معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٣٦)

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

يونيه ٢٠١٢

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

القاهرة
2012

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

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

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

ويبقى سعياً دائماً على مسار رؤية تضىء طريق المستقبل بمقارنات عالمية وإقليمية ومحلية بما يخدم قضايا التنمية المستدامه ورخاء مصرنا الحبيبه.

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

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

والله ولى التوفيق،،،

مدير المعهد

أ.د. فادية محمد عبد السلام

الباحث الرئيسى

أ.د. فريد أحمد عبد العال

مستشارى البحث

أ.د. سيد عبد المقصود

أ.د. علا سليمان الحكيم

مراجعة البحث

د. عزت صالح النمر زيان

سكرتارية

زكية محمد السيد

ابتسام عبد الرحمن

فريق البحث

أ.د. محمود مصباح عبد الرحمن

د. محمد عادل ندا

د. عزه محمد حسن يحيى

د. أشرف محمد العزب

د. أمل زكريا عامر

د. محمود عثمان

أ. كريمة محمد الصغير

أ. محمد فتحي عفيفي

أ. إسلام محمد محمود محمد

المستخلص

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

Abstract

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

الفهارس

أولاً- فهرس المحتويات

مقـــدمة الدراســـة 1-10

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

1- تمهيد 12

2- معالجة البعد الإقليمي فى الخطط المختلفة 13

3- المحاور الرئيسة لاستراتيجية التنمية الإقليمية 15

4- لامركزية التخطيط فى التنمية المحلية 16

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية 28

6- التحديات التى تواجه تطبيق اللامركزية 31

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية 34

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

1- تمهيد 37

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط 39

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

4- التحديات 62

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

1- تمهيد 66

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية 67

1/2- فى شأن اللامركزية والتنمية المحلية 67

أولاً - رؤي بعض اخبار رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 68

ثالثاً- حدود التوسع فى تطبيق اللامركزية 70

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية 71

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية 71

سادساً- مدى ملاءمة التقسيم الإدارى والجغرافى المصرى لتطبيق اللامركزية 72

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

ثامناً- التهديدات (العقبات) التى تواجه تطبيق اللامركزية فى قطاع التنمية المحلية 75

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك 78

عاشراً- أدوار المحافظين فى اللامركزية 80

حادى عشر- دعم أدوار المحافظين فى ظل اللامركزية 80

ثانى عشر- تمكين المجتمعات المحلية 83

ثالث عشر- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية 84

رابع عشر- الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات 86

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

الفصل الرابع أثر تطبيق اللامركزية على زيادة قدرة وفعالية المجالس المحلية (فى إدارة شئون المجتمع المحلى) 93-120

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

الفصل الخامس أثر تطبيق اللامركزية على دعم قدرات التنفيذيين والشعبيين بالمحليات (تقييم برامج بناء القدرات فى تطوير قدرات المحليات) 121-150

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

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

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

النتائج والتوصيات 182-194

الملاحق 195-228

ملخص الدراسة 229-245

المراجع 246

ثانياً- فهرس الجداول

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

ثالثا فهرس الأشكال

مسلسل	عنوان الشكل
1	مقارنة بين الاستثمارات المعتمدة لدواوين عموم المحافظات خلال الفترة (2008/2007 و2012/2011) 22
2	ترتيب الدول وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام 2010 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 154
3	تطور قيمة مؤشر مدركات الفساد لمصر خلال الفترة (1998-2010) 155
4	ترتيب مصر بين الدول العربية فى مؤشر مدركات الفساد عام 2010 155
5	اجمالى الاعداد التى تم رصدها بالصحف وعدد المواد الصحفية المتعلقة بالفساد خلال الفترة (يناير- ديسمبر 2010) 158
6	توزيع المواد الصحفية التى تناولت أخبار الفساد خلال الفترة (يناير – ديسمبر 2010) 159
7	توزيع نسب الشكاوى حسب الجهات المشكو ضدها 163
8	عدد حالات الفساد موزعة على القطاعات 164
9	المبالغ المهدرة موزعة على القطاعات "إهدار المال العام " 164
10	توزيع حالات الفساد التى تم الكشف عنها بالصحف وفقاً للقطاعات 165
11	توزيع قيمة الفساد وهدر المال العام خلال الفترة (ديسمبر 2009 – مارس 2010) 166
12	توزيع نسبة البلاغات المتعلقة بالفساد خلال الفترة (ديسمبر 2009 – مارس 2010) 166
13	توزيع المخالفات وفقاً لطبيعة المخالفة 168

رابعاً- فهرس الملاحق

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

مقـــدمة الدراســـة

1- مقدمـــة:

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

ولا شك أن نجاح المحليات فى اغتنام الفرصة الممنوحة لها فى وضع خططها التنموية من خلال المشاركة والتفاعل الايجابي بين جميع الفاعلين التنفيذيين والشعبيين على جميع المستويات المحلية من شأنه أن يساهم وبقوة فى دفع عجلة التنمية فى كافة أبعادها ليس فقط على المستوى المحلى بل وعلى المستوى القومى.

2- أهمية الدراسة:

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

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

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

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

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

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

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

وتتمثل أهمية البحث فى رصد وتحليل التغيرات والنتائج التى استهدفها تطبيق اللامركزية بشقيها المالى والادارى فى دعم مسيرة التنمية المحلية والمشاركة المجتمعية بأبعادها السياسية والاقتصادية الاجتماعية والإدارية، وكذلك قياس قدرة المؤسسات المحلية وأعضائها (التنفيذيين) على تحمل المسئوليات والاختصاصات المحولة إليها فى ظل النظام اللامركزى.

3- مشكلة الدراسة:

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

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

4- أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة؛ أ. تقييم الآثار الايجابية والسلبية (الإدارية والمالية) المترتبة على تطبيق اللامركزية، ب. ونقل مجموعة من الصلاحيات من الحكومة المركزية إلي المحليات (توسيع سلطات الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ وظائفها المحلية)، ج. وتقييم الآثار المتوقعة على كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة. وذلك انطلاقا من أن تطبيق اللامركزية ليس هدفا فى حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة بأبعادها، ومن ثم فان مزيدا" من النتائج الايجابية فى الابعاد التنموية يعنى مزيدا" من التوسع فى تطبيق اللامركزية.

<u>وتسعى الدراسة بصفة محددة الى تحقيق الأهداف التالية:</u>

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