

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٣٦)

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

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

**القاهرة
2012**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم

في إطار مواصلة المعهد لأداء رسالته في خدمة قضايا التنمية والتخطيط يصدر المعهد سلسلة قضايا التخطيط والتنمية لإتاحة نواتج الفكرية العلمية لمتخذي القرار وللمتخصصين والباحثين والدارسين ذوي الاهتمام.

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

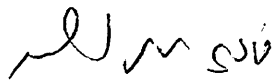
ويبقى سعيماً دائماً على مسار رؤية تضيء طريق المستقبل بمقارنات عالمية وإقليمية ومحلية بما يخدم قضايا التنمية المستدامة ورخاء مصرنا الحبيبة.

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

ولايسعني إلا أن أتوجه بالشكر لكافة المشاركين من داخل معهد التخطيط القومي وغيره من المؤسسات العلمية المناظرة على الجهود المبذولة والتي تصب في مصلحة الوطن.

والله ولي التوفيق،،،

مدير المعهد



أ.د. فادية محمد عبد السلام

الباحث الرئيسي
أ.د. فريد أحمد عبد العال

فريق البحث

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

مستشارى البحث

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

مراجعة البحث

د. عزت صالح النمرزيان

سكرتارية

زكية محمد السيد
ابتسام عبد الرحمن

المستخلص

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

Abstract

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

الفهارس

أولاً- فهرس المحتويات

مقدمة الدراسة 1-10

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

1- تمهيد 12

2- معالجة البعد الإقليمي في الخطط المختلفة 13

3- المحاور الرئيسة لاستراتيجية التنمية الإقليمية 15

4- لامركزية التخطيط في التنمية المحلية 16

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية 28

6- التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية 31

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية 34

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

1- تمهيد 37

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط 39

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

4- التحديات 62

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

1- تمهيد 66

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية 67

1/2- في شأن اللامركزية والتنمية المحلية 67

أولاً- رأي بعض اخباء رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 68

ثالثاً- حدود التوسع في تطبيق اللامركزية 70

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية 71

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية 71

سادساً- مدى ملاءمة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية 72

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

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

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك 78

عاشراً- أدوار المحافظين في اللامركزية 80

حادى عشر- دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية 80

ثانى عشر- تمكين المجتمعات المحلية 83

ثالث عشر- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية 84

رابع عشر- الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات 86

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

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

المحلى 93-120

1. تمهيد 94
2. تطور دور المجالس المحلية 95
3. دور المجالس الشعبية المحلية فى التنمية وإدارة شئون المجتمع المحلى 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 الإحتياجات 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 والشعبين 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 (سليات - 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

| ممسلسل | عنوان الجدول |
|--------|---|
| 1 | مقارنة بين استثمارات المعتمدة للمحافظات بين عامى(2007/2008 و 2011/2012) 21 |
| 2 | برامج التنمية المحلية 23 |
| 3 | الاختلافات الأساسية ما بين الخطط الواردة في قانون التخطيط وقانون البناء 52 |
| 4 | رؤية القيادات التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67 |
| 5 | الآثار الايجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 69 |
| 6 | آراء القادة التنفيذيين 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 والجغرافى 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 لعملمهم الحالى 84 |
| 16 | ايجابيات 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 المساعلة الشعبية 116 |
| 24 | مدى قيام المجلس التنفيذي للوحدة المحلية باختصاصاته 117 |
| 25 | بعض المشكلات التي قد تشوب العلاقة بين الشعبين والتنفيذيين 118 |
| 26 | مدى مشاركة العاملين فى المجلس الشعبى 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 |

ثالثاً فهرس الأشكال

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

رابعاً- فهرس الملاحق

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

مقدمة الدراسة

1- مقدمة:

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

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

2- أهمية الدراسة:

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

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

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

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

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

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

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

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

3- مشكلة الدراسة:

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

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

4- أهداف الدراسة:

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

وتسعى الدراسة بصفة محددة الى تحقيق الأهداف التالية:

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

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

5- منهجية البحث:

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

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

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

6- حدود ومجالات البحث :

5-1- المجال المكاني :

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

5-2- المجال البشري :

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

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

5-3- المجال الزمني :

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

7- أدوات جمع البيانات :

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

1-6 استمارات الاستبيان :

تم تصميم 4 استمارات استبيان لتحقيق أغراض الدراسة وذلك عن :

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

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

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

2-6 إعداد اختبار استمارة الاستبيان :

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

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

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

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

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

8- جمع البيانات :

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

9- تحليل البيانات والتصميم الإحصائى :

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

10- اختبار سلامة البيانات واتساقها:

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

11- مكونات الدراسة :

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

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

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

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

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

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

الفصل الأول
تجربة التنمية فى المحافظات المصرية
بين المركزية واللامركزية

الفصل الأول

تجربة التنمية في المحافظات المصرية بين المركزية واللامركزية

1- تمهيد:

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

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

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

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

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

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

2- معالجة البعد الإقليمي في الخطط المختلفة

بذلت الحكومات المتعاقبة جهداً كبيراً للخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعي إلى التخطيط اللامركزي، وقد استهدفت هذه الجهود إعادة تشكيل الخريطة السكانية لمصر بما يحقق التوازن المطلوب بين الأعداد السكانية المتزايدة والمساحات الأرضية المتاحة، وبما يكفل في الوقت نفسه الاستغلال الكامل والكفاء للإمكانات الطبيعية والاقتصادية المتوفرة، وتوضح هذه الجهود من خلال الآتي:

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

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

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

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

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

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

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

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

3- **المحاور الرئيسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية:**

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

● **إعادة تخطيط وتنمية المناطق العمرانية القائمة:** من خلال عمل مخططات وأحوزة عمرانية جديدة لكافة المدن والقرى المصرية، بهدف استغلال المساحات الشاغرة داخل الكتلة العمرانية في التخفيف من الكثافات السكانية المرتفعة التي تعاني منها بعض المناطق ومثال ذلك تخطيط التوسع العمراني لإقليمي القاهرة الكبرى والإسكندرية، والارتقاء بالخدمات العامة بالقرى الأكثر فقراً، وإعطاء أولوية لتطوير المناطق العشوائية، حيث تم إدراج صندوق تطوير المناطق العشوائية كهيئة خدمية بالخطة الحالية، بهدف حصر المناطق العشوائية وتطويرها، وتنميتها، ووضع الخطة اللازمة لتخطيطها عمرانياً، وإمدادها بالمرافق الأساسية والخدمات، والإشراف على وضع المخططات العمرانية للمناطق العشوائية، ومتابعة تنفيذها بالتعاون مع المحافظات والمجتمع المدني.

● **تنمية المناطق الصحراوية وقرى الظهير الصحراوي:** ويهدف هذا المحور إلى تعميم المناطق التي لم تتل قدراً كافياً من العناية في الماضي مثل الساحل الشمالى الغربى والصحيد وساحل البحر الأحمر ومنطقة قناة السويس والوادي الجديد، وإنشاء سلسله من المدن والقرى الجديدة حول الدلتا والوادي لاجتذاب السكان وتخفيف الكثافة السكانية في المدن القائمة، حيث تم إقامة 17 مدينة وهناك 14 مدينة جارى تخطيطها و28 مدينة تحت الدراسة وذلك حتى 2016 / 2017 في مناطق تتمتع بإمكانيات طبيعية واقتصادية يمكن الاعتماد عليها في توفير فرص عمل جديدة

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

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

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

4- لامركزية التخطيط في التنمية المحلية

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

4-1 تطبيق اللامركزية .. لماذا ؟

بالرغم من أن المجتمع المصري قد شهد العديد من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية خلال

السنوات الأخيرة، مما أدى إلى:

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

الآن استطلاعات الآراء بين سكان المحافظات تشير إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها

المواطن العادي وذلك بالرغم من الجهود المبذولة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشاكل، وزيادة

الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات، وقد أدى ذلك إلى تفاقم العديد من مشاكل التنمية

الشاملة. وقد أظهرت الدراسات التى تمت عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية النتائج التالية:

- رغم زياده معدل النمو الإقتصادى إلا أن الفقر يزداد بين طبقات المجتمع.
- قصور التنمية الاجتماعية يعتبر عقبة فى تحقيق التنمية الاقتصادية.
- أدى نمط النمو الإقتصادى الماضى إلى انتشار البطاله (نمو بلا فرص عمل).
- تختلف مستويات التنميه فى المحافظات نتيجة اختلاف الأداء الإقتصادى.
- معدلات الأميه الوجه القبلى مازالت مرتفعه (أميه الإناث).
- مشكله التعليم.
- أزمة المشاركة بمعناها الواسع.
- الفساد والاحتكار.
- تكرار إندلاع الاضرابات والاعتصامات للإحتجاج، حيث بدأت بالغضب المكتوم وانتهت بالثورة العارمة فى ربوع مصر.
- انهيار القيم الأخلاقية ولو من قلة مريضة.

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

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

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

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

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

④ مستوى الوحدة المحلية القروية: يقوم الجهاز التنفيذي بالوحدة المحلية القروية وبمشاركة المستفيدين وشركاء التنمية بها بصياغة خطة التنمية للوحدة المحلية القروية، ومن ثم اختيار المشروعات الواردة بالخطة الاستثمارية لهذه الوحدة وفقاً لأولويات محددة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي علي هذه الخطة.

⑤ مستوى المركز: يقوم الجهاز التنفيذي بالمركز وبمشاركة شركاء التنمية به بصياغة خطة التنمية للمركز، ومن ثم إختيار المشروعات الواردة بالخطة الاستثمارية لهذا المركز وفقاً لأولويات محددة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز علي هذه الخطة، وتتضمن خطة التنمية للمركز نوعين من المشروعات:

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

⑥ مستوى المحافظة: يتطلب هذا المستوى قيام الجهاز التنفيذي بالمحافظة وبمشاركة شركاء التنمية بصياغة خطة التنمية للمحافظة، ومن ثم إختيار المشروعات الواردة بالخطة، علي أن يتم أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة علي هذه الخطة. وتتضمن خطة التنمية للمحافظة وبالتالي الخطة الاستثمارية ثلاثة أنواع من المشروعات:

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

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

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

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

أولاً- معايير توزيع الاستثمارات بين المحافظات:

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

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

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

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

جدول رقم (1)

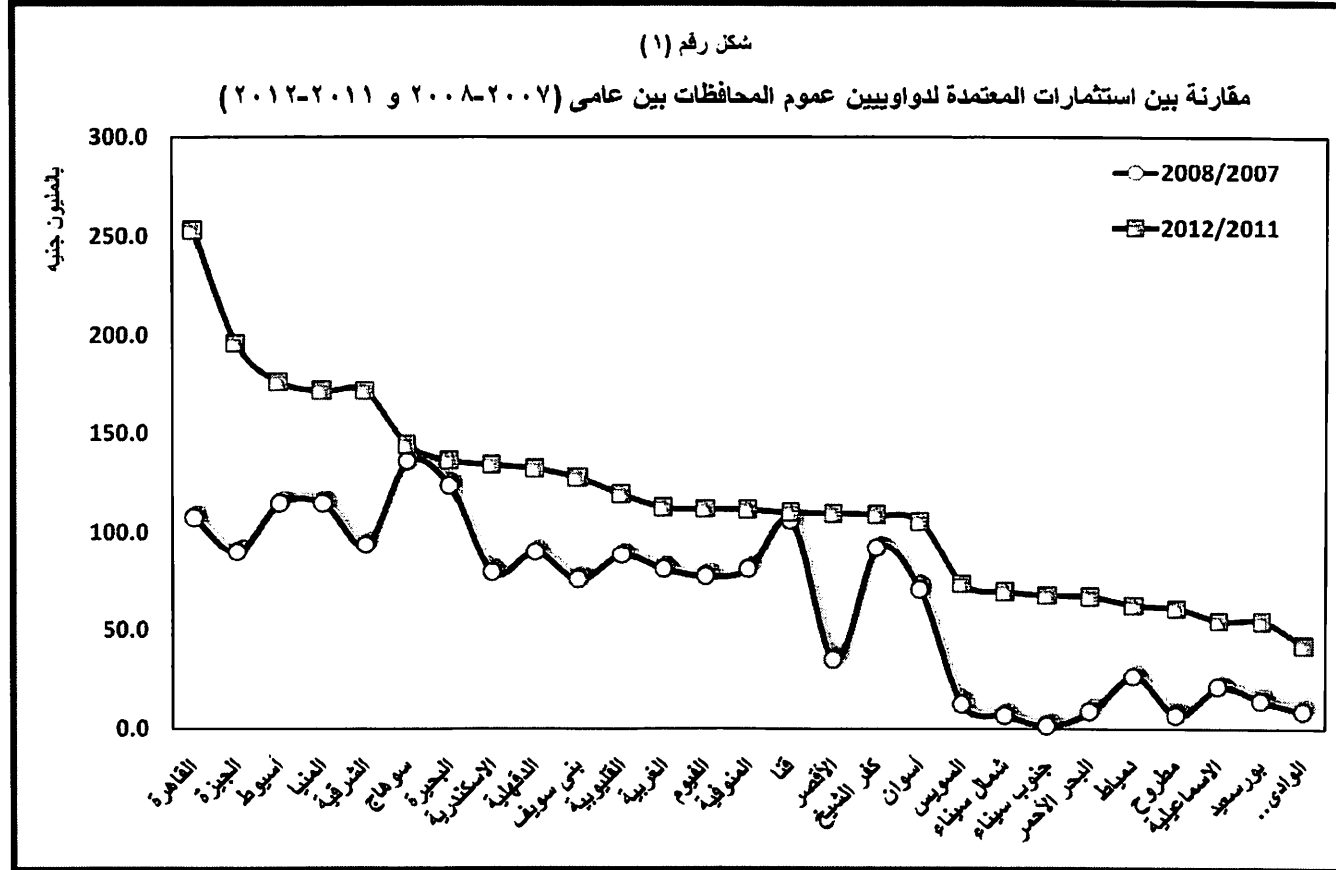
مقارنة بين استثمارات المعتمدة للمحافظات بين عامي

(2012/2011 و 2008/2007)

(بالمليون جنيه)

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

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



المصدر: جدول رقم (١)

ثانياً- معايير توزيع الاستثمارات داخل المحافظات:

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

جدول رقم (2)

برامج التنمية المحلية

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

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

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

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

□ مستوى المحافظة: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- يقوم مستوى المحافظة بتوزيع 40% على الأكثر من الإعتمادات المخصصة للمحافظة على النحو التالي:

- تخصيص ربع هذه النسبة (25%) على الأكثر لمشروعات التنمية الخاصة بالمدينة عاصمة المحافظة.

- تخصيص النسبة المتبقية من الـ 40% لمشروعات التنمية المشتركة بين مراكز المحافظة المختلفة. كما يجوز توجيه قدر من هذه النسبة إلى مشروعات تخدم وحدات محلية بعينها بناءً على معايير واضحة ومبررات يقبلها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

- أما النسبة المتبقية وهي 60% فتوزع على المراكز المختلفة داخل نطاق المحافظة وفقاً لمعيار عدد السكان بكل مركز، على أن يخصم عدد سكان المدينة عاصمة المحافظة من مجموع سكان المركز الواقعة فيه قبل حساب نصيب هذا المركز من نسبة الـ 60% تحقيقاً للعدالة.

□ مستوى المركز: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

- يتم توزيع نسبة 50% من الإعتمادات بالتساوي بين جميع الوحدات المحلية القروية والمدينة أو المدن التي يحتويها المركز.

- يقوم مستوى المركز بتوزيع نسبة الـ 50% الأخرى من الإعتمادات المخصصة له للمشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية القروية والمدينة أو المدن الداخلة في نطاقه.

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

□ مستوى المحافظة: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

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

□ مستوى الأحياء: يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

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

التمويل السابقة، فقد تم مراعاة الآتي:

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

4-4 الإجراءات التنفيذية التي تم اتخاذها لتنفيذ اللامركزية:

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

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

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

- يوضح الجدول رقم (1) بالملحق تحليل طريقة توزيع الاعتمادات المالية التي تم تخصيصها للصرف على مشروعات وبرامج قطاع التنمية المحلية الخمس بمحافظة الجمهورية خلال عامي 2010/2009 و 2011/2010، ومنها يتضح ما يلي:
- تم تخصيص اعتماد حكومي قدره 1.9 مليار جنيه في العام المالي 2010/2009، فاستحوذ برنامج الطرق والنقل على المرتبة الأولى بمبلغ قدره 881,781 مليون جنيه (46%)، تلاه في المرتبة الثانية برنامج تحسين البيئة بمبلغ 393,265 مليون جنيه (21%)، وجاء في المرتبة الثالثة -وبفارق صغير- برنامج الكهرباء بمبلغ 381,439 مليون جنيه (20%)، وحصل برنامج الأمن والإطفاء والمرور على مبلغ 135,848 مليون جنيه (7%)، وجاء في المرتبة الأخيرة برنامج تدعيم الوحدات المحلية والثالثة بمبلغ 107,667 مليون جنيه (6%).
 - تم تخصيص اعتماد حكومي قدره 1.8 مليار جنيه في العام المالي 2011/2010، فاستحوذ برنامج الطرق والنقل على المرتبة الأولى بمبلغ قدره 791,175 مليون جنيه (44%)، تلاه في المرتبتين الثانية برنامجا تحسين البيئة والكهرباء ويقيم مقارنة بلغت 368,295 مليون جنيه و 355,113 مليون جنيه على الترتيب وبنسبة مقارنة (20.5% و 19.5%) لكل منهما، وجاء في المرتبة الأخيرة برنامجي تدعيم الوحدات المحلية والأمن والإطفاء والمرور ويقيم مقارنة بلغت 142,739 مليون جنيه و 139,558 مليون جنيه على الترتيب وبنسبة متساوية تقريباً (7.9% و 7.7%) لكل منهما.
 - في إطار متابعة موازنات قطاع التنمية المحلية، وتقييم مدى التزام المحافظات بمعايير التوزيع التي تم طرحها في الأدلة الاسترشادية التي قامت الوزارة بتوزيعها على المحافظات، فيما يلي أهم النقاط التي تمت ملاحظتها من تقارير المحافظات للعام المالي 2011/2010؛
 - نسبة إلتزام المحافظات بمعايير تطبيق اللامركزية كما وردت بأدلة التطبيق:
 - التزمت محافظتان بنسبة 100%
 - التزمت 9 محافظات بنسب تفوق الـ 80%.
 - التزمت 16 محافظة بنسب تتراوح بين 50% إلى 79%.
 - قامت 13% من المحافظات الريفية الـ 23 بتخصيص اعتماد مزدوج للمدينة عاصمة المحافظة، حيث تم تخصيص اعتماد لها كمدينة عاصمة للمحافظة وتم اعتماد آخر كوحدة محلية تابعة للمركز التابعة له.
 - لم تلتزم محافظة واحدة بالحد الأقصى المتاح للمدينة العاصمة (10%)، وقامت بتخصيص اعتماد أعلى من الحد الأقصى.

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

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية

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

5-1 الأسس الاستراتيجية للامركزية:

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

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

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

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

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

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

2-5 المهام الاستراتيجية:

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

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

3-5 المحاور الأساسية لإستراتيجية اللامركزية:

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

- إعادة النظر في الإطار القانوني للنظام المحلي.

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

ويتم النظر والتعامل مع هذه المحاور على أنها منظومة متكاملة:

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

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

6- التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية:

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

6-1 محدودية دور الوحدات المحلية

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

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

2-6 عدم فعالية أدوات المساواة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية

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

3-6 الإشراف المزدوج على مؤسسات اللامركزية

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

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

6-4 عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة

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

6-5 عدم التوازن بين السلطة والمسئولية

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

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

6-6 غياب الاستقلال المالى للوحدات المحلية

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

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية:

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

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

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

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

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

الفصل الثانی
تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي
للتخطيط في مصر

الفصل الثاني

تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر

1- تمهيد:

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

- عدالة توزيع الأعباء، حيث تساهم كل وحدة محلية في موارد الدولة في ضوء الإمكانيات المتاحة لها وعلى أساس ما يقبله مواطنو المجتمع الحالي على أنفسهم من ضرائب محلية.
- عدالة توزيع الخدمات، حيث يصبح ذلك مرهوناً بمشيئة أهالي المجتمع المحلي، حيث يحصلون من الخدمات على قدر يتلاءم مع مدى مساهماتهم في تنمية موارد الدولة للإنفاق على مرفق محلي بعينه و/أو خدمة عامة محلية بذاتها.
- تعميق الإحساس بالمواطنة: فعندما يشارك المواطن في كل المشاكل والقضايا ويتفاعل معها، ويسهم في تحمل أعباء مواجهتها، تحوله من مجرد ترس في آلة الحياة في النظم المركزية يدور بلا اختيار على النحو الذي تريده الحكومة، إلى مواطن بمعنى كلمة المواطنة عندما يساهم في قضايا الوطن.

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

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

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

ويهدف هذا الفصل إلى تحليل الهيكل القانوني والمؤسسي للتخطيط في مصر، وفيما

يلي الأهداف المحددة للتقييم:

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

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

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

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

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

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

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط

1-1 الدستور المصري

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

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

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

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

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

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

2-3 قانون إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها

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

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

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

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

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

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

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

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

٥. ينص القانون على أن المؤسسات المسئولة عن تنفيذ ومتابعة الخطة

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

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

4.2 قانون البناء واللائحة التنفيذية

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

أ- عضوية ودور المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية

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

يباشر المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية الاختصاصات المنصوص عليها فى

هذا القانون ولائحته التنفيذية، وله على الأخص ما يأتى:

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

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

ب- دور الهيئة العامة للتخطيط العمراني

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

ج- دور المكتب الإقليمي للهيئة العامة للتخطيط العمراني

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

د- دور الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية

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

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

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

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

2-5 قانون الإدارة المحلية

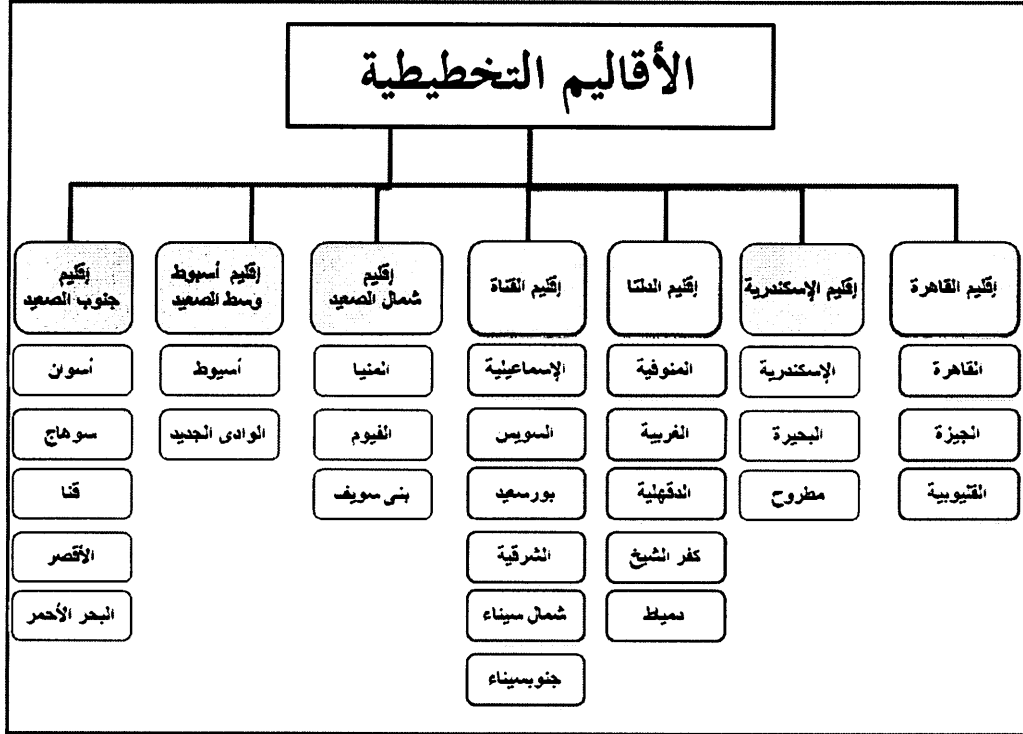
يعرض القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية دور المجالس المحلية (التي تضم الموظفين المحليين والمجالس الشعبية) في عملية إعداد الخطة الوطنية للتنمية الاجتماعية الاقتصادية، حيث يتناول بالعرض المستوى الإقليمي، من خلال إنشاء لجنة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي تشكل من: محافظ الإقليم، وله الرئاسة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

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

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

- مركزية التخطيط مع ضمان حيز أوسع لمشاركة وحدات الحكم المحلي والجماهير في إعداد الخطة ومتابعة تنفيذها.
- التوزيع الاقتصادي والجغرافي والإداري لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية إلى جانب الوحدات الإدارية المحلية.
- أى أنه بصدد هذا القانون أصبح للتخطيط الإقليمي أول شكل رسمي ووضع قانوني في هيكل نظام التخطيط المصري.
- صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 1102 لسنة 1974 بتنظيم وزارة التخطيط وإنشاء إداره مركزية للتخطيط الإقليمي تختص باقتراح التوزيع الأمثل للأنشطة الاقتصادية بما يحقق التنمية المتوازنة بين الأقاليم المختلفة والمساعدة على تقسيم الجمهورية إلى أقاليم متجانسة.
- صدر قانون نظام الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 الذى يقضى بالمشاركة الفعلية لوحدات المحليات فى اقتراح وإقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطة هذه الوحدات، وذلك فى إطار الخطة القومية للدولة.
- صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 495 لسنة 1977 بتقسيم مصر إلى ثمان أقاليم اقتصادية، وإنشاء لجان عليا للتخطيط الإقليمي بالأقاليم المختلفة، عدلت إلى سبعة أقاليم فقط بعد صدر قرار وزارى عام 1986 بضم إقليم مطروح إلى إقليم الإسكندرية. وقد نص القرار على إنشاء هيئة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي تتبع وزير التخطيط (التنمية الاقتصادية)، ويصدر بتشكيلها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم، وقد تم تحديد اختصاصات هذه الهيئات.

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



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

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

- كما ينص قانون الادارة المحلية (المادة رقم 33) على انشاء المجلس التنفيذي لمحافظة لضمان التنسيق الملانم ما بين الأجهزة والمرافق المحلية المختلفة. وبشكل خاص، تنص المادة على أن يقوم المجلس التنفيذي بمتابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة. كما يتولى المجلس التنفيذي إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية. وبالتشابه مع مستوى المحافظة، يحدد القانون دور المجالس الشعبية المحلية ومديري الوحدات الإدارية في المراكز والمدن والأحياء والقرى، إلى جانب دور المجالس التنفيذية في هذه المسويات الإدارية. وبعد ذلك، تشرح المواد من 62 إلى 65 من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية (الفصل الأول بعنوان "التخطيط") بوضوح العلاقات الأفقية بين الوحدات الإدارية المحلية والمجالس الشعبية المحلية من ناحية ومن ناحي أخرى العلاقة ما بين الوحدات المحلية والمحافظة.
- وبموجب المواد 62 و63 و65 تتولى الوحدات المحلية على مستوى المركز والمدينة والحي والقرية اعداد مقترحات للخطة المحلية وتقدمها للمجالس الشعبية المحلية من أجل الموافقة عليها قبل تقديمها للمحافظ. وعند اعداد المقترح، يفضل أن تقدم الوحدات الادارية احتياجاتها وفقاً للأهمية والأولوية وتعبئة الدعم من الادارات المختلفة من اجل ضمان الفائدة القصوى من الموارد المتاحة وفرص الاستثمار، واعداد الخطة وفقاً لآطار الخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- وبعد التقديم إلى المحافظة، تفحص إدارة التخطيط والمتابعة، بالتعاون مع هيئة التخطيط الإقليمي والوزارات المعنية جدوى الخطط المقدمة وتضع مقترح المحافظة بطريقة تضمن التكامل ما بين القطاعات المختلفة. وتتضمن هذه الإجراءات عرض المحافظ للخطة المقترحة إلى المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الإقليمي. وهذه الخطط المقترحة تقدم فيما بعد إلى وزير التخطيط من أجل أن تراجع من قبل الوزير بالتعاون مع وزير التنمية المحلية والوزراء المعنيين بغية ضمان التزام مخططات المحافظات بالخطة القومية.
- صدر القانون رقم 145 لسنة 1988 الخاص بتعديل نظام الحكم المحلي إلى نظام الإدارة المحلية مؤكداً على أهمية تقسيم ج.م.ع إلى أقاليم اقتصادية وعلى أهمية التخطيط للتنمية الإقليمية.

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

2-6 القوانين والقرارات المتعلقة بالتعليم

أولاً- قانون التعليم

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

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

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

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

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

2-7 قرارات رئيس الجمهورية بشأن المناطق الصناعية والتجارية

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

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

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

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

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

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

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

أولاً- قرار رئيس الجمهورية رقم 421 لسنة 2005

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

ثانياً- قانون تنظيم التضامن الاجتماعي رقم 137 لسنة 2010

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

2-9 الموازنة العامة للدولة

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

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

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

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

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

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

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

جدول رقم (3)

الاختلافات الأساسية ما بين الخطط الواردة في قانون التخطيط وقانون البناء

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

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

أولاً- المركزية واللامركزية

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

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

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

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

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

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

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

ويقتصر دور إدارة التخطيط والتنمية العمرانية في المحافظة على تحديد أولويات

التنمية العمرانية في المدن والقرى قبل أن تتعاقد الهيئة مع الاستشاريين لقيادة عملية

التخطيط الاستراتيجي.

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

ثانياً- الشمول والاستراتيجية

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

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

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

ثالثاً- مشاركة الحكومة المحلية والمواطنين

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

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

وينص قانون البناء ولائحته التنفيذية صراحةً على المزيد من مشاركة الحكومة

المحلية، ومثال ذلك ما يلي من نصوص:

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

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

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

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

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

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

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

رابعاً- مشاركة القطاع الخاص

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

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

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

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

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

خامساً- مشروعية المخططات

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

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

سادساً- مصادر التمويل

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

سابعاً- المتابعة

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

ثامناً- التنفيذ

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

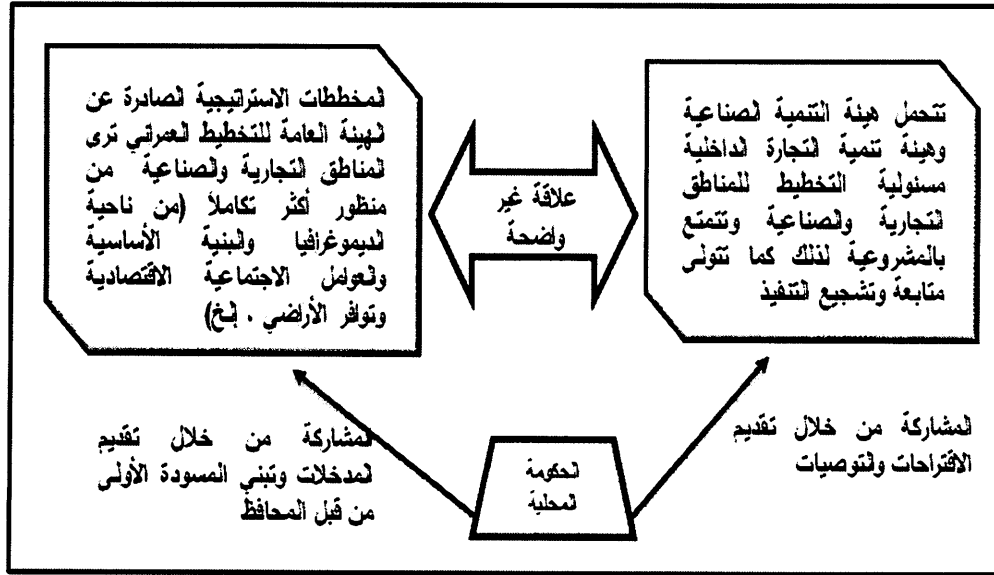
تاسعاً- المحاسبة الاجتماعية وعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة

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

2.3. الاتساق مع قرارات رئيس الجمهورية بشأن التجارة و الصناعة

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

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



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

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

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

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

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

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

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

4- التحديات

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الفصل الثالث

أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية

1- تمهيد:

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

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

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

ويتناول هذا الفصل استعراض نتائج الدراسة الميدانية فيما يتعلق بأثر تطبيق

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

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

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية

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

1/2- فى شأن اللامركزية والتنمية المحلية

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

أولاً - رؤى بعض اخبار رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية

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

جدول (4)

رؤية القيادات التنفيذية لمفهوم اللامركزية

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

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

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

وفي هذا الإطار، فإن اتجاهات القيادات المحلية محل الاستبيان تتضمن قدراً من التحفظ على نقل المسؤوليات وقدراً من التحمس للحصول على الصلاحيات، بالإضافة إلى قدر من التحفظ والتشكك في نوايا وجدية المستوى المركزي لتنفيذ هذه الصلاحيات بجدية ونقل مسؤولية صنع القرار للمحليات.

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية

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

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

جدول (5)

الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية

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

ثالثاً- حدود التوسع في تطبيق اللامركزية

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

جدول (6)

آراء القادة التنفيذيين في حدود التوسع في تطبيق اللامركزية

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

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

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية

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

جدول (7)

آراء القادة التنفيذيين فى أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية

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

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

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية

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

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

جدول (8)

متطلبات التطبيق الناجح للامركزية

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

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

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

جدول (9)

مدى مناسبة التقسيم الإداري والجغرافي المصري لتطبيق اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية

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

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

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

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

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

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

سابعاً - الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

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

جدول (10)

بعض الإيجابيات المتحققة من تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

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

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

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

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

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

جدول (11)

تهديدات تواجه تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية

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

جاء في المرتبتين الخامسة والسادسة كل من عدم إخضاع المسؤولين التنفيذيين على المستوى المحلي للمساءلة، ضعف بعض المجالس الشعبية بنسب مئوية بلغت 87.5% ، 85% على الترتيب. أما في المرتبة السابعة فقد جاءت عبارات عدم تناسب الاعتمادات المخصصة للقرى مع مساحتها وعدد سكانها، وفساد منظومة الإعلام وخاصة فيما يتعلق بالإعلام التنموي بنسبة ماثلة بلغت 79.2% من إجمالي العينة أما صعوبة نقل الاعتمادات بعد توزيعها إلا بعد أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلى فكانت أقل التهديدات خطورة حيث جاءت في المرتبة الأخيرة من حيث الأهمية بنسبة 70.8% من إجمالي مبحوثي العينة .
وتعكس الآراء السابقة جملة من التهديدات التي تواجه تطبيق اللامركزية، لعل أهمها التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات، حيث مازالت تتبع الوزارات مباشرة، بالرغم

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

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

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

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

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

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك

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

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

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

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

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

جدول (12)

اتجاه القيادات التنفيذية نحو التنسيق المنظمي والعمل المشترك

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

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

أوافق = 1 (عبارات 4 ، 6 ، 8)

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

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

عاشراً- أدوار المحافظين في اللامركزية

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

جدول (13)

أدوار المحافظين في اللامركزية

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

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

حادى عشر- دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية

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

جدول (14)

طرق دعم أدوار المحافظين في ظل اللامركزية

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

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

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

ويتطلب دعم أدوار المحافظين خلال الفترة القادمة تنفيذ الخطوات التالية:

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

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

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

ثاني عشر - تمكين المجتمعات المحلية

قامت وزارة الدولة للتنمية المحلية بالتعاون مع وحدة دعم اللامركزية ومبادرة اللامركزية المصرية التابعة لهيئة المعونة الامريكية بأكبر برنامج تدريبي شمل كافة المحافظات، وكانت الفئة المستهدفة تشمل كلا من القيادات المحلية التنفيذية والشعبية من مستويات رؤساء الوحدات المحلية ونوابهم ومديري التخطيط بتلك الوحدات (على المستوى التنفيذي وروساء المجالس الشعبية المحلية ووكلائها وروساء لجان الخطة والموازنة (على المستوى الشعبي)، وقد استهدفت هذه البرامج بناء قدرات المحليات فى كافة المجالات المتعلقة باللامركزية والادارة المحلية.. الخ، بهدف تمكين المجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات المحلية المتعلقة ببرامج التنمية المحلية.

وتستعرض بيانات جدول رقم (15) أهم موضوعات التدريب للعاملين فى المحليات ومدى ملاءمتها للعمل الحالى. وتوضح البيانات الواردة بالجدول تفاوت إستجابات القيادات التنفيذية حول مدى ملاءمة هذه الموضوعات لميدان العمل، وكانت أكثر موضوعات التدريب ملاءمة بالنسبة لغالبية الباحثين التدريب على تحديد الإحتياجات وترتيب الأولويات حيث بلغ متوسط درجاتها 2.55 درجة يليها التدريب على تنمية مهارات الإتصال والتواصل بمتوسط درجات 2.31 درجة، وفى المرتبة الثالثة من حيث درجة الملاءمة جاء التدريب على موضوعات الإدارة المحلية بشكل عام بمتوسط درجات 2.30 درجة، ثم التدريب على اللامركزية بمتوسط درجات 2.28 درجة، وفى المرتبة الخامسة جاء التدريب على التخطيط بالمشاركة بمتوسط درجات 2.27 درجة، ثم التدريب على تكنولوجيا المعلومات فى المرتبة السادسة بمتوسط درجات 2.20 درجة، وجاء التدريب على اللامركزية المالية فى المرتبة السابعة والأخيرة بمتوسط درجات 2.16 درجة .

جدول (15)

ملاءمة موضوعات تدريب العاملين في المحليات لعملهم الحالي

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

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

ثالث عشر - إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية

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

جدول (16)

إيجابيات البرامج التدريبية

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

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

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

جدول (17)

سلبيات البرامج التدريبية

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

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

رابع عشر - الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات

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

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

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

جدول (18)

الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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