلى هدر الموارد وإستنزافها وعدم إيصالها إلى الفئات الاجتماعية المستهدفة فى حين ان اللامركزية، إذا ما تم احكام تطبيقاتها وإخضاعها إلى الرقابه الشعبيه، تصبح الإطار والطريقه الأفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى إلى طموحات المواطنين المحليين، ويحقق مردودا اجتماعياً وفردياً مجزياً .

وفى مصر ونتيجة للمركزية الشديدة خلال عقود طويلة ازداد دور الحكومة المركزية، وبصفة خاصة في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالـتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... الخ، وقد اسفر هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية عن العديد من الفجوات والمشكلات التنموية، والتي كان من أهمها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الكثير من الشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما كانت قاصرة وبعيدة عن تلبية حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة.

وخلال السنوات الاخيرة تنبعت الحكومة المصرية لهذا الوضع وبدأت باتخاذ وتنفيذ سلسلة من الإجراءات التي استهدفت تحقيق تنمية إقليمية متوازنة، أو على الأقل التخفيف من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية السائدة، ومن أهم الإجراءات التي جاءت في سياق تبني أسلوب الإدارة اللامركزية ما يتم في مجال توزيع الاستثمارات بحيث يكون للمحافظات المرونة الكافية في توزيع استثمارات الخطة على المشروعات المختلفة طبقاً للاحتياجات الفعلية ومعدلات التنفيذ، وقد تم تفعيل لامركزية تخطيط ومتابعة هذه الاستثمارات عن طريق مشروعات البنية الأساسية من خلال دواوين عموم المحافظات، وتنمية القرى من خلال مشروعات الخطة العاجلة، ومشروعات التنمية الريفية المتكاملة (شروق).

وهنا يجدر التأكيد على إن أي تقدم أو نجاح على صعيد تطبيق سياسات الإدارة اللامركزية يعني - وبدون أدنى شك - فاعلية وتأثيراً أكبر للتخطيط والتنمية في حياة السكان على صعيد المساحة الكلية لمصر، لذلك فإن من الضروري المضي قدماً في تطبيق المزيد من الخطوات والإجراءات الإدارية اللامركزية، على أن يكون ذلك بشكل تدريجي مستمر لضمان السيطرة على أي آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة .

وتبنى لامركزية التخطيط والتنمية يُعتبر مطلباً أساسياً وشرطاً ضرورياً لضمان نجاح عمليات التخطيط بصورها وأشكالها المختلفة، ومن منطلق أن التنمية الإقليمية لا تتحقق من أعلى Top down فقط، بل يمكن أن تحدث من أسفل Bottom up ومن خلال مشاركة فاعلة للمجموعات السكانية المستهدفة بالتنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن عملية التنمية عموماً

والتنمية الإقليمية على وجه الخصوص معقدة ومتشعبة، وليس من السهل تخطيطها وتنفيذها ومتابعتها من المركز.

إن تطبيق اللامركزية بفاعلية فى مجال التخطيط والتنمية، يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة فى عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم ، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، مما يهيئ فرصاً أكبر لنجاح خطط التنمية الوطنية فى تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان فى جميع المناطق داخل الدولة، وهو ما يؤدي بدوره الى تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية وتحقيق التوازن الإقليمى.

وتعد اللامركزية المالية أحد المحاور الرئيسية لعملية التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية فى المجتمع وتعنى اللامركزية المالية تحويل سلطة ومسئولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى المحليات ، أو هي تنظيم تمويل هذه الخدمات والتحديد الأمثل للسلطات والمسئوليات المالية بين مختلف المستويات الحكومية ، وتشتمل اللامركزية المالية على العديد من الأبعاد التى تمثل مختلف التخصصات داخل المحليات والتى تتم داخل إطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات وما ينشأ عن ذلك من صافى اقراض أو اقتراض للمحافظة .

وانطلاقاً من فكر الحكومة المصرية لإعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات من الناحية الادارية والمالية فقد تم دمج وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط فى كيان واحد، مما يدعم من التوجه نحو اللامركزية، ولا بد من تفعيل هذا الاتجاه لأنه يساهم فى تدعيم نقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى المحليات، مما يساهم فى تحقيق رغبات واحتياجات المجتمع، بما يؤدي إلى كفاءة استخدام الموارد المحلية ويساعد على تحسين مستوى الخدمات المقدمة للسكان.

أ- أهمية الدراسة :

تتمثل أهمية الدراسة في كون الحسابات الإقليمية شرطا ومدخلا ضروريا لتحديد مدى التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية في مصر، إذ تتيح هذه الحسابات التعرف على البيانات والمعلومات التي تعكس مستوى وحجم التفاوتات فيما بين المحافظات المختلفة من الناحية المالية، كما تساهم أيضاً في التعرف على الهيكل الاقتصادي على مستوى المحافظات، بما يساهم في تحديد المزايا المختلفة لكل محافظة، وما يترتب على ذلك من تحديد الأولويات والبرامج الاستثمارية، وأيضاً دور المحافظات في رفع مستوى بعض الخدمات.

وتساهم دراسة الحسابات الإقليمية الاقتصادية على مستوى المحافظة في التعرف على الأنشطة والامكانات داخل نطاق الوحدات المحلية من خلال أبعاد مختلفة تتمثل في:

- الوضع الاقتصادي الراهن للمحافظة من حيث أهم الأنشطة التي تمارسها الحكومة
- حجم الإيرادات والنفقات على مستوى كل نشاط اقتصادي .
- حجم الأصول الرأسمالية والمالية للمحافظة .
- حجم الاعانات بأنواعها أو التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية ٠٠٠٠ الخ .

وتشكل هذه المتغيرات في مجملها الأساس الضروري لتحديد المدى المتاح للتوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية، وفقاً لتباين هذه المتغيرات من حكومة محلية لأخرى . وفي ضوء ذلك فإن إعداد وتركيب الحسابات الإقليمية على مستوى (المحافظات) يعد شرطاً ضرورياً للتوجه المنشود نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية، هذا فضلاً عن كون هذه الحسابات تساهم بشكل كبير في التعرف على الوضع الاقتصادي الراهن على مستوى كل محافظة وتقييمه، وذلك من خلال التعرف على حجم الإنتاج، المستلزمات الوسيطة، الاستهلاك الذاتي، الأجور الحكومية، الضرائب المدفوعة والمحصلة، التحويلات الجارية والرأسمالية، الاعانات الجارية والرأسمالية.

وتتيح هذه المرحلة التعرف على الامكانات الذاتية على مستوى كل محافظة، وحجم المساعدات التي تحتاجها حتى يمكنها الاستمرار في عملية التنمية الاقتصادية، بما يمكن من وضع الرؤى والسيناريوهات التي تستهدف تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للسكان على المستوى المحلي.

ب- مشكلة الدراسة :

لاشك ان دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى المرحلة القادمة يستدعى البحث عن كافة الطاقات المتاحة والكامنة للمجتمع واستخدامها، ومن بين تلك الطاقات امكانيات الوحدات المحلية فى عملية التنمية، فالوحدات المركزية لا تستطيع بمفردها التخطيط واستغلال كافة الطاقات المنتشرة على صعيد المساحة الكلية لمصر، ومن هنا كان توجه الحكومة المصرية إلى الأخذ بنهج اللامركزية، مما يتطلب معه إعادة صياغة خطط التنمية بشكل جديد يخرجها من شكلها التقليدى الذى يهتم فيه بالحسابات الكلية القومية لقصورها فى التعبير عن الامكانيات والاحتياجات الحقيقية لكل سكان ومناطق المجتمع المصرى، الى الأخذ فى الحسبان الحسابات الاقليمية والمحلية التى تساهم فى تعميق اللامركزية المالية للمحافظات، ويدعم من توجهها نحو اللامركزية لاصلاح الخلل التمتوى على صعيد المساحة الكلية لمصر.

ج- أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على واقع وقدرة ودور الحسابات الاقليمية فى تحقيق اللامركزية المالية فى مصر، من خلال دراسة مفهوم وملاح واسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدى أهميتها فى عملية التنمية المحلية، بالإضافة إلى التعرف على الوضع المالى والاقتصادى الراهن للمحافظات المصرية، التعرف على دور الدولة المالى والاقتصادى من خلال مساهمتها سواء من الناحية المالية (التحويلات السيادية أو الرأسمالية) فى كل محافظة من المحافظات. والمساهمة فى وضع رؤية مستقبلية لتفعيل التوجه نحو اللامركزية المالية.

د- منهجية الدراسة :

يستلزم تحقيق الأهداف المتعددة للدراسة إستخدام أكثر من منهج : الأول منهج وصفى تحليلى وينطبق على الجزء النظرى من البحث . أما الجزء التطبيقى فيستخدم منهج بحثى تحليلى يعتمد على نظام الحسابات القومية الصادر عن الامم المتحدة ١٩٩٣، والذى يقدم إطارا محاسبيا شاملا يمكن استخدامه فى أغراض التحليل الاقتصادى واتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، كما يقدم إطارا لشكل وحجم المعاملات والتفاعلات التى تتم داخل الاقتصاد (بين مختلف القطاعات الاقتصادية). ويقدم ايضا الافراد والمجتمع فى لحظات زمنية معينة. ونظرا لان التحليل فى البحث سوف يتم على المستوى الاقليمى (المحافظة)، فان ذلك سوف

يتطلب اجراء بعض التعديلات والمعالجات الخاصة التى تتناسب مع هذا المستوى من التحليل.

هـ- حدود الدراسة :

يتم فى هذه المرحلة إعداد وتركيب الحسابات الإقليمية على مستوى ٢٦ محافظة، بالإضافة إلى مدينة الأقصر، التى توضح بشكل تفصيلى الوضع الاقتصادى والمالى الراهن على مستوى كل محافظة، وشكل العلاقة الاقتصادية والمالية بين المحافظات والحكومة المركزية. بما يمكن متخذ القرار من وضع الرؤى والسياسيات التى تستهدف تحسين الوضع الاقتصادى المستقبلى لكل محافظة.

ويساهم هذا البحث فى تعميق مفهوم اللامركزية المالية، خاصة فيما يتعلق بمساءلة الحكومة فى جوانب الإنفاق المختلفة على المستوى المحلى، حيث تتسم السياسات المالية فى مصر ببعض السمات، لعل أهمها الدرجة العالية من المركزية فى مجال التمويل المحلى والخدمات المدنية والإدارية، وبالتالي تعتمد المحليات على التوجهات والقرارات التى يتم اتخاذها فى المستويات العليا للوزارات، ويرتبط ذلك بالرقابة المالية والنظم الإدارية والرقابية الموجهة بالقواعد التقليدية، مما ينعكس على نظم الموازنة التقليدية .

ولاشك أن الوصول إلى الحسابات الإقليمية قد يساهم فى تعميق المساءلة الداخلية من قبل المجتمع فيما يتعلق بالجوانب المالية على المستوى المحلى، مما يؤدى إلى إصلاح هياكل التمويل على المستوى المحلى، ويجعلها أكثر ارتباطاً بحاجات السكان، كما يساهم فى زيادة الشفافية، خاصة فيما يتعلق ببعض الأنشطة المالية الأكثر عرضه للفساد .

و- مكونات الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، تتناول الجزء الأول الإطار النظرى من خلال فصلين، يتناول الفصل الأول منها المركزية واللامركزية، حيث تتناول خلالها المفهوم والأبعاد والمزايا، وأثر اللامركزية على التنمية المحلية، والتحديات التى تحول دون تفعيل اللامركزية المالية ومقومات هذه اللامركزية. ويتناول الفصل الثانى التجارب الدولية فى اللامركزية المالية، وتتضمن هياكل النظم الحكومية المختلفة ودور كل من الحكومات

المركزية والمحليات فى رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات ومسؤوليات الإنفاق ومصادر الإيرادات بالإضافة إلى عرض تفصيلى لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية فى جمهورية صربيا .

أما الجزء الثانى فقد تناول بالدراسة التطبيقية لواقع اللامركزية المالية فى مصر من خلال الفصل الثالث الذى تناول الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلى وتضمن مصادر التمويل المحلى والموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر، وتقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى. والفصل الرابع الذى ركز على عرض لأهم ملامح اللامركزية فى مصر من حيث الهيكل التنظيمى للإدارة المحلية ومصادر تمويل المحليات وبعض ملامح اللامركزية فى نظام الإدارة المحلية بالإضافة إلى بعض التجارب التى حققت نجاحاً فى مجال اللامركزية والخطوات التى اتخذتها مصر نحو مزيد من اللامركزية .

أما الجزء الثالث فقد اهتم بقياس اللامركزية المالية على مستوى محافظات مصر، من خلال الفصل الخامس الذى تناول دراسة الحسابات الإقليمية فى المحافظات المصرية وحجم الإيرادات والنفقات والإعانات من الحسابات الختامية لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤. والفصل السادس الذى تناول بالعرض لأهم مؤشرات اللامركزية فى المحافظات المصرية، ويستند على صياغة مجموعة من المؤشرات لقياس اللامركزية، بشكل متكامل تأخذ فى الاعتبار قياس الأبعاد السكانية / المكانية والاقتصادية والاجتماعية، يتم من خلالها تحديد التفاوت فيما بين المحافظات، ومدى قدرة هذه المؤشرات على تحديد درجة اللامركزية، والقدرة على التوجه نحوها فى إطار زمنى معين، واهتم الفصل السابع بأهم التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل التوجه نحو اللامركزية المالية.

الجزء الأول
الإطار النظري

الفصل الأول
المركزيه واللامركزيه
(المفهوم والأبعاد .. المزاياء والآثار)

١ - المركزيه واللامركزيه (المفهوم والأبعاد .. المزايا والآثار)

١/١ المركزيه واللامركزيه .. المفهوم

تعنى المركزيه centralization تجميع جميع السلطات والإختصاصات فى يد سلطه مركزيه واحده، تعتمد على مؤسسة واحده أو عده مؤسسات على المستوى المركزى تتخذ القرارات وتترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل فى إطار القرارات التى اصدرتها وتحت إشرافها . أى ان هذه العلاقات تأخذ الشكل الرأسى من أعلى إلى أسفل من حيث إصدار التعليمات والتوجهات والقرارات وما يختص منها بالتمويل . أما العلاقات من أسفل إلى أعلى فتظهر فى شكل تقارير عن الإنجازات أو إستفسارات حول قرارات تصدر من أعلى . وقد تعطى المستويات الدنيا نوعاً من التفويض للسلطات لإتخاذ بعض القرارات غير ذات الأهمية لحل بعض المشكلات المحلية^(١)

وتُعرّف اللامركزيه Decentralization بأنها إطار تنظيمى لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة، يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزيه في اتخاذ القرار^(٢)، وبالتالي فهي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزيه وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزيه 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، ولا يعنى ذلك أن هناك انفصلاً كاملاً بين الوحدات المحلية والسلطات المركزيه، اذ ترتبط تلك الوحدات مع الوحدات الحكوميه المركزيه بقدر من العلاقات يسمح ويحافظ على وحدة الدولة من الناحية السياسية والادارية والجغرافية. ويتضح مما سبق ان اللامركزيه تعنى ايضا ان هناك تنازلاً من الحكومه المركزيه نتيجة رغبة صادقة لها - لصالح المجتمع - عن بعض سلطاتها لوحداث ادارية ادنى فى المستوى التنظيمى (الوحدات المحلية)، كما تعنى أيضا توزيع سلطه صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزيه وهيئات التخطيط الاقليمي، فهي العمليه التى تنقل بموجبها السلطات والعمليات التنفيذيه إلى هيئات حكوميه على المستوى المحلى، وهنا يجب التأكيد على ان مفهوم اللامركزيه كمشروع مجتمعي يقوم على المشاركة الشعبيه، ويتطلب إطار ومقومات سياسيه وتمويلية وادارية، بما يؤدي الى زيادة مستوى الرفاهة وتحسين جودة

الحياة، وذلك من خلال توسيع خيارات وافضليات السكان في المجتمع المحلي. ولللامركزية مستويات مختلفة منها التنازل والتفويض وعدم التركيز، فالتنازل هو نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة أو شبه مستقلة، أما التفويض فهو نقل مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى الإدارة المحلية بدون رقابة مركزية ولكن تخضع للمساءلة، أما عدم التركيز فيعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية إلى المستويات الأدنى من الحكومة.

٢/١ اللامركزية .. الأبعاد

في ضوء المفهوم السابق للامركزية، تتعدد أبعاد اللامركزية، فهناك اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية - شكل رقم (١/١).

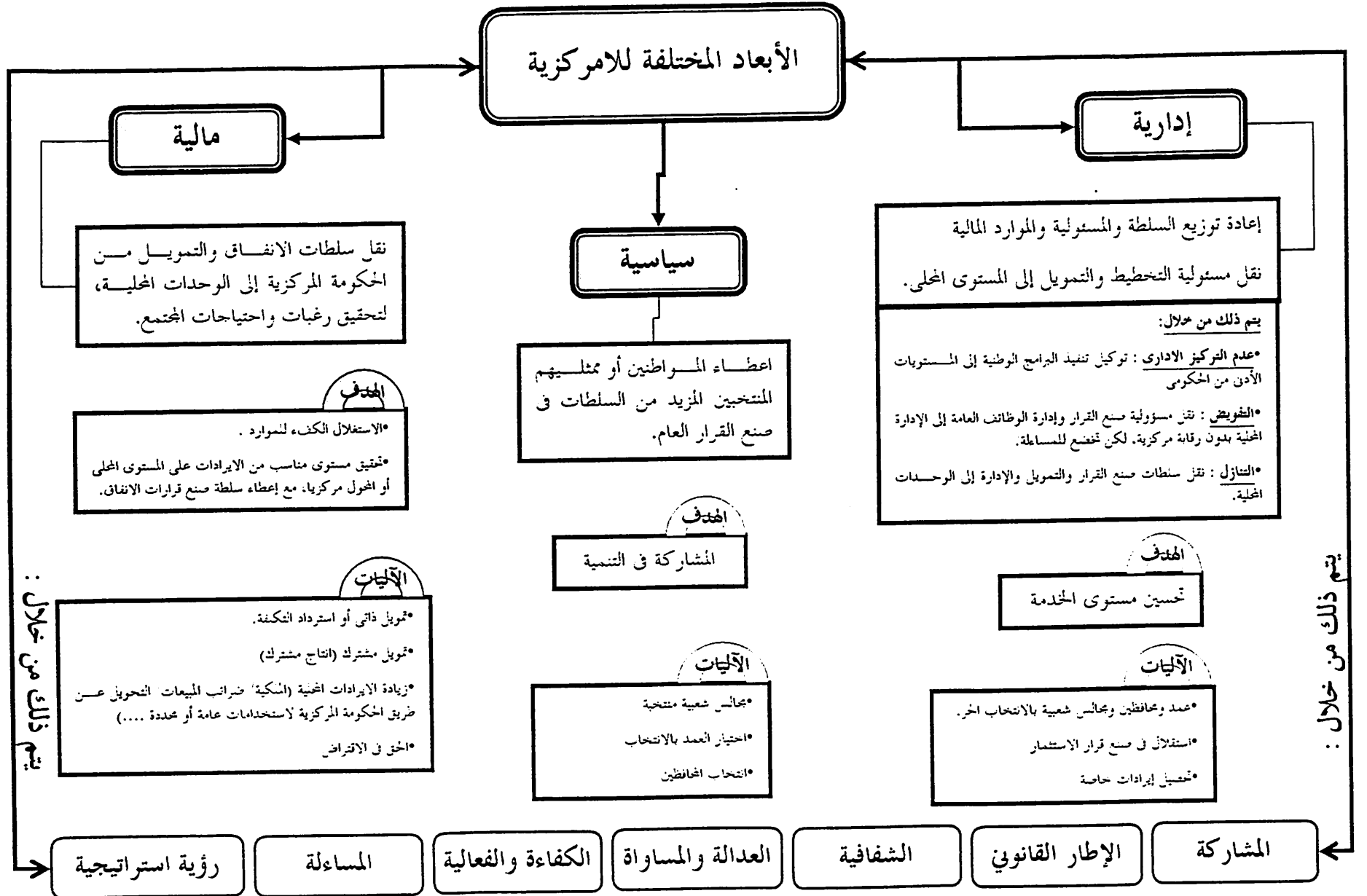
اللامركزية السياسية : وهي تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية في صنع القرار . فهي تهدف إلى زيادة المشاركة في التنمية من خلال إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار .

اللامركزية الإدارية: تنقل سلطه اتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في السلم الإداري من أجل الإستجابة لإحتياجات القاعده العريضه من المواطنين . وهي تهدف الى تحسين مستوى خدمه من خلال إعاده توزيع السلطه والمسئوليه ونقل مسؤولية التخطيط إلى المستوى المحلي.

اللامركزية المالية: اللامركزية المالية يقصد بها أن يتم إعطاء سلطة اتخاذ قرارات الإنفاق، وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية، حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية . ويمكن للامركزية المالية أن تساعد على تحفيز المنافسة التي تؤدي إلى تقديم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة، فهي تمنح صلاحيات أكبر في جمع وإنفاق الأموال مما يحقق إستخداماً أفضل للموارد. وتحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي أو المحول مركزياً، مع إعطاء سلطه صنع قرارات الإنفاق .

الامركزية الاقتصادية: تهدف إلى إطلاق حرية الإمداد بالسلع والخدمات إلى القطاع الخاص، وتعاون خلالها الحكومة والقطاع الخاص في الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية.

شكل رقم (١/١) الأبعاد المختلفة للمركزية



٣/١ اللامركزية .. لماذا ؟

لاشك أن ثورة المعلومات التي أتسع نطاقها على مستوى العالم، قد أسهمت في زيادة وعي الإنسان بحقوقه وزيادة مساحة وقنوات التعبير والتواصل لديه، فقد بدأ يراجع مدى جدوى نماذج الحكم وأنماط المشاركة الشكلية المتبعة، وتؤكد دراسة ميدانية موسعة أجريت على ٢٣ دولة نامية أن من وجهة نظر الشرائح الاجتماعية والمهنية المختلفة لتلك الشعوب أنه توجد أزمة واضحة في العلاقة مع أشكال الحكم، تتجلى في شكوى السكان من عمليات التجاهل الاجتماعي والسياسي وعدم المشاركة وانعدام المسائلة والفساد وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة^(٣). ولا تقتصر مثل هذه الدلائل على البلدان النامية فقط، فهناك دراسات أخرى أوضحت بأن الأزمة بين المواطن والدولة تتواجد كذلك في الديمقراطيات الغربية، حيث بدأت المشاركة السياسية التقليدية تتضاءل في مفعولها مما تولد عنها عدم ثقة المواطن بمؤسسات الدولة وتراجع عدد النخب الذين يدلون بأصواتهم في صناديق الاقتراع.

كما أظهرت نتائج دراسة ميدانية موسعة أخرى أجريت على ٤٠ دولة من دول الكومنولث أنه يوجد امتعاضاً متزايداً بين المواطنين وبين حكوماتهم وقلق متنامي بشأن الفساد وعدم الاستجابة إلى احتياجات المواطنين وضعف المشاركة الشعبية^(٤).

وفي بريطانيا أظهرت إحدى الدراسات الميدانية أن هناك عزوفاً متزايداً بين السكان عن المشاركة السياسية وأن انطباعات هؤلاء السكان نحو المؤسسات الحكومية تؤكد افتقارها إلى الالتزام بالديمقراطية الحقيقية، ولا تعكس آراءهم أو تستجيب لحاجاتهم، وهم يطالبون ببناء علاقات وآليات جديدة بين المواطنين والدولة تزيل هذه العزلة وتعكس المصالح المباشرة. وتدل دراسات ميدانية مماثلة أجريت في الولايات المتحدة على نتائج مماثلة بنفس الاتجاه، حيث تبين من خلال دراسات الرأي العام أن هناك تراجعاً في المشاركة المدنية وازدياداً في الفجوة بين المواطنين ومؤسسات الدولة^(٥).

وبدون شك فإن سياسات الإصلاح الاقتصادي (سياسات التكيف وإعادة الهيكلة) التي نفذت في كثير من البلدان النامية بتأثير من المؤسسات المالية الدولية قد لعبت دوراً هاماً في تعميق هذه العزلة المتزايدة بين المواطن والدولة، حيث أن تلك السياسات لم تأت بالنمو الاقتصادي المنشود والرفاه الاجتماعي الموعود، بل أدت إلى مضاعفات عديدة انسحبت بالدرجة

الاساسية على الفئات الاجتماعية العريضة ذات الدخل المحدود نتيجة للاقصاء الذي تعرضت له ولارتفاع التكاليف الاجتماعية لتلك الاصلاحات الاقتصادية التي انحسر نفعها على القلة.

أن حركة اللامركزية قد بدأت ونمت خلال السنوات الأخيرة من التسعينيات وحتى الآن، وقد تحولت تدريجياً لتصبح الاتجاه السائد لغالبية دول العالم، وفي الكثير من الدول النامية وبصفة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، إزداد دور الحكومات، في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الاساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل. وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكوميه إلى تركيز سلطه صنع القرار التتموى فى إيدى الحكومات المركزيه المتواجدة عادة فى عواصم دولها. وهذه القرارات المركزية تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان. وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنمويه عديدة كان من أهمها^(٦) :

- إزداد حده الفوارق الإقتصادية والإجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانيه، وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة، الأمر الذى جعل الكثير من الشرائح السكانيه فى كثير من الأحيان غير راضيه عن القرارات التنموية للحكومات المركزيه، نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين فى المستويات المكانية المختلفه .
- إرتفاع كثافة العمل وأعبائه على موظفى الحكومه المركزيه مما أدى إلى ظهور مساوئ البيروقراطية .
- عدم إمكانية الأخذ فى الإعتبار كافة ظروف وتطلعات السكان فى المحليات عند وضع السياسات وعدم الإستجابة إلى إحتياجاتهم وضعف المشاركة الشعبية، شكوى المواطنين من عمليات التجاهل الإجتماعى والسياسى .
- إنعدام المساءله والفساد .
- فشل كثير من خطط التنمية الاقليميه فى الدول بسبب الأساليب المركزيه المتبعة فى إدارة خطط التنمية .
- تضارب القرارات وعدم وضوحها بسبب التركيز الشديد للسلطه فى قمة الهرم الإدارى للدولة .

يتضح مما سبق أن هناك أربعة عوامل أساسيه تدعم اللامركزية^(٧) :

العامل الأول : " الوجوب " • ويستند إلى التحركات العالمية الحديثة : التجاره الحره، التكامل

السياسى والإقتصادى، الثورة العلمية والتكنولوجية، الخصخصة، ووفقاً لما سبق يجب أن تكيف الحكومات وظائفها طبقاً لهذه التحركات وبالتالي يجب أن تحقق اللامركزية، الإهتمام بالإحتياجات المحلية.

العامل الثانى : "عدم الرضا" حيث تركز الدراسات التطبيقية على الآثار السيئة والسابق ذكرها، والتي تتمثل فى التنمية غير المتوازنة، التوزيع غير المتوازن للموارد، عدم الإستجابة للإحتياجات المحلية، عدم وجود ديمقراطيه على المستوى المحلى، وبالتالي فإن حالة عدم الرضا تقتضى التخلص من المركزيه.

العامل الثالث : " الحاجة" فقد ظهرت إحتياجات محلية نتيجة للأوضاع التالية: أخذ معظم الدول بالإصلاح الإقتصادى، الإهتمام بالمشروعات الكبرى، ظهور الفقر، الإفتقار إلى الآليه الإداريه، ولذلك كان هناك حاجة ضرورية للامركزيه للتغلب على المشاكل السابقة.

العامل الرابع : " نحن نستطيع" وهو مايعنى إستطاعه الدوله تحقيق اللامركزيه وذلك يتم فى إتجاهين الأول يستند إلى الحركات التعاونيه، الولاء المجتمعى، المنظمات غير الحكوميه. أما الإتجاه الثانى فيواجه الأسئلة التالية: لماذا تخاف الحكومات من اللامركزيه وبالتالي تحرم مجتمعاتهم من مزاياها ؟ وأهم المخاوف لدى هذه الحكومات هى إنعدام التكامل بين المستويات المختلفه، عدم الكفاءه عند الإداريين على المستوى المحلى، وعدم الإستقرار والعنف.

٤/١ الأسباب العالميه والمحليه للتوجه نحو اللامركزية:

تبرز العديد من الأسباب العالميه والمحليه التى أدت إلى الأخذ باللامركزية فى إدارة التنمية، منها:

١/٤/١ أثر التطورات العالميه على العلاقة بين المحليات والمركزيات:

أدى توسع وتطوير الآليات المركزيه للدوله الحديثه وتطوير النظم الاقتصاديه إلى ظهور الوحدات الاقتصاديه العملاقه القادرة على احتكار العديد من القطاعات والأنشطه الاقتصاديه، ومع انتشار وسائل الاعلام والتطور والتقدم فى وسائل جمع المعلومات وتحليلها والتوسع فى التكتلات الاقتصاديه الدوليه والتكتلات الحضريه محليا، لم تفقد النظم المحليه سلطاتها فقط ولكنها خضعت وبشده لعوامل ضغط قوميه وأحيانا خارجيه تتعدى حدود الدوله الواحده^(٨)، ولقد أدى ذلك إلى أن تفقد المجتمعات المحليه هويتها وديناميكياتها، وفي بعض الاحيان انصهرت فى الهيكل الاجتماعى

الكلى للمجتمع، وكان يبدو للمراقب ان الوحدات المحلية عبارة عن وحدات ادارية كأى ادارة تابعة للمركزيات فالتدخل المركزى اخذ مدى واسع من التأثير على تنظيم وظائف المجتمعات المحلية سواء بالوسائل السياسية أو الاقتصادية بل وحتى بالاتجاهات الفكرية، ولقد استخدم العديد من الوسائل والأساليب لتقنين تلك الهيمنة على حياة المحليات منها على سبيل المثال ما يلي^(١):

- استخدام فكرة التنمية الإقليمية ليس بوصفها أداة للتنمية داخل المحليات، بل كأداة لبسط سيطرة الحكومة المركزية، مستخدمة في ذلك القوانين والقرارات التي تحمل الشكل الديمقراطي والتنفيذ البيروقراطي^(١٠).
- تدخل المركزيات باستخدام الوسائل الإدارية ومؤسسات الدولة، والضغط البيروقراطي في مجال التمويل المحلى، وتخطيط المدن، ومشروعات البنية الأساسية.
- وسائل وأساليب توطيد المشروعات المركزية والتي تمثل وسائل ضغط منظم على المحليات.
- الضغط المنظم والثابت للمدن العواصم على المدن الكبرى التي تؤثر على المدن المتوسطة أو الصغرى ويستمر هذا الضغط في تسلسله إلى التأثير على المناطق الريفية.

٢/٤/١ تحسين تقديم الخدمات ورفع مستوى معيشة السكان:

يعد تحسين تقديم الخدمات ورفع مستوى معيشة السكان من أهم الأسباب الدافعة إلى الأخذ باللامركزية محليا وعالميا، حيث يبرز دور اللامركزية فى مواجهة التحديات وزيادة الطلب على الخدمات العامة، وزيادة تطلعات الجمهور فيما يتعلق بنوعية الخدمات، ومن هنا تبرز منافع اللامركزية من حيث أنها تتسم بـ:

- تحسين الكفاءة الإدارية والاقتصادية في تخصيص الموارد وفقا للاحتياجات المحلية.
- الشفافية، حيث توجد صلة واضحة بين ما يسدده دافعو الضرائب وبين مستوى الخدمات المقدمة محليا.
- محاسبة السلطة: يمكن تحسين الكفاءة من خلال ضمان أن يكون المسؤولون المنتخبون ديمقراطيا مسؤولين أمام الناخبين.
- حشد ورفع مستوى مشاركة المواطنين ضمن المؤسسات المحلية مما سيدعم عملية اتخاذ القرار والعملية الديمقراطية.
- تدعيم الديمقراطية عبر تقريب مستوى اتخاذ القرار من المتأثرين بالخطوات التي تتخذها الحكومة.

- استغلال الموارد المتاحة للتنمية في المحليات، واستخدامها بالشكل الذي يساعد على رفع مستويات المعيشية والرفاه للسكان على امتداد أجيال متعاقبة، وبما يحقق استدامة التنمية.
- تحسين تقديم الخدمات وتلبية مختلف احتياجات المواطنين إذا كان من يقدمها هم المسؤولون المحليون الذين تتوافر لهم معلومات أفضل عما يريده السكان.
- إمكانية المساءلة العامة، حيث تتسم اللامركزية بإمكانية المساءلة العامة إذا كانت الحكومات المحلية خاضعة للرقابة الديمقراطية، وفي هذه الحالة ينبغي أن يتسنى للمواطنين التأثير على القرارات التي تتخذها مجالس الحكومات المحلية المنتخبة.

٣/٤/١ انتشار وسائل الاتصال وتنوع أساليبها ومصادرها:

لقد أتاحت وسائل الاتصال الكثير من المعلومات عن الحياة اليومية للشعوب والمجتمعات المحلية أمام بعضها البعض، حيث أسهمت ثورة المعلومات، في اتساع الوعي المعرفي لدى شعوب، حيث أصبح تبادل المعلومات والخبرات والثقافات بين دول العالم من الأمور الميسورة، مما أدى إلى اتساع قنوات التعبير والاتصال، وزيادة الوعي لدى كافة السكان بحقوقهم وحرية التعبير عن آرائهم، ونتيجة لذلك فقد تولدت لدى المواطنين قدرات جديدة لمراجعة اوضاع مجتمعاتهم والتمكن من طرح بدائل مغايرة للحكم، تساهم في تحسين الخدمات وتحقيق الرفاه للسكان. وبطبيعة الحال، فإن ماضعاف من تلك الاعباء هو الزيادات السكانية المتسارعة، والتي ادت الى زيادة الطلب على الخدمات في الوقت الذي لم تنمو فيه الموارد لدى الدول بنفس المعدل، الامر الذي جعل خيار اللامركزية والعمل الجماعي والشاركة مع القطاع الاهلي هو الافضل لتنمية الموارد المحلية وتوزيع الاعباء واعفاء الدولة من لعب دور الممول والمجهز والموفر للخدمات في آن واحد .

٤/٤/١ تبني سياسة الخصخصة:

لقد أدى تبني العديد من دول العالم لسياسة الخصخصة إلى تغيير في دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذاب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين، والتعاقد مع القطاع الخاص، كما أصبحت مسؤولة عن صنع القرارات، وتوليد الإيرادات والإنفاق.

٥/٤/١ العولمة وثورة المعلومات:

يبرز دور العولمة وما أفرزه من مناخ أسهم في التأثير على عوامل وأنماط الانتاج، أدى إلى توفير بيئة ملائمة، وساعد على إزاحة الكثير من المعوقات والمحددات التي كانت تحد من الحيوية للوحدات السياسية والاقتصادية الصغيرة داخل الدول النامية، فقد أصبح للمدن والمحليات وبؤر النمو داخل الدول دوراً فاعلاً وحيوياً أكثر من ذي قبل، مما أدى إلى زيادة حصتها من الناتج الاجمالي المحلي زيادة ملحوظة. ولعل العامل المساعد الذي قدمته العولمة وثورة المعلومات بهذا الشأن هو ان التنمية لم تعد معتمدة على نمط التصنيع الثقيل والذي لا تقدر الوحدات الاقتصادية والسياسية الصغيرة على تولي مهامه عادة، بل على المعرفة وعلى تنمية رأس المال البشري الذي يمكن تطويره ضمن اصغر الوحدات السياسية والاقتصادية. وقد فرضت قوى العولمة ضغوطاً على البنى الاجتماعية للدول النامية والمتقدمة على حد سواء، مما تطلب ضرورة تطوير استراتيجياتها التنموية ورؤاها المستقبلية لمواجهة تلك التحديات .

٦/٤/١ التحضر السريع في الدول النامية:

لقد تزايدت الحاجة إلى الخدمات المحلية والبنية الأساسية بسرعة مع النمو السكاني الحضري، الأمر الذي فرض أعباء متزايدة علي القدرات المالية للحكومات من ناحية، ومن ناحية أخرى، ساعد الاقتراض الشديد في أواخر السبعينيات والتراجع الاقتصادي في أوائل الثمانينيات علي عدم قدرة العديد من حكومات الدول النامية علي الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلي المواطن المحلي. ولذلك، كان الاتجاه إلي اللامركزية المالية كوسيلة لإشباع المطالب المتنامية وتخفيف الضغوط المالية علي الحكومات المركزية، ومن ثم أصبحت المحليات في حاجة إلي البحث عن مصادر جديدة للإيرادات مثل التمويل الذاتي واسترداد التكلفة، والتمويل المشترك والإنتاج المشترك، وزيادة الإيرادات العامة البلدية، والتحويلات بين الحكومات، وتوسيع وزيادة القدرة علي الاقتراض.

٧/٤/١ على المستوى المحلي (مصر)

تبرز أهمية التوجه نحو اللامركزية على المستوى المحلي (مصر) لمواجهة المشاكل الناجمة عن عدم الاهتمام بالحيز المكاني وتقسيماته في فترات زمنية سابقة انعكست آثارها على الحاضر، فقد أسهمت سياسات التنمية التي انتهجتها مصر في الستينيات من القرن الماضي في تركيز الأنشطة حيزياً في مناطق وأقاليم محدودة خطط لها وتدخل في توطينها مؤسسات مركزية

تخضع لنظام سياسي يميل نحو المركزية بما يتفق وظروف تلك الفترة التاريخية في مصر، حيث ركزت تلك السياسات على مشاكل وظواهر اجتماعية واقتصادية وسياسية كلية، أسهمت في إحداث الكثير التغيرات الإيجابية على المستوى الكلي كان لها أيضا بعض الانعكاسات الإيجابية على المستويات الجزئية (المحلية)^(١١)، وما لا يمكن أيضا تجاهله أن هذه التغيرات الكلية كان لها آثار سلبية على الغالبية العظمى من المحليات، فعلى سبيل المثال، لم يكن الاهتمام بالصناعة يواكبه اهتمام بتوزيع عادل لها بين المحافظات المختلفة مما أثر أيضا على توزيع البنية الأساسية الأمر الذي أثر على زيادة الفوارق بينها، مما ساعد على وجود تيار هجرة شديد في المناطق التي لم تحظى باهتمام الحكومة المركزية، أدى إلى ظهور قليل من مناطق الجذب والكثير من مناطق الطرد على السواء، وقد نتج عن ذلك حدوث خلل تنموي على المستوى المحلي، مما أدى إلى وجود مشكلات كثيرة في مختلف المحافظات المصرية ناتجة عن ضعف استخدام الحيز المكاني المصري كعنصر تنموي، نذكر منها ما يلي:

- وجود فروق واضحة بين المحافظات المأهولة بعضها البعض وبالذات بين المحافظات الحضرية والريفية، مع تجاهل شبه تام للأقاليم الصحراوية، الأمر الذي كان يطرح بعض مشكلات العدالة والتوزيع على المستوى القومي.
- وجود خلل في التوزيع المكاني للهيكل الإنتاجي، الأمر الذي نتج عن الاهتمام بتوطين المشروعات للحصول على أكبر عائد اقتصادي مباشر ممكن، بصرف النظر عن الآثار الاجتماعية والبيئية على المدى الأبعد.
- عدم استغلال الأرض المصرية الاستغلال الأمثل وتركز السكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في حيز ضيق لا يزيد عن ٦% من مساحة مصر الكلية - الأمر الذي أضر تماماً بالرقعة المنزرعة، الأمر الذي أدى إلى الاعتماد على الخارج للحصول على الغذاء.
- واجهت المحافظات الحضرية الكبرى وبالذات القاهرة والإسكندرية عديد من المشاكل الاجتماعية الناتجة عن تكديس السكان بسبب الهجرة من الأقاليم المختلفة إليها.
- أثّرت كثيراً بعض القضايا المتصلة بالأمن القومي المرتبطة بضعف التواجد السكاني في المحافظات الحدودية، خاصة بعد حرب ١٩٦٧ وفي أعقاب حرب ١٩٧٣، وثار حالياً بعد الحوادث الإرهابية في دهب ومن قبلها طابا وشرم الشيخ.

٥/١ اللامركزية ... المزايا:

هناك عديد من المزايا يمكن أن تحققها اللامركزية في مجال تطوير مجالات إدارة المجتمع، نذكر البعض منها على النحو التالي:

- توفر الإدارة المحلية مجالاً أفضل لتقديم الخدمات، وتضع المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول يد السكان الذين تخدمهم. كما أن الحكومات المحلية تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية ومشاركة أكبر للسكان^(١٢).
- تؤدي إلى زيادة فرص الإرتفاع بمستوى الرفاهة، وتوسيع خيارات وافضليات الفرد في المجتمع المحلي .
- تحقق تنمية إقليمية متوازنة وتخفف من حدة الفوارق الإقليمية .
- تؤدي إلى إرتفاع كفاءه توظيف الموارد، ويرجع ذلك إلى قرب الإدارة اللامركزية من المجتمعات المحلية وتكون أكثر إستجابة لأولوياتهم فيما يتعلق بإحتياجاتهم بالمقارنه بالإدارة المركزية، وهو ما يضمن تلبية هذه الإحتياجات .
- إرتفاع كفاءه الانتاج والتسويق بسبب تفعيل آليات المساءله والمحاسبه، وزيادة الكفاءه الفنيه في تقديم الخدمات بالإضافة إلى الحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي .
- يسمح نظام اللامركزية بدور مؤثر للعاملين في مجال إداره المحليات كما يسمح لهم بوضع السياسات التنمويه على المستوى المحلي وتنفيذها، وهو يعنى أن تسمح للمحليات بدور تخطيطي في إطار الأهداف العامة للمجتمع القومي والمحلي بجانب دورها التنفيذي.
- تساعد على وضع الأهداف المحلية بوضوح، فضلاً عن تقليلها من عدد الموظفين على المستوى المركزي^(١٣)
- تعطى فرصه للمحليات لحل مشاكلها بكفاءه أكثر من حلها من قبل الحكومه المركزية .
- تعمق الديمقراطية من خلال تفعيل مشاركة المواطنين في إداره شئونهم المحليه وتفعيل دور المحليات .
- تخفيض البيروقراطية والفساد وتحقيق الحكم الرشيد وزيادة قدره على المحاسبه .
- تحسين قدره المحليات في تحديد الإحتياجات وترتيب أولوياتها، والمنافسه بين الوحدات المحليه والاهتمام بكفاءه تقديم الخدمات وكذلك مساهمتهم في المسئولية نحو الصيانه والحمايه للأصول الإنتاجية.

يتضح مما سبق أن اللامركزية تحقق تحسناً ملحوظاً في جودة الخدمات الأساسية (صحة، تعليم، مرافق ٠٠٠) وإستقرار إقتصادي ورفع مستوى معيشة الأفراد وتقوية الدور التنموي للمحليات كما أنها تعمل على زيادة مشاركة المواطنين في إدارة الأمور العامة وإيجاد قيادات جديدة قادرة على المشاركة وتولي المناصب العامة مع زيادة روح الإلتزام وتأكيد قيم المحافظة على الملكية العامة. وهذا يتيح تفرغ للحكومة المركزية لأعمال التخطيط والتطوير والإبتكار والتصدى للقضايا الكبرى فضلاً عن تحقيق الرقابة الشعبية كعنصر مهم في محاربه الفساد والحد من البيروقراطية والفساد الإداري وسرعه الإنجاز وترتيب الأولويات طبقات لرغبات السكان^(١٤)، وفي هذا الصدد يجب التأكيد على الآتي:

٦/١ أثر اللامركزية المالية على التنمية المحلية :

تختلف الهياكل والبنى السياسية و الإدارية بين دولة وأخرى، وبالتالي لا يوجد نموذج نمطي متفق عليه للامركزية، وهو ما يعطى الدول مرونة ومساحة كبيرة في تحقيقها في إطار بناءها ومؤسساتها القائمة، ومن ثم فإن تحقيق اللامركزية ينبغي أن يتم بالاستفادة من عوامل القوة في النظام حتى يمكن تقليل العبء المحتمل لعملية التحول.

مما لا شك فيه أن اللامركزية بتعدد أنواعها وإشكالها ومظاهرها تتعدد أيضاً وتتشابه آثارها، إلا أنه يمكن رصد المحاور الأساسية لتأثير اللامركزية على التنمية المحلية، حيث يقوم مفهوم اللامركزية كمشروع مجتمعي على المشاركة الشعبية، ويتطلب إطار ومقومات سياسية وتمويلية وإدارية، بما يؤدي إلى زيادة مستوى الرفاهة، وذلك من خلال توسيع خيارات وإفضليات سكان المجتمع المحلي، بما يؤدي إلى تحسين جودة الحياة، وبحيث يؤدي إلى تحقيق الآتي :

١/٦/١ زيادة كفاءة توظيف واستخدام الموارد :

الإدارة اللامركزية قادرة أكثر من نظيرتها المركزية على التحكم في البيئة والآليات اللازمة لتعظيم استخدام الموارد والحد من هدرها، حيث يمكن من خلال التخطيط على المستوى المحلي إجراء تقديرات حقيقية ودقيقة لحجم الطلب المحلي على السلع والخدمات، وهو ما يعني إن هذه الإدارات بقربها من الجماهير تصبح أكثر قدرة على تشخيص الإمكانيات المحلية وفهم طبيعة ونوعية خيارات السكان المحليين وتفضيلاً تهم وبالتالي فهي الأقدر على صياغة خطط وبرامج ومشروعات تستجيب للتمايز بين المحليات، والأقدر على تطوير الإمكانيات المحلية وضمان استدامة التنمية، وتأكيد قيم المحافظة على الملكية العامة، وتسمح هذه الميزة النسبية للإدارات

المحلية بالتغلب على حالة التردى فى الخدمات العامة . كما يتيح للأفراد حرية اكبر للانتقاء والاختيار، والضغط على الإدارات المعنية لتحسين هذه الخدمات وفقا لاختيارات الناس وألا تفقد ثقة المواطن. وهذا بلا شك يتيح إعادة ترتيب الاولويات وفق احتياجات المجتمع المحلى وتعظيم العائد من الموارد المتاحة .

وتعتبر مشاركة المجتمعات المحلية فى تحديد اولوياتها وتعزيز حريتها فى تخصيص الاستثمارات العامة على مختلف الخدمات العامة أمرا أساسيا لإجراء إصلاحات ترمى إلى تحقيق لا مركزية مالية تعزز من الرفاهية^(١٥).

٢/٦/١ زيادة الكفاءة الإنتاجية :

تؤدى اللامركزية بالمعنى الواسع إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية، وتحسين نوعية الخدمات المحلية، وزيادة الفاعلية والسرعة فى الانجاز، وحسن ترتيب الاولويات طبقا للرغبات الشعبية، وتفعيل آليات المساءلة، والمحاسبة، ومحاربة الفساد^(١٦)، والحد من الروتين، والإجراءات البيروقراطية المعقدة وتطبيق مبدأ الشفافية فى المعاملات والحد من مظاهر الفساد الادارى والمالى وإرجاع البرامج والمشروعات إلى حسابات التكلفة والعائد عند وضع الخطط المحلية، وهنا تلعب المشاركة الشعبية الحقيقية دور فاعل فى هذا الإطار حيث تكون الجماهير على وعى تام بكيفية توظيف الموارد واستخدام المال العام وأفضليات إنفاقه، ومعرفة ما يتم التخطيط له من برامج ومشروعات محلية، وبالتالي قدرة اكبر على مراقبة ومتابعة عملية الإنجاز بصورة أكثر التصاقا، وصدقا ومقارنة بالخطط المركزية المفروضة من أعلى.

حتى يمكن أن تلعب اللامركزية دورا حقيقيا فى تحسين عملية تخصيص الموارد العامة ، على الحكومة أن تدعم الاستقلال المالى لوحدات الإدارة المحلية وفقا لقواعد محددة للأئفاق العام ، ودعائم مؤسسية مستقرة ، ولكن يجب أن يتم ذلك تدريجيا حتى نضمن أن تكون الأطراف الفاعلة مؤهلة تأهيلا جيدا لان تلعب الأدوار المحددة لها فى ظل هيكل جديد من المؤسسات والحوافز .

٣/٦/١ زيادة الكفاءة الفنية :

تقليص القيود البيروقراطية، واختزال الوقت، والتركيز على استخدام الموارد المحلية، وإحداث التطوير المؤسسي، والمعرفي، والتقني، ووضع نظم الاسترداد الجماعي والفردى لتكاليف الخدمات الاجتماعية والفنية، كل هذا يخفض تكلفة وحدة الخدمة، ويزيد الكفاءة الفنية بزيادة التحكم فى كيفية استخدام وتوظيف الموارد بصورة مستقلة مما يزيد ويعزز جهود الاعتماد على النفس وحشد الموارد الذاتية، وهو ما يزيد من قدرة الجماهير على المراقبة والمتابعة، أيضا اللامركزية قادرة على أن تجعل الخدمات العامة أكثر استجابة للطلب المحلى وهو ما يمكن أن يؤدي إلى زيادة استعداد الأفراد على المساهمة فى دعم هذه الخدمات أو دفع مقابل لها، أيضا تحقق اللامركزية تحسنا ملحوظا فى أداء ووجود وجودة الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ومرافق عامة وزيادة الكفاءة والفاعلية فى تقديم الخدمات العامة .

٤/٦/١ تحقيق العدالة الاجتماعية :

يجب أن تتسم التنمية المحلية بعدالة توزيعية مبنية على أسس قياسية مثل التفاوت فى المستويات الاقتصادية والاجتماعية للمحليات ، لذلك يجب على الحكومة المركزية بذل الجهد لإعادة توزيع الموارد على المناطق الفقيرة حتى لا تؤدي اللامركزية إلى درجة اكبر من الظلم الاجتماعي.

وعن كيفية تحقيق العدالة داخل المحليات فان هذا يمكن أن يأتي من خلال سياسات الإنفاق العام، والتوجه نحو تقليص الفجوات التنموية فى أكثر المناطق فقرا وحرمانا ، أيضا توزيع الميزانيات وتقييد نسب صرفها على بنود الإنفاق المختلفة تجنباً للإنفاق على مشروعات استعراضية أو خدمية كمالية تزيد من تدنى مستوى العدالة الاجتماعية، كما يمكن أن تلعب السياسات الضريبية^(١٧) على المستوى المحلى دورا فاعلا فى تحقيق العدالة وتجنب مظاهر الظلم وعدم الإنصاف خاصة إذا ما خضعت للتسييس والميل تجاه مصالح النخب على حساب الفقراء- وهنا يجب إدراك أن وقوع غالبية الأعباء الضريبية على الفقراء من خلال الرسوم على الخدمات العامة والضرائب المحلية دون موازنتها بتغيرات ضريبية أخرى فان ذلك سيقبل من العدل الاجتماعي .

اللامركزية لا تحل مشكلة العدالة بين المناطق الجغرافية التي تتفاوت في مواردها وربما تزيد التفاوتات الاجتماعية، ولكن ذلك يأتي في مقدمة مهام الحكومة المركزية التي تعمل على توزيع الموارد مركزيا انحيازاً للمناطق المحرومة.

٥/٦/١ تحقيق المشاركة الشعبية وتعميق الديمقراطية :

تؤدي اللامركزية إلى تعميق الديمقراطية، وزيادة مشاركة المجتمع المدني بكل مجموعاته في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبصفة خاصة المجموعات المهمشة مثل المرأة والفقراء في الريف والحضر^(١٨)، فضلا عن تمثيل اكبر للنخب المحلية والأقليات، والجماعات الثقافية، والعرقية، والدينية، والسياسية المختلفة في صنع القرار مما يتيح لهم دور، وفرصة اكبر للمشاركة في الشؤون العامة وفي صناعة القرار خصوصا فيما يتعلق بتوزيع أكثر عدالة للموارد^(١٩)، وترسيخ الانتماء والإحساس بالمواطنة واستشعار المسؤولية العامة^(٢٠). وهو ما يعنى الاتجاه نحو تقوية الديمقراطية بدرجة اكبر، مما يؤدي إلى خلق قيادات جديدة قادرة على المشاركة وتولى المناصب العامة، زيادة روح الانتماء^(٢١).

وتشير خبرة التطبيق في مصر إلى ضرورة تحقيق وتفعيل دور الرقابة الشعبية باعتبارها عنصرا هاما في محاربة الفساد، وان يصبح حق الاستجواب لأعضاء المجالس الشعبية وفقا لشروط موضوعية لترشيده استخدام هذا الحق والاتجاه به نحو المصلحة العامة.

ليس من المنطقي أن نتصور أن مجرد نقل المسؤوليات وتطبيق اللامركزية سيؤدي إلى المشاركة والفاعلية فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية والتنمية علاقة شديدة التعقيد.

٦/٦/١ تخفيف العبء عن الحكومة المركزية:

في ظل نظام اللامركزية المقترح سيتغير الدور الحكومي فبدلاً من أن تتحمل الحكومة وحدها مسؤولية تقديم وإدارة الخدمات العامة سينتقل دورها في صياغة السياسات ووضع القواعد التنظيمية، وسيتم ترجمة الغايات القومية إلى أهداف محددة تسعى إلى ترسيخ المنافسة وتحقيق اقتصاديات النطاق، والتأثير على السلوك الاجتماعي، بما يحقق الغايات التنموية أيضاً تفرغ الحكومة المركزية لأعمال التخطيط والتطوير والابتكار والتصدي للقضايا الكبرى يدفع بالقطاع الحكومي إلى عمل أكثر شفافية ومسؤولية تجاه الاحتياجات والرغبات المحلية خصوصا تجاه

العمل على تخفيض الفقر، وترفع عن كاهل المسؤولين فى الوزارات المركزية الكثير من المهام الروتينية مما يجعلهم أكثر تفرغا للتركيز فى السياسات، أيضا سوف تؤدى اللامركزية إلى الحد من البيروقراطية والفساد الإدارى وتحقيق الاستقرار الاقتصادى ورفع مستوى معيشة الأفراد، تقوية الدور التنموى للمحليات مما يخلق حالة من التنسيق والإبداع على مستوى وحدات الدولة .

٧/٦/١ التنمية المؤسسية :

إذا كانت اغلب التطبيقات فى خبرة اللامركزية فى البلدان النامية لم تقود إلى الأهداف والغايات المنشودة، ولم تؤدى بالضرورة إلى توظيف أكفأ للموارد ورفع مستوى الإنتاجية وتعزيز الكفاءة الفنية أو خفض التكلفة والهدر والقضاء على الفساد الإدارى والمالى . ومن ثم يظل السؤال مطروحا متى تحقق اللامركزية منافع حقيقية عند التطبيق ؟ وما هى عوامل إنجاح التجربة ؟ وهنا تظل الإجابة رهنا بالقدرة المؤسسية، بمعنى توفير البناء المؤسسى وإخضاع اللامركزية إلى شروط مؤسسية فاعلة فى إطار مشاركة مباشرة للجماهير، وإتباع التدابير الفاعلة التى تضمن الضبط المالى ووضع الميزانيات المدروسة لكل وحدة محلية، ويجدر الإشارة إلى أن نجاح اللامركزية المالية يتحقق ببناء هياكل مؤسسية مالية وإدارية قوية وفى الاتجاه آخر تؤدى اللامركزية إلى إدارة ذاتية ومؤسسات قوية .

٧/١ - اللامركزية والتخطيط الإقليمى

التخطيط الإقليمى فى ظل اللامركزية يجب أن يعنى تفعيل المشاركة الشعبية^(٢٢)، ودور المجموعات المستهدفة فى عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل Planning from below (القرية، المدينة، المركز، المحافظة، الإقليم، الدولة)، أو تخطيط بالاقليم وليس تخطيط للاقليم كما هو الحال فى أسلوب التخطيط من أعلى Planning from above .

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية فى مجال التخطيط والتنمية الإقليمية يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم نظرا لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة فى عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم، كما توفر دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرصة نجاح لخطط التنمية الوطنية فى تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان فى جميع مناطق الدولة،

ويسهم ها النجاح فى تحقيق التوازن الاقليمى وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية وتلك الإقليمية وذلك على اعتبار ان توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها فى مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه ، ومن هنا جاءت الأسباب التى دفعت كثير من الدول إلى تطبيق التخطيط الإقليمى اللامركزى .

شروط تواجد تخطيط إقليمي لامركزى فاعل ومؤثر :

- توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلّى عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنمية لصالح هيئات تخطيط إقليمية .
- وجود هيئات إقليمية محلية قادرة على تحمل وتنفيذ المسؤوليات الجديدة .
- تطبيق التخطيط الإقليمى اللامركزى الشامل، (لامركزية إدارية + لامركزية مالية + لامركزية سياسية).
- ضرورة وجود دور واضح ومحدد فى الإدارة الإقليمية للهيئات والجمعيات الأهلية.
- ضرورة بناء وعى وثقافة سياسية لدى سكان المحافظات من قبل الحكومة المركزية عن مفهوم وأهمية وأهداف الإدارة اللامركزية .
- تزويد هيئات التخطيط الإقليمية بحاجاتها من البنية التحتية والكفاءات التى تمكنها من إنجاز مهماتها بكفاءة .

٨/١ اللامركزية والمشاركة

تعنى المشاركة^(٢٣) فى عملية التنمية فى ظل اللامركزية إشراك جميع أصحاب الشأن^(٢٤) بصورة متساوية ونشطة فى صياغة سياسات التنمية واستراتيجيتها، وفى تحليل وتخطيط وتنفيذ ورصد وتقييم أنشطة التنمية، ويتعين من أجل إتاحة الفرص لتحقيق تنمية عادلة، تمكين أصحاب الشأن المحرومين من زيادة مستوى معارفهم وتأثيراتهم وسيطرتهم على سبل معيشتهم بما فى ذلك مبادرات التنمية التى تؤثر فيهم.

أيضا ينظر إلى المشاركة فى التنمية على أنها جهد منظم يحدث داخل المؤسسات والمنظمات لزيادة حصول أصحاب الشأن على الموارد والسيطرة عليها، وما يتصل بذلك من صنع القرار الذى يسهم فى تحقيق سبل معيشة مستدامة، كما ينظر إلى المشاركة على أنها عملية

تكرارية تؤدي الى عملية متواصلة من إعادة تكييف العلاقات بين مختلف أصحاب الشأن فى المجتمع بغرض زيادة سيطرتهم على المبادرات الإنمائية التى تؤثر فيهم .وبصفة عامة فان المشاركة عنصر اساسى لا غنى عنه فى استدامة مبادرات التنمية فهى يمكن أن تؤدي إلى :

- الارتكاز على الإمكانيات والقدرات المتوافرة .
- زيادة الشعور بالملكية من جانب الشركاء.
- زيادة الالتزام بالأهداف والنتائج.
- الاستدامة الاجتماعية طويلة الأجل .
- زيادة القدرات والجهود الذاتية .
- قيام مؤسسات وعلاقات بين الشركاء أكثر قوة وديموقراطية .

وتعد مشاركة السكان فى التخطيط ضرورية لإيجاد درجة معقولة من الرضا والثقة حول الخطط، وتوليد الحماس الضرورى للتنفيذ والمتابعة، ولابد من مشاركة شركاء التنمية فى كافة مراحل العملية التخطيطية : تقييم الوضع، تحديد المشكلات، تحديد الاحتياجات التنموية، ترتيب الأولويات، إعداد الخطط، التنفيذ، متابعة وتقييم الخطط.

وفيفد التخطيط بالمشاركة فى :

- إعداد خطط نابعة من الاحتياجات الفعلية .
- يساعد على تبنى خطط أكثر واقعية .
- يساهم فى بناء قدرات المجتمع المحلى عن طريق إشراكه فى مراحل التخطيط .
- مؤازرة وتبنى ومتابعة الخطط من قبل المجتمعات المحلية نتيجة إحساسهم بأن الخطط تعبر وتنبع من احتياجاتهم .
- يساعد فى الحصول على دعم الجهات المانحة .

إن نجاح الموائمة بين لامركزية التخطيط والمشاركة يتطلب وجود اقتناع لدى المخططين وصناع السياسات بأنهم لا يحتكرون الحكمة والآراء الصائبة، وأن لدى السكان غير المتخصصين طاقات للإبتكار والإبداع.

٩/١ - التحديات التي تحول دون تفعيل اللامركزية

توجد الكثير من التحديات التي تقف حجر عثرة أمام تفعيل اللامركزية، منها:

١/٩/١ - توفر المعلومات والدراسات :

تتطلب لامركزية التخطيط توفر المعلومات الكافية والدراسات العميقة على واقع المحليات للتعرف على المشاكل المحلية، فلا يوجد في مصر برنامج بحثي متكامل منظم تم تطبيقه لتنمية الأقاليم المصرية سواء المأهولة منها أو غير المأهولة. وحتى السؤال المرتبط بدور ووظيفة الحيز المكنى المصرى لم يتم النظر اليه سواء من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية أو التنظيمية. حقيقة هناك بعض الدراسات قد تناولت جوانب من مشكلة الحيز المكنى المصرى ولكن بصورة جزئية غير متكاملة وما تم من دراسات بصورة متكاملة كان وصفا للحيز الجغرافى وباقي الدراسات الأخرى دارت حول تنمية منطقة معينة او البحث عن مشاكل منطقة أخرى. وبسبب النقص في هذه الدراسات اصبح هناك مشكلة حقيقية في توضيح الآلية التي تحدد حياة الفرد على الحيز المكنى المصرى، كما اصبح من الصعب أيضا وضع استراتيجية تنمية محلية واقليمية تأخذ في اعتبارها امكانيات التوسع على الحيز غير المأهول.

٢/٩/١ توفر الخبراء والمتخصصين:

ومن المفروض ان يواكب الاتجاهات الحديثة فى المجتمع اتجاهات جديدة ايضا تساعد المخططين والاقتصاديين على المستوى المركزى والمحلى فى وضع حلول مساعدة للخروج من المشاكل المتعلقة بهيكل التوزيع السكانى والاقتصادى والاجتماعى السائد فى المحليات. وهذا يتطلب فى المرحلة الأولى على الأقل تكوين مجموعة من الخبراء من ذوى التخصصات المختلفة لتشخيص الأوضاع المرضية لحالة الاقتصاد الحيزى بما يشمله من محليات وأقاليم مصر الحالية وآثارها المحتملة على التوسع فى انشاء أقاليم جديدة.

٣/٩/١ الإرث التاريخي، والنظام القيمي^(٢٥) وهيكل القوى السائد فى المجتمع^(٢٦) :

فالساسةيون يخشون من تهديد مصالحهم ومناصرتهم فى النظام الانتخابي البرلمانى. والموظفون الحكوميون قد يرون أن اللامركزية تعنى فقدهم السيطرة على الموارد وتوزيعها وأيضا القوة التي ترتبط بقراراتهم (سلطات صنع القرار)، أيضا تخفيض الفقر يعنى إعادة توزيع الدخل، الأمر الذى يرى الأغنياء انه يؤدي إلى التأثير على مصالحهم . وبالتالي يصبح تفعيل

اللامركزية رهنا بنتائج عملية التفاوض بين جماعات الضغط المختلفة داخل الدولة وهى عملية فى حد ذاتها مستهلكة للوقت ومؤلمة، ومن النادر أن نجد قدرا معقولا من اللامركزية فى إطار تركيز كبير للقوى .

١/٩/٤ - الأطر الاقتصادية والاجتماعية والقانونية :

الحدود الإدارية، والحيز العمرانى والموارد من أهم محددات تفعيل اللامركزية على المستوى المحلى فى مصر^(٢٧)، ويؤكد الواقع الراهن عدم فاعلية التقسيم الإدارى الحالى فى التنمية المحلية نظرا للتفاوت الكبير بين الوحدات المحلية وعدم توافر التكامل الاقتصادى والاجتماعى داخل الوحدة^(٢٨).

الفصل الثانى
بعض التجارب الدولية فى اللامركزية المالية

٢ - بعض التجارب الدولية فى اللامركزية المالية

تعد دراسة تجارب وخبرات الدول الأخرى فى مجال اللامركزية المالية على قدر كبير من الأهمية، بهدف إظهار آليات التطبيق، والتعرف على الإيجابيات والسلبيات والمعوقات التى تواجه التنفيذ، حتى يمكن الوصول لتصور أمثل لكيفية ومراحل تحقيق اللامركزية المالية فى مصر، وتجنب التحديات التى قد تواجهها.

ويعتمد هذا الجزء من الدراسة على إستخدام المنهج الوصفى التحليلى للعرض العام لتجارب احدى عشر دولة فى كيفية تحقيقها للامركزية المالية، وتلك الدول هى: لبنان، مقدونيا، صربيا، جورجيا، كرواتيا، أرمينيا، أسبانيا، ألمانيا، كندا، إستراليا والولايات المتحدة الأمريكية، ومن ثم فإن هذا الفصل سوف يتناول بالبحث والتحليل النقاط التالية :

- هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية فيها .
 - دور كل من الحكومة المركزية والمحليات فى رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة كالتعليم والصحة والرعاية الإجتماعية .
 - مسئوليات الإنفاق فى كل من الحكومات المركزية والمحليات.
 - مصادر إيرادات الحكومات المحلية .
 - نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزية والمحلية .
 - عرض تفصيلى لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية فى دولة جمهورية صربيا.
 - المحددات والمعوقات التى تواجه تطبيق اللامركزية المالية.
- وهو مايتضح من الجدول الخاص بمحددات اللامركزية المالية فى بعض الدول النامية والمتقدمة.

محددات اللامركزية المالية في بعض الدول النامية والمتقدمة

الدولة	هيكل النظام الحكومي	دور الحكومة المركزية	دور المحليات	مسئوليات الإتفاق	مصادر إيرادات الحكومات المحلية	نظم التحويلات المالية
لبنان	مركزي - بلديات	التشريع - الدفاع - الصحة - التعليم - الرعاية الإجتماعية	تنفيذ الخطط التنموية - المرافق الأساسية	البلديات على المشروعات حتى ٣ مليون ليرة	الرسوم والضرائب - عوائد البلديات - القروض والمساعدات	تجمع مصادر الإيرادات كلها في صندوق التنمية المستقل مركزياً وتمنح البلديات ٢٥%
صربيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - الدفاع - السياسة الاقتصادية - الرعاية الإجتماعية - تنظيم السوق - الصحة	تنفيذ الخطط التنموية - الثقافة - الصيانة - الإعلام - السياحة - المرافق العامة	تنفيذ البرامج التنموية والخطط المحلية	ضرائب - رسوم إداري - رسوم مجتمعية - رسوم سياحية	تحويلات ومنح عديدة غير مشروطة من المستوى المركزي للمحلي
مقدونيا	مركزي - أقاليم	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم قبل الابتدائي - الرعاية الإجتماعية	الأقاليم على المشروعات الخدمية (تعليم - صحة - رعاية إجتماعية)	ضرائب - رسوم محلية - تبرعات - مساهمات ذاتية - إيرادات	
جنرجيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم قبل الابتدائي - الرعاية الإجتماعية	الأقاليم والوحدات المحلية تقديم وإدارة الخدمات العامة بالمشاركة مع NGO's		الإعانات والإقتراض
كرواتيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم - الرعاية الإجتماعية رغم ضعف القدرات البشرية والإدارية والتنظيمية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على الحضانات والبنية الأساسية والصيانة والنظافة	ضرائب الدخل لشخصي - رسوم المرافق العامة	المنح الرأسمالية - منح العدالة - التعويضات

محددات اللامركزية المالية في التجارب الدولية المختلفة (تابع)

الدولة	هيكل النظام الحكومي	دور الحكومة المركزية	دور المحليات	مسئوليات الإنفاق	مصادر إيرادات الحكومات المحلية	نظم التحويلات المالية
أرمينيا	مركزي، أقاليم، وحدات محلية	الصحة-التعليم-الرعاية الاجتماعية	المرافق الأساسية وتنفيذ الخطط التنموية المحلية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على المرافق العامة والتعليم قبل الابتدائي والثقافة الرياضة	ضرائب الملكية وضرائب الأراضي	تحويلات رأسمالية مشروطة
فيتنام	مركزي، أقاليم، وحدات محلية	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي	الصحة-التعليم-الرعاية الاجتماعية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على المشروعات الخدمية (تعليم-صحة-رعاية اجتماعية).	أضرائب-رسوم التراخيص-رسوم الاستخدام	من الإيرادات المركزية-المنح المركزية
أسبانيا	مركزي و أقاليم	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم تتفق على التكاليف المباشرة على العمالة والسلع والخدمات	أضرائب-رسوم التراخيص-رسوم الاستخدام	من الإيرادات المركزية-المنح المركزية-المنح المشروطة-التحويلات من صناديق التنمية
ألمانيا	مركزي و ولايات	السلطات التشريعية - العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	لولايات لها السلطة التنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية التي تفرض مركزياً	تحويلات عامة من المستوى المركزي للولايات
كندا -	مركزي و أقاليم	العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها سلطة تشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية	مدفوعات من المستوى المركزي لتحقيق التوازن بين الأقاليم
إستراليا	مركزي وولايات	تحصيل جميع الضرائب -العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها السلطة التشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب الممنوحة لها من المستوى المركزي والرسوم المحلية	التحويلات من لجنة المنح بالكومنولث
الولايات المتحدة الأمريكية	مركزي و ولايات	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي -	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها السلطة التشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية	لا توجد تحويلات

١/٢ هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية فيها :

تتباين الهياكل الحكومية في الدول التي مارست اللامركزية بين دول يتمثل هيكلها الحكومي في ثلاث مستويات (مستوى مركزي، مستوى إقليمي ومستوى محلي: وحدات محلية أو بلديات)، ودول أخرى تنقسم هياكلها الحكومية إلى مستويين فقط (مستوى مركزي ومستوى محلي إقليمي أو بلديات تمثل الوحدات المحلية). فالهيكل الحكومي في لبنان يتمثل في: الحكومة المركزية ومجالس البلديات التي تمثل الحكومات المحلية، وتنقسم إلى: بلديات كبيرة، بلديات متوسطة وبلديات صغيرة، ويرأس مجلس البلدية المحافظ . ولما كانت البلديات الصغيرة يمكن أن تنشأ من أى قرية أو مدينة يتجاوز عدد سكانها ٣٠٠ شخص وتتجاوز إيراداتها السنوية ما يعادل ٦٠٦٧ دولار أمريكي، فقد سمح لها القانون اللبناني بتشكيل اتحادات تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي (٢٩).

بالنسبة لمقدونيا فالهيكل الحكومي الإداري فيها ينقسم إلى مستويين: مستوى الحكومة المركزية، ومستوى الحكومات المحلية الذي يتمثل في حكومات ٨٤ إقليم بالإضافة إلى إقليم العاصمة .

أما صربيا فيتكون الهيكل الحكومي الإداري فيها من ثلاث مستويات هي: المستوى الحكومي المركزي، والمستوى الإقليمي، والوحدات المحلية . وتتماثل جورجيا وأرمينيا وفيتنام وصربيا من حيث تركيب الهيكل الحكومي الإداري .

وتتسم كرواتيا بوجود هيكل حكومي محلي مجزأ، حيث تدار كرواتيا بنظام إدارة منفصل ومقسم إلى جزئين رئيسيين: إدارة الدولة، إدارة الحكومة المحلية (المحليات)، التي تنقسم بدورها إلى المستوى الإقليمي (مقاطعات وأقاليم) والمستوى المحلي (للبلديات والمدن) المحلية ويشمل الهيكل الإداري للدولة (الحكومة المركزية) الوزارات الوطنية، المنظمات الإدارية، مكاتب المقاطعات، مكاتب المدن . أما الحكومة المحلية فيوجد بها مجلس نيابي محلي مهمته ضبط الهيكل الداخلي وأنشطة المكاتب المحلية في البلديات . والمكاتب المحلية في البلديات يرأس كل منهما رئيس واحد يتم اختياره بواسطة الأجهزة المحلية طبقا لمعايير سياسية ومهارية معينة، ويتطوع عمدة للعمل على أساس تطوعي وتقوم الحكومة المحلية بتوظيف عدد قليل من الموظفين، والحكومة المحلية أما أن تكون على المستوى الإقليمي (مقاطعات وأقاليم) أو على المستوى المحلي للبلديات والمدن .

وينقسم الهيكل الحكومي الإداري في أسبانيا إلى حكومة مركزية وحكومات أقاليم وكل النظم السابقة تحتفظ فيها الحكومات المركزية بكل السلطات التشريعية ولا يترك للمحليات إلا بعض السلطات التنفيذية والإدارية.

وبالنظر للهيكل الحكومي والإداري في النظم الفيدرالية المتقدمة، نجد أن أستراليا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية تنقسم إلى ولايات، بينما تقسم كندا إلى أقاليم وتتميز كندا بمستوى مرتفع من اللامركزية . بينما تنقسم كل من ألمانيا وأستراليا بوجود مركزية تشريعية شديدة . وتعطى النظم الفيدرالية في كندا وأستراليا والولايات المتحدة الولايات والأقاليم سلطات تشريعية، بينما تحتفظ الحكومة المركزية في ألمانيا بجميع السلطات التشريعية وتترك للولايات معظم المسؤوليات التنفيذية والإدارية، والذي دفع الدول الفيدرالية المتقدمة لإتباع اللامركزية المالية هو إعتقادها بأن اللامركزية المالية لو أحسن تصميمها وتنفيذها يمكنها أن تحقق العديد من الفوائد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، حيث انها يمكن أن تزيد من كفاءه وإستجابه الحكومات المحلية لحاجات المواطنين، لأن القادة المحليين المنتخبين عادة يكونوا على درايه كامله بمجتمعاتهم اكثر من المسؤولين على المستوى المركزي وبالتالي فهم الأقدر على إمداد المواطنين المحليين بإحتياجاتهم من الخدمات العامه .

٢/٢ دور كل من الحكومة المركزية والمحليات في رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة:

لاشك أن أحد أهم النتائج المرجوه من التطبيق الكفء للامركزية المالية بواسطة المحليات هو رفع كفاءة وجودة الخدمات العامة مثل: التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، وبالرغم من ذلك نجد أن تلك الخدمات عندما تقدم بواسطة الحكومات المحلية في الدول الفقيرة والنامية لا تتحقق فيها سمات الكفاءة ورفع الجودة. ويرجع ذلك لعدة أسباب منها :

- هيمنة الوزارات المركزية (الصحة، التعليم والشئون الاجتماعية) على تلك المشروعات وإدارتها كما في لبنان، أرمينيا وفيتنام .
- عدم وجود القدرات البشرية والتنظيمية والمالية اللازمة للإدارة الكفاء لمثل تلك الخدمات كما في كرواتيا.
- انخفاض الكفاءة الاقتصادية للجمعيات الاهلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات ، كما في

مقدونيا، وبالتالي من أجل تطبيق اللامركزية بكفاءة في مثل تلك الدول يجب أن تقوم الحكومات المركزية بنقل السلطات وتوفير القدرات التي تمكن الحكومات والإدارات المحلية من أداء تلك الخدمات بكفاءة وفاعلية ودرجة عالية من الجودة .

أما الدول الفيدرالية المتقدمة فلديها النظم اللامركزية الراسخة التي تمكن الحكومات المحلية للولايات أو الأقاليم من أداء تلك الخدمات بكفاءة وفاعلية وبمستويات جودة مرتفعة.

٣/٢ مسؤوليات الإنفاق في كل من الحكومات المركزية والمحلية :

تختلف مهام الإنفاق على مستوى كل من الحكومات المركزية والمحليات من دولة لأخرى.

❖ ففي دولة مثل لبنان نجد أن معظم المشروعات ذات الطبيعة التنموية يتم الإنفاق عليها بواسطة مجلس التنمية وإعادة البناء، أو بواسطة مؤسسات الحكومة المركزية والوزارات كل في نطاقه، أي يتم الإنفاق عليها مركزياً، حتى المشروعات التي تضطلع البلديات بمسؤولية الإنفاق عليها، توجد العديد من القيود التي تحد من قدرة المستوى المحلي في البلديات على الإنفاق، فعلى سبيل المثال يكون لحاكم البلدية سلطة على جميع النفقات حتى مبلغ ٣ مليون ليرة، نترك للمحافظ سلطة الموافقة على النفقات التي تزيد على ٣ مليون ليرة لبنانية، أي أن حاكم البلدية له سلطه محدودة على الإنفاق .

❖ وفي مقدونيا التي تضطلع الحكومات المحلية فيها بمسؤولية الإنفاق على إنشاء المشروعات الخدمية في مجالات (التعليم، الصحة والرعاية الاجتماعية) نجد أن مستوى إنفاق الحكومات المحلية بالنسبة لاجمالي الناتج المحلي منخفض (١,٣٨% من الناتج المحلي الإجمالي) . ويصل معدل إنفاق الحكومات المحلية الفقيرة (الأقاليم الفقيرة) داخل مقدونيا على الأجور مايقرب من كامل إنفاقها الجارى، بينما يمكن للحكومات المحلية أو الأقاليم الغنية توجيه مساهمات كبيرة على الإنفاق الاستثمارى . ويشير ذلك إلى الحاجة لتوفير قدر من التوازن وإحداث تنمية اقتصادية إقليمية أكثر توازناً .

❖ وفي صربيا تختص الحكومة المركزية على المستوى الجمهورى بالإنفاق على الدفاع القومى، الأمن العام، الإجراءات المدنيةية، التعليم، الرعاية الصحية، الرعاية الاجتماعية،

الضمان الاجتماعي، حماية البيئة والثقافة. وتعتبر نفقات الضمان الاجتماعي نفقات غير مباشرة في موازنة الجمهورية عن طريق مؤسسات خاصة مستقلة للضمان الاجتماعي، بينما توكل مهام الإنفاق على ٣٥ بند من بنود الإنفاق للوحدات المحلية وتتضمن هذه البنود: تنفيذ برامج التنمية، الخطة الحضرية، تقديم وضبط الخدمات المجتمعية، صيانة الإسكان والمباني، تصاريح العمل، الحماية البيئية، إنشاء المؤسسات والمنظمات في مجالات التعليم الأساسي، الثقافة، الرعاية الصحية الأساسية، الإبداع، الرياضة، رعاية الأطفال والرعاية الاجتماعية والسياحة، ويشترك مستويين أو ثلاث مستويات حكومية هي (المستوى المركزي، مستوى الإقليم المستقل ومستوى الوحدات المحلية) في تمويل نفقات التعليم، الرعاية الصحية، الرعاية الاجتماعية، حماية البيئة، السياحة، الرياضة، الإبداع، الثقافة والمعلومات العامة .

وفي جورجيا وجدت الحكومة أن مسؤولية تقديم الخدمات العامة ومسئوليات الإنفاق يفضل أن تكون متعددة الأبعاد كالتالي:

- إنتاج السلعة أو توفير الخدمة يمكن أن يكون بواسطة القطاع العام أو الخاص أو NGO
- تقديم أو إدارة الخدمة يمكن أن يكون بواسطة الحكومة المحلية أو NGO
- تمويل الخدمة من الحكومة المركزية أو الإقليمية أو الوحدات المحلية .

وتحدد القواعد والسياسات التي تحكم تقديم الخدمات الحكومية على كل مستوى من المستويات الثلاث: المركزي، الإقليمي، الوحدات المحلية " بالنسبة لتوزيع النفقات العامة بين الحكومات المركزية ومستويات الحكم المحلي، فقد زادت النفقات على مستوى الحكومات المحلية خلال الفترة (١٩٩٧ - ٢٠٠٢) بنسب تقدر بنحو ٢,٧% إلى ٦,٤% من الناتج المحلي الإجمالي لجورجيا عام ٢٠٠٣، وهو ما يشير إلى ضرورة زيادة ما تتحمله الوحدات المحلية من مسؤوليات إنفاق مع توفير الموارد اللازمة لتمكينها من القيام بها. كما تبين أن هيكل النفقات المحلية مقسم إلى مجموعات أهمها الإقتصاد القومي والتعليم اللذان يكونان معا حوالى ثلث نفقات الميزانية المحلية، بينما تمثل نفقات الثقافة والصحة ١٢% من الميزانية المحلية^(٣٠)، وعموماً فمسئوليات الإنفاق في جورجيا تعكس إختلاف كبير في الإيرادات والمسئوليات على المستويات المحلية (وحدات محلية وإقليم)، والمستوى المركزي بحيث أن الحكومة المركزية تملك القاسم الأعظم من الإيرادات و النفقات.

بالنسبة لكرواتيا فإعتباراً من عام ٢٠٠٣ تضطلع الحكومة المركزية بنفقات تمثل ٤١,٩% من الناتج المحلى الإجمالى، بينما نصيب نفقات الحكومات المحلية لايتعدى ٧,٥% منه، وتقوم الحكومة المركزية بدعم ٧٥% من نفقات الحكومات المحلية وتحرص على أن يغطى هذا الدعم النفقات الجارية. ويختص المستوى المحلى على مستوى البلديات والمدن بالإنفاق على الحضانات ورياض الاطفال، الصرف، المخلفات الصلبة وأعمال الصيانة . بينما على مستوى الإقليم أو المقاطعة فمستوليه الإنفاق تقتصر على تغطية الموانى، وهناك بعض الأنشطة التى تشترك فى الإنفاق عليها مستويات حكومية مختلفة مثل: قطاع المياه فى كرواتيا (مستوى مركزى) مسئول عن الإنفاق على إدارة وتطوير ونقل المياه)، بينما الوحدات المحلية مسئولة عن تنقية وتوزيع المياه، أيضاً الطرق مسئولية الثلاث مستويات (المستوى المركزى، مستوى الأقليم أو المقاطعه والوحدات المحلية) كل فى نطاقه .

وفى أرمينيا " كنتيجة لمحدودية مسئوليات الإنفاق نسبياً على المستوى المحلى فإن نصيب إنفاق الموازنة المحلية الى إجمالى الإنفاق الحكومى صغيرة، حيث تتراوح ما بين ٥ - ٦% من الموازنه القومية، وبالنسبة لهيكل الإنفاق المحلى نجد أن ٤٠% من إجمالى هذا الإنفاق يذهب إلى الأجور فى أنشطة إدارة الحكومة المحلية، صيانة الثروة العقارية والمرافق العامة والتعليم قبل الابتدائى (رياض الأطفال)، الثقافة والرياضة^(٢١) .

أما فى أسبانيا، تتوزع مسئوليات الإنفاق من خلال تقييم تكلفة الموارد اللازمة للخدمات العامة باستخدام ما يسمى بالتكلفة الفعالة والتى تتكون من ثلاثة مكونات: التكاليف المباشرة للخدمة: وهى النفقات الإقليمية على العمالة وشراء السلع والخدمات، التكاليف غير المباشرة: وهى عبارة عن نصيب المدخلات المناظر لنفس النفقة على المستوى المركزى، وثالث مكون هو التكلفة الاستثمارية: وهو عبارة عن نصيب الاستثمارات المتضمن فى الموازنة للحفاظ على الرصيد من الأصول الحقيقية. ويتم توزيع المساعدات العامة فى موازنة الحكومة المركزية على الأقاليم وفقاً للمفاوضات متعددة الأطراف، كما يتم توفير موارد للاستثمارات الجديدة من خلال صندوق التعويض لتقليل درجة عدم التوازن بين الأقاليم المختلفة^(٢٢).

وفى النظم الفيدرالية المتقدمه نجد بعض الفيدراليات (المستوى المحلى) لها السلطة التشريعية فيما يخص جانب النفقات (كندا، استراليا والولايات المتحدة الامريكية) بينما تحتفظ

المانيا مركزيا بجميع السلطات التشريعية، فى حين أن السلطات التنفيذية والإدارية لجميع الأنشطة من مسؤوليات الولايات، ونجد أن استراليا لها نظام فيدرالى على قدر كبير من العدالة فالنفقات الخاصة بالرفاهة تصمم وتسلم مركزيا بطريقة عادلة . ويتم إنفاقها محليا بطريقة محلية عادلة أيضا ، بينما فى كندا والولايات المتحدة مسؤولية الإنفاق على الرفاهه مسؤولية محلية (٣٢).

يتضح مما سبق أن :

- ❖ نصيب الحكومات المحلية من النفقات أو من إجمالى الناتج المحلى، يعتبر أحد الأبعاد الموضحة للامركزية المطبقة فى دولة ما .
- ❖ كلما كان نظام اللامركزية المالية حديثا ولم يرسخ بعد كلما ارتفعت النسبة الموجهة من النفقات على الأجور والمرتبات .
- ❖ كلما كان النظام له أسس راسخة فى اللامركزية المالية كلما ارتفعت النسبة الموجهة إلى تحسين مستويات الرفاهه والنفقات الاستثمارية .
- ❖ كلما ارتفع نصيب الحكومات المحلية من الميزانيات أو من إجمالى الناتج المحلى ، كلما زادت قدرة هذه الحكومات على أداء مسؤولياتها بكفاءة أكبر .

٤/٢ مصادر إيرادات الحكومات المحلية :

تعد الإيرادات ثانى مكون من مكونات اللامركزية المالية بعد النفقات، ومن المفيد معرفة من أين تحصل الحكومات المحلية على إيراداتها، وتعد الضرائب المحلية المصدر الأساسى لإيرادات أى حكومة محلية، بجانب بعض المصادر الأخرى التى تختلف من دولة لأخرى كما يتضح مما يلى :

- ❖ ففي لبنان، تحصل البلديات اللبنانية على إيراداتها من ستة مصادر هى :
- ❖ الرسوم والتعريفات المباشرة على (القيم الإيجارية للعقارات، الأماكن العامه ونوادى القمار، الإعلانات، الملكية العامة، توزيع الوقود، الشركات الصناعية، المزايدات، الباعة المتجولون، المذابح، الأماكن السياحية، تسجيل العقود، تصاريح الإنشاء والبناء، الصيانة وشبكات الصرف والطرق، رسوم على الشهادات وتسجيل الدراسات) .
- ❖ الإيرادات التى تجمع لصالح بلديات بعينها (مثل الضرائب الإضافية التى يتم جمعها بواسطة المؤسسات العامة وشبه العامة).

❖ القروض والمساعدات: حيث يسمح للبلديات بالإقراض من نصيبها المتوقع فى صندوق البلدية المستقل الذى يصدره البنك المركزى ولكن بمعدلات فائدة مرتفعة بعد موافقة وزارة الداخلية، بينما لايسمح للبلديات بالإقراض من البنوك التجارية، ويسمح للبلديات بتسلم المنح من المؤسسات الخاصة ومن البلاد الأخرى .

❖ العوائد من أملاك البلدية، الهبات والمواريث والغرامات .

أما فى صربيا فتحصل الوحدات المحلية على إيراداتها من مصادر ضريبية وغير ضريبية كالرسوم الإدارية، والرسوم المجتمعية المحلية والرسوم السياحية ، رسوم على استخدام وتنظيم أراضى البناء، رسوم على حماية وتنمية البيئة، إيرادات من تأجير واستخدام الملكية العامة للوحدات المحلية، إيرادات من منح الرخص للخدمات المجتمعية، وإيرادات فوائض أرصدة الوحدات المحلية فى البنوك، من الغرامات، المشاركة الذاتية من أفراد المجتمع، الهبات والإيرادات المحلية الأخرى، بينما تم إلغاء الضرائب على الأجور والمرتبات فى يولييه ٢٠٠٤ ، وهى التى كانت تمثل المصادر الضريبية للإيرادات . كما توجد إيرادات مشتركة بين الجمهورية والوحدات المحلية وتشمل : ضريبة الملكية، ضريبة على انتقال حقوق الملكية وضريبة على المنح والمواريث والتى تخصص كلها للموازنات المحلية .

وفى مقدونيا أصبحت مصادر التمويل وفقا للقانون الخاص بتمويل الحكومات المحلية الذاتية الصادر عام ٢٠٠٤ تتضمن:

❖ الإيرادات الخاصة وتشمل: الضرائب المحلية (ضرائب الممتلكات، ضرائب التركات ٠٠٠)

❖ الرسوم المحلية (الرسوم المجتمعية، الرسوم الإدارية)

❖ المدفوعات المحلية على التشييد والأراضى والأنشطة المجتمعية والتخطيط الحضرى.

❖ ضرائب الدخول الخاصة.

❖ التبرعات

❖ المساهمات الذاتية .

❖ الإيرادات المشتركة .

ولكن تعاني مقدونيا من ضعف تحصيل الإيرادات الخاصة بالحكومات المحلية الذاتية لصالح الإيرادات العامة مما جعل معدل التحصيل أقل من المتوسط .

وفى جورجيا تقسم الإيرادات إلى ضرائب قومية : وتشمل الرسوم الجمركية، ضرائب القيمة المضافة وهى خاصة فقط بالحكومة المركزية وضرائب مشتركة : وأهم مصادرها : ضرائب الدخل الشخصى وضرائب الدخل المشترك وهما يكونان معا نحو ٣% من الناتج المحلى الاجمالى لجورجيا، ١٥% من اجماليهما يذهب إلى ميزانية الدولة بينما ٨٥% يذهب إلى ميزانيات الأقاليم . وتأتى مصادر إيرادات محلية ذاتية من ثلاث مصادر أساسية هى: ضرائب الملكية، ضرائب الأرض، الضرائب على أعمال المقامرة، بالإضافة إلى رسوم التصاريح التجارية ، الإعلانات، الإشراف على الأماكن العامة ومواقف السيارات . ولكن مساهمة هذه الرسوم وتلك الضرائب المحلية تعتبر محدودة جدا ولاتشكل إلا نحو ١٠% من إيرادات الحكومة المحلية .

وتمثل ضريبة الدخل الشخصى أحد أهم مصادر الإيرادات المحلية فى كرواتيا التى يتم فرض الضرائب فيها على أساس الأصل وليس على أساس دخل الفرد أو المعايير الأخرى. ومصدر آخر للإيرادات فى كرواتيا هو رسوم المرافق العامة إلا أن إيراداتها تخصص لسد الفجوة بين تكاليف المرافق والخدمات المقدمة ليتمكن استخدامها، وبالتالي تستخدم إيرادات تلك الرسوم فى تعزيز الخدمات العامة (تنظيف الشوارع، الإضاءة، الحماية ٠٠٠ الخ) .

ويوجد مصدرين للإيرادات المحلية فى أرمينيا هما ضرائب الملكية وضرائب الأراضى وهما مصدران جيدان للإيرادات بالنسبة للحكومات المحلية ، ومعدل التحصيل فيهما يقترب من ١٠٠% حيث أنه من الصعب تجنب دفعها . كما تم عام ١٩٩٧ وضع قانون الرسوم المحلية الذى أعطى الحق للمجالس المحلية فى فرض رسوم على رخص إنشاء المباني، ترميمها، أو رخص الهدم، ورخص بيع المنتجات الكحولية والسجائر، ورخص إدارة أماكن الترفيه والأماكن العامة وغيرها .

وتتمثل مصادر إيرادات الحكومات المحلية فى أسبانيا فى : ضرائب الممتلكات، رسوم التراخيص المهنية والأعمال، ضرائب السيارات، رسوم الإستخدام وكذلك الضرائب على الدخل .

وبالنسبة للنظم الفيدرالية المتقدمة، فنتشابه كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية فى تركهما للأقاليم والولايات السيطرة على الموارد الطبيعية الموجودة داخل الحدود المحلية، كما أن للحكومات المحلية فرض الضرائب سواء الشخصية أو الضرائب على المبيعات أو على الشركات.

بينما تعكس أستراليا نظاماً فيدرالياً شديداً المركزية، فالولايات الأسترالية ليس لها وصول فعال للضرائب العامة (ضرائب الدخل ، ضرائب المبيعات) . وتعتمد على ما تمنحه لها الحكومة المركزية، ولأن النظام الألماني مصمم كفيدرالية إدارية، فإنه يتم تحديد معدلات الضرائب العامة مركزياً، ويترك للولايات إدارة وتحصيل تلك الإيرادات بجانب الضرائب المحلية (مثل الضرائب على الممتلكات، السيارات الكبيرة ومختلف أنواع الرسوم)، وبعض الإيرادات مشتركة مع المستوى المركزي مثل ضرائب الدخل الشخصية والشركات، والضرائب الرأسمالية، وضريبة القيمة المضافة .

يتضح مما سبق أن : مصادر إيرادات الحكومات المحلية في مختلف الدول التي مارست اللامركزية المالية تنحصر في: الأنواع المختلفة من الضرائب، والرسوم والتعريفات التي تفرض بصورة مباشرة على القيم الإيجارية والأماكن العامة والشركات والخدمات المختلفة وغيرها. وتزيد عليها في بعض البلدان الغرامات والهبات والمواريث وبعض الضرائب على السلع . أما في النظم الفيدرالية فإن الولايات لها سيطرة كاملة على مواردها، ولها سلطة فرض الضرائب والرسوم؟

٥/٢ نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزية والمحلية :

تلعب المنح الداخلية والتحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية دوراً هاماً في سد الفجوة بين الإيرادات المحلية وحجم الاحتياجات والنفقات، ويدل مصطلح التحويلات على عدد من أدوات التمويل العامة بين الحكومة المركزية والمحلية وتشمل المنح والدعم والتبرعات.

ففي لبنان تقوم الدولة (الحكومة المركزية) بتحصيل ١٣ نوع مختلف من الضرائب والرسوم من الإتحادات والبلديات ، وتجمع هذه الإيرادات في "صندوق البلدية المستقل " ، الذي يحصل على جزء كبير من إيراداته من الجمارك . بعد أن يتم خصم المرتبات ومقدار النفقات اللازم للأعمال العامة، يتم توزيع ٧٥% من اموال صندوق البلدية المستقل على المشروعات التنموية، وتوزع نسبة ٢٥% الباقية على البلديات وإتحادات البلديات . ويخالف ذلك الواقع مانص عليه القانون الذي يقرر توزيع ٧٥% من رصيد الصندوق على البلديات ، ٢٥% على إتحادات البلديات .

- وفى مقدونيا وفقاً للقانون الخاص بتمويل الحكومات المحلية ذاتياً عام ٢٠٠٤ يتيح القانون القنوت التالية للتحويلات من الحكومة المركزية لتمويل الحكومات المحلية :
- ✱ إيرادات الضريبة على القيمة المضافة ، والمنح غير المشروطة (التي توزع ٥٠% منها وفقاً لحجم السكان، ٥٠% الأخرى تخضع لمعايير أخرى).
 - ✱ التحويلات من الصناديق الخاصة .
 - ✱ التحويلات الرأسمالية من الوكالات والوزارات المعنية .
 - ✱ بعض النقود الموجهة لإختصاصات معينة بالتعاقد مع الوزارات المعنية .
 - ✱ التحويلات الإجمالية للمنح والمعونات .

ويتم تمويل إستثمارات البنية التحتية من خلال الحكومة المركزية عن طريق صندوق الطرق ومكاتب الأقاليم غير المتطورة ووزارة النقل .

ونجد نظام التحويلات المالية فى أرمينيا يشتمل على نوعين من انواع التحويلات هما: التحويلات الرأسمالية المشروطة والمحددة الغرض والدعم (عبارة عن تحويلات ذات غرض عام ولا تكون مشروطة) . ويخضع حجم التحويلات المشروطة للمفاوضات بين الحكومة المحلية والمركزية كل عام، بينما حجم وتوزيع الدعم من موازنة الدولة إلى موازنات الحكومات المحلية يخضع للقواعد التى تحدد نسب التوزيع .

ويعتبر نظام التحويلات المالية داخل الحكومة فى صربياً متخلف حيث يسمح بوجود العديد من قنوت التحويلات من ميزانية الجمهورية إلى ميزانيات الأقاليم المستقلة والوحدات المحلية، وكلها عبارة عن منح غير مشروطة. وكان اكبر مصدر لإيرادات موازنات الحكومات المحلية هو تحويلات ضرائب المبيعات التى تم إلغائها فى ٣١ ديسمبر عام ٢٠٠٤، وتم إحلال ضريبة القيمة المضافة محلها منذ يناير ٢٠٠٥، وبالتالي اصبح من الضرورى توفير مصدر بديل للوحدات المحلية، فقامت الحكومة بتمويل الوحدات المحلية بنحو ٤٠% من ضرائب الدخل الشخصى مقارنة بنحو ٥% قبل يوليو ٢٠٠٤، و ٣٠% فى الفترة (١ يوليو ٢٠٠٤ - ٣١ ديسمبر ٢٠٠٤)، كما يتم إعطائهم منح عامه توزع على اساس سمات معينة مثل المنطقه، عدد السكان، عدد الفصول والمدارس، عدد اطفال الرعايه الإجتماعية، والأوضاع البيئية، بجانب مستوى التنمية .

وفى جورجيا يتم سد الفجوة بين إيرادات الأقاليم المختلفة وقدرتها على توفير الخدمات العامة عن طريق الإعانات المالية التى يتم التفاوض بشأنها، وبنفس الطريقة يمكن لحكومات الأقاليم عمل التحويلات للحكومات المحلية بعد التفاوض معها . ويمكن للحكومات المحلية ان تقترض من صندوق تنمية البلدية الجورجى أو أى منظمات اخرى بضمان الحكومة المركزية .

وفى كرواتيا يتم نظام التحويلات عن طريق ثلاث قنوات رئيسية هى :

- ❖ المنح الرأسمالية .
 - ❖ منح العدالة .
 - ❖ التعويض عن فروق الإنفاق على الأعمال العامة والأجور اللامركزية .
- ويجب أن تحصل الحكومات المحلية على موافقة وزارة المالية عند الرغبة فى الاقتراض .

- وفى أسبانيا تتم التحويلات من عدة مصادر كالتالى :
- ❖ تخصيص جزء من إيرادات الحكومة المركزية لكل اقليم، يكفى لتغطية الفرق ما بين التكلفة وإيرادات الضرائب المحصلة.
 - ❖ يتم تمويل الرعاية الصحية جزئياً بمساهمات الضمان الإجتماعى والجزء الآخر من منح الحكومة المركزية .
 - ❖ المنح المشروطة والتى إما أن تكون متعددة الأغراض أو منح مشروطة وهادفة لمد الأقاليم برأس المال اللازم لتقديم خدمات عامة معنية .
 - ❖ التحويلات من صناديق التنمية وهى نوعان :
- صندوق التعويض الإقليمى الداخلى الذى يضم موارد لا تقل عن ٣٠% من صافى الإستثمارات الحكومية فى الموازنة العامة ويستخدم المؤشرات التالية (الدخل الفردى، معدل الهجرة، معدل البطالة، المستوى الإقليمى، ٠٠٠) لتحديد مقدار التحويل للإقليم .
 - صناديق الاتحاد الأوروبى التى تطلب خطة تنمية إقليمية للأقليم قبل الموافقة على تخصيص موارد من أى منها لأى إقليم .

أما عن التحويلات الحكومية فى النظم الفيدرالية المتقدمة، فهى تتباين من نظام لآخر من حيث الطبيعة، الحجم، الحوافز مع إرتباطها بطبيعة النظام الفيدرالى نفسه .

فالولايات الإستراتيجية مثلاً تعتمد لدرجة كبيرة على التحويلات، وأكثر من نصف

التحويلات النقدية للولايات مشروطة ومحددة الهدف. وتتم مراقبة المنح المحولة للولايات من خلال لجنة المنح بالكومنولث والتي تعتبر المؤسسة الرئيسية فى النظام المالى الإستراتيجى وعملياتها تتم بصورة معلنة وشفافة.

وفى المانيا تتم التحويلات الحكومية وفقاً للبند الدستورى الذى يؤكد على ضرورة وحدة وتساوى ظروف المعيشة بين الولايات المختلفة .

ونظراً لارتفاع درجة اللامركزية المالية فى النظام الفيدرالى الكندى، يتكيف النظام الكندى للتحويلات الحكومية الداخلية مع النظام القائم وتلتزم الحكومة الكندية مع البرلمان بالقيام بالمدفوعات المحقة للتوازن بين الأقاليم المختلفة، لضمان حصول الحكومات الإقليمية على الإيرادات الكافية لتوفير الخدمات العامة بمستوى جيد، وبذلك يتم تقديم مدفوعات التوازن للأقاليم الأقل للوصول بإيراداتها الى مستوى قريب من المتوسط القومى.

ولاتقوم الولايات المتحدة الامريكية بعمل تحويلات لتحقيق توازن الإيرادات، ويرجع ذلك لإعتبارها انه لا يوجد عدم توازنات إيرادية بين الولايات، حيث ان الاختلافات فى الإيرادات الفردية بين الولايات لو وجدت يتم تعويضها مع قيم الملكية والأجور والإيجارات، وهو ما يحقق عدالة ذاتية.

نخلص مما سبق أن معظم الدول تخصص جزء من إيرادات الحكومة المركزية لكل إقليم لتغطية الفرق ما بين التكلفة وإيرادات الضرائب المحصلة وتكون فى صورة إعانات. وفى كندا تحرص الحكومة على تحقيق التوازن بين الأقاليم وذلك بان تقدم مدفوعات للأقاليم الأقل، أما فى أمريكا فلا يحدث أى تحويلات حيث لا يوجد عدم توازنات إيرادية.

٦/٢ عرض تفصيلي لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية في جمهورية صربيا^(٢٤):

من أهم الأسباب الدافعة لخطوات الإصلاح في اللامركزية المالية بصربيا، أن الحكومة الصربية اعتبرت أن الانتقال التدريجي في خطوات الإصلاح سيؤدي بها للوصول إلى الإنضمام للاتحاد الأوروبي في المستقبل القريب، وذلك ما أدى للتغيير الكبير في العلاقات المالية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بصربيا منذ عام ٢٠٠٠ .

١/٦/٢ آليات الإصلاح :

بدأت الإصلاحات في مجال تخصيص الإيرادات، بينما جاء الإصلاح في تخصيص النفقات في مرحلة متأخرة بعد ذلك . وكما ذكر سابقاً، يتكون الهيكل الحكومي الإداري في صربيا من ثلاث مستويات تتمثل في المستوى المركزي والمستويان المحليان (الإقليمي والوحدات المحلية)، وقد بدأت جمهورية صربيا عام ٢٠٠١ في تخصص مصادر جديدة للإيرادات للمستويات المحلية الأدنى قبل الموافقة على المساهمة الواضحة لكل طرف في المسؤوليات، ورغم عدم صدور قانون جديد للحكم المحلي الذاتي في صربيا عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ، تم توفير ٥٠ مليار دينار رسمياً لأقليم فوجفودينا دون فرض أى مسؤوليات إنفاق جديدة.

وفي ١٤ فبراير عام ٢٠٠٢ صدر القانون الجديد للحكم المحلي الذاتي الذي أعاد تعريف التركيب الإداري والمسؤوليات وحقوق الحكومات المحلية بغرض ملائمة النظام مع المتطلبات التي يطلبها الاتحاد الأوروبي. وأعطى القانون لإقليم فوجفودينا درجة من الإستقلال المالي والسلطة على بعض مصادر النفقات الخاصة بالخدمات العامة مثل التعليم ، الصحة، التغذية، الضمان الإجتماعي، الثقافة، السياحة، السكان، البيئة، التخطيط الحضري، الزراعة، الوقود والطاقة .

كان من المتوقع أن الإصلاح في تخصيص الإيرادات والتحويلات الحكومية الداخلية يأتي بعد الإصلاح في تخصيص النفقات لكن في صربيا كان الوضع معكوساً .

٢/ ٦/٢ تخصيص مسؤوليات الإنفاق :

تخصيص مسؤوليات الإنفاق في صربيا تميز بتخصيص بعض المسؤوليات لكل مستوى حكومي (المركزي القومي، الإقليم المستقل والوحدات المحلية) .

وبالنسبة لمصدر تمويل النفقات في كل مستوى من مستويات الحكم، فكل مستوى حكومي

يتم تمويل نفقاته بالبنود الخاصة به بنفس المستوى، ومن مستويات الحكم الأخرى (أما من مستوى واحد أو بالإشتراك بين أكثر من مستوى) .

أما مقدار النفقات على المستوى القومي المركزي هو الأكبر بالمقارنة بالمستويات الحكومية الأخرى، كذلك فإن المستوى المركزي هو الذي يمول نفقاته بموارده وبنود الإنفاق لديه تشمل : الدفاع القومي، التعليم، القانون المدني، الرعاية الاجتماعية، السياسة الاقتصادية والعلاقات الاقتصادية الدولية، الثقافة، الرعاية الصحية، الأمن الاجتماعي، النظام والأمن العام، القانون الجنائي، قانون العمل، تنظيم السوق الداخلي، حماية البيئة، المعلومات العامة.

ويتم توزيع النفقات على مستوى الحكومة المركزيه كما هو موضح بالجدول التالي:

جدول (١/٢)

نسب توزيع نفقات ميزانيه الحكومة المركزيه فى صربيا

(بالآف الدينارات)

النفقات	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥
مرتبات الموظفين الإداريين	١٨,٦	١٨,٧	١٩,٤
التحويلات للمستويات الحكومية الأخرى	٣٦,٥	١٥,٤	١٧,٢
التحويلات للأمن الاجتماعي	٢١,١	٢١,٦	١٨,١
التحويلات لإتحاد صربيا ومنتجرو	١١,٥٦	١٣,٠٨	١١,٩٨
النفقات الرأسمالية	٦,٥	٧,٩	١٤,٢
أخرى	٥,٧٤	٢٣,٣٢	١٩,١٢

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥ .

ويتضح من الجدول أن نسبة التحويلات للمستويات الحكومية الأخرى قد انخفضت إنخفاضاً حاداً عام ٢٠٠٤ ليصل لنحو ١٥% من إجمالي النفقات بعد ان كان ٣٦,٥% عام ٢٠٠٣، وعادت للإرتفاع قليلاً عام ٢٠٠٥ ليصل لنحو ١٧% وذلك لتحمل المستويات الحكومية الأخرى لمسئوليات إنفاق من الموارد التي تم تخصيصها لها .

✻ توزيع النفقات على مستوى الأقليم المستقل (أقليم فوجفودينا) :

بعد صدور قانون الحكم المحلى الذاتى تم إرساء مسؤوليات معينه ليحملها الإقليم المستقل . وبذلك تولى الإقليم عديد من المسؤوليات التى كان يتحملها المستوى المركزى، وتلك المسؤوليات فى مجالات الثقافة، الرعاية الصحية، الحماية الاجتماعية، رعاية الطفل، المعلومات العامه، الإستخدام الرسمى للغه والخط، التحكم فى الصرف الصحى، أنشطة البناء والتحضر، الخصخصة والإقتصاد، حماية البيئة، التتجيم والطاقة، الزراعة، السياحة والرياضه ولايوجد وضوح كافى لمعظم تلك المسؤوليات فى الإنفاق عما إذا كان يتم تمويلهم من ميزانية الإقليم أو من ميزانيه الدوله . كما انه غير واضح ما إذا كان قد تم إعطاء تلك المسؤوليات من خلال إجراءات إنتقال كامل للسلطه أم بالتفويض . والإنفاق الوحيد الممكن تصنيفه كمسئولييه للحكومه المركزيه هو الإنفاق على الأمن الإجتماعى. ويوضح الجدول التالى نفقات ميزانية الأقليم المستقل وكيفية توزيعها .

جدول (٢/٢)

نسب توزيع نفقات ميزانيه الإقليم المستقل بالآلف دينار وبالنسبه المئويه

٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	
٧٣,٣	٧١,٢	٧٠,٢	مرتبات الموظفين الإداريين
٩,٢	١١,٤	٦,٥	الانشطة الاقتصادية
٠,٣	٠,٢	٠,١	الرعاية الاجتماعية
١,٤	١,١	٩,٦	نفقات رأسمالية
١٥,٨	١٦,١	١٣,٦	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Autonomous Province of Vojvodina for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥

ويلاحظ من الجدول السابق أن اكبر جزء من نفقات ميزانية الإقليم تذهب إلى مرتبات الموظفين العموميين بالإقليم (حوالى ٧١% ارتفع إلى ٧٣% عام ٢٠٠٥ من إجمالى النفقات)، تلى ذلك النفقات على الانشطة الاقتصادية (بمتوسط نحو ٨% فى السنوات الثلاث من اجمالى النفقات) وذلك نتيجة لتحمل الاقليم مسئولييه الإنفاق على العديد من الأنشطة الإقتصادية .

✻ توزيع النفقات على مستوى الحكومات المحلية :

بسبب ترتيب خطوات إصلاح اللامركزية المالية في صربيا (حيث بدأ الإصلاح المالي وإصلاح تخصيص الموارد عام ٢٠٠٠، بينما بدأ توزيع المسؤوليات والإصلاح في تخصيص النفقات عام ٢٠٠٢)، ظهرت بلديات لديها موارد ضخمة تتعدى مطالب وبنود الإنفاق فيها. وقد تغير ذلك الوضع بعد خطوات الإصلاح في تخصيص النفقات والمسؤوليات مع بدايه تبني القانون الجديد للحكم الذاتي عام ٢٠٠٢، وتفويض الوحدات المحلية (البلديات) في تحمل العديد من المسؤوليات. وكانت محاوله إيجاد التوازن بين مسؤوليات الإنفاق في الوحدات المحلية مع الإيرادات التي زادت في المرحلة السابقه ضرورية لإحداث الإصلاح المالي المطلوب. وبتبني قانون الحكم الذاتي الجديد، خصص للحكومات المحلية نوعين من مسؤوليات الإنفاق :

✻ النوع الأول: الذي يتم تمويله من ميزانيات الحكومات المحلية .

✻ النوع الثاني: يتم تمويله من كلاً من الميزانية المحلية والميزانية المركزية .

وتتخصص بنود الإنفاق من ميزانيات الحكومات المحلية على الجوانب التالية : تبني البرامج التنموية، تنظيم وتقديم الخدمات المجتمعية، تبني برامج التحضر، تبني مسؤوليه التحديد المالي ووضع الميزانيه، صيانه المنازل والمباني وتأمينها، تنظيم وتقديم إستخدامات وتراخيص البناء والأعمال، حماية البيئة، إنشاء المعاهد والمنظمات في مجال التعليم الإبتدائي، الثقافه، الرعاية الصحية الأولية والرعاية الإجتماعية ، رعاية الطفل، السياحة . . . الخ.

وهناك الإختصاصات أو المسؤوليات التي يتم تمويلها بالمشاركة بين المستوى المركزي والمستوى المحلى الخدمات والأنشطة العامة التالية : التعليم، رعاية الصحة، الرعاية الاجتماعية، حماية البيئة، الثقافة، السياحة، الرياضة والترفيه، المعلومات العامة.

وعادة تقوم الحكومه المركزيه بتمويل الجزء الأكبر من تلك النفقات بينما تقوم الحكومات المحلية بتمويل النفقات على الأنشطة المتعلقة بآماكنهم المحليه. ومن الملاحظ أن كل تلك الإختصاصات أو المسؤوليات تعطى للحكومات المحليه من خلال إجراءات التفويض الإداري، وذلك يعنى أن الوحدات المحلية تختص بتنفيذ بعض المهام التي كانت في الأساس من إختصاص الحكومه المركزيه، ولكن لتبسيط الإجراءات الإدارية، وتخفيض تكلفتها تم نقل تلك الإختصاصات ليتم تنفيذها بواسطه الحكومات المحلية .

❖ مصادر الموارد الخاصة بالمستوى الحكومى المركزى :

يخصص للمستوى المركزى فى صربيا معظم مصادر الموارد، وحتى عام ٢٠٠٥ كان المصدر الرئيسى للموارد هو الضرائب على المبيعات ثم تحولت إلى ضرائب القيمة المضافة. وبجانب ضرائب القيمة المضافة التى تخصص بأكملها للحكومة المركزية تمول ميزانية الدولة من مصادر الموارد التالية : الضرائب على السلع التى تصنع وتسوق محلياً، الضرائب على إستخدام وحمل ونقل البضائع، الضرائب على التحويلات النقدية، الواجبات العقائدية، الرسوم الإدارية، رسوم التسجيل، رسوم الترخيص للأماكن المختلفة، رسوم إستخدام المياه، رسوم إستخدام الغابات، رسوم إستخدام الطرق.

ومن مصادر التمويل غير الضرائبية لميزانية الحكومة المركزية الموارد التالية : موارد الأنشطة التى تقوم بها الدولة، الموارد من نصيب الدولة فى التأمينات وخلافه، الموارد من بيع الممتلكات المختلفة، الموارد من فوائد المدخرات بالبنوك، الموارد من مبيعات الأصول الرأسمالية، الموارد من إيجار أو إستخدام املاك الدولة، المنح والهبات.

❖ مصادر الموارد للإقليم المستقل :

أحدث الإصلاح المالى تغييرات كبيرة فى تمويل المستوى الحكومى المتوسط وهو مستوى الاقليم المستقل . لأول مرة تم تخصيص نصيب لإقليم فوجفودنيا المستقل من ضرائب معينة قدمت بواسطة الدولة (ضرائب الدخل المشترك وضرائب الدخل الشخصى)، كما أعطى للإقليم الحق فى توفير اشكال معينة كمصادر خاصة بالإقليم وهى كالتالى : الرسوم الإدارية، الموارد المتحصل عليها من الممتلكات التى يستخدمها الاقليم، المنح والهبات، موارد من الموارد غير المالىه، الموارد من إيجار أو استخدام الاملاك العامه، الموارد من بيع نصيب الاقليم المستقل، الفوائد على ارصدة الاقليم بالبنوك، الموارد من انشطه سلطات الاقليم.

ولكن مازال المصدر من ضريبه الدخل الشخصى وحدها تمثل قدر لا يستهان به من مصادر موارد الاقليم الضريبية حيث مثل (١٥,٧% ، ١٨,٦% ، ١٦,٥% بالتتابع من اجمالى الموارد اعوام ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ على التوالى) .

ويتم تمويل الإقليم فى الجزء الغالب من ميزانيته من الموارد المحوله ، حيث مثلت التحويلات نحو ٧٧,٣% ، ٦٧,٨% ، ٧٠,١% فى الاعوام ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ على التوالى كما يظهر بالجدول رقم (٣/٢).

جدول (٣/٢)

التوزيع النسبي لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفة (%)

٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	العام مصدر المورد
١٦,٥	١٨,٦	١٥,٧	ضريبة الدخل الشخصي
١,٩	٢,٧	٦,١	ضريبة الدخل لمشارك
٤,٥	١,٦	٠,٣	المصادر غير الضريبية
٧٠,١	٦٧,٨	٧٧,٣	لتحويلات
٧,٠	٩,٣	٠,٦	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥.

❖ مصادر الموارد للحكومات المحلية :

بدءاً من عام ٢٠٠١ تم إعطاء الحكومات المحلية الحق في فرض اشكال عديدة من مصادر الموارد التي تتضمن موارد ضريبية وموارد غير ضريبية كما يلي : رسوم إدارية، رسوم على المباني، الموارد من بيع املاك الدولة، أنشطة الوحدات المحلية، رسوم مجتمعية محلية، رسوم لحماية وتحسين البيئة، الموارد من أجر الحصول على الخدمات المجتمعية، مساهمات ذاتية، رسوم سياحة، موارد من ايجار وإستخدام املاك الدولة، فوائد ارسدة الوحدات المحلية بالبنوك، منح وهبات. وتظهر بالجدول التالي :

جدول (٤/٢)

التوزيع النسبي لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفة (%)

٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	العام مصدر المورد
٣٢,٥	٣٣,٠	٣٤,٨	ضرائب الأجور
٢٦,٤	٢٥,٨	٢٤,٣	ضرائب المبيعات
٥,٣	٦,٨	٧,٤	ضرائب الأملاك
١٥,٤	-	-	موارد غير ضريبية
٠,٢	٢,٦	٢,٦	تحويلات
٢٠,٢	٣١,٨	٣٠,٩	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥.

وتوضح بيانات الجدول السابق أن الضرائب على المبيعات والأجور تشكل القاسم الأعظم لتلك الموارد .

٣/٦/٢ نظام التحويلات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة :

يعتبر نظام التحويلات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة في صربيا نظاماً غير متطوراً، حيث توجد عديد من قنوات التحويل من ميزانيه الدولة (على المستوى المركزى) الى ميزانية الاقليم المستقل والى الوحدات المحلية، وتمثل كل تلك التحويلات هبات غير مشروطة . فى كل عام تقوم الدولة بتحويل قدر ثابت من الموارد من ميزانيتها المركزيه لكل من ميزانية الاقليم المستقل والحكومات المحلية بواسطة قانون سنوى.

خلاصه ماسبق، انه بالرغم من تغير النظام المالى فى صربيا كثيراً منذ عام ٢٠٠٠ متجهاً نحو اللامركزية، فمازال يعتبر إصلاح غير كامل، وهناك حاجة لمزيد من التغيير والمزيد من الإصلاح من خلال :

- ✳ جعل المستويات الحكومية الأدنى أكثر إستقلالاً عن مستوى الحكومة المركزية .
- ✳ توفير مصادر إيرادات ذاتية أكثر إنتاجية للوحدات المحلية .
- ✳ توسيع القاعدة الضريبية وتحويل ضرائب الملكية لميزانيات الوحدات المحلية .
- ✳ إنشاء صندوق لإفراض الوحدات المحلية .

أظهرت تجارب الدول الفيدرالية أن استقرار الاقتصاد الكلى يمكن تحقيقه بواسطة اللامركزية المالية طالما أن هناك رقابة حازمة على الميزانيات المحلية، بمعنى التأكد من أن الحكومات المحلية لا تنفق أكثر من إيراداتها، والتأكد من عدم إغفال الربط بين مقدار النفقات المتوقعة والإيرادات المطلوبة لتغطية تلك النفقات.

- ٧/٢ المحددات والمعوقات التى تواجه تطبيق اللامركزية المالية فى تجارب اللامركزية:
- اتضح من إستعراض تجارب اللامركزية المالية فى كل من الدول النامية والفيدرالية المتقدمة، وجود بعض المعوقات التى تواجه الدول الآخذة فى النمو، لعل أهمها مايلى :
- ✳ إنتقال المشكلات المالية من المستوى المركزى إلى المستوى المحلى فى مجال الخدمات الإجتماعية والرفاهية، رغم أن احد أهم أهداف التحول إلى اللامركزية هو تحسين سبل تقديم ودرجة جودة تلك الخدمات، والقضاء على المشكلات القائمة .
 - ✳ عدم توليد مايكفى من دخل الضرائب المحليه اللازمه كموارد لتغطيه التكاليف المترتبة على تقديم الخدمات، وعدم قدرة المحليات على تحصيل نسبة جيدة مما يجب عليها تحصيله من موارد كرسوم للخدمات المقدمة.
 - ✳ عدم كفاءة المؤسسات المالية فى معظم الحكومات المحلية وبصفة خاصة عند المستوى القاعدى (الولايات أو البلديات).
 - ✳ عدم تطوير الإطار التشريعى والسياسات بما يتوافق مع إعداد الموازنات المحلية بإجراءات سليمة ومساعدة
 - ✳ هيمنة الحكومة المركزية فى الغالب على معظم مصادر الإيرادات، مما يكبل الحكومات المحلية ولايمكنها من أداء مهامها بكفاءة وفاعلية .
 - ✳ عدم توفير مصادر إيرادات ذاتية كافية ، مما يحد من موارد الميزانيات المحلية .
 - ✳ عدم تطبيق نصوص القانون فى بعض الحالات فيما يخص التحويلات الحكومية المالية من الحكومة المركزية إلى المحلية فى غير صالح الأخيرة .
 - ✳ ابتلاع الأجور والمرتبات للنسبة العظمى من ميزانيات الحكومات المحلية فى الدول النامية، مما ينعكس على إنخفاض كفاءة تقديم الخدمات العامة، وتطوير البنية التحتية اللازمة لعمليات التنمية وانشطتها المختلفة .
 - ✳ القيود المحددة لقدرة الحكومات المحلية على الإقتراض لإستكمال تمويل المشروعات الاستثمارية المنوطه بتنفيذها .
 - ✳ ظهر فى بعض الحالات إفراط فى تجزئة هياكل الحكومات المحلية مما يعوق قدرة أغلبها على الوصول للحد الأدنى من الكفاءة المطلوبة لإدارة الموارد المالية .
 - ✳ عدم وجود القدرات البشرية والتنظيمية اللازمة لإدارة اللامركزية المالية بكفاءة على المستوى المحلى القاعدى فى كثير من الأحيان .

- وبالتالى فحتى تتحقق الأهداف المرجوة من تطبيق اللامركزية المالية، فلا بد من تواكب تحقيق عناصر الإصلاح جميعها بصورة متلازمة، على النحو التالى:
- ❖ لابد أن يتم تحديد مسؤوليات الحكومات المحلية بدقة.
 - ❖ من ناحية أخرى يجب ان تكون الحكومات المحلية قادرة على التخطيط لميزانياتها بشكل مستقل عن أى مستوى حكومى آخر.
 - ❖ أن يتم منح الحكومات المحلية درجة من السيطرة على مواردها المحلية .
 - ❖ كما يجب ان يتم منح الحكومات المحلية القدرة على تحصيل الإيرادات اللازمة لموازنتها.
 - ❖ يجب أن تتمتع الحكومات المحلية بدرجة من الكفاءة تمكنها من تحديد أولويات الإنفاق وفقاً للإحتياجات المحلية.
 - ❖ لابد من توفير القدرات البشرية الماهرة المدربة جيداً على أن تكون قادرة على الأخذ بالمعايير الواضحة لتحديد بنود الإنفاق وفقاً للحاجات الفعلية .
 - ❖ حتمية تنظيم نظم وآليات التحويلات الحكومية اللازمة لإحداث التوازن اللازم بين الميزانيات المحلية بشفافية كاملة ووفقاً لمعايير محددة ثابتة.
 - ❖ ضرورة مشاركة أفراد المجتمع المحلى فى تحديد الأولويات وفقاً للإحتياجات ، وعلى أن يكونوا عناصر فاعله فى نظم المتابعه والتقييم اللازمه لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية .

الجزء الثانى
اللامركزية المالية فى مصر

الفصل الثالث
الجوانب الفقهية
لأسس التمويل المحلى فى مصر

١/٣ الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي

تقوم المحليات فى سبيل تحقيق التنمية المحلية بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلى التى تتنوع بين خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته مثل الخدمات الصحية والتعليمية، والخدمات الضرورية لاهالى الاقليم مثل خدمات النقل والمياه والكهرباء وغيرها - والعديد من الخدمات على كاهه تنوعها بالإضافة الى المشروعات اللازمة لتنمية الاقليم المحلى وإشباع حاجاته^(٣٥) .

ومن الطبيعى توفير الموارد المالىة اللازمة لتمويل تقديم تلك الخدمات وإقامه المشروعات المطلوبه، كما أنه من الطبيعى أيضاً والمنطقى تنوع مصادر تمويل الموارد المحلية . وفى هذا الإطار دأب الفقهاء فى مجالات الادارة المحلية والتنمية المحلية على وضع الأسس والشروط اللازمة لتمويل الخدمات المحلية، وهو مايجب التعرض لتلك الأسس والشروط، لإيضاح مايجب أن يكون عليه التمويل المحلى ثم تعرض لما وصلت إليه الأوضاع بهذا الشأن فى مصر من الناحية القانونية .

يقصد بأسس التمويل المحلى^(٣٦): مجموعة القواعد التى ينبغى أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلى - وهو ما يعنى أنه يجب تواجد شروط خاصة بتوفير الموارد للإدارة المحلية - وكذا إدارة مالية ناجحة لضمان تحصيل تلك الموارد وإنفاقها بأسلوب صحيح يهدف إلى التنمية المحلية .

٢/٣ شروط توفير الموارد المحلية^(٣٧):

- ❖ محليه المورد، وهو مايعنى أن يكون وعاء المورد بالكامل فى نطاق الوحدة المحلية ويكون متميزاً قدر الإمكان عن أوعيه الضرائب المركزيه مثل ضرائب المبانى أو الأطيان التى تعتبر ضرائب محليه، أما الضريبه على الدخل فلا تعتبر ضريبه محليه لصعوبه تحديد محليه أوعيتها .
- ❖ ذاتيه المورد المحلى، بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطه تقدير سعر المورد وربطه وتحصيله^(٣٨)

- يجب أن تتمتع الموارد المحلية بالكفاية والمرونة .
- يلزم توافر القدرة الإدارية لجهاز الإدارة المحلية على إدارة هذه الموارد.
- أن يكون هناك عدالة في توزيع الأعباء المحلية على المواطنين .
- أن يكون لدى جهاز الإدارة المحلية القدرة السياسية على فرض هذه الأعباء .

٣/٣ الإدارة المالية للوحدات المحلية :

يلزم أن يكون للوحدات المحلية إدارة مالية قادرة على تنفيذ السياسات المالية للوحدات المحلية سواء من حيث إدارة الربط والتحويل أو من حيث استخدام الموارد استخداماً أمثل، بالإضافة إلى كفالة الرقابة على تلك الاستخدامات، ويقصد بالإدارة المالية في هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها، وتشمل:

- التخطيط المالي للوحدات المحلية في إطار التوقعات المالية المنتظر تحصيلها وتنفيذ الأعمال اللازمة لوضع الخطط موضع التنفيذ.
- الرقابة المالية للتأكد من تحقيق الأهداف والإنضباط والترشيد ويلزم لذلك عدد من المتطلبات التنظيمية والفنية مثل :

- التنظيم المحاسبي
- تنظيم المعلومات وتجميع البيانات المحلية حتى يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات الرشيدة
- التحليل المالي للتأكد من مدى الاستفادة من الموارد المحلية .
- الموازنة المحلية : حيث تعتبر إحدى الأسس في ترجمة السياسات المالية إلى برامج، حيث تستخدم الموازنة المحلية كأداة للإدارة والتخطيط والرقابة لتنفيذ البرامج وتنمية الوحدات المحلية بكفاءة عالية .

٤/٣ مصادر التمويل المحلي^(٢٩) :

يمكن حصر الموارد المالية للوحدات المحلية في خمس مصادر رئيسية وهي :

١/٤/٣ الضرائب المحلية :

الضريبة المحلية هي أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً بين أعضاء الوحدة ، كل بحسب طاقته، وبغض النظر عن المنافع التي تعود عليه من الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية، حيث تتقاضاها الوحدة المحلية دون أى مقابل مباشر. ويثور السؤال عن كيفية تقسيم

الإيرادات الضريبية المحلية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وهناك ثلاث طرق :

- ✱ أن تفرض لصالح الوحدات المحلية نسبه معلاه على بعض الضرائب المركزية أو المستقطعه منها، وتقوم الحكومه المركزية بفرضها وجبايتها ووضعها تحت تصرف الوحدات المحلية .
- ✱ المشاركة الضريبية، ويقصد بها ان تقسم كل من الحكومه المركزية والوحدات المحلية حصيلة الضرائب التى تجبى من الاقليم المحلى.
- ✱ أن تقوم الوحدة المحلية ذاتها بفرض وتحصيل الضرائب المحلية التى تراها مناسبة دون تدخل من الحكومه المركزية .

أما عن أنواع الضرائب المحلية فهى :

- ✱ ضريبة المبانى وهى التى تفرض على ملكية العقارات المبنية أو على مستأجرها تبعاً للقيمه الإيجاريه التى يعاد تقييمها على فترات دورية .
- ✱ ضريبه الأيطان، وتفرض على الأراضى الزراعيه فى نطاق الوحده المحليه تبعاً للقيمه الإيجاريه لوحده الأرض .
- ✱ ضريبة المواشى: وتفرض على رؤوس الماشيه وهى تكثر فى الدول الناميه التى تزداد فيها الثروة الحيوانية .
- ✱ ضريبة الدخل : وهى التى تفرض على الأجور و المرتبات و الأرباح التجارية والصناعية.
- ✱ ضرائب تفرض على بعض السلع كالسيارات ووسائل النقل فى الأقاليم المحلية .
- ✱ الضرائب غير المباشره، وتشمل ضرائب الملاهى والمراهنات والضرائب على المبيعات المحلية والإنتاج .

٢/٤/٣ الرسوم المحلية :

يعرف الرسم : بأنه مبلغ نقدى تتقاضاه الوحدات المحلية من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص، ويتفق الرسم مع الضريبة من ناحيتين، أولاً أن كلا منهما فريضة مالية تجبى جبرا من الأفراد، وثانيهما، أن كلا منهما يحصل أساسا لتغطية النفقات العامه، ولكنهما يختلفان فى أن الضريبة تقوم على عدم وجود نفع خاص محدد مقابل الضريبة المدفوعه، وتفرض بقانون أما الرسم فإنه يفرض مقابل خدمة خاصة أدتها السلطة المحلية لدافع الرسم ويفرض بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص .

ومن أهم الرسوم المحلية المعروفة :رسوم تراخيص البناء، رسوم النقل المواصلات، رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية، رسوم قيادة السيارات، الرسوم الجمركية، رسوم دخول المتاحف والمتنزهات العامة، رسوم استعمال الطرق، رسوم الإعلانات، رسوم المكاييل والموازين وغيرها .

٣/٤/٣ الإيرادات الإستغلالية :

يقصد بالإيرادات الإستغلالية ما تحصل عليه الوحدة المحلية فى صورته إيجار أو ريع لأموالها العقارية أو فى صورة ربح من مشروعاتها الإقتصادية، وهو ما تقوم به الكثير من الوحدات المحلية فى الدول المتقدمة والنامية على السواء، حيث تمتلك وتدير بعض المؤسسات أو المشروعات العامة المتعلقة بالخدمات ذات طبيعة تجارية أو صناعية وتتقاضى عن ذلك ثمن إستفادة الأفراد منها، بعض الصناعات المحلية، تنمية الموارد الطبيعية وإستغلالها، التجارة الداخلية، الخدمات الترفيهية، إدارة بعض المرافق مثل مرفق مياه الشرب، الاتصالات، الأسواق المحلية، الإسكان، المذابح، الملاعب، الرياضة، المطاعم والفنادق وتقسيم الأراضى .

٣/٤/٤ القروض المحلية :

وهى المبالغ التى تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق الإلتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الائتمانية المتخصصة وفق شروط محددة فى عقد القرض على أن تقوم بردها، وتستخدم القروض المحلية فى تمويل المشروعات الاستثمارية التى تعجز ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها. وفى الغالب تشترط قوانين الدول ضرورة أن تكون المشاريع التى تمويل بطريق القروض منتجة وان تأخذ إذنا من الحكومة المركزية عند الإقتراض، وقد تكون القروض داخلية وقد تكون خارجية .

٣/٤/٥ الإعانات^(٤٠)

الإعانات هى كل ما تتقاضه الوحدات المحلية - دون مقابل - من أموال أو تسهيلات من الغير - يشمل الغير - الحكومة المركزية، والأفراد والمؤسسات الخاصة، بما يقدمون من هبات ووصايا وجهود ذاتية وتبرعات، كما يشمل الهيئات الأجنبية سواء كانت حكومية أو هيئات دولية - ولعل أهم هذه الإعانات جميعا هى إعانات الحكومة المركزية التى تعتبر أهم مورد محلى فى كثير من الدول، وهناك نوعان من الإعانات :

- ❖ الإعانات العامة التي تستهدف تقديم مساعدة عامة للوحدات المحلية إبتغاء مساعدتها على القيام بالمهام الملقاه عليها، وكمورد إضافي للوحدات المحلية الفقيرة .
- ❖ الإعانات المخصصة وغالبا ما تكون مقترنة بشروط، بهدف إنشاء مشروع معين، أو لتشجيع الوحدات إلى العمل فى نشاطات معينة أو فى تحسين مستوى أداء الادارة فى مرفق معين .

وتستهدف الإعانات المركزية عدد من الأهداف على النحو الأتى:

- ❖ تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياساتها للأولويات والتنسيق ما بين السياسات المحلية والسياسات الإقتصادية القومية، كما قد تستخدم لتشجيع التخطيط الإقليمى بإشتراط خطة عامة إقليمية للحصول على الإعانة المركزية .
- ❖ تأكد الحكومة من وجود حد أدنى من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين، وضمان جودة الخدمة وتحسين مستواها- وترتبط الإعانات المخصصة بهذا الغرض.
- ❖ التغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين المحليات، حيث تقوم الإعانة بوظيفة تصحيحية بالنسبة للوحدات المحلية الفقيرة كما تساعد على إعادة توزيع الموارد العامة .
- ❖ تخفيف العبء الضريبي على المواطنين خاصة فى المناطق الفقيرة، حيث إن تقاعس السلطة المركزيه عن تقديم العون المالى يؤدى إلى بديلين كلاهما ضار بجمهور الوحدة المحلية، فإما أن تزيد من معدل الضرائب لتمويل الإنفاق، وإما أن تتنازل عن تقديم الخدمة .

٥/٣ الموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر :

(فى ظل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته)

١/٥/٣ أحكام عامه :

إكتفت المادة ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ بالنص على أن (يبين القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية ٠٠٠٠ ومواردها المالية).

وعلى الرغم من توالى تغيير القوانين المنظمة للإدارة المحلية منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، إلا أن الأحكام الخاصة بالموارد المالية للمحليات لم تتغير، فقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن (يعمل بأحكام قرار وزير الإدارة المحلية رقم

٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والقرارات المكمله له بشأن الموارد المحليه والرسوم المحليه، وذلك حتى تحدد هذه الموارد والرسوم طبقاً للأحكام الوارده فى القانون المرفق)، على أن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد إستحدث تعديلاً فى هذا الصدد بمقتضاه (يجوز زياده الرسوم المشار إليها بما لايجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى القرار المشار إليه، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحليه وإقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختصه) .

إنتهج المشرع فى القوانين المشار إليها بشأن الموارد الماليه للمحليات ما هو آتى^(٤١):

- ✱ خص المشرع المجالس المحليه بجمع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى
- ✱ أجاز المشرع فرض ضريبية إضافية بنسبه مؤنيه تعلى على بعض الضرائب الحكوميه، وأدخل مبدأ الإشتراك بين المجالس المحليه فى الإنتفاع بحصيله هذه الضريبية الإضافيه .
- ✱ توزع الحكومه على المجالس - فى صوره إعانه - ماكانت تنفقه على المرافق المحليه التى نقلت الى المجالس المحليه مثل مرافق التعليم والصحه والإسكان والثقافه ٠٠٠ الخ ، وهذا المورد هو أهم مورد للإدارة المحليه فى الوقت الحاضر .

وفى ذلك تقرر ماده الثالثه من قانون إصدار الإداره المحليه الآتى - تتخذ الإجراءات اللازمه لنقل الإعتمادات الوارده بالموازنه العامه للدولة والخاصه بالمرافق التى نقل الإختصاص بشأنها بمقتضى هذا القانون إلى الوحدات المحليه إلى موازنات هذه الوحدات - إعتباراً من السنه الماليه ١٩٨٠، مع مراعاة احكام ماده ١٤٢ من القانون المرافق .

وقد نصت ماده ١٤٢ على أنه، تنقل بقوه القانون الإعتمادات الماليه الخاصه بالعاملين فى الجهات التى نقلت إختصاصاتها بمقتضى القانون إلى وحدات الإدارة المحليه إلى الموازنات الخاصه بهذه الوحدات، بالإضافة إلى الموارد الأخرى المتعلقه بالصناديق المحليه، نعرض للموارد الماليه للوحدات المحليه الخمس على التوالى ثم الصناديق المحليه .

٢/٥/٣ الموارد الماليه للوحدات المحليه :

أ- الموارد الماليه للمحافظات :

الموارد المشتركة للمحافظات والتى ألغيت بموجب قوانين وقرارات جمهوريه^(٤٢) . منذ صدور القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تضمنت القوانين المتعاقبة على تنظيم الادارة المحليه آخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، النص على الموارد المشتركة للمحافظات وهى تتمثل فى عنصرين:

• نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها
والتي يحدد القانون سعرها .

• نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح
التجارية والصناعية، والتي يحددها المشرع .

وجرى المشرع على أن تختص المحافظة التى يجبى فى نطاقها هذه الضريبة الإضافية
بنصف الحصيلة، على أن يوزع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة لكافة المحافظات
ليوزع بينها بمعرفة الوزير المختص بالإدارة المحلية.

وعلى الرغم من العجز الشديد فى موارد الإدارة المحلية بكافة مستوياتها ، فإن المشرع قد
سلك مسلكاً غير مفهوم، إذا ألغى هذه الموارد بشطريها، إذ نص قانون الضرائب على الدخل
الصادر برقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ فى المادة الثالثة منه على إلغاء الضريبة الإضافية بدائرة
المحافظة المفروضة كنسبه من الضريبة الأصلية المقرره على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة
وعلى الأرباح التجارية والصناعية، ثم جاء أخيراً قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٧ لسنة
١٩٨٦ يلغى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات المفروضة بموجب قانون الإدارة
المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - وهو ما أدى إلى أن تتحمل الإدارة المركزية بهذا العجز وهو
إتجاه يسير فى عكس ما ينادى به خبراء الإدارة المحلية من العمل على تدعيم موارد المحليات .
حيث نصت المادة (٢) من القانون ١٨٧ سنة ١٩٨٦ السالف على أن تحدد بقرار من الوزير
المختص نسبه من حصيلة الضريبة الجمركية تخصص للجهات التى كانت تؤول إليها الضريبة
الإضافية المقرره بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ب- الموارد المحلية بكل محافظة على حده (٤٣)

نصت على هذه الموارد الفقرة ثانياً من المادة (٣٥) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ :

- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطنان فى المحافظة وكذا ربع حصيلة
الضريبة الإضافية على ضريبة الأطنان فى المحافظات .
- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل الأخرى
المرخص بها من المحافظة .
- حصيلة إستثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة، والمذكوره بالفقرة الثانية المضافه بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ إلى ماده الرابعه من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتي تجيز للمجالس الشعبية للمحافظات زيادة الرسوم المقرره بما لايجاوز مثلى الفئات المقرره بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحليه وإقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص .
- الإعانات الحكومية .

- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقه رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو اشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة توزيع جزء من موارده المشار إليها سابقاً على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق إختصاصه بالنسب التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحده وإحتياجاتها .

- أجازت المادة (١٥) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة الإقتراض فى حدود الخطه والموازنه العامه للدولة للقيام بمشروعات إنتاجية وإستثمارية لازمه للمحافظة أو للوحدات المحليه فى نطاقها على ألا يتجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدات المحليه التى تنشأ فيها المشروعات .

ج- الموارد المالية للمركز :

حددت ماده ٤٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الاداره المحليه والموارد المالية للمركز على النحو التالى :

- مايخصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز .
- حصيلة إستثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .
- الإعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التى يعقدها المجلس .

د - الموارد المالية للمدينة^(٤٤) :

حددت المادة ٥١ من قانون الإدارة المحلية المالية للمدينة على النحو التالى :

- حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة إختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقرره عليها ماعدا الضرائب المخصص حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية (مثل ضريبة الدفاع والأمن القومى).
- حصيلة ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة إختصاص المجلس .
- ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطنان الكائنه فى دائرة إختصاص المدينة و ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقرره على هذه الأطنان.
- ما يخصه المجلس الشعبى المحلى لصالح المدينة من الموارد المقرره للمحافظة.
- حصيله مقابل التحسين المفروض على العقارات التى إنتفعت من أعمال المنفعة العامه بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل التحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين.
- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح (مستخرجات قيد المواليد، والإجراءات الصحية، رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد ، اعمال التنظيم وإشغال الطرق والحدائق العامه، المجال العمومية والأنديه والمحال التجارية والصناعية، وحيوانات الجر ،،،،، والمراكب التجارية والصيد والنزهه ومعابر النيل والعائمات على إختلافها، الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصه ، إستهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١% من قيمه الإستهلاك إذا لم يتول المجلس إداره هذا المرفق بنفسه، الإنتفاع بالشواطىء والسواحل وإستغلالها، الإيجارات التى يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعه لضريبه المبانى لغايه ٤% على الأكثر من قيمتها الإيجارية .
- المقابل الذى يفرضه المجلس على الإستغلال أو الإنتفاع بالمرافق العامه التابعه للمدينه أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على إستغلال أو إستعمال الأملاك العامه التى تديرها المدينة .
- حصيلة الحكومه فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصه .
- إيرادات إستثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامه .

- الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التي يعقدها المجلس .

ويلاحظ أن المشرع قد أخضع قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة في شأن فرض هذه الرسوم رقابه مزدوجه من قبل المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظه، حيث لا يكون قرار المجلس الشعبي المحلي للمدينة في شأن فرض أى من هذه الرسوم نافذه إلا بعد موافقه كل من المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظه، كما يجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس الشعبي المحلي للمدينة تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، أو إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لايتفق والسياسه الإقتصاديه أو الماليه للدولة، فإذا رفض المجلس في الحالات المذكوره إجابته الطلب يعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظه ليقرر ما يراه فإذا إستمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً

هـ الموارد المالية للحى :

إذا ما تكونت المدينة من عدة أحياء، فإن كل حى من هذه الأحياء يتولى فى نطاقه تحصيل الموارد المالية المنصوص عليها فى المادة (٥١) بشأن المدينة، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة، تحصيلها مباشرة بواسطه أجهزه المدينة الأخرى أو بواسطه الأجهزة الحكومية المختصة، ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الإعتمادات التى تغطى مصروفات كل حى، ومعنى ذلك أن موارد المدينة هى فى ذات الوقت موارد أحيائها إذا قسمت المدينة إلى أحياء.

و- الموارد المالية للقرية^(٥٥)

نصت المادة ٦٩ من قانون الإدارة المحليه على الموارد الماليه للقرية على النحو

التالى:

- ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطيان الكائنه فى نطاق القرية،
- ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقرره على هذه الأطيان .
- الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي التى يفرضها المجلس الشعبي المحلي للقرية

- طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن .
- حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية .
- موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .
- ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .
- الإعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس الوزراء على مايرد إليها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التى يعقدها المجلس .

■ موارد صندوق الخدمات والتنمية المحلية :

• بالنسبة للمحافظات (ماده ٣٧)

- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب .
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .
- ٥٠% من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة.
- بالنسبة للقرية (ماده ٧٠)
- ٧٥% من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام الماده (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية
- أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .
- مقابل تملك المباني فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- إيجارات المباني السكنيه والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- حصه الخدمات الإجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

■ استخدام موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالنسبة للمحافظات والقرى :

- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها وإعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .

- إستكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لاتكفى الإعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية .
- رفع مستوى وأداء الخدمات العامة المحلية .
- الصرف على الخدمات العامة الحيوية والعامة .

- وتدرج إعتمادات هذا الحساب مع حساب صندوق النظافة ضمن إعتمادات الباب الثانى "المصروفات الجارية بموازنة ديوان عام المحافظة " تحت عنوان (إعتماد إجمالى)، وفى نفس الوقت تدرج فى جانب الإيرادات ضمن الباب الثانى الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية - تحت عنوان " موارد أنشطة محلية تمويل ذاتى " .

٦/٣ الحسابات والصناديق المحلية الخاصة :

يرجع الهدف من إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة إلى تحقيق قدر من الإستقلال للهيئات المحلية، فقد أراد المشرع تحرير أجهزة الإدارة المحلية من الإجراءات الإدارية فى الصرف والإعتماد فى الموازنه، كما هدف المشرع إلى تنمية الموارد الذاتية وتعميق المشاركة الشعبية فى التنمية، وتوفير السيولة المالية لإستكمال المشروعات الواردة بالخطه وفى النهاية تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة .

وتتنوع الحسابات والصناديق المحلية ما بين الخدمات والتنمية المحلية والإسكان وإستصلاح الأراضى والخدمات الصناعية والنظافة وغيرها، على النحو التالى :

١٦/٣ صندوق الخدمات والتنمية المحلية (٤٦) :

سلطه إنشاء الحساب بالنسبة للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى .
نصت المادة (٣٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أنه (يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة إنشاء حسابات للخدمات والتنمية المحلية، كما نصت المادة (٤٣) على أن ينشئ المجلس الشعبى المحلى للمركز حساب الخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا قرار من المحافظ، كما نصت المادة (٥٤) على أن ينشئ المحلى الشعبى للمجلس للمدينة والحي حساباً للخدمات والتنمية للمدينة، كما نصت المادة (٧٠) على أن ينشأ بكل قريه حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية- على أن يصدر تنظيم كل ما تقدم من حسابات قرار من المحافظ المختص، وتعامل أموال هذه الحسابات معاملة الأموال العامة وبصفه خاصه فيما يتعلق

بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالحصيل والتصرف والصرف والرقابة ولايؤول فائض أموال هذه الحسابات إلى الخزانه العامه .

مما سبق يتضح أن فكرة الحسابات الخاصه بالخدمات والتنمية المحلية قاسماً مشتركاً بين جميع مجالس الوحدات المحلية على مستوياتها الخمس والإجازة القانونية في سلطه إتخاذ قرار الإنشاء تكون للمجلس الشعبى المحلى سواء للمحافظه أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية، إلا أن قرار تنظيم هذا الحساب يلزم صدوره من المحافظ المختص فى جميع المستويات الخمسه للوحدات المحلية .

من الواضح أن المواد القانونية الواردة بشأن حساب الخدمات والتنمية المحلية قد أوردت تفصيلاً - كيفية تكوين هذه الموارد وإستخداماتها بالنسبة للمحافظات والقرى فقط إلا انها لم تبين ذلك بشأن المدن والأحياء والمراكز ومن هنا فإن الباحث يرى أن رؤية المشرع فى عدم النص على تكوين تلك الحسابات وكيفية إستخداماتها بالنسبة للمراكز والمدن والأحياء تأتى بالقياس على المحافظات فقط وليس على القرى - حيث قرر المشرع الوضع التفصيلى وسكت عن ما تلاه من (مدن - أحياء - مراكز) رغم النص على حق تلك المستويات فى إنشاء هذا الحساب - ثم أورد الوضع التفصيلى للقرى بشأن سلطه الإنشاء وكيفية تكوين الموارد - والإستخدامات والصرف - ومن هنا فإن السكوت بالنسبة للمستويات الثلاثة يعنى فى تقدير الباحث أن تتكون مواردهم ويتم الصرف على إستخدامات تلك الموارد بالقياس على المحافظات على إعتبار أن كل هذه المستويات خاصه بالمدن أو تقسيمات للمدن وتتشابه الموارد إلى حد كبير بينهم .

٢/٦/٣ - صندوق إستصلاح الأراضى والتصرف فيها (٤٧)

أنشئ هذا الصندوق بموجب مقررر بالمادة ٣٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية - (ينشأ بكل محافظه حساب خاص لحصيله التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة) وتخصص حصيلته لأغراض إستصلاح الأراضى على مستوى المحافظة، وتعتبر الموارد الخاصه بهذا الحساب موارد ذاتية للمحافظة . وتنظم قواعد وإدارة الصرف لهذا الحساب بقرار من مجلس الوزراء : نصت المادة ٢٨ من ذات القانون وتعديلاته على أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى التابعة للإستزراع داخل الزمام والأراضى

المناخه والممتده لمسافه كيلو مترين التى تتولى المحافظه إستصلاحها بعد أخذ رأى وزارة إستصلاح الأراضى، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملون فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم التصرف فى هذه الأرض دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان وإستصلاح الأراضى وتهيتها للزراعة .

وجدير بالذكر أن هذا الصندوق يوجد فى محافظات الشرقية، الدقهلية، بنى سويف، سوهاج، الوادى الجديد ولا يوجد بجميع المحافظات .

٣/٦/٣- صندوق الإسكان الإقتصادى^(٤٨):

أوردت المادة ٣٦ من القانون المشار إليه النص على هذا الصندوق فى جميع المحافظات بديلاً عن صندوق الإسكان المركزى الذى كانت وظيفته تمويل وإقراض المحافظات- وكان منصوصاً عليه بالقانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن تمويل مشروعات الإسكان بالمحافظات- إلا أن المشرع قرر إلغاء هذا الصندوق المركزى وحل محله نظاماً مركزياً نص عليه فى المادة ٣٦ من قانون الإدارة المحلية التى تقرر بأن (ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الإقتصادى على مستوى المحافظة وتتكون موارده من :

- حصيلة التصرف فى الأراضى المعده للبناء المشار إليها ٢٨ فى المادة من ذات القانون .
- حصيلة الإكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن صندوق مشروعات الإسكان الإقتصادى .
- حصيلة مقابل الإنتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الإرتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة .
- حصيلة الضريبة المقرره بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الأراضى الفضاء .
- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الإقتصادى فى المحافظات فى الإتفاقات التى تعقدها الدولة .
- حصيلة إيجارات وأقسام تمليك المساكن المملوكة للمحافظة .
- القروض .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

- حصيلة إستثمار أموال هذه الحسابات وقيمه إيجار المساكن .
- حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون توجيه أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٨ وذلك على مستوى المحافظه . (ألغى هذا المورد بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ وأضيف بذات القانون مورداً آخر هو - يخصص ١٥% المخصص للخدمات من أرباح شركات القطاع العام لتمويل الوحدات اللازمه لإسكان العاملين بكل شركه أو مجموعه من الشركات المتجاوره ويؤول الفائض عنه الى صندوق تمويل الإسكان الإقتصادي بالمحافظة).
- حصيله بيع المساكن الإقتصادية التي تقيمها المحافظه بتمويل من الوحدات المحلية أو أيه جهه أخرى وذلك فى حدود القرض والفوائد المستحقه .
- أى مورد آخر يصدر من رئيس مجلس الوزراء .

وتتظم قواعد وإداره هذا الحساب وقواعد الصرف منه بقرار من مجلس الوزراء، كما تحدد بقرار منه بالإتفاق مع وزير الإقتصاد النسبه التى تلتزم شركات التأمين بالإكتتاب بها فى سندات الإسكان، وتلتزم الجهات المختصة بإيداع حصيله موارد الصندوق فى حساب الصندوق خلال الشهر التالى الذى تم فيه التحصيل، وتعتبر موارد الصندوق من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائضه فى نهايه كل سنه مالية إلى موازنة السنة التالية .

٤/٦/٣ - صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية (٤٩) :

نصت المادة (١١٠) من قانون الإدارة المحلية المذكور وتعديلاته على أنه يجوز بقرار من المحافظ بناء على إقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وبعد أخذ رأى وزارة التخطيط والمالية والصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان للخدمات بها .

كما حددت المادة (١١١) إختصاصات لجان الخدمات بالمنطقه الصناعيه فى الآتى:

- توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية .
- إجراء الدراسات الخاصه بإحتياجات المنطقه - العمرانية والإجتماعية والثقافية .
- تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقه وذلك من النسبه المخصصه من الـ ١٠% المخصصه للخدمات الإجتماعية.

وقد حددت تلك المادة الموارد لهذا الصندوق فى الآتى :

- ما يخص من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بالمنطقة .
- التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض اللجنة .
- الموارد الأخرى التى تتحدد بقرار المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارات الوحدات الصناعية بالمنطقة .

بعد إنشاء بنك الإستثمار القومى ألت الحصص المالية التى كان قد حددها قانون الإدارة المحلية على الشركات الصناعية الأعضاء بهذه اللجان الى البنك بناء على قانون إنشائه الذى أدخل تلك الموارد من حصص العاملين فى الأرباح المخصصة للخدمات المركزية والمحلية - إلى موارد بنك الإستثمار القومى بالإضافة إلى ضالته هذه الموارد بعد خصصه شركات القطاع العام التى كانت تعتبر المورد الوحيد لهذه الصندوق .

٥/٦/٣ - حساب صندوق النظافة (٥٠)

- أنشئ هذا الصندوق بموجب القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن النظافة العامة الذى قرر أن ينشأ بكل محافظته صندوق للنظافة وتتكون موارده من :
- رسم النظافة المقرر طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ والمحدد إجبارياً بـ ٢% من القيمة الإيجارية على شاغلى العقارات المبنية وتخصص حصيلته لشئون النظافة .
 - إعتمادات النظافة التى يتم إعتمادها بموازنة المحافظة .
 - مقابل الترخيص الذى يتم تحصيله من جامعى القمامة والغرامات المختلفة .
 - ما يتلقاه الصندوق من تبرعات وإعانات والجهود الذاتية وما تؤديه الوزارات والهيئات العامة لقاء الخدمات الذى يتولاها جهاز النظافة بالوحدة المحلية .
 - وتدرج إعتمادات هذا الحساب فى الموازنة العامة للدولة .

٦/٦/٣ - صندوق حصيله الزيادة فى أسعار البنزين (٥١)

- أنشئ هذا الصندوق بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقرار رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٨ بإنشاء وصيانته الطرق العامة ، وتحددت موارد الصندوق للصرف على ذلك - ثم صدر القرار الجمهورية رقم ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء حساب خاص لحصيله الزيادة فى أسعار البنزين المخصصه لإنشاء وصيانته الطرق .

- وكانت الحصيلة توزع بنسبه ٧٠% ، ٣٠% بين الأمانة العامه للإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكبارى على الترتيب، ثم عدل بالقرار الجمهورى رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨٨ بأن تؤول الزيادة فى أسعار النزين الى كل من الأمانة العامه للإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكبارى بنسبه ٥٠% لكل، على أن توزع الحصيلة المخصصة للحكم المحلى على المحافظات بقرار من الوزير المختص، بعد أن تؤول إليها من الهيئة المصرية العامة للبترول .

٧/٦/٣ - صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية :

أنشئ هذا الصندوق بالقرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ لتنظيم وإدارة المستشفيات والوحدات الملحقه بالمجالس المحلية، وتتكون موارده من الأجور التى تحصلها المستشفيات والوحدات نظير تقديم خدمات علاجية وما يؤخذ مقابل الزيارة للمرضى، وغيرها، والهدف من إنشائه تحسين الخدمة العلاجية بالمستشفيات ويتم توزيع الحصيلة بعد خصم المصروفات الفعلية على النحو التالى :

- بالنسبه للمستشفيات العادية: ٣٠% للأطباء الأخصائيين المشتركين فى العلاج الإقتصادى، ١٠% لباقي العاملين؛ ١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشؤون الصحية، ٥% لتحسين الخدمة بالمستشفيات.

- بالنسبه لمستشفيات ووحدات الصدر ودور الإستشفاء النفسى: ٢٠% للأطباء والعاملين فى القسم الإقتصادى، ١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشؤون الصحية و ٧٠% لتحسين الخدمات بالمستشفيات ووحدات وإستكمال إحتياجاتها (٥٢) .

٧/٣ القواعد العامه التى تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية (٥٢) :

- الأصل العام الذى سار عليه المشرع هو سريان القوانين واللوائح المالية المطبقه فى الحكومة على الوحدات المحلية، وتسرى على هذه الوحدات القواعد المقرره لأموال الحكومة، وتعفى تلك الوحدات من جميع الضرائب والرسوم التى تعفى منها الحكومة .
- يتبع فى تحصيل الضرائب والرسوم المقرره للوحدات المحلية، وفى الإعفاء منها، وفى سقوطها بالتقادم، القواعد المقرره بشأن الضرائب والرسوم العامه، وتعتبر ديون تلك الضرائب والرسوم ديوناً ممتازة على جميع اموال المدين بها، وتستوفى بعد المصاريف القضائية والضرائب الحكومية مباشرة .

• تتولى الأجهزة الحكومية المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحلية، وأداء الحصيلة اليها وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة - وقد جرى المشرع منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على جواز أن يعهد بهذه المهمة إلى الأجهزة الحكومية، على إعتبار انها اجهزة مدربه وقادرة على تحصيل الضرائب والرسوم المحلية فى الوقت الذى لم تشكل هذه الاجهزة فى الوحدات المحلية .

فرض المشرع قيودا بشأن الآتى :

■ أخرج المشرع الثروة البترولية من حق إستغلال الوحدات المحلية ، بإعتبارها ثروة قومية تكون باستغلال الحكومة المركزية فقط .

■ أما ماعدا ذلك من المرافق المحلية أو إستغلال الثروة الطبيعية فإن الحكومة لاتستطيع أن تمنح إلترام بإستغلالها إلا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى المختص - (وهنا يلزم الموافقة وليس مجرد أخذ الرأى) .

■ قبول التبرعات المقيدة بشرط أو مقدمه من جهات اجنبية :

• إذا كان التبرع مقيداً بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها، فلا يجوز للمجلس المحلى قبوله إلا (بموافقة المحافظ) ومقتضى ذلك أنه إذا كان الشرط لا يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس فإن من حقه القبول دون حاجه إلى موافقه مسبقه من المحافظ .

• إذا كان التبرع مقدماً من هيئات أو اشخاص اجنبية، فيجب موافقة (رئيس مجلس الوزراء).

• أوجب المشرع على المجالس الشعبية المحلية ألا ترتبط بأيه مشروعات أو اعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطه العامه للدولة أو الخطه الاقليمية، كما لا يجوز للوحدات المحلية الإرتباط بأيه مشروعات إستثمارية مشتركة مع رأسمال عربى أو اجنبى إلا بعد موافقة جهه التخطيط المختصة، والهيئه العامه للإستثمار والمناطق الحره، وسلطات الرقابه على المجالس المحلية وعلى رأسها المحافظ والوزير المختص بالإدارة المحلية ورئيس مجلس الوزراء^(٥٤).

٨/٣ سلطات المحافظ الرقابية فى مجال تمويل الوحدات المحلية^(٥٥) :

• نصت المادة ٢٦ من قانون الاداره المحليه على أنه يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظه ويشرف على تنفيذ سياسته العامه للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق

• المحافظة .

- المحافظ هو الذى يصدر القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية (م٣٨) .
- يلزم موافقة المحافظ على ما يفرضه المجلس المحلى للمدينة من رسوم (م٥٣) .
- يصدر المحافظ القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية للمدينة (م٥٤) والقرية (ماده (٧١) .
- يتولى المحافظ بحث ورقابه ميزانيات الوحدات المحلية والحساب الختامى لها (المواد ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢٤ من القانون) .
- لايجوز للوحدات المحلية أن تتعاقد بالذات أو بالواسطه مع أحد اعضاء مجالسها إلا عند الضرورة فى حاله وجود مصلحه محققه لها وبشرط موافقة المحافظ واغلبية اعضاء المجلس الشعبى المحلى (م ٩٢) .
- يلزم موافقة المحافظ لقبول المجلس الشعبى المحلى التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطه المجلس أو أن يغير تخصيصها (م ١٢٨ من القانون) .
- منح المحافظ إختصاصات الوزير المختص وكذلك إختصاصات وزير المالىه المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل المالية والادارية بالنسبه إلى المرافق التى نقلت الى الوحدات المحلية ولاجهزتها وموازاناتها (م ٢٩) .
- يجوز للمحافظ التصرف فى الاراضى المعده للبناء المملوكه للدولة ووحدات الإدارة المحلية ، وقواعد إستصلاح الأراضى وتوزيعها (م ٢٨ معدل) .
- يجوز للمحافظ بناء على إقتراح الجهات المختصة تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان الخدمات بها (م ١١ معدل) .
- للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية الإعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفه للخطه العامه للدولة أو الموازنة العامه المعتمده أو أيه مخالفه للقوانين واللوائح (م ١٣٢) .
- يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذيه للوحدات المحليه فى نطاق المحافظه والمرافق الخاضعه لإشرافها، وله أن يكلف بإجراء هذا التفتيش أجهزه الرقابه المختصة أو من يختاره .

٩/٣ الموازنات المالية للمجالس المحلية :

الموازنة المحلية، هى تقدير وإجازة لمصروفات شخص إدارى إقليمى عن فترة زمنية تقدر عادة بعام، وهى تتفق فى ذلك مع المقصود بميزانية الدولة^(٥٦) أو هى برنامج نشاط للجهه

التي توضع لها خلال عام (٥٧) .

وعلى هذا النحو يلزم أن يكون لكل وحدة محلية موازنه خاصه تشمل جميع الإيرادات المنتظر أو المتوقع تحصيلها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية .

ومما لاشك فيه أن وجود الموازنات المحلية ضرورى لإستقلال الوحدات المحلية، حيث أن من أهم الأسس التي يجب أن تقوم عليها الإدارة المحلية هى منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية - وأن يكون له ذمة مالية مستقلة متميزة عن غيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى، ومن هنا فإنه يلزم للتطبيق العملى لهذه المفاهيم والأسس - أن يكون هناك إستقلال حقيقى للنواحي المالية بحيث يكون لها سلطه الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بمرافقها وإحتياجاتها وتنميتها، وكذا سلطه الإنفاق على تلك المرافق ومشاريع التنمية المحلية - وهو ما يعنى فى النهايه أن تكون الموازنة المحلية للإقليم ترجمه واقعيه لكل ما تقدم (٥٨) .

١٠/٣ تقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى :

إذا كانت المبادئ الفقهية قد إستقرت ومعها النظم العالمية فى شأن الإداره المحليه على أنه لكى يكون هناك إداره محليه فى واقعها الحقيقى فإنه يلزم من توافر عدد من الأصول أو الأسس التى لاغنى عنها وهى :

- ❖ تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية .
- ❖ وجود ممثلين يعبرون عن إرادة الإقليم ومن المستحسن بل وصار من المهم أن يكون تواجد هؤلاء الممثلين عن الإقليم بالإنتخاب لتوفير ما يعرف بديمقراطيه الإدارة المحلية.
- ❖ يجب أن يكون هناك موارد مالية للوحدات المحلية، ولعل هذا الركن هو ما يدور عليه محور البحث، حيث أن عدم توافر هذا الركن يمثل خلا خطيراً فى مسألة استقلال الوحدات المحلية فى إدارة شئونها.

وفى مصر ومنذ نشأة الإدارة المحلية بنظام مستقر تشريعيا منذ القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - لم تحظى 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 ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ولم يحظى أى منهم بتطبيق، وقد سادت الإدارة المحلية التجميد تحت مظلتين أساسيتين لم يتغيرا منذ تاريخه ولم يكن هناك من جدية طوال الفترة الماضية .

● المظلة الأولى : وجود برلمانات شعبية محلية أو مكلمات لا تتمتع بمصادقية محلية نظرا لعدم قناعة المواطن بشرعية وصولهم إلى المجالس المنتخبة .

● المظلة الثانية : عمل الإداره المحليه تحت جناح وسلطة الإدارة المركزية من حيث الإداره - القرار - التمويل المحلى والتنمية فى إطار الخطه القومية .

وعلى هذا لم تجد الإداره المحليه طوال الفترة الماضيه سوى هاتين المظلتين ، فلم نجد التطوير والخروج من تحت هاتين العباةتين طوال خمسين عام مضت، ولم تعبء السلطة المركزيه بشئون الإدارة المحليه الا فى جوانب البرلمانات الشعبيه التى ليس من ورائها رجاء. أما الجوانب الأخرى فهى تحت سلطانها ووقف تصرفها دون عناء، ولايلزمها فى شأن تخطيط أو تدريب أو تطوير أو إعادة نظر، حيث تسيطر المركزيه فى جوانب نظام الحكم المصرى.

باستعراض ما سبق من تشريع الإداره المحليه فى شأن الموارد^(٧٠) التى وردت على نحو تفصيلى للمحافظات والمدن والأحياء والمراكز والقرى- نجد أن ما أتاحه المشرع المصرى وتفضل به على الوحدات المحليه لايمثل إلا الحد الأدنى من الموارد المحليه التى من المفترض تحصيلها، فنجدته تضمن الآتى: ضريبة الأطين ٢٥% للمحافظات، ٧٥% للقرى، الرسوم ذات الطابع المحلى، رسوم السيارات والموتوسيكلات وغيره، الاعانات، بالإضافة إلى التبرعات والهبات.

وباستبعاد الإعانات والهبات نجد أن الموارد السابقة لاتمثل حقيقة موارد المحليات، فقد احتفظت السلطة المركزيه بالموارد السيادية التى يتحتم تحصيلها من المحافظات والوحدات المحليه، ومن أمثلتها الضريبة العامه على الدخل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية، ضريبة المرتبات، ضريبة المبيعات، الضرائب العقارية، ضريبة الدمغات والرسوم ذات الطابع القومى لبعض الأجهزة مثل القضاء والشرطه وغيره .

ومن هنا فإننا نجد أن المشرع المصرى لم يترك إلا القشور من الموارد للإدارات المحليه وغالبها رسوم مقابل خدمه تؤدي، قد تأخذ فى تكلفتها نصف الرسوم أو أكثر أو أقل - أما الموارد القومية ذات الأثر الفعال قد احتفظت بها السلطه المركزيه وارادت أن يكون توزيعها على الهيئات المحليه فى صورة إعانات .

كما أن المشرع المصرى قد قام بإلغاء ما يعرف بالموارد المشتركة للمحافظات ومنها الجمارك وموارد الصادرات والواردات وأحال أمر تحصيلها كموارد سيادية إلى القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بشأن قانون الضرائب والدخل وحرمت المحليات من هذا المورد الهام.

١١/٣ مشاكل ومعوقات الموارد المحلية فى القانون المصرى الحالى^(٧١) :

- ❖ من الأسباب التى تؤدى إلى إنخفاض الموارد الذاتية المتاحة للمحليات - تتمثل فى أن المحليات تباشر إختصاصات وزارات الخدمات التى آلت إلى إداره المحليه من تربيه وتعليم وصحه وإسكان وتعمير وشئون إجتماعيه ورياضه وشباب وتموين وقوى عامله وطرق - هذه الإختصاصات تتمثل فى مصروفات تنفقها إداره المحليه ضمن موازنتها - إلا أن إيرادات هذه الخدمات لاتؤول إلى الإدارة المحليه بل تؤول إلى وزاراتها وإن آلت بعض منها أو كلها فهى لاتكفى مايتم إنفاقه عليها من مصروفات
- ❖ إن هناك قيوداً مفروضه من جانب الحكومه المركزيه على السلطات المحليه فى شأن إمكانية زياده مواردها - حيث السيطرة الكامله على هيكل الموارد المحليه والرقابه الكامله عليها .
- ❖ يوجد تضارب تشريعى فى شأن منح موارد للمحليات وفى ذات الوقت يوجد تشريع آخر يعفى الممول أو يلغى هذا التشريع، مثل: إعفاء حيازات الأرض الزراعيه الصغيره فى حدود ثلاثه أفدنه من الضرائب على الأطنان .
- ❖ هناك كثير من الموارد غير الاقتصاديه التى تزيد تكلفه تحصيلها على العائد التى تحصل عليه إداره المحليه مثل بعض الرسوم على الدواب والعربات الكارو والدرجات .
- ❖ عدم كفاءه نظام التحصيل للموارد المالىه للمحليات .
- ❖ الاعتماد على الحكومه المركزيه مما أدى إلى وجود حاله من الإسترخاء .
- ❖ نقص بعض الكوادر المدربه فى شأن الإدارة المالىه للتحصيل والتسجيل وإمساك الدفاتر .
- ❖ عدم الدقه فى وضع تقدير الإيرادات .
- ❖ ضعف المشاركه الشعبيه بالجهود الذاتيه^(٧٢) .
- ❖ عدم وجود أجهزه محليه لإدارة الموارد المالىه، إن المشرع المصرى ومنذ قانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد جرى على أن - تتولى الأجهزه الحكوميه المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحليه وأداء الحصيله اليها، على أساس أنها

أجهزة مدربة وقادرة على ادارة هذه المهمة. وكنا نود لو أن المشرع على مدى خمسين عام مضى أن يجعل للإدارة المحلية أجهزة محلية فى مسألة ربط وتحصيل وإنفاق الموارد المحلية وفق خطة محلية صرفة، وذلك لتدريبها على تنمية ذاتها وتنمية مواردها وابتكار موارد جديدة فى ظل رقابة حكومية، إنما يبدو ان المشرع المصرى وعلى طول عهده قد استرخى عند هذا الحد وفضل ان يقوم هو باداء المهمة كاملة كى يحتفظ لنفسه بالاسلوب المركزى فى التمويل المحلى، حتى فى قشورة التى نص عليها المشرع من موارد فى قانون الادارة المحلية، ناهيك عن اننا كنا نبغى من المشرع طفرة فى شأن ربط جميع انواع الضرائب وتحصيلها لحساب المحليات وبأجهزة محلية اخرى.

✻ إن اعداد الموازنات المحلية يتم أيضاً بالاسلوب مركزى صرف، حيث تقوم الاجهزة الادارية التنفيذية التابعة للسلطة المركزية كل وحدة محلية بوضع تقديرات الايرادات والنفقات، ثم تدرج فى قسم خاص فى ميزانية الدولة التقديرية وتعتبر جزء منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة، ومما لاشك فيه ان هذا يؤثر تأثيراً بالغاً على التنمية المحلية حيث ارتباطها فى كل جزئياتها فى شأن التمويل بالسلطة المركزية المهيمنة هيمنة ساحقة على هذه المسألة التى تعتبر الاساس القوى والركن الركين لاستقلال الوحدات المحلية.

✻ ان السلطات العديدة للمحافظ فى شأن الانشاء والموافقة والرقابة على الموارد المحلية- وهو الرجل الاول للسلطة التنفيذية المركزية داخل المحافظة تجعله على وضعة الحالى بصفة ممثلاً لرئيس الجمهورية احد المعوقات الهامة لانطلاق الادارية والتنمية المحلية من جمودها .

١٢/٣ تقييم دور الصناديق والحسابات المحلية :

ترجع اهمية الصناديق والحسابات المحلية الى كونها احد الادوات المهمة فى تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وذلك فى اطار افساح المجال امام المبادرات الفردية ، فقد بلغت الصناديق على اختلاف اشكالها نحو ١٤٩١ صندوقاً وحساباً خاصاً ولعبت دوراً هاماً فى مجال الخدمات الاجتماعية والبنية الاساسية ، غير ان ما رصدته تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات فى احدى الفترات يناير - يونية سنة ١٩٩١ والذى عرض على مجلس الشعب حول اعمال هذه الصناديق يلقى بظلاله على الجوانب السلبية فى ادارة هذه الصناديق الامر الذى يمثل استنزافاً لمخدرات محلية تم جمعها من الافراد ولاغراض التنمية المحلية (٧٣).

وإذا كانت الصناديق الخاصة قد قامت لتحصيل موارد معينة يتم استخدامها فى إقامة المشروعات الانتاجية والخدمية وخلق موارد محلية بما يؤدى الى تحقيق قدر من الاستقلال المالى للوحدات المحلية فى الاعتماد على نفسها فى تدبير شؤونها المالية، فان بعض الظواهر استرعت الانتباه فى حركة هذه الصناديق واستثماراتها على النحو التالى :

❖ ان كثير من اموال هذه الصناديق لاىستخدم فى الاغراض المخصصة لها مثل الصرف على حفلات الاستقبال والاعلام والدعاية .

❖ عدم ربط وتحصيل العديد من الرسوم المقررة لصالحه فى حصص هذه الصناديق .

❖ استمرار عدم تحقيق لجان الخدمات فى المناطق الصناعية للاهداف المرجوة منها نظراً لصدور قوانين متوالية للادارة المحلية حرمت هذه اللجان من اهمية موارد المتتمثلة فى النسب المخصصة للخدمات الاجتماعية المركزية وخدمات الاسكان فى ارباح الشركات خاصة بعد صدور قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

❖ لوحظ غياب نشاط صندوق حساب استصلاح الاراضى فى غالبية المحافظات وعدم قيام البعض منها بعمليات الاستصلاح .

❖ ايداع بعض اموال الصناديق والحسابات الخاصة فى صورة ودائع ثابتة بفائدة ثابتة بالبنوك وحجبها عن الاستخدام فى الغرض الذى خصصت من اجله.

❖ عدم إعداد دراسات جدوى للمشروعات الممولة من الصناديق والتأخير فى تنفيذها وعدم توافر الكوادر ذات الكفاءة فى إدارة المشروعات التى تقوم بها هذه الصناديق^(٧٤).

الفصل الرابع

أهم ملامح اللامركزية في مصر
(مع التركيز على اللامركزية المالية)

٤- أهم ملامح اللامركزية في مصر (مع التركيز على اللامركزية المالية)

على الرغم من ان الاهتمام باللامركزية ووسائل تفعيلها يعود الى عقود عديدة سابقة، الا ان السنوات القليلة الماضية شهدت اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، واتجاه عديد من الدول المتقدمة والنامية للسعي نحو تحقيق مزيد من اللامركزية بأبعادها المختلفة، واعطاء صلاحيات اكبر للاقاليم والوحدات الاصغر. وفي مصر وعلى الرغم من ان نواة اللامركزية تعود الى بدايات القرن العشرين منذ مائة عام او يزيد، إلا أن الفترة الاخيرة شهدت اتجاهاً حكومياً متزايداً نحو تحقيق مزيد من اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة، وذلك في إطار الاتجاه العام نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية التنمية وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية.

ويستهدف هذا الفصل التعرف على الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر، واهم ملامح اللامركزية في مصر والخطوات التي اتخذتها نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة.

وتتبع أهمية ذلك الفصل في محاولته تتبع وتحليل عملية اللامركزية في مصر، ومحاولته التعرف كذلك على كلا من الجوانب الايجابية والسلبية التي واكبت تلك العملية. وقد تم الاعتماد على المنهج الاستقرائي الاستنباطي في وصف وتحليل أهم الدراسات والتقارير والبيانات التي تم الحصول عليها عن تلك العملية.

ومن ثم فان هذا الفصل سوف يتناول النقاط التالية :

- الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر.
- مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية.
- بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية
- بعض التجارب التي حققت نجاحاً في مجال اللامركزية (شروق- الخطة العاجلة).
- الخطوات التي اتخذتها مصر للتوجه نحو مزيد من اللامركزية.

١/٤ الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر:

تم تناول الإدارة المحلية في الدستور المصري من خلال ثلاث مواد هي:

❖ المادة (١٦١) تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

❖ المادة (١٦٢) 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. ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.

❖ المادة (١٦٣) يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، دورها في أعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

وفي إطار هذا النص الدستوري والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وما طرأ عليه من تعديلات^(٧٥) يأخذ النظام المحلي المصري - حالياً - شكل الهرم متعدد المستويات، حيث تضم وحدات الإدارة المحلية خمسة مستويات، هي: المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك مستويات أو وحدات إدارية أخرى، ذات أهمية كبيرة في فهم هيكل النظام المحلي المصري، وقد تكون هذه المستويات فوق هرم النظام المحلي (الأقاليم الاقتصادية)، أو تكون أدنى منه (العزب - المشايخ - الكفور)، كما يوجد كذلك وحدات إدارية خارج الطبيعة النمطية الموحدة لذلك الهرم (المدن ذات الوضع الخاص - المدن أو المجتمعات العمرانية الجديدة).

وتتدرج كافة أنحاء الدولة تحت لواء وحدات محلية، على نحو هرمى وتحت الإشراف العام لهيئة مركزية هي المجلس الأعلى للإدارة المحلية. وهو برغم اعتباره السلطة العليا بالنسبة للمحليات والجهة المعاونة لمجلس الوزراء فى الإشراف على نظام الإدارة المحلية فإنه لا يزال محدود الاختصاصات التنفيذية (له اختصاصات مثل دراسة القوانين المتعلقة بالمحليات والتنسيق بين المحافظات..)، حيث لم يتبق له الكثير بعد نقل معظمها إلى مجلس الوزراء (مثل الموافقة على اقتراح المجالس الشعبية بفرض ضرائب محلية، والموافقة على تصرف المحافظ بالمجان

فيما يجاوز صلاحياته القانونية..)، اللهم إلا فيما يتعلق بوضع اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية، التي لا تسرى بدورها بالنسبة للمجالس إلا على المجالس التي لا تضع لها لوائح داخلية، وفي المسائل التي لم يرد بشأنها نص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية.

ومنذ عام ١٩٩٦ اتجهت الحكومة الى تنشيط "مجلس المحافظين" باعتباره آلية حقيقية وهامة لتنظيم وتنمية المحليات. فقد حرص رئيس الوزراء على عقد اجتماعات مجلس المحافظين بشكل دورى ومكثف وأن تكون هذه الاجتماعات آلية حقيقية لمواجهة المشاكل المشتركة للمحليات وعقبات التنمية المحلية المتكاملة، ومن ذلك مثلا، فقد أسفرت اجتماعات مجلس المحافظين عن إنشاء مكاتب لخدمة المستثمرين فى جميع المحافظات لتيسير إجراءات البيروقراطية الحكومية التي تعرقل الكثير من النشاط الاستثمارى^(٧٦).

اما فيما يتعلق بالاقاليم الاقتصادية فقد تم تقسيم مصر أولاً الى ٨ أقاليم اقتصادية، ثم أدمج المشرع اقليم مطروح فى اقليم الاسكندرية لتصبح سبعة أقاليم، لكل منها عاصمة، ولجنة تخطيط وهيئة تخطيط. وتتولى إدارة الاقليم الاقتصادى لجنة التخطيط الاقليمي، التى يرأسها محافظ الاقليم، وهو منصب يتم شغله بالتناوب سنويا بين محافظى المحافظات الداخلة فى نطاق الاقليم بعد أن كان قاصرا على محافظ المحافظة التى بها عاصمة الاقليم، ويضم أيضا رؤساء المجالس الشعبية المحلية لهذه المحافظات، ورئيس هيئة التخطيط الاقليمى (أميناً عاماً للجنة بحكم المنصب)، وممثلى الوزارات المختصة الذين يحدددهم الوزير المختص بكل منهم. وتتولى لجنة التخطيط التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التنموية بها، والنظر فى تقارير المتابعة. وتعرض توصياتها -وليس قرارات ادارية ملزمة- على المجلس الأعلى للإدارة المحلية. أما هيئة التخطيط الاقليمى، فتتشأ بقرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم وتتبع وزير التخطيط، وتتحدد علاقتها بإدارات التخطيط فى المحافظات بالاتفاق بين وزير التخطيط ومحافظ الاقليم. وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات الفنية، واقتراح المشروعات اللازمة للاقليم، وإعداد الأجهزة التخطيطية على مستوى الاقليم ككل^(٧٧).

أما وحدات الإدارة المحلية (المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى)، فقد حدد القانون القواعد التي تحكم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها على النحو التالي:

✻ المحافظات: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس الجمهورية، وقد تكون المحافظة عبارة عن مدينة واحدة تنقسم بدورها الى أحياء (تعتبر

حينئذ المستوى الثانى المناظر للمراكز) مثل القاهرة والاسكندرية، أو قد تتكون المحافظة من مدينة رئيسية (عاصمة المحافظة، تنقسم بدورها الى أحياء) ومراكز وقرى، كما فى المحافظات الريفية.

❖ المراكز: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويضم المركز مدينة واحدة (عاصمة المركز) وقرى داخلية فى نطاقه، أو توجد به أيضا فى حالات قليلة مدن أخرى بجوار المدينة عاصمة المركز (مثلا: فى محافظة الشرقية، يضم مركز أبوحماد مدينة أبوحماد ومدينة القورين، وفى محافظة أسوان يضم مركز ادفو مدينة ادفو ومدينة السباعية ومدينة البصيلية ومدينة الرديسية).

❖ المدن: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وتنقسم المدن الكبرى الى أحياء (مثلا: مدينة القاهرة تضم أحياء مصر الجديدة والسيدة زينب ومدينة نصر..). وبالنسبة للمدن ذات الطابع الخاص (حالة مدينة الأقصر) فيكون إنشائها بإصدار "تنظيم خاص" بها، لما لها من أهمية خاصة بهدف "تتميتها والنهوض بمراقفها"، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩، الذى حول تلك الصلاحية الى قرار رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية.

❖ الاحياء: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى الى احياء العنصر السكاني وتكامل وحدات الخدمات والانتاج وفقاً للقواعد والاضاع التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء، و قد ينقسم الحى اداريا وفنيا الى أقسام ادارية (أول، ثان..مثلا).

❖ القرى: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من الوحدات المحلية القروية بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص، وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة، وتتكون من " قرية أم " هى القرية الكبيرة ومقر الوحدة المحلية القروية بالاضافة الى " قرى تابعة " -أصغر- ليست وحدات محلية مستقلة، وإنما تمثل فى تشكيل المجلس المحلى القروى بالوحدة الأم. وكما قد ينقسم الحى اداريا وفنيا الى أقسام ادارية

(أول، ثان..مثلاً) فقد تنقسم القرية التابعة أيضاً الى "حصص"، مثل العزبة والكفر والنزلة والنجع...، وهى بمثابة أقسام إدارية صغيرة، لا وحدات محلية، وتنشأ وتتعدل بقرار لجنة العمد والمشايخ الذى يعتمده وزير الداخلية (قانون العمد والمشايخ رقم ١٩٧٨/٥٨، مادة ٢). ويكون لكل قرية ليس بها نقطة شرطة رئيس يسمى العمدة، ولكل حصة منها مندوب يسمى الشيخ (وكلاهما يباشر مهاماً أمنية فى المقام الأول، وقد أصبحا معينين منذ عام ١٩٩٤).. وقد قرر القانون ١٩٨١/٥٠ أن يباشر المركز (فى الريف) أو الحى (فى الحضر) المختص صلاحيات الوحدة المحلية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية بالفعل.

ويكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يتشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً، ويشترط أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، ويختلف عدد أعضائها وفقاً لمستوى الوحدة المحلية. وتنحصر مهام تلك المجالس الشعبية فى أعمال الإشراف والرقابة والمتابعة. وتتولى وحدات الإدارة المحلية من خلال مجالسها التنفيذية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية (فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة)، كذلك ما يصدر من قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة. ويقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة للمرافق القومية على إبداء الملاحظات واقتراح الحلول وحماية أمن هذه المرافق. وبالإضافة الى ذلك تتولى الوحدات المحلية مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. ويتشكل المجلس التنفيذي لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية من رئيس الوحدة رئيساً، وسكرتيرها أميناً للمجلس وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدة.

و على الرغم مما ورد من تفصيل كامل لاختصاصات كل من المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية فى مختلف الأنشطة (تعليم- صحة- اسكان- تعليم- شباب- نقل.....الخ) من خلال اللائحة التنفيذية للقانون إلا ان تلك الاختصاصات ليست شاملة او كاملة، فلا زالت الوزارات المركزية تتعاون مع الوحدات المحلية فى أداء الكثير من الخدمات، ففي مجال الشؤون الصحية مثلاً تتولى وزارة الصحة رسم السياسة الصحية للمحافظات ثم تقوم بارسال كثير من موظفيها لمعاونة المحافظات فى قيامها بواجباتها ضمن الخطة الصحية التى تضعها الوزارة، وفي كثير من

الاحيان تتولى وزارة الصحة برجالها ومواردها اداء الكثير من الخدمات الصحية ذات الطابع المركزي، على المستوى المحلي. فالاصل العام إذن ان تختص الوحدات المحلية بإنشاء وإدارة كل المرافق المحلية، وتنتقل إليها - بقوة القانون - جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بالنسبة للمرافق ذات الطابع المحلي^(٧٨).

وقانون الادارة المحلية الحالي الذي يمثل الاطار القانوني لادارة شئون الادارة المحلية في مصر وضع في ظل ظروف سياسية واقتصادية مغايرة لما يجري الان، ورغم التعديلات العديدة التي ادخلت على هذا القانون الا انها ركزت على اساليب تشكيل المجالس الشعبية المحلية، ولم تتطرق لدور النظام المحلي في ظل اقتصاد السوق او لطبيعة علاقات هذا النظام بالحكومة المركزية. فالنظام المحلي الحالي يؤكد على الدور الانتاجي والخدمي المباشر للوحدات المحلية، في حين تتبنى الدولة اقتصاد السوق وتشجيع القطاع الخاص، كما ان من بين حساب الخدمات والتنمية المحلية بتلك الوحدات انشاء المشروعات الانتاجية في حين اتجهت الدولة لبيع مشروعات المحليات وهو ما يؤثر بالتالي على حصيلة اموال ذلك الحساب الذي يعتمد بدرجة كبيرة على ارباح تلك المشروعات. وبالإضافة الى ما سبق فان القانون الحالي لم يحدد طبيعة علاقة الادارة المحلية بالمدن الجديدة والمشروعات القومية التي تتولى الحكومة المركزية تنفيذها مثل المشروع القومي لتنمية جنوب الوادي والمشروع القومي لتنمية سيناء^(٧٩).

٢/٤ مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية:

حدد قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له مصادر تمويل المحليات في مصر على النحو التالي^(٨٠):

١/٢/٤ الاعتمادات المدرجة للوحدات المحلية في الموازنة العامة للدولة:

أ- الإيرادات الجارية: تأتي الإيرادات الجارية من أنشطة دورية قصيرة المدى، تشمل الآتي:

- الإيرادات الجارية السيادية: تتكون هذه الإيرادات من الضرائب والرسوم ذات الصلة المحلية (الضريبة على الأطنان، والضريبة على المباني، والضريبة على الملاهي، وضرائب ورسوم السيارات، والحصص في الإيرادات المشتركة، والنصيب في الصندوق المشترك، والنصيب في الضريبة الإضافية على هيئة قناة السويس).

- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية المحلية: تختلف عن الإيرادات الجارية السيادية في أن الذين يقومون بتحصيلها هم مندوبو الوحدات المحلية، وإن كانت تؤول إلي الخزانة العامة، ليتم إعادة تخصيصها ضمن الموازنة العامة للمحليات.

ب- الإيرادات الرأسمالية: تأتي هذه الإيرادات من التمويل الذاتي (المبيعات من المخازن وبيع الأراضي والأصول الثابتة) والإيرادات التحويلية الرأسمالية (أقساط محصلة من الموازنات والمحصلة من الأقساط والقروض المستحقة على الغير. والمعونات والمنح الرأسمالية)، بالإضافة إلي القروض والتسهيلات الائتمانية (القروض الخارجية والتسهيلات الائتمانية المتاحة لتمويل الخطة).

ج- الإعانة الحكومية المركزية: نظراً لضعف المصادر السابقة، فإن الجزء الأكبر من إيرادات الوحدات المحلية يتمثل في الإعانة الحكومية التي تدرجها الحكومة المركزية في موازنتها العامة لهذه الوحدات.

ويتنم الإنفاق المحلى في مصر في أربعة مجالات وهى: الأجور، والنفقات الجارية، والاستثمارات، والتحويلات الرأسمالية.

٢/٢/٤ موارد الحسابات والصناديق الخاصة:

أتاح قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له، للمحافظات سلطة انشاء صناديق (حسابات) خاصة لدعم وتنمية الموارد المالية المحلية بكل محافظة. وقد حدد القانون والقرارات الوزارية، قواعد انشاء تلك الصناديق (الحسابات) ومواردها المالية واستخداماتها على مختلف المستويات (محافظة- مركز....).

وتدار هذه الصناديق وفق لوائح تنفيذية خاصة بها تخضع لرقابة الاجهزة الرقابية الحكومية المختلفة بحكم كونها اموالاً عامة ، واهم تلك الصناديق: صندوق الخدمات والتنمية المحلية، صندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي، صندوق حصيلة التصرف في الاراضي الزراعية، صندوق رصيد الايرادات المشتركة، صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية، صندوق النظافة، صندوق انشاء وصيانة الطرق، وصندوق تحسين الخدمات الصحية.

٣/٢/٤ القروض والتبرعات والهبات والوصايا:

اجاز القانون للمجلس المحلي في حدود الخطّة والموازنة المعتمدة ان يقترض للقيام بمشروعات انتاجية او استثمارية لازمة للمحافظة او للوحدات المحلية في نطاقها بشرط الا يجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوي للايرادات الذاتية للمحافظة، او للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات. ولا يجوز زيادة هذه النسبة او الاقتراض من جهة اجنبية الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء. وفيما يختص بالتبرعات والهبات والوصايا فقد اشترط القانون موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد الى وحدات الادارة المحلية من هبات أو اشخاص أجنبية^(٨١).

٤/٢/٤ الجهود الذاتية:

تعتبر احد مصادر تمويل المحليات الهامة خاصة في ظل التوجه نحو اللامركزية ودعم المشاركة المجتمعية في مختلف مراحل تنمية المجتمعات المحلية ومساهمة المواطنين في مشروعات التنمية بدءاً من وضع الخطط واقتراح الاولويات وانتهاءً بتنفيذ المشروعات ومتابعة تشغيلها.

بالرغم من أن قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له قد حددت مصادر تمويل المحليات في مصر على النحو المشار إليه بالفصل السابق، إلا أن دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية لازال محدوداً جداً، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية ٨٦% من إجمالي إيرادات الموازنات المحلية لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ (سوف يتم تناول ذلك بالتفصيل في الجزء الخاص بدراسة الوضع المالي والاقتصادي للمحليات على مستوى المحافظات في مصر)، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالإستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية. وبرز مظاهر ذلك عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي، فعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، إلا أن الواقع يشير إلى مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب. فالحكومة المركزية هي التي تفرض في الغالب الضرائب والرسوم وتحدد أسعارها وأوعيتها، فضلاً عن قيامها بتحصيلها والإشراف عليها. كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض والجهة التي سيتم الاقتراض منها، فضلاً عن أنه لا توجد مؤسسة ائتمانية محددة لإقراض الوحدات المحلية. كما تضع القوانين بعض القيود على الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية.

وإذا كانت قوانين الإدارة المحلية قد تضمنت حق الوحدات المحلية في إعداد موازاناتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً ومحدوداً، ويتمثل ذلك في سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون، ثم يعرضونها على المجالس المحلية التي لا تملك التعديل فيها، ثم يتم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية، ممثلة في وزارتي المالية والتخطيط ومجلس الوزراء، تمهيداً لعرضها بعد ذلك على مجلس الشعب. وفي هذه الحالة فإن من حق الحكومة المركزية أن تدخل ما شاءت من تعديلات على الموازنات المحلية، ويوضح ذلك أن دور القيادات المحلية، سواء التمثيلية أو التنفيذية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية دور محدود. ولذلك فإن هناك فجوة بين خطط واحتياجات الوحدات المحلية وبين الموازنات المحلية، خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية.

ويترتب على الوضع السابق، عدم وجود موازنات مستقلة - من الناحية الفعلية - للوحدات المحلية، ومن ثم فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزنة العامة للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية في السنة المالية القادمة. كما أن الموازنات المحلية لا تشتمل على كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية، للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها. ويترتب على هذه المشكلة بصفة مستمرة تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية. ولذلك يتم إدخال العديد من التعديلات والمناقلات من موازنات دواوين الوزارات لمديريات الخدمات بالمحافظات.

الشكل الحالي لإعداد موازنات المحافظات يجعلها عملية صورية فقط لاستيفاء الشكل فالمحافظات تجهل تماماً ما سوف يخصص لها من موارد في الموازنة الجديدة، لذلك فما تقوم بإعداده أقرب ما يكون إلى قائمة بالاحتياجات تخضع للتخفيض عدة مرات من قبل وزارتي المالية والتخطيط حتى تصل إلى الشكل الذي تخطر به المحافظات، وعلى جانب الإيرادات في مشروع الموازنة فالمحافظات لا علاقة لها بتخطيط الاحتياجات وفق مواردها، ومن جانب آخر فإن الموازنات بمديريات الخدمات تدرج في موازنة الوزارات المركزية وهذا هو لب المشكلة في خطة التنمية فالمستفيد من الخدمة وممثلوه الشعبيين ليس لهم دور مؤثر في توجيه الاعتمادات المخصصة، وبالتالي فالجوة واضحة بين الخطط والاحتياجات المحلية وبين الموازنات المحلية، خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية كما تبين هو دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات، ويترتب على الوضع السابق عدم وجود موازنات مستقلة من الناحية الفعلية

للوحدات المحلية ومن ثم فان فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزنة العامة للدولة ، وليس إلى الموازنات المحلية للوفاء باحتياجاتها والنهوض بمراقفها وخدماتها ويترتب على هذا تعثر بعض المشروعات لتأخر وصول الاعتمادات الحكومية.

كما يلاحظ عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية، فإذا كانت القيادات المحلية تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية. ويبرهن على ذلك أنه ليس من سلطة القيادات المحلية أن تنتقل من بند إلى آخر من بنود الموازنة، دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (وزارتي التخطيط والمالية).

٣/٤ بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية:

على الرغم من تجدد الدعوة الى اللامركزية خلال السنوات القليلة الماضية واتجاه عديد من الدول ومن بينها مصر نحو تحقيق مزيد من اللامركزية في نظم الادارة المحلية بها، الا انه من الملاحظ ان مصر قد اتجهت إلى الأخذ باللامركزية منذ فترة طويلة، بالإضافة الى حدوث مزيد من التوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة خلال السنوات القليلة الماضية. وقد أكد الدستور المصري على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات. أيضاً فان قانون الإدارة المحلية يتصف بالمرونة في إتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة إلى المحليات.

(أ) بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية في مصر، كما جاء في الدستور والقوانين:

✻ الدستور المصري علي أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقييم الخدمات العامة واتاح من خلال نصوص مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات.

✻ تقسيم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، حيث اقر الدستور الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية التي كانت تنقسم إليها جمهورية مصر العربية عند صدور الدستور في عام ١٩٧١، وهي : المحافظات، والمدن، والقرى، وقد أخذ واضعو الدستور

في الاعتبار ما قد يحدث من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية مستقبلية، فأجاز الدستور للسلطة التشريعية (مجلس الشعب) إنشاء وحدات محلية أخرى. ومن ثم أنشئت المراكز والأحياء في عام ١٩٧٥. كما أنشئت المدن ذات الطبيعة الخاصة عام ١٩٨٩. وترتبطا على اعتراف الدستور والقوانين للوحدات المحلية بالشخصية القانونية، فإن لكل منها موازنة مستقلة.

✻ أقرّ الدستور مبدأ نقل السلطة (المركزية) إلى المحليات تدريجياً، إلا أنه لم يشر إلى معنى ونطاق والاطار الزمني لهذه التدريجية، بل ولم تُفعل القوانين المنظمة للمحليات هذا من بعده، ويمكن القول بأن تلك التدريجية التي أشار إليها الدستور الدائم كمبدأ لنقل السلطة إلى المحليات لم تلق حظاً وافراً في القوانين التالية، فضلاً عن التطبيق العملي لمبدأ نقل وتفويض السلطة من المركز إلى المحليات.. بل إن هناك اتفاقاً بين المتخصصين على اعتبار السلطة المركزية لاتزال متعنتة في التنازل عن جزء من اختصاصاتها إلى المستويات المحلية، وهو ما تبرزه توصيات مختلف المنتديات البحثية المعنية بالنظام المحلي في مصر. وفي هذا المقام تجدر ملاحظة أنه وإن اعتبرنا التنظيم "الدستوري" للامركزية ضماناً لاستقلالية المحليات من مخاطر التدخل المركزي، فإن الواقع يؤكد أن العبرة بإرادة المجتمع ودرجة تطوره الديمقراطي ورغبة المشرع الحقيقية في تحقيق اللامركزية، وأن النصوص التي ترد في الدساتير قيمتها نسبية، والأهم هو تطبيقها الفعلي^(٨٢).

✻ أعطى الدستور الحق للسلطة التشريعية أن تحدد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة. ونتيجة لذلك، فإنه ليس هناك مانع دستوري يحول دون قيام مجلس الشعب بنقل المزيد من السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية ممثلة في المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

✻ يكفل الدستور دوراً واضحاً للمجالس الشعبية في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة في المحليات. إلا إن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس على النحو المرغوب فيه، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات... الخ. وفي ذات الوقت يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ

عمل ما، ونادرا ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم. وبالتالي فهناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما.

❖ الوحدات المحلية (السابق استعراضها والاشارة اليها)، ورغم المزايا والفرص التي اتاحها القانون لتلك الوحدات للتحرك نحو مزيد من اللامركزية المالية، الا ان التطبيق العملي يشير الى ان هناك مزيد من الجهود التي يجب بذلها في هذا المجال والتي سيتم استعراضها لاحقا، سواء في مجال اعداد وتنفيذ الموازنات المحلية او البحث عن سبل تنمية مصادر التمويل المحلية وزيادة نسبة مساهمتها في تمويل مشروعات التنمية المحلية.

❖ تنص المادة ٢٧ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن المحافظ يكون رئيسا لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير. ولم يحدد القانون هنا الدرجة الوظيفية للعامل وبالتالي فهو ينصرف على كافة العاملين بالنسبة لمديرية الخدمات. ولكن في ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بالدرجات الوظيفية العليا، يلاحظ أنه بدءاً من درجة مدير عام تخضع عملية الترقية لسلطة الوزير المختص أو رئيس الوزراء، وهو ما يتعارض مع الحق الذي خوله القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ في كونه رئيسا لجميع العاملين في مديرية الخدمات. وتشير الممارسة العملية في هذا السياق إلى أن الأمر يخضع لعملية تنسيقية بين الوزير والمحافظ ويعتمد على درجة العلاقة ومسارها فيما بينهما، وبالتالي فهو يختلف من محافظ إلى آخر ومن مديرية إلى أخرى داخل نفس المحافظة. وهو الأمر الذي يؤدي إلى وجود عيوب إدارية غير مرغوب فيها في هيكل الجهاز التنفيذي للمحليات على نحو قد يؤدي إلى قصور في إدارة تنفيذ الخطة والموازنة على نحو كفاء.

❖ منح مزيد من السلطات للمحافظين بصدر القرار الجمهوري في ٨ يوليو ١٩٩٧ والذي استهدف تحقيق مزيد من اللامركزية في إدارة شئون المحافظات حيث اعطى للمحافظ سلطة رئيس الجمهورية داخل محافظته وهو ممثل للسلطة التنفيذية يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة وله حق الرقابة والإشراف على جميع المرافق والخدمات والانتاج، وان المحافظ رئيس لجميع العاملين المدنيين في نطاق محافظته ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير ما عدا الهيئات القضائية. كما اعطى للمحافظ اختصاصات وزير

المالية فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق وأجهزتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرفقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة.

(ب) بعض ملامح اللامركزية فى تنفيذ بعض المشروعات والبرامج :

على الرغم من تنفيذ العديد من البرامج والمشروعات التنموية فى الوحدات المحلية منذ مطلع الثلاثينات (و على الرغم من حدوث تغيرات إيجابية عديدة بها) إلا أنها استمرت تعاني من مشكلات اقتصادية واجتماعية عديدة، واختلالات تنموية واضحة، كان من أبرز أسبابها غياب استراتيجية عامة للتنمية المحلية تتسق عضوياً مع الاستراتيجية الشاملة للتنمية القومية وعدم وجود روابط قوية للتنسيق والتكامل فيما بين الجهود الحكومية الموجهة للتنمية المحلية، وأيضاً فيما بين تلك الجهود الحكومية والجهود الأهلية، ومركزية معظم ما تم تنفيذه من خطط وبرامج التنمية تخطيطاً وتمويلًا وتنفيذاً...، كذلك ضعف دور المشاركة الشعبية المنظمة مؤسسياً واقتصادياً غالباً على الدعم المادي دون غيره من صور المشاركة المتعددة^(٨٤). ومع بداية التسعينات أعلنت الدولة سلسلة من البرامج التي تستهدف مواجهة مناطق الاختلالات التنموية، فأعلنت برنامجاً لتطوير العشوائيات عام ١٩٩٣، وبرنامجاً لتنمية الريف المصري عام ١٩٩٤، ثم أعلنت عن برنامج قومي لتنمية الصعيد عام ١٩٩٧، وبرنامج قومي لتنمية سيناء فى نفس العام، وفى عام ٢٠٠٠ برنامج الخطة العاجلة لمواجهة المشاكل الملحة فى المدن والأحياء والقرى.

٤/٤ بعض التجارب التي حققت نجاحاً فى مجال اللامركزية :

يعتبر كل من برنامج شروق للتنمية الريفية وبرنامج الخطة العاجلة، من أهم البرامج التي تم تنفيذها خلال الفترة الماضية واستهدفت تحقيق نوع من اللامركزية فى تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية حتى تتماشى مع متطلبات ورغبات أبناء المجتمع المحلي من جهة، والظروف الاقتصادية والاجتماعية لهذا المجتمع من جهة أخرى، ويدعم من هذه البرامج استحداث مشروع وحدة الاستشارات السياسية بوزارة التخطيط منهجاً جديداً فى إعداد الموازنة بالمشاركة من خلال تطوير العشوائيات. وتقوم هذه البرامج على فكرة اللامركزية فى إدارة سياسة التنمية وتنفيذ مراحلها، وذلك من زاويتين، أولهما تفويض المجتمع المحلي فى اختيار المشروعات التى يحتاجها واشترائه فى عمليات التخطيط والتنفيذ، وثانيهما لامركزية فى آليات التعامل على مستوى الوحدة المحلية.

أ- برنامج "شروق" :

لتحقيق لامركزية برنامج شروق في صنع التنمية الريفية المأمولة فقد اعتمد على مجموعة من آليات العمل التي اطلق عليها لجان شروق (القرية- المركز - المحافظة) والتي ضمت الى جانب ممثلي المجلس التنفيذي والمجلس الشعبي كل من ممثلي منظمات المجتمع المدني والقيادات الطبيعية النشطة بالمجتمع المحلي.

وقد مر احد عشر عاماً علي اعلان وبدء تطبيق هذا البرنامج، حفلت بانجازات يصعب تجاهلها، حيث نفذ البرنامج خلال الفترة (١٩٩٥/٩٤ - ٢٠٠٤/٢٠٠٥) ما يقرب من ١٠٠ ألف مشروع وعملية تنموية بقرى كافة المحافظات المصرية، اسهمت الجهود الشعبية التطوعية في تمويلها بنحو ٨١٠ مليون جنيه، بالاضافة الي اعتمادات حكومية بلغت نحو ١,٩٧٢ مليار جنيه، أي باجمالي استثمارات ٢,٧٨٢ مليار جنيه^(٨٥)، إلا ان برنامج شروق واجهته صعوبات جمة في سعية لتحقيق درجة من اللامركزية المالية التي نشدها، وهي نفس الصعوبات التي تواجه اعداد الوحدات المحلية لموازناتها المالية، فالمبادرة تأتي من القرية التي تضع قائمة اولوياتها التنموية في صورة خطة تنموية محدد بها نصيب القرية من المشاركة الشعبية في تنفيذ تمويل مشروعات تلك الخطة، كما تقوم باعداد التكلفة التقديرية لتلك المشروعات، ثم يتم تدفق النصيب الحكومي من خلال بنك الاستثمار القومي، بناء على اعتماد جهاز القرية، لاتاحتها الى القرى^(٨٦).

ب- برنامج "الخطة العاجلة":

اما فيما يتعلق ببرنامج الخطة العاجلة فقد اعلن عنه في نهاية عام ٢٠٠٠ بغرض توفير الخدمات الاساسية ذات الاولوية الملحة للقرى والأحياء والمدن، وإضفاء صفة الديناميكية على الخطط الاستثمارية من خلال إتاحة درجة كبيرة من المرونة في تنفيذ المشروعات ذات الأولوية للوحدات المحلية وتحقيق درجة اكبر من اللامركزية في اختيار وتنفيذ تلك المشروعات؛ من خلال توفير وإتاحة التمويل لتنفيذ المشروعات الاستثمارية على المستويات المحلية. ويستهدف البرنامج توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وخاصة محدودي الدخل منهم. فجاءت موافقة مجلس الوزراء في سبتمبر عام ٢٠٠٠ على تدبير اعتماد إضافي قدره ١,٢ مليار جنيه لتحسين الخدمات الأساسية بالقرى والمدن والأحياء الشعبية، وذلك بإتاحة ٢٥٠ ألف جنيه لكل قرية، و ٥٠٠ ألف جنيه لكل حي من أحياء محافظات القاهرة الكبرى والإسكندرية بإجمالي ٤٤٢٣ قرية وحي، وذلك لدعم وترميم وصيانة المرافق العامة وفي مقدمتها مشروعات مياه الشرب والإنارة ورصف الطرق

بالإضافة إلى مراكز الشباب والوحدات الصحية والمدارس. وتخدم هذه المشروعات كافة الأنشطة الاقتصادية بالقرى وتعمل على تنشيط السوق وتوسيع قاعدته^(٨٨).

وقد ساهم برنامج الخطة العاجلة على مدى السنوات الخمس الماضية في تنفيذ العديد من المشروعات الهامة في جميع المحافظات والتي بلغت نحو ٧٠ ألف مشروع، إلا أن هناك بعض المشاكل التي حدثت من الاستفادة الكاملة من أنشطة ومشروعات الخطة العاجلة وحالت دون تحقيق بعض أهدافها وخاصة فيما يتعلق منها باللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة: استهدف البرنامج أساساً منح مزيد من المرونة واللامركزية في تخطيط وتنفيذ المشروعات الهامة والملحة من خلال توفير التمويل مباشرة للمحافظات، وسرعة القيام بأعمال الطرح والترسية والتنفيذ من خلال المقاولين المحليين، وهو ما حدث في العام الأول من تنفيذ البرنامج، ولكن حدث تباطؤ كبير في العام التالي نتيجة لبعض المشاكل المالية التي واجهت الحكومة، ثم تم ضم اعتمادات البرنامج عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى اعتمادات موازنة وزارة الإدارة المحلية، ومن ثم أصبح يسري عليه ما يسري على البرامج والمشروعات الأخرى التي تمول من خلال الموازنة العامة للدولة.

ج- تطوير العشوائيات (إعداد الموازنة بالمشاركة) :

اعتماداً على الطريقة الحديثة للتخطيط " المشاركة " قام مشروع وحده الإستشارات السياسية بوزارة التخطيط - الممول بواسطة الوكالة الألمانية للتعاون الفني (جى تى زد) بتطبيق هذا المنهج في بداية ٢٠٠٣ في شكل مشروع رائد متعلق بإعداد الميزانية السنوية بالمشاركة. وقد تم تطبيقه في أحد الأحياء العشوائية بمحافظة القاهرة "حي منشأة ناصر". وقد شهد المشروع مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والمجلس التنفيذي بالحى، مما أسهم في التعرف على حاجات ومطالب الحى من البنية التحتية والخدمات خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ مع وضع أولويات لهذه الاحتياجات، وتم وضع قائمه بالاحتياجات والأولويات من وجهة نظر التنفيذيين والمجتمع المدني والقطاع الخاص وإعداد ميزانيه بلغت ٣٦ مليون جنيه، ومن هذه التجربة، ما يلي:

✻ هناك إختلافات كبيرة فيما يتعلق بتحديد أولويات الاحتياجات المطلوبه بين التنفيذيين والمجتمع المدني، فالأولويات التي وضعت من قبل المستفيدين اختلفت عن تلك التي وضعت من قبل التنفيذيين.

✻ التنفيذيين بالحى لم يعدو أى خطط مسبقه بإعتبار أن ادوارهم قد حصرت فى تنفيذ

التوجيهات من المحافظة . وان المسؤولين التنفيذيين متقلين بالأعباء اليومية الروتينية.

- رئيس الحى مسئول عن ادارة الحى بدون أى خطه أو ميزانية سنوية، كما يجهل المبالغ المخصصة من قبل الديوان العام لمحافظة القاهرة للإستثمار فى البنية التحتية والخدمات العامة للحى، كما أنه لايعرف نوع المشاريع التى يجب تنفيذها من قبل مديريات الخدمات فى الحى . فرئيس الحى مسئول عن ادارة التنمية إلا انه لايمتلك دور حقيقى فى التعرف على حاجات الحى وأولوياته، فى الوقت الذى يقوم فيه بمتابعة تنفيذها.
- نقص الثقة بين التنفيذيين والمجتمع المدنى .

- المشاريع التى تم تحديدها بواسطة المستفيدين تعد متواضعة وقيمه الاستثمار التى تتطلبها لا تتجاوز حجم الانفاق السنوى المخصص بل تقل عنه.

وقد توقف هذا البرنامج عند هذه المرحلة ولم يقتنع المسؤولين بالمحافظة بأن يتم توفير الاستثمارات المطلوبة من مخصصات محافظة القاهرة لهذه الميزانية وذلك يرجع إلى عدم توزيع ديوان عام المحافظة للميزانية بحسب أحياء المحافظة (٣١ حى) انما طبقاً لحاجات هذه الأحياء، لذلك ليس لدى الأحياء موازنات سنوية لإحتياجاتهم وأولوياتهم الخاصة.

٥/٤ الخطوات التى اتخذتها مصر أخيراً للتوجه نحو مزيد من اللامركزية :

أكد الدستور المصري على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات. أيضاً فإن قانون الإدارة المحلية يتصف بالمرونة فى إتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة إلى المحليات. وهناك جهود حكومية مصرية لتحديث نظام الإدارة المحلية وسلطات المجالس المحلية لتساهم بشكل فعال وحقيقي فى التخطيط، وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية، بحيث تكون إطاراً فاعلاً للمشاركة الشعبية. وهناك العديد من التحديات التى ترى الحكومة انها ما زالت تحول دون تفعيل اللامركزية فى مصر، وأهمها(٩٠):

- التحديات البشرية والمتمثلة فى التخوف من نقص الخبرات علي مستوى المحليات.
- التحديات المالية والمتمثلة فى مركزية إعداد وإدارة الموازنة العامة، وعدم وجود خبرة محلية سابقة فى هذا المجال.
- التحديات السياسية والمتمثلة فى ضرورة ابتكار نظام من المساءلة الفعالة الذى تمارسه السلطات الشعبية تجاه الجهاز التنفيذى فى المحليات على نحو يتيح التطبيق الفعال.

وفي ضوء تلك التحديات، فإن الحكومة المصرية تتبنى تفعيل اللامركزية من خلال استخدام أسلوب التدرج في مستويات عمل متتالية، وذلك من خلال مجموعة من السياسات والإجراءات التي تستهدف تحقيق ذلك، ويمكن تتبع خطوات وتوجهات الحكومة المصرية لتعميق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة على الوجه التالي:

أ- ملامح اللامركزية في الخطاب السياسي:

من الملاحظ ان هناك اقتناع من القيادة السياسية بأهمية التوجه إلى اللامركزية فلقد أكد الرئيس محمد حسني مبارك في ختام أعمال المؤتمر السنوي الأول للحزب الوطني الديمقراطي في ٢٨ سبتمبر ٢٠٠٣ على أهمية تطوير الإدارة المحلية في مصر، حيث قال: "لقد أصبحت الحاجة ماسة إلى تدارس أفضل السبل لدفع وتطوير الإدارة المحلية على نحو فاعل، يقوم على جذب وتدريب كوادر وقيادات محلية شابة تسهم في إنجاح تجربة الإدارة اللامركزية وتجديد دماء العمل السياسي، وتعزيز الممارسة الديمقراطية". وفي لقائه السنوي مع أساتذة وشباب الجامعات وخبراء التعليم في مكتبة الإسكندرية في سبتمبر ٢٠٠٤، أعلن سيادته أن العملية التعليمية تحتاج إلى التوسع في تطبيق اللامركزية، في إدارة العملية التعليمية والحفاظ على توجه قومي واحد يحدد أسس وأهداف كل المؤسسات التعليمية في مصر^(١١).

كما تضمن البرنامج الانتخابي للرئيس محمد حسني مبارك تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحياتها التنفيذية والرقابية، ودعم اللامركزية في أدائها، ومن ضمن المحاور التي يركز عليها برنامج الرئيس دعم الممارسات الديمقراطية علي المستوى المحلي، وإعطاء السلطات المحلية دوراً أكبر في تنفيذ السياسات، وإعطاء المجالس الشعبية المنتخبة دوراً أكبر في الرقابة والمساءلة. وكما جاء في البرنامج فإن دعم دور المحليات ينطلق من الايمان بأهمية تدعيم اللامركزية^(١٢)

كما أكد السيد وزير التنمية المحلية في عديد من المناسبات على أهمية تدعيم اللامركزية الإدارية والمالية في الإدارة المحلية، من خلال التشريع وإجراء تعديلات جذرية في قانون الإدارة المحلية، مشيراً إلى أهمية اللامركزية في تعميق الديمقراطية، نتيجة تفعيل مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية وإسهام السلطات المحلية في حل العديد من المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية وفي نفس الوقت يعطي السلطة المركزية الفرص للتفرغ للقضايا القومية الكبرى مع الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية

الملحة وتيسير عمليات المحاسبة على المسؤولين ورفع درجة المساءلة الشعبية والاستغلال الأمثل للموارد المحلية، ورفع مستوى جودة الخدمات الأساسية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي^(٩٣).

ب- ملامح اللامركزية في برنامج الحزب الحاكم (الحزب الوطني):

يولى الحزب الوطني اهتماماً كبيراً بقضية تطوير الإدارة المحلية، وقد أقرت ورقة حقوق المواطنة والديمقراطية التي أقرها المؤتمر السنوي الأول للحزب جزءاً هاماً حول نظام الإدارة المحلية، وقد تضمنت تلك الورقة النقاط التالية فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة^(٩٤):

✻ تفعيل دور المحليات في التخطيط للتنمية وإعداد الموازنة. ومن أجل تعظيم المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام يتبنى الحزب أن يكون للمحافظ حق المناقشة في الموازنة داخل الباب الواحد أو بين الأبواب المختلفة، علي أن يكون ذلك خلال دورة إعداد الموازنة فقط، وتلتزم الإدارة المحلية بعد ذلك بهذه الموازنة وفقاً لما أدخلته عليها من تعديلات. وفي هذه الحالة يقترح الحزب إدخال مرحلة جديدة في دورة إعداد الموازنة تتضمن قيام المحليات بإبداء آرائها في المناقشات المطلوبة وفقاً لمعايير يتم تقديمها، ويستلزم تفعيل ذلك قدرأ من التعديل في التوقيعات المختلفة الخاصة بدورة إعداد الموازنة، حتى يمكن إفراح وقت كاف لتفعيل المرحلة الثالثة قبل العرض على مجلس الوزراء. وصياغة علاقات مؤسسية واضحة بتوقيعات بين المحافظ والمجلس الشعبي في عملية إعداد المقترحات الأولية في إعداد الخطة، وأيضاً في إدخال التعديلات في المرحلة الثالثة - المقترح إضافتها- حتى تأتي المقترحات معبرة عن الوحدات المحلية على نحو شامل^(٩٥).

✻ تفعيل دور المحليات في تنفيذ الموازنة، حيث يتوافر في الوقت الحالي للمحليات بعض الموارد المالية المحدودة لإدارة ديوان المحافظة، ويشكل بعضها موارد ذاتية مثل إيرادات الضريبة العقارية التي تحتفظ بها المحليات، وبعض الموارد الأخرى هي إيرادات مشتركة مع المستوى المركزي من خلال تحويل المستوى المركزي لنسبة بسيطة من إيرادات الضرائب العامة إلى المحليات (حوالي ٢%). ويتطلب تفعيل دور للمحليات في تقديم الخدمات العامة، التأكيد على التمكين المالي لها على نحو يرفع من الإيرادات التي تتاح لها وبما يتوازي مع المسؤوليات التي يفوض لها القيام بها. ويسعى الحزب إلى إعطاء

المحليات أدواراً واضحة في تقديم خدمات التعليم والصحة، وأن يكون ذلك من خلال تفويض المستوى المركزي سلطاته لها في إدارة وتنفيذ برامج معينة. على أن يقوم المستوى المركزي بتحويل المبالغ المرسدة للإنفاق على هذه البرامج إلى المحليات. وتفعيل المزيد من اللامركزية في المدى المتوسط يستتبع تبني مزيد من التمكين المالي من خلال إتاحة تمويل إضافي للمحليات عن طريق احتفاظها بنسبة أعلى من المحدد حالياً من الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين المتولدة في المحافظة، سواء كانت ضرائب على الأجور والمرتبات أو على الأرباح التجارية والصناعية أو ضرائب على إيرادات المهن الحرة.

✱ تفعيل الأدوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية ويرصد الحزب أن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس على النحو المرغوب فيه، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات... الخ. وفي ذات الوقت يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ عمل ما. ونادراً ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم. وبالتالي فهناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما. وقد أكد الحزب على أن تفعيل دور الوحدات المحلية في إعداد الموازنة وتنفيذها يجب أن يدعم من خلال تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية.

ج- ملامح اللامركزية في خطة وزارة التنمية المحلية:

تضمنت خطة وزارة التنمية المحلية التي أعلنتها في سبتمبر ٢٠٠٤ بعد موافقة مجلس الوزراء عليها خمس برامج أساسية استهدف الرابع منها تطوير المجتمعات المحلية بالاعتماد على اتجاهين متلازمين هما اللامركزية والمشاركة، ولتحقيق اللامركزية فإن خطة وزارة التنمية المحلية شملت التوجهات التالية^(١٦):

- إتباع أسلوب لامركزية القرار في ظل مركزية السياسات وذلك في العلاقة بين المحافظات والسلطات المركزية .

- تدعيم اللامركزية الإدارية والمالية من خلال قرارات فورية يصدرها رئيس مجلس الوزراء.
- توسيع سلطات المحافظ واختصاصاته في العديد من المجالات، منها على سبيل المثال:
 - اختصاصاته بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها بعد الي الوحدات المحلية.
 - الاختصاصات المقررة لوزير المالية بالنسبة لفروع الموازنه الجارية، والاختصاصات المقررة لوزير التخطيط في الموازنه الاستثمارية، والاختصاصات في التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنه العامة.
 - الموافقة على تجديد إيجار أموال المحافظة الثابتة والمنقولة المؤجرة للأشخاص الاعتبارية الخاصة والجهات الأجنبية لغرض ذى نفع عام.
- تعميق اللامركزية علي المستوي المحلي من خلال منح المحافظين لصلاحيات اوسع الي رؤساء المراكز والاحياء والمدن والوحدات المحلية القروية، وكذلك قيادات مديريات الخدمات علي مستوياتها المختلفة بما يؤكد اقتراب سلطة القرار من المواطن صاحب الحاجة او المصلحة، ويزيد كفاءة الادارة المحلية في تحمل مسئولياتها تجاه الجماهير.
- العمل علي تدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية باساليب متعددة من بينها:
 - منح الوحدات المحلية الحق في فرض مقابل للخدمة التي تؤديها للمواطنين، وكذلك الرسوم المحلية عوضا عن التي كانت مقررة بالقرار الوزاري رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والذى قضى بعدم دستوريته، مع تحديد أسس موحدة لفرض هذه الرسوم بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بعد موافقة المجلس المختص.
 - تدعيم حسابات الخدمات والتنمية بالمحليات بنسبة { يحددها مجلس الوزراء } وذلك من حصيلة الدولة من الموارد السيادية والضرائب المركزية.
 - إعطاء الوحدات المحلية الحق في القيام بالمشروعات الاقتصادية وبصفة خاصة ذات الطابع المحلي.
- إنشاء لجنة عليا للتقسيم الادارى يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من الوزير المختص وتتولي إعادة النظر في التقسيم الإداري للجمهورية كلما دعت الحاجة. وتولي هذه

اللجنة أهمية خاصة لتوفير ظهير صحراوي ملائم للمحافظات التي تفتقد ذلك.

- تبسيط في إجراءات الرقابة من المستوى المركزي والحد من تعددها وازدواجيتها، والاكتفاء بالتوجيه الإداري من جانب السلطات المركزية، وإن تتم الرقابة والإشراف من أجل التنسيق على مستوى الدولة ككل والالتزام بتطبيق موحد للقوانين واللوائح .
- الاستمرار في جهود الإعداد لتعديلات جذرية في قانون الإدارة المحلية بما يحقق طموحات المجتمعات المحلية نحو اللامركزية ليكون جاهزا للعرض في التوقيت الملائم.

د- ملامح اللامركزية في خطط وبرامج الحكومة:

أكد بيان الحكومة أمام مجلس الشعب في ١٩/١٢/٢٠٠٤ على تعميق اللامركزية وتعزيز المشاركة المجتمعية، من خلال التوسع في نقل اختصاصات الجهات والوزارات إلى المحافظات وتدعيم سلطات المحافظين في إدارة المرافق وتعيين القيادات، مع إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات. كما أكد بيان الحكومة على تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطائها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.

كما قام وزير المالية بتفويض بعض اختصاصاته وسلطاته المالية للمحافظين ورؤساء المدن والأحياء، حيث نص قرار الوزير على العودة إلى العمل بالمادة ٧ من اللائحة التنفيذية للقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية. وهذه المادة تعطي سلطات مالية للمحافظين ورؤساء المدن والأحياء. ويتيح التفويض للمحافظين حرية الحركة في تحريك الاعتمادات من بند إلى آخر واتخاذ القرارات الملائمة، فيما يتعلق بالفورات المالية لديهم وفي التصرف في مديونياتهم^(١٧).

وفي إطار الجهود المبذولة لتوسيع اللامركزية وتحقيق المرونة في الإدارة المحلية، ودعم التنمية، تتبنى الحكومة إعداد مشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، تمهيدا لإحالة مجلس الشعب لمناقشته وإصداره. وقد أعلنت الحكومة أن مشروع القانون يتضمن قصر دور الوزارات علي وضع السياسات العامة لكل منها، علي أن يتولي مفتش عام بكل محافظة مراقبة وتقييم تنفيذ تلك

السياسات. ويمنح المشروع الجديد المحافظين سلطات وزير المالية والتخطيط في الموازنات الجارية والاستثمارية، لتحقيق المرونة اللازمة في استحداث البنود، والنقل من إحداها للآخر، لضمان سرعة الإنجاز في إطار تبني المشروع تمكين المحليات من تملك مواردها، إضافة إلى دعم اللامركزية. ويتضمن القانون الجديد نقل وظيفة التخطيط من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، بما يتيح إعادة ترتيب الأولويات وفق احتياجات المجتمع المحلي وتنظيم العائد من الموارد المتاحة. وأن المفتش العام بكل محافظة سيعد تقارير دورية لعرضها على الوزير المختص في كل قطاع لإبلاغها للوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يتولى إخطار المحافظين لتلافي سلبات التنفيذ، الأمر الذي يكسب الكوادر المحلية كثيراً من الخبرات والمهارات. وينص مشروع القانون الجديد على حق المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في فرض الرسوم المحلية دون تعليق نفاذها على سلطات أخرى، وذلك لتحقيق المرونة والسرعة اللازمتين لدعم الموارد المالية للمحافظات، حيث يستلزم القانون الحالي موافقة مجلس الوزراء على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية. وتضمن المشروع إعادة حق الاستجواب لأعضاء المجالس الشعبية وقصره على أعضاء مجالس المحافظات، في إطار الضوابط التي تضمن الجدية في تقديمه^(٩٨).

وفي خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٩٩) للعام المالي الحالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ اخذت اللامركزية نصيباً واضحاً من توجهات تلك الخطة حيث اشارت الخطة الى ان التوجه نحو اللامركزية المالية لم يعد مجرد دعوى نظرية، في ظل ظهور عدة توجهات داعمة لهذا الفكر الجديد حيث أصبحت اللامركزية توجهاً عاماً لسياسات الدولة المالية والإدارية، وترى الحكومة أهمية البدء في تطبيق نظام اللامركزية المالية لدواعي عديدة منها تضخم دور الدولة وتنوع أنشطتها، وإتاحة المرونة الكافية للمحليات ومشاركتها في توزيع إستثمارات الخطة على مشروعاتها، وتحقيق نمو متوازن بين المحافظات المختلفة، وتحقيق إنجازات أفضل في مجال التنمية البشرية، والمشاركة المجتمعية للجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية مع رافدي التنمية (الحكومة، القطاع الخاص)، وإرساء قواعد الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ولتفعيل تلك الإجراءات فقد تضمنت خطة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ أن يتم ذلك على مرحلتين:

أولاً: إعطاء المحافظات قدراً من المرونة في توزيع الإستثمارات وفقاً لاحتياجاتها ورؤيتها لتحقيق التنمية، ويقابل ذلك مرونة عند إتاحة التمويل من بنك الاستثمار القومي مع إخطار وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط بما يتم من إجراءات وتعديلات.

ثانياً: التنسيق بين المحافظات ووزارة التخطيط - بدءاً من مستوى القرية - لتحديد الاحتياجات والمشروعات التنموية التي تحقق التنمية المستدامة لكل محافظة علي حده وتحقيق أقصى عائد ممكن من الإستثمارات، ويتولى التخطيط بعد ذلك التنسيق مع الوزارات المركزية لتحقيق المواءمة بين الأولويات والأهداف القومية والتنمية المتوازنة علي مستوى المحافظات أخذاً في الاعتبار المقدرة التمويلية والطاقة الاستيعابية.

وكما سبق القول، تشهد خطة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ بداية تطبيق الخطوة الأولى في إتجاه اللامركزية المالية. وبدلاً من الإلتزام بتوزيع مركزي للإستثمارات المخصصة لبرامج التنمية المحلية (الخطة العاجلة، التنمية الريفية، المناطق العشوائية، المناطق الصناعية، مشروعات أخرى لدواوين عموم المحافظات) ستكون للمحافظات حرية توجيه جملة الإستثمارات المعتمدة لكل محافظة، والتي تم الإسترشاد في تحديدها بنسبة سكان المحافظة، ومستوى مؤشرات التنمية البشرية مما يعكس احتياجات المحافظة من المشروعات المحلية في ضوء ما يجري من مشروعات تتم بواسطة الوزارات المركزية. وقد اطلق عليها الخطة الموحدة للتنمية المحلية، حيث منحت المحافظات حرية توزيعها للاستثمارات المعتمدة لها، واصبح دور وزارة التنمية المحلية واجهزتها مجرد الاشراف والمتابعة.

ومما لاشك فيه ان تلك التجربة في مجال منح المحافظات مزيد من اللامركزية المالية خطوة هامة من المتوقع ان يتبعها مزيد الخطوات الاخرى، وستظهر ايجابياتها وسلبياتها مع انتهاء العام المالي الحالي (٢٠٠٦/٢٠٠٥) مع نهاية التطبيق الفعلي لتلك التجربة في عامها الاول.

٦/٤ معوقات تنفيذ اللامركزية المالية

- أهم معوقات تنفيذ اللامركزية تتمثل في قانون الاداره المحليه الحالى والذى يرجع كل تصرفات المحافظ لرئيس مجلس الوزراء المثقل بالأعباء والمسؤوليات مما يضطره فى بعض الأحيان إلى التصرف على مسؤوليته .
- عدم توافر سلطات كافية بين ايدي المحافظين وتدخل الحكومة المركزية فى شئون الاداره المحليه وكذلك عدم توافر موارد ماليه كافيه لديهم، وبالتالي فإن معظم قرارات المحافظين لا تجد طريقها للتنفيذ بسبب إفتقادها لمصادر التمويل الكفيلة بتنفيذ هذه القرارات والافعليه ان يرفع الأمر للوزارة المختصة وينتظر وصول الإعتمادات، وكذلك غير مسموح للمحافظات بإجراء المناقلات بين بنود الميزانية إلا بعد الرجوع لوزير التخطيط الأمر الذى يؤدى إلى

تعطيل إنجاز الأعمال والمشروعات ويصادر على سلطات المحافظ وقدرته على تقديم الأولويات في محافظته. كما أن المحافظ لا يملك سلطه الإنفاق وتوجيه الإعتمادات المالية إلا عن طريق الصناديق التي تعاني أصلاً من نقص الموارد .

■ فعلى سبيل المثال قام محافظ سوهاج بإجراء تعديل في بنود الخطه العاجله لمركز أخميم استغرق اربعة شهور وعند التنفيذ الفعلى فوجيء انه فى حاجة الى إجراء تعديل آخر من بند احتياجات الوحدات المحلية (ردم ترع) بمبلغ ١٤٠ ألف جنيه إلى بند مشروعات الكهرباء ، الأمر الذى يتطلب أخذ موافقة وزير التخطيط مره اخرى . ومثال آخر خصص لعملية إنشاء آبار وخزانات لمياه الشرب فى طما فى نفس الخطه ١,٥ مليون جنيه الا ان هذه العمليه ألغيت وللإستفادة بالإعتماد فى زياده إعتمادات الكهرباء كان لابد من موافقة وزير التخطيط .

لذا لا يمكن تفعيل اللامركزية إلا بالمرونة الماليه ومنح السلطات المالية للمحافظات لتيسير امور محافظاتهم ويجب أن يكون هناك ارتباط بين اللامركزية الإدارية والمالية^(١٠٠).

■ تتنازع إختصاصات الوزراء والمحافظين واجهزه الحكم المحلى كما يشكو أيضاً رؤساء المدن والأحياء بأنهم بلا إختصاصات وانه وبالرغم من أن المادة ٦٢ من الدستور تؤكد على ضروره إنتقال سلطه تدريجياً إلى المجالس الشعبيه إلا أن ذلك لم يتم حتى الآن .

■ هناك تمييز بين المحافظات فيما يتعلق بسلطات فرص الرسوم فعلى سبيل المثال لاتستطيع محافظه القليوبيه فرض رسوم لتنمية المحافظه بينما تمنح محافظات اخرى ذلك الاستثناء مثل محافظتى المنيا وقنا.

■ المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور تحدثت عن المحليات ونقل السلطه تدريجياً إليها إلا أن هذا النقل لم يحدث حتى الآن رغم مرور أكثر من ٤٥ عاماً على صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ٦٠ الخاص بالحكم المحلى.

■ بالرغم أن عمر المحليات ٤٥ عاماً إلا أن الحكومه ترفض تحميلها المسؤوليات ولا تخضعها للحساب فانتشر الفساد والمحسوبية .

■ أصبح دور أعضاء المجلس الشعبى والمحلى هامشياً بعد أن أستأثر أعضاء مجلس الشعب بكل الأدوار الرقابية فى جميع الشئون المحلية والتشريعية مما أصاب المجالس المحلية بالشلل.

■ يؤكد الواقع الراهن عدم فاعليه التقسيم الإدارى الحالى فى التنمية المحلية نظراً للتفاوت الكبير بين الوحدات المحلية وعدم توافر التكامل الاقتصادى والاجتماعى داخل الوحدة.

- يخشى السياسيون والموظفون الحكوميون من تطبيق اللامركزية حيث انها تؤدي إلى فقدانهم السيطرة على الموارد وتوزيعها.
- تجهل المحافظات ما يخصص لها من موارد في الموازنه الجديد. وماتقوم بإعداده هو أقرب مايكون من قائمه بالإحتياجات تخضع للتخفيض عدة مرات من قبل وزارة التخطيط والمالية. وبالتالي لاتقوم المحافظات بتخطيط الإحتياجات وفق مواردها ومن ناحيه اخرى الموازنات بمديريات الخدمات تدرج في موازنه الوزارات المركزية وبالتالي هناك فجوه بين الخطط والإحتياجات المحلية وبين الموازنات المحلية خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمه لصنع خطط التنمية. أي أنه لاتوجد موازنات مستقله للوحدات المحليه ومن ثم فإن فائض الموازنات يعود إلى الخزانه العامه للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية، كما أن الموازنات المحلية لاتشتمل على كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية للوفاء بأحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها ويترتب على ذلك تعثر تنفيذ بعض المشروعات بسبب تأخر وصول الإعتمادات من الحكومه المركزيه إلى الوحدات المحلية .لقد تضمنت قوانين الاداره المحليه حق الوحدات المحليه فى إعداد موازنتها إلا ان ذلك لايعود ان يكون دوراً شكلياً محدوداً . كما أن المحليات لا تملك سلطات تنفيذ الموازنات فليس من سلطه القيادات المحليه أن تنقل من بند إلى آخر من بنود الموازنه دون الرجوع إلى الحكومه المركزيه (وزارتى التخطيط والماليه) .
- ضعف الإدارة والخبره والكفاءات الفنية والمؤسسية والقدرة التكنولوجية على المستوى المحلى قد يؤدي إلى تقديم خدمات أقل كفاءه وقاعليه فى بعض المناطق .
- التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات: تخضع المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً، حيث مازالت هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة، بالرغم من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة^(١٠١) .
- عدم التوازن بين السلطة والمسئولية داخل المحافظة : تكمن المشكله هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها بعض 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^(١٠٢). كما تكمن المشكلة أيضاً في أهمية إحداث التوازن بين السلطة والمسئولية كمبدأ من مبادئ الإدارة، إلا أن التركيز على لامركزية المسئولية ليقابله لامركزية في السلطة (حيث لا توجد أى 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 يعطى للمحافظ الحق في إبداء الملاحظات واقتراح الحلول، فإن هذه الهيئات لا ترجع إلى المحافظين، فضلاً عن ذلك، فإن المحافظ مسئول عن أشياء لم ينص عليها القانون مثل حملات شلل الأطفال (مسئولية وزارة الصحة)، ... الخ).

■ الخلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : يجب أن تكون هناك قواعد تكفل خضوع الموظفين العموميين للمساءلة وتوفير فرص التعبير عن الآراء للمواطنين وتشجيعهم على الرقابة على أعمال الوحدات المحلية، كما يتطلب الأمر ضرورة وضع قواعد تحدد وتوضح حدود المسئولية والعلاقات بين مستويات الحكم وخضوع الحكومات للمساءلة.. كل هذه الأمور تعد من أهم التحديات والمتطلبات المؤسسية للاتجاه نحو اللامركزية. وواقع الأمر أن المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية، ولكنها لا تملك الحق في استجوابها، ومن ثم عزلها من مواقعها أو حتى مجرد التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية.

■ عدم ملائمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية: من المعروف أن تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات يتم على أساس طبيعة المحافظة (المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة تمثيلها يختلف عن المحافظات الأخرى) وعدد الأقسام الإدارية. فإذا كانت المحافظة غير صحراوية فإن تمثيلها يتم على أساس ١٠ أعضاء بكل قسم إداري (في حالة المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة يمثل كل مركز أو قسم إداري — ١٤ عضواً). ولذلك، فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلى لمحافظة القاهرة (عدد الأقسام الإدارية ٣٦ قسماً) يصل إلى ٣٦٠ عضواً. وهذا يعنى ضخامة حجم المجلس، الأمر الذي يترتب عليه طول مدة المناقشات، ومن ثم صعوبة التركيز على الموضوعات المطروحة والوصول إلى قرارات بشأنها. كما يؤدي إلى زيادة فرص تغيب الأعضاء عن حضور الجلسات .

الجزء الثالث
قياس اللامركزية المالية على
مستوى محافظات مصر

الفصل الخامس
دراسة تحليلية للوضع المالي على
مستوى محافظات مصر

٥ - دراسة تحليلية للوضع المالى على مستوى محافظات مصر

يقصد باللامركزية المالية إعطاء سلطة اتخاذ قرارات الانفاق وتحصيل الإيرادات للحكومة المحلية حتى يمكنها تنفيذ دورها المنوط لها بكفاءة . وتكمن أهمية اللامركزية المالية فى وضوح المهام والمسئوليات بين كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية وتوزيعها بما يحقق التوازن المالى الكلى، شفافية الادارة، وازالة معوقات الانفاق، بالاضافة الى ادارة نظام الضرائب بشكل يتسم بنوع من العدالة والكفاءة، بحيث تستمد الحكومة قدرتها على زيادة وتطور ودعم ورفع كفاءة الخدمات العامة من فاعلية وعدالة النظام المالى الموزع . كما يجب ان تتميز الموازنات الحكومية بالمرونة مما يجعلها اكثر تجاوبا مع حاجات المجتمع . لذا فان تطبيق اللامركزية بشكل سليم ودقيق يؤدى إلى تحقق منافع اقتصادية واجتماعية وسياسية . كما أن تنوع واستقرار الموارد المالية للمحليات يجعلها اكثر قدرة على التنبؤ باوجه الإيرادات المختلفة، وبالتالي زيادة قدرتها على تنويع أوجه الانفاق المختلفة.

لذا فإنه من أجل تدعيم مبدأ اللامركزية فى مصر بهدف إعطاء المرونة للمحليات فى إدارة مسئولياتها، ومساعدتها فى زيادة ورفع كفاءة الخدمات العامة التى تقدمها للمجتمع المصرى، وازالة الفوارق بين محافظات مصر، فان الأمر يتطلب دراسة الوضع المالى الراهن للمحليات على مستوى المحافظات، وهذا يتطلب التعرف على أهم بنود التمويل المحلى والانفاق المحلى على مستوى كل محافظة، وما هى أشكال التعامل والعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية على مستوى المحافظة، وما هى أنواع التمويل التى يسمح للحكومة المحلية ان تحصل عليها لمواجهة تمويل العجز المالى اذا وجد .

يتناول هذا الفصل بالدراسة التفصيلية التحليلية الوضع المالى الراهن على مستوى كل محافظة من حيث مصادر التمويل المحلى الجارى والاستثمارى فى ظل قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، ايضا اوجه الانفاق المختلفة الجارى والاستثمارى، وعلى هذا سوف يتم بحث الوضع المالى (اجمالى مصادر التمويل والانفاق) على مستوى اجمالى المحافظة، من منظور مالى واقتصادى (وذلك من خلال تطبيق منهج الحسابات الاقتصادية الإقليمية) .

١/٥ أهم مصادر التمويل المحلي:

حدد المشرع المصرى للمحليات مصادر للتمويل ذات الطابع المحلى كما سبق توضيحه فى الفصول السابقة اختلفت باختلاف نوع التمويل، ولذلك سيتم التحليل المالى على أساس تحليل مالى جارى وتحليل مالى استثمارى طبقا لنوع ومصدر التمويل على مستوى كل محافظة .
بلغ اجمالى مصادر التمويل المحلى الجارى حوالى ٢٢ مليار عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ موزعة على النحو المبين بالجدول رقم (١/٥).

جدول رقم (١/٥)

أهم مصادر التمويل المحلى على مستوى اجمالى المحليات

(بالآف جنيه)

النوع	القيمة	%
انتاج	٥٩٦٣٢٦	٣
انصبة	٤٢٣.٩٣	٢
ضرائب	٤٧.١٩٦	٢
تحويلات	٢.٥٧٢٨٨٨	٩٣
اجمالى	٢٣.٦٢٥.٢	١٠٠

المصدر : للعمود الاول ، وزارة المالية ، الحسابات الختامية للمحليات ٢٠٠٣/٢٠٠٤.

وبدراسة الجدول السابق يتضح أن أهم مصادر التمويل المحلى تتوزع على النحو التالى:

أ- الضرائب المباشرة وغير المباشرة :

سبق وأن أوضحنا أن المشرع فى قانون الادارة المحلية قد نص على تحصيل أنواع معينة، وبنسب محددة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تقوم كل محافظة بتحصيلها، حيث تقوم كل محافظة بتحصيل حصيلة الضريبة على الاطيان الزراعية، ضريبة على المباني، ضريبة على الملاهى ضرائب ورسوم السيارات. وقد بلغت اجمالى هذه الضرائب حوالى ٤٧٠,٢ مليون جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ على مستوى اجمالى المحليات، وقد ساهمت الضرائب المباشرة وغير المباشرة بحوالى ٢% من اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحليات.

ب- الأنصبة :

حدد المشرع للمحليات تحصيل أنصبة وحصص محددة من الايرادات المشتركة، مثل الحصة فى الايرادات المشتركة والنصيب فى الصندوق المشترك، وقد بلغت اجمالى الانصبة

على مستوى اجمالى المحليات حوالى ٤٢٣ مليون جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، بنسبة ٢% من اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحليات .

ج- التحويلات الجارية :

تنقسم التحويلات الجارية إلى أربعة أنواع هى النصيب فى الضريبة على هيئة قناة السويس (خاصة بمحافظات بورسعيد، الاسماعيلية، السويس وشمال سيناء)، موارد الحسابات الخاصة والصناديق، الاعانة السيادية الجارية، وتحويلات جارية أخرى. وقد بلغ اجمالى هذه التحويلات حوالى ٢٠,٦ مليار جنيه خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ بنسبة ٩٣% تقريبا من اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحليات، وقد ساهمت الاعانة السيادية الجارية وحدها بحوالى ٩٢% من اجمالى التحويلات الجارية حيث بلغت قيمة هذه الاعانة حوالى ١٨,٩ مليار فى هذا العام.

د- انتاج السلع والخدمات :

أجاز المشرع قيام المحليات بأداء بعض الأنشطة الاقتصادية (سلعية - خدمية) وتحصيل إيراداتها على سبيل المثال، تحصيل رسوم أداء الخدمات التعليمية والصحية، إيرادات المشروعات الانتاجية الخاصة بها ، إيرادات المحاجر ، إيرادات المرافق التى تديرها الوحدات المحلية ٠٠٠ الخ، وقد ساهمت هذه الإيرادات بحوالى ٥٩٦,٣ مليون جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، وبنسبة ٣% من اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحليات .

٢/٥ التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات :

يبين الجدول رقم (٢/٥) التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات، ومنه يظهر أن بند التحويلات الجارية استثار بالنصيب الاكبر من مصادر التمويل المحلى حيث ترواحت هذه النسبة بين ٧٤%- ٩٧% من اجمالى مصادر التمويل المحلى ، وكما يظهر من الجدول أن محافظتى جنوب سيناء والبحر الاحمر حظيت فيها مصادر اخرى من مصادر التمويل بنسب معقولة مثل الانصبة والضرائب فى محافظة جنوب سيناء حيث ساهمت الأنصبة والضرائب فى كل منهما بحوالى ١٧%، بينما ساهم الانتاج السلعى والخدمى بحوالى ٢٢% من اجمالى مصادر التمويل المحلى .

جدول رقم (٢/٥)

التوزيع النسبي لمصادر التمويل المحلي على مستوى المحافظة عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤

المحافظة	تحويلات	إنتاج	انصبة	ضرائب	اجمالي
القاهرة	٨٤	٢	٩	٥	١٠٠
الاسكندرية	٨٩	٢	٥	٣	١٠٠
بور سعيد	٩٥	٢	٢	١	١٠٠
السويس	٨٨	٥	٥	٢	١٠٠
دمياط	٩٥	١	٢	١	١٠٠
الدقهلية	٩٦	١	١	١	١٠٠
الشرقية	٩٨	١	١	٢	١٠٠
القليوبية	٩٤	٤	١	١	١٠٠
كفر الشيخ	٩٦	١	١	٢	١٠٠
الغربية	٩٥	٣	١	٢	١٠٠
المنوفية	٩٥	٣	١	٢	١٠٠
البحيرة	٩٦	١	١	٢	١٠٠
الاسماعيلية	٩٥	٤	١	١	١٠٠
الجيزة	٨٩	٣	٢	٦	١٠٠
بنى سويف	٩٦	٤	١	٢	١٠٠
الفيوم	٩٧	٢	١	١	١٠٠
المنيا	٩٦	٣	١	٢	١٠٠
اسيوط	٩٦	٣	١	٢	١٠٠
سوهاج	٩٣	٦	١	١	١٠٠
قنا	٩٧	٢	١	١	١٠٠
الأقصر	٩٣	٥	٢	١	١٠٠
اسوان	٩٧	٢	١	١	١٠٠
البحر الاحمر	٧٧	٢٢	١	٧	١٠٠
الوادى الجديد	٩٨	١	١	٠	١٠٠
مطروح	٩١	٧	١	١	١٠٠
شمال سيناء	٩٥	٤	٠	١	١٠٠
جنوب سيناء	٧٤	٩	١٧	١٧	١٠٠
جملة	٩٣	٣	٢	٢	١٠٠

المصدر : حسب بمعرفة الباحث اعتمادا على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره.

٣/٥ الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى حكومة المحافظات :

يوضح الجدول رقم (٣/٥) قيمة الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى حكومة المحافظات على مستوى كل محافظة ونسبة هذه الاعانة إلى إجمالي مصادر التمويل المحلي.

يتضح من الجدول أن قيمة الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى المحافظات لتمويل العجز الجارى فى ميزانيتها، قد بلغت حوالى ١٨,٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، بنسبة ٨٦% من اجمالى مصادر التمويل المحلى، أى أن معظم مصادر التمويل فى المحافظات يتأتى من الحكومة المركزية، وأن نسبة ١٤% فقط يتأتى من مصادر التمويل الاخرى للمحليات.

كما يظهر من الجدول ايضاً أن هناك تبايناً فيما بين محافظات مصر فى نسب هذه الإعانات، حيث تتراوح ما بين ٩٠-٩٥% فى محافظات الوادى الجديد، الشرقية، الدقهلية، اسيوط، قنا، الغربية، المنوفية، كفر الشيخ ودمياط . وتتراوح ما بين ٨٠ - ٨٩% فى محافظات سوهاج، القليوبية، بنى سويف، المنيا، شمال سيناء، الفيوم، اسوان، الاقصر، الاسكندرية، الجيزة ومطروح، وتجنّى محافظتى البحر الأحمر وجنوب سيناء فى الترتيب الأخير بنسب تتراوح ما بين ٥٢% و ٥١% لكل منهما على الترتيب .

مما سبق يتضح أنه على الرغم من أن المشرع المصرى حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الانفاق الجارى للمحليات، سواء فى صورة ضرائب مباشرة وغير مباشرة، أو صورة أنصبة وحصص ، أو شكل إنتاج سلعى وخدمى، أو تحويلات وحقوق ملكية، الا انه يلاحظ من خلال التحليل السابق على الرغم من التنوع فى مصادر التمويل المحلى، الا أن مصادر التمويل الذاتى لم تسد الا نسبة ضئيلة من الانفاق الجارى لم تزيد عن ١٤% ، مما يضطر الحكومة المركزية إلى سد العجز فى الانفاق الجارى للمحليات عن طريق الاعانة السيادية الجارية والتي بلغت فى المتوسط حوالى ٨٦% من اجمالى مصادر التمويل المحلى الجارى على مستوى اجمالى المحافظات .

جدول رقم (٣/٥)

قيمة الاعانة السيادية الجارية من الحكومة المركزية للحكومة المحليات ونسبتها الى اجمالي مصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤

القيمة بالآلاف جنيه

المحافظة	اجمالى مصادر التمويل المحلى (١)	قيمة الاعانة السيادية الجارية: (٢)	النسبة (١)/(٢)
القاهرة	١٧٣١٣٠٥	١٢٣١٩٥٣	٧١
الاسكندرية	١١١١٦٤٦	٩٢١٥٤٦	٨٣
بور سعيد	٤٢٢٦١٢	٣١٦٣٦٧	٧٥
السويس	٢٣٥٤٧٩	١٥٩٠٦٧	٦٨
دمياط	٥٢٧٥٤٥	٤٧٣١٥٩	٩٠
الدقهلية	١٩٢٤٣٥٤	١٧٩٥١٢٢	٩٣
الشرقية	١٦٨٤٨٨٥	١٥٧٨٠١٧	٩٤
القليوبية	١٠٤٦٦٩٠	٩١٩٢٤٦	٨٨
كفر الشيخ	٧٩٩٢٧٧	٧٢١٥١٩	٩٠
الغربية	١٥٠٦٤٣٣	١٣٧٢٧٣١	٩١
المنوفية	١٢٠٧٤٩٨	١٠٨٦٣٢٥	٩٠
البحيرة	١٤٢٠٩٨٢	١١٢١٤٥٩	٧٩
الاسماعيلية	٤٤٢٢٣٣	٣٠٧٨٤٩	٧٠
الجيزة	٩٣٥٧٥٩	٧٥٩٣٤٣	٨١
بنى سويف	٦٦٧١٠٥	٥٨٣١٧٠	٨٧
الفيوم	٦١٤٩٦٧	٥٢٩٢٢٧	٨٦
المنيا	١٠٩٥٧٦١	٩٥٧٢٤٨	٨٧
اسيوط	٩٦٤٨٣٤	٨٨٥٥٨٠	٩٢
سوهاج	١٠٥٣٤٧٧	٩٣٤٤٣١	٨٩
قنا	٩٤٨٧١٠	٨٧٣٥٠٩	٩٢
الاقصر	٢١٠٣٩٩	١٨١٨٥٩	٨٦
اسوان	٥٥٦٤٨٢	٤٧٨١٢١	٨٦
البحر الاحمر	١٨٩١٥٥	٩٨٢١٣	٥٢
الوادى الجديد	٢١٥٣٨٥	٢٠٤٧٨٨	٩٥
مطروح	١٣٥٩٧٤	١٠٨٨٦٩	٨٠
شمال سيناء	٣١٣٤١٠	٢٦٩٥٦١	٨٦
جنوب سيناء	١٠٠١٤٥	٥٠٩١٢	٥١
جملة	٢٢٠٦٢٥٠٢	١٨٩١٩١٩٢	٨٦

المصدر : حسب بمعرفة الباحث اعتماداً على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره، العمود (٣) حسب

بمعرفة الباحث .

٤/٥ أهم مصادر التمويل المحلي الاستثماري:

ينقسم التمويل المحلي الاستثماري إلى مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية، ومصادر تمويل التحويلات الاستثمارية .

أ- أهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية :

بلغت قيمة مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية حوالي ٣,٨ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، وكما يظهر في الجدول رقم (٤/٥).

جدول رقم (٤/٥)

أهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية

القيمة (بالمليون جنيه)

النسبة	القيمة	أهم مصادر التمويل
٩	٣٣٧٥٨٤	موارد الحسابات والصناديق الخاصة
٣,٤	١٢٨٦٠٩	نقص الرصيد المدين للدفعات المقدمة للاستثمارات
٠	١٦٠٢	موارد ومصادر رأسمالية أخرى
٠,٣	١١٧٥٨	معونات ومنح رأسمالية محلية
٢,٩	١١٠٣٤١	معونات ومنح رأسمالية خارجية
٠	٥٢	إيرادات تحويلية رأسمالية أخرى
٦٨,٢	٢٥٦٢٨١٢	قروض من بنك الاستثمار لتمويل الاستثمارات
٠,٤	١٤٩٨٠	تسهيلات ائتمانية محلية
٠,٧	٢٦٧٢٨	قروض خارجية
١٥	٥٦٢٤٠٧	قروض من مصادر أخرى
١٠٠	٣٧٥٦٨٧٤	جملة تمويل الاستثمارات

المصدر : وزارة المالية، الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره .

يتضح من الجدول السابق تنوع مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية، حيث تستحوذ القروض من بنك الاستثمار القومي على نحو ٢,٦ مليار جنيه من اجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية، وبنسبة حوالي ٦٨,٢%، يليها قروض من مصادر أخرى، في حين ساهمت الحسابات والصناديق الخاصة بحوالي ٠,٣ مليار جنيه بنسبة ٩% ، كما ساهمت القروض الخارجية، التسهيلات الائتمانية المحلية، ومعونات ومنح رأسمالية محلية بنسب ٠,٧% ، ٠,٤% ، ٠,٣% على التوالي من اجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية .

ويبين الجدول رقم (٥/٥) التوزيع النسبي لأهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مستوى المحافظات .

جدول رقم (٥/٥)

التوزيع النسبي لأهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مستوى المحافظات

المحافظة	مورد المسلفات والمضائق الخاصة	تخصيص الرصيد المدين الائتمانية المقدمة للاستثمارات	ممولات وملح رأسيلية خارجية	قروض من بنك الاستثمار لتمويل الاستثمارات	تمويلات ائتمانية مالية	قروض خارجية	قروض من مصادر أخرى	جملة تمويل الاستثمارات
القاهرة	١٠	٥	٤	٧٢	٠	٠	٩	١٠٠
الاسكندرية	١٥	٣	٥	٣٥	٠	٠	٤١	١٠٠
بور سعيد	٣	٢	٠	٩٢	٠	٠	٢	١٠٠
السويس	١٢	٤	٠	٦١	٠	٠	٢٣	١٠٠
دمياط	١٠	٤	٠	٧٧	٠	٠	٩	١٠٠
الدقهلية	١٣	١	٠	٨١	٠	٠	٥	١٠٠
الشرقية	٦	٣	٠	٨٥	٠	٠	٥	١٠٠
القليوبية	٧	٠	٠	٨٥	٠	٠	٨	١٠٠
كفر الشيخ	٢	٠	٠	٩٣	٠	٠	٤	١٠٠
الغربية	٣	١٢	٠	٧٣	٠	٠	١٢	١٠٠
المنوفية	٦	٠	٠	٨٠	٠	٠	١٤	١٠٠
البحيرة	١١	٢	١	٧٩	٠	٠	٧	١٠٠
الإسماعيلية	٤	٣	٠	٨٣	٠	٠	٥	١٠٠
الجيزة	٠	٨	١٣	٧٤	٠	٠	٥	١٠٠
بنى سويف	٠	٣	٢١	٦٣	٣	٠	١١	١٠٠
الفيوم	٥	١	١٧	٣٤	٠	٠	٤٣	١٠٠
المنيا	١٦	٥	٠	٦٧	٠	٠	١٣	١٠٠
اسيوط	٢	٣	٠	٧٣	٠	٠	٢٣	١٠٠
سوهاج	٨	١	٠	٥٢	٢	١٧	١٩	١٠٠
قنا	٤	٠	٠	٧١	٠	٠	٢٥	١٠٠
الأقصر	١٤	٣	٠	٦٥	٠	٠	١٨	١٠٠
أسوان	٢	٥	٠	٨٨	٠	٠	٥	١٠٠
البحر الأحمر	٣٧	١	٠	٢٩	٠	٠	٣٢	١٠٠
الوادى الجديد	٥	٧	٠	٦٦	٠	٠	٢٣	١٠٠
مطروح	٩	١١	٠	٤٦	٩	٠	٢٥	١٠٠
شمال سيناء	٩	٢	٠	٧٦	٠	٠	١٣	١٠٠
جنوب سيناء	٣٤	٢	٠	٦٣	٠	٠	٠	١٠٠
جملة	٩	٣	٣	١٨	٠	١	١٥	١٠٠

المصدر: حسب بمعرفة الباحث اعتمادا على وزارة المالية، الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره ٠

يلاحظ من الجدول السابق ان معظم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية تأتي من قروض بنك الاستثمار القومي بنسب تصل إلى ٦٨% من اجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية ، وقد حظيت القروض من بنك الاستثمار القومي في محافظات كفر الشيخ وبور سعيد بحوالى ٩٣% ، ٩٢% على التوالي من اجمالي مصادر الاستخدامات الاستثمارية فيها عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، يليها محافظات أسوان، القليوبية، الشرقية، الاسماعيلية، الدقهلية، المنوفية بنسب تتراوح بين ٨٠ - ٨٨%. أما محافظات البحيرة، دمياط، شمال سيناء، الجيزة، الغربية، أسيوط، القاهرة وقنا فتراجعت هذه النسبة بين ٧١ - ٧٩% . أما محافظات سوهاج، مطروح، الاسكندرية، الفيوم والبحر الأحمر فقد تراجعت فيها نسبة القروض من بنك الاستثمار القومي ما بين ٢٩ - ٥٢% .

وقد احتلت القروض من مصادر اخرى المركز الثانى من اجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية بنسبة ١٥% من اجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية ، حيث حظيت بحوالى ٤٣% و ٤١% فى محافظات الفيوم والاسكندرية على التوالي، فى حين تراجعت بين ٢٣ - ٣٢% فى محافظات البحر الأحمر، قنا، مطروح، أسيوط، الوادى الجديد والسويس، أما محافظات سوهاج، الأقصر، المنوفية، شمال سيناء، المنيا، الغربية وبنى سويف فتراجعت نسبة القروض بين ١١ - ١٩%، أما باقى محافظات الجمهورية فتراجعت فيها هذه النسبة بين ٢ - ٩%.

ب- أهم مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية

بلغت مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية حوالى ٩١٨ مليون جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ويوضح الجدول رقم (٦/٥) أنواع مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية.

جدول رقم (٦/٥)

أنواع مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية ، وتوزيعها على مستوى المحافظات

المحافظة	تكلفة مبيعات من المخازن	مصادر الحسابات والإئتماني الخاصة	اعتمادات محلية	لرؤس من تلك الاستثمار لتمويل مستحقات استثمارية	إجمالي
القاهرة	٤	٥٠	٤	٤٣	١٠٠
الاسكندرية	٠	٧	١	٩٢	١٠٠
بور سعيد	٣	٥٤	٠	٤٤	١٠٠
السويس	١٠	٣٦	٠	٥٤	١٠٠
دمياط	٣	١٧	٣	٧٦	١٠٠
المنيا	٢	١٢	٠	٨٦	١٠٠
الشرقية	٠	٥	١٠	٨٥	١٠٠
القليوبية	١١	٣٦	٠	٥٣	١٠٠
كفر الشيخ	١	٤	٠	٩٥	١٠٠
الغربية	٣	٤	٢٨	٦٥	١٠٠
المنوفية	١	٩	٠	٩٠	١٠٠
البحيرة	١	٣٠	٠	٧٠	١٠٠
الاسماعيلية	٢	٥٦	٠	٤٢	١٠٠
الجيزة	٤	١١	٠	٨٤	١٠٠
بنى سويف	٢	٦	٠	٩٢	١٠٠
الفيوم	٠	٨	٠	٩١	١٠٠
المنيا	٣	٤٢	٠	٥٥	١٠٠
اسيوط	٣	٤٧	٠	٥٠	١٠٠
سوهاج	٤	٢٠	٠	٧٦	١٠٠
قنا	٤	١٦	٠	٨٠	١٠٠
الوادى الجديد	٠	١	٠	٩٩	١٠٠
اسوان	٦	٢٠	٤٠	٣٣	١٠٠
البحر الاحمر	١	٤	٠	٩٥	١٠٠
الوادى الجديد	٣	٤٧	٠	٥٠	١٠٠
مطروح	٥	٧٣	٠	٢٣	١٠٠
شمال سيناء	٣	٤٧	٤	٤٦	١٠٠
جنوب سيناء	٦	٤٣	٠	٥١	١٠٠
إجمالي	٢	١٨	٣	٧٧	١٠٠

المصدر : حسب معرفة الباحث اعتماداً على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره.

يبين الجدول السابق أن أهم مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية، القروض من بنك الاستثمار القومي حيث استأثرت بحوالى ٧٧% من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، يليها موارد الصناديق والحسابات الخاصة بنسبة ١٨% من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية، وقد حظيت الاعانة السيادية الرأسمالية وتكلفة مبيعات من المخازن بنسب ضئيلة من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية، وقد بلغت نسبة القروض من بنك الاستثمار ما بين ٩٠-٩٩% من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية، فى محافظات الأقصر، كفر الشيخ، البحر الأحمر، الاسكندرية، بنى سويف، الفيوم، المنوفية، أما محافظات الغربية، المنيا، السويس، القليوبية، جنوب سيناء والوادى الجديد فحظيت فيها القروض من بنك الاستثمار القومي فتراوحت النسبة بين ٥٠ - ٦٥% من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية فيها، أما محافظتى أسوان ومطروح فحققت نسب ٣٣% ، ٤٣% على التوالى من إجمالي مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية.

٥/٥ أهم بنود الأنفاق المحلى على مستوى كل محافظة : ١/٥/٥ الأنفاق المحلى الجارى :

بلغ إجمالي الأنفاق الجارى حوالى ٢٢,١ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، وينقسم الأنفاق الجارى إلى استخدامات جارية بلغت حوالى ٢٠,٦ مليار جنيه، وحقوق ملكية (فوائد - ريع) حوالى ٧ مليون جنيه، تحويلات جارية حوالى ١,٤ مليار جنيه، كما يظهر فى الجدول رقم (٧/٥). وقد حظى بند الأجور بحوالى ٨٠,٧% من إجمالي الأنفاق الجارى على مستوى إجمالى المحافظات ، يليه بند المستلزمات بنسبة ١٢,٥% .

أ- التوزيع النسبى للاستخدامات الجارية حسب المحافظة
يبين الجدول رقم (٧/٥) التوزيع النسبى للاستخدامات الجارية حسب المحافظة، ومنه يظهر أن الاستخدامات الجارية تتكون من الأجور والضرائب والإيجار والمستلزمات، وقد حظى بند الأجور على حوالى ٨٦,٤% من إجمالى الاستخدامات الجارية ، يليها المستلزمات بحوالى ١٣,٤% من إجمالى الاستخدامات الجارية، وقد حققت كلا من الضرائب والإيجار نسب ضئيلة . استحوذ بند الأجور على حوالى ٩٤,٢% ، ٩٠,٧% من إجمالى الاستخدامات الجارية فى محافظتى القاهرة والمنوفية، بينما بلغت النسبة بين ٨٠,٧ - ٨٩,٩% فى محافظات الغربية، بورسعيد، بنى سويف، المنيا، البحيرة، القليوبية، الفيوم، الاسكندرية، الشرقية، سوهاج، كفر

الشيخ، الدقهلية، الجيزة، أسيوط، دمياط، السويس والاسماعيلية. وانخفضت النسبة إلى حوالى ٦٨,٣% و ٦٨,٢% على التوالى من إجمالى الاستخدامات الجارية عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ فى محافظاتى الأقصر والبحر الأحمر.

ب- التوزيع النسبى لحقوق الملكية حسب المحافظة :

يتبين من الجدول السابق التوزيع النسبى للحقوق الملكية حسب المحافظة، ومنه يتضح أن قيمة الفوائد المحلية والخارجية المدفوعة قد بلغت حوالى ٦,٩ مليون جنيه، بينما ساهم الريع بحوالى ١٢١ ألف جنيه، وقد حظى بند الفوائد المحلية والخارجية المدفوعة بحوالى ٩٨,٣% من إجمالى حقوق الملكية، بينما حظى بند الريع بحوالى ١,٧% فقط عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤. وقد ساهم بند الفوائد بنسب تراوحت بين ٩٣,٥ - ١٠٠% فى محافظات دمياط، الاسكندرية، أسوان، القاهرة، الشرقية، سوهاج، أسيوط .

ج- التوزيع النسبى للتحويلات الجارية حسب المحافظة :

يظهر الجدول رقم (٨/٥) أن قيمة التحويلات المدفوعة (تعويضات، اعانات، معاشات، اعتماد اجمالى، تحويلية اخرى) بلغت حوالى ١,٤ مليار جنيه، يستحوذ الاعتماد الاجمالى على حوالى ١٣,٤ مليار جنيه ونسبة ٩٢,٤% من التحويلات الجارية عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ . كما يظهر الجدول أيضاً أن بند التحويلات الجارية قد أستحوذ على نحو ٦,٦% من اجمالى الأنفاق الجارى على مستوى إجمالى المحافظات عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤. وقد ساهمت التحويلات الجارية بنسبة الثلث تقريبا من إجمالى الأنفاق الجارى فى محافظاتى البحر الأحمر وجنوب سيناء، أما باقى المحافظات فكانت نسب مساهمة التحويلات الجارية فيها إلى إجمالى الأنفاق الجارى متواضعة .

جدول رقم (٧/٥)

التوزيع النسبي للاستخدامات الجارية وللحقوق الملكية حسب المحافظة

حقوق الملكية			الاستخدامات الجارية					المحافظة
إجمالي	الربح	الفوائد	إجمالي	مستلزمات	الإيجار	الضرائب	الأجور	
١٠٠	٠,٦	٩٩,٤	١٠٠	٦	٠	٠	٩٤	القاهرة
١٠٠	٠,٣	٩٩,٧	١٠٠	١١	٠	١	٨٧	الاسكندرية
٠	٠	٠	١٠٠	١٠	٠	٠	٩٠	بور سعيد
١٠٠	١٠٠	٠	١٠٠	١٥	٠	٠	٨٥	السويس
١٠٠	٠	١٠٠	١٠٠	١٧	٠	٠	٨٣	دمياط
١٠٠	٤٧,٣	٥٢,٧	١٠٠	١٤	٠	٠	٨٦	الدقهلية
١٠٠	٠,٩	٩٩,١	١٠٠	١٣	٠	٠	٨٧	لشريعة
١٠٠	٦٧,١	٣٢,٩	١٠٠	١١	٠	٠	٨٩	للقليوبية
١٠٠	٧٤,٧	٢٥,٣	١٠٠	١٣	٠	٠	٨٧	كفر للشيوخ
١٠٠	٥٨,٧	٤١,٣	١٠٠	١٠	٠	٠	٩٠	للعربية
١٠٠	٧٥,١	٢٤,٩	١٠٠	٩	٠	٠	٩١	للمنوفية
١٠٠	٨٠,٨	١٩,٢	١٠٠	١١	٠	٠	٨٩	للبحيرة
١٠٠	١٠٠	٠	١٠٠	١٩	٠	٠	٨١	للاسماعيلية
١٠٠	٢٤,٨	٧٥,٢	١٠٠	١٥	٠	٠	٨٥	للجيزة
١٠٠	٦٣,١	٣٦,٩	١٠٠	١٠	٠	٠	٩٠	لبنى سويف
١٠٠	١٠٠	٠	١٠٠	١٣	٠	٠	٨٧	للقيوم
١٠٠	٧٣,٨	٢٦,٢	١٠٠	١٠	٠	٠	٩٠	للمنيا
١٠٠	٦,٥	٩٣,٥	١٠٠	١٥	٠	٠	٨٤	لاسبوط
١٠٠	٢,٣	٩٧,٧	١٠٠	١٣	٠	٠	٨٧	لسوهاج
١٠٠	٨٣,٦	١٦,٤	١٠٠	٢٣	٠	٠	٧٧	لقنا
٠	٠	٠	١٠٠	٣٢	٠	٠	٦٨	لالقصر
١٠٠	٠,٤	٩٩,٦	١٠٠	٢٦	٠	٠	٧٣	لاسوان
١٠٠	٤٤,٣	٥٥,٧	١٠٠	٣٢	٠	٠	٦٨	للبح الاحمر
٠	٠	٠	١٠٠	٢٣	٠	٠	٧٧	لوالدى الجديد
٠	٠	٠	١٠٠	٢٧	٠	٠	٧٣	لمطروح
٠	٠	٠	١٠٠	٢٣	٠	٠	٧٧	لشمال سيناء
١٠٠	١٠٠	٠	١٠٠	٢٢	٠	١	٧٧	لجنوب سيناء
١٠٠	١,٧	٩٨,٣	١٠٠	١٣	٠	٠	٨٦	لجملة

المصدر : حسب بمعرفة الباحث اعتماداً على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره.

جدول رقم (٨/٥)

نسبة التحويلات الجارية إلى إجمالي الأنفاق الجارى حسب المحافظة

(بالآلاف جنيه)

المحافظة	إجمالي الأنفاق الجارى	التحويلات الجارية	النسبة
القاهرة	١٧٣١٣.٥	١٩٥٥٧.٥	
الاسكندرية	١١١١٦٤٦	٥٨٢.٥	٥,٢
بور سعيد	٤٢٢٦١٢	٥٦٦٢٧	١٣,٤
السويس	٢٣٥٤٧٩	٣١٢١.٥	١٣,٣
دمياط	٥٢٧٥٤٥	٢٧٦٥٢	٥,٢
الدقهلية	١٩٢٤٣٥٤	٤٨٨٤١	٢,٥
الشرقية	١٦٨٥١٨٣	٤١٦٢٩	٢,٥
القليوبية	١.٠٤٦٦٩.٥	٥٢٨٧٩	٥,١
كفر الشيخ	٧٩٩٢٧٧	٣٦١٣٦	٤,٥
الغربية	١٥٠.٦٤٣٣	٦٧٤.٥	٤,٥
المنوفية	١٢٠.٧٤٩٨	٤٥٧٨.٥	٣,٨
البحيرة	١٤٢.٠٩٨٣	٢١.٠١٧٤	١٤,٨
الاسماعيلية	٤٤٢٢٣٣	٤٢٦١٧	٩,٦
الجزيرة	٩٣٥٧٥٩	٦٤٢٣٧	٦,٩
بنى سويف	٦٦٧٣١٩	٥٧١٤٩	٨,٦
الفيوم	٦١٥١١٦	٥٢٩١٤	٨,٦
المنيا	١.٠٩٦.٥٦	٨١٨٧٢	٧,٥
اسيوط	٩٦٥٢٦٨	٢٦٦٧٧	٢,٨
سوهاج	١.٥٣٨.٠٩	٥٥٢٣٢	٥,٢
قنا	٩٤٨٨٨٩	٢٨٢٦١	٣
الاقصر	٢١.٤٢٥	١٢٦٩٤	٦
اسوان	٥٥٦٦٢١	٥٥٤٢٦	١٠
البحر الأحمر	١٨٩٢٥٩	٤.٠١٢٨	٢١,٢
الوادى الجديد	٢١٥٥.٤	٥٩٢١	٢,٧
مطروح	١٣٥٩٧٣	١٣٢١٩	٩,٧
شمال سيناء	٣١٣٤٥٩	١٧.٩٩	٥,٥
جنوب سيناء	١.٠٠٩٣٨	٢٠٧.٤	٢٠,٥
إجمالي	٢١.٠٦٥٦٣٢	١٤٤٦٢٤٨	٦,٦

المصدر : حسب بمعرفة الباحث اعتماداً على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره..

٦/١/٥ أهم بنود الأنفاق الاستثمارى على مستوى كل محافظة :

ينقسم الأنفاق الاستثمارى إلى استخدامات استثمارية وتحويلات استثمارية . وحقت الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ حوالى ٣,٨ مليار جنيه، ساهم فيها الاستثمار العينى بحوالى ٣,٥ مليار جنيه بنسبة ٩٣,٢% من إجمالى الاستخدامات الاستثمارية . وكما سبق ذكره ساهمت القروض من بنك الاستثمار القومى بنسبة بحوالى ٦٨,٢% لتمويل هذه الاستثمارات . ويبين الجدول رقم (٩/٥) نسبة القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ على مستوى المحافظات.

٢/٥/٥ أهم بنود الأنفاق الاستثمارى:

ينقسم الأنفاق الاستثمارى إلى استخدامات استثمارية وتحويلات استثمارية . وحقت الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ حوالى ٣,٨ مليار جنيه، ساهم فيها الاستثمار العينى بحوالى ٣,٥ مليار جنيه بنسبة ٩٣,٢% من إجمالى الاستخدامات الاستثمارية . وكما سبق ذكره ساهمت القروض من بنك الاستثمار القومى بنسبة بحوالى ٦٨,٢% لتمويل هذه الاستثمارات .

ويبين الجدول رقم (٩/٥) نسبة القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ على مستوى المحافظات. فقد بلغت نسبة مساهمة تمويل الاستخدامات الاستثمارية من بنك الاستثمار القومى فى محافظتى كفر الشيخ ، بورسعيد حوالى ٩٣% ، ٩٢% على التوالى . أما محافظات أسوان، القليوبية، الشرقية، الاسماعيلية، الدقهلية، فقد تراوحت نسبة مساهمة تمويل الاستخدامات الاستثمارية من بنك الاستثمار القومى حوالى ٨٠,٦- ٨٨% . وقد ساهمت هذه القروض بحوالى ٥٢,٥% فى محافظة سوهاج، أما محافظات مطروح، الاسكندرية، الفيوم، البحر الأحمر فتراوحت نسبة المساهمة من ٢٨,٧- ٤٥,٥% كما يظهر من الجدول .

ومما سبق يتضح أن بند الأجور يستأثر بنحو ٨٦,٤% من إجمالى الاستخدامات الجارية، وعلى حوالى ٨٠,٧% من إجمالى الإنفاق الجارى.

جدول رقم (٩/٥)

نسبة القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية

عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ على مستوى المحافظات

(بـآالف جنيه)

المحافظة	قروض من بنك الاستثمار التمويل الاستثمارات	الاستخدامات الاستثمارية	النسبة
القاهرة	١٤٢١١٩	١٩٦٨٩٠	٧٢,٢
الاسكندرية	٩٧٦٤٧	٢٧٨٨٦٣	٣٥
بور سعيد	٨٣٠١٢	٩٠٢١٧	٩٢
السويس	٢٨٤٨٢	٤٦٦٥٠	٦١,١
دمياط	٦٦٢٧٤	٨٦٣٦٠	٧٦,٧
الدقهلية	٢٣٤٦٢٨	٢٩١٠٩٤	٨٠,٦
الشرقية	١٧١٩٩٣	٢٠٢٢٢٦	٨٥
القليوبية	٩٢١٠٩	١٠٧٩٢٨	٨٥,٣
كفر الشيخ	١٠١٤٨٣	١٠٩٠٨٠	٩٣
الغربية	١٠٥٧٨٧	١٤٥١١٤	٧٢,٩
المنوفية	١١٥٩٠,٩	١٤٥٤١٣	٧٩,٧
البحيرة	١٨٥٧٦٢	٢٣٤٣٥٥	٧٩,٣
الاسماعيلية	١٠٤٦٤٧	٢٥٦٤٤	٨٣,٣
الجيزة	١٧٥٠٦٥	٢٣٧٨٦٥	٧٣,٦
بنى سويف	٧٥٣٣٨	١١٩٥٥٩	٦٣
الفيوم	٦١٦٠٣	١٨٣٧١٠	٣٣,٥
المنيا	١٢٩١٠٣	١٩٣٥٧٣	٦٦,٧
اسيوط	١٠٦٧٠٠	١٤٦٩٨٥	٧٢,٦
سوهاج	٨٠٤٧١	١٥٣٣٦١	٥٢,٥
قنا	٩٤١٨٢	١٣٣٤٢٣	٧٠,٦
الاقصر	٢٩٩٧٢	٤٦٤٤٠	٦٤,٥
اسوان	٧٤٥٥٠	٨٤٧٤٠	٨٨
البح الاحمر	٣١٣٥٧	١٠٩٢٨٩	٢٨,٧
الوادى الجديد	٢٦٥٤٧	٤٠٥٢٧	٦٥,٥
مطروح	٤٠٦٠١	٨٩٢١١	٤٥,٥
شمال سيناء	٤٤٧٧٩	٥٨٧٤٦	٧٦,٢
جنوب سيناء	٦٢٦٩٢	٩٩٦١٠	٦٢,٩
جملة	٢٥٦٢٨١٢	٣٧٥٦٨٧٤	٦٨,٢

المصدر: حسب بمعرفة الباحث اعتماداً على وزارة المالية، الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره .

يتضح مما سبق ما يلي :

❖ إن الموارد الماليه الجاريه الناتجه عن إداره المحليات للمرافق أو ربع ما تمتلكه وكذلك الرسوم المحليه بالإضافة إلى إيجار وأرباح المشروعات الإنتاجيه المموله من حساب الخدمات والتنميه المحليه - هذا النوع من الموارد يمثل نحو (٨٠%) من اجمالي الموارد المحليه المتاحة، هي في تناقص مستمر - وكذلك لاتعد كافيه بشأن تعبئتها للإستثمار، حيث يتم تقديرها وفقاً لما هو منتظر تحصيله ويصدر قرار بربطها ضمن الموازنه، وهو ما يعنى انها محدده قانوناً في إطار قانون الإداره المحليه، ومن المعلوم أن أى تعديل في نسبه تحصيلها يستلزم تعديلاً تشريعياً، كما أن الموارد المرتبطه بالأنشطه التى تقدمها المحافظات وهى تختلف بالطبع من محافظه إلى أخرى حسب طبيعه ونوع الأنشطة والخدمات والمقدمه، لا يتم مراجعتها وتتم طبقاً لما قرره الحكومه المركزيه وقانون الإداره المحليه.

❖ إن الأجور تمثل النسبه الأكبر من النفقات، حيث تستأثر على نحو ٨٦,٤% من إجمالى الاستخدامات الجارية، وعلى حوالى ٨٠,٧% من إجمالى الإنفاق الجارى، وهى تعتمد فى نسبتها العظمى على الإعانات الحكوميه المركزيه التى تمثل ثلثى المواد والموارد المحليه تقريباً وهو مايعنى أن الجهود المبذوله فى سبيل تعبئه تلك المواد المحليه تعتبر جهود متواضعه، ويؤدى هذا بطبيعته الحال إلى تقاعس الوحدات المحليه عن البحث عن أصول موارد جديده وتنميه مواردها .

٦/٥ الحسابات الإقليمية الاقتصادية مدخل للتحليل الاقتصادي للامركزية:

كما سبق ذكره تعتبر سياسة اللامركزية أداة هامة في تحقيق أهداف الدولة على المستوى الإقليمي، وتمثل المسؤولية المالية العنصر الأساسي في اللامركزية ، بحيث إذا نفذت الحكومة المحلية والمنظمات الخاصة اللامركزية بكفاءة سيؤدي ذلك ارتفاع وزيادة حصيلة الإيرادات المالية، وتأخذ هذه المسؤولية المالية عدة أشكال :

- ✱ التمويل الذاتي، أو استرداد التكاليف للمحليات .
- ✱ توسيع الإيرادات المحلية من خلال ضرائب الملكية أو المبيعات أو الضرائب غير المباشرة .
- ✱ الضرائب المحولة من الحكومة المركزية الى الحكومة المحلية لاستخدامات محددة.
- ✱ تتضمن اللامركزية نقل بعض مسؤوليات النفقات والإيرادات الى المستويات الحكومية الأقل .

ويتمثل العامل الهام في تحديد نوع اللامركزية المالية هو في مدى الذاتية في تخصيص نفقاتها، والعامل الهام الآخر هو قدرتها في زيادة إيراداتها. ويتطلب الأمر إعطاء مزيد من الحرية للمحليات للتصرف في حصيلة الضرائب المحصلة لرفع مستوى تنمية ومعيشية المحافظة، أيضا فان فرض معدلات الضرائب بشكل يتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي لكل محافظة هو أيضا أمر هام جدا .. ويعتمد التحليل الاقتصادي على المستوى الإقليمي على توافر البيانات والمعلومات التفصيلية التي توفرها قاعدة بيانات خاصة تتضمن جميع البيانات الخاصة بكل محافظة بمصر، وهو توفره بيانات الحسابات الإقليمية، وتتميز هذه الحسابات بأنها قاعدة بيانات شاملة وتفصيلية يمكن استخدامها لتوضيح مدى إمكانية تطبيق اللامركزية على المستوى الإقليمي، وفي بعض القطاعات مثل الصحة والتعليم و ضرائب المحليات وتأثير ذلك على توجيه الأنفاق الحكومي، والتنمية الإقليمية ومستوى المعيشية بشكل خاص، وأيضا تأثيرها على عائدات الدولة ومستويات المعيشة على المستوى القومي بشكل عام.

ايضا هي أحد الادوات التي يمكن من خلالها تحديد أهم المتغيرات الاقتصادية على مستوى كل محافظة والتي تتمثل في الانتاج، الناتج ، الاستهلاك الخاص، الاستهلاك الحكومي، الادخار، الاستثمار ٠٠٠ الخ . بما يمكن من تحديد مدى إمكانية المحافظة في تحقيق أهدافه الإقليمية . ومن ثم تقدير مدى مساهمته في التنمية الاقتصادية على المستوى القومي.

وتتمثل أهمية هذه الحسابات ايضا، بما تمده من بيانات ومعلومات على مستوى كل محافظة، عند أعداد خطة التنمية الإقليمية وخصوصا عند تحديد الوضع الوظيفي لكل قطاع داخل المحافظة مما يساعد في وضع الأولويات عند أعداد خطط التمويل والاستثمار ، أيضا تساعد هذه الحسابات بما توفره من بيانات عن حجم الاستهلاك على مستوى كل محافظة في قياس الوزن النسبي لمجموعات الاستهلاك المختلفة وحساب مرونات الاستهلاك، التنبؤ بالأنشطة الاقتصادية التي يمكن توطنها في المحافظة .

أيضا تستخدم بيانات هذه الحسابات كأساس لقياس مستوى الرفاهة و النمو بين المحافظات المختلفة، وكأداة للمقارنة فيما بينها، بالإضافة الى مساهمتها في الدراسات التي تهتم بأهم المشاكل التي تعاني منها أقاليم الدولة ، مما يسهل على متخذ القرار من وضع الحلول الملائمة لمواجهتها كما أنها تعتبر أهم الركائز التي تعتمد عليها خطط التنمية الإقليمية وخصوصا فيما يتعلق بتوطين المشروعات المختلفة في أقاليم الدولة ، وبما يتناسب مع المزايا التنافسية للمواقع التي تنشأ بها للوصول الى النمو الاقليمي المتوازن نسبيا ، والذي يؤثر بدوره في تحقيق الهيكل الأكثر توازنا للتنمية على المستوى القومي.

ايضا تعتبر هذه الحسابات أداة مفيدة في التحليل الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك على المستويين الاقليمي و القومي لتحقيق التنسيق والتوازن بين الأهداف الاقليمية والقومية لتحسين مستوى معيشة كل اقليم أو المحافظة وحل مشاكله وتحقيق معدلات نمو أعلى للأقاليم الأقل نمواً، وبما يساهم في تحقيق الأهداف المرجوة على المستوى القومي ورفع مستوى رفاهية جميع سكان الدولة .

وتتمثل أهمية هذه الحسابات فيما يلي :

- ✧ إيجاد محاور أساسية للتنمية الانتاجية في الحيز غير المأهول تعمل على جذب الاستثمارات المحلية والاجنبية.
- ✧ زيادة الدخل القومي من خلال تعظيم العائد الاقتصادي للموارد المتاحة بالمحافظات.
- ✧ تشجيع انتشار الصناعات الصغيرة والمتوسطة وربطها كصناعات مغذية للصناعات الكبيرة .
- ✧ تشجيع الصناعات التي توفر ميزة تنافسية في اقامتها والتي ترتبط بالهيكل الاقتصادي للمحافظة وبما يتلاءم مع مناخ التكامل الصناعي بالمحافظة، وبما يمكن من ادخال التكنولوجيا الحديثة في الانتاج.

❖ توزيع المشروعات على أساس سليم على المحافظات حسب المزايا التنافسية التي تتمتع بها كل محافظة (موقع جغرافي وموارد طبيعية ٠٠٠ الخ)، لذا فان اعداد الحسابات الإقليمية لهذه المحافظة يمثل خطوة هامة، في التعرف على اقتصادها، وحجم الدور الذي يشغله حاليا في الاقتصاد وكيفية تنمية هذا الدور .

كما يمكن تحديد مدى إمكانية المحافظة في تحقيق أهدافها في الخطة الإقليمية، ومن ثم تقدير مدى مساهمتها في التنمية الاقتصادية على المستوى القومي . من خلال المؤشرات التي توفرها الحسابات الإقليمية والتي تتمثل أهمها فيما يلي :

❖ مدى مساهمة الأنفاق الحكومي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية داخل كل محافظة، وبصفة خاصة في الصحة والتعليم، وحجم مساهمة الحكومة المركزية للحكومة المحلية على مستوى كل محافظة، وتأثير ذلك على مستوى الفقر، وإعادة توزيع الدخل بين محافظات مصر .

❖ حجم الخلل الموجود في سياسة الاتفاق الحكومي بين محافظات مصر، وما يسفر عنه من زيادة حدة التفاوت بين المحافظات اقتصاديا واجتماعيا .

❖ مدى التوازن بين إيرادات ومصروفات كل محافظة ، وحجم الفائض أو العجز الذي تحققه كل محافظة في مصر .

❖ مدى مساهمة الحكومة في دعم الهيئات التي لا تهدف للربح وتخدم العائلات على مستوى كل محافظة .

❖ حجم مساهمة الهيئات التي لا تهدف للربح وتخدم العائلات على مستوى كل محافظة، في رفع مستوى معيشية مجتمع المحافظة الموجودة فيه.

❖ حجم الانتاج و الاستهلاك العائلي، على مستوى كل محافظة .

❖ تقدير حجم الاستهلاك الفعلي المحول من كل الحكومة والهيئات التي لا تهدف للربح وتخدم العائلات الى العائلات على مستوى كل محافظة .

❖ تقدير حجم الإنتاج و مستلزمات الإنتاج على مستوى كل نشاط في المحافظة .

❖ تقدير مدى مساهمة كل من القطاع المالي وغير المالي، والقطاع العائلي والقطاع الحكومي في إنتاج المحافظة .

- ✧ تقدير حجم مدخرات و صافي الاقتراض أو الإقراض على مستوى كل من القطاع المالي وغير المالي، والقطاع العائلي والقطاع الحكومي.
- ✧ يسمح إعداد الحسابات الاقتصادية على مستوى المحافظات من تكوين قاعدة للبيانات تكون أساس لحساب أوزان الأرقام القياسية للإنتاج أو الناتج والتي تمكن من قياس التغير الحقيقي في حجم الناتج على مستوى كل محافظة.
- ✧ تحديد الوضع الوظيفي لكل قطاع داخل المحافظة و هذا يساعد في وضع الأولويات عند أعداد خطط التمويل والاستثمار .
- ✧ تقدير حجم الاستهلاك على مستوى كل محافظة وقياس الوزن النسبي لمجموعات الاستهلاك المختلفة و حساب مرونة الاستهلاك .
- ✧ يشكل أعداد هذه الحسابات نقطة الانطلاق لأعداد جداول المدخلات والمخرجات على مستوى كل محافظة والتي تظهر مدى الاختلاف في المستوى التكنولوجي المستخدم بها، أيضا استخدامها في النماذج الاقتصادية والرياضة ودراسة أهم الأسباب التي تؤدي إلى اختلاف التكاليف بين المحافظات، دراسة مدى إمكانية استيعاب المحافظة لإقامة الصناعات المغذية وأثر ذلك على انخفاض التكاليف .
- ✧ تقدير مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل محافظة .
- ✧ استخدام الحسابات الاقتصادية كمقياس للرفاهة والنمو بين المحافظات المختلفة .
- ✧ تستخدم المتغيرات الاقتصادية (الإنتاج، الناتج، الاستهلاك... الخ) كأداة للمقارنة بين المحافظات المختلفة .
- ✧ تمكن الحسابات الاقتصادية من إبراز المشاكل التي تعاني منها المحافظات، وهذا يسهل على متخذ القرار من وضع الحلول الملائمة لمواجهةها .

وتعتمد هذه الدراسة في تطبيقاتها على نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ الصادر عن الأمم المتحدة (مع إجراء بعض التعديلات التي تلائم الظروف الإقليمية) . حيث يمثل هذا النظام، نظام محاسبة اقتصادية، ويمكن من تتبع أثر تدفقات السلع والخدمات داخل النظام الاقتصادي من منتجها إلى مستهلكيها النهائيين بما يمكن من اتخاذ القرارات ورسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وقد تم إعداد الاطار المركزى لهيكل الحسابات فى نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ بطريقة تتماشى مع تسلسل العمليات الاقتصادية. وعلى هذا سوف يعتمد التحليل الاقتصادي للمحليات على أتباع مجموعة الحسابات التى نص عليها هذا النظام على مستوى كل محافظة

لنتابع المتغيرات الاقتصادية المختلفة داخل كل محافظة (الانفاق استهلاكى، الانتاج، القيمة المضافة، الدخل الاولى، الدخل المتاح التصرف فيه، الادخار، الاستثمار، صافى الاقتراض/ صافى الاقتراض) أثر التحويلات الجارية والرأسمالية من الحكومة المركزية للحكومة المحلية على الادخار وصافى الاقتراض / صافى الاقتراض .

ومن خلال تتبع المتغيرات الاقتصادية - جدول رقم (١٠/٥) يتضح الآتى:

✧ بلغ الانفاق الاستهلاكى حوالى ٢٠ مليار جنيه ، وكان هناك تقريبا تقارب فى حجم الانفاق الاستهلاكى على مستوى محافظات مصر .

✧ حقق الانتاج حوالى ٢٠,٦ مليار جنيه على مستوى اجمالى المحافظات ، بينما حققت القيمة المضافة حوالى ١٧,٨ مليار جنيه بنسبة ٨٦,٥% من الانتاج ، وقد حققت حوالى ست محافظات وحدها (الدقهلية ، القاهرة ، الشرقية ، الغربية ، البحيرة ، المنوفية) أعلى قيمة مضافة حوالى ٧,٩ مليار بنسبة ٤٤,٨% من اجمالى القيمة المضافة على مستوى اجمالى المحافظات ، وعلى الرغم من أن محافظة الجيزة حققت قيمة مضافة أقل من هذه المحافظات ، الا أن نسبة القيمة المضافة فيها إلى الانتاج حققت حوالى ٩٠,٧% وجاءت فى المركز الثانى بعد القاهرة .

✧ حقق الدخل الاولى على مستوى اجمالى المحافظات حوالى ٦٤٣,٤ مليون جنيه وقد حققت محافظة القاهرة أعلى دخل اولى بنسبة حوالى ٣٣,٦% من اجمالى الدخل الاولى للمحليات عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ .

✧ حقق الدخل المتاح التصرف فيه حوالى ٢٠ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ على مستوى اجمالى المحافظات . أستأثرت سبع محافظات (الدقهلية-الشرقية-القاهرة-الغربية-البحيرة-المنوفية-الاسكندرية) بحوالى ٩,٧ مليار جنيه من اجمالى الدخل المتاح التصرف فيه على مستوى اجمالى المحافظات ، بنسبة ٤٨,٦% ، ويرجع ذلك إلى ارتفاع بند التحويلات فى هذه المحافظات والذى ساهم بحوالى ٩,٩ مليار جنيه .

جدول رقم (١٠/٥)

نصيب محافظات مصر في إجمالي الانفاق الاستهلاكي، القيمة المضافة إلى إجمالي الإنتاج ، الدخل الاولي، الدخل المتاح التصرف فيه، الادخار ، صافي الاقتراض / الاقراض عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤

المحافظة	الانفاق الاستهلاكي		القيمة المضافة إلى إجمالي الإنتاج			الدخل الاولي		الدخل المتاح التصرف فيه		الادخار		صافي الاقتراض / الاقراض	
	%	بالمليون جنيه	الانتاج	القيمة المضافة	٢/١	%	بالمليون جنيه	%	بالمليون جنيه	بالمليون جنيه	بالمليون جنيه	%	بالمليون جنيه
القاهرة	٧,٥	١٤٩٥٧٦٠	١٥٣٤٤٦٠	١٤٤٥٣٦٠	٩٤,٢	٣٤	٢١٦٥١٣	٧,٥	١٤٩٥٧٥٢	٧-	١٥٣٤٥٠-	٤,٤	
الإسكندرية	٥,١	١٠٢٨٢٢١	١٠٥٢٥٤٣	٩٣٢٣٨٦	٨٨,٦	١٤	٨٦٨٢٨	٥,١	١٠٢٨٢١٨	٢-	٢٤٦٣٤٥-	٧,١	
بور سعيد	١,٨	٣٥٨٦٤٢	٣٦٥٩٨٥	٣٢٧٨٨٣	٨٩,٦	٢	١٢٦٩٠	١,٨	٣٥٨٦٤٢	٠	٧٧٢٤٠-	٢,٢	
السويس	١	١٩٢١٨٧	٢٠٤٢٦٩	١٦٨١٩٩	٨٢,٣	٢,٣	١٤٨٥٢	١	١٩٢١٨١	٦-	٣٩٦٥٥-	١,١	
دمياط	٢,٥	٤٩٢١٦٥	٤٩٩٨٤٧	٤١٣٨٧٣	٨٢,٨	٢	١٢٧٩٦	٢,٥	٤٩٢١٦٥	٠	٨٣٤٥٩-	٢,٤	
الدقهلية	٩,٢	١٨٤٩٣٣٣	١٨٧٥٥١٠	١٦١٨٩٧٢	٨٦,٣	٤,٥	٢٨٧٨٤	٩,٣	١٨٤٩٣٣١	٣-	٢٨٤٩٣٣-	٨,٢	
الشرقية	٨,١	١٦٢٦٣٣٨	١٦٤٠٣٧١	١٤٢٧٨١٢	٨٧	٢,٥	١٦٠٥٩	٨,١	١٦٢٦٣١٤	٢٤-	١٨٩١٣٥٠-	٥,٥	
القليوبية	٤,٨	٩٥١٢١١	٩٩٣٨٠٩	٨٨٣٢٨١	٨٨,٩	٢,٤	١٥٣٦٨	٤,٨	٩٥١٢٠٦	٥-	١٠٢٢٥٣-	٣	
كفر الشيخ	٣,٨	٧٥٢٧٨٢	٧٦٣١٣٩	٦٦٢٦٦٦	٨٦,٨	١,٦	١٠٢٣١	٣,٨	٧٥٢٧٧٨	٤-	١٠٧٣٨٩-	٣,١	
الغربية	٧	١٣٩١١٨٩	١٤٣٩٠٣١	١٢٩٣٥٦٠	٨٩,٩	٣	١٩٥٧١	٧	١٣٩١١٨٥	٣-	١٣٠٦٥٤-	٣,٨	
المنوفية	٥,٦	١١٢٥٦١٤	١١٦١٧١٦	١٠٥٣٥٥٤	٩٠,٧	٢	١٣٠٧٧	٥,٦	١١٢٥٦١٠	٤-	١٣٩٦٤٢-	٤	
البحيرة	٦	١١٩٥٢٣٠	١٢١٠٨٠٨	١٠٧٧٩١٣	٨٩	٢,٩	١٨٩١١	٦	١١٩٥٢٢٤	٦-	٢٠٦٢٦٤-	٦	
الاسماعيلية	١,٩	٣٨٢٩٣٤	٣٩٩٦١٦	٣٢٢٧٢٣	٨٠,٨	٠,٨	٤٨٧٩	١,٩	٣٨٢٩٣٢	١-	١١٠٤٥٦-	٣,٢	
الفيوم	٤,٢	٨٣٩٨٧٥	٨٧١٥٠٦	٧٤٠٥٧٠	٨٥	٩	٥٧٧٢٢	٤,٢	٨٣٩٨٧١	٥-	٢٠١٢٨٣-	٥,٨	
بنى سويف	٢,٩	٥٨٦١١٢	٦٠٩٧٤٠	٥٤٦٧٩١	٨٩,٧	١,٢	٧٧٥١	٢,٩	٥٨٦١١٠	٣-	٩٢٦٦٤-	٢,٧	
الفيوم	٢,٧	٥٤٨٥٢٢	٥٦١٩٠٢	٤٩٠٣١٨	٨٧,٣	١,٣	٨٠٦٦	٢,٧	٥٤٨٥٢٧	٥-	١٤٩٨٦٤-	٤,٣	
المنيا	٤,٩	٩٨٤٢٩٧	١٠١٣٥٩٣	٩٠٨٧٣٩	٨٩,٧	٢,١	١٣٣٤٨	٤,٩	٩٨٤٢٩٤	٢-	١٨٥٨٩٤-	٥,٤	
اسيوط	٤,٦	٩١١٢٥٩	٩٣٧٨٤٥	٧٩١٨٧٥	٨٤,٤	٢	١٢٩٥٢	٤,٦	٩١٠٨٠٣	٤٥٦-	١٤٣١٨٤-	٤,١	
سوهاج	٤,٧	٩٣٩١٧٧	٩٩٧٧٠٣	٨٦٧٧٩٨	٨٧	٢	١٢٨٤٧	٤,٧	٩٣٩١٧٢	٥-	١٤٩٥٤٤-	٤,٣	
قنا	٤,٥	٩٠٠٣٧٤	٩٢٠٢٦٩	٧١٢٤٥٣	٧٧,٤	١,٦	١٠٤١٠	٤,٥	٩٠٠٣٦٧	٨-	١٢٩٧٠٢-	٣,٧	
الاقصر	٠,٩	١٨٨٠٥١	١٩٧٦٨٠	١٣٥٠٥٨	٦٨,٣	٠,٩	٥٧٤٧	٠,٩	١٨٨٠٥١	٠	٤٦٤١٢-	١,٣	
اسوان	٢,٤	٤٨٧٦٣٣	٤٩٩٣٨٦	٣٦٧١٦٤	٧٣,٥	١	٦٧٣١	٢,٤	٤٨٧٦٢٦	٧-	٧٥٢٨٥-	٢,٢	
البحر الاحمر	٠,٦	١١٢٦٥٩	١٥١٦٢٢	١٠١٦٨٨	٦٧,١	٢,١	١٣٧٤٢	٠,٦	١١٢٦٥٨	١-	١٠٧٣٩٤-	٣,١	
الوادى	١	٢٠٦٣٢٢	٢٠٩٣٤٦	١٦٠٥٩٩	٧٦,٧	٠,٣	١٧٦٤	٠,٨	١٦٦٤١٥	٣٩٩٠٧-	٧٨١٧٧-	٢,٣	
مطروح	٠,٦	١١٢٦٣٥	١٢٢٧٥٤	٨٨٢٤٥	٧١,٩	٠,٣	١٩٠٠	٠,٦	١١٢٦٣٦	١	٧٧٤٤١-	٢,٢	
شمال سيناء	١,٤	٢٨٣٤٧٧	٢٩٦٢٦٣	٢٢٨١٦٥	٧٧	٠,٤	٢٤٤٥	١,٤	٢٨٣٤٧٧	٠	٥٥٠٦٥-	١,٦	
جنوب سيناء	٠,٤	٧١٠٢٦	٧٨٦٤٩	٦١١١٥	٧٧,٧	٢,٧	١٧٤٤٩	٠,٤	٧١٠٢٤	٢-	٩٧٣٣٧-	٢,٨	
جملة	١٠٠	٢٠٠١٣٠٣٦	٢٠٦٠٩٣٦٢	١٧٨٢٨٧٦٣	٨٩,٥	١٠٠	٦٤٣٤٣٣	١٠٠	١٩٩٧٢٥٧٠	٤٠,٤٦٦-	٣٤٦٠١١٩-	١٠٠	

المصدر: حسب معرفة الباحث اعتماداً على الحسابات الختامية للمحليات، مصدر سبق ذكره.

❖ حقق اجمالي المحليات ادخار سالب مقداره ٤٠,٥ مليون جنيه . وجاءت محافظة الوادى الجديد على قائمة المحافظة التى ساهمت بمعظم هذا الادخار السالب بحوالى ٣٩,٩ مليون جنيه .

❖ حققت اجمالي المحليات صافى اقتراض بلغ حوالى ٣,٥ مليون جنيه ، وقد حققت محافظات الدقهلية ، الاسكندرية ، البحيرة ، الجيزة ، الشرقية ، المنيا حوالى ١,١ مليار جنيه صافى اقتراض بنسبة ٣٢,٥% من اجمالي صافى الاقتراض على مستوى محافظات مصر عام ٢٠٠٤/٢٠٠٠ .

٧/٥ أهم الصعوبات عند أعداد الحسابات الإقليمية:

- ❖ صعوبة توزيع خدمات الهيئات الاقتصادية و الخدمية على مستوى المحافظات .
- ❖ أيضا صعوبة توزيع خدمات الحكومة المركزية على مستوى المحافظات .
- ❖ صعوبة تقدير حجم التبادل بين المحافظات بعضها البعض، وهذا يسبب مشكلة عند تقدير حجم المستلزمات المستوردة من المحافظات الأخرى .
- ❖ مشكلة تقدير نصيب الأرباح غير الموزعة للشركات الام والتى بها فروع في الأقاليم .
- ❖ وأيضا هناك مشكلة في تقدير الإنتاج أو الخدمات التى تخص المحافظة، وذلك بالنسبة للشركات التى يمتد نشاطها ليغضى معظم المحافظات .
- ❖ يتطلب إعداد جداول المدخلات والمخرجات بيانات عن حجم الصادرات والواردات (السلعية والخدمية) بين المحافظات وباقي المحافظات الأخرى في الاقتصاد القومي وأيضا بين العالم الخارجى. وهذه البيانات من الصعب الحصول عليها بشكل دقيق ، نظرا لان هذه البيانات تكون غير متوافرة أو متاحة كما هو الحال بين الدول ، فان الحدود بين الدول تسمح بتسجيل الصادرات و الواردات وأي صفقات أخرى بسهولة.
- ❖ صعوبة تقدير حجم التجارة المتبادلة بين المحافظات ومحافظات الدولة الأخرى، بسبب كثرة أنواع وسائل النقل المستخدمة لنقل البضائع على الطريق والطبيعة الخاصة لهذا القطاع، الأمر الذي يحتاج الى عمل مسوح خاصة بهذا القطاع لتقدير حجم التجارة بين المحافظات .
- ❖ صعوبة تقدير نصيب المحافظة من الخدمات الحكومية مثل خدمات الدفاع والأمن .

❖ صعوبات التفرقة بين الدخل المحصل (income produced) والدخل المستلم (received income) حيث انه ليس من الضروري ان يتساوى الدخل المحصل مع الدخل المستلم بواسطة المقيمين في المحافظات، وهذه التفرقة لها أهميتها عند تقدير حجم الناتج الفعلي للمحافظات، تقدير حجم السوق ٠٠٠٠ الخ . وتظهر الصعوبة في تقدير الدخل المستلم نظرا لانه عادة الصفقات التي بين المحافظات لا تخضع للتحكمات الإدارية.

❖ هناك مشكلة تتعلق بالشركات أو المؤسسات التي يمتد نشاطها في محافظة أو اكثر فمثلاً- هناك بعض فروع الشركات التي تنتج سلع في محافظة معينة وتستخدم هذه السلع كمستلزمات (مدخلات) في فرع من فروع الشركة في محافظة أخرى.

الفصل السادس
مؤشرات اللامركزية في مصر

٦- مؤشرات اللامركزية فى مصر

بعد دراسة الإطار المفاهيمي للامركزية، وتبيان الأبعاد والرؤى المختلفة لمضامينها وتطبيقاتها وتحليل الفلسفات السياسية التي تحكمها وعرض الإطار السياسى والقانونى للتنظيم المحلى فى مصر، ننتقل فى هذا الفصل إلى المستوى العملي حيث يحاول رصد واقع اللامركزية فى مصر، وتشخيص طبيعة أداء التنمية على المستويات المحلية، وذلك من خلال قياس التفاوتات السكانية والاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، والتي يبلغ عددها حالياً نحو ٢٦ محافظة، بالإضافة إلى مدينة ذات طابع خاص (المجلس الأعلى لمدينة الأقصر).

١/٦ منهجية القياس

يهدف هذا الفصل إلى محاولة صياغة مجموعة من المؤشرات لقياس اللامركزية، تشمل على مؤشرات لتصنيف المحافظات وفق ما تملكه من موارد طبيعية وبشرية، وكذا وفقاً لمستوى إنجازها المحقق فى التنمية البشرية والرفاه الاجتماعى، والذي ينعكس على مستويات الدخل وإشباع الحاجات الأساسية، ومن ثم طبيعة المستوى المعيشي للأسر فى كل محافظة، ووفقاً لهذه المؤشرات تجري التحليلات التى توضح تصنيف المحافظات المصرية من حيث إمكانات وحالة التنمية، وتحديد درجة اللامركزية، وكيفية ومتى تتحقق.

ويفيد مثل هذا التصنيف، فى وضع أولويات التدخل وتوزيع الموارد على أساس الاحتياجات الفعلية للمحافظات وفق معايير موضوعية، والأخذ بيدها على طريق تطوير الموارد والقدرات المحلية والاعتماد على الذات. كما تتيح النماذج المنتجة صياغة رؤية تخطيطية تتعلق بتصنيف المحافظات حسب درجة التوجه نحو اللامركزية، من خلال ما تملكه من إمكانات مستخدمة أو قابلة للاستخدام، علاوة على تقديم بعض المقترحات تتعلق بتوفير معايير لتوزيع الموارد على المحافظات، ومن ثم ترتيب كل محافظة تنازلياً من الأكثر إلى الأقل تطوراً.

وتعتمد منهجية القياس على صياغة مجموعة من المؤشرات بشكل متكامل تأخذ فى الاعتبار قياس الأبعاد السكانية / المكانية والاقتصادية والاجتماعية، يتم من خلالها تحديد التفاوت فيما بين المحافظات، ومدى قدرة هذه المؤشرات على تحديد درجة اللامركزية، والقدرة على التوجه نحوها فى إطار زمنى معين، ويتم ذلك بإتباع الآتى:

أولاً - مؤشرات تعكس مدى ملائمة الإطار المكاني لتطبيق اللامركزية : تتناول هذه المؤشرات الموارد المتاحة للاستخدام، بهدف تحديد مدى قدرة هذه المحافظات على توليد الدخل ومن ثم تحقيق الاستقلال المالي، باعتباره أحد المحددات الهامة على تحديد قدرة على التوجه نحو اللامركزية، ويحكم ذلك العلاقات الوظيفية للتجمعات السكانية بأحجامها المختلفة داخل كل محافظة، وفيما بينها وبين المحافظات الأخرى، وهذه العلاقة يمكن تحديدها من خلال قياس التفاوت توزيع السكان وفق قطاعات النشاط الاقتصادي، ووفقاً لحالة التشتت الموجودة بين السكان والمساحة على صعيد المساحة الكلية لمصر، لبيان قدرة المحافظة من حيث المساحة والتقسيم الإداري الحالي على التوجه نحو اللامركزية. ووفقاً لهذا الدليل فقد تم الاعتماد على بعض المؤشرات التي تعكس الجوانب الإدارية للامركزية، تشمل:

- ✱ التقسيم الإداري حيث يعكس الإطار المكاني (الخريطة الإدارية للمحافظات)،
- ✱ قياس التفاوتات السكانية بين المحافظات، من حيث التوزيع بهدف التعرف على مظاهر وأبعاد الخلل في التوزيع السكاني (متوسط حجم السكان، الكثافة السكانية (شخص/ كيلو متر مربع)
- ✱ قياس التفاوت في تركيبة القوى العاملة : بهدف التعرف على القوى المنتجة من السكان والنشطة اقتصادياً في كل محافظة ، باعتبار ذلك احد اعمدة التنمية البشرية.
- ✱ الاطار الطبيعي (خريطة الموارد الارضية والمائية)

ثانياً - مؤشرات تعكس الإطار المالي للامركزية : تعكس هذه المؤشرات الأداء الاقتصادي للمحافظات المصرية لبيان قدرتها على توليد الدخل المحلي والنهوض بدخل الفرد، مما يدعم من اللامركزية المالية، ونتناول في هذا السياق المؤشرات التالية:

- ✱ نسبة الانفاق / الإيراد المحلي إلى الانفاق / الناتج الإجمالي المحلي لكل محافظة،
- ✱ الإيرادات السيادية إلى جملة الإيرادات المحلية، ومتوسط نصيب الفرد منها.
- ✱ الإيرادات المحلية من الضرائب % من جملة الإيرادات المحلية،
- ✱ حصة التحويلات المالية المركزية إلى جملة الإيرادات المحلية،
- ✱ نسبة الانفاق المحلي إلى الناتج الإجمالي المحلي لكل محافظة، ومتوسط نصيب الفرد من الانفاق الاستهلاكي.
- ✱ موارد الصناديق الخاصة، ومتوسط نصيب الفرد من الصناديق الخاصة.

ثالثاً - مؤشرات تعكس بعض الجوانب الأخرى اللازمة لدعم اللامركزية : تعكس هذه المؤشرات التفاوت الاجتماعي، وتلقى بظلالها على الجانب الاقتصادي، وهى تحدد بشكل كبير قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية، حيث تعكس قدرة المحافظات على توفير الخدمات بالكم والكيف، إضافة إلى ديمقراطية نظام الحكم المحلي، و تبني الانتخاب الحر كأسلوب لتشكيل المجالس الشعبية المحلية مما يعطى الإحساس بالأمان ويدفع السكان إلى المشاركة الشعبية فى التنمية، و نتناول فى هذا السياق بعض المؤشرات التى تعكس جودة الخدمات التعليمية والصحية، بالإضافة إلى المشاركة السياسية.

رابعاً - مدى ملائمة المؤشرات لتطبيق اللامركزية وترتيب المحافظات: ويتم خلالها عمل موائمة بين المؤشرات الثلاث السابقة لبيان مدى قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية، وتحديد التوقيت المناسب لتطبيق اللامركزية، من خلال تحديد مستويات للامركزية .

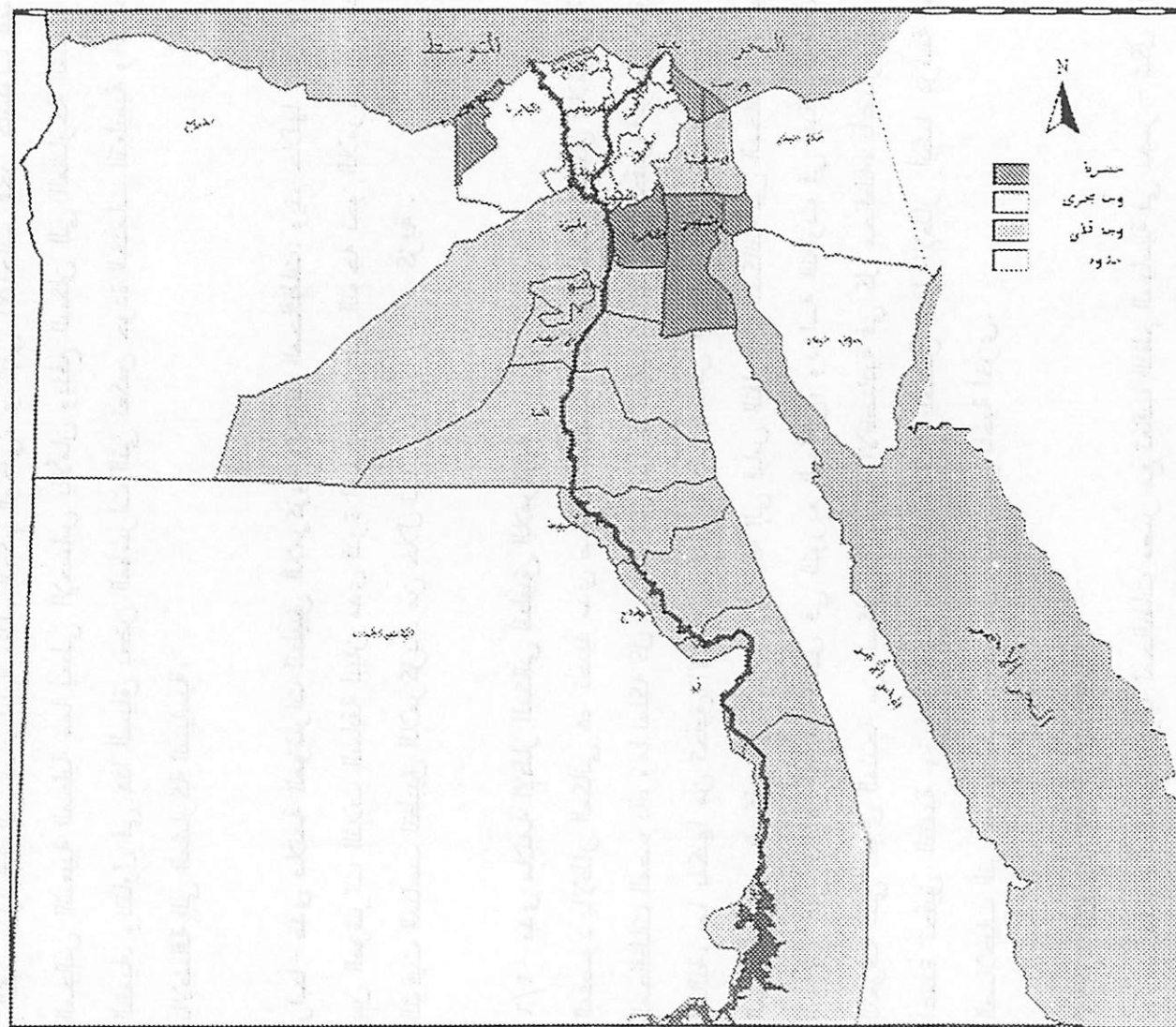
٢/٦ - مدى ملائمة الإطار المكاني لتطبيق اللامركزية

المقصود بالإطار المكاني هو تحديد مدى صلاحية التقسيم الإدارى الحالى لتحقيق اللامركزية فى المحافظات المصرية، وما تملكه كل محافظة من موارد حقيقية تساعد على تحقيق قدر من الموارد المالية، بما يمكنها من تحقيق الاستقلال المالى، كما يتضمن الإطار المكاني دراسة العلاقة بين المساحة وحجم السكان من ناحية، بالإضافة إلى قياس التفاوتات السكانية بين المحافظات، بهدف التعرف على مظاهر وأبعاد الخلل فى التوزيع السكاني، ودراسة التفاوت فى هيكل قوة العمل للتعرف على القوى المنتجة من السكان والأنشطة الاقتصادية فى كل محافظة، باعتبار ذلك أحد أعمدة تحقيق التنمية وزيادة الموارد المحلية، كما يتضمن هذا الإطار أيضا دراسة مدى الصلاحيات التى خولها المشرع فى ظل القانون من ناحية أخرى.

١/٢/٦ التقسيم الإداري للمحافظات

تتباين الحدود الإدارية لمحافظات مصر مع تعاقب النظم السياسية فى مصر - شكل رقم (١/٦)، حيث يهدف كل نظام إلى تحقيق أهداف محددة ورؤية أو فكر خاص به، سواء كان الهدف أو الفكر أو الرؤية تتم من زاوية الأمن أو العدالة أو جباية الضرائب و تنفيذ مهام إدارية وسياسية محددة .

خريطة رقم (١/٦) الحدود الإدارية لمحافظة مصر ٢٠٠٥



هذا ومع تزايد دور الدولة في أداء الخدمات والقيام بوظائف جديدة حسب درجات التقدم الاقتصادي والاجتماعي بل والسياسي . وعند قيام الثورة في مصر عام ١٩٥٢ والتحول إلى النظام الجمهوري، وبدأ تنفيذ أول خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، صدر أول قانون للإدارة المحلية (القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠) بهدف تحقيق إدارة محلية فعالة في خدمة المواطن المصري ورفع مستوى معيشته بتقديم الخدمات الأساسية اللازمة . وبموجب هذا القانون وما تلاه

من قوانين علي مدى السنوات الماضية تم تقسيم مصر إداريا على الوجه الآتي :

- تقسم مصر إلى ٢٦ محافظة منها ٤ حضرية ، ١٧ ريفية ، ٥ صحراوية وتقسم المحافظات الحضرية إلى أحياء .

- تقسم كل محافظة إلى عدد من المراكز أو الأحياء.

- يقسم كل مركز إلى عدد من المدن والوحدات المحلية القروية (الريف)، وقد بلغ إجمالي عدد

المدن ٢١٧ مدينة ، ١١٣٣ وحدة محلية قروية تشرف على إجمالي القرى المصرية وعددها

٥٣٣ (١٠٤) ، والمستويات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية هي المحافظات ، الحى ،

المركز، المدينة ، الوحدة القروية . وكل مستوى من هذه المستويات له سلطة

تنفيذية وأخرى شعبية محلية للإشراف والمتابعة والرقابة .

وتدراسة خريطة التقسيم الإداري يلاحظ أنه يفتقد القدرة على القيام بوظائفه التنموية،

ومن ثم قدرته على تدبير موارد مالية ذاتية، تمكنه من تحقيق اللامركزية، حيث توجد بعض

مظاهر الخلل في التقسيم، تشمل الأوجه التالية:

• التقسيم الرأسى (الشريطى) لمحافظات الوجه القبلى المرتبط بعوامل تاريخية تتمثل فى

الامتداد الحضارى من ناحية والتاريخ الاستعمارى من ناحية أخرى، وعوامل جغرافية

ناتجة عن ارتباط السكان والعمران حول نهر النيل، والذى كانت مبرراته الأساسية النشاط

الزراعى، وتنظيم متاوبات الرى والأمن والإدارة وجمع الضرائب، وقد تم توسعة غالبيية

هذه المحافظات غرضيا تجاه الشرق، ونرى ضرورة امتداد هذه المحافظات حتى ساحل

البحر الأحمر شرقا حتى تغطى هذه المحافظات بمنفذ بحرى، بما يمكن من إيجاد أنشطة

جديدة (سياحية، صيد، صناعة استخراجية .. الخ بجانب الزراعة)، وبالتالي إقامة مدن

جديدة وكل مايساعد على جذب السكان وإعادة توزيعهم، بما يساهم فى زيادة الموارد

المحلية ويدعم اللامركزية المالية لهذه المحافظات.

- محافظة البحر الأحمر والتي يبلغ طولها أكثر من ٨٠٠ كم ويرى الكثيرون تقسيمها إلى عدة محافظات، ويرى آخرون البقاء عليها للحفاظ على الوحدة الطبيعية / الجغرافية والساحل والصحراء والجبل كطابع فريد تختلف عن الطابع التقليدي وله سمات تنموية مختلفة عن محافظات الوجه القبلي الريفية الزراعية .
- تعتبر محافظة الوادي الجديد من أكبر المحافظات من ناحية المساحة ومن أقلها في الكثافة السكانية حيث تبلغ مساحتها نحو ٣٧٦٥٠٠ كم^٢، تمثل نحو ٣٦,٧ % من جملة مساحة مصر، وتضم هذه المساحة بعض المشروعات القومية الكبرى مثل مشروع توشكى وشرق العوينات، ويقترح تقسيم هذه المحافظة إلى أكثر من محافظة بعد اكتمال هذه المشروعات، بما يساهم في استثمار مواردها بالشكل الأمثل.
- بعض المحافظات صغيرة المساحة، والبعض الآخر شاسع المساحة (لاحظ الفرق بين حجم المساحة لمحافظات الدلتا والحضر مع اتساع حجم المساحة لمحافظات الحدود)، وكلاهما يعاني من صعوبة استخدام الموارد المتاحة وتباين المساحة المأهولة في كل منهما، وقد تم إضافة ظهير صحراوي لبعض المحافظات - خاصة محافظات الوجه القبلي - ويقترح إضافة ظهير صحراوي للمحافظات التي تحتاج لتوسع، ولذلك يجب تعديل التقسيم الحالي بما يسمح بوجود ظهير للتوسع عليه.
- تشير الآراء السابقة أن التقسيم الإداري الحالي وما يطرأ عليه من تغييرات غير جوهريّة تخدم أهدافاً غير التنمية مثل الانتخابات، وقد أصبح قاصراً عن مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية وعاجزاً عن الوفاء بجهود التنمية الحقيقية، وحاجة السكان المحليين في إيجاد موارد حقيقية تدعم من التوجه اللامركزي، يضاف إلى ذلك أن الإدارة المحلية في ظل اللامركزية لن تتمكن من القيام بتبعات التخطيط للتنمية بشكل جاد والمشاركة في اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية الكاملة، بل ستستمر في الاعتماد على الكثير مما تقدمه السلطات المركزية بل وتنتظره وليست لديها القدرة على المبادرة والقيام بوظيفة التنمية والتخطيط لها وتبدير الموارد المالية للاستثمار .

ومن هنا نرى أن التقسيم الإداري الحالي للمحافظات المصرية لا يمكنها من القيام بوظيفتها التنموية في حالة تطبيق اللامركزية، نظرا لصغر مساحة الكثير من المحافظات وقصور الطاقة الاستيعابية لها أو استنفادها، كما أن القليل منها ذات المساحة الشاسعة ليس بها سكان أو أنشطة للانتقال إليها. لذلك لابد من تقسيم إداري جديد يعمل على :

- القيام بوظيفتها التنموية في 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 لاهى صغيرة و لاهى شاسعة.
- تحقيق الخروج بالسكان إلى مناطق جديدة بالصحراء وعدم البناء فوق الأرضى الزراعية.

٢/٢/٦ خريطة الموارد للمحافظات

تبلغ مساحة مصر حوالي ١٠٢٥١١٩,٩ كم^٢ موزعة بين أربعة مجموعات من المحافظات، و تبلغ مساحة مجموعة المحافظات الحضرية نحو ١٦٠٨٢,١ كم^٢ تمثل نحو ١,٦% من جملة المساحة، وتبلغ مساحة مجموعة محافظات الوجه البحري نحو ٣٢٦٣٠,٨ كم^٢ تمثل نحو ٣,٢% من جملة المساحة ، وتبلغ مساحة مجموعة محافظات الوجه القبلي نحو ٢٤٧٣٣٧ كم^٢ تمثل نحو ٢٤,١% من جملة المساحة، وفي حين تصل جملة المساحة بمحافظات الحدود إلى نحو ٧٢٩٠٧٠ كم^٢ تمثل نحو ٧١,١% من إجمالي المساحة الكلية على الترتيب- جدول رقم (١/٦).

ومن ذلك يتضح أن أقل المجموعات مساحة هي المحافظات الحضرية يليها محافظات الوجه البحري، وأكبرها مساحة هي مجموعة محافظات الحدود، ويعكس ذلك مظاهر الخل الواضحة في التقسيم الإداري للمحافظات المصرية، الذى ينعكس بدوره على وجود قدر من الموارد الطبيعية و البشرية المتاحة للتنمية داخل غالبية المحافظات المصرية، خاصة فى منطقة الدلتا، و التى تستخدم كأساس للتنمية مما يمكنها من تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي، وتحقيق الاستقلال المالي، وللتأكد من هذا الخل فقد تم دراسة امكانيات هذه المحافظات من ناحية الموارد الأرضية والمائية على النحو التالى:

جدول رقم (١/٦)
الجوانب الإدارية للمركزية

العلاقة بين السكان والمساحة	قوة العمل (١٠٥) %			الأراضي المنزرعة % من مساحة الأرض	معدل الإنتاج القومي	كثافة السكان	السكان ٢٠٠٥			مساحة الأرض			
	بالخدمات	بالصناعة	بالزراعة				تقريب	كثافة من إجمالي	إجمالي	تقريب	كثافة من إجمالي	إجمالي	
القاهرة	٥٠,٤	٦٢,٩	٣٥,٩	١,٢	٢,٣	٥٢,٧	٢٢٨٨,٥	١	١١,٢٣	٧٨٦١٦٩٣	٢٠	٠,٣٤	٣٤٣٥
الإسكندرية	٢,٦	٥٣,٩	٣٩,٩	٦,٢	٤٤,٤	٥٤,٧	١٦٨٠,٦	٩	٥,٥٢	٣٨٦٤٩٤٢	٢٣	٠,٢٢	٢٣٠٠
بورسعيد	٠,٣	٧٤,٢	١٦,٨	٩,٠	٨,٣	٥٣,٣	٤٠٥,٨	٢٠	٠,٧٨	٥٤٥٧٩٩	٢٥	٠,١٣	١٣٤٥
السويس	٠,١	٥٧,١	٣٥,٣	٧,٥	٠,٩	٦٣,١	٥٤,٣	٢١	٠,٧٠	٤٨٩١,٨٢	١٤	٠,٨٨	٩٠٠٢
نمياط	٠,٧	٤٠,١	٣٥,٣	٢٤,٦	٤٨,٦	٦٢,٤	١٠٤٦,٢	١٨	١,٥٤	١٠٧٦٥٧٣	٢٧	٠,١٠	١٠٢٩
الغفالية	٣,٤	٤٣,٨	١٧,٩	٣٨,٣	٧١,٩	٦٥,٨	١٣٣١,٠	٤	٧,٠٧	٤٩٤٦١٥٦	١٩	٠,٣٦	٣٧١٦
الشرقية	٣,٤	٤١,٨	١٧,٠	٤١,٣	٦٦,٣	٧٢,٣	١٠٣٥,٧	٣	٧,٢٧	٥٠٨٦١٦٤	١٦	٠,٤٨	٤٩١١
القليوبية	٢,٧	٤٧,٥	٣٣,٨	١٨,٧	٧١,٥	٦٧,٦	٣٤٥٢,٠	٨	٥,٥٤	٣٨٨٠٠٣٨	٢٦	٠,١١	١١٢٤
كفر الشيخ	١,٧	٣٧,٨	١١,٣	٥٠,٩	٦٨,٢	٦٩,١	٦٩٣,٤	١٤	٣,٧١	٢٥٩٩٠١٠	١٨	٠,٣٧	٣٧٤٨
الغربية	٢,٧	٤٧,٨	٢٤,٧	٢٧,٥	٨٤,٩	٦٤,٩	٢٠٣٦,٢	٧	٥,٦٥	٣٩٥٦٧١٥	٢٤	٠,١٩	١٩٤٣
المنوفية	٢,٢	٤٣,٣	١٦,٥	٤٠,٢	٦٦,٥	٧٠,٣	١٢٦٨,٨	١٢	٤,٦٣	٣٢٤٠٥٦٠	٢١	٠,٢٥	٢٥٥٤
البحيرة	٢,٩	٣٨,٧	١٩,٦	٤١,٧	٥٠,٣	٧١,٠	٥١٤,٩	٥	٦,٧١	٤٦٩٦٨٨٣	١٣	٠,١٩	٩١٢٣
الاسماعيلية	٠,٤	٥١,٦	٢١,٤	٢٧,٠	١٧,٤	٦٦,٢	١٩٠,٩	١٩	١,٢٢	٨٥٥٦٧٠	١٧	٠,٤٤	٤٤٨٣
الفيحة	٠,١	٥٣,٤	٣٢,٨	١٣,٨	٩,٤	٦٦,٥	٦٦,٢	٢	٨,٠٥	٥٦٣٧٧٤٩	٤	٨,٣١	٨٥١٥٣
بنى سويف	١,١	٣٥,٠	١٤,١	٥٠,٩	١٠,٧	٨٨,٧	٢٠٤,٠	١٦	٣,١٩	٢٢٣٤٤١٣	١١	١,٠٧	١٠٩٥٤
الفيوم	١,٤	٣٣,٤	١٥,٥	٥١,٠	٣٠,١	٨٨,٧	٣٩٤,٧	١٥	٣,٤٢	٢٣٩٥٢٠٥	١٥	٠,٥٩	٦٠٦٩
الدقهلية	١,٣	٣٢,٦	٩,٤	٥٨,٠	٦,٤	٨٦,٥	١٢٤,٠	٦	٥,٧٢	٤٠٠١٠٤٨	٦	٣,١٥	٣٢٢٧٩
السيوط	١,٢	٣٦,٦	١١,٧	٥١,٧	٥,٤	٨٦,٧	١٣٠,٧	١١	٤,٨٤	٣٣٨٧٨٨٥	٩	٢,٥٣	٢٥٩٢٦
سوهاج	٢,٢	٣٦,٣	١٥,٧	٤٧,٩	١١,٦	٨٥,٧	٣٤٢,٧	١٠	٥,٤٠	٣٧٧٧٣٧٠	١٠	١,٠٨	١١٠٢٢
قنا	١,٦	٣٥,٨	٢١,٧	٤٢,٥	١٢,٧	٨٦,٥	٢٧١,١	١٣	٤,١٨	٢٩٢٦٩٤٣	١٢	١,٠٥	١٠٧٩٨
الأقصر	٠,٢	٥٤,٦	٢١,٣	٢٤,١	٧,٦	٧٢,٢	١٧٦,٢	٢٢	٠,٦١	٤٢٤٦٣٢	٢٢	٠,٢٤	٢٤١٠
أسوان	-٢,٣	٤٨,٢	٢٢,٦	٢٨,١	١,٠	٧٣,٠	١٨,٠	١٧	١,٦١	١١٢٧٠٠٦	٥	٦,١٢	٦٢٧٢٦
البحر الأحمر	-٦,٢	٦٨,٣	٢٣,٨	٨,٠	..	٥٨,٥	١,٤	٢٥	٠,٢٧	١٨٦١٢٨	٣	١٢,٦٨	١٣٠٠٠
الوادى الجديد	-١٨,٢	٦١,٩	١٥,٦	٢٢,٥	٠,١	٦٨,٤	٠,٤	٢٦	٠,٢٤	١٦٨٧٠٥	١	٣٦,٧٣	٣٧٦٥٠٥
مطروح	-٧,٩	٣٩,٧	١٤,٤	٤٥,٨	٠,٨	٧٤,٨	١,٦	٢٤	٠,٣٧	٢٦١٠٠٤	٢	١٦,٢٥	١٦٦٥٦٣
شمال سيناء	-١,١	٥٠,٧	١٢,٤	٣٦,٩	٢,٧	٧٦,١	١١,١	٢٣	٠,٤٤	٣٠٤٦١٨	٨	٢,٦٩	٢٧٥٦٤
جنوب سيناء	-١,٣	٦٩,٨	١٩,٣	١٠,٩	٠,١	٥٨,٩	٢,٣	٢٧	٠,٠٩	٦٥٢٢٨	٧	٢,٧٧	٢٨٤٣٨
مصر	٠,٠	٤١,٠	٢٣,٤	٣٠,٦	٢,٤	٦٩,٩	٦٨,٣	١٠٠	١٩٩٩٧٣١٨	١٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠	١٠٠٢٥١٢٠

المصدر: تم حساب هذا الجدول بمعرفة الباحث اعتماداً على: بيانات السكان : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لعام ٢٠٠٥. بيانات المساحة، الأراضي المنزرعة وقوة العمل اعتماداً على : تقارير التنمية البشرية في مصر للفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٥). تم قياس العلاقة بين السكان والمساحة باستخدام منحني لورانتز.

بالرغم من المشاكل الكثيرة التى تعاني منها المحافظات الحضرية (القاهرة، الاسكندرية، بور سعيد والسويس)، إلا أن هذه المحافظات تمتلك كافة الموارد التى تساهم فى وجود مصادر عديدة للدخل المحلى، مما يحقق لها الاستقلال المالى ويدعم من توجهها إلى اللامركزية:

❖ فى القاهرة تتركز الأنشطة الاقتصادية الرئيسية بها (صناعة-سياحة- مقر لغالبية شركات التعدين والزراعة.. الخ)، بالإضافة إلى وفرة غالبية الخدمات الاجتماعية الكبرى ودور الترفيه والثقافة وبيوت المال، ولهذه المحافظة مشاكلها الناتجة عن الزيادة السكانية السريعة كمشاكل الإسكان والنقل والمرافق والخدمات العامة، كما تعاني هذه المحافظة من وجود كافة الأجهزة الحكومية بها، مما يعرضها أكثر من أى محافظة إلى التدخل عند تطبيق اللامركزية ومنحها الصلاحيات الكاملة في هذا الشأن، حيث يتوفر بها.

❖ وتعد الاسكندرية من المحافظات الرائدة فى الاعتماد على الذات فى مجال تحسين الخدمات وتحقيق الاستقلال المالى اللازم لذلك، وهى تمتلك الكثير من الامكانيات التى تؤهلها لذلك.

❖ كما تتميز محافظتى بورسعيد والسويس بوفرة المقومات التى تؤهلها لتحقيق الاستقلال المالى.

❖ وتعانى محافظات الدلتا ضعف الموارد، نتيجة لاعتمادها الأساسى على الزراعة كنشاط رئيسى، بالإضافة إلى وجود بعض المناطق الصناعية خاصة فى مدينتى المحلة وكفر الزيات بمحافظة الغربية، ويمكن تحقيق اللامركزية المالية فى عدد محدود من محافظات الدلتا، خاصة فى محافظات دمياط والدقهلية والبحيرة والاسماعيلية، حيث تمتلك هذه المحافظات الكثير من المقومات والأنشطة التى تدعم من التوجه نحو اللامركزية.

❖ وبصفة عامة يتطلب الأمر إعادة دمج أو تقسيم محافظات الدلتا لتحقيق التوازن بين السكان والموارد، بما يساهم فى توفير الموارد الداعمة للامركزية.

❖ تمتلك محافظات الوجه القبلى الكثير من المقومات التى لو أحسن استثمارها لساهمت فى زيادة الدخل المحلى، ويتطلب الأمر استغلال كافة الإمكانيات وتحسين الخدمات، بما يساعد على الارتقاء بمستوى معيشة السكان، ويساهم فى زيادة الدخل المحلى، وتعد محافظتى قنا وأسوان من أكثر محافظات الوجه القبلى تأهيلاً لتحمل عبء اللامركزية.

❖ بالرغم من امتلاك محافظات الحدود لكثير من الإمكانيات التى تدعم اللامركزية المالية، إلا أن اتساع مساحتها التى تمثل مساحتها حوالى بنسبة ٧١,٢% من إجمالي مساحة مصر، وتركز السكان فى تجمعات ومناطق محدودة داخل هذه المساحة يحد كثيراً من التوجه نحو

اللامركزية، ويتطلب الأمر إعادة تقسيم هذه المحافظات إلى كيانات أصغر لسرعة تنميتها، أو إعادة تقسيمها في إطار إعادة تقسيم مصر.

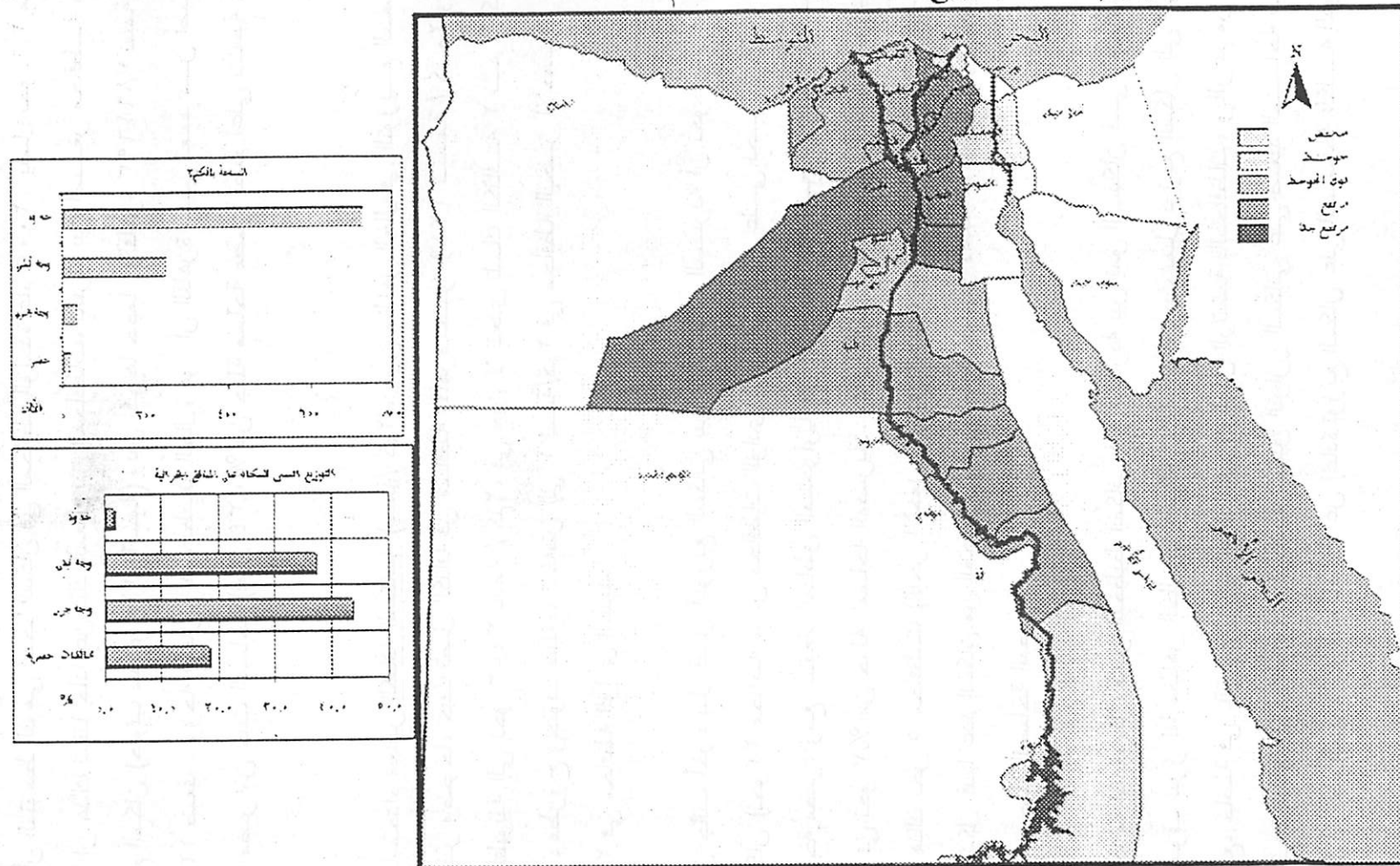
يتبين مما سبق وجود تباين في مساحة المحافظات المصرية، ينعكس بدوره على ما تملكه إمكانيات هذه المحافظات من الموارد الطبيعية والبشرية، مما يعنى أن غالبية المحافظات المصرية خاصة محافظات الوجه البحرى والحضر والحدود - لن تتمكن من تحقيق اللامركزية المالية إلا بعد إعادة ترسيم الحدود بين المحافظات، بحيث يحقق هذا التقسيم قدراً من الموارد، مما يمكنها من تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلى، وتحقيق الاستقلال المالى.

٣/٢/٦ التفاوتات السكانية بين المحافظات

تعانى مصر من سوء توزيع السكان بين محافظات، فنجد أن محافظة القاهرة تستأثر بنحو ١١,٢% من إجمالي عدد السكان عام ٢٠٠٥، يليها محافظة الجيزة ٨,١% والدقهلية ٧,١%، بينما تعانى محافظات الحدود من ندرة سكانها بالرغم من اتساع مساحتها، حيث لا يزيد عدد سكانها عن ١,٤% (تشمل محافظات البحر الأحمر، الوادي الجديد، مطروح، شمال سيناء وجنوب سيناء).

وتعكس خريطة السكان للمحافظات المصرية التباين الشاسع بين المساحة وحجم السكان وطبيعة التشتت والتركز في توزيع السكان جغرافياً- شكل رقم (٢/٦)، وهو يعبر عن واقع تاريخي أكثر من كونه تقسيم تخطيطي مقصود، ويضاعف من صعوبة التخطيط المكاني، ومن توفير الخدمات والمرافق العامة والاستجابة للطلب الاجتماعي، خاصة إذا كانت الاستجابة لمقابلة الطلب لا تعتمد على معايير قياسية ومخطط طبيعي واضح ومحدد، فالتفاوت الهائل في المساحة بين أصغر محافظة (دمياط ١٠٢٩ كم^٢) وأكبر محافظة (الوادي الجديد ٣٧٦٥٠٥ كم^٢) هو نحو ٣٦٦ ضعفاً (جدول رقم ١/٦ السابق).

شكل رقم (٢/٦) توزيع السكان في المحافظات عام ٢٠٠٥



وإذا ما أخذنا بقياس الثقل السكاني فيوضح لنا ذلك صورة أخرى للخلل الحاصل، إذ من الملاحظ أن المتوسط القومي لحجم السكان في المحافظة الواحدة عام ٢٠٠٥ يصل نحو ٢,٦ مليون نسمة، إلا أن هناك تشتتاً حاداً عن ذلك المعدل بين المحافظات، فالفرق بين أصغر محافظة من حيث حجم السكان (جنوب سيناء ٦٥٢٢٨ نسمة) وبين أكبرها حجماً (القاهرة ٧٨٦١٦٩٣ نسمة) هو نحو ١٢٠,٥ ضعفاً . ووجه المفارقة هنا، بطبيعة الحال، هو أن القاهرة التي تعد من أصغر محافظات مصر من حيث المساحة (تمثل ٠,٣٤% من جملة مساحة مصر) تضم أعلى نسبة من السكان.

وباستخدام معايير الكثافة السكانية (نسمة/كم^٢)، يتبين مظاهر الخلل في التوزيع السكاني بصورة أكثر وضوحاً، حيث تصل الكثافة في محافظة القاهرة نحو ٢٢٨٩ نسمة / كم^٢ وفي محافظة القليوبية إلى نحو ٣٤٥٢ نسمة / كم^٢، في حين لا تتعدى تلك الكثافة ٢ نسمة/كم^٢ محافظتي ومطروح وجنوب سيناء، تنخفض إلى ١ نسمة/كم^٢ في محافظة البحر الأحمر و ٠,٤ نسمة/كم^٢ في محافظة الوادي الجديد.

من جانب آخر، يدل قياس التوزيع السكاني بين المحافظات المصرية أن نحو ٩٨,٦% من جملة السكان (نحو ٢٢ محافظة سكان محافظات الوادي والدلتا) يعيشون على نحو ٢٨,٩% من جملة مساحة مصر، ومع استبعاد المناطق الصحراوية من هذه المساحة يتضح أن هؤلاء السكان يتركزون في نحو ٧% من جملة المساحة المصرية . وفي المقابل، وفي أدنى هرم التوزيع السكاني، هناك نحو ٥ محافظات (البحر الأحمر، الوادي الجديد، مطروح، شمال سيناء، جنوب سيناء) لا يشكل فيها عدد السكان من المجموع الكلي إلا نسبة ضئيلة لا تتعد ١,٤% يتركزون في نحو ٧١,١% من جملة المساحة المصرية.

وإذا ما استخدمنا معايير التخطيط المكاني فإن المقارنة بين نمو السكان في المحافظات المختلفة سوف تبرز لنا مظاهر الخلل بين السكان والمساحة، حيث يميل توزيع السكان إلى الهرمية في التوزيع، خاصة في التجمعات السكانية الكبيرة والمدن الرئيسية بالمحافظات، وبالرغم من كل الجهود التي تم بذلها خلال السنوات الماضية لتحقيق التوازن السكاني على صعيد المساحة الكلية للدولة، إلا أن هذه الجهود مازالت فاصرة عن إعادة توزيع السكان على المساحة الكلية للدولة،

وربما تسهم الخطط التنموية لجنوب الصعيد وسيناء فى إعادة توزيع السكان على نحو ٢٥% من المساحة بحلول عام ٢٠٢٥.

وبوجه عام، تظهر خريطة توزيع المدن المصرية، الخلل الحاد لمناطق الجذب الحضرية التي تنامت بمعدلات فاقت معدلات النمو السكاني خلال الفترة (١٩٨٦-٢٠٠٥)^(١٠٥) نتيجة لتضخم حجم السكان وتركزهم فى المناطق الحضرية، ويعنى ذلك أن زيادة معدلات نمو السكان بالحضر لم تحدث فى إطار تطوير تدريجي لهيكل الاقتصاد المصرى، وبحيث يؤدي إلى مردودات ايجابية، بل حدثت بشكل نزوح داخلي سريع أدى إلى حالة من عدم التوازن المكاني.

وقد انعكس هذا الخلل على تركيبة القوى العاملة^(١٠٦) فى المحافظات المصرية، وقد أظهرت البيانات بهذا الصدد أن هناك، خلافاً واضحاً فى توزيع قوة العمل حسب قطاعات النشاط الاقتصادي، حيث تنكس غالبيتها فى قطاع الخدمات، وتصل بالمعدل إلى نحو ٤٦% من إجمالي قوة العمل على المستوى القومى. إلا أن النسب بهذا الشأن تتفاوت بين محافظة وأخرى. ترتفع نسبة قوة العمل إلى إجمالي السكان فى المحافظات الحضرية (٣١,٣%)، خاصة بورسعيد (٣٥,٢%)، وتنخفض فى محافظات الوجه القبلي إلى ٢٦,١%، وتبلغ أقل قيمة لها فى محافظة قنا (٢٢,٨%) وذلك لهجرة القوى العاملة إلى خارج هذه المحافظات بحثاً عن فرص عمل أفضل.

ويلاحظ أن هناك اختلافات بين المحافظات فيما يتعلق بتوزيع العمالة حسب قطاعات النشاط الاقتصادي، وذلك وفقاً لطبيعة كل محافظة والنشاط السائد بها، فيلاحظ أن المحافظات الحضرية ترتفع فيها نسبة العمالة فى نشاط الخدمات يليها العمالة فى نشاط الصناعة، وتتضاءل العمالة فى النشاط الزراعي. أما فى محافظات الوجه القبلي فنجد أن أعلى نسبة للقوة العاملة توجد فى نشاط الزراعة - باستبعاد محافظة الجيزة - فهي تبلغ فى بعض الأحيان ٥٨% و ٥١,٧% من إجمالي قوة العمل فى كل من محافظتى المنيا وأسيوط على الترتيب.

أما عن العاملين فى الحكومة والقطاع العام فترتفع نسبتهم فى المحافظات الحضرية عنها فى محافظات الوجه البحري والقبلي بصفة عامة، ويرجع ذلك لتركز الأنشطة الحكومية ومعظم المشروعات فى المحافظات الحضرية، بالإضافة إلى سوء تخصيص الاستثمارات بين باقى المحافظات، وضعف قدره الاقتصاد على توليد فرص عمل، علاوة على تفاوت المحافظات فى عدد السكان وحجم وخصائص القوة العاملة.

٣/٦ الجوانب الأخرى التى تدعم الإطار المكانى للامركزية :

توجد بعض الجوانب الأخرى اللازمة لتدعيم الإطار المكانى للامركزية، وتساهم فى تدعيم اللامركزية، تتضمن هذه الجوانب بعض المؤشرات التى تعكس التفاوت الاجتماعى، وتلقى بظلالها على الجانب الاقتصادى، وهى تحدد بشكل كبير قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية، حيث تعكس قدرة المحافظات على توفير الخدمات بالكم والكيف، إضافة إلى ديمقراطية نظام الحكم المحلى، و تبني الانتخاب الحر كأسلوب لتشكيل المجالس الشعبية المحلية مما يعطى الإحساس بالأمان ويدفع السكان إلى المشاركة الشعبية فى التنمية، ونتناول فى هذا السياق المؤشرات التالية:

١/٣/٦ المشاركة السياسية:

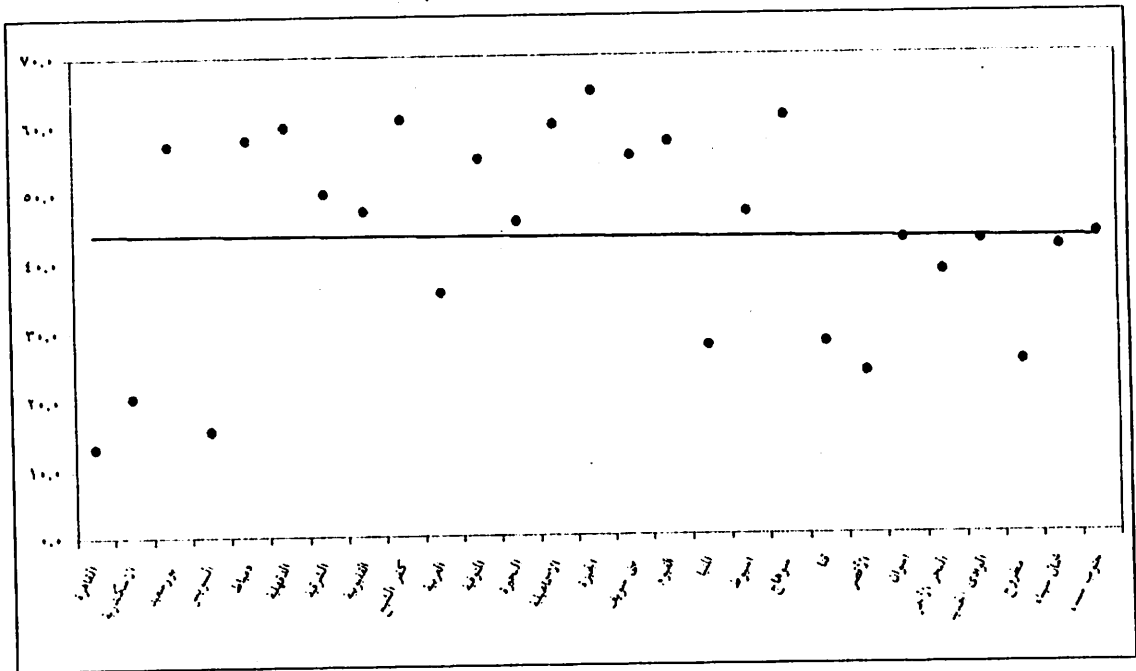
بالرغم من محاولات تدعيم كفاءة وفاعلية نظام الإدارة المحلية، فإن مصر ما تزال فى أول مراحل التغير والانطلاق فى هذا المجال، وما زالت هناك العديد من السبلات التى تحد من قدره هذا النظام على تعبئة المواطنين نحو المشاركة فى التنمية، وقد أظهرت انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٥، ومن قبلها انتخابات رئاسة الجمهورية عام ٢٠٠٥، و المجالس المحلية عام ٢٠٠٢ عن ضعف فاعلية الأحزاب السياسية، وقد أتضح ذلك من ظاهرة العزوف عن المشاركة فى التصويت على انتخابات المحليات، حيث بلغت نسبة المتوسط العام نحو ٢٤,١% على مستوى الجمهورية جدول (٢/٦) والشكل (٣/٦).

وبدراسة الشكل والجدول يتضح أن حوالى ١٠ محافظات تتخفف فيها معدلات المشاركة فى انتخابات المحليات عن المتوسط العام للدولة، بنسبة تتراوح ما بين ١٣,٢ و ٤٢,٦ %، فى حين جاءت ٤ محافظات حول المتوسط العام، وجاءت ١٣ محافظة أعلى من المتوسط العام بقيم تراوحت بين ٤٥,٧ و ٦٤,٧%. ويرجع ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية إلى نظام الانتخابات المحلية وتعقيده، الأمر الذى يصعب من عملية الاختيار، وعدم الثقة فى الانتخابات بصفة عامة، وعدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية فى جميع الوحدات المحلية، وضعف دور المجالس الشعبية المحلية، هذا فضلاً عن التناقضات الداخلية فى تشريعات الإدارة المحلية وقوانينها وممارساتها مما يؤدي إلى إضعاف دافعية المشاركة وتدنى مستوياتها وضعف قدرة المواطنين على الرقابة الشعبية على المجالس المحلية، فضلاً عن العزوف عن المشاركة فى التنمية المحلية، بالإضافة إلى ذلك استمرار سطوة العلاقات الشخصية والمهنية والوظيفية وبعض

من الروح القبلية خاصة تجاه العائلات الكبيرة. ويتطلب الأمر العمل على ترسيخ الممارسة الديمقراطية على مستوى المحليات، والتصدي للبيروقراطية المفرطة من خلال دعم وتشجيع التنظيمات الاجتماعية القائمة على المشاركة، والاستغلال الأمثل للقدرات الذاتية للمواطنين وتوسيع مجال الحركة ومساحة الحرية المتاحة للسلطات المحلية.

شكل (٣/٦)

المشاركة السياسية في التصويت على انتخابات المحليات عام ٢٠٠٢
(% من المقيدين بالدائرة)



٢/٣/٦ التعليم :

تنص المادة (٥) في قانون نظام الادارة المحلية ولائحته التنفيذية ١٩٨٩ على دور الوحدات المحلية في دعم التعليم، وفقا لخطة وزارة التعليم، خاصة في مجال انشاء وتجهيز وإدارة المدارس، عدا المدارس التربوية ومراكز التدريب المركزية، كما ينص القانون أيضاً على أهمية التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التي تقع في دائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

وقد جرى اختيار بعض المؤشرات التي تعكس قدرة المحليات على توفير الخدمات التعليمية ، تشمل نسب القيد بجميع المراحل التعليمية ومعدل القراءة والكتابة اجمالي (+١٥).

جدول رقم (٢/٦)

بعض الجوانب الأخرى اللازمة لتدعيم التوجه نحو اللامركزية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣

المشاركة السياسية في التصويت على انتخابات المجالس % من المقربين والدائرة ٢٠٠٢	الصحة ٢٠٠٤		التعليم ٢٠٠٣/٢٠٠٤		
	معدل وفيات الأطفال دون الخامسة لكل ١٠٠٠ مولود حتى	معدل وفيات الأمومة لكل ١٠٠٠٠٠ مولود حتى	معدل القراءة والكتابة اجمالي % (١٥+)	نسبة التقيد بجميع المراحل التعليمية %	
١٣,٢	٣٧,٠	٧٣,٠	٨١,٢	٧٨,٥	القاهرة
٢٠,٣	٢٦,٨	٩٠,٠	٧٩,٧	٧٩,٩	الاسكندرية
٥٧,٠	٢٠,٣	٦٠,٠	٨٣,٣	٧٢,١	بورسعيد
١٥,٦	٢٣,٤	٧٢,٠	٧٩,٩	٧٨,٨	السويس
٥٧,٧	١٥,٧	٧٣,٠	٨٨,٣	٧٧,٥	دمياط
٥٩,٥	٢٣,٢	٥٦,٠	٦٧,٥	٧٦,٥	الدقهلية
٤٩,٨	٢٥,٣	٨٠,٠	٦٢,٤	٧٩,٠	الشرقية
٤٧,٢	٢٠,٨	٥٤,٠	٦٨,٧	٦٧,٨	القليوبية
٦٠,٧	١٨,١	٦٠,٠	٥٦,٦	٧٦,٠	كفر الشيخ
٣٥,٤	٢٢,٠	٧٢,٠	٦٩,٦	٧٥,٣	الغربية
٥٤,٧	٢١,٦	٧٩,٠	٦٧,٥	٧١,٤	المنوفية
٤٥,٧	١٦,٧	٤٦,٠	٥٦,٠	٧٢,٠	البحيرة
٥٩,٩	٢٣,٥	٧٢,٠	٧٢,٩	٧٤,٩	الاسماعيلية
٦٤,٧	٢١,٠	٥٤,٠	٧١,٢	٧٠,٣	الجيزة
٥٥,٣	٣٧,١	٦٥,٠	٥١,٤	٦٨,٨	بنى سويف
٥٧,٣	٣١,٨	٧٠,٠	٤٧,٨	٦٧,٣	الفيوم
٢٧,٦	٣٩,٨	٨٥,٠	٤٩,٤	٧٥,٨	المنيا
٤٦,٨	٤٩,٨	٦٢,٠	٥٢,١	٦٩,٦	اسيوط
٦٠,٨	٣٦,٨	٦٩,٠	٤٩,٦	٧٦,١	سوهاج
٢٨,٠	٣٤,٤	٧٧,٠	٥٠,١	٨٠,٧	قنا
٢٣,٥	٢٢,٦	٩٤,٠	٦٠,٩	٨٣,٤	الأقصر
٤٢,٨	٣٢,١	٨٥,٠	٧٠,٣	٧٨,٤	إسوان
٣٨,٤	١٩,١	٤٣,٠	٧٩,٧	٥٩,٦	البحر الأحمر
٤٢,٦	٢١,٣	٦٦,٠	٧٨,٦	٧٠,٩	الوادى الجديد
٢٥,٠	٢٦,٩	٨٩,٠	٥٥,٨	٦٧,٤	مطروح
٤١,٦	٢٧,٧	٣٢,٠	٦٧,٠	٤٩,٣	شمال سيناء
٤٣,٤	١٣,١	٠,٠	٧٥,٩	٥٤,٨	جنوب سيناء
٤٢,٤	٢٨,٦	٦٨,٠	٧٠,٦	٧٤,٢	مصر

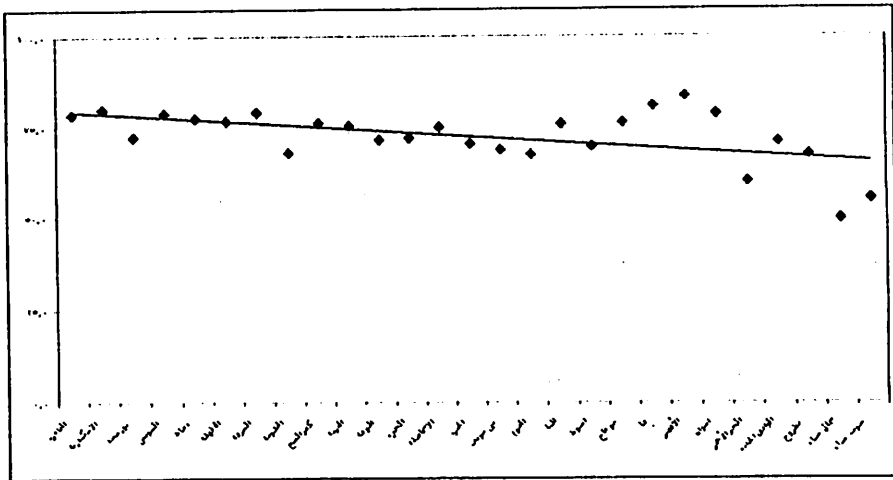
المصدر : تقارير التنمية البشرية فى مصر للفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٥).

أ- نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية :

تشير بيانات هذا المؤشر إلى أن المتوسط العام يصل إلى نحو ٧٤,٢% على المستوى القومى، ويتفاوت قيم هذا المؤشر بين المحافظات - شكل رقم (٤/٦)، حيث يصل لأقصاه فى مدينة الأقصر (٨٣,٤%) ومحافظة قنا (٨٠,٧%)، ويصل لأدناه فى محافظتى جنوب سيناء (٥٤,٨%) والبحر الأحمر (٥٩,٦%).

شكل رقم (٤/ ٦)

نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية عام ٢٠٠٤

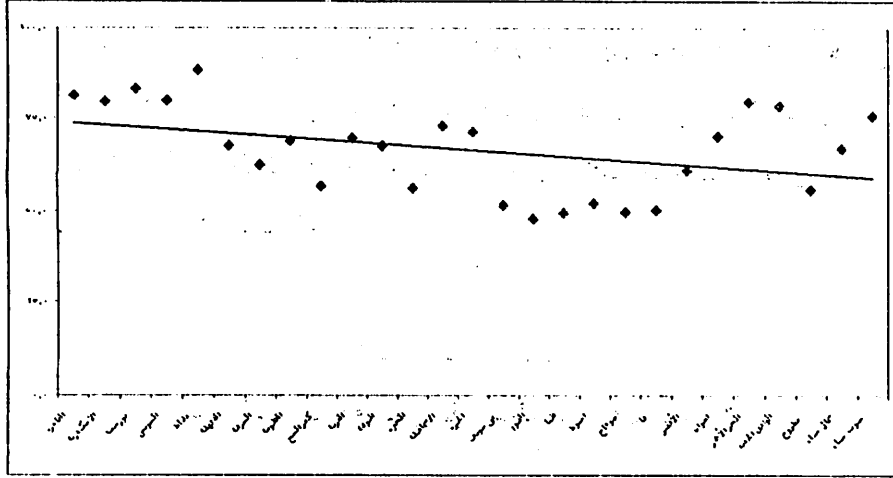


ب- معدل القراءة والكتابة اجمالي (١٥+):

يرتبط هذا المؤشر ارتباطاً وثيقاً بعملية التنمية البشرية على المستوى المحلي، حيث يدخل كأحد المكونات الفرعية في حساب دليل التنمية البشرية، وهو يعكس نسب الأمية الموجودة في المجتمع، وتقف حجر عثرة أمام جهود التنمية، وتظهر بيانات هذا المؤشر ان المتوسط العام يصل إلى نحو ٧٠,٦% على المستوى القومي عام ٢٠٠٤، مما يعنى أن هناك نحو ٢٩,٤% من جملة السكان +١٥ أميين. كما يلاحظ وجود تفاوتات كبيرة في قيم هذا المؤشر بين المحافظات- شكل رقم (٥/٦)، حيث تتخفف قيم هذا المؤشر عن المعدل القومي في نحو ١٢ محافظة ، تقع معظمها في الوجه القبلي، بينما ترتفع قيم هذا المؤشر عن المؤشر القومي في نحو ١١ محافظة.

شكل رقم (٥/٦)

معدل القراءة والكتابة اجمالى (+١٥) عام ٢٠٠٤



٣/٣/٦ الصحة:

يمثل قطاع الصحة الحكومى أحد أهم قطاعات البنية الأساسية، وهو مرآة تعكس مدى اهتمام الدولة، بالمستوى الصحى للسكان، الذى ينعكس بدوره على رفاهية المجتمع، وعلى إنتاجيتهم، وبالتالي فإن ما توافره الدولة من موارد لهذا له أهمية كبيرة فى النهوض به. وقد جرى اختيار بعض المؤشرات التى تعكس قدرة المحليات على توفير الخدمات الصحية مثل : معدل وفيات الأطفال دون الخامسة، وفيات الأمهات.

أ- معدل وفيات الأطفال دون الخامسة :

هناك تحسن ملحوظ فى معدل وفيات الأطفال دون الخامسة، حيث تصل قيم هذا المعدل إلى نحو ٢٨,٦ حالة وفاة لكل ١٠٠٠ مولود حي، وتتفاوت قيم هذا المعدل لتصل لأقصاها فى محافظة أسيوط (٤٩,٨ فى الألف)، وتصل لأدناها فى محافظة جنوب سيناء (١٣,١ فى الألف).

ب- معدل وفيات الأمهات :

ما زالت النساء تعاني من عدم قدرتها على الوصول والاستفادة من الخدمات الصحية، خاصة فى الريف بالرغم من التحسن الكبير فى معدل وفيات الأمهات إلا أنه مازال مرتفعاً، وقد يرجع ذلك إلى نقص الوعي علاوة على الأمية المرتفعة بين النساء فى الريف وتباعد الوحدات الصحية المتخصصة. حيث أظهرت قيم هذا المؤشر أنه يصل إلى نحو ٦٨ حالة وفاة لكل مائة

ألف مولود حي، وتتفاوت قيم هذا المؤشر لتصل لأقصاها في مدينة الأقصر (٩٤ حالة) وتصل لأدناها في محافظة شمال سيناء (٣٢ حالة)، وفي المقابل لم تسجل محافظة جنوب سيناء أى حالة وفاة للأمهات.

٤/٦ مدى ملائمة الإطار المالي لتطبيق اللامركزية :

يعكس الإطار المالي للامركزية قدرة المحليات على تقديم وظائف محددة ومناسبة للقيام بها، وبالأخص فيما يتعلق بتقديم السلع والخدمات العامة، وتحديد مصادر مناسبة ومحددة للإيرادات المحلية، تشتمل على حق الوحدات المحلية في الإقراض، تصميم نظام جيد للتحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية. ولاشك أن اضطلاع المحليات بهذه الوظائف يتطلب الآتى: بيئة سياسية محفزة للامركزية المالية وإرادة سياسية لتطبيقها، إيجاد نوع من التوافق في السلطات الممنوحة لكل من الحكومة المركزية والمحليات، إصلاح الأجهزة الإدارية بالمحليات والتي سيقع على عاتقها تطبيق اللامركزية المالية، بالإضافة إلى محاولة صياغة درجة مقبولة من القدرة المؤسسية على المستويين المركزي والمحلي.

ويتطلب صياغة دليل يعكس القدرة المالية للمحليات على توليد الدخل تبنى مؤشرات للقياس تعكس قدرة المحافظة على توليد الدخل المحلى والنهوض بدخل الفرد، مما يدعم من اللامركزية المالية، ، ونتناول في هذا السياق المؤشرات التالية:

١/٤/٦ نسبة الاتفاق / الإيرادات المحلية إلى الاتفاق / الناتج الإجمالي المحلي لكل محافظة

تعكس ميزانية الإدارة المحلية مبدأ عدم التركيز، حيث تظهر الميزانية تنوعاً وشمولاً فى الأنشطة وجوانب الإنفاق، وتغطي بنودها أوجه الخدمات والأنشطة الاقتصادية المختلفة، إلا أن هذا الشمول يعطى صورة مغايرة عند دراسة أوجه الاتفاق المختلفة، ونسبة هذا الاتفاق إلى الإيرادات المحلية من جانب، ونسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى من جانب آخر، حيث يتبين من دراسة الجدول رقم (٣/٦) أن إجمالى ماينفق على بند الأجور والمرتبات يمثل نحو ٨٠,٧% من جملة الإيرادات المحلية خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ على المستوى القومى، وتتباين هذه بين المحافظات، حيث تصل لأقصاها فى محافظتى المنوفية والغربية بنسب تتراوح ما بين ٨٧,٢% و ٨٥,٩% لكل منهما على الترتيب، وتصل لأدناها فى محافظتى البحر الأحمر وجنوب سيناء بنسب تتراوح ما بين ٥٣,٧% و ٦٠,٨% لكل منهما على الترتيب.

جدول رقم (٣/٦)

بعض المؤشرات التي تعكس اجوانب المالية لتطبيق اللامركزية ٢٠٠٤/٢٠٠٣

[illegible]

المصدر : من حساب الباحث اعتمادا على : وزارة المالية ، الحسابات الختامية لمحافظة ٢٠٠٣/٢٠٠٤ .

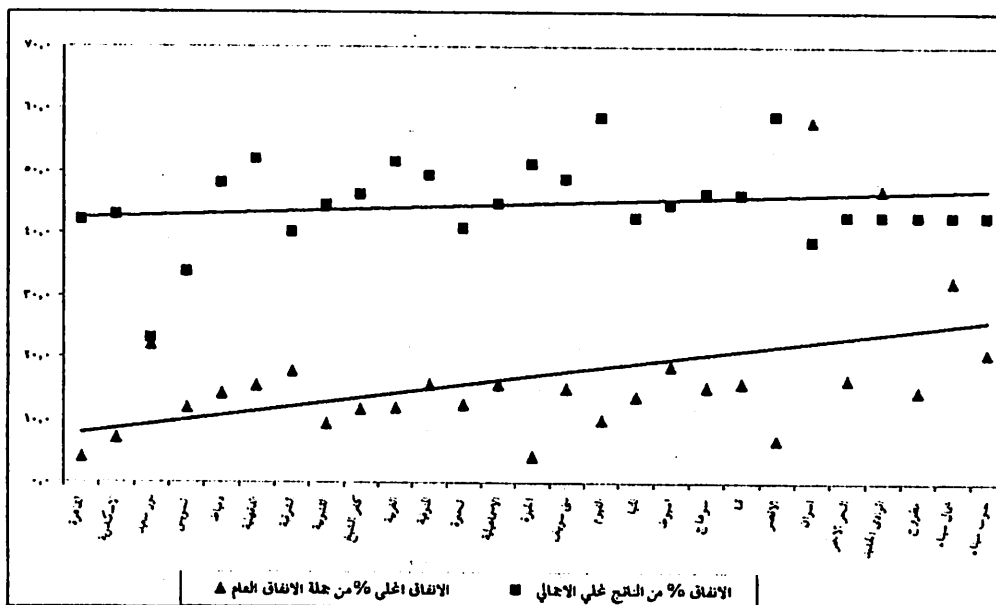
وقد شكلت فاتورة الأجور والمرتبات نحو ٨٩% من الإنفاق الجارى خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ على المستوى القومى، وتتباين هذه بين المحافظات، حيث ترتفع لتصل لأقصاها فى محافظة القاهرة (٩٦,٦%)، وتصل لأدناها فى مدينة الأقصر (٧١,٨%) ومحافظة أسوان (٧٥,٣%).

ويمكن تفسير الزيادة فى الإنفاق على الأجور فى غالبية المحافظات إلى عدم كفاءة سياسات التوظيف العام على المستوى المحلى، وضعف دور القطاع الخاص مما يلقى بالعبء الأكبر على الحكومة المركزية فى مواجهة مشكلة البطالة، وفى المقابل يتعاظم دور القطاع الخاص فى المحافظات التى ينخفض بها هذا البند مما يدعم من جهود التوجه نحو اللامركزية.

ويمثل الإنفاق المحلى حوالى ١٠,٩% من إجمالى الإنفاق العام وفقا للموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ويتباين حجم هذا الإنفاق بين المحافظات، حيث يصل لأدناه فى القاهرة والجيزة والأقصر والاسكندرية بقيم تتراوح بين ٤,٢، ٤,٤، ٧,٠ و ٧,٢% لكل منها على الترتيب، بينما ترتفع لتصل لأقصاها فى محافظتى أسوان والوادى الجديد، بقيم تتراوح بين ٥٨,١ و ٤٧% لكل منهما على الترتيب - شكل رقم (٦/٦) .

شكل رقم (٦/٦)

الانفاق المحلى كنسبة من حملة الانفاق العام و كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى ٢٠٠٤/٢٠٠٣

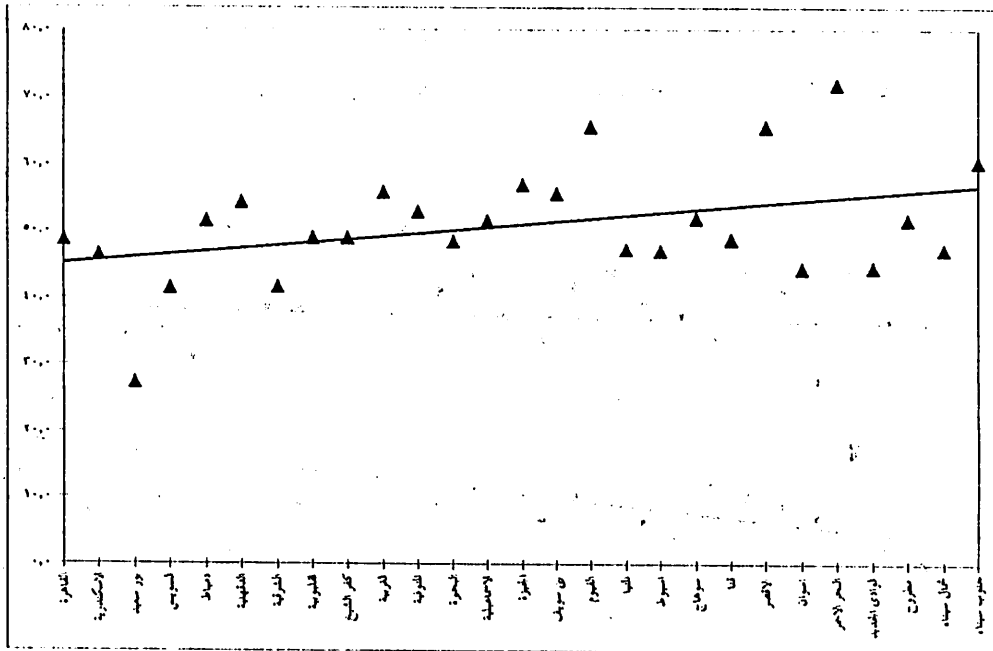


وفى المقابل يمثل الإنفاق المحلى حوالى ٤٤,٢% من الناتج المحلى الاجمالى لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ويتباين حجم هذا الإنفاق ما بين ٢٣,١% فى محافظة بورسعيد و ٥٨,٨% فى مدينة الأقصر، وقد يعكس ذلك دلالات كبيرة على تميز بعض المحافظات فى المجال الإنتاجى، بالإضافة إلى توفر مصادر الدخل المحلية مثل محافظات القناة والحدود وأسوان والقاهرة، مما يدعم من التوجه نحو اللامركزية.

ويوضح الجدول السابق ارتفاع نسبة الإنفاق إلى الإيراد المحلى كنسبة من الإنفاق إلى الناتج المحلى الاجمالى لتصل إلى حوالى ٤٨,٧% على المستوى القومى، وتتباين هذه النسب بين المحافظات - الشكل رقم (٧/٦)، حيث تصل لأقصاها فى محافظة البحر الأحمر (٧١,٩%) ومدينة الأقصر (٦٥,٧%)، وتصل لأدناها فى محافظة بورسعيد (٢٧,٢%). يتبين من دراسة قيم هذا المؤشر أنها ترتفع فى المحافظات التى ترتفع بها نسبة الأنشطة ذات الطابع الخدمى، وتتنخفض فى المحافظات التى ترتفع بها نسبة الأنشطة ذات الطابع الإنتاجى.

شكل رقم (٧/٦)

الإنفاق/الإيرادات المحلية كنسبة من الإنفاق/ الناتج المحلى الاجمالى ٢٠٠٤/٢٠٠٣

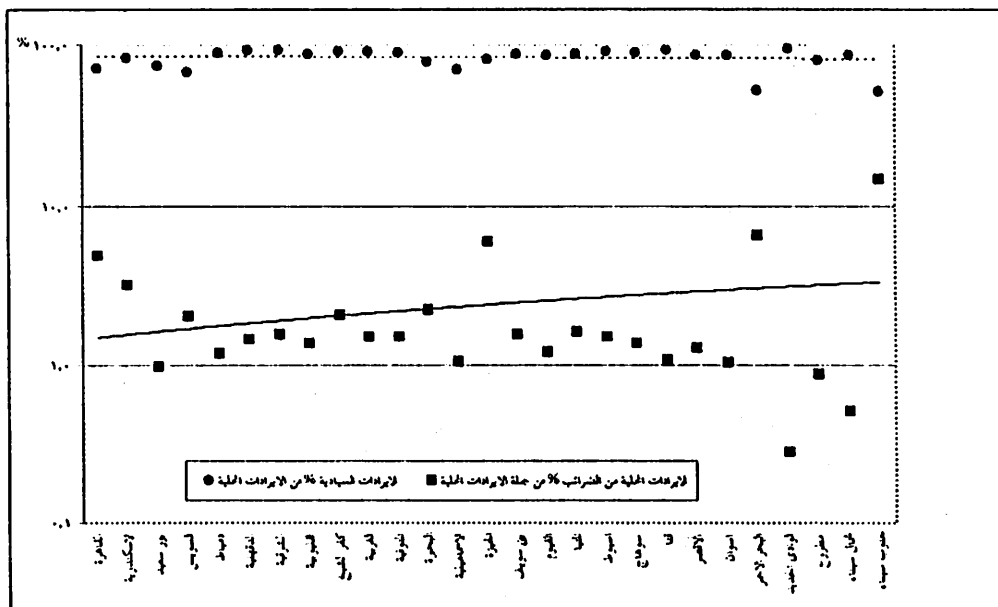


وبالرغم من أن هذا المؤشر قد يعكس توجهها ملموسا نحو اللامركزية المالية فى بعض المحافظات، إلا أنه يغفل درجة استقلال الوحدات المحلية فى إتخاذ قرارات الإنفاق/الإيراد، أو درجة المساءلة والمشاركة فى قرارات الإنفاق وجمع الإيرادات المحلية.

وفقا لقانون الإدارة المحلية والقوانين التي تنظم الموازنة في مصر، هناك مصدران رئيسيان لإيرادات الإدارة المحلية، هما إيرادات الضرائب المشتركة (الإيرادات السيادية)، والإيرادات غير الضريبية (الإيرادات المحلية).

وتشير البيانات إلى انخفاض نصيب الإيرادات المحلية من الضرائب إلى نحو ٢٠,١% من جملة الإيرادات المحلية على المستوى القومى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، وتتباين نسب هذه الإيرادات بين المحافظات - شكل رقم (٨/٦)، حيث تصل لأقصاها فى محافظة جنوب سيناء (١٤,٨%)، وتصل لأدناها فى محافظة الوادى الجديد (٠,٣%)، ويعكس هذا الارتفاع زيادة مساهمة القطاع الخاص فى التنمية -باعتباره مصدر هذه الضرائب- فى المحافظات التى يرتفع بها هذا المؤشر، وفى المقابل ينعدم دور القطاع الخاص فى التنمية فى المحافظات التى ينخفض بها هذا المؤشر، بينما يقع العبء الأكبر على الحكومة فى إتاحة مشروعات خدمية وإنتاجية، ويعوق من الاستقلال المالى للمحليات، باعتباره ركيزة هامة فى تحقيق اللامركزية.

الإعانات السيادية والإيرادات من الضرائب كنسبة من جملة الإيرادات المحلية ٢٠٠٤/٢٠٠٣



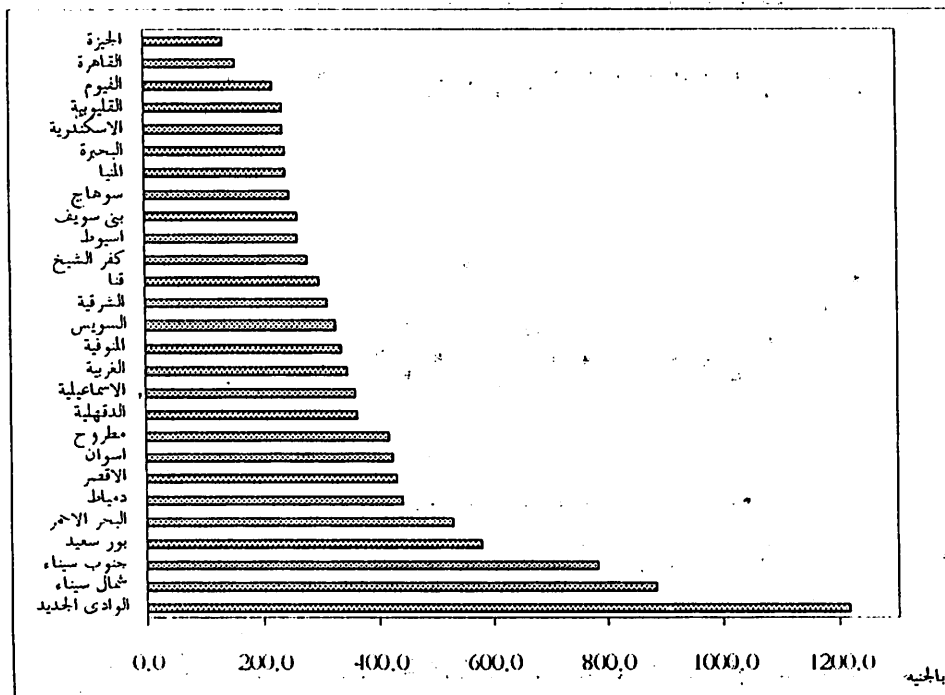
كما يتضح أيضا أن الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى المحليات لتمويل العجز الجارى فى ميزانياتها التى بلغت حوالى ١٨,٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، تمثل نحو ٨٥,٨% من اجمالى مصادر التمويل المحلى، أى أن معظم مصادر تمويل المحليات يتم عن

طريق الحكومة المركزية. وقد أظهرت نتائج هذا المؤشر أن هناك تبايناً في هذا المؤشر بين محافظات مصر، حيث ترتفع قيم هذا المؤشر لتصل لأقصاها في المحافظات ذات الطابع الخدمي والتي ينخفض بها دور القطاع الخاص، وتشمل محافظات: الوادى الجديد (٩٥,١%)، الشرقية (٩٣,٧%)، الدقهلية (٩٣,٣%)، قنا (٩٢,١%) وأسيوط (٩١,٨%)، وفي حين نجد أن المحافظات ذات الطابع الانتاجى- التي تتوفر بها موارد تمويل محلية- والتي يتعاظم فيها دور القطاع الخاص في التنمية، ينخفض بها هذا المؤشر ليصل أدناه مثل محافظات: جنوب سيناء (٥٠,٨%)، البحر الأحمر (٥١,٩%)، السويس (٦٧,٦%) والإسماعيلية (٦٩,٦%) .

وقد انعكست هذه النتائج على متوسط نصيب الفرد من هذا المؤشر، حيث يصل لأقصاه في محافظة الوادى الجديد (١٢١٣,٩ جنيه/ فرد)، ويصل لأدناه في محافظتى الجيزة (١٣٤,٧) والقاهرة (١٥٦,٧)- شكل رقم (٩/٦).

شكل رقم (٩/٦)

متوسط نصيب الفرد من قيمة الاعانة السيادية (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣



تغطي الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية نحو ٦,٨% من نفقات الإدارة المحلية، ويتطلب ذلك تدخل الحكومة المركزية لسد الفجوة بين الإيرادات والنفقات ، وقد أدى ذلك إلى ارتفاع نسبة التحويلات المالية المركزية إلى المحليات إلى نحو ٩٣,٢% من جملة الإيرادات المحلية على المستوى القومي.

شكل رقم (١٠/٦)

Figure 1 is a scatter plot showing the relationship between the number of females per nest (F) on the x-axis and the number of eggs per female (N) on the y-axis. The x-axis ranges from 0 to 12, and the y-axis ranges from 0 to 1000. A solid regression line indicates a negative correlation. The data points are as follows:

F (Number of females per nest)	N (Number of eggs per female)
0.5	480
1.0	880
1.5	1000
2.0	850
2.5	1020
3.0	1050
3.5	1080
4.0	980
4.5	1020
5.0	1000
5.5	1050
6.0	1000
6.5	880
7.0	980
7.5	1050
8.0	1000
8.5	950
9.0	1050
9.5	920
10.0	1050
10.5	550
11.0	1100
11.5	850
12.0	1020
12.5	880
13.0	950

179

وبصفة عامة يتسم نظام توزيع التحويلات المركزية إلى الوحدات المحلية بعدم الشفافية، حيث لا توجد معايير معلنة أو محددة قانوناً يتم على أساسها توزيع هذه التحويلات - باستثناء بعض العوامل التي تبدو حاسمة مثل عدد السكان والعجز المالي على المستوى المحلي.

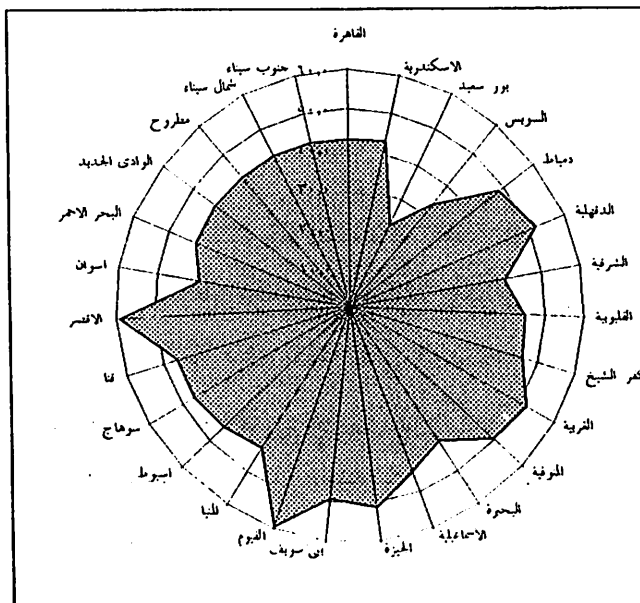
٤/٤/٦ نسبة الانفاق المحلى إلى الناتج المحلى الاجمالي:

يعكس مؤشر نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي الحالة الاقتصادية والاجتماعية والديموقراطية للمحافظات، وذلك من خلال التعرف على متوسط إنفاق الفرد ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي، وما يعكسه ذلك من حجم النشاط الاقتصادي داخل هذه المحافظات، الذي يمثل قيمة كل السلع والخدمات المنتجة داخل حدودها، وبالتالي قدرتها على الاستقلال المالي.

وتصل نسبة الانفاق المحلى إلى الناتج المحلى الاجمالي عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى نحو ٤٤,٢% على المستوى القومى، وتنبأين قيم هذا المؤشر مابين ٢٣,١ و ٥٨,٨% على مستوى المحافظات كما يتضح من الشكل رقم (١١/٦)

شکل رقم (۱۱/۶)

نسبة الانفاق المحلي إلى الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣



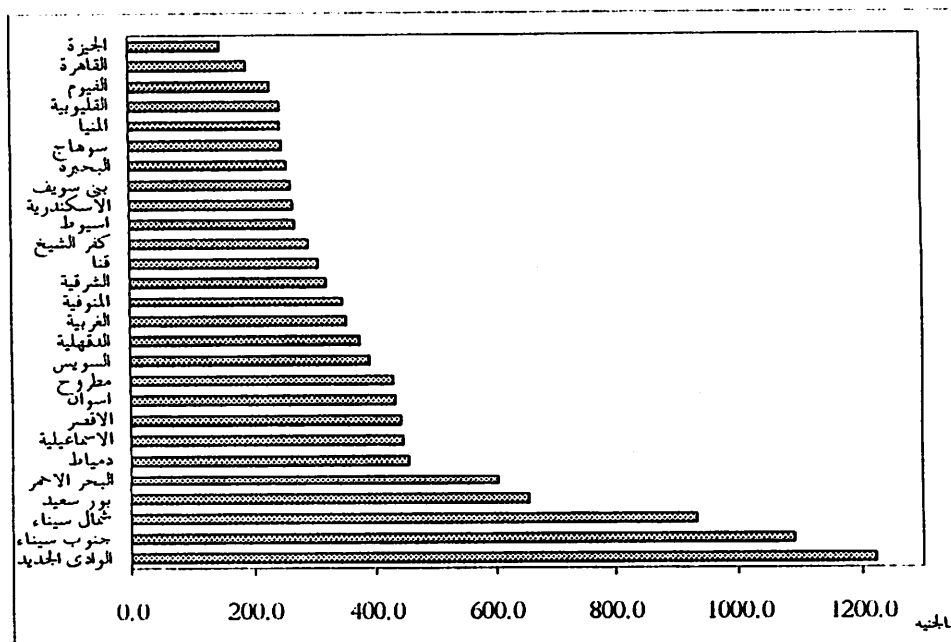
يتبين من الشكل السابق تباين قيم الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي على مستوى

المحافظات، حيث ترتفع قيم هذا المؤشر في المحافظات التي تتلقى إعانات مركزية كبيرة، نتيجة انخفاض حجم مساهمة القطاع الخاص في التنمية، ونقص موارد التمويل المحلي، ويتطلب الأمر البحث في الإطار المكنى عن موارد تمويل جديدة لسد منابع هذا الخلل، وتحقيق الاستقلال المالى، بينما تنخفض قيم هذا المؤشر في المحافظات التي تمتلك قاعدة اقتصادية جيدة، ويلعب القطاع الخاص دوراً أساسياً في عملية التنمية، ومن هنا تنخفض حجم الفجوة ما بين الانفاق والنتائج المحلى الاجمالى، كما يتضح فى محافظتى بورسعيد والسويس.

وقد انعكست هذه النتائج على متوسط نصيب الفرد من الانفاق الاستهلاكى، حيث يصل لأقصاه فى محافظة الوادى الجديد (١٢٢٣,٠ جنيه/فرد)، ويصل لأدناه فى محافظتى الجيزة (١٤٩,٠) والقاهرة (١٩٠,٣) - شكل رقم (١٢/٦).

شكل رقم (١٢/٦)

متوسط نصيب الفرد من الانفاق الاستهلاكى (بالجنيه) عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤



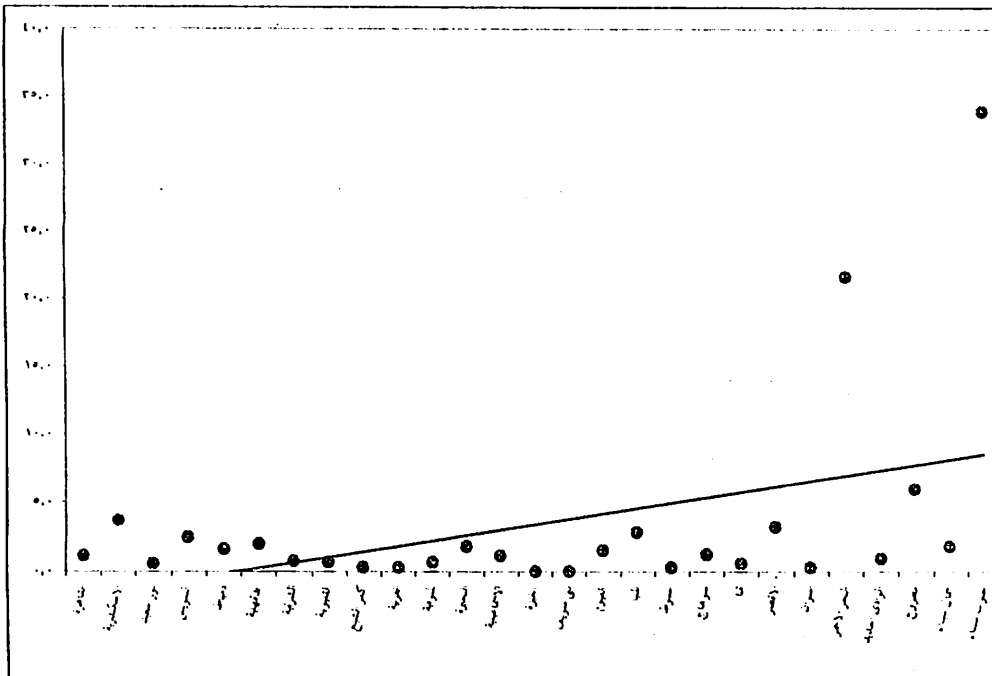
٥/٤/٦ موارد الصناديق الخاصة % من الإيرادات المحلية:

تعكس موارد الصناديق الخاصة قدرة المحليات على توليد الدخل، ومدى مساهمة القطاع الخاص فى جهود التنمية المحلية، وتهدف موارد هذه الصناديق إلى تنمية الموارد الذاتية، تعميق

المشاركة الشعبية فى التنمية وتحقيق قدر من الإستقلال المالى للمحليات وتحرير أجهزة الإدارة المحلية من الإجراءات الإدارية فى الصرف والإعتماد فى موازنه، وتهدف ايضاً إلى توفير السيولة المالية لإستكمال المشروعات الواردة بالخطه وفى تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة . وبدراسة نصيب موارد الصناديق الخاصة من الايرادات المحلية، اتضح أنها لاتتعدى ١,٥% من إجمالى الايرادات المحلية لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، كما تتباين قيم هذا المؤشر بين المحافظات كما يتضح من الشكل رقم (١٣/٦).

شكل رقم (١٣/٦)

موارد الصناديق الخاصة % من الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣



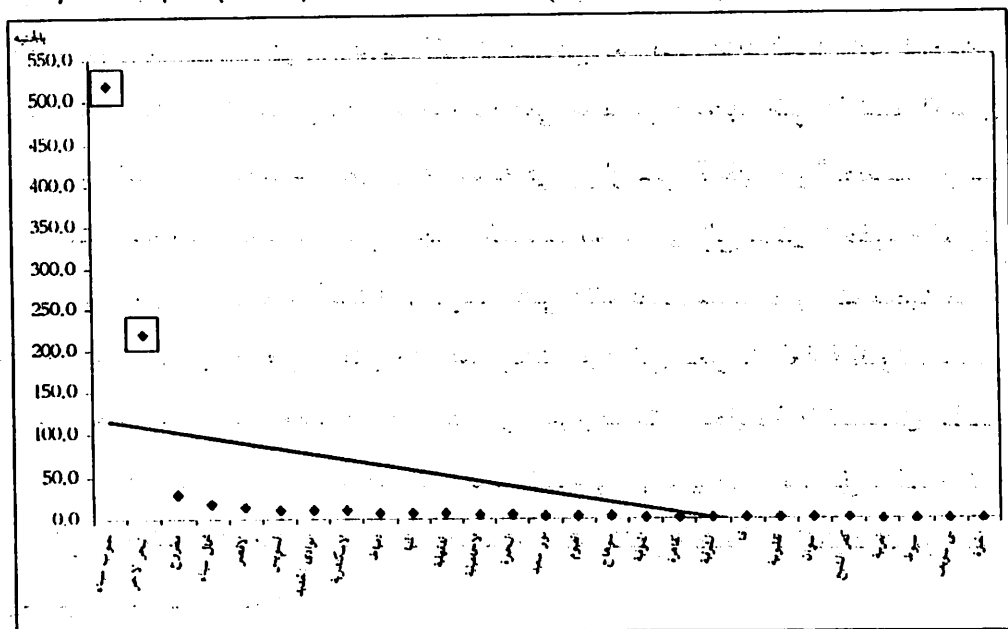
يتبين من الشكل السابق تباين قيم موارد الصناديق الخاصة كنسبة من الإيرادات المحلية بين المحافظات المصرية، وترتفع هذه النسبة في بعض المحافظات بسبب زيادة موارد التمويل المحلي، وخاصة في محافظتي جنوب سيناء والبحر الأحمر، حيث ترتفع قيم هذا المؤشر كنسبة من إجمالي الإيرادات المحلية لتتراوح بين ٣٣,٩، ٢١,٦% في كل منهما على الترتيب، بينما تنخفض قيم هذا المؤشر لتتراوح ما بين ٠,٢-٦% في باقي المحافظات، باستثناء محافظتي الجيزة وبني سويف حيث لا توجد موارد لهذه الصناديق بهما.

وقد انعكست هذه النتائج على متوسط نصيب الفرد من موارد الحسابات والصناديق الخاصة،

حيث يصل لأقصاه في محافظتي جنوب سيناء (٥٢٠,٣ جنيه/ فرد) والبحر الأحمر (٢١٩,٩ جنيه/ فرد)، ويصل لأدناه في محافظات الجيزة، بنى سويف، أسيوط والغربية حيث لا تتعدى قيمة هذا المؤشر الجنيه الواحد- شكل رقم (١٤/٦).

شكل رقم (١٤/٦)

متوسط نصيب الفرد من موارد الحسابات والصناديق الخاصة (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣



مما سبق يتضح أنه على الرغم من أن المشرع المصرى حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الانفاق الجارى للمحليات، سواء فى صورة ضرائب مباشرة وغير مباشرة، أو صورة أنصبة وحصص، أو شكل أنتاج سلعى وخدمى، أو تحويلات وحقوق ملكية، إلا أنه يلاحظ محدودية دور المحليات فى تكوين الموارد المالية الذاتية، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية ٩٣,٢% من إجمالى الإيرادات المحلية، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالإستقلال المالى الذى يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية. نخلص مما سبق بالنتائج التالية:

أ- عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلى: على الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد اعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلى، إلا أن الواقع يشير إلى مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب، حيث يتم تحديدها والإشراف على

تحصيلها مركزياً هي، وكذلك يتم تحديد حجم القروض والجهة التي سيتم الإقراض منها، فضلاً عن أنه لا توجد مؤسسة ائتمانية محددة لإقراض الوحدات المحلية، كما تضع القوانين بعض القيود على الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية.

ب- عدم وجود سلطة للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية: بالرغم من أن المشرع قد أعطى الحق للوحدات المحلية في إعداد موازنتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً ومحدوداً، ويتمثل ذلك في سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون، ثم يعرضونها على المجالس المحلية التي لا تملك التعديل فيها، ثم يتم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية، ممثلة في وزارتي المالية والتخطيط ومجلس الوزراء، تمهيداً لعرضها بعد ذلك على مجلس الشعب، مما يؤدي إلى تدخل الحكومة المركزية في إجراء تعديلات على الموازنات المحلية، ويترتب على ذلك عدم وجود موازنات محلية مستقلة - من الناحية الفعلية، ومن ثم، فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزانة العامة للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية في السنة المالية الجديدة. كما أن الموازنات المحلية لا تشمل على كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية، للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمراقق والخدمات فيها، ويترتب على هذه المشكلة تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية.

ج- عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكّنها من تنفيذ الموازنات المحلية: إذا كانت القيادات المحلية تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكّنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها، ليس من سلطة القيادات المحلية أن تنقل من بند إلى آخر من بنود الموازنة، دون الرجوع إلى وزارتي المالية والتخطيط والتنمية المحلية في مصر.

٥/٦ مدى مواءمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية :

لاشك أن اشتقاق مؤشرات لتطبيق اللامركزية فى المحافظات المصرية، قد يدعم من نجاح لامركزية التخطيط، ويتطلب ذلك البحث عن كافة الطاقات المتاحة والكامنة للمجتمع واستخدامها، وعلى رأس تلك الطاقات إمكانيات الوحدات الإقليمية والمحلية الذى يجب أن تنتبه الدولة إلى دورهما الفعال فى عملية التنمية، فالوحدات المركزية لا تستطيع بمفردها التخطيط واستغلال كافة الطاقات المنتشرة على صعيد المساحة الكلية لمصر والذى يقدر بحوالى مليون كيلو متر مربع. ولذلك يجب أن يعاد النظر فى صياغة الخطة بشكل جديد يخرجها من شكلها التقليدى الذى يتم الاهتمام فيه بالحسابات الكلية القومية لقصورها فى التعبير عن الإمكانيات والاحتياجات الحقيقية لكل سكان ومناطق المجتمع المصرى، إلى الأخذ فى الحسبان الحسابات الإقليمية والمحلية.

كما تساعد هذه المؤشرات على تصنيف المحافظات المصرية من حيث إمكانيات وحالة التنمية، وتحديد درجة اللامركزية، وكيفية ومتى تتحقق، ويفيد مثل هذا التصنيف، فى وضع أولويات التدخل وتوزيع الموارد على أساس الاحتياجات الفعلية للمحافظات وفق معايير موضوعية، والأخذ بيدها على طريق تطوير الموارد والقدرات المحلية والاعتماد على الذات.

وتتيح هذه المؤشرات فى صورتها النهائية فى صياغة رؤية تخطيطية تتعلق بتصنيف المحافظات حسب درجة التوجه نحو اللامركزية، من خلال ما تملكه من إمكانيات مستخدمة أو قابلة للاستخدام، علاوة على تقديم بعض المقترحات تتعلق بتوفير معايير لتوزيع الموارد على المحافظات، ومن ثم ترتيب كل محافظة تنازلياً من الأكثر إلى الأقل تطوراً، وقد أظهرت نتائج هذه المؤشرات وجود خللاً فى العلاقة ما بين السكان والمساحة، مما يتطلب ضرورة إعادة النظر فى التقسيم الإدارى الحالى للمحافظات المصرية، وبيان مدى صلاحية هذا التقسيم لتطبيق اللامركزية.

وتتيح المواءمة بين الإطار المكانية والمالية تحديد التوقيت المناسب لتطبيق اللامركزية، من خلال تحديد درجة اللامركزية بالمحافظات المصرية، وكيفية ومتى تتحقق، ويتطلب نجاح ذلك مايلى:

- التحديد الدقيق للأنشطة الاقتصادية داخل كل محافظة، للتعرف على الوضع الاقتصادي الراهن لكل محافظة .
 - امكانيات تنمية هذه الأنشطة في الوقت الراهن والمستقبل، بما يساهم في تشغيل الطاقات العاطلة، والعمل على حل أهم المشاكل والمعوقات التي تواجه هذه الأنشطة وتتسبب في تراجع انتاجها .
 - تحديد حجم الاستثمارات وأنواعها التي يمكن توزيعها على الأنشطة المختلفة داخل المحافظة وأيضاً بين المحافظات على ضوء مجموعة من المعايير والأهداف الخاصة بكل محافظة من محافظات وعلى المستوى القومي .
 - إعداد خريطة قومية لاعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية بحيث يتم توزيع هذه الأنشطة بين المحافظات على أساس القدرة التنافسية لكل محافظة .
 - تحديد مفصل للموارد والنفقات المالية للمحليات، ودور الحكومة المركزية كقناة لتمويل العجز المالي لكل محافظة (إعانات رأسمالية أو جارية) .
 - تحديد دور الحكومة المركزية والمحلية في رفع مستوى بعض الخدمات العامة كاللّعليم والصحة داخل كل محافظة، وتأثير ذلك على استهلاك القطاع العائلي وبالتالي على حجم دخله ومستوى رفاهيته مساهمة المجتمع المحلي بكل محافظة في الإيرادات العامة للدولة.
- واستناداً لما سبق يمكن اتخاذ القرار بتطبيق اللامركزية وما هو حجم هذا التطبيق ومراحله الزمنية المختلفة .

ومن أجل توظيف نتائج المؤشرات السابقة وإعطاءها طابعاً عملياً يفيد في بيان مدى قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية، وتحديد التوقيت المناسب لتطبيق اللامركزية، من خلال تحديد مستويات للامركزية، فقد تم تصنيف هذه المؤشرات إحصائياً إلى ثلاث فئات متساوية ومتدرجة تصاعدياً لأعلى، حيث أعطيت درجات لكل قسم، فالأعلى أعطى رقم (١)، والمتوسط رقم (٢) والأدنى رقم (٣).

ووفقاً لهذه الدرجات تم تحديد متوسط لمستوى المركزية بكل محافظة، على النحو التالي:

أ- القسم الأول - مدى ملائمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية :

يعكس هذا القسم مدى ملائمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية، من حيث قدرته على إتاحة الموارد الطبيعية والبشرية للاستخدام، كما يبين مدى قدرة هذه المحافظات على توليد الدخل من هذه الموارد، ومن ثم تحقيق الاستقلال المالى، كما يعكس هذا القسم حالة التشتت الموجودة بين السكان والمساحة على صعيد المساحة الكلية لمصر، لبيان قدرة المحافظة من حيث المساحة والتقسيم الإدارى الحالى على التوجه نحو اللامركزية، ويتضمن هذا القسم أيضاً بعض المؤشرات التى تعكس التفاوت الاجتماعى، وتلقى بظلالها على الجانب الاقتصادى، وهى تحدد بشكل كبير قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية، حيث تعكس قدرة المحافظات على توفير الخدمات، إضافة إلى ديمقراطية نظام الحكم المحلى.

وقد أظهرت قيم المؤشرات الخاصة بمدى مواءمة مستوى اللامركزية من ناحية الإطار المكانى أن هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل بورسعيد، دمياط، السويس، الإسماعيلية، الجيزة، جنوب سيناء، القاهرة والاسكندرية، حيث تتسم هذه المحافظات بمواءمة الإطار المكانى نحو تطبيق اللامركزية المالية، مما يساهم فى توفير الاستقلال المالى، أما باقى المحافظات فهى مؤهلة بدرجة متوسطة - جدول رقم (٤/٦).

جدول رقم (٤/٦)

مدى ملائمة الإطار المكناني لتطبيق اللامركزية

مستوى اللامركزية من ناحية الإطار المكان	الهيكلية	التنظيمية	التقنية	مدى ملائمة الإطار المكناني لتطبيق اللامركزية								
				الموارد الأخرى	الموارد الإنشائية والمالية	معدل الاعانة البيروقراطية	قدرة المورد على توليد الدخل من خلال التفاوت في تركيبة القوى العاملة			ملاحظة التقسيم	الزائمية بين السكان والمساحة	
							الزراعة	الصناعة	الخدمات			
١,١	٣	١	٣	١	١	١	١	١	٣	٣	٣	القاهرة
١,٢	٣	١	٣	١	١	١	٣	١	٣	٢	٢	الإسكندرية
١,٣	٢	١	١	١	١	١	١	١	٢	٢	١	بورسعيد
١,٤	٢	١	٣	١	١	١	٢	١	٣	١	١	السويس
١,٥	١	١	١	١	١	١	٢	١	٣	٢	٢	دمياط
١,٦	٢	٢	١	٢	٢	١	٢	٣	١	٢	٣	الدقهلية
١,٧	٣	٢	١	٢	٢	٣	٢	٣	١	٢	٣	الشرقية
١,٨	٢	٢	١	٢	٢	١	٣	١	٣	٣	٢	القليوبية
١,٩	١	٣	١	٢	٢	٢	٢	٣	١	٢	٢	كفر الشيخ
٢,١	٢	٢	٣	٢	٢	١	٢	٢	٢	٣	٢	الغربية
٢,٢	٢	٢	١	١	٢	٣	٢	٢	١	٣	٢	المنوفية
٢,٣	١	٣	٢	٢	٢	٣	٣	٢	١	٢	٢	البحيرة
٢,٤	٢	٢	١	١	١	١	٢	٢	٢	٢	١	الإسماعيلية
٢,٥	٢	٢	١	١	١	١	٢	١	٣	٢	١	الجيزة
٢,٦	٣	٣	١	٢	٢	٣	٣	٣	١	٢	١	بن سويف
٢,٧	٣	٣	١	٢	١	٣	٣	٢	١	٢	١	الفيوم
٢,٨	٣	٣	٣	٢	٢	٣	٣	٣	١	٢	١	المنيا
٢,٩	٣	٣	٢	٢	٢	٣	٣	٣	١	٢	١	سيوط
٢,١٠	٣	٣	١	٢	٢	٣	٣	٢	١	٢	٢	سوهاج
٢,١١	٣	٣	٣	٢	٢	٣	٢	٢	١	٢	٢	قنا
٢,١٢	٢	٢	٣	٢	١	٣	٢	٢	٢	٢	١	الأقصر
٢,١٣	٣	٢	٢	٢	١	٣	٢	٢	٢	٢	٢	شمال سيناء
٢,١٤	١	٢	٢	٢	١	٢	١	٢	٣	٣	٣	البحر الأحمر
١,١٥	٢	٢	٢	٢	١	١	١	٢	٢	٣	٣	شمال سيناء
٢,١٦	٣	٣	٢	٢	١	٣	٣	٢	١	٢	٢	شمال سيناء
٢,١٧	١	٢	٢	٢	١	١	١	٢	٣	٢	١	شمال سيناء

تم اعطاء درجات لتحديد مستوى اللامركزية : لامركزية قوية (١)، لامركزية متوسطة (٢)، لامركزية ضعيفة (٣)

يتبين مما سبق أنه يمكن التأكيد من الناحية التخطيطية أن حل إشكالية التنمية المتمثلة في التفاوت السكاني بين المحافظات والتمايز في إتاحة الخدمات والوصول لها بين المحافظات لا يمكن أن تتم إلا في ظل وجود مخطط يحدد مناطق وبؤر عديدة للنمو في إطار المساحة الكلية لمصر، يتم في إطارها النظر إلى العلاقة بين التجمعات السكانية للمحافظات واقتراح استحداث أو دمج تجمعات سكانية ومراكز خدمات لتحقيق التوافق الوظيفي فيما بينها وتحقيق المساواة في إتاحة الخدمات العامة، مما يعني أن التخطيط المحلي على مستوى المحافظة الواحدة لا يمكن تحميله لوحده مسؤولية التخطيط المكاني ومعالجة مثل هذه التشوهات في التكامل الوظيفي بين التجمعات السكانية داخل المحافظة، بالإضافة إلى أن بعض المحافظات لا تمثل الامكان التنموي الكافي لإنشاء مراكز تجمعات خدمية جديدة قادرة على التطور والتوسع والتمكن من المساهمة في توليد الدخل المحلي، ومن ثم التمتع بالاستدامة وبالقدرة على الجذب السكاني وتحقيق التوازن المكاني المطلوب منها.

يعني ذلك، أن التخطيط في ضوء اللامركزية على مستوى المحافظة الواحدة لا يمكن تحميله لوحده مسؤولية التخطيط المكاني ومعالجة مثل هذه التشوهات في التكامل الوظيفي بين التجمعات السكانية داخل المحافظة، بالإضافة إلى أن البعض من المحافظات لا تمتلك الامكان التنموي الكافي لإنشاء مراكز تجمعات خدمية جديدة قادرة على التطور والتوسع والتمكن من المساهمة في توليد الدخل المحلي، ومن ثم التمتع بالاستدامة وبالقدرة على الجذب السكاني وتحقيق التوازن المكاني المطلوب منها.

ب - القسم الثاني - مدى ملائمة الإطار المالي للامركزية :

تعكس مؤشرات هذا الإطار الأداء الاقتصادي للمحافظات المصرية لبيان قدرتها على توليد الدخل المحلي والنهوض بدخل الفرد، مما يدعم من اللامركزية المالية. وقد أظهرت قيم هذه المؤشرات - جدول رقم (٥/٦) أن هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل السويس، القاهرة، الإسكندرية، البحيرة، المنيا، البحر الأحمر، مطروح وجنوب سيناء، حيث تنسم هذه المحافظات بموائمة الإطار المالي نحو تطبيق اللامركزية، مما يساهم في توفير الاستقلالي المالي، أما باقي المحافظات فهي مؤهلة بدرجة متوسطة.

جدول رقم (٥/٦)
مدى ملائمة الإطار المالي لتطبيق اللامركزية

مستوى اللامركزية	مدى ملائمة الإطار المالي لتطبيق اللامركزية													
	الاتفاق المحلي % من حصة الاتفاق العامة	الاتفاق % من الناتج المحلي الإجمالي	نقل % من الإيرادات المحلية	الاتفاق (الإيرادات محلية % من الناتج الإجمالي)	الإيرادات السيادية % من الإيرادات المحلية	مصادر العصافى المحلية % من الإيرادات المحلية	التحويلات المركزية % من الإيرادات المحلية	الإيرادات المحلية % من حصة الإيرادات المحلية	مخصص للرود من الحمل المحلي بالجنية	مخصص للرود من مصادر المحلي بالجنية	مخصص للرود من مخصصات والصناديق الحامصة بالجنية	مخصص للرود من مخصصات الاتفاق الإستراتيجية بالجنية	مخصص للرود من مخصصات الاتفاق بالجنية	مخصص للرود من مخصصات الاتفاق بالجنية
١.١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣	٢	١	١	١	١	١	٢	١	١	١	١	١	١	١
١.٤	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٥	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٦	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٧	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٨	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٩	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٠	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٢	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٣	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٤	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٥	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٦	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٧	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٨	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.١٩	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٠	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٢	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٣	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٤	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٥	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٦	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٧	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٨	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٢٩	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٠	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٢	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٣	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٤	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٥	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٦	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٧	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٨	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٣٩	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٠	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٢	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٣	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٤	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٥	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٦	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٧	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٨	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٤٩	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١
١.٥٠	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١	١

يتبين من العرض السابق لمدى مؤائمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية من ناحية الإطار المكانى والمالى أن هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل السويس، جنوب سيناء، بورسعيد، البحر الأحمر، الإسماعيلية، الجيزة والقاهرة، حيث تتسم هذه المحافظات بمؤائمة الإطار المكانى والمالى، بالإضافة إلى مؤائمة الإطار الاجتماعى والسياسى نحو تطبيق اللامركزية، أما باقى المحافظات فهى مؤهلة بدرجة متوسطة.

الفصل السابع
التوجهات والرؤى المستقبلية
لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية

٧- التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية

ان التوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة فى مصر لم يعد مجرد امانى ينشدها البعض او مجرد توجهات ورؤى نظرية يروج لها البعض الآخر، بل هي حقيقة واقعة، يقف وراءها ويدعمها توجه سياسي عام ترجم فى صورة خطط وبرامج حكومية واجبة التنفيذ. وهو ما يعكس حقيقة ملموسة مفادها ان اللامركزية المالية اصبحت امراً غير بعيد المنال وان هناك جهوداً مضاعفة يجب ان تبذل فى سبيل استغلال هذا المناخ المواتي لتفعيل اللامركزية، وتوسيع نطاقها، وترجمة ما ورد فى خطط وبرامج الحكومة الى انجازات ملموسة تساعد على المضي قدماً نحو منح الوحدات المحلية مزيد من السلطات والامكانيات لتعميق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة.

وفى هذا الاطار فان هناك مجموعة من التوجهات والرؤى المستقبلية التي يمكن ان تساهم فى نجاح الجهود المبذولة لتحقيق مزيد من اللامركزية المالية وهي:

١/٧ توجهات عامة:

ينبغي النظر إلى اللامركزية بشكل شامل ومتكامل، فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات دون سلطات وليست سلطات دون تمكين مالى كما أنها ليست إعطاء المجالس الشعبية المحلية مزيد من السلطات دون تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية بعيداً عن الأهواء الشخصية وفوق كل ذلك فإنها إرادة سياسية وقناعة شخصية، وتحقيق ذلك يتطلب بذل الكثير من الجهود، على النحو التالى:

❖ ضرورة وجود استراتيجية واضحة للتنمية، تساهم فى الحد من التفاوتات الإقليمية وتساعد على إزالة مواطن الخلل فى سوء توزيع الموارد والخدمات مركزياً ومحلياً، ورسم السياسات للاقتصاد الكلي لتتويع مصادر النمو وتوفير البنية اللازمة للتمكن من تنفيذ تلك السياسات على المستويين الوطني والمحلي.

❖ اعادة هيكلة البنية التنظيمية والادارية وبناء القدرات وتقسيم الادوار بين الفواعل الاساسية فى المجتمع، والتحقق من الشفافية والمساءلة ، وتفعيل عملية المشاركة.

❖ الاهتمام بالتنمية البشرية للإنسان المصري، مع التركيز على البعد التعليمي والثقافي، بهدف تعظيم القيم الاجتماعية والدينية التي تحث على تعزيز احترام الذات والثقة بالنفس كي يترسخ الحس بالانتماء، وتربيته على فهم مهارات التواصل والقدرة على حل المشكلات والتسلح بالقدرات التي يتطلبها عصر المعرفة والمعلومات، ومن ثم ضمان مشاركته الفعالة في عملية التطوير المحلي.

٢/٧ توجهات في مجال التمويل المحلي

يستدعي نجاح لامركزية التخطيط بالمحافظات المصرية البحث عن كافة الطاقات المتاحة والكامنة للمجتمع واستخدامها، وعلى رأس تلك الطاقات إمكانيات الوحدات الإقليمية والمحلية الذي يجب أن تنتبه الدولة إلى دورهما الفعال في عملية التنمية، فالوحدات المركزية لا تستطيع بمفردها التخطيط واستغلال كافة الطاقات المنتشرة على صعيد المساحة الكلية لمصر والذي يقدر بحوالي مليون كيلو متر مربع. ولذلك يجب أن يعاد النظر في صياغة الخطة بشكل جديد يخرجها من شكلها التقليدي الذي يتم الاهتمام فيه بالحسابات الكلية القومية لقصورها في التعبير عن الإمكانيات والاحتياجات الحقيقية لكل سكان ومناطق المجتمع المصري، إلى الأخذ في الحسبان الحسابات الإقليمية والمحلية، وفي هذا الصدد يقترح الآتي:

❖ ضرورة العمل المستقبلي في اطار ايجاد نوع من التوازن بين اللامركزية المالية والادارية والسياسية، فمقدار النجاح الذي يمكن تحقيقه للوصول الى مزيد من اللامركزية المالية مرتبط الى حد كبير بدرجة اللامركزية الادارية التي امكن تحقيقها ومستوى السلطات المفوضة للسلطات المحلية والادوار الرقابية الممنوحة لها، كذلك درجة اللامركزية السياسية وتفعيل الادوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية^(١٠٧).

❖ توفير البيئة القانونية والمؤسسية التي تساعد على نجاح تطبيق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة، وذلك من خلال العمل على سرعة اصدار القانون الجديد للادارة المحلية، وفي هذا الاطار لابد من التاكيد على ضرورة وجود رؤية واضحة وشاملة للنظام المحلي المصري في ظل التطورات

العالمية والمحلية المعاصرة وبما يتناسب مع البيئة المحلية والطبيعة الخاصة لكثير من الوحدات المحلية.

❖ تمكين الوحدات المحلية من فرض بعض الضرائب والرسوم والاعفاء منها، مع التحديد الواضح للضرائب والرسوم التي تخص الحكومة المركزية، وتلك التي تخص الوحدات المحلية، وتخصيص نسب متزايدة من الضرائب المركزية مثل الضريبة الموحدة، والضرائب على الثروة مثل رسم الأيلولة الخاصة بالشركات، وكذلك الرسوم التي تحصل عند تسجيل عقود البيع والشراء والعقارات والأراضي التي تقع في دائرة الوحدة المحلية.

❖ رفع كفاءة الأجهزة المالية المحلية وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين بها .

❖ قيام الوحدات المحلية بالبحث بصفة مستمرة عن المصادر المتجددة للموارد الذاتية، ولكي يظهر التمويل المحلي في صورته الحقيقية في الموازنة يجب إعادة النظر في توزيع الموارد، مع الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة وزيادتها بالقدر الذي يقلل من الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية وتحقيق العدالة الاجتماعية. وتتمثل مقترحات دعم مصادر التمويل المحلي في النقاط التالية^(١٠٨):

■ العمل على تأكيد دور المحليات في اعداد الموازنات والهياكل المالية المحلية الأخرى وتنفيذها ومتابعتها للوصول الى المستوى الذي يسمح بتدعيم مواردها والانفاق منها وفق البرامج ومعدلات الاداء المقررة، مع دراسة امكانية تطوير اللوائح المالية ونظم العمل بها بما يكفل تحقيق ذلك.

■ إعادة تنظيم جميع الصناديق الخاصة والحسابات المستقلة وتطوير لوائحها المالية بما يكفل التنسيق والتكامل بينها، والسماح للمحليات بايداع جانب من ارصدة الصناديق والحسابات الخاصة بالبنوك التجارية للاستفادة من عائد استثمار تلك الودائع، مع دراسة امكانية تحويل بعض الحسابات الخاصة الى شركات متخصصة كل في مجالها بكل محافظة، بحيث تتولى هذه الشركات الاعمال الموكلة ادائها لهذه الحسابات الخاصة على ان يتولى القطاع الخاص ادارة تلك الشركات ويقتصر دور المحليات على التوجيه والرقابة.

■ اضافة حصيلة التصرف في الاراضي القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة والاراضي المتاخمة الصحراوية والمستصلحة والممتدة لمسافة ٥ كيلو متر الى الموارد المحلية سواء قامت المحافظة بالاستصلاح او عهدت به الى الغير مع التاكيد على ضرورة تحديد نصيب المحافظة في العائد من حصيلة بيع الاراضي المستصلحة الواقعة خارج الزمام في حدود ٢٥% طبقاً لقانون الادارة المحلية.

■ منح الوحدات المحلية حرية اكبر في عقد قروض خاصة بها لتنفيذ مشروعاتها الاستثمارية بالتنسيق مع الخطة العامة للدولة والموازنة، وبإشراف البنك المركزي، وذلك بضمان عائد المشروعات التي تطلب القروض من اجلها، بناءً على دراسات الجدوى الاقتصادية بالمحليات، وحفز البنوك التجارية والمتخصصة على الدخول بالمشاركة في مشروعات الوحدات المحلية للاستفادة من الاستثمار المباشر بدلاً من فوائد القروض، على ان تلتزم الوحدات المحلية بسداد هذه القروض.

■ تحدد الوعية التي يجوز فرض رسوم محلية عليها وبيان الحدود القصوى لتلك الرسوم في حالة فرضها في اطار تاكيد مبدأ صلاحية الوحدات المحلية في تحديد رسوم واسعار الخدمات العامة التي تقدمها المرافق المحلية في نطاق كل وحدة بما يتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

❖ العمل على تنظيم الاستفادة من الجهود الذاتية المختلفة داخل الوحدات المحلية والتي تلعب دوراً حيوياً في تمويل التنمية المحلية، حيث لا تتحقق الاستفادة الكاملة من تلك الجهود في كثير من الاحيان نتيجة لبعثرتها وعدم تنظيمها، ولتحقيق الفائدة المرجوة من هذه الجهود، فإنه يجب تنظيمها من خلال وضع خطة للجهود الذاتية لتمويل مشروعات التنمية التي لا تستطيع الموازنات المحلية أن تمويلها، والعمل على اختيار آلية مناسبة لذلك.

❖ ضرورة توافر نظم معلومات تضمن تخصيص وتوزيع المشروعات التنموية بالوحدات المحلية على أسس موضوعية وليس على أسس شخصية أو سياسية.

٣/٧ توجهات في مجال التشريعات الخاصة بالموارد المحلية :

يتطلب زيادة الموارد المالية على المستوى المحلى في مصر ضرورة إحداث تعديل

تشريعى غير تقليدى فى شأن الموارد المحلية، يراعى فيه تعديل علاقه القانونيه والتنظيميه التى تربط بين المحليات والحكومه المركزيه، فى ظل عمليه التحرر الإقتصادى، ويواكب التطورات السياسيه والاقتصاديه والاجتماعيه على المستويين القومى والإقليمى، وان يساهم هذا التشريع فى تعميق اللامركزية الإدارية والمالية، وذلك فى إطار الدستور الحالى ونصوصه التى تحكم أى توجه تشريعى قادم؛ مع العلم بأن نصوص الدستور الحالى هى نصوص تقدميه مرنة تتيح إصدار قانون يستطيع أن يلبى كل الإحتياجات والآمال والتطلعات لإداره محليه قادرة على قياده محافظات مصر ومدنها وقرائها لغد افضل، وذلك فى الإطار الدستورى حيث يحكم أى قانون يصدر للإداره المحليه أو أى تعديل فى القانون الحالى النصوص الحالية فى الدستور وهى المواد ١٦١، ١٦٢ و ١٦٣، وفى هذا الصدد يقترح الآتى:

١/٣/٧ تعديل تشريعى للموارد المحلية:

يتطلب التوجه نحو اللامركزية أن تحصل الوحدات المحليه على كافه الموارد ذات الطابع المحلى وذلك لتنمية مواردها الذاتيه، وهو ما يتطلب إعاده النظر فى جميع انواع الضرائب والرسوم التى تحصلها (الحكومه المركزيه) بحيث يخصص للوحدات المحليه حصيله كافه الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى والتى تؤول حصيلتها حالياً إلى الحكومه المركزيه، وتحقيق هذا التوجه يتطلب إحداث تعيل تشريعى للموارد المحلية، بما يساعد على:

✽ السماح للوحدات المحليه بالحصول على نسب متزايدة من الضرائب المركزيه، مثل الضرائب على الدخل (أرباح تجاريه وصناعيه - ضريبه كسب العمل والمهن الحره)، الضرائب على الثروه مثل رسم الأيلوله الخاصه بالتركات، وكذلك الرسوم التى تحصل عند تسجيل عقود البيع والشراء والعقارات والأراضى التى تقع فى دائرتها، كما يجب تخصيص نسبه متغيره من ضريبه المبيعات.

✽ إعطاء المرونة اللازمه للمحليات لزياده الحصيله من الرسوم التى تفرض على الأنشطة المحليه، حيث أن الموارد من الأنشطة المحليه فى تزايد، وأن لكل محافظه أو وحده محليه ميزه نسبيه وتنافسيه فى أنشطه محليه معينه يمكن تعظيم وتعبئه المزيد من الموارد منها، ولكن القوانين القواعد المعمول بها لاتسمح بذلك فى الوقت الحاضر.

- ❖ تحديد أنواع ونسب التمويل التي تتكون منها إعانه سد العجز للمحليات، وإدراجها بصفقتها المباشره بموازنات المحافظات والنظر فى زيادة هذه النسب حتى لاتكون الإعانه من الحكومه المركزيه فى أضيق الحدود.
- ❖ العمل على منح الوحدات المحليه الفرصه للحصول على إيرادات مديريات الخدمات التى ألت إلى الإداره المحليه مثل التربيه والتعليم والصحه والشئون الاجتماعيه والإسكان والزراعه، حيث أن نقل الإعتمادات الخاصه بالإيرادات فيه تصحيح للوضع القائم، الذى يقتصر على نقل إعتمادات المصروفات دون الإيرادات.
- ❖ مراعاة التنسيق بين التشريعات التى تصدر بشأن فرض ضرائب جديده أو تقرير إعفاء من ضرائب قائمه، ومدى تأثير هذه التشريعات على حصيله الموارد المتوقعه للمحليات.
- ❖ تحديد الأوعيه التى يجوز فرض رسوم محليه عليها، على أن يبين القانون الحدود القصوى لتلك الرسوم فى إطار تأكيد حق الوحدات المحليه فى رسوم الأسعار الخاصه بالخدمات العامه التى تقدمها المرافق المحليه فى نطاق كل وحده دون الرجوع للسلطه المركزيه.
- ❖ إضافه موارد جديده للوحدات المحليه مثل : أثمان الأراضى والمحاجر الواقعه فى نطاق المحافظه، مقابل تحسين الأراضى الزراعيه نتيجه إدخال تحسينات مثل رصف الطرق وغيره، مساهمات الشركات العامه والخاصه فى تمويل خدمات اجتماعيه وبنويه، وتحديد نسب من حصيله الدوله عن السلع الإستخراجيه مثل البترول لتكون حصيله مشتركه بين المحافظات - وكذلك نسبه من ضريبه المبيعات.
- ❖ إنشاء شبكه معلومات للإداره المحليه فى المحافظات لكى تقوم بالتعرف على القدرات الماليه لكل مجتمع محلى وتنميه موارده .
- ❖ العمل على تأكيد دور المحليات فى شأن إعداد الموازنات المحليه والهيكل الماليه المحليه وتنفيذها ومتابعتها للوصول الى مستوى دعم مواردها.
- ❖ تطوير الإدارات الماليه على أن تكون إدارات مستقله بالمحليات تقوم بربط وتحصيل الضريبه وهو ما يدعو إلى إعداد الكوادر الفنيه فى هذا الشأن حيث أن هذا الجهاز سوف يساعد المحليات على الاستقلال فى التحصيل والربط والصرف بمعرفه الحكومه المركزيه.
- ❖ إشترك المحافظات فى إنشاء هيئه تمويل للإستثمارات المحليه تكون مهمتها الإقراض فى حدود وشروط مشروعات يحددها المجلس الأعلى للإداره المحليه بناء على إقتراح المجالس الشعييه.

✻ إعادة تنظيم صناديق الحسابات الخاصة وتطوير لوائحها ، ودراسة إمكانيه تحويلها إلى شركات متخصصة فى مجالاتها بكل محافظه - حتى يكون لها نظمها وحساباتها وعمالها - ويسهل التعرف على سبل تصرفها وعوائدها وعدم إستخدام عائداتها فى الأمور الترفيهيه فى المحافظات كما يحدث بل يتم تطوير اعمالها فى خدمه الأغراض المخصصه فقط .

٢/٣/٧ النواحي الإداريه فى قانون الإداره المحليه:

بالإضافة إلى التعديلات التشريعية المطلوب إحداثها لتطوير الموارد المحليه، يتطلب الأمر إحداث تعديلات إداريه تتضمن الآتى:

- استقلال القيادات المحليه عن السلطه المركزيه فى القانون الحالى للإداره المحليه على النحو التالى :

✻ أن قيادات الإدارة المحليه - المحافظ ورؤساء المدن والأحياء^(١٠٩) - المهيمنين على إتخاذ القرارات وتصريف الشئون وإداره العمل هم أتباع السلطه المركزيه ينفذون سياساتها فى إطار الخطه والتعليمات السياديه المتدرجه فى الرئاسة بين الأعلى والأدنى ، ولاشأن لها بإتخاذ قراراً مستقلاً بدون الرجوع للقيادات، أو فى الإطار العام المسموح به فى إطار الخطه والموازنه العامه والسياسه العامه للدولة. ولأجل أن يكون هنا روح خلاقه للتنميه المحليه والإداره المحليه لابد من الإستقلال عن السلطه المركزيه فى شأن إتخاذ القرار المحلى - وهو مايعنى إما منحه السلطات القانونيه الإستقلاليه اللامركزيه الكامله لإتخاذ القرار فى إطار واقعه المطلوب فى إداره شئون المجتمع المحلى - أو أن يكون شغل هذا المنصب بالإنتخاب والتصعيد من الشعب المحلى وأبناء الوحدات المحليه - وهو أمر متبع فى العديد من دول العالم المتقدم ، حيث أن أبناء الاقليم أولى بإدارة شئونهم وهم الأقدر والأكفاء فى هذه الناحيه .

- المجالس الشعبيه المحليه:

✻ المجالس الشعبيه المحليه هى مجالس شعبيه محليه منتخبه بطريقه أو بأخرى محدوده السلطات وهى أقرب إلى المنزوعه السلطات خاصه فى الشئون الماليه، هى عباره عن

مجالس شعبية كثيفة العدد لا تقوم إلا بالاجتماعات وإجراء حوارات حول الأمور المحلية دون الإنتهاء إلى قرار يمكن أن يكون قابل للتنفيذ، وهذه البرلمانات الشعبية لم تقدم شيئاً للإدارة المحلية على مدى خمسين عاماً مضت تقريباً سوى أنها مجرد واجهه سياسيه . ولذلك لابد من أن يكون المجلس الشعبى مجلساً تنفيذياً مصغراً لايزيد عن خمسة فى القرى ولايزيد عن ١٥ أو ٢٠ فى المحافظات - وعشره فى المدن، وأن يقتصر التقسيم الإدارى للأقاليم على التقسيم الثلاثى فقط - محافظات - مدن - قرى، وأن يكون المجلس المصغر المذكور - مجلساً تنفيذياً منتخباً يتولى بنفسه إدارة العمل فى الإقليم على شكل مجلس إدارة يتخذ القرارات ويقوم بتنفيذها من خلال عمال الإدارة المحلية التنفيذيين.

✱ أن يتولى رئيس هذا المجلس التنفيذى المصغر المنتخب عمده الأقليم أورااسته - فى صوره محافظ - أو رئيس مدينه أو رئيس قريه - ليكون الرجل التنفيذى الأول.

✱ لايجب أن يكون هناك مايسمى بمجلس شعبى أو برلمان شعبى فهذا لايشكل نظام إدارى - بل يشكل مكلمات معوقه للعمل والتنمية والتطوير داخل الإدارة المحلية ولاجدوى من ورائها.

✱ أن يتولى هذا المجلس إدارة شئون الأقليم بكلياته ويكون مسئولاً عن كل مايتعلق بإدارة موارده وتنميتها وتطويرها.

✱ تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالإننتخاب المباشر ونقل السلطة تدريجياً إلى المجالس الشعبية، إختيار رؤساء ووكلاء المجالس الشعبية بطريق الإنتخاب من بين الأعضاء وتفعيل دور الرقابة الشعبية بإعاده حق الإستجواب لأعضاء المجلس الشعبى المحلى. كما أنه لابد من وجود رقابة حقيقية لهذه المجالس على الأجهزة التنفيذية بالمحافظات حتى لاتكون مجالس للتوصيات والاستشارات فقط.

- الاهتمام بتدريب الطاقات البشرية العامله فى المحليات تدريباً وافياً ويجب أن يتضمن التشريع الجديد وجوب التدريب وإجتيازه كشرط للترقيه، ويتطلب ذلك إنشاء كادر خاص لقيادات الإدارة المحلية، يتناسب مع الأعباء التى يقومون بها، وذلك لرفع مستوى معيشتهم وحفظ كرامتهم الوظيفية.

- حث الوزراء على إعطاء المحافظين تفويضات أوسع فى التصرف داخل محافظاتهم مما يحدث التوازن المطلوب:

- إعطاء سلطات أوسع للمحافظين فى المجالين المالى والإدارى بحيث يستطيع كل محافظ أن يتصرف فى الموارد المتاحة له وفقاً لأولويات إحتياجات السكان .
- منح المحافظين سلطات وزيرى المالية والتخطيط فى الموازننتين الجارية والاستثمارية، لتحقيق المرونة اللازمة فى إستحداث البنود، والنقل من احدهما للأخرى، لضمان سرعة الإنجاز فى إطار تبنى القانون تمكين المحليات من تملك مواردها، إضافة الى دعم اللامركزية.

لاشك أن الإسراع فى إصدار قانون جديد للإدارة المحلية، قد يساهم فى تحقيق الآتى:

- ❖ يمكن المحافظات من تملك مواردها بصورة تدريجية بمنحها الاستقلال المالى وتحديد نسب لها من موارد الدولة بمعرفة مجلس الوزراء بحيث يترك لها تحديد اولويات تنفيذ المشروعات فى ضوء خطة التنمية المحلية لكل محافظة .
- ❖ تمكين الوحدات المحلية من فرض الضرائب والرسوم والتحديد الواضح للضرائب والرسوم التى تخص الحكومة المركزية وتلك التى تخص الوحدات المحلية وإعطاء حرية للأخيرة فى فرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها.

٤/٧ خاتمة:

تعد عملية اللامركزية جزء أساسى من عملية السعي إلى ضمان دور فاعل وهام للحكومات المحلية فى ميدان تسيير الشؤون المحلية، مما قد يظهر الحاجة إلى البحث عن مصادر دخل محلية جديدة ومستدامة، كما يعد نقل مسؤولية تقديم الخدمات من الحكومة المركزية إلى المستويات المحلية من أهم الأسباب الدافعة إلى اللامركزية، بهدف تحسين الكفاءة والفعالية العامة من خلال إتاحة الفرصة أمام المحليات لتحسين تجاوبها ومساءلتها وأدائها فى ميدان استحداث الخدمات وتقديمها.. وقد يصعب على بعض المحافظات، خاصة الريفية توفير مستوى ملائم من الخدمات، باعتبار أن مصادر التمويل الذاتى محدودة مقارنة بالمحافظات الحضرية، وقد يتطلب الأمر فرض ضرائب جديدة مما قد يسهم فى توفير مصدرا هاما للدخل المتأتى من "ضريبة خاصة" للحكومات المحلية.

ويتطلب الأمر منح سلطات أكبر للوحدات المحلية في إدارة موازنتها المحلية، وأن يكون لكل وحدة محلية موازنة مستقلة يتم إعدادها واعتمادها على المستوى المحلي، دون حاجة إلى إدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة، وبما يؤدي إلى ترحيل الفائض في الموازنة من سنة لأخرى. وهنا يجب أن تقتصر علاقة الوحدات المحلية بالموازنة العامة للدولة على ما يخصص لها من إعانات، لمواجهة ما تفرضه سياسات الدولة من أعباء لا تكفي بصدها الموارد الذاتية المحلية. ويجب أيضاً إعطاء السلطات للقيادات المحلية، بما يمكنها من النقل بين بنود الموازنة، ومن ثم زيادة درجة رشد استخدام الموارد المالية المخصصة للمشروعات المختلفة.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى البحث عن موارد متجددة للدخل، بما يضمن التمويل الملائم للمسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتق المحليات، ويتطلب الأمر اتخاذ بعض القرارات والإجراءات فيما يتعلق بمصادر الدخل التي يجب توافرها للاستخدام الخالص من جانب المحليات، والمصادر التي يتم تقاسمها مع باقى المحافظات، فى حالة إقامة مشروعات مشتركة أو استغلال جزء من الموارد الطبيعية المشتركة. وقد يلعب الدخل المتمثل فى المنح وغيرها من التحويلات بين الحكومات دورا كبيرا فى تمويل المحليات. لكن ضمان الاستقلالية الضريبية الفعلية للمحليات يحتم أن تتأنى نسبة كبيرة من دخلها الإجمالي من "دخلها الخاص"، أي أن تتحكم فيه. وتعد الضرائب المحلية مصدرا هاما للدخل المتأنى من مصادر محلية.

وقد أوضحت دراسة الوضع الاقتصادى للمحليات، أن هناك ضعف شديد فى الموارد الذاتية للمحافظات الأمر الذى أدى إلى اعتمادها بشكل كبير على تمويل استخداماتها الجارية من خلال الإعانة السيادية، أو القروض من بنك الاستثمار لتمويل استخداماتها الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية . لذا فلا بد من تقوم كل محافظة باعداد خطة خاصة بها لتنمية مواردها من خلال تنمية الأنشطة الانتاجية والخدمية فيها، كما يتطلب الأمر اعادة النظر فى الادارى الحالى للمحافظات. ويتطلب الأمر ضرورة العمل على:

- إرساء قواعد المعلومات المطلوبة للتنفيذ السليم لنظام مالى لامركزى ناضج، وتعد هذه المرحلة حجر الزاوية فى أى نظام يتسم باتساع رقعة اللامركزية المالية.
- التحديد الدقيق للأنشطة الاقتصادية داخل كل محافظة، للتعرف على الوضع الاقتصادى الراهن لكل محافظة، امكانيات تنمية هذه الأنشطة فى الوقت الراهن والمستقبل، بما يساهم

فى تشغىل الطاقات العاطلة، والعمل على حل أهم المشاكل والمعوقات التى تواجه هذه الأنشطة وتتسبب فى تراجع انتاجها .

- تحديد حجم الاستثمارات وأنواعها التى يمكن توزيعها على الأنشطة المختلفة داخل المحافظة وأيضاً بين المحافظات على ضوء مجموعة من المعايير والأهداف الخاصة بكل محافظة من محافظات وعلى المستوى القومى .
- إعداد خريطة قومية لإعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية بحيث يتم توزيع هذه الأنشطة بين المحافظات على أساس القدرة التنافسية لكل محافظة .
- تحديد دور الحكومة المركزية والمحلية فى رفع مستوى بعض الخدمات العامة كالتعليم والصحة داخل كل محافظة، وتأثير ذلك على استهلاك القطاع العائلى وبالتالي على حجم دخله ومستوى رفاهيته مساهمة المجتمع المحلى بكل محافظة فى الإيرادات العامة للدولة.

194

الملخص

ساعد علي تعزيز التوجه نحو اللامركزية تداعي وسقوط الأنظمة الشمولية مما أدى إلي إثارة التساؤل حول الدور المركزي للدولة والمطالبة بعوائد أكثر مردودية وكفاءة لبرامج الإنفاق العام، وبتقديم مستويات أفضل في توفير وإنتاج الخدمات العامة وبعد أن اقتنعت الجماهير بأن المركزية لا تؤدي إلا إلي هدر الموارد واستنزافها وعدم إيصالها إلي الفئات الاجتماعية المستهدفة في حين أن اللامركزية ، إذا ما تم إحكام تطبيقاتها وإخضاعها إلي الرقابة الشعبية، تصبح الإطار والطريقة الأفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى إلي طموحات المواطنين المحليين، ويحقق مردوداً اجتماعياً وفردياً مجزياً . والقرارات المركزية غالباً ما كانت قاصرة وبعيدة عن تلبية حاجات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة .

إن تطبيق اللامركزية، يعمل علي تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم ، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم ،كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ، في إطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات . وتهدف هذه الدراسة إلي التعرف علي مفهوم وملامح وأسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدي أهميتها في عملية التنمية المحلية . وإلي التعرف علي الوضع المالي والاقتصادي الراهن للمحافظات من حيث حجم الإيرادات والنفقات وحجم الأصول المالية والرأسمالية وحجم الإعانات أو التحويلات بين الحكومة المركزية والمحليات وتحديد دور الدولة المالي والاقتصادي من خلال مساهمتها سواء من الناحية المالية (التحويلات السيادية أو الرأسمالية) أو من الناحية الاقتصادية من خلال التعرف علي الأنشطة والإمكانيات في كل محافظة . وذلك حتى يمكن التعرف علي الامكانيات الذاتية علي مستوي كل محافظة وحجم المساعدات التي تحتاجها حتى يمكنها الاستمرار في عملية التنمية .

وتقوم اللامركزية علي مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والمحافظات والتجمعات السكانية المختلفة وهي بذلك تعني أن هناك تنازلاً من الحكومة المركزية نتيجة رغبة صادقة لها - لصالح المجتمع - عن بعض سلطاتها لوحدات إدارية أدنى في المستوي التنظيمي (الوحدات المحلية) .

وللامركزية أشكال مختلفة :اللامركزية الإدارية ، اللامركزية السياسية، اللامركزية المالية . ويقصد باللامركزية المالية أن يتم إعطاء سلطة اتخاذ قرارات الإنفاق، وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية، حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية . ويمكن للامركزية المالية أن تساعد علي تحفيز المنافسة التي تؤدي إلي تقديم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة .

- اللامركزية ... لماذا ؟

تكمن الأسباب الرئيسية للتوجه للامركزية في ثورة المعلومات وانتشار وسائل الاتصال والثورة التكنولوجية وسياسات الإصلاح الاقتصادي والخصخصة التي لم تأت بالنمو الاقتصادي المنشود والرفاهة الموعودة ، كما أن القرارات المركزية كانت بعيدة عن حاجات ومشكلات السكان مما ترتب عليه عديد من المشكلات : ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية ، عدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة ، ارتفاع كثافة العمل وأعبائه علي موظفي الحكومة المركزية، عدم إمكانية الأخذ في الاعتبار كافة ظروف وتطلعات السكان في المحليات عند وضع السياسات وفشل كثير من خطط التنمية الإقليمية .

وللامركزية العديد من المزايا والفوائد التي تتمثل في تحقيق تنمية إقليمية متوازنة ، وزيادة كفاءة توظيف واستخدام الموارد ، أكثر استجابة لأولويات السكان فيما يتعلق باحتياجاتهم ، تسمح للمحليات بدور تخطيطي وفي وضع الأهداف المحلية وهو مايعطي المحليات فرصة لمشاركة السكان في إدارة شئونهم المحلية ولحل مشاكلهم بكفاءة أكثر .

- التجارب الدولية في اللامركزية المالية :

ودراسة تجارب وخبرات بعض الدول (٢ دولة) في مجال اللامركزية المالية، مكن من إظهار آليات التطبيق، والتعرف علي الإيجابيات والسلبيات والمعوقات التي تواجه التنفيذ ، حتي يمكن الوصول لتصور أمثل لكيفية ومراحل تحقيق اللامركزية المالية في مصر، وتجنب التحديات التي تواجهها .

ومن أجل تحقيق ذلك تم دراسة هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية ودور كل من الحكومة المركزية والمحليات في رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات ومسؤوليات الإنفاق في كل من الحكومات المركزية والمحلية .

يتضح من دراسة تجارب اللامركزية المالية في كل من الدول النامية والفيدرالية المتقدمة ما يلي :

- عدم كفاية الإيرادات المحلية لتغطية التكاليف المترتبة علي تقديم الخدمات وعدم قدرة المحليات علي تحصيل نسبة جيدة مما يجب عليها تحصيله من موارد كرسوم للخدمات المقدمة، وعدم توفر مصادر إيرادات ذاتية كافية للحكومات المحلية .
- انحصرت مصادر إيرادات الحكومات المحلية في مختلف الدول التي مارست اللامركزية المالية في الضرائب، والرسوم والتعريفات التي تفرض بصورة مباشرة علي القيم الاجارية والأماكن العامة والشركات والخدمات المختلفة وغيرها . وتزيد عليها في بعض البلدان الغرامات والهبات والمواريث وبعض الضرائب علي السلع . أما في النظم الفيدرالية فإن الولايات لها سيطرة كاملة علي مواردها ، ولها سلطة فرض الضرائب والرسوم .
- عدم كفاءة المؤسسات المالية في معظم الحكومات المحلية .
- عدم تطوير الإطار التشريعي والسياسات بما يتوافق مع إعداد الموازنات المحلية بإجراءات سليمة ومساعدة .
- هيمنة الحكومة المركزية في الغالب علي معظم مصادر الإيرادات ، مما يكبل الحكومات المحلية ولا يمكنها من اداء مهامها بكفاءة وفاعلية .
- تلعب التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية (الإعانات) دوراً في سد الفجوة بين الإيرادات المحلية والنفقات .
- ابتلاع الأجور والمرتبات للنسبة العظمي من ميزانيات الحكومة المحلية في الدول النامية مما ينعكس علي إنخفاض كفاءة تقديم الخدمات .
- عدم تمتع الحكومات المحلية بدرجة من الكفاءة تمكنها من تحديد أولويات الإنفاق وفقاً للاحتياجات المحلية .
- معظم الدول تخصص جزء من إيرادات الحكومة المركزية لكل إقليم لتغطية الفرق ما بين التكلفة وإيرادات الضرائب المحصلة وتكون في صورة إعانات . وفي كندا تحرص الحكومة علي تحقيق التوازن بين الأقاليم وذلك ب، تقدم مدفوعات للأقاليم الأفقر ، أما في أمريكا فلا يحدث أي تحويلات حيث لا يوجد عدم توازن إيرادية .

- كلما كان نظام اللامركزية المالية حديثاً ولم يرسخ بعد كلما ارتفعت النسبة الموجهة من النفقات علي الأجور والمرتببات .
- كلما كان النظام له أسس راسخة في اللامركزية المالية كلما ارتفعت النسبة الموجهة إلي تحسين مستويات الرفاهة والنفقات الاستثمارية .
- كلما ارتفع نصيب الحكومات المحلية من الميزانيات أو من إجمالي الناتج المحلي ، كلما زادت قدرة هذه الحكومات علي أداء مسؤولياتها بكفاءة أكبر .

مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية في ظل قوانين الإدارة المحلية في مصر:

- وقد مكن دراسة الجوانب الفقهية بصفة عامة وقوانين الإدارة المحلية بصفة خاصة من معرفة أسس التمويل المحلي والموارد المالية للإدارة المحلية في مصر .
- ١- الاعتمادات المدرجة للوحدات المحلية في الموازنة العامة للدولة وتشمل :
 - الإيرادات الجارية السيادية (الضرائب ، الرسوم ذات الصلة المحلية ، الضريبة علي الأطنان ، علي المباني ، علي الملاهي ، السيارات ٠٠٠) .
 - الإيرادات الرأسمالية (المبيعات من المخازن، بيع الأراضي) والإيرادات التحويلية الرأسمالية(أقساط محصلة، قروض مستحقة) بالإضافة إلي القروض .
 - الإعانة الحكومية المركزية : الجزء الأكبر من إيرادات الوحدات المحلية يتمثل في الإعانة الحكومية .
 - ٢- موارد الحسابات والصناديق الخاصة .
 - ٣- القروض والتبرعات .
 - ٤- الجهود الذاتية .
- ويتم الإنفاق في مجالات رئيسية هي الأجور والنفقات الجارية والاستثمارات والتحويلات الرأسمالية .
- باستعراض قوانين الإدارة المحلية في شأن الموارد نجد أن ما أتاحه المشرع المصري لا يمثل إلا الحد الأدنى من الموارد المحلية التي من المفترض تحصيلها وتتضمن ضريبة الأطنان ، رسوم السيارات بالإضافة إلي الهبات والإعانات وباستبعاد الإعانات والهبات نجد أن الموارد السابقة لا تمثل حقيقة موارد المحليات ، فقد احتفظت السلطة المركزية بالموارد السيادية التي

يتحتم تحصيلها من المحافظات والوحدات المحلية (الضريبة العامة علي الدخل ، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ضريبة المبيعات ٠٠٠) ونجد أن المشرع المصري لم يترك إلا القشور من الموارد للإدارات المحلية وغالبها رسوم مقابل خدمة تؤدي ، قد تأخذ في تكلفتها نصف الرسوم كما أن المشرع المصري قد قام بإلغاء ما يعرف بالموارد المشتركة وموارد الصادرات والواردات.

ويتضح مما سبق أن دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية ما زال محدوداً جداً . وهو ما يعكس عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي . كما أنه من الواضح مركزية فرض وتحصيل الرسوم والضرائب (الحكومة هي التي تحدد أسعارها) وأوعيتها وتقوم بتحصيلها .

وقوانين الإدارة المحلية تضمنت حق الوحدات المحلية في إعداد موازاناتها إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً فهناك فجوة بين خطط واحتياجات الوحدات المحلية وبين الموازنات المحلية فهي لا تشمل علي كل الاعتمادات التي تتطلبها الوحدات المحلية للوفاء باحتياجاتها وهو ما يؤدي إلي تعثر كثير من المشروعات لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية . والمحافظات تجهل ما يخصص من موارد في الموازنة الجديدة . بالإضافة إلي عدم وجود سلطة للقيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات (عدم القدرة علي النقل من بند إلي آخر إلا بموافقة وزير التخطيط والمالية) .

أهم ملامح اللامركزية في مصر (مع التركيز علي اللامركزية المالية) :

- أقر الدستور مبدأ نقل السلطة (المركزية) إلي المحليات تدريجياً ، إلا أنه لم يشير إلي معني ونطاق والإطار الزمني لهذه التدريجية ، بل ولم تفعل القوانين المنظمة للمحليات هذا من بعده .
- يكفل الدستور دوراً واضحاً للمجالس الشعبية في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة علي أوجه النشاط المختلفة في المحليات . إلا أن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس علي النحو المرغوب فيه ، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها

الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة ، وإصدار التوصيات .

يعتبر كل من برنامج شروق للتنمية الريفية وبرنامج الخطة العاجلة ، من أهم البرامج التي تم تنفيذها خلال الفترة الماضية واستهدفت تحقيق نوع من اللامركزية في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية حتى تتماشى مع متطلبات ورغبات المجتمع المحلي من جهة ، والظروف الاقتصادية والاجتماعية لهذا المجتمع من جهة أخرى .

• إلا أن برنامج شروق واجهته صعوبات جمة في سعيه لتحقيق درجة من اللامركزية المالية التي ننشدها

- يولي الحزب الوطني اهتماماً كبيراً بقضية تطوير الإدارة المحلية . ويرى أهمية التوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية ، وضرورة تفعيل دور المحليات في التخطيط للتنمية وإعداد الموازنة ، وفي تنفيذها وتفعيل الأدوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية .
- كما تضمنت خطة وزارة التنمية المحلية مجموعة من البرامج يتناول إحداها تطوير المجتمعات المحلية بالاعتماد علي اتجاهين متلازمين هما اللامركزية والمشاركة .
- وقد أعطت الخطة العامة للدولة للمحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة ، كما تضمنت تفويض بعض اختصاصات وزير المالية وسلطاته المالية للمحافظين وتفويضهم في تحريك الاعتمادات من بند إلي آخر .
- ستكون للمحافظات حرية توجيه جملة الاستثمارات المعتمدة لكل محافظة ، والتي تم الاسترشاد في تحديدها بنسبة سكان المحافظة ، ومستوي مؤشرات التنمية البشرية مما يعكس احتياجات المحافظة من المشروعات المحلية .

معوقات تنفيذ اللامركزية المالية في مصر :

- أ - عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي : علي الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، إلا أن الواقع يشير إلي مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب، حيث يتم تحديدها والإشراف علي تحصيلها مركزياً، وكذلك يتم تحديد حجم القروض والجهة التي سيتم

الإقتراض منها، فضلاً عن أنه لا توجد مؤسسة ائتمانية محددة لإقراض الوحدات المحلية، كما تضع القوانين بعض القيود علي الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية . وبالتالي لا تتمتع الوحدات المحلية بالاستقلالية المالية .

ب - عدم وجود سلطة للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية : بالرغم من أن المشرع قد أعطي الحق للوحدات المحلية في إعداد موازاناتها ، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً ومحدوداً ، ويتمثل ذلك في سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية ، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون ، ثم يعرضونها علي المجالس المحلية التي لا تملك التعديل فيها ، ثم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية ، ممثلة في وزارتي المالية والتخطيط ومجلس الوزراء ، تمهيداً لعرضها بعد ذلك علي مجلس الشعب ، مما يؤدي إلي تدخل الحكومة المركزية في إجراء تعديلات علي الموازنات المحلية ، ويترتب علي ذلك عدم وجود موازنات محلية مستقلة - من الناحية الفعلية ، ومن ثم ، فإن فائض هذه الموازنات يعود إلي الخزانة العامة للدولة ، وليس إلي الموازنات المحلية في السنة المالية الجديدة . كما أن الموازنات المحلية لا تشمل علي كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها ، ويترتب علي هذه المشكلة تعثر تنفيذ بعض المشروعات ، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلي الوحدات المحلية .

ج - عدم وجود سلطات فعلية لدي القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية : إذا كانت القيادات المحلية لا تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية ، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها ، ليس من سلطة القيادات المحلية أن تنقل من بند إلي آخر من بنود الموازنة ، دون الرجوع إلي وزارتي المالية والتخطيط والتنمية المحلية في مصر مما يؤدي إلي تعطيل إنجاز المشروعات وهذا بالإضافة إلي جهل المحافظات ما يخصص لها من موارد في الموازنات

د - عدم توافر سلطات كافية لدي المحافظين ، تدخل الحكومة المركزية في شئون الإدارة المحلية ، عدم إمتلاك المحافظ سلطة الإنفاق وتوجيه الاعتمادات المالية إلا عن طريق الصناديق التي تعاني أصلاً من نقص الموارد .

المحلي ، أي أن معظم مصادر التمويل في المحافظات تأتي من الحكومة المركزية ، وأن ١٤% فقط تأتي من مصادر التمويل الأخرى للمحليات . وتصل هذه الإعانة في بعض المحافظات إلى ٩٥% .

مما سبق يتضح أنه علي الرغم من أن المشرع المصري حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الإنفاق الجاري للمحليات، سواء في صورة ضرائب مباشرة وغير مباشرة ، أو صورة أنصبة وحصص، أو شكل إنتاج سلعى وخدمى، أو تحويلات وحقوق ملكية، إلا أن مصادر التمويل الذاتي لم تسد إلا نسبة ضئيلة من الإنفاق الجاري لم تزد عن ١٤% ، مما يضطر الحكومة المركزية إلي سد العجز في الإنفاق الجاري للمحليات عن طريق الإعانة السيادية الجارية.

٤ - وتستحوذ القروض من بنك الاستثمار القومي علي نحو ٢٦ مليار جنيه من إجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية، بنسبة ٦٨.٢% ، يليها قروض من مصادر أخرى، في حين ساهمت الحسابات والصناديق الخاصة بحوالي ٣.٠ مليار جنيه بنسبة ٩% .

ونجد هذا الوضع أيضاً سائداً علي مستوى المحافظات ولكن بصورة أكثر حدة فقد بلغت نسبة القروض من بنك الاستثمار من إجمالي مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية في محافظتي كفر الشيخ وبور سعيد ٩٣% ، ٩٢% علي التوالي .

٥ - وتعتبر القروض من بنك الاستثمار القومي من أهم مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية، حيث استأثرت بحوالي ٧٧% من إجمالي هذه المصادر يليها موارد الصناديق والحسابات الخاصة بنسبة ١٨% .

٦ - ينقسم الإنفاق الجاري إلي استخدامات جارية وحقوق ملكية وتحويلات جارية وقد بلغت الأرقام الخاصة بهم ٢٠.٦ مليار جنيه ، ٧٠٠ مليون جنيه ، و ١.٤ مليار جنيه علي التوالي . وقد حظي بند الأجور بحوالي ٨٠.٧% من إجمالي الإنفاق الجاري علي مستوى إجمالي المحافظات، يليه بند المستلزمات بنسبة ١٢.٥% . واستأثر بند الأجور علي ٨٦.٤% من إجمالي الاستخدامات الجارية، وقد بلغت هذه النسبة ٩٤.٢% ، ٩٠.٧% في محافظتي القاهرة والمنوفية .

٧ - إن الموارد المالية الجارية الناتجة عن إدارة المحليات للمرافق أو ريع ما يمتلكه وكذلك الرسوم المحلية بالإضافة إلي إيجار وأرباح المشروعات الإنتاجية الممولة من حساب

الخدمات والتنمية المحلية - هذا النوع من الموارد يمثل نحو (٨٠%) من إجمالي الموارد المحلية المتاحة ، وهي في تناقص مستمر .

الحسابات الإقليمية الاقتصادية مدخل للتحليل الاقتصادي للامركزية

- الحسابات الإقليمية الاقتصادية هي أحد الأدوات التي يمكن من خلالها تحديد أهم المتغيرات الاقتصادية على مستوى كل محافظة والتي تتمثل في الإنتاج، الناتج، الاستهلاك الخاص ، الاستهلاك الحكومي ، الادخار ، الاستثمار ... الخ . بما يمكن من تحديد مدى إمكانية المحافظة في تحقيق أهدافها الإقليمية . ومن ثم تقدير مدى مساهمته في التنمية الاقتصادية على المستوى القومي .
- وتتمثل أهمية هذه الحسابات أيضاً، بما تمده من بيانات ومعلومات على مستوى كل محافظة، عند إعداد خطة التنمية الإقليمية وخصوصاً عند تحديد الوضع الوظيفي لكل قطاع داخل المحافظة مما يساعد في وضع الأولويات عند إعداد خطط التمويل والاستثمار ، أيضاً تساعد هذه الحسابات بما توفره من بيانات عن حجم الاستهلاك على مستوى كل محافظة في قياس الوزن النسبي لمجموعات الاستهلاك المختلفة وحساب مرونة الاستهلاك ، التنبؤ بالأنشطة الاقتصادية التي يمكن توطنتها في المحافظة .
- كما تستخدم بيانات هذه الحسابات كأساس لقياس مستوى الرفاهة والنمو بين المحافظات المختلفة، وكأداة للمقارنة فيما بينها ، بالإضافة إلى مساهمتها في الدراسات التي تهتم بأهم المشاكل التي تعاني منها المحافظات مما يسهل على متخذ القرار من وضع الحلول الملائمة لمواجهتها كما أنها تعتبر أهم الركائز التي تعتمد عليها خطط التنمية الإقليمية وخصوصاً فيما يتعلق بتوطين المشروعات المختلفة في أقاليم الدولة ، وبما يتناسب مع المزايا التنافسية للمواقع التي تنشأ بها للوصول إلى النمو الاقليمي المتوازن نسبياً .
- تمكن من معرفة حجم الخلل الموجود في سياسة الاتفاق الحكومي بين محافظات مصر، وما يسفر عنه من زيادة حدة التفاوت بين المحافظات اقتصادياً واجتماعياً .
- تحديد مدى التوازن بين إيرادات ومصروفات كل محافظة، وحجم الفائض أو العجز الذي تحققه كل محافظة في مصر .
- تقدير حجم مدخرات وصافي الاقتراض أو الإقراض .

- يشكل إعداد هذه الحسابات نقطة الانطلاق لإعداد جداول المدخلات والمخرجات على مستوى كل محافظة .
- وتمكن من تتبع اثر تدفقات السلع والخدمات داخل النظام الاقتصادى من منتجها إلى مستهلكها النهائيين داخل كل محافظة (الإنفاق استهلاكى، الإنتاج ، القيمة المضافة ، الدخل الأولى ، الدخل المتاح التصرف فيه ، الادخار ، الاستثمار ، صافى الإقراض / صافى الاقتراض) اثر التحويلات الجارية والرأسمالية من الحكومة المركزية للحكومة المحلية على الادخار وصافى الإقراض / صافى الاقتراض .

ومن تحليل الحسابات الإقليمية اتضحت النتائج التالية :

- بلغ الإنفاق الاستهلاكى حوالى ٢٠ مليار جنيه .
- حقق الإنتاج حوالى ٢٠٦ مليار جنيه على مستوى اجمالى المحافظات، بينما حققت القيمة المضافة حوالى ١٧٨ مليار جنيه بنسبة ٦٨% من الإنتاج .
- حقق الدخل الأولى على مستوى اجمالى المحافظات ٦٤٣ر٤ مليون جنيه
- حقق الدخل المتاح التصرف فيه حوالى ٢٠ مليار جنيه عام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ على مستوى اجمالى المحافظات .
- حققت اجمالى المحافظات ادخار سالب مقداره ٤٠ مليون جنيه . وجاءت محافظة الوادى الجديد على قائمة المحافظات التى ساهمت بمعظم هذا الإدخار السالب بحوالى ٣٩ر٩ مليون جنيه .
- حققت اجمالى المحافظات صافى اقتراض بلغ حوالى ٣٥ مليار جنيه وقد حققت محافظات الدقهلية، الإسكندرية، البحيرة، الجيزة، الشرقية، المنيا حوالى ١١ مليار جنيه صافى اقتراض بنسبة ٣٢% من اجمالى صافى الاقتراض على مستوى المحافظات .

وأوضحت دراسة الوضع الاقتصادى للمحليات، أن هناك ضعف شديد فى الموارد الذاتية للمحافظات الأمر الذى أدى إلى اعتمادها بشكل كبير على تمويل استخداماتها الجارية من خلال الإعانة السيادية، أو القروض من بنك الاستثمار . لذا فلا بد من أن تقوم كل محافظة بإعداد خطة خاصة بها لتنمية مواردها من خلال تنمية الأنشطة الإنتاجية والخدمية فيها، كما يتطلب الأمر إعادة النظر فى التقسيم الإدارى الحالى للمحافظات .

مؤشرات اللامركزية فى مصر

تم الاعتماد على مجموعة من المؤشرات لقياس درجة اللامركزية فى المحافظات المصرية ومدى قدرتها على تطبيق اللامركزية المالية . واستندت فى ذلك على ٣ مجموعات من المؤشرات:

- مؤشرات لبيان مدى ملاءمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية: يتناول هذا النموذج الموارد المتاحة للاستخدام، (السكان، المساحة، القوى العاملة، التقسيم الإدارى) بهدف تحديد مدى قدرة هذه المحافظات على توليد الدخل، وقدراتها على التوجه نحو اللامركزية.
- مؤشرات تعكس الإطار المالى للامركزية: وتعتمد على:
 - نسبة الانفاق / الإيراد المحلى إلى الانفاق / الناتج الاجمالى المحلى لكل محافظة،
 - الإيرادات السيادية إلى جملة الإيرادات المحلية، ومتوسط نصيب الفرد منها.
 - الإيرادات المحلية من الضرائب % من جملة الإيرادات المحلية،
 - حصة التحويلات المالية المركزية إلى جملة الإيرادات المحلية،
 - نسبة الانفاق المحلى إلى الناتج الاجمالى المحلى لكل محافظة، ومتوسط نصيب الفرد من الانفاق الاستهلاكى.
 - موارد الصناديق الخاصة، ومتوسط نصيب الفرد من الصناديق الخاصة.
- مؤشرات تعكس بعض الجوانب الأخرى اللازمة لدعم اللامركزية ويتضمن هذا النموذج المؤشرات الاجتماعية حيث تعكس قدرة المحافظة على توفير الخدمات بالكم والكيف وقدرة السكان على المشاركة .

أولا : مدى ملاءمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية

تحديد مدى صلاحية التقسيم الإدارى الحالى لتحقيق اللامركزية فى المحافظات المصرية، وما تملكه كل محافظة من موارد حقيقية تساعد على تحقيق قدر من الموارد المالية، كما يتضمن دراسة العلاقة بين المساحة وحجم السكان، بالإضافة إلى قياس التفاوتات السكانية بين المحافظات، ودراسة التفاوت فى هيكل قوة العمل للتعرف على القوى المنتجة من السكان .

بدراسة خريطة التقسيم الإدارة للمحافظات يلاحظ أنه يفتقد القدرة على القيام بوظيفته التنموية، ومن ثم قدرته على تدبير موارد مالية ذاتية، تمكنه من تحقيق اللامركزية، حيث توجد بعض مظاهر الخلل فى التقسيم

* التقسيم الإداري الحالي للمحافظات المصرية لا يمكنها من القيام بوظيفتها التنموية في حالة تطبيق اللامركزية، نظراً لصغر مساحة الكثير من المحافظات وقصور الطاقة الاستيعابية لها، كما أن القليل منها ذات المساحة الشاسعة ليس بها سكان أو أنشطة للانتقال إليها .
وينعكس الخلل في التقسيم الإداري للمحافظات المصرية بدوره على تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي وتحقيق الاستقلال المالي، وبدراسة إمكانيات المحافظات من حيث الموارد الأرضية والمائية يتضح أن المحافظات الحضرية (القاهرة، الإسكندرية، بور سعيد والسويس)، تمتلك العديد من الموارد التي تساهم في وجود مصادر عديدة للدخل المحلي، مما يحقق لها الاستقلال المالي ويدعم من توجهها إلى اللامركزية .

يتبين مما سبق وجود تباين في مساحة المحافظات المصرية ، ينعكس بدوره على ما تملكه إمكانيات هذه المحافظات من الموارد الطبيعية والبشرية، مما يعنى أن غالبية المحافظات المصرية - خاصة محافظات الوجه البحرى والحدود - لن تتمكن من تحقيق اللامركزية المالية إلا بعد إعادة ترسيم الحدود بين المحافظات، بحيث يحقق هذا التقسيم قدراً من الموارد ، مما يمكنها من تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي، وتحقيق الاستقلال المالي .

وقد انعكس هذا الخلل بدوره على تركيبة القوى العاملة ، حيث تتكدس غالبيتها في قطاع الخدمات، وتصل بالمعدل إلى نحو ٤٦ % من اجمالي قوة العمل على المستوى القومي .
ترتفع نسبة قوة العمل إلى اجمالي السكان في المحافظات الحضرية (٣١٣ %) ، خاصة بور سعيد (٣٥٢ %) ، وتتنخفض في محافظات الوجه القبلى على ٢٦١ % ، وتبلغ أقل قيمة لها في محافظة قنا (٢٢٨ %) .

ثانياً : الجوانب الأخرى التي تدعم الإطار المكانى للامركزية:

تتضمن بعض المؤشرات التي تعكس قدرة المحافظات على توفير الخدمات بالكم والكيف، المطلوب إضافة إلى ديمقراطية نظام الحكم المحلي ، وتبنى الانتخاب الحر كأسلوب لتشكيل المجالس الشعبية.

ويتضح من جميع المؤشرات المستخدمة على مستوى كل المحافظات أن الخدمات لا تقدم بالكفاءة المطلوبة .

ثالثاً : مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية

- نسبة الإنفاق / الإيرادات المحلية إلى الإنفاق / الناتج الإجمالى المحلى لكل محافظة
اجمالى ما ينفق على بند الأجور والمرتبات يمثل نحو ٨٠,٧% من جملة الإيرادات المحلية خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ .
ويمثل الإنفاق المحلى حوالى ١٠,٩% من اجمالى الإنفاق العام، حيث يصل لأدناه فى القاهرة ٤,٢% كما يمثل الإنفاق المحلى حوالى ٤٤,٢% من الناتج المحلى الاجمالى ، ويتباين حجم هذا الإنفاق ما بين ٢٣,١% فى محافظة بورسعيد و ٥٨,٨% فى مدينة الأقصر .
ترتفع نسبة الإنفاق إلى الإيراد المحلى كنسبة من الإنفاق إلى الناتج المحلى الاجمالى لتصل إلى حوالى ٤٨,٧% على المستوى القومى .
- الإيرادات من الضرائب والإعانات السيادية كنسبة من جملة الإيرادات المحلية:
تشير البيانات إلى انخفاض نصيب الإيرادات المحلية من الضرائب إلى نحو ٢,١% من جملة الإيرادات المحلية على المستوى القومى ، كما يتضح أيضاً أن الإعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى المحليات لتمويل العجز الجارى فى ميزانيتها التى بلغت حوالى ١٨,٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، تمثل نحو ٨٥,٨% من اجمالى مصادر التمويل المحلى ، أى أن معظم مصادر تمويل المحليات يتم عن طريق الحكومة المركزية ، ترتفع قيم هذا المؤشر لتصل لأقصاها فى الوادى الجديد (٩٥,١%)، الشرقية (٩٣,٧%) .
- التحويلات المالية المركزية كنسبة من جملة الإيرادات المحلية:
تغطى الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية نحو ٦,٨% من نفقات الإدارة المحلية، ويتطلب ذلك تدخل الحكومة المركزية لسد الفجوة بين الإيرادات والنفقات، وقد أدى ذلك على ارتفاع نسبة التحويلات المالية المركزية إلى المحليات إلى نحو ٩٣,٢% من جملة الإيرادات المحلية على المستوى القومى .
وبصفة عامة يتسم نظام توزيع التحويلات المركزية على الوحدات المحلية بعدم الشفافية ، حيث لا توجد معايير معلنة أو محددة قانوناً يتم على أساسها توزيع هذه

التحويلات- باستثناء بعض العوامل التي تبدو حاسمة مثل عدد السكان والعجز المالى على المستوى المحلى .

نسبة الإنفاق المحلى إلى الناتج المحلى الاجمالى : تصل نسبة الإنفاق المحلى إلى الناتج المحلى الاجمالى إلى نحو ٤٤٢% على المستوى القومى .

• موارد الصناديق الخاصة % من الإيرادات المحلية:

بدراسة نصيب موارد الصناديق الخاصة من الإيرادات المحلية، اتضح أنها لا تتعدى ١% من إجمالى الإيرادات المحلية .

مما سبق يتضح أنه على الرغم من أن المشرع المصرى حدد مصادر أنواع مختلفة لتمويل الاتفاق الجارى للمحليات، سواء فى صورة ضرائب مباشرة وغير مباشرة، أو صورة أنصبه وحصص ، أو شكل انتاج سلعى وخدمى ، أو تحويلات وحقوق ملكية ، إلا أنه يلاحظ محدودية دور المحليات فى تكوين الموارد المالية الذاتية ، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية ٩٣٢% من اجمالى الإيرادات المحلية ، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المالى الذى يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية .

• مدى مؤانمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية:

أظهرت قيم الدليل الخاص بمدى مؤانمة مستوى اللامركزية من ناحية الإطار المكانى أن هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل بور سعيد، دمياط، السويس، الإسماعيلية، الجيزة، جنوب سيناء، القاهرة والإسكندرية .

وبالنسبة لمدى ملائمة الإطار المالى، هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل السويس، القاهرة، الإسكندرية، البحيرة، المنيا، البحر الأحمر، مطروح وجنوب سيناء، حيث تتسم هذه المحافظات بمؤانمة الإطار المالى نحو تطبيق اللامركزية .

وبصفة عامة فقد أظهرت المؤشرات الاجمالية أن هناك بعض المحافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية، تشمل بور سعيد، السويس، جنوب سيناء، الجيزة، القاهرة، الإسكندرية، والإسماعيلية، حيث تتسم هذه المحافظات بمؤانمة الإطار المكانى

والمالى، بالإضافة إلى موائمة الإطار الاجتماعى والسياسى نحو تطبيق اللامركزية، أما
باقى المحافظات فهى مؤهلة بدرجة متوسطة .

- التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية
- هناك مجموعة من التوجهات والرؤى المستقبلية التى يمكن أن تساهم فى نجاح
الجهود المبذولة لتحقيق مزيد من اللامركزية المالية وهى:
- إيجاد نوع من التوازن بين اللامركزية الإدارية والمالية والسياسة .
- توفير البيئة القانونية والمؤسسية التى تساعد على نجاح اللامركزية المالية .
- التمكين المالى للوحدات المحلية (فرض الضرائب والرسوم وتحديد أوعيتها) ومنحها حرية
فى عقد القروض .
- تعديل تشريعى يتيح للوحدات المحلية زيادة مواردها المالية
- استقلال القيادات المحلية عن الحكومة المركزية .
- لابد أن تكون المجالس الشعبية منتخبة لا يزيد عدد أعضائها عن ١٥ فى المحافظة وأن
تتولى إدارة الوحدة المحلية .
- الاهتمام بتدريب الطاقات البشرية العاملة فى المحليات .
- إعطاء المحافظين سلطات أوسع فى المجالين المالى والإداري بحيث يستطيع كل محافظ أن
يتصرف فى الموارد المتاحة له وفقا لاحتياجات السكان .
- منح المحافظين سلطات وزيرى المالية والتخطيط فى الموازناتين الجارية والاستثمارية
لتحقيق المرونة اللازمة فى استحداث البنود والنقل من أحدهما للأخرى لضمان سرعة
الإنجاز .
- الإسراع فى إصدار قانون جديد للإدارة المحلية .
- إعادة تقسيم الحيز المصرى وتعديل الحدود الإدارية .

• الخاتمة

تعد عملية اللامركزية جزء أساسى من عملية السعى إلى ضمان دور فاعل وهام
للحكومات المحلية فى ميدان تسيير الشؤون المحلية، مما قد يظهر الحاجة إلى البحث عن مصادر
دخل محلية جديدة ومستدامة ، كما يعد نقل مسئولية تقديم الخدمات من الحكومة المركزية على
المستويات المحلية من أهم الأسباب الدافعة على اللامركزية ، بهدف تحسين الكفاءة والفعالية

العامه من خلال إتاحة الفرصة أمام المحليات لتحسين تجاوبها ومساءلتها وأدائها فى ميدان استحداث الخدمات وتقديمها . . وقد يصعب على بعض المحافظات ، خاصة الريفية توفير مستوى ملائم من الخدمات ، باعتبار أن مصادر التمويل الذاتى محدودة مقارنة بالمحافظات الحضرية .

ينبغي النظر إلى اللامركزية بشكل شامل ومتكامل، فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات دون سلطات وليست سلطات دون تمكين مالى كما أنها ليست إعطاء المجالس الشعبية المحلية مزيد من السلطات دون تهيئة البيئة المناسبة التى تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية بعيداً عن الأهواء الشخصية وفوق كل ذلك فإنها إرادة سياسية وقناعة شخصية، وتحقيق ذلك يتطلب بذل الكثير من المجهودات .

ويتطلب الأمر منح سلطات أكبر للوحدات المحلية فى إدارة موازاناتها المحلية، وأن يكون لكل وحدة محلية موازنة مستقلة يتم إعدادها واعتمادها على المستوى المحلى، دون حاجة إلى إدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة، وبما يؤدي إلى ترحيل الفائض فى الموازنة من سنة لأخرى . وهنا يجب أن تقتصر علاقة الوحدات المحلية بالموازنة العامة للدولة على ما يخصص لها من إعانات، لمواجهة ما تفرضه سياسات الدولة من أعباء لا تكفى بصدها الموارد الذاتية المحلية . ويجب أيضاً إعطاء السلطات للقيادات المحلية، بما يمكنها من النقل بين بنود الموازنة، ومن ثم زياد درجة رشد استخدام الموارد المالية المخصصة للمشروعات المختلفة .

ومن هنا تبرز الحاجة إلى البحث عن موارد محددة للدخل، بما يضمن التمويل الملائم للمسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتق المحليات، ويتطلب الأمر اتخاذ بعض القرارات والإجراءات فيما يتعلق بمصادر الدخل التى يجب توافرها للاستخدام الخالص من جانب المحليات، والمصادر التى يتم تقديمها مع باقى المحافظات، فى حالة إقامة مشروعات مشتركة أو استغلال جزء من الموارد الطبيعية المشتركة . وقد يلعب الدخل المتمثل فى المنح وغيرها من التحويلات بين الحكومات دوراً كبيراً فى تمويل المحليات . لكن ضمان الاستقلالية الضريبية الفعلية للمحليات يحتم أن تتأتى نسبة كبيرة من دخلها الإجمالى من " دخلها الخاص "، أى أن تتحكم فيه . وتعد الضرائب المحلية مصدراً هاماً للدخل المتأتى من مصادر محلية .

يتطلب زيادة الموارد المالية على المستوى المحلى فى مصر ضرورة إحداث تعديل

تشريعى غير تقليدى فى شأن الموارد المحلية، يراعى فيه تعديل العلاقة القانونية والتنظيمية التى تربط بين المحليات والحكومة المركزية، فى ظل عملية التحرر الاقتصادى ، ويواكب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستويين القومى والإقليمى ، وأن يساهم هذا التشريع فى تعميق اللامركزية الإدارية والمالية ، وذلك فى إطار الدستور الحالى ونصوصه التى تحكم أى توجه تشريعى قادم ، مع العلم بأن نصوص الدستور الحالى هى نصوص تقدمية مرنة تتيح إصدار قانون يستطيع أن يلبي كل الاحتياجات والآمال والتطلعات للإدارة محلية قادرة على قيادة محافظات مصر ومدنها وقراها لغد أفضل، وذلك فى الإطار الدستورى حيث يحكم أى قانون يصدر للإدارة المحلية أو أى تعديل فى القانون الحالى النصوص الحالية فى الدستور وهى المواد (١٦١ ، ١٦٢ ، ٦٣) .

يتطلب التوجه نحو اللامركزية أن تحصل الوحدات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلى وذلك لتنمية مواردها الذاتية، وهو ما يتطلب إعادة النظر فى جميع أنواع الضرائب والرسوم التى تحصلها (الحكومة المركزية) بحيث يخصص للوحدات المحلية حصيلة كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى والتى تؤول حصيلتها حالياً إلى الحكومة المركزية، وتحقيق هذا التوجه يتطلب إحداث تعديل تشريعى للموارد المحلية .

أوضحت دراسة الوضع الاقتصادى للمحليات على مستوى المحافظات، أن هناك ضعف شديد فى الموارد الذاتية للمحافظات الأمر الذى أدى على اعتمادها بشكل كبير على تمويل استخداماتها الجارية من خلال الإعانة السيادية، أو القروض من بنك الاستثمار لتمويل استخداماتها الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية . لذا فلا بد من أن تقوم كل محافظة بإعداد خطة خاصة بها لتنمية مواردها من خلال تنمية الأنشطة الإنتاجية والخدمية فيها، كما يتطلب الأمر إعادة النظر فى التقسيم الإدارى الحالى للمحافظات . ويتطلب الأمر ضرورة العمل على:

- إرساء قواعد المعلومات المطلوبة للتنفيذ السليم لنظام مالى لامركضى ناضج، وتعد هذه المرحلة حجر الزاوية فى أى نظام يتسم باتساع رقعة اللامركزية المالية .
- التحديد الدقيق للأنشطة الاقتصادية داخل كل محافظة، للتعرف على الوضع الاقتصادى الراهن لكل محافظة، إمكانيات تنمية هذه الأنشطة فى الوقت الراهن والمستقبل، بما يساهم فى تشغيل الطاقات العاطلة، والعمل على حل أهم المشاكل والمعوقات التى تواجه هذه الأنشطة وتسبب فى تراجع إنتاجها .

- تحديد حجم الاستثمارات وأنواعها التي يمكن توزيعها على الأنشطة المختلفة داخل المحافظة وأيضاً بين المحافظات على ضوء مجموعة من المعايير والأهداف الخاصة بكل محافظة من المحافظات .
- إعداد خريطة قومية لإعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية بحيث يتم توزيع هذه الأنشطة بين المحافظات على أساس القدرة التنافسية لكل محافظة .
- تحديد دور الحكومة المركزية والمحلية في رفع مستوى بعض الخدمات العامة كالتعليم والصحة داخل كل محافظة، وتأثير ذلك على استهلاك القطاع العائلي وبالتالي على حجم دخله ومستوى رفاهيته .

الهوامش

- (^١) السيد محمد كيلاني، الإدارة المحلية والتخطيط بين المركزية واللامركزية، معهد التخطيط القومي، ورقة غير منشورة ، ص ٣.
- (^٢) Rondineli, D and Cheema, G, *Decentralization in Developing Countries*, World Bank paper, No ٥٨١, Washington, ١٩٨٥.
- (^٣) Clark M and J. Stewart (١٩٩٨) Community Governable community leadership and the new local Government in the U.K, Joseph Row tree Foundation, London.
- (^٤) Commonwealth Foundation (١٩٩٩) Citizens and Governance: Civil Society in the New Millennium. London.
- (^٥) Maryann, et al. (٢٠٠٠) Voices of the poor: Crying out for Change, world Bank, Washington ,D.C
- (^٦) لقد أسهمت برامج إعادة الهيكلة المفروضة من جانب المؤسسات الدولية الى وجود فراغات مؤسسية في بعض الدول التي تطبق هذه البرامج من أعلى، مما أدى الى فشل الجهود في تعبئة الطاقات الشعبية للمساهمة في عملية التنمية، وفي تعظيم دور القطاع الخاص في عملية التنمية من اجل وضع الاقتصاد على أسس صحيحة، وعليه فقد جاء مفهوم اللامركزية بديلاً لمفهوم الإدارة الشعبية التي توظف الجهد الجماعي في محاولة تطوير الموارد الذاتية المحلية، والخروج بخطة محلية ملائمة تضمن ادارة التنمية المحلية وتحسين جودة الخدمات وفق قواعد تضمن النمو واعادة الانتاج والاستدامة .
- (^٧) Sayed Ghanem : Fiscal Decentralization in Egypt, " Empowering local Government Institutions in The MENA Regions ٢٢ January, ٢٠٠٢ Beirut .
- (^٨) Antoni Kuklinski, , Local studies in Poland Experience and Prospects, in, Local studies in Poland, University of Warsaw Institute of Space Economy , ١٩٨٧
- انظر ايضا، السيد محمد كيلاني ، دراسة مشتركة ، لوضع اطار مرجعي للتنمية الاقليمية في مصر (غير منشورة) ١٩٩١
- (^٩) 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, ١٩٨٧
- (^{١٠}) يتضح من تجربة تقسيم مصر اقاليم تخطيطية ان هناك قصوراً واضحاً في التطبيق، كما ان المحافظات لا تعدو أن تكون مجرد كشوف لتوزيع الاستثمارات على المحافظات يمثلها بند " الديون العام " لما الاستثمارات الخاصة بالمشروعات فتخضع لسلطات الوزارات المركزية، وتوزيعها لا يعتمد على أهداف واستراتيجية واضحة للتنمية الإقليمية في إطار استراتيجية عامة للتنمية على مستوى الدولة بقدر اعتمادها على تقديرات مركزية في المقام الأول.
- (^{١١}) السيد محمد كيلاني وسيد محمد عبد المقصود، الفوارق الإقليمية في مصر وطرق قياسها ، مذكرة خارجية رقم ١٣٢٤ ، معهد التخطيط القومي، ١٩٨٢.
- (^{١٢}) مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف بالاسكندرية، جلال حزي وشركاه ، ١٩٨٧
- (^{١٣}) مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، المرجع السابق.
- (^{١٤}) تقرير التنمية البشرية مصر ٢٠٠٤ " اللامركزية من اجل الحكم الرشيد، الاستقلال المالي والمساعدة لدى الادارة المحلية.
- (^{١٥}) يتجه قانون الإدارة المحلية المقترح الى أن تكون جميع مشروعات المحافظات تحت إشراف ورقابة الأجهزة المحلية، أيضاً بالنسبة لمشروعات المرافق سواء كانت تدار بواسطة شركات خاصة أو عامة أو أجهزة حكومية، وسوف يخصص لكل محافظة ميزانية شاملة تتضمن كافة مصادر الإيرادات سواء من ميزانية الدولة أو من مواردها الذاتية، كما تشمل أيضاً أوجه الإنفاق، وبالتالي تتحقق المحافظات الاستقلالية المالية ، أما حالة فرض رسوم أو ضرائب فلن يتم ذلك إلا بقانون- لمزيد من التفاصيل انظر: عثمان محمد

عثمان وزير التخطيط والتنمية المحلية، صحيفة الأهرام ، للتحقيقات ١٦/١/٢٠٠٦. العدد ٤٣٥٠٥.
(١٦) على حسين، محافظ القليوبية، مبادرة جديدة لمسيرة الإصلاح - وداعا للمركزية في المحليات، صحيفة الأهرام، العدد ٤٣٣٤١،
السنة ١٢٩ ، ٥/٨/٢٠٠٥.

(١٧) يجب أن تكون الضرائب المحلية معروفة وواضحة وتنطيتها واسعة، وأن تكون ثابتة لا تخضع من هم تابعين لمناطق أخرى وأن لا يكون لها أهداف عديدة غير زيادة عائداتها، كما يجب عدم التوفير في نفقات الإدارة للضريبة فالإدارة للضريبة السينة تترجم إلى عائدات قليلة ونسب عالية من عدم الإنصاف والظلم، وتتحدد فاعلية الإدارة للضريبة بمستوى الالتزام بالضرائب، أما كفاية الإدارة للضريبة فتتحدد بالكلفة الإدارية بالجنيه بالنسبة للعائدات الضريبية.

(١٨) محمود شريف ، المنتدى العربي للحكم المحلي صحيفة الأهرام ، العدد ٤٢٧٧٨ السنة ١٢٧ ، ٢٠/١/٢٠٠٤.

(١٩) Decent in brief john Vander wall , kit , information and library services " ils" ٢٠٠٢

(٢٠) السيد عليوة ، حكومة لغد ، التنافسية في التنمية المحلية ، صحيفة الأهرام العدد ٤٢٣٩٧، السنة ١٢٦ ، ٤/١/٢٠٠٣.

(٢١) تؤدي اللامركزية المالية إلى إثارة وتحريك أصحاب المصالح والمسؤولين المحليين وقادة المجتمع إلى درجة أعلى من المشاركة.
(٢٢) يتجه القانون المقترح للإدارة المحلية في مصر إلى جعل المحافظة هي الوحدة التخطيطية المحلية في نطاقها، شاملة جميع المرافق والخدمات خلال خمس سنوات كفترة انتقالية يتم بعدها النزول إلى مستوى المركز باعتباره الوحدة التخطيطية الأساسية التي تقوم بإعداد الموازنة العامة للمركز وودعته المحلية سواء للمدينة أو الحي أو القرية، ويقوم مجلس الوزراء بتوزيع الموارد المتوقعة للعام لقادم بين الحكومة المركزية والمحليات في شهر يوليو من كل عام ، بحيث تتولى وزارة المالية بعد ذلك توزيع الحصص التي خصصت للمحليات على المحافظات وفق معايير عدد السكان في كل محافظة ، وتقوم المحافظة بدورها وفق سياسات الوزارات المركزية بتوزيع الموارد على أوجه الإنفاق المختلفة للموازنة بجميع أبوابها ، ثم عرضها على المجالس الشعبية للمحافظة الذي يقوم بعد اعتمادها برفعها إلى وزارتي المالية والتخطيط لتأخذ دورتها التقليدية الحالية حتى صدور قانون الموازنة .

(٢٣) يرى البعض أن المشاركة Participation تعبر عن دعوة بعض الأطراف للاستماع إليهم ، ولا تعني الإلزام أو المساواة في الحقوق مع من يسألونهم الرأي والمشورة بينما تعبر الشراكة Partnership عن أن جميع الأطراف المشاركة لهم الحق في صنع القرار والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق للتشاركي ، وتحديد الأدوار والمسؤوليات .

(٢٤) أصحاب شأن هم : مجموعات المصالح المستندة إلى الأسرة والمجتمع، المجموعات الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمعات المحلية ، مؤسسات الإدارة المحلية، القطاعين العام والخاص العاملة على المستوى الوطني والمحلي، صانعي السياسات على المستوى الوطني والمحلي، مؤسسات المجتمع المدني على جميع المستويات جغرافيا ووظيفيا .

(٢٥) محمود شريف، المنتدى العربي للحكم المحلي، الأهرام اليوم، العدد ٤٢٧٧٨، السنة ١٢٧، ٢٠/١/٢٠٠٤.

(٢٦) عبد العزيز الشربيني ، الإدارية العربية المركزية لفائقة في الأجهزة ، الأهرام لليومي العدد ٤١١١٨ ، السنة ١٢٣ ، ٥/٦/١٩٩٩

(٢٧) سمير عبد الوهاب، الإدارة المحلية وضرورة الإصلاح لشامل الأهرام لليومي العدد ٤٠٨٢١ ، السنة ١٢٣ ، ١١/٩/١٩٩٨

(٢٨) سلطات واسعة للمحافظين في مشروع لقانون الجديد للإدارة المحلية ، الأهرام ، العدد ٤٣٤٦٨ ، السنة ١٣٠ ، ١٠/١٢/٢٠٠٥.

(٢٩) Sami Atalla, How well is Lebanon Fiscally Decentralized, MDFY workshop Empowering Local Government Institution in the MENA Region Workshop.

(٣٠) World Bank ٢٠٠٣, " Distribution of Public Expenditures Between Levels of Government (١٩٩٧- ٢٠٠٣), As cited in : Country Report : An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Georgia .

(٣١) Country Report : An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Armenia .

(٣٢) Julio Vinuela, " Fiscal Deventralization In Spain" , World Bank, ٢٠٠٣ .

(٣٣) World Bank, " Fiscal Decentralization Reform Intergovernmental Transfers in Developed Federation " ٢٠٠٣ .

(٢٤) Source : Country Report : An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Serbia .

- (٢٥) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، ٢٠٠١ ص ٦١ - ٦٣ .
- (٢٦) محمد محمد بدرن، الإدارة المحلية، دار للنهضة العربية، ص ٧٠ - ٦٩ . وأحمد رشيد، الإدارة المحلية، دار للمعارف ص ٥٨ .
- (٢٧) رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية ص ٩٠ . ومحمد محمد بدرن، الإدارة المحلية، مرجع سابق ص ٧٠ .
- (٢٨) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق ص ص: ٦٥ - ٦٦ .
- (٢٩) محمد محمد بدرن، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٧١ - ٧٤ . وأحمد رشيد، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٥٨ - ٦٠ .
- ورمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق ص ٨٩ . وعبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق ص ٩٧ وما بعدها .
- (٣٠) أحمد رشيد، الإدارة المحلية، مرجع سابق ص ٦٠ . ومحمد بدرن، الإدارة المحلية، مرجع سابق ص ٧٥ - ٧٦ . ورمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق ص ٩٠ . وعبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص ١٠٤ .
- (٣١) سليمان الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، دار للفكر العربى سنة ١٩٩١ ص ٢٨٩ .
- (٣٢) سليمان الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢٩١ . ومحمد صلاح عبد البديع، نظام الادارة المحلية فى مصر، ط١، دار للنهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٨٣ - ١٨٤ .
- (٣٣) رمزى الشاعر، عبد العظيم عبد السلام، الوجيز فى القانون الإدارى سنة ١٩٨٩، ص ٣٤٨ ، و سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢٩٢ - ٢٩٥ .
- (٣٤) السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، معهد للتخطيط القومى، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦ - ٩ . و سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٢٩٦ - ٢٩٩ . ومحمد صلاح عبد البديع - مرجع سابق ص ١٨٦ ، ١٨٩ .
- (٣٥) سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٩٩ .
- (٣٦) السيد محمد كيلانى محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، ص ١٠ - ١١، سليمان طماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٢٩٣ - ٣٠٠ ، عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلى، مرجع سابق ص ١٥٤ .
- (٣٧) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، فى كتاب السياسه والنظام المحلى فى مصر، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد، ص ٣٧٠ ، السيد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، ص ١١ - ١٢ .
- (٣٨) السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق ص ١٢ - ١٤ . وطه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق ص ٣٦٩ .
- (٣٩) السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق، ص ١٦ - ١٧ ، طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق ص ٣٧ .
- (٤٠) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص ٣٧١ ، السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق، ص ١٥ - ١٦ .
- (٤١) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص ٣٧٣ .
- (٤٢) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص ٣٧٤ .
- (٤٣) يراجع المواد ١٢٦، ١٢٧، ١٢٨، ١٩، ١٣٠ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وسليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٣٠١ - ٣٠٤ .
- (٤٤) سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٣١٩ ، المواد ١١٥ من قانون الادارة المحلية .
- (٤٥) سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢٧٤ - ٢٧٦ . ومحمد صلاح عبد البديع، نظام الادارة المحلية فى مصر، مرجع سابق ص ٢٣٢ .

- (٥٦) محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي ، ط ٢ سنة ١٩٩٢ ص ٣٠٦ .
- (٥٧) سليمان الطمولى، لوجيز في القانون الإداري - مرجع سابق ص ٣٠٥ .
- (٥٨) محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصرين النظرية والتطبيق - مرجع سابق ص ١٩٥ .
- (٦٠) على نحو ماورد في القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- (٦١) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص ٢٨٨ - ٢٩٩ .
- (٦٢) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص ٢٩٧ - ٢٩٨ .
- (٦٣) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص ٣٦٥ .
- (٦٤) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها في التنمية ، ص ٣٨٨ - ٣٨٩ .
- (٦٥) القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ .
- (٦٦) علي الصاوي "لللامركزية في إطار الديمقراطية- ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة" كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠٠٢ .
- (٦٧) طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص ص ١٨٧-١٨٨ .
- (٦٨) عطية حسين الاقندي "النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير" المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية، السياسة والنظام المحلي في مصر، القاهرة ٥:٣ ديسمبر ١٩٩٤، مركز البحوث والدراسات السياسية جامعة القاهرة، ص ص ١٠-١٢ .
- (٦٩) سمير محمد عبد الوهاب " اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة " في: كمال المنوفى (محررا)، الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، مارس ٢٠٠١، ص ٨٣ .
- (٨٠) السيد محمد كيلاني، مصادر التمويل المحلي وفقاً لقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وللقوانين المعدلة له، معهد التخطيط القومي، مذكرة داخلية ١٩٩٧ .
- (٨١) عطية حسين الاقندي، لنظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير، مرجع سابق، ص ٣١ .
- (٨٢) علي الصاوي، اللامركزية والحكم الجيد في برنامج اللامركزية والتنمية المحلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة من ١٢ الى ٢٣ مارس ٢٠٠٥ ص ٧ .
- (٨٤) محمد مرعي حسين "دراسة لبعض الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للمشاركة الشعبية في خطط وبرامج التنمية الريفية" رسالة دكتوراة- كلية الزراعة - جامعة عين شمس ٢٠٠٠، ص ٥٥ .
- (٨٥) جهاز بناء وتنمية القرية المصرية، مركز للمعلومات والحاسب الآلي، بيانات غير منشورة يوليو ٢٠٠٥ .
- (٨٦) علي الصاوي "لللامركزية في إطار الديمقراطية" مرجع سابق ص ٢٨٥ .
- (٨٨) الحزب الوطني الديمقراطي، موقع الحزب على شبكة الانترنت، <http://www.ndp.org.eg/index.asp> .
- (٩٠) الحزب الوطني الديمقراطي " السياسات المقترحة بشأن تفعيل حقوق المواطنة والديمقراطية : تحديث نظام الإدارة المحلية ودعم اللامركزية" موقع الحزب على شبكة الانترنت، <http://www.ndp.org.eg/index.asp> .
- (٩١) سمير محمد عبد الوهاب "التحول الى اللامركزية في مصر الواقع وأفاق المستقبل" الملتقى الفكري للمنظمة المصرية لحقوق الانسان- الاصلاح الدستوري بين التعجيل والتأجيل، القاهرة ١٥-١٧ فبراير ٢٠٠٥ ص ٩ .
- (٩٢) موقع الرئيس حسني مبارك الانتخابي على شبكة الانترنت <http://www.mubarak2005.com/arabic/default.asp> .
- (٩٣) جريدة الأهرام في ٧ أغسطس ٢٠٠٤ .
- (٩٤) الحزب الوطني لديمقراطي، السياسات المقترحة بشأن تفعيل حقوق المواطنة والديمقراطية، مرجع سابق، ص ١ .
- (٩٥) الحزب الوطني لديمقراطي، السياسات المقترحة بشأن تفعيل حقوق المواطنة والديمقراطية، مرجع سابق، ص ٢ .
- (٩٦) وزارة للتنمية المحلية "خطة وزارة التنمية المحلية في إطار برنامج الحكومة" وزارة التنمية المحلية، سبتمبر ٢٠٠٤، ص ٤٧ .
- (٩٧) وزارة المالية قرار وزير المالية رقم ١٠٢٩ لسنة ٢٠٠٤، موقع وزارة المالية على شبكة الانترنت <http://www.mof.gov.eg/arabic/arabic.aspx>

(١٨) جريدة الاهرام ١٠ ديسمبر ٢٠٠٥.

(١٩) وزارة التخطيط "خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، موقع الوزارة على شبكة الانترنت.

/http://www.mop.gov.eg

(١٠٠) مجلس المحافظين " تفعيل المركزي لدفع عملية التنمية وتطوير قانون الإدارة المحلية صحيفه الاهرام العدد ٤٣١٥٠ المنه ١٢٩،

٢٠٠٥/١/٢٦ .

(١٠١) ينص قانون الإدارة المحلية 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 لا تزال تمارس نوعاً كاملاً من الإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية.

(١٠٢) 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).

(١٠٣) وزارة التنمية المحلية، التقسيم الإداري لم محافظات جمهورية مصر العربية ، القاهرة، ٢٠٠٢.

(١٠٤) ارتفع معدل نمو سكان الحضر من ١,٨% إلى ٢,٣% خلال الفترتين (١٩٨٦ - ١٩٩٦) و (١٩٩٦ - ٢٠٠٥)، وبلغت نسبته سكان المدينة الأكبر وهي القاهرة ٢٦,٢% من إجمالي سكان الحضر - لمزيد من التفصيل انظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومعهد التخطيط القومي، تقارير التنمية البشرية في مصر للفترة (١٩٩٤-٢٠٠٥).

(١٠٥) تتضمن خريطة السكاني التعرف على هيكل قوة العمل بالمحافظات (السكان النشطين اقتصادياً)، باعتبارها القوة المنتجة في المجتمع، مما يساهم في تدعيم التنمية وتوليد الدخل المحلي.

(١٠٦) الأمم المتحدة "اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا - نيويورك ٢٠٠٣ ص

٤٨

(١٠٧) عطيه حسين الاقندي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير، مرجع سابق، ص ص ٤٥-٤٧.

(١٠٨) يصدر في شأن تعيين المحافظ وإعفاءه قرار من رئيس للجمهورية (م٢٥)، والمحافظ ممثل السلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج (م٢٦) . وبخصوص تعيين رؤساء المدن والأحياء يصدر بتعيينهم أو لندهم أو نقلهم من مناصبهم - قرار من رئيس مجلس الوزراء بالإتفاق على المحافظين المختصين (م١٣٩)، وفي شأن رؤساء القرى - يصدر بتعيينهم ولدهم ونقلهم قرار من المحافظ .

فهرس قضايا التخطيط والتنمية

م	العنوان	التاريخ
١	دراسة الهيكل الاقليمي للعمالة فى القطاع العام فى جمهورية مصر العربية	ديسمبر ١٩٧٧
٢	Adverse Economic Effects Resulting From Israeli Aggressions and continued Occupation Egyptian Territories	April 1978
٣	الدراسات التفصيلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	أبريل ١٩٧٨
٤	دراسة تحليلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	يوليو ١٩٧٨
٥	دراسة اقتصادية فنية لأفاق صناعة الأسمدة والتنمية الزراعية فى جمهورية مصر العربية حتى عام ١٩٨٥	أبريل ١٩٧٨
٦	التغذية والتنمية الزراعية فى البلاد العربية	أكتوبر ١٩٧٨
٧	تطوير التجارة وميزان المدفوعات ومشكلة تفاقم العجز الخارجى وسلبات مواجهته (١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٥)	أكتوبر ١٩٧٨
٨	Improving the position of third World countries in the international cotton Economy,	June 1979
٩	دراسة تحليلية لتفسير التضخم فى مصر (١٩٧٠ - ١٩٧٦)	أغسطس ١٩٧٩
١٠	حوار حول مصر فى مواجهة القرن الحادى والعشرون	فبراير ١٩٨٠
١١	تطوير أساليب وضع الخطط الخمسية باستخدام نماذج البرمجة الرياضية فى جمهورية مصر العربية	مارس ١٩٨٠
١٢	دراسة تحليلية للنظام الضريبي فى مصر (١٩٧٠/٧١ - ١٩٧٨)	مارس ١٩٨٠
١٣	تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الاجنبى وسبل ترشيدها	يوليو ١٩٨٠
١٤	التنمية الزراعية فى مصر ماضيها وحاضرها (ثلاثة أجزاء)	يوليو ١٩٨٠
١٥	A study on Development of Egyptian National fleet,	June 1985
١٦	الأنفاق العام والاستقرار الاقتصادى فى مصر ١٩٧٠ - ١٩٧٩	ابريل ١٩٨١
١٧	الأبعاد الرئيسية لتطوير وتنمية القرى المصرية	يونيو ١٩٨١
١٨	الصناعات الصغيرة والتنمية الصناعية (التطبيق على صناعة الغزل والنسيج فى مصر	يوليو ١٩٨١
١٩	ترشيد الإدارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقدية الأجنبية	ديسمبر ١٩٨١
٢٠	الصناعات التحويلية فى مصرى. (ثلاثة أجزاء)	أبريل ١٩٨٢
٢١	التنمية الزراعية فى مصر (جزئين)	سبتمبر ١٩٨٢
٢٢	مشاكل إنتاج اللحوم والسياسات المقترحة للتغلب عليها	أكتوبر ١٩٨٣

٢٣	دور القطاع الخاص فى التنمية	نوفمبر ١٩٨٣
٢٤	تطوير معدلات الاستهلاك من السلع الغذائية وأثارها على السياسات الزراعية فى مصر	مارس ١٩٨٥
٢٥	البحيرات الشمالية بين الاستغلال النباتى والاستغلال السمكى	أكتوبر ١٩٨٥
٢٦	تقييم الاتفاقية التوسع التجارى والتعاون الاقتصادى بين مصر والهند ويوغوسلافيا	أكتوبر ١٩٨٥
٢٧	سياسات وإمكانيات تخطيط الصادرات من السلع الزراعية	نوفمبر ١٩٨٥
٢٨	الأنفاق المستقبلية فى صناعة الغزل والنسيج فى مصر	نوفمبر ١٩٨٥
٢٩	دراسة تمهيدية لاستكشاف أفاق الاستثمار الصناعى فى إطار التكامل بين مصر والسودان	نوفمبر ١٩٨٥
٣٠	دراسة تحليلية عن تطوير الاستثمار فى ج.م.ع مع الإشارة للطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى	ديسمبر ١٩٨٥
٣١	دور المؤسسات الوطنية فى تنمية الأساليب الفنية للإنتاج فى مصر (جزئين)	ديسمبر ١٩٨٥
٣٢	حدود وإمكانات مساهمة ضريبية على الدخل الزراعى فى مواجهة مشكلة العجز فى الموازنة العامة للدولة واصلاح هيكل توزيع الدخل القومى	يوليو ١٩٨٦
٣٣	التفاوتات الإقليمية للنمو الاقتصادى والاجتماعى وطرق قياسها فى جمهورية مصر العربية	يوليو ١٩٨٦
٣٤	مدى إمكانية تحقيق اكتفاء ذاتى من القمح	يوليو ١٩٨٦
٣٥	Integrated Methodology for Energy planning in Egypt,	Sep, 1986
٣٦	الملاحم الرئيسية للطلب على تملك الاراضى الزراعية الجديدة والسياسات المتصلة باستصلاحها واستزراعها	نوفمبر ١٩٨٦
٣٧	دراسة بعنوان مشكلات صناعة الألبان فى مصر	مارس ١٩٨٨
٣٨	دراسة بعنوان أفاق الاستثمارات العربية ودورها فى خطط التنمية المصرية	مارس ١٩٨٨
٣٩	تقدير الإيجار الاقتصادى للأراضى الزراعية لزراعة المحاصيل الزراعية الحقلية على المستوى الإقليمى لجمهورية مصر العربية عامى ١٩٨٥/٨٠	مارس ١٩٨٨
٤٠	السياسات التسويقية لبعض السلع الزراعية وأثارها الاقتصادية	يونيو ١٩٨٨
٤١	بحث الاستزراع السمكى فى مصر ومحددات تنميته	أكتوبر ١٩٨٨
٤٢	نظم توزيع الغذاء فى مصر بين الترشيذ والإلغاء	أكتوبر ١٩٨٨

٤٣	دور الصناعات الصغيرة فى التنمية دراسة استطلاعية لدورها الاستيعاب العمالى	أكتوبر ١٩٨٨
٤٤	دراسة تحليلية لبعض المؤشرات المالية للقطاع العام الصناعى التابع لوزارة الصناعة	أكتوبر ١٩٨٨
٤٥	الجوانب التكاملية وتحليل القطاع الزراعى فى خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية	فبراير ١٩٨٩
٤٦	إمكانيات تطوير الضرائب العقارية لزيادة مساهمتها فى الإيرادات العامة للدول فى مصر	فبراير ١٩٨٩
٤٧	مدى إمكانية تحقيق ذاتى من السكر	سبتمبر ١٩٨٩
٤٨	دراسة تحليلية لاثار السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية على تطوير وتنمية القطاع الزراعى	فبراير ١٩٩٠
٤٩	الإنتاجية والأجور والأسعار الوضع الراهن للمعرفة النظرية والتطبيقية مع إشارة خاصة للدراسات السابقة عن مصر	مارس ١٩٩٠
٥٠	المسح الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى لمحافظة البحر الأحمر وفرص الاستثمار المتاحة للتنمية	مارس ١٩٩٠
٥١	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرية للمرحلة الأولى	مايو ١٩٩٠
٥٢	بحث صناعة السكر وإمكانية تصنيع المعدات الرأسمالية فى مصر	سبتمبر ١٩٩٠
٥٣	بحث الاعتماد على الذات فى مجال الطاقة من منظور تنموى وتكنولوجى	سبتمبر ١٩٩٠
٥٤	التخطيط الاجتماعى والإنتاجية	أكتوبر ١٩٩٠
٥٥	مستقبل استصلاح الاراضى فى مصر فى ظل محددات الأراضى والمياه والطاقة	أكتوبر ١٩٩٠
٥٦	دراسات تطبيقية لبعض قضايا الإنتاجية فى الاقتصاد المصرى	نوفمبر ١٩٩٠
٥٧	بنوك التنمية الصناعية فى بعض دول مجلس التعاون العربى	نوفمبر ١٩٩٠
٥٨	بعض آفاق التنسيق الصناعى بين دول مجلس التعاون العربى	نوفمبر ١٩٩٠
٥٩	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرى (مرحلة ثانية)	نوفمبر ١٩٩٠
٦٠	بحث اثر تغيرات سعر الصرف على القطاع الزراعى وانعكاساتها الاقتصادية	ديسمبر ١٩٩٠
٦١	الإمكانيات والآفاق المستقبلية للتكامل الاقتصادى بين دول مجلس التعاون العربى فى ضوء هياكل الإنتاج والتوزيع	يناير ١٩٩١

٦٢	إمكانية التكامل الزراعى بين مجلس التعاون العربى	يناير ١٩٩١
٦٣	دور الصناديق العربية فى تمويل القطاع الزراعى	أبريل ١٩٩١
٦٤	بعض القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظة مطروح (جزئين) الجزء الأول:	أكتوبر ١٩٩١
	القطاعات الإنتاجية	
٦٥	مستقبل إنتاج الزيوت فى مصر	أكتوبر ١٩٩١
٦٦	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها مع التركيز على قطاع	أكتوبر ١٩٩١
	الصناعة (الجزء الأول) الأسس والدراسات النظرية	
٦٦	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها مع التركيز على قطاع	أكتوبر ١٩٩١
	الصناعة (الجزء الثانى) الدراسات التطبيقية	
٦٧	خلفية ومضمون النظريات الاقتصادية الحالية والمتوقعة بشرق أوروبا.	ديسمبر ١٩٩١
	ومحددات انعكاساتها الشاملة على مستقبل التنمية فى مصر والعالم العربى	
٦٨	ميكنة الأنشطة والخدمات فى مركز التوثيق والنشر	ديسمبر ١٩٩١
٦٩	إدارة الطاقة فى مصر فى ضوء أزمة الخليج وانعكاساتها جوليا وإقليميا	يناير ١٩٩٢
	ومحليا	
٧٠	واقع آفاق التنمية فى محافظات الوادى الجديد	يناير ١٩٩٢
٧١	انعكاسات أزمة الخليج (١٩٩١/٩٠) على الاقتصاد المصرى	يناير ١٩٩٢
٧٢	الوضع الراهن والمستقبل لاقصاديات القطن المصرى	مايو ١٩٩٢
٧٣	خبرات التنمية فى الدول الآسيوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها فى	يوليو ١٩٩٢
	مصر	
٧٤	بعض قضايا تنمية الصادرات الصناعية المصرية	سبتمبر ١٩٩٢
٧٥	تطوير مناهج التخطيط وإدارة التنمية فى الاقتصاد المصرى فى ضوء	سبتمبر ١٩٩٢
	المتغيرات الدولية المعاصرة	
٧٦	السياسات النقدية فى مصر خلال الثمانينات " المرحلة الاولى" ميكانيكية	سبتمبر ١٩٩٢
	وفاعلية السياسة النقدية فى الجانب المالى والاقتصادى المصرى	
٧٧	التحرير الاقتصادى وقطاع الزراعة	يناير ١٩٩٣
٧٨	احتياجات المرحلة المقبلة للاقتصاد المصرى ونماذج التخطيط واقتراح بناء	يناير ١٩٩٣
	نموذج اقتصادى قومى للتخطيط التأسيرى المرحلة الاولى	
٧٩	يعض قضايا التصنيع فى مصر منظور تنموى تكنولوجياى	مايو ١٩٩٣

٨٠	تقويم التعليم الاساسى فى مصر	مايو ١٩٩٣
٨١	الآثار المتوقعة لتحرير سوق النقد الاجنبى على بعض مكونات ميزان المدفوعات المصرى	مايو ١٩٩٣
٨٢	He Current development in the methodology and applications of operations research obstacles and prospects in developing countries.	Nov 1993
٨٣	الآثار البيئية الزراعية	نوفمبر ١٩٩٣
٨٤	تقييم البرامج للنهوض بالإنتاجية الزراعية	ديسمبر ١٩٩٣
٨٥	اثر قيام السوق الأوروبية المشتركة على مصر والمنطقة	يناير ١٩٩٤
٨٦	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى " المرحلة الاولى"	يونيو ١٩٩٤
٨٧	الكوارث الطبيعية وتخطيط الخدمات فى ج.م.ع (دراسة ميدانية عن زلزال أكتوبر ١٩٩٢ فى مدينة السلام)	سبتمبر ١٩٩٤
٨٨	تحرير القطاع الصناعى العام فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية	سبتمبر ١٩٩٤
٨٩	استشراف بعض الآثار المتوقعة لسياسة الإصلاح الاقتصادى بمصر (مجلدان)	سبتمبر ١٩٩٤
٩٠	واقع التعليم الاعدادى وكيفية تطويره	نوفمبر ١٩٩٤
٩١	تجربة تشغيل الخريجين بالمشروعات الزراعية وافق تطويرها	ديسمبر ١٩٩٤
٩٢	دور الدولة فى القطاع الزراعى فى مرحلة التحرير الاقتصادى	ديسمبر ١٩٩٤
٩٣	الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لتحرير القطاع الصناعى المصرى فى ظل الإصلاح الاقتصادى	يناير ١٩٩٥
٩٤	مشروع انشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى (المرحلة الثانية)	فبراير ١٩٩٥
٩٥	السياسات القطاعية فى ظل التكيف الهيكلى	أبريل ١٩٩٥
٩٦	الموازنة العامة للدولة فى ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادى	يونية ١٩٩٥
٩٧	المستجدات العالمية (الجات وأوروبا الموحدة) وتأثيراتها على تدفقات رؤوس الأموال والعمالة والتجارة السلعية والخدمية (دراسة حالة مصر)	أغسطس ١٩٩٥
٩٨	تقييم البدائل الإجرائية لتوسع قاعدة الملكية فى قطاع الأعمال العام	يناير ١٩٩٦
٩٩	اثر التكتلات الاقتصادية الدولية على قطاع الزراعى	يناير ١٩٩٦
١٠٠	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى (المرحلة الثالثة)	مايو ١٩٩٦

١٠١	دراسة تحليلية مقارنة لواقع القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظة الحدود	مايو ١٩٩٦
١٠٢	التعليم الثانوى فى مصر: واقعة ومشاكله واتجاهات تطويره	مايو ١٩٩٦
١٠٣	التنمية الريفية ومستقبل القرية المصرية: المتطلبات والسياسات	سبتمبر ١٩٩٦
١٠٤	دور المناطق الحرة فى تنمية الصادرات	أكتوبر ١٩٩٦
١٠٥	تطوير أساليب وقواعد المعلومات فى إدارة الأزمات المهددة لأطراف التنمية (المرحلة الأولى)	نوفمبر ١٩٩٦
١٠٦	المنظمات غير الحكومية والتنمية فى مصر (دراسة حالات)	ديسمبر ١٩٩٦
١٠٧	الابعاد البيئية المستدامة فى مصر	ديسمبر ١٩٩٦
١٠٨	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى: مصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	مارس ١٩٩٧
١٠٩	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى ومصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	أغسطس ١٩٩٧
١١٠	ملاحح الصناعة المصرية فى ظل العوامل الرئيسية المؤثرة فى مطلع القرن الحادى والعشرين	ديسمبر ١٩٩٧
١١١	آفاق التصنيع وتدعيم الأنشطة غير المزرعية من اجل تنمية ريفية مستدامة فى مصر	فبراير ١٩٩٨
١١٢	الزراعة المصرية والسياسية الزراعية فى اطار نظام السوق الحرة	فبراير ١٩٩٨
١١٣	الزراعة المصرية فى مواجهة القرن الواحد والعشرين	فبراير ١٩٩٨
١١٤	التعاون بين الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مايو ١٩٩٨
١١٥	تطوير أساليب وقواعد المعلومات فى إدارة الأزمات المهددة بطرد التنمية (المرحلة الثالثة)	يونيو ١٩٩٨
١١٦	حول أهم التحديات الاجتماعية فى مواجهة القرن ٢١	يونية ١٩٩٨
١١٧	محددات الطاقة الادخارية فى مصر دراسة نظرية وتطبيقية	يونية ١٩٩٨
١١٨	تصور حول تطوير نظام المعلومات الزراعية	يوليو ١٩٩٨
١١٩	التوقعات المستقبلية لإمكانيات الاستصلاح والاستزراع بجنوب الوادى	سبتمبر ١٩٩٨
١٢٠	استراتيجية استغلال البعد الحيزى فى مصر فى ظل الاصلاح الاقتصادى	ديسمبر ١٩٩٨
١٢١	حولت الى مذكرة خارجية رقم (١٦٠١)	ديسمبر ١٩٩٨

ديسمبر ١٩٩٨	Artificial Neural Networks Usage For Underground Water storage & River Nile in Toshoku Area	١٢٢
ديسمبر ١٩٩٨	بناء وتطبيق نموذج متعدد القطاعات للتخطيط التأشيرى فى مصر	١٢٣
ديسمبر ١٩٩٨	اقتصاديات القطاع السياحى فى مصر وانعكاساتها على الاقتصاد القومى	١٢٤
فبراير ١٩٩٩	تحديات التنمية الراهنة فى بعض محافظات جنوب مصر	١٢٥
سبتمبر ١٩٩٩	الآفاق والإمكانات التكنولوجية فى الزراعة المصرية	١٢٦
سبتمبر ١٩٩٩	ادارة التجارة الخارجية فى ظل سياسات التحرير الاقتصادى	١٢٧
سبتمبر ١٩٩٩	قواعد ونظم معلومات التفاوض فى المجالات المختلفة	١٢٨
يناير ٢٠٠٠	اتجاهات تطوير نموذج لاختيار السياسات الاقتصادية للاقتصاد المصرى	١٢٩
يناير ٢٠٠٠	دراسة الفجوة النوعية لقوة العمل فى محافظات مصر وتطورها خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٩٦	١٣٠
يناير ٢٠٠٠	التعليم الفنى وتحديات القرن الحادى والعشرون	١٣١
يونيو ٢٠٠٠	أنماط الاستيطان فى منطقة جنوب الوادى " توشكى "	١٣٢
يونيو ٢٠٠٠	فرص ومجالات التعاون بين مصر ومجموعات دول الكوميسا	١٣٣
يونيو ٢٠٠٠	الإعاقة والتنمية فى مصر	١٣٤
يناير ٢٠٠١	تقويم رياض الأطفال فى القاهرة الكبرى	١٣٥
يناير ٢٠٠١	الجمعيات الأهلية وأوليات التنمية بمحافظات جمهورية مصر العربية	١٣٦
يناير ٢٠٠١	آفاق ومستقبل التعاون الزراعى فى المرحلة القادمة	١٣٧
يناير ٢٠٠١	تقويم التعليم الصحى الفنى فى مصر	١٣٨
يناير ٢٠٠١	منهجية جديدة للإستخدام الأمثل للمياه فى مصر مع التركيز على مياه الري الزراعى مرحلة أولى	١٣٩
يناير ٢٠٠١	التعاون الإقتصادى المصرى الدولى _ دراسة بعض حالات الشراكة	١٤٠
يناير ٢٠٠١	تصنيف وترتيب المدن المصرية (حسب بيانات تعداد ١٩٩٦)	١٤١
يناير ٢٠٠١	الميزة النسبية ومعدلات الحماية للبعض من السلع الزراعية والصناعية	١٤٢
ديسمبر ٢٠٠١	سبل تنمية الصادرات من الخضر	١٤٣
ديسمبر ٢٠٠١	تحديد الاحتياجات التدريبية لمعلمى المرحلة الثانوية	١٤٤
فبراير ٢٠٠٢	التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزى والمحافظات	١٤٥

١٤٦٠	اثر البعد المؤسسى والمعوقات الإدارية والتسويق على تنمية الصادرات الصناعية المصرية	مارس ٢٠٠٢
١٤٧	قياس استجابة مجتمع المنتجين الزراعيين للسياسات الزراعية	مارس ٢٠٠٢
١٤٨	تطوير منهجية جديدة لحساب الاستخدام الأمثل للمياه فى مصر (مرحلة ثانية)	مارس ٢٠٠٢
١٤٩	رؤية مستقبلية لعلاقات ودوائر التعاون الإقتصادى المصرى الخارجى " الجزء الأول" حلفية أساسية "	مارس ٢٠٠٢
١٥٠	المشاركة الشعبية ودورها فى تعاضد أهداف خطط التنمية المعاصرة المحلية الريفية والحضرية	ابريل ٢٠٠٢
١٥١	تقدير مصفوفة حسابات اجتماعية للإقتصاد المصرى عام ١٩٩٨ - ١٩٩٩	أبريل ٢٠٠٢
١٥٢	الأشكال التنظيمية وصيغ وآليات تفعيل المشاركة فى عمليات التخطيط على مستوى القطاع الزراعى	يوليو ٢٠٠٢
١٥٣	نحو استراتيجية للاستفادة من التجارة الإلكترونية فى مصر	يوليو ٢٠٠٢
١٥٤	صناعة الأغذية والمنتجات الجلدية فى مصر (الواقع والمستقبل	يوليو ٢٠٠٢
١٥٥	تقدير الاحتياجات التمويلية لتطوير التعليم ما قبل الجامعى وفقا لاستراتيجية متعددة الأبعاد	يوليو ٢٠٠٢
١٥٦	الاحتياجات العملية والاستراتيجية للمرأة المريّة وأولوياتها على مستوى المحافظات	يوليو ٢٠٠٢
١٥٧	موقف مصر فى التجمعات الإقليمية	يوليو ٢٠٠٢
١٥٨	إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة فى مصر	يوليو ٢٠٠٢
١٥٩	التأمين الصحى فى واقع النظام الصحى المعاصر	يوليو ٢٠٠٢
١٦٠	تطبيق الشبكات العصبية فى قطاع الزراعة	يوليو ٢٠٠٢
١٦١	الإنتاج والصادرات المصرية من مجمدات وعمائر الخضر والفاكهة ومقترحات زيادة القدرة التنافسية لها بالأسواق المحلية والعالمية	يوليو ٢٠٠٢
١٦٢	تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية	يناير ٢٠٠٣
١٦٣	تقييم وتحسين أداء بعض المرافق " مياه الشرب والصرف الصحى"	يوليو ٢٠٠٣
١٦٤	تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة	يوليو ٢٠٠٣
١٦٥	تحديد الاحتياجات التمويلية للتعليم العالى " دراسة نظرية تحليلية ميدانية "	يوليو ٢٠٠٣

١٦٦	دراسة أهمية الآثار البيئية للأنشطة السياحية فى محافظة البحر الأحمر " بالتركيز على مدينة الغردقة"	يوليو ٢٠٠٣
١٦٧	العوامل المحددة للنمو الاقتصادى فى الفكر النظرى وواقع الاقتصاد المصرى	يوليو ٢٠٠٣
١٦٨	العدالة فى توزيع ثمار التنمية فى بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية فى محافظات مصر " دراسة تحليلية"	يوليو ٢٠٠٣
١٦٩	تقييم وتحسين جودة أداء بعض الخدمات العامة لقطاعى التعليم والصحة باستخدام شبكات الأعمال	يوليو ٢٠٠٣
١٧٠	دراسة الأسواق الخارجية وسبل النفاذ إليها	يوليو ٢٠٠٣
١٧١	أولويات الاستثمار فى قطاع الزراعة	يوليو ٢٠٠٣
١٧٢	دراسة ميدانية للمشاكل والمعوقات التى تواجه صناعة الأحذية الجديدة فى مصر " التطبيق على محافظة القاهرة ومدينة العاشر من رمضان"	يوليو ٢٠٠٣
١٧٣	قضية التشغيل والبطالة على المستوى العالمى والقومى والمحلى	يوليو ٢٠٠٣
١٧٤	بناء وتنمية القدرات البشرية المصرية " القضايا والمعوقات الحاكمة"	يوليو ٢٠٠٣
١٧٥	بناء قواعد التقدم التكنولوجى فى الصناعة المصرية من منظور مداخل التنافسية والتشغيل والتركيب القطاعى	يوليو ٢٠٠٤
١٧٦	استراتيجية قومية مقترحة للإدارة المتكاملة للمخلفات الخطرة فى مصر	يوليو ٢٠٠٤
١٧٧	تحسين الجودة الشاملة لبعض مجالات اقطاع الصحى	يوليو ٢٠٠٤
١٧٨	مخاطر الأسواق الدولية للسلع الغذائية للسلع الغذائية الاستراتيجية وإمكانيات وسياسات وأدوات مواجهتها	يوليو ٢٠٠٤
١٧٩	إمكانيات وأثار قيام منطقة حرة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية والمناطق الصناعية المؤهلة (ودروس مستفادة للاقتصاد المصرى)	يوليو ٢٠٠٤
١٨٠	نحو هواء نظيف لمدينة عملاقة	يوليو ٢٠٠٤
١٨١	تحديد الاحتياجات بقاعات الصرف - التعليم ما قبل الجامعى - التعليم العالى (عدد خاص)	يوليو ٢٠٠٤
١٨٢	تحديد الاحتياجات بقطاعى الصرف الصحى والطرق والكبارى لمواجهة العشوائيات (عدد خاص)	يوليو ٢٠٠٤
١٨٣	خصائص ومتغيرات السوق المصرى _ دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية الجزء الأول " الإطار النظرى والتحليلى "	يناير ٢٠٠٥

١٨٤	خصائص ومتغيرات السوق المصري (دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية) الجزء الثاني: الإطار التطبيقي " سوق الخدمات التعليمية - سوق الخدمات السياحية - سوق البرمجيات"	يناير ٢٠٠٥
١٨٥	خصائص ومتغيرات السوق المصري (دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية الجزء الثالث: الإطار التطبيقي " يوق الأدوية - سوق السلع الغذائية والزراعية - سوق حديد التسليح والأسمنت"	يناير ٢٠٠٥
١٨٦	الملكية الفكرية والتنمية في مصر	أغسطس ٢٠٠٥
١٨٧	تقدير الطلب على العمالة - قوة العمل - البطالة في ظل سيناريوهات بديلة	يونيه ٢٠٠٦
١٨٨	الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية	يوليه ٢٠٠٦