معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٣٦)

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

يونيه ٢٠١٢

أثر تطبيق اللامـركزية
على تنمـية المحافظات المصرية
(بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)

القاهرة

2012

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

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

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

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

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

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

والله ولى التوفيق،،،

مدير المعهد

أ.د. فادية محمد عبد السلام

الباحث الرئيسى

أ.د. فريد أحمد عبد العال

مستشارى البحث

أ.د. سيد عبد المقصود

أ.د. علا سليمان الحكيم

مراجعة البحث

د. عزت صالح النمر زيان

سكرتارية

زكية محمد السيد

ابتسام عبد الرحمن

فريق البحث

أ.د. محمود مصباح عبد الرحمن

د. محمد عادل ندا

د. عزه محمد حسن يحيى

د. أشرف محمد العزب

د. أمل زكريا عامر

د. محمود عثمان

أ. كريمة محمد الصغير

أ. محمد فتحي عفيفي

أ. إسلام محمد محمود محمد

المستخلص

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

Abstract

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

الفهارس

أولاً- فهرس المحتويات

مقدمة الدراسة 1-10

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

1- تمهيد 12

2- معالجة البعد الإقليمي فى الخطط المختلفة 13

3- المحاور الرئيسة لاستراتيجية التنمية الإقليمية 15

4- لامركزية التخطيط فى التنمية المحلية 16

5- التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية 28

6- التحديات التى تواجه تطبيق اللامركزية 31

7- رؤية مستقبلية لاستكمال دعائم تطبيق اللامركزية 34

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

1- تمهيد 37

2- عرض القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط 39

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

4- التحديات 62

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

1- تمهيد 66

2- عرض ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية 67

1/2- فى شأن اللامركزية والتنمية المحلية 67

أولاً - رؤي بعض اخبار رحمة التنفيذية لمفهوم اللامركزية 67

ثانياً- الآثار الإيجابية المترتبة على تطبيق اللامركزية 68

ثالثاً- حدود التوسع فى تطبيق اللامركزية 70

رابعاً- أنماط اللامركزية الملائمة لتحقيق التنمية المحلية 71

خامساً- متطلبات التطبيق الناجح للامركزية 71

سادساً- مدى ملاءمة التقسيم الإدارى والجغرافى المصرى لتطبيق اللامركزية 72

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

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

تاسعاً- التنسيق والعمل المشترك 78

عاشراً- أدوار المحافظين فى اللامركزية 80

حادى عشر- دعم أدوار المحافظين فى ظل اللامركزية 80

ثانى عشر- تمكين المجتمعات المحلية 83

ثالث عشر- إيجابيات وسلبيات البرامج التدريبية 84

رابع عشر- الرضا الوظيفي للقيادات التنفيذية بالمحليات 86

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

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

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

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

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

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

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

النتائج والتوصيات 182-194

الملاحق 195-228

ملخص الدراسة 229-245

المراجع 246

ثانياً- فهرس الجداول

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

ثالثا فهرس الأشكال

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

رابعاً- فهرس الملاحق

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

مقـــدمة الدراســـة

1- مقدمـــة:

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

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

2- أهمية الدراسة:

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

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

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

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

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

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

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

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

3- مشكلة الدراسة:

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

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

4- أهداف الدراسة:

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

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

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

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

5- منهجية البحث:

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

- بالنسبة إلى **الجانب العلمى النظري**، فيتم خلاله عرض وتحليل لجوانب الوثائق الخاصة بالخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة (1960/59-2012/2011)، الوثائق المتعلقة بالإستراتيجية القومية للامركزية، القوانين والقرارات الرئاسية المتعلقة بالتخطيط بما في 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). بالاضافة 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** فى 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 المحلى.

6- حدود ومجالات البحث :

5-1- المجال المكانى :

يتحدد المجال المكانى (الجغرافى) للدراسة فى 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 البشرى :

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

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

5-3- المجال الزمنى :

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

7- أدوات جمع البيانات :

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

6-1 استمارات الاستبيان :

تم تصميم 4 استمارات استبيان لتحقيق أغراض الدراسة وذلك عن :

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

<u>إلا أنه تم استبعاد الاستمارة الخاصة بالشعبيين 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</u> .

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

6-2 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 والتى 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 وتفريغها وتبويبها وإعدادها الإعداد الجيد للتحليل الإحصائى المناسب حيث استخدمت بعض الأساليب الإحصائية لبيان وعرض وتحليل بيانات هذه الدراسة، حيث تم الاستعانة بالتصميم الجدولى، والحزم الإحصائية (التكرارات) والنسب المئوية، والمتوسط الحسابى، والمتوسط الحسابى المرجح لوصف المتغيرات البحثية .

10- اختبار سلامة البيانات واتساقها:

لاختبار صحة نتائج الدراسة واتساقها تم طرح تساؤلات الدراسة والنتائج التى أفرزتها على بعض القادة التنفيذيين فى ورش عمل ولقاءات ومقابلات وتسجيل ما تم من نقاش، وقد تبين الأتى:

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

11- مكونات الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى **ستة فصول**، يستهدف **الفصل الأول** منها التعرف علي حقيقة وأبعاد اتجاه الدولة إلي 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)، ووصولا إلى الخطة الخمسية الحالية (2008/2007-2012/2011)، التى استهدفت التوسع فى تطبيق اللامركزية، والخروج بالمجتمع المصري من دائرة التخطيط القطاعى إلى التخطيط اللامركزى، وقد تناول فى إطاره التوجهات الإستراتيجية لتطبيق اللامركزية.

أما الفصل الثانى 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 المسئوليات، 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.**