معهد التخطيط القومي

مستقبل تطبيق اللامركزية فى تنمية المحافظات المصرية مع التطبيق العملي على محافظة بنى سويف

The Future of Applying Decentralization in Developing the Egyptian Governorates with Practical Reference on Beni-Suef Governorate.

بحث مقدم لمعهد التخطيط القومي
للحصول علي درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

إعداد

عبد العال سعد على

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

سيد محمد عبد المقصود

المستشار بمعهد التخطيط القومي

القاهرة

1435هـ - 2014م

معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية

باللغة العربية

مستقبل تطبيق اللامركزية فى تنمية المحافظات المصرية مع التطبيق العملي على محافظة بنى سويف

By English

The Future of Applying Decentralization in Developing the Egyptian Governorates with Practical Reference on Beni-Suef Governorate.

إجازة الرسالة من قبل لجنة التحكيم:

لجنة التحكيم

الاسم	التوقيع
1- الأستاذ الدكتور/ سيد محمد عبد المقصود	
2- الأستاذ الدكتور/ فريد أحمد عبد العال	
3- الأستاذ الدكتور/ صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ	

أجيزت الرسالة بتقدير (جيد جداً)

بتاريخ 2014/11/11

موافقة لجنة الدراسات العليا **موافقة إدارة المعهد**

بسم الله الرحمن الرحيم

فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاءً
وَأَمَّا مَا يَنْفَعُ النَّاسَ
فَيَمْكُثُ فِي الْأَرْضِ كَذَلِكَ
يَضْرِبُ اللّه الْأَمْثَالَ

صدق الله العظيم

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ)

صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولايطيب النهار إلا بطاعتك .. ولاتطيب اللحظات إلا بذكرك..ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك **الله جل جلاله.**

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين **سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم**

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار.. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل له كل تقدير واحترام.. أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى **ثماراً** قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد..

أتقدم بعظيم شكري وتقديري وامتناني إلى أستاذي ومعلمي ورائدي أ.د/ **سيد محمد عبدالمقصود** حفظه الله الذي أفاض عليَّ بعلمه وأفكاره المتجددة باستمرار، التي كان لها أكبر الأثر في كتابة هذا الموضوع ؛ فقد تعلمت منه الكثير وأعطاني ما يعجز قلمي عن حصره وخاصة عند إعداد هذه الرسالة . جزاه الله عني خير الجزاء.

كما يطيب لي أن أتقدم بخالص التقديروالإعزاز والعرفان إلى الأساتذة أعضاء لجنة التحكيم والمناقشة (الأستاذ الدكتور/ **فريد أحمد عبد العال** والأستاذ الدكتور/ **صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ)** لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة وتكبدهم مشقة وعناء قراءتها وإبداء الملاحظات السديدة فجزاهم الله عنا كل خير كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أعضاء الهيئة العلمية بمعهد التخطيط القومي عامة والأساتذة المحاضرين في برامج الماجستير خاصة وإلى جميع العاملين بمعهد التخطيط كما أتوجه بخالص شكري وتقديري إلى أ/**عبدالخالق جاد الحق** وأ/ **رمضان كرام** وأ/ **حسان اسبتان** ، لما بذلوه من جهد في صياغة الرسالة باللغة العربية.

سُبْحَانَ رَبِّكَ رَبِّ العِزَّةِ عَمَّا يَصِفُونَ

وَسَلامٌ عَلَى المُرْسَلِينَ وَالْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ العَالَمِينَ

وجزي الله الجميع عني خير الجزاء

الباحث

إ هـد ا ء

إلي والدي الحبيب ..... رحمه الله

إلي والدتي الحبيبة ..... متعها الله بالصحة والعافية

إلي زوجتي وأولادي .....حفظهم الله

إلي جميع إخوتي وأخواتي ..... حفظهم الله

إلي الحبيبة أم عبد الرحمن ..... رحمها الله

إلي جميع عائلات اللشت .....ألف الله بين قلوبهم

إلي مصر الحبيبة ..... الله يحفظها ويرعاها

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
الإطار العام للدراسة	2
مقدمة	2
مشكلة الدراسة	5
أهمية الدراسة	6
أهداف الدراسة	8
الدراسات السابقة	9
أسئلة الدراسة	16
منهجية الدراسة	16
حدود ومجالات الدراسة	17
تقسيم الدراسة	17
الفصل الأول: اللامركزية والتنمية المحلية (مراجعة للأدبيات والخبرات الدولية)	19
المبحث الأول :اللامركزية والتنمية المحلية (مدخل مفاهيمي).	20
المبحث الثانى: سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية	44
المبحث الثالث: اللامركزية والتنمية في الخبرة الدولية	58
الفصل الثانى: مستقبل تطبيق اللامركزية لاصلاح الإدارة المحلية في المحافظات المصرية (رؤية تنموية)	69
المبحث الأول: المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية مع ذكر جوهر سياسات اللامركزية للتغلب عليها	70
المبحث الثانى: المؤسسات المحلية في نظام الإدارة المحلية في مصر واختصاصاتها	84
المبحث الثالث: رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة المحلية في مصر	100

الفصل الثالث: الواقع التنموي الراهن في محافظة بنى سويف وموقف اللامركزية	121
المبحث الأول: محافظة بنى سويف الموقع والمساحة والسكان والتقسيم الإداري والوضع الاقتصادي والاجتماعي الراهن .	123
المبحث الثانى: تقييم جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية / في محافظة بني سويف خلال الفترة من 1997-2014 مع اشارة لآثار تطبيق اللامركزية وأسس تطبيقها عمليا	148
المبحث الثالث: واقع وآفاق تطبيق اللامركزية في الواقع العملي (الدراسة الميدانية)	168
النتائج العامة للدراسة	181
الإجابة على أسئلة الدراسة	182
التوصيات العامة للدراسة	183
ملخص الدراسة	186
مراجع الدراسة	201
ملاحق الدراسة	210

فهرس الجداول والأشكال

الجداول	
رقم (1) عدد سكان مراكز محافظة بني سويف 2012	125
رقم (2) قطاع التعليم في بني سويف 2012	126
رقم (3) قطاع التعليم الأزهري في بني سويف 2012	127
رقم (4) قطاع التعليم العالي والمعاهد العليا والجامعت الخاصة في بني سويف 2012	128
رقم (5) عدد مستشفيات ومؤسسات تابعة لوزارة الصحة في بني سويف 2012	129
رقم(6) عدد مستشفيات ومؤسسات علاجية وعيادات تابعة للقطاع الخاص في بني سويف 2012	130
رقم (7) الخدمات الصحية في المستشفيات التابعة لوزارة الصحة في بني سويف2012	131
رقم (8) التقسيم الإداري لمحافظة بني سويف2012	132
رقم (9) جدول للقرى الأكثر فقرا في بني سويف 2012	139
رقم (10)هيكل الاقتصاد المحلي لمحافظة بني سويف 2006 مقاسا بحجم ونسبة المشتغلين 15 سنة فأكثر	151
رقم (11)الاستثمارات المنفذة في الخطتين 2002/97- 2007/02	153
رقم (12)التوزيع الجغرافي لاستثمارات الخطة الخمسية 2008/07-2012/11	155
رقم (13) الاستثمارات الموزعة على ديوان محافظة بني سويف (المحلية) حسب القطاع خطة 2008/7-2012/11	157
رقم (14) إجمالي عدد الموظفين من الدرجة الأولى والقيادات العليا في بني سويف 2012	175
الأشكال	

رقم (1) الفرق بين المركزية واللامركزية	21
رقم (2) توضيحي يبين كيفية الوصول للتنمية المحلية عن طريق اللامركزية بكافة أبعادها	25
رقم (3) كيفية دعم اللامركزية المالية في جانبها الاقتصادي	117
رقم (4) خريطة لمحافظة بني سويف تبين حدودها الإدارية	120
رقم (5)خريطة للتقسيم الإداري لمحافظة بني سويف	133
رقم (6)هيكل الاقتصادي المحلي لمحافظة بني سويف 2006مقاسا بحجم نسبة المشتغلين 15 سنة فأكثر	152
رقم (7) الاستثمارات(المحلية)الموزعة على ديوان محافظة بني سويف خطة 2007-2012	158

الملاحق

الملحق	الصفحة
رقم (1) تعريف للمصطلحات الخاصة بالدراسة	210
رقم (2) مواد دستور مصر 2014 لدعم اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية	213
رقم (3) التقسيم الإداري المفصل لمحافظة بني سويف 2012	218
رقم (4) الأسئلة الحوارية لحلقات النقاش	221
رقم (5) نموذج استمارة الاستبيان الخاصة بالبحث الميداني	222
رقم (6) نتائج استمارة الاستبيان الخاصة بالبحث الميداني	224

(الإطار العام للدراسة)
مستقبل تطبيق اللامركزية فى تنمية المحافظات المصرية مع التطبيق العملي على محافظة بنى سويف

- مقدمة
- مشكلة الدراسة
- أهمية الدراسة
- أهداف الدراسة
- الدراسات السابقة
- أسئلة الدراسة
- منهجية الدراسة
- حدود ومجالات الدراسة
- تقسيم الدراسة

(الإطار العام للدراسة)
مستقبل تطبيق اللامركزية فى تنمية المحافظات المصرية مع التطبيق العملى على محافظة بنى سويف

مقدمة:

أصبح مطلب التنمية مع ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية واقعا ملموسا بين جميع قطاعات المجتمع فى الدول النامية ، ولن يتحقق مطلب العدالة الاجتماعية بالشفافية والمساواة إلا عن طريق الديمقراطية ، ولن تتحقق الديمقراطية بمفهومها العلمى على المستوى المحلى إلا بتمكين المواطن البسيط من نيل حقوقة السياسية المتمثلة فى انتخابات حرة ونزيهة إلا بقدر كبير من تطبيق اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية على مستوى المحليات ، حيث تقوم هذه المحليات بوضع تصورات واقعية لاحتياجات المواطنين والتى تترجم الى سياسات يتم رفعها للجهات المركزية عن طريق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

إن تطبيق اللامركزية ليس هدفا فى حد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية والتى تتيح لمتخذ القرار الفرصة فى تحقيق العدالة الاجتماعية بين فئات الشعب المختلفة بطريقة تضمن الحصول على خدمات عامة مميزة ذات جودة عالية .

إن أحد أهم مجالات اللامركزية أنها تحافظ على حسن التدبير عند استخدام الأموال العامة وتشجع فى الوقت نفسه منظمات المجتمع المدنى والمواطن على المشاركة والانخراط بطريقة مباشرة وغير مباشرة فى تحقيق التنمية وتلبية احتياجات وتطلعات مجتمعاتهم مهما كان حجمها إلى جوار اجهزة الدولة.

لقد عانت المحافظات المصرية وخاصة المحافظات الريفية (محافظات وادى النيل والدلتا والمحافظات الحدودية والصحراوية) معاناة كبيرة طوال عقود التنمية الماضية إعتبارا من عقد السبعينيات من القرن الماضى ، حيث تركزت جهود التنمية وخاصة البنية الأساسية ، بل والتنمية الفوقية فى المحافظات الحضرية الكبرى وخاصة القاهرة والاسكندرية ، ولم تنل باقى المحافظات نفس القدر من العناية فى مجالات التنمية المختلفة . لقد أدى هذا الإهمال إلى عدم توازن تنموي للمحافظات الريفية والحدودية والصحراوية ، وعانى مواطنوها من قلة فرص العمل وعدم توفر مؤسسات التعليم والصحة والثقافة ، بل زاد الفقر مُقاسا بنسبة السكان الفقراء ونسبة السكان تحت خط الفقر.

لقد أدت المركزية الشديدة إلى تقييد أيادى العاملين فى الإدارة المحلية عند أى محاولة للتنمية الجادة الحقيقية بمفهومها العلمى من زيادة النمو الإقتصادى والاجتماعى، وتحقيق قدر من التغير الهيكلى فى أحد جوانب أو كل جوانب الإقتصاديات المحلية ، وهو ما أدى الى ضعف وإنخفاض معدل النمو الإقتصادى القومي . هذا وكانت جهود التنمية التى بُذلت فى المحافظات الحضرية فى ظل المركزية سببا إضافيا لتيار الهجرة من المحافظات الريفية فى الوادى والدلتا مما كان له من أثر مضاعف على سوء التنمية حيث أدت الهجرة من الريف الى مشاكل فى الحضر ، بالاضافة الى تفريغ الريف من أبنائه التى تمثل قوة العمل المنتجة .

المركزية الشديدة جعلت العاملين فى الإدارة المحلية بمختلف وحداتها يتفرغون لعمليات تحقيق الأمن وصيانة بعض الخدمات مثل الطرق الداخلية أو ردم الترع وأعمدة الإنارة ، مع بعض أعمال الإدارة البسيطة التى يحتاجها المواطن مثل تراخيص المحلات أو المبانى..

لقد أكدت نصوص الدستور أهمية قيام الدولة بمساعدة المحليات وخاصة في التنمية والعدالة الاجتماعية بين الوحدات :

فقد نص دستور 1971 على تشكيل مجالس شعبية منتخبة وتكفل هذا الدستور بنقل السلطة إليها تدريجياً وحدد دورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة ، وتأسيساً على ذلك فقد حمل قانون الإدارة المحلية المجالس الشعبية مسؤولية تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلى ، وعليها كشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد والاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية (مادة 116 من قانون 43 لسنة 79) .

ولكن هناك العديد من القيود والمعوقات التى وقفت حائلاً فى التطبيق لعدم قيامها بدورها مما انعكس سلباً على تدنى الخدمات المحلية.

واعترافا من الدولة بقصور التنمية فى الوحدات المحلية ، فقد نصت المادة 176 من الوثيقة الدستورية الجديدة الصادرة عام 2014 على أن " تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية المكانية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها . ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية. وهذا النص الدستوري رغم أهميته الكبيرة للنهوض بالمحليات إلا أن القراءة المتأنية له تشير ولو بحسن النية أن الهيئة المركزية ما زالت إما متشبثة بسلطاتها وسيطرتها على الجوانب المالية أو أنها تعرف أن المحليات لم ترقَ بعد للقيام بالمهام المشار إليها ، وتؤكد المادة 177 من الوثيقة الدستورية الجديدة الصادرة عام 2014 على أهمية كفالة الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية وإدارية ومالية وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقا لما ينظمه القانون .

كل هذه النصوص الدستورية تؤكد أهمية قيام الدولة بمساعدة المحليات وخاصة فى التنمية والعدالة الاجتماعية بين الوحدات وهو نهج طيب ترجو الدراسة أن يتحقق ويطبق فى الخطط القادمة بعد استقرار الأوضاع ودخول مصر مرحلة تنمية حقيقية تضعها فى مكانتها المناسبة لحضارتها بين الدول المتقدمة.

مشكلة الدراسة :

تتلخص مشكلة الدراسة في توضيح ضرورة تطبيق اللامركزية لإحداث تنمية حقيقية على المستوى المحلي ، وهنا يظهر السؤال المحوري ، هل من الممكن أن تقود اللامركزية إلى التنمية أم أن من التنمية من الممكن أن تتحقق من خلال المركزية ؟ وهنا يتوقف الأمر كثيرا على رؤية الأطراف المختلفة في المجتمع

للأوليات من ناحية وعدم رضا كثير من المواطنين عن جودة الخدمات التي تقدمها الدولة وذلك بسبب ضعف العلاقة بينهم وبين الحكومة لغياب الديمقراطية والقدرة على المساءلة والشفافية مع تركز البيروقراطية التي دائما ما تحد من تحقيق المواطن لمطالبه الحياتية اليومية .

درجت الإدارة المركزية (مجلس الوزاء – وزارة التخطيط) على توزيع الاستثمارات على الوزارات المركزية ، أما بخصوص الإدارة المحلية فتخصص السلطة المركزية جزءا من الاستثمارات يوزع على المحافظات طبقا لنظام معين ، وتكون المحافظة (كأنها إدارة مركزية) بتوزيع هذه الاستثمارات على الوحدات المحلية التابعة لها (مركز – مدينة – قرية) لاستخدامها في تقديم خدمات رئيسية مثل (النقل والكهرباء والأمن والإطفاء والمرور وردم الترع والتجميل وتدعيم احتياجات الوحدات المحلية) وهي خدمات يحتاجها المواطن ولكنها لا تمثل التنمية بالمعنى الحقيقي خصوصا وأنها تعتمد على التمويل شبه المركزي والموجه وهذا لا يحقق للمجتمع المحلي تطلعه في صنع مستقبله بنفسه ولا يحدث توازنا اقتصاديا أو اجتماعيا على أرض الواقع ، لقد ادت المركزية بصورها المختلفة إلى ظهور الفوارق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين فئات الشعب ولن يعالج هذه الفوارق أو يزيلها إلا البحث عن سبل ووسائل حديثة للتغلب علي ذلك ومن هذه السبل تطبيق اللامركزية في صورة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والمجالس التنفيذية المدربة والمؤهلة التي تقوم بدورها في تحقيق التنمية الشاملة في اطار من الكفاءة والعدالة والمشاركة والشفافية والمساءلة .

[إن الاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتحقيق رغباتهم وتقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية وجودة تحتاج إلى آلية او اسلوب جيد لاستغلال الموارد البشرية والطبيعية وتوفير التمويل اللازم وتعبئة الاستثمارات لتحقيق تلك التنمية المستهدفة وتوزيع ثمارها على كافة المواطنين بالعدل .]

أهمية الدراسة :

تقوم الحكومة المصرية بنص الوثيقة الدستورية الجديدة الصادرة عام 2014 على تطبيق اللامركزية من خلال نقل أو تفويض السلطة في المحليات إلى المجالس الشعبية وتمكينها من إدارة منظومة النمو والتنمية في نطاقها مع القيام بالتوجيه السياسي للأجهزة التنفيذية الفنية على اختلاف