جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٤١)

آليات تفعيل التخطيط بالمشاركة
(اللامركزية – اللامركزية المالية)

إعـــداد

أ.د. اجلال راتب

مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

يولية ٢٠١٠

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box:11765

آليات تفعيل التخطيط بالمشاركة
(اللامركزية – اللامركزية المالية)

إعـــــــداد

أ.د. اجلال راتب
مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

٢٠١٠

المحتويات

رقم الصفحة

مقدمة ..... أ-ب-ج

الجزء الأول : تفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية فى التنمية المحلية ١

الفصل الأول : التخطيط بالمشاركة مدخل جديد ٣

أولا : مفهوم التخطيط ٣

ثانيا : دوافع التخطيط فى ظل الإدارة الحرة للاقتصاد ٤

ثالثا : الإطار المؤسسى للتخطيط ٦

رابعا : إدارة العملية التخطيطية ٧

خامسا: أنواع التخطيط ٧

سادسا: التخطيط بالمشاركة مفهوم ١٢

الفصل الثانى : الحكم المحلى ١٩

أولا : الحكم الجيد أو الحكم الرشيد ٢٠

أ - تعريف الحكم المحلى الرشيد ٢٠

ب- مؤشرات الحكم الرشيد ٢١

ج- المبادىء الأساسية للحكم الرشيد ٢٤

الفصل الثالث : اللامركزية ٢٦

- المفاهيم ٢٧

أ - المركزية ٢٧

ب- اللامركزية ٢٩

ج- الأبعاد المختلفة للامركزية ٣٠

د- مزايا التوجه الى اللامركزية ٣١

هـ- معوقات تفعيل اللامركزية ٣٢

و- أهمية اللامركزية المالية فى تنمية المحليات ٣٥

- أهم المشاكل والمعوقات الأساسية للامركزية المالية ٣٧

الجزء الثانى : دراسة ميدانية ٤٣

الفصل الرابع : دراسة ميدانية عن واقع تطبيق اللامركزية فى مصر ٤٤

خاتمة وتوصيات ٥٣

المراجع ٥٧

مقدمة

لقد أدت التغيرات في النظام الاقتصادى والسياسي والاجتماعي العالمى وعولمة الاقتصاد العالمى الى تعديل في كثير من المفاهيم التخطيطية وظهور مصطلحات جديدة في مجال التنمية ، بالإضافة إلى التغيرات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن إعادة هيكلة الاقتصاد في مصر والأخذ بنظام الاقتصاد الحر واقتصاديات السوق مما جعل الدولة تعيد النظر في الخطط الاجتماعية والاقتصادية لتساير اتجاهات التنمية الحديثة وتعدد القضايا التنموية وتشعبها .
وقد بدأت مصر مع دول العالم تتحدث عن التنمية بالمشاركة والتعرف على شركاء التنمية وتحديد أدوارهم الرئيسية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأهمية تكامل جهودهم التنموية .

ومن هنا ظهر منهج التخطيط بالمشاركة والذي يقوم على أساس رفع الوعى واستنفار طاقات جميع أصحاب المصالح والمستفيدين أو المجموعات التى يجرى التخطيط لحسابها بحيث تقوم المجموعة المستفيدة بتحديد المشكلة وتحديد الاهداف طويلة وقصيرة الأجل ، ويتم اتخاذ القرار عن طريق تحسين النظام الديموقراطي المحلى من خلال :
- الاعتراف بوجود جماعات ذات مصالح مختلفة .
- اعتبار أن الاستشارة والمشاركة هما أساس تعريف المشكلة والاحتياجات والأولويات والأهداف.
- الاعتراف بأن بعض المجموعات غير ممثلة بالشكل الكافى فى عملية اتخاذ القرار وخاصة فى المجتمع المحلى .

وقد التزمت خطة العام الخامس من الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ٢٠٠٢-٢٠٠٧ بتدعيم مشاركة المجتمعات المحلية فى تحقيق اللامركزية فى صنع القرار واعتمدت خطة التنمية الإدارية كأحد الركائز الأساسية لجهود تحديث الدولة والمجتمع المحلى .

ونحن نرى أنه لا يتأتى تحقيق ذلك إلا من خلال إعمال مبادىء اللامركزية وتفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية وتعزيز دورها والحكم الرشيد حيث يرتبط ذلك ارتباطا وثيقا بالتنمية الإنسانية ورفاه الإنسان بمفهومه الواسع والذى يقوم على أساس توسيع قدرات البشر وخياراتهم وبالتالى فرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخاصة تلك الفئات المهمشة فى المجتمع .

والمنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج النظرى التحليلي والميدانى واشتملت على جزئيين رئيسيين : الجزء الأول بعنوان (تفعيل دور السلطات الاقليمية المحلية فى التنمية المحليـــة)، الجزء الثانى بعنوان (دراسة ميدانية عن واقع تطبيق اللامركزية فى مصر) .

ويشتمل الجزء الأول على ثلاثة فصول :

الفصل الأول : التخطيط بالمشاركة منهج جديد

وفيه بعد عرض بعض المفاهيم النظرية نضع تعريفاً للتخطيط بالمشاركة والذى تقـــوم فيـــه المجموعة المستفيدة بتحديد المشكلة وتحديد الأهداف الطويلة والقصيرة الأجل .

والفصل الثانى أفردناه للتعريف ببعض مفاهيم الحكم الجيد أو الحكم الرشيد

حيث أن تفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية فى عمليات التنمية المحلية كذلك فى التخطيط بالمشاركة يعتمد فى الأساس على تفعيل مبادىء الحكم الرشيد ودعم مبادىء اللامركزية اعتماداً على تفعيل مبادىء الديموقراطية .

أما الفصل الثالث بعنوان اللامركزية

وبدأنا ببعض التعريفات الخاصة باللامركزية والأشكال المختلفة لها (سياسية ، إدارية مالية ، اقتصادية) .

وعددنا مزايا التوجه إلى اللامركزية كذلك المعوقات التى تواجه هذا الاتجاه الى تطبيق اللامركزية ، وقد خصصنا جزءً أكبر للامركزية المالية التى تعتبر الضلع الأهم الذى ترتكز عليه اللامركزية الادارية بإعطاء المرونة الكافية للمحافظات لتسيير أمور محافظاتهم .

أما الجزء الثانى فهو دراسة ميدانية عن واقع تطبيق اللامركزية فى مصر

فبعد استعراض المفاهيم المختلفة للتخطيط والتركيز على التخطيط بالمشاركة كمنهج جديد يتوافق مع التطورات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن إعادة هيكلة الاقتصاد فى مصر والاتجاه إلى إدارة الاقتصاد بمبادىء السوق الحرة . مما أدى إلى الاهتمام بأن تتم العملية التخطيطية على أساس من المشاركة من جميع شركاء التنمية فى جميع المراحل سواء على مستوى اتخاذ القرار أو المساهمة فى العملية الإنتاجية وبالتالى الإنتفاع بثمار التنمية بشكل عادل .

ولما كان من شروط ذلك أن يسود نوع من الحكم الرشيد كذلك تطبيق مبـــادىء اللامركزيـــة وخاصة اللامركزية المالية مما تعرضنا له فى الفصل الثانى والثالث .

أصبح لزاماً علينا أن نقوم بهذه الدراسة الميدانية فى محافظتى بنى سويف والفيوم حتى نختبر مدى تطبيق مبادىء التخطيط بالمشاركة كذلك مبادىء اللامركزية فعلياً وتقييم مدى نجاح هذه التجارب ، وما هى المعوقات التى تواجه هذا التطبيق حتى يتســنى لنـــا الخـــروج بـــبعض التوصيات المناسبة والمبنية على واقع الحال .

هذا ولا يسعنى فى هذا الصدد إلا التقدم بالشكر الوفير للأســتاذ الــدكتور **عــدلى ســعداوى** والدكتورة **منار عزت بيومى** حيث لم يدخرا وسعاً فى بذل الجهد لكى تظهر هــذه الدراســة بالشكل اللائق .

آملين أن نكون بذلك قد قدمنا ولو مساهمة متواضعة لخدمة البحث والباحثين وصانعى القرار.

الباحث الرئيسى

(أ.د. اجلال راتب)

الجزء الأول

تفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية
فى التنمية المحلية

الفصل الأول
التخطيط بالمشاركة منهج جديد

التخطيط بالمشاركة منهج جديد

أولا : مفهوم التخطيط

التخطيط هو عملية واعية لإدارة المجتمع ومؤسساته من أجل توجيه موارده التوجيه الأمثل نحو الأهداف سواء البعيدة منها أو القريبة والمتعددة. ويتم ذلك فى ضوء حسابات علمية موضوعة مسبقاً ، كما يوفر الضمانات لتحقيقها أى أن ما يميز التخطيط هو :

١- التخطيط عملية (Process) أى أنه مفهوم ديناميكى متحرك وليس مفهوما ساكنا، بمعنى التفاعل المستمر بين الخطط المتتابعة وكذلك بين مستويات التخطيط المختلفة.

٢- إن التخطيط لا يتم من فراغ إنما فى مجتمع معين له هيكله الاقتصادى والاجتماعى ، أى بناؤه المؤسسى وهيكله التنظيمى والتشريعى واسلوب اتخاذ القرار فيه.

٣- التخطيط موجه بالضرورة للمستقبل ، معتمداً على تحليل واستخلاص خبرات الماضى وأهداف تغييره .

إذاً فالتخطيط هو اسلوب علمى يمكن من تحقيق أهداف محددة عن طريق أحداث تغيرات إرادية بمجرى أنشطة معينة وباستخدام الامكانيات المتاحة بأقل تكاليف ممكنة لبلوغ غاية واضحة فى فترة زمنية محددة .

والتخطيط كعملية يتطلب توفر الحسابات التخطيطية ، سواء الجانب الكمى أو تحديد برامج ومراحل وخطوات العمل والأولويات وادراج كل هذا فيما يعرف بوثيقة الخطة والذي بناء عليه يتم اعداد الخطط التى هى اولى مراحل العملية التخطيطية .

والتخطيط كعملية يتضمن التالى :

١- اعداد الخطط بما فى ذلك توفير المعلومات واجراء الدارسات والأبحاث السابقة على هذا الإعداد بهدف تحليل الهيكل الاقتصادى والاجتماعى وتحديد أهم مشكلاته والقيود المفروضة عليه كذلك فإن اعداد الخطة يشمل تعديل الخطة وخطوات هذا التعديل حتى الاستقرار على الشكل النهائي لها .

٢- مجموعة الخطوات والإجراءات المتبعة في تنسيق خطط المستويات المختلفة ومناقشة الخطة على المستويات السياسية والتشريعية .

٣- تنفيذ الخطة وما يقتضيه هذا من :

أ- القيام بالإجراءات المختلفة اللازمة للتنفيذ بما فى ذلك الترجمة التفصيلية للأهداف الإجمالية ووضع البرامج التفصيلية للتنفيذ وتحديد مراحل التنفيذ وخطواته .

ب-مختلف السياسات اللازمة لتنفيذ لضمان تحقيق الأداء للأهداف الموضوعة مثل السياسات المالية والتجارية والنقدية .. الخ وما يستتبعه هذا من تحديد أدوات هذه السياسات مثل إصدار التشريعات الجديدة أو تعديل التشريعات القائمة أو الأساليب الإدارية المباشرة .

٤- متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء بمعنى دراسة مدى تحقيق تنفيذ الخطة للأهداف التى تتضمنها وقياس درجة الانحراف عن المخطط وتحليل أسباب هذه الانحرافات لتحديد العوامل المسببة لها وما إذا كانت أخطاء تقديرات الخطة ذاتها هى المسئولة أم صعوبات التنفيذ أم الظروف التى احاطت بالتنفيذ ذاته وتعنى متابعة التنفيذ تدقيق حسابات خطط السنوات التالية أو تعديل أهداف الخطة في مجموعها ، والمتابعة هنا تختلف عن الرقابة التى تهتم بالجوانب المالية والادارية .

ثانيا : دوافع التخطيط فى ظل الإدارة الحرة للاقتصاد

- ضبط ايقاع آليات السوق .
- تحقيق التوازنات الاجتماعية وحماية الفئات الفقيرة والمهمشة (نساء ، شباب ، مسنين) .
- الحفاظ على التوازن البيئى وتطوير البيئة .
- مواجهة انعكاسات العولمة .

١- ضبط ايقاع آليات السوق

يقصد بآليات السوق ترك المبادرات الفردية في الإنتاج والتوزيع والتبادل والتخصيص (الاستهلاك والاستثمار .. الخ أو غيرها) للتفاعل الحر استناداً لوجود قوانين طبيعية تنسق ما بين مختلف القرارات الفردية المتضاربة وبين الأهداف الفردية والأهداف الجماعية بلوغاً للاستقرار والتوازن وتحقيق الأوضاع المثلى اى الغايات القصوى للإشباع والربح والاستثمار والادخار .. الخ دونما حاجة لتدخل الدولة .

ونظراً لعدم استكمال بناء مقومات السوق ومؤسساته ، كذلك التفاوت فى النمو بين وحدات السوق المختلفة سواء فى وحدات الانتاج الصناعى والزراعى والخدمى ، أو فى داخل نشاط الإنتاج ذاته