



معهد التخطيط القومي

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

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

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

إعداد

عبد العال سعد على

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

سيد محمد عبد المقصود

المستشار بمعهد التخطيط القومي

القاهرة

1435 هـ - 2014 م



معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية

باللغة العربية

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

By English

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

إجازة الرسالة من قبل لجنة التحكيم:

لجنة التحكيم

التوقيع

الاسم

1- الأستاذ الدكتور/ سيد محمد عبد المقصود

2- الأستاذ الدكتور/ فريد أحمد عبد العال

3- الأستاذ الدكتور/ صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ

أجيزت الرسالة بتقدير ( جيد جداً )

بتاريخ 2014/11/11

موافقة إدارة المعهد

موافقة لجنة الدراسات العليا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاءً  
وَأَمَّا مَا يَنْفَعُ النَّاسَ  
فَيَمْكُتُ فِي الْأَرْضِ كَذَلِكَ  
يَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ

صدق الله العظيم

# شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم  
(وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ)  
صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك .. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك.. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برويتك الله جل جلاله.  
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

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

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

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

سُبْحَانَ رَبِّكَ رَبِّ الْعِزَّةِ عَمَّا يَصِفُونَ  
وَسَلَامٌ عَلَى الْمُرْسَلِينَ وَالْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ  
وجزي الله الجميع عني خير الجزاء

الباحث

# إهداء

إلى والدي الحبيب ..... رحمه الله  
إلى والدي الحبيبة ..... متعها الله بالصحة والعافية  
إلى زوجتي وأولادي ..... حفظهم الله  
إلى جميع إخوتي وأخواتي ..... حفظهم الله  
إلى الحبيبة أم عبد الرحمن ..... رحمها الله  
إلى جميع عائلات اللثت ..... ألف الله بين قلوبهم  
إلى مصر الحبيبة ..... الله يحفظها ويرعاها

## فهرس المحتويات

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

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

## فهرس الجداول والأشكال

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

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

## الملاحق

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

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

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

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

## مقدمة:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

مشكلة الدراسة :

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

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

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

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

#### أهمية الدراسة :

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

مستوياتها وفي إطار هذه التوجهات يتم صياغة استراتيجية جديدة تدعم تطبيق اللامركزية من خلال بنية جديدة لإدارة تقديم الخدمات المحلية وذلك بإرساء دور فعّال للمجالس الشعبية المحلية في توجيه العمل التنموي من جهة وتوسيع سلطات المحافظين واختصاصاتهم وإعطائهم المرونة الكاملة في إعادة توزيع الاستثمارات المدرجة بالخطة بناءً على تحقيق توصيات وطلبات وإقرارات المجالس الشعبية المحلية من جهة أخرى وكل ذلك يتم بالتعاون المثمر والجاد بين الحكومة المركزية من جهة والمحليات من جهة ثانية مع إتاحة الفرصة أمام منظمات المجتمع المدني للمشاركة المجتمعية في دفع عجلة التنمية يداً بيد مع باقي الأطراف المهتمة بالتنمية المحلية الشاملة والمستدامة .

وتكمن أهمية الدراسة في أنها تقوم ب :-

- 1- تأصيل نظري لمفهوم اللامركزية والتنمية وجدلية العلاقة بينهما .
- 2- ضرورة مواكبة العصر حيث تنادى الدساتير والقوانين بالديمقراطية .
- 3- تقييم الأدوار والعلاقات بين المجالس التنفيذية والشعبية المحلية مع توضيح أسباب فشل تلك المجالس في القيام باختصاصتها المحددة قانوناً .
- 4- رصد المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجيهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية وأسبابها واختيار الوسيلة التي تقلل من التعاون بين المحافظات المصرية في الموارد البشرية والاقتصادية والتكنولوجية ومحاولة التغلب عليها.
- 5- تقييم جهود خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في محافظة بني سويف خلال الفترة 2014/1997 .
- 6- تحليل الإجابات التي أسفرت عنها الدراسة الميدانية في محافظة بني سويف للوصول إلى نتائج واقعية على المستوى القومي وعلى المستوى المحلى لمعرفة مدى قبول أو رفض الأجهزة التنفيذية والمجالس الشعبية السابقين وبعض السكان المحليين بفكرة تطبيق اللامركزية ومدى أهميته.
- 7- تقديم التوصيات المتعلقة بكيفية التطبيق الفعلى للامركزية .

## أهداف الدراسة:

هو اتخاذ اللامركزية وسيلة أو مُدخلا لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة لتحقيق آمال المواطنين في الحصول على خدمات عامة متميزة وجودة عالية والاستخدام الأكفأ للموارد وذلك بتحويل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والمجالس التنفيذية إلى كيانات ذات سلطات مستقلة فاعلة وقادرة على إدارة العمل التنموي المحلى بحيث تصبح مسؤلة مسؤولية كاملة عن نتائج أعمالها أمام مجتمعاتها وداعمة لمسيرة التنمية المحلية عن طريق المشاركة المجتمعية في تحقيق جهود التنمية بمراحلها المختلفة من خلال وضع تصور جيد لأسس تطبيق اللامركزية محليا لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والعدالة في توزيع ثمارها على كافة الوحدات المحلية ومواطنيها ومن المفترض أن تستهدف الدراسة إلى :-

- 1- تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة محليا باتخاذ اللامركزية وسيلة لذلك بتطويع كافة الموارد والمقومات المحلية واستخدامها الاستخدام الأمثل لارتباطها بالواقع المحلى .
- 2- تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات التى منحت وستمح لها .
- 3- توضيح أثر تطبيق اللامركزية فى تقديم خدمات عاجلة وسريعة وجيدة للمواطنين عن طريق قيام علاقة تكامل بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- 4- التعرف على المشكلات التى تواجه المحافظات المصرية فى توجيهها نحو التخطيط للتنمية مع اتخاذ اللامركزية وسيلة لحل المشكلات وذلك بالنزول إلى أرض الواقع وتحديد المشكلات ورسم السياسات مع استغلال المقومات التى تدفع إلى النجاح.
- 5- تقييم تجربة التنمية فى محافظة بنى سويف فى ضوء المشاكل التى تعاني منها المحافظة نتيجة المركزية الشديدة فى إدارة العمل التنموى بالمحافظة .

## الدراسات السابقة:-

يتم عرض مبسط للدراسات السابقة المتعلقة بموضوع الدراسة من القديم الى الحديث كما يلي :

### 1- الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية .

دراسة خالد عبدالحميد فراج ( 1969 ) :

استهدفت الدراسة وضع الخطوط الرئيسية لتطوير نظام الإدارة المحلية خاصة في مجال أداء الخدمات للمواطنين في سهولة ويسر إلا أن هناك عقبات صادفت التطبيق وذلك بصدور قوانين يوليو الاشتراكية عام 1960 و 1961 والتي أكدت إرادة الشعب في بناء مجتمع أفضل قائم على الحرية والعدل بمفهومها الحقيقي الذي اصطدم بالقانون الصادر قبله وترتب على ذلك عدم وضوح العلاقة بين أجهزة الإدارة المحلية وأجهزة الانتاج .

إذا كان من الضروري أن يعاد النظر في نظام الإدارة المحلية بهدف تطويره على النحو الذي يدعم الدولة الحديثة على أساس من التخصص واللامركزية وبالتالي فإن التطوير الجديد لنظام الإدارة المحلية يهدف بالأساس إلى أداء خدمات شعبية متميزة للجماهير في إطار من الديمقراطية .

### 2- إدارة الأعمال ( مدخل وظيفي ) .

دراسة جميل أحمد توفيق ( 1990 ) :

استهدفت الدراسة بيان أن المركزية واللامركزية من المفاهيم التنظيمية الهامة والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمسألة تفويض السلطة حيث يعكس مفهوم المركزية تركيز السلطة بينما يعبر مفهوم اللامركزية عن تشتت السلطة وتوزيعها .

وقامت الدراسة بشرح مفهوم التفويض وهو يعني منح أو إعطاء السلطة من السلطة المركزية الى الوحدات المحلية اللامركزية إلا أنه قد ظهرت مشاكل التفويض منها عدم الموافقة على التفويض من قبل السلطة المركزية رغبة منها في التسلط والهيمنة ، هذا بالإضافة إلى عدم الرغبة في تحمل المسؤولية من قبل الوحدات المحلية الأدنى .

وقد قامت الدراسة بتقييم المركزية واللامركزية عن طريق عرض المزايا لكل منها وخلصت الدراسة إلى ضرورة التفويض أو نقل القرار من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية لأنها أقرب إلى واقع القرار لتلبية مطالب الجماهير .

### 3- الإدارة العامة .

دراسة علي الحبيبي (1992) :-

تناولت هذه الدراسة الحديث عن الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في الدولة وأوضحت مفهوم المركزية السياسية والإدارية ويقصد بها بصفة عامة جمع أو تركيز السلطة في يد هيئة رئيسة واحدة هي السلطة المركزية وفروعها في العاصمة والمحافظات .

أما اللامركزية السياسية والإدارية فهي تعني توزيع السلطة أو الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم على كافة المستويات الأدنى.

اعتبرت الدراسة أن اللامركزية ضرورة من ضرورات العصر الحديث حيث تتجه الأفكار الحديثة نحو الأخذ بنظام اللامركزية وذلك بغرض توسيع نطاق المشاركة الفعالة في شئون الحكم تحقيقاً لمبدأ ( الأمة مصدر السلطات ) وتحقيقاً لمبدأ السيادة الشعبية وتوصلت الدراسة إلى أن مبدأ السيادة الشعبية هو المبدأ الصحي لتحقيق الديمقراطية.

4- اللامركزية في إطار الديمقراطية .

دراسة علي الصاوي ( 2001 ) :-

استهدفت الدراسة كيفية الأخذ بالأسلوب المركزي أو أسلوب اللامركزية أو الفصل بينهما. وأوضحت الدراسة أن المشكلة في الدول المعاصرة وبصفة خاصة الدول الكبيرة الحجم والسكان ليست في إختيار أي من الأسلوبين ولكن في كيفية الجمع بينهما وفي مدى ما تأخذ به الدولة من كل منهما وإعتمدت الدراسة أن قيام نظام اللامركزية عموماً يعتمد على ثلاثة عناصر مترابطة وهي : وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية والتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية .

وقد توصلت الدراسة إلى أن تطبيق اللامركزية يؤدي إلى تثبيت أركان الديمقراطية ودعم طموحات الشعب المصري في التنمية الإقليمية على كافة المستويات وإتاحة الفرصة لأوسع مشاركة شعبية بما يتلائم مع طموحات وآمال الجماهير .

5- اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر .

دراسة محمود شريف وآخرون ( 2004 ) :

استهدفت الدراسة وضع برنامج لمناقشة القضايا والمشكلات ذات الصلة للمحليات بإهتمامات المواطن المحلي في محاولة لبلورة رؤية واضحة حول دور المحليات في عمليات التنمية وتم وضع تعريف للتنمية بأنها إرتفاع مخطط في مستوى المعيشة نحو أهداف سبق تحديدها ديمقراطياً بمشاركة مجتمعية.

وتساءلت الدراسة بسؤال محدد وهو ، مَنْ الذي يدير التنمية في مصر؟

الحكومة المركزية أم الإدارة المحلية ؟

فالمسؤولون المركزيون يؤكدون أنهم فقط صناع سياسة وأدوات رقابة أما الإدارة فهي شأن خاص بالإدارة المحلية.

ويرد مسؤولوا الإدارة المحلية أن أيديهم مغلولة عن الكثير من مسؤوليات ومهام الإدارة وتتدخل السلطة

المركزية في كثير من التفاصيل وتلك هي المشكلة ؟

وخلصت الدراسة إلى أن قيام اللامركزية السليمة تحتاج إلى شروط وهي المشاركة والشفافية والمساءلة والتدريب وتنمية الكوادر البشرية .

6- المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الادوار والعلاقات .

دراسة سمير محمد عبدالوهاب وآخرون ( 2006 ) :

استهدفت الدراسة التعرف على طبيعة أدوار وعلاقات المجالس المحلية والقيادات التنفيذية فيها عن طريق دراسة العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية وبعضها البعض والعلاقة بين المجالس التنفيذية وبعضها البعض والعلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية في نطاق الوحدة المحلية من خلال التعاون والرقابة .

أظهرت الدراسة المشكلة الحقيقية وهي عدم وجود دور للمجالس الشعبية المحلية في تعيين رؤساء الوحدات المحلية ومن ثم لا تملك عزلهم عند وقوع مخالفات وإنما الوسيلة الوحيدة أمام المجالس الشعبية المحلية هي الاستجواب فقط .

وتوصلت الدراسة الى النتائج التالية وهي : إعادة صياغة أدوار وعلاقات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية وتفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وليكون التمثيل في المجالس الشعبية المحلية على أساس عدد السكان وتمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازنتها .

7- الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية .

دراسة علا الحكيم وآخرون ( 2006 ) :

استهدفت هذه الدراسة اللامركزية المالية واعتبرتها أحد المحاور الرئيسية لعملية التوجه وتوسيع نطاق اللامركزية للمجتمع وتعني اللامركزية المالية تحويل سلطة ومسئولية الخدمات العامة من الحكومة المركزية الى المحليات .

وخلصت أهمية الدراسة الى كون الحسابات الإقليمية شرطا أو مدخلا ضروريا لتحديد مدى التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية في مصر .

وتمثلت مشكلة الدراسة في أن دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية يستدعي البحث عن كافة الطاقات المتاحة والكامنة للمجتمع واستخدامها الاستخدام الأمثل .

لذا كان الهدف من الدراسة والتعرف على واقع وقدرة ودور الحسابات الإقليمية في تحقيق اللامركزية المالية في مصر .

وتوصلت الدراسة إلى ضرورة البحث عن موارد متجددة للدخل بما يضمن التمويل الملائم للمسئوليات الجديدة الملقاة على عاتق المحليات ويتطلب الأمر إتخاذ بعض القرارات والاجراءات فيما يتعلق بمصادر الدخل التي يجب توافرها للاستخدام الخالص من جانب المحليات والمصادر التي يتم تقاسمها مع باقي المحافظات.

## 8- اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق .

دراسة سمير محمد عبدالوهاب ( 2009 ) :

استهدفت الدراسة التعرف على الأشكال المختلفة والاستراتيجيات المتباينة لأساليب اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية وتمثلت أهمية الدراسة في إزدياد الاهتمام باللامركزية من جانب بعض المنظمات الدولية الجهات المانحة مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والتي تبنت جميعها مدخل اللامركزية كاستراتيجية لتحقيق التنمية في الدول النامية.

وتمثلت مشكلة الدراسة في فشل الحكومات المركزية لبعض الدول في إدارة التنمية في تقديم الخدمات العامة إلى المواطنين وكذلك عدم مواكبة العصر في التحضر السريع في الدول النامية لتحقيق الديمقراطية فكان الهدف من الدراسة هو الاتجاه إلى اللامركزية كوسيلة لاشباع المطالب المتنامية وتخفيف الضغط على الحكومات المركزية .

وخلصت الدراسة إلى مقترحات لتفعيل نظام الحكم المحلي وهي :

- اجراء اصلاحات دستورية في مجال نظام الحكم المحلي.
- تفعيل النصوص المتعلقة باللامركزية في القوانين الحالية .
- تحقيق التوازن في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية .
- أن يكون التمثيل في المجالس الشعبية المحلية على أساس عدد السكان .
- إعادة النظر في تعدد المستويات المحلية .

## 9- أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) .

تحرير علي الصاوي وآخرون (2009) :

استهدفت هذه الدراسة التحول نحو اللامركزية كوسيلة لتعزيز الديمقراطية ورفع جودة تقديم الخدمات العامة للمواطنين .

لذا تمثلت أهمية الدراسة في تعزيز اللامركزية لأبعادها السياسية والإدارية والإقتصادية والمالية حيث يشكل ذلك توجها عالميا تفرضه العديد من المتغيرات وفي مقدمتها تحول العديد من الدول إلى اقتصاد السوق وازدياد دور القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والإتجاه نحو المزيد من الديمقراطية . وأوضحت الدراسة أن هناك مشكلة وهي أن التغيرات التي تطرأ على السياسة يمكن ألا تكون متفقة مع الأهداف الإجمالية لبرنامج اللامركزية .

لذا كان هدف الدراسة هو إتخاذ خطوات إيجابية نحو التطبيق الفعلي والعملي للامركزية في مصر . وخلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات لدعم تطبيق اللامركزية في مصر ومواجهة التحديات والمشكلات التي تعترضها وهي :

- ضرورة الإصلاح في المجال التشريعي والسياسي .
- ضرورة التمكين المالي للوحدات المحلية .

- ضرورة دعم دور المجالس الشعبية المحلية .
- ضرورة تفعيل دور العاملين بالمحليات عن طريق تنمية مهارتهم وإعداد البرامج التدريبية لهم .

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

دراسة فريد عبدالعال وآخرون ( 2012 ) :

استهدفت الدراسة تعميم الاستفادة من تطبيق اللامركزية وذلك بتمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على مستواها بدأً من تحديد الاحتياجات حسب الأولويات وتوزيع المخصصات لعمليات التنفيذ والمتابعة امتداداً إلى عمليات الرقابة والمساءلة بما يصب في مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات ويساهم في مكافحة الفساد في المحليات لتقييم الآثار الإيجابية والسلبية المترتبة على تطبيق اللامركزية وانعكاساتها على كفاءة وفاعلية تقديم الخدمات العامة بما يتناسب مع احتياجات وتفضيلات السكان .

وتمثلت أهمية البحث في رصد وتحليل تغيرات النتائج التي استهدفها تطبيق اللامركزية بشقيها المالي والإداري في دعم مسيرة التنمية المحلية والمشاركة المجتمعية بأبعادها السياسية والإقتصادية والاجتماعية والإدارية وكذلك قياس قدرة المؤسسات المحلية وأعضائها التنفيذيين على تحمل المسئوليات والاختصاصات المخولة اليها في ظل النظام اللامركزي.

وتمثلت مشكلة الدراسة إلى أن أعمال التنمية لم يستفد منها المواطن العادي بالرغم من الجهود المبذولة مما أدى الى تفاقم العديد من المشكلات وزيادة الفوارق الإقتصادية والاجتماعية بين المحافظات.

وكان هدف الدراسة هو تحقيق مزيداً من النتائج الإيجابية في الأبعاد التنموية مما يعني معه مزيداً من التوسع في تطبيق اللامركزية.

وقد خلصت نتائج الدراسة إلى أن تطبيق البرنامج القوي للامركزية يعد أحد المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الإقليمية لإحداث توازن سكاني وإقتصادي / اجتماعي ومكاني علي الحيز المصري والخروج للمجتمع المصري من إدارة التخطيط القطاعي إلى التخطيط اللامركزي مما يساهم في مواجهة المشكلات والتحديات التي يعاني منها المجتمع المصري.

### أسئلة الدراسة:-

- يمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال الرئيسى التالى :-
- إلى أى درجة يؤثر دور اللامركزية فى تخطيط إدارة وتحقيق التنمية الحقيقية على المستوى المحلى ؟  
ويتفرع من هذا السؤال التساؤلات الفرعية التالية :-
- 1- إلى أى مدى يؤدي تطبيق اللامركزية إلى تحقيق التنمية المحلية بشكل أسرع وبمستوى أعلى ؟
  - 2- كيف يمكن حل مشكلات التنمية فى بنى سويف عن طريق اللامركزية ؟
  - 3- إلى أى مدى يؤدي تطبيق اللامركزية إلى استقلال موارد ومقومات التنمية الموجودة فى بنى سويف ؟
  - 4- إلى أى درجة يؤثر تطبيق اللامركزية فى رفع مستوى التنمية فى بنى سويف ويقلل الفوارق الكبيرة بينها وبين بقية المحافظات ؟

### منهجية الدراسة :

فى ضوء أهداف البحث تم استخدام منهج نظرية الدور الوصفى وذلك بالاستعراض النظرى لبعض قضايا اللامركزية وما يتعلق بها ومعرفة دور واختصاصات جناحي الإدارة المحلية وهما المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية واستشراق نظري تحليلي استنباطي لمستقبل تطبيق اللامركزية فى المحافظات المصرية ثم استخدام المنهج التطبيقي (العملى) التحليلي على محافظة بنى سويف من خلال دراسة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1997/2014.

### حدود و مجالات الدراسة :

#### 1- المجال المكانى :

يتحدد المجال المكانى (الجغرافى) للدراسة فى مجالها النظرى فى جميع المحافظات المصرية أما التطبيق العملي فيتم على محافظة بنى سويف بمستوياتها الإدارية (( المحافظة والمراكز والمدن والقرى)).

#### 2- المجال الزمنى :-

دراسة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى محافظة بنى سويف 1997/2014.

## تقسيم الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة ، يتم تقسيمها إلى الفصول الآتية :

- الفصل الأول : اللامركزية والتنمية المحلية (مراجعة للأدبيات والخبرة الدولية).
- الفصل الثاني : مستقبل تطبيق اللامركزية لإصلاح الإدارة المحلية في المحافظات المصرية (رؤية تنموية).
- الفصل الثالث: الواقع التنموي الراهن في محافظة بني سويف وموقف اللامركزية .

## الفصل الأول

### اللامركزية والتنمية المحلية ( مدخل مفاهيمي )

المبحث الأول : اللامركزية والتنمية المحلية ( مدخل مفاهيمي )

المبحث الثاني : سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية

المبحث الثالث : اللامركزية والتنمية في الخبرة الدولية

## الفصل الأول

### اللامركزية والتنمية المحلية ( مدخل مفاهيمي )

يعرض الفصل الأول للدراسة ثلاثة مباحث تعرض معظم النقاط النظرية لموضوع اللامركزية – تقدم للباحث والقارئ الذي سوف يطلع على هذه الدراسة مفهوم اللامركزية والتنمية والعلاقة بينهما حتى يتولد لديه إيمان بأهميتها من مجرد ذكر التعريف بها ، ويطرح كذلك مزايا تطبيق اللامركزية وعيوبها وأبعادها والتحديات والمعوقات وكذا العوامل التي تحدد درجة اللامركزية ، وهذا ويعرض المبحث الثاني سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية وأثرها على الوحدات المحلية بمستوياتها المختلفة من مركز ومدينة وقريه تحت مظلة محافظة ما ، مع تناول التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية لتحقيق العدالة والتنمية الاجتماعية ، هذا ويعرض المبحث الثالث العلاقة بين اللامركزية والتنمية في الخبرة الدولية.

## المبحث الأول

اللامركزية والتنمية المحلية (مدخل مفاهيمي)

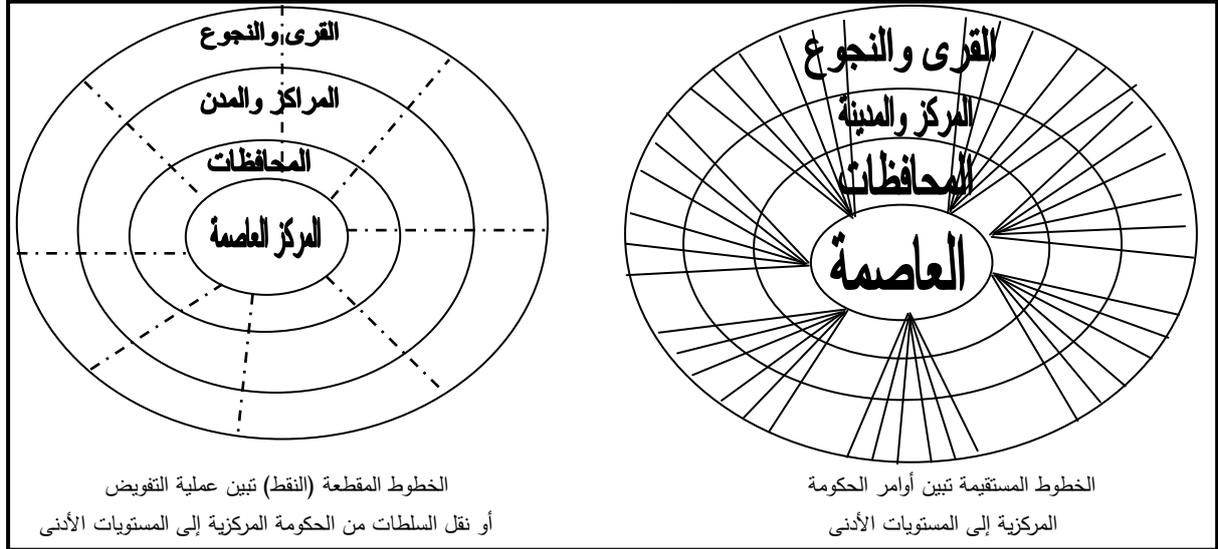
أولاً : مفهوم اللامركزية:

اللامركزية هي أسلوب لإدارة شؤون الدولة ويقصد بها تقاسم اختصاصات التخطيط والإدارة والتمويل بين السلطة المركزية والمحليات<sup>(1)</sup> وتُعرّف اللامركزية بأنها درجة من عدم تركيز السلطة أى التسلسل الفعال للسلطة وتوزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة و الأشخاص على مستوى الدولة.<sup>(2)</sup> ويصف (ليونارد وايت) اللامركزية كمفهوم شامل بأنها : نقل السلطة (تنفيذية كانت أو إقتصادية أو تشريعية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الأدنى) ويرى (هنرى ماديك) أن اللامركزية تتكون من مصطلحين :

الأول : هو التفكيكية ويقصد بها تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم.  
الثانى : هو التحويل ويقصد بها تحويل السلطات الرسمية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم.<sup>(3)</sup>

مما سبق يتضح مدى الارتباط الوثيق بين المركزية واللامركزية فهما وجهان لعملة واحدة فالمجتمع فى حاجة الى اللامركزية لتحقيق العدالة عند التوزيع ، والدولة تحتاج الى المركزية لتنسيق احتياجات الأقاليم المحلية المختلفة.

شكل رقم (1) يوضح الفرق بين المركزية واللامركزية



من إعداد الدارس.

1 صالح الشيخ - رئيس قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - ج القاهرة  
2سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة B A R C - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2009 - ص 13  
3خليل محمد حسن الشماع - مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الاعمال - الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية - عمان - الاردن - 2006 - ص ص 188 : 189

واللامركزية هي فن الوصول إلى أرض الواقع ليتمكن صانع القرار من الوقوف على احتياجات ومتطلبات الأفراد وحل مشكلاتهم وتحقيق مطالبهم بتطويع جميع الإمكانيات المتاحة من أقصر طريق وبأقصى سرعة وبأقل تكلفة وبأعلى جودة .

وهو مما يؤدي إلى تحقيق للديمقراطية (( الشعبية )) حيث يتمكن الأفراد من الحصول على حقوقهم التي كفلها الدستور دون تمييز أو ظلم أو إقصاء وبذلك يتحقق مبدأ المواطنة السليم الذي تذوب فيه الفوارق الطبقيّة والإختلافات العنصرية والعرقية.

وبهذا تعالج اللامركزية النظرة السابقة عند تطبيق المركزية حيث كانت تُشبه من يقف على قمة الهرم ولا يرى الناس عند السفح أو السطح رؤية واضحة بصورة حقيقية فهو بعيد عن المعرفة أو الشعور بما يحتاجه أو يعانيه المواطن البسيط وذلك الأمر يزداد خطورة كلما إتسع العمران وزادت أعداد السكان وتمددت الأحياء والقرى واحتاجت إلى كثير من الخدمات بكل أنواعها وأشكالها المختلفة من تعليم وصحة وتموين وطرق وطاقات .

ولتحقيق ما سبق كان لابد من النزول إلى القاعدة العريضة من الناس لمعرفة ماذا يريدون؟ وكيف يفكرون؟ وبم يطمون؟ وهذا في حد ذاته تحقيق لضرورة من ضرورات العصر<sup>(1)</sup> وهي الديمقراطية التي تعطي لهذا المجتمع وزناً كبيراً حيث أصبحت الأمة هي مصدر السلطات وهذا يحقق المشاركة والسيادة الشعبية.

وعلى ذلك فإن الوصول إلى هذه المشاركة القوية أو السيادة الشعبية لا يتحقق إلا بتطبيق اللامركزية التي تعنى الوصول الى أبعد موقع أو نقطة في الوطن لخدمة أفراد.

إن اللامركزية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة فعالة لتعزيز الديمقراطية في المستويات الإدارية والمكانية الأدنى ولتحقيق آمال المواطنين في الحصول على خدمات عامة متميزة وجودة عالية ومتوافقة لمتطلبات وآراء الناس على أرض الواقع.

وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية فضلاً عن كونها مدخلاً تنموياً يُسهم في تعزيز دور المجتمعات المحلية في الرقابة والمساءلة وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة محلياً.<sup>(2)</sup> وبالتالي يتضح مدى أهمية اللامركزية عند النظر في سرعة التطور الذي يحدث في المجتمعات بشكل يومي يجعل من اللامركزية وسيلة لمواكبة العصر في هذا التطور فهي توفر الآليات اللازمة لتحقيق رغبات الجماهير من جهة ونتائج التطور من جهة أخرى.

ولا يتم تحقيق الأهداف السابقة التي تصبوا إليها اللامركزية إلا عن طريق قيادة واعية مؤمنة بالتحول والتطور آخذة في الإعتبار ضرورة التحاور مع المجتمع وتبادل الآراء والأفكار لتحقيق الوصول

---

1 على الحبيبي - الإدارة العامة - مكتبة عين شمس - كلية التجارة وإدارة الاعمال - جامعة حلوان - 1992 - ص 28  
2 على الصاوي - اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات) - دار الكتب 1949 / 2009 - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2009 ص 19

للأهداف ، وهذا ما أكده دكتور/ جورج مارتينز من أن دعم اللامركزية يتطلب قيادة واعية تؤمن بذلك التحول مع وجوب إجراء حوار مجتمعي من أجل الوصول إلى ما يجب تطبيقه .  
مفهوم التنمية المحلية:-

يبرز مفهوم التنمية المحلية في كونه مرتبطا بالمشاركة الشعبية ، حيث تبدأ التنمية الحقيقية على المستوى القاعدي الذي تشغله الغالبية العريضة من المجتمع المحلي ، وهي في نفس الوقت جزء من عملية تنموية أكثر شمولاً ترتبط بالمجتمع كله وتشمل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية في علاقتها التكاملية .

ويمكن تعريف التنمية المحلية بأنها عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية (ريفية/حضرية/صحراوية) وهذا يتم عن طريق القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية مع القدرة على إقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية في التنمية المحلية إلى جانب الاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الذي تقدمه الحكومة إلى أقصى حد ، وصولاً إلى مستوى معيشة مرتفع لجميع أفراد الوحدة المحلية مع ربط جميع هذه الوحدات بالدولة .

ويمكن القول أخيراً بأن التنمية هي ارتفاع مخطط في مستوى المعيشة نحو أهداف سبق تحديدها ديمقراطياً بمشاركة مجتمعية.

العلاقة بين اللامركزية والتنمية :-

يجب أن يكون للامركزية جناحان يتم بهما دفع عجلة التنمية المحلية كالاتي: انظر شكل الرسم رقم(2)

الجناح الأول : هو إعطاء صلاحيات للمستويات المحلية التنفيذية الأدنى (الإدارية والتمويلية).

الجناح الآخر : هو المشاركة القوية من المجالس الشعبية المنتخبة (الممثلة للمواطنين) في التخطيط والتنفيذ والرقابة على الأداء والقيام بترشيد التصرف وصياغة السياسات المناسبة وإتخاذ القرارات في مجالات :

أ- الأنشطة الاقتصادية :

وتتمثل في أهمية الانتاج والاستثمار في استغلال الموارد وتوليد فرص عمل وتشجيع كل من القطاع الخاص والجهود الذاتية والتبرعات والقطاع التعاوني والقطاع المدني والقطاع الحكومي.

ب- الأنشطة الاجتماعية :

وتتمثل في نشر الوعي والثقافة بين الأفراد والأخذ بالتحضر من خلال استخدام وسائل الإعلام المختلفة في نشر أهمية العلم والتعليم والحفاظ على التراث والبيئة والتنمية البشرية بصفة عامة وخاصة قيمة العمل والانتاج .

ج - الأنشطة الإدارية والتنظيمية :

وتتمثل في التنظيم وتطوير الإدارة واثراء المعلومات وتحديثها وتدريب الكوادر بكافة أنواعها التخصصية والفنية على أسس علمية.

د- الأنشطة السياسية :

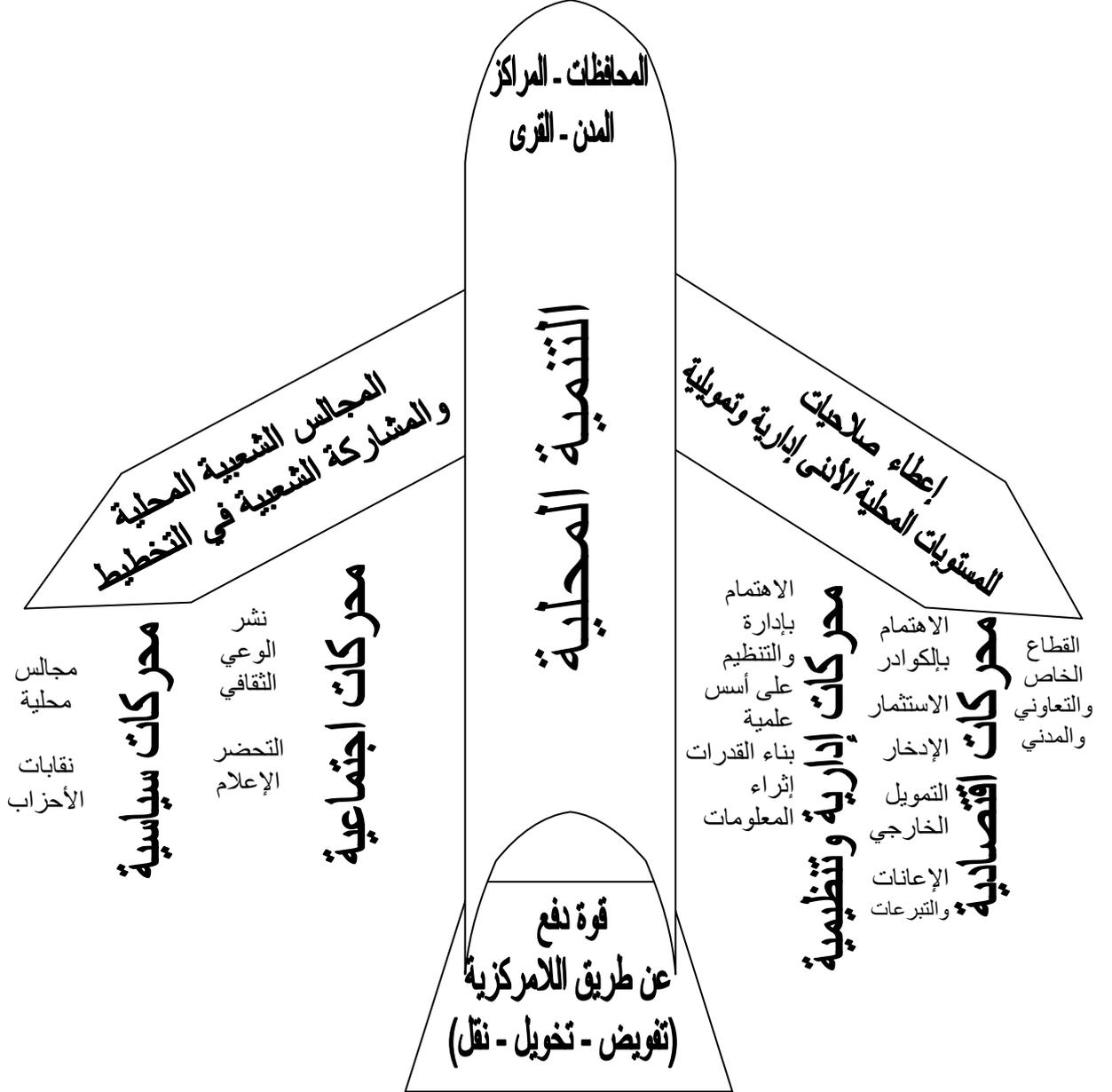
وتتمثل فى حق الانتخاب والترشيح للمجالس الشعبية والأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية وغيرها. [مما سبق يتضح مدى أهمية تطبيق اللامركزية باعتبارها وسيلة هامة لتوسيع وتعميق مشاركة المجتمعات المحلية فى عملية صنع القرارات وذلك عن طريق نقل صلاحيات من مستويات إتخاذ القرارات المركزية إلى المستويات الأدنى لتسهيل تحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والاجتماعية وتوفير الخدمات لتحقيق مصالح الناس فى القاعدة العريضة من المجتمع بأسرع وقت وأعلى كفاءة ممكنة.]<sup>(1)</sup>

---

1 على الصاوى - اللامركزية فى مصر (الفرص والتحديات)- مرجع سابق- ص 504

شكل رقم (2)

رسم توضيحي يبين كيفية الوصول للتنمية المحلية عن طريق جناحي اللامركزية



من إعداد الدارس.

هذا وتقدم أ.د. علا الحكيم<sup>(1)</sup> عدد من النقاط الهامة كأسباب أو دواعي قوية بل حجج لتطبيق

اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية وهي كالتالي:

- 1- التركيز الشديد للسلطة في قمة الهرم الإداري للدولة يؤدي إلى الضبابية وعدم الوضوح وتضارب القرارات مما ينتج عنه ظهور الفساد الإداري في المستويات الأدنى لانعدام المساءلة.
- 2- عدم رضا قطاعات كثيرة وكبيرة من المواطنين عن الأداء الحكومي المركزي بسبب ازدياد حدة الفوارق الاجتماعية والإقتصادية المكانية مع عدم التوزيع العادل لعوائد التنمية مع بعدها الصارخ عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين .
- 3- الفشل الواضح في كثير من خطط التنمية الإقليمية والمحلية بسبب عقم الأساليب المركزية المتبعة في إدارة خطط التنمية.
- 4- نقشي البيروقراطية على المستوى المركزي بسبب زيادة الأعباء على موظفي الحكومة المركزية مع ارتفاع كثافة العمل وأعبائه.
- 5- التجاهل الاجتماعي والسياسي لكثير من فئات الشعب عند وضع السياسات وذلك لضعف المشاركة الشعبية.
- 6- الخلل الواضح في التوزيع المكاني للهياكل الانتاجية .

ثانياً المزايا :

تطبيق اللامركزية له عدة مزايا منها ما هو سياسي وما هو اجتماعي وما هو إداري وما هو إقتصادي ويتعرض البحث لكل مزية بالتفصيل :

**(1) المزايا السياسية للامركزية :-**

- اللامركزية تمنع الانفراد أو الاستئثار بالسلطة حيث يتم توزيع السلطات والمسؤوليات على أكثر من مستوى.

- اللامركزية تعظم قدرة الإدارات المحلية على الاستجابة للمطالب المحلية.

- اللامركزية تنمي فرص المشاركة السياسية في المجتمع مما يؤدي إلى ترسيخ القيم الديمقراطية وهذا يعمل على تحقيق الاستقرار السياسي فعندما يشترك الأفراد في مناقشة قضاياهم وفي إصدار القرارات المؤثرة في حياتهم من خلال مجالسهم المنتخبة يزيد الإحساس بالمواطنة والانتماء وينتهي إلى الأبد الصراع واللجوء إلى العنف وتحل المعارضة السياسية الراشدة محل الخروج على نظام الدولة ، ويخلق قيادة شابة جديدة تخدم الوطن محلياً ومركزياً

- اللامركزية تعزز وترسخ الوحدة الوطنية داخل الدولة المكونة من شرائح مختلفة أو قوميات متعددة

**(2) المزايا الاجتماعية للامركزية :**

---

1 علا الحكيم – الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية – سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 188 - معهد التخطيط القومي – يونيو 2006 - ص23

- اللامركزية تزيد من وعى المواطن بأهمية دوره فى مجتمعه المحلى فى البناء والتنمية والمشاركة فى حل المشكلات والمحافظة على المرافق العامة والحرص على المال العام.
- اللامركزية تحث المواطن على الاشتراك مع بقية الأطراف المعنية حكومية أو أهلية أو حزبية فى مشاريع التنمية نتيجة الرغبة فى التقدم أو منافسة المجتمعات المحلية الأخرى .
- اللامركزية تحمل المواطن المسؤولية فى مواجهة المشكلات المحلية ووضع الحلول المناسبة على أرض الواقع دون انتظار الآخرين وذلك يعزز إحساس المواطن بانتمائه لوطنه وخوفه على مستقبله ومستقبل أولاده من بعده .

### (3) المزايا الإدارية للامركزية :-

- اللامركزية تعمل على تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية .
- اللامركزية تسرع فى إنجاز المهام وتحقق الكفاءة فى العمل الإدارى .
- اللامركزية تسهل عملية التنسيق بين أجهزة الدولة والإدارات المحلية المختلفة بالمحافظات .
- اللامركزية تحفز العاملين بالإدارات المختلفة من خلال إتاحة الفرصة أمامهم فى المشاركة فى عمليات إتخاذ القرار .
- اللامركزية تدرب المدراء وكبار المسؤولين فى المحافظات من خلال تفويض الصلاحيات مما يزيد من خبراتهم ويفتح أمامهم مجالات التعلم من خلال العمل.
- اللامركزية تعمل على تصغير حجم الأجهزة الحكومية ليسهل إدارتها ومراقبتها مما يعطيها القدرة على تلبية احتياجات الافراد وكذلك يعطى للافراد القدرة على محاسبة هذه الاجهزة عند التقصير .

### (4) المزايا الاقتصادية للامركزية :-

- اللامركزية تشجع السكان المحليين وتعطيهم القدرة على الوصول إلى الموارد الحكومية المركزية بطريقة متزايدة فى الدول الأقل تقدماً خصوصاً فى المناطق المهملة أو البعيدة عن المركز.
- اللامركزية تشجع الأسواق الصغيرة والخصخصة كوسيلة لتعزيز دورها فى خدمة المواطن فى المجتمعات المحلية.
- اللامركزية تحقق الكفاءة فى الانتاج والتوزيع وتقلل من الفاقد الناتج عن فشل بعض الحكومات المركزية فى بعض الاحيان عند تقديم الخدمات المحلية رغم الاصلاحات الهائلة وانفاق الموارد لأن الموظفين فى الحكومات المركزية غالباً لا يدركون الظروف المحلية لكل منطقة عند تقديم هذه الخدمات .
- اللامركزية فى توفيرها للخدمات تعتمد على بعدين :
- الإنتاج والتخصيص وتتم الكفاءة الانتاجية عندما يعمل الاقتصاد على انتاج السلع وفق الامكانيات المتاحة ، وتتم الكفاءة فى التوزيع وفقاً لرغبات المستهلكين .

- اللامركزية تلبي رغبات المجتمعات المحلية التي أصبحت قادرة على التأثير والضغط على الأجهزة الحكومية مما يؤدي إلى زيادة نصيب هذه المجتمعات في الموازنات والموارد القومية .
- اللامركزية لا تغفل عن التخطيط المحلي من خلال إطار الاستراتيجية القومية للتنمية فهما وجهان لعملة واحدة .

#### عيوب اللامركزية :

- (1) قد تضعف اللامركزية السلطة المركزية في القدرة على التنسيق بين المحافظات والمراكز وقد يؤدي ذلك إلى تجاوز بعض المناطق للخطط الموضوعة مما يؤثر على تنفيذ السياسات العامة للدولة .
  - (2) قد تزيد الأعباء المالية بسبب تكرار بعض الوحدات كالثقوب القانونية والإدارية على المستوى المحلي .
  - (3) قد تقلل من كفاءة وقدرة المجتمعات المحلية على تحقيق إقتصاديات واسعة النطاق في بعض الخدمات وقد يؤدي ذلك إلى زيادة المخرجات فيما بين قطاعات تقديم الخدمات العامة مما يؤدي معه إلى إنخفاض الكفاءة في المجتمع .
  - (4) قد تؤدي اللامركزية إلى عدم المساواة بين بعض المجتمعات المحلية تبعاً لإختلاف القدرات على مستوى الأجهزة المحلية .
  - (5) قد تظهر بعض صور الفساد والمحسوبية والاعتزاز السياسي في حالة ضعف المساءلة المحلية .
  - (6) قد تفتقر المستويات المحلية على القدرة على إدارة التمويل العام وعلى وضع إجراءات محاسبية جيدة .
- وإضافة إلى ما سبق : فإن مزايا اللامركزية القضاء على التفرقة بكل أشكالها و بكل صورها وألوانها والقضاء التام على تهميش الأقليات وإتاحة الفرصة كاملة لكل مواطن في ممارسة حق التعبير الحر عن الرأي وحق الحياة الكريمة وحقه في الحصول على ضرورات الحياة الكريمة وهذا يولد عند المواطن الولاء الحقيقي للوطن والمحافظة على الملكيات العامة والإيجابية في التعامل مع مشكلات الوطن والمشاركة في وضع الحلول ومعالجة السلبيات بالتعاون مع الأجهزة المختلفة مع زرع الأمل في غدٍ أفضل للأجيال القادمة وكل ذلك يكون له الأثر البالغ في دفع عجلة التنمية.

#### ثالثاً الأبعاد :

اللامركزية ذات عدة أبعاد منها ما هو سياسي ومنها ما هو إداري ومنها ما هو مالي ومنها ما هو إقتصادي وفيما يلي عرض مبسط لكل بعد من هذه الأبعاد يشرح مضمون وهدف وآليات كل بعد كآلاتي:

## البعد السياسي للامركزية:

ويقصد بمضمون البعد السياسي إعطاء المواطن أو ممثله المنتخب مزيداً من السلطة عند صنع أو اتخاذ القرار<sup>(1)</sup> وهو ما يوفر بدرجة كبيرة مزيداً من الديمقراطية والحرية على المستويات المحلية لضمان المشاركة الشعبية والمجتمعية فى صنع القرار لتحقيق أهداف التنمية وتلبية الرغبات وحل المشكلات وعندها يطمئن المواطن ويلجأ إلى اللامركزية السياسية كوسيلة ناجحة فى عملية التنمية.

ويهدف دعم المضمون السياسي الى تحقيق ما يلي :

1- تفعيل دور المشاركة الشعبية فى التنمية.

2- غرس روح الولاء والانتماء للوطن.

3- دعم وتعزيز الإحساس بالمواطنة لأنها الضمانة الوحيدة لنجاح اللامركزية.

ولكى تتحقق هذه الأهداف لابد من إتباع الآليات الآتية :

1- أن يتم تشكيل السلطات المحلية في مستوياتها المختلفة بأسلوب الانتخاب المباشر<sup>(2)</sup>.

2- التأكيد (القانوني) على ضرورة تحقيق نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية.

3- انتخاب المحافظين ونوابهم ورؤساء المدن ونوابهم ورؤساء القرى ونوابهم مما يعطى توازناً مطلوباً بين

الجناح التنفيذي والجناح الشعبى مما يعزز سبل الديمقراطية على المستوى المحلى.

4- انتخاب أعضاء مجالس شعبية محلية بطريقة حرة ونزيهة.

5- اختيار العمد والمشايخ في حالة وجود هذه السلطة في بعض المحليات بالانتخاب المباشر للقضاء

على السيطرة القبلية والعصبية في المجتمعات الريفية.

هذا وتحقق اللامركزية السياسية الأهداف التالية :-

1- زيادة فرص المشاركة السياسية فى المجتمع.

2- منع الانفراد أو الاستئثار بالسلطة.

3- تيسير القرارات التى تتخذها الوحدات المحلية ومطابقتها لمصالحها السياسية.

4- تعزيز الإحساس بالوحدة الوطنية بين الشرائح المختلفة عقائدياً أو عرقياً أو طائفيماً ويتضح ذلك بجلاء

فى دول متعددة القوميات مثل الهند.

## البعد الإداري :

وهو يعنى إعادة توزيع السلطة والمسؤولية الإدارية الخاصة بالتنمية وكذلك نقل مسؤولية التخطيط

والتمويل من المستوى الأعلى الى المستوى الأدنى<sup>(3)</sup>.

---

1 سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة B A R C - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2009 - ص 15  
2 على الصاوى- اللامركزية فى مصر(الفرص والتحديات)- مرجع سابق - ص ص476: 478  
3 مجلة بحوث الإدارة .

والهدف من ذلك تطبيق الإدارة الشاملة للتنمية ؛ ليتمكن المجتمع المحلي متمثلاً فى مجالسه الشعبية وأجهزته التنفيذية من إنشاء و تحسين إدارة الخدمات المقدمة داخل كل موقع محلي على وجه الخصوص. ويتحقق البعد الإداري السابق عن طريق استخدام الأدوات الآتية :

أ- إعطاء التوكيلات المطلوبة لتنفيذ البرامج الوطنية للمستويات الأدنى من الحكومة وهذا معناه عدم التركيز الإداري<sup>(1)</sup>.

ب- تفويض المسؤولين المحليين فى صنع وإتخاذ القرارات الخاصة باختيار الشخصيات المناسبة لأداء المهام الخاصة بالوظائف العامة داخل الوحدة المحلية دون رقابة مركزية لإتاحة الفرصة للمساءلة والرقابة.

ج- نقل بعض السلطات القرارية المخولة لكبار المسؤولين المركزيين الى السلطات المحلية وخاصة قرارات التمويل والاستثمار والتنفيذ.

أما عن الآليات المطلوبة لتنفيذ اللامركزية الإدارية فهي:

• التنسيق والتعاون بين الإدارة التنفيذية المتمثلة في المحافظين ورؤساء الأحياء والمدن والقرى وبين أعضاء المجالس الشعبية المحلية المكونة بالانتخاب الحر في وضع السياسات الإدارية داخل الوحدة المحلية .

• الحرية المسؤولة فى تحصيل الإيرادات الخاصة مع الالتزام بالشفافية والعدالة عند الإنفاق أو التوزيع.

• الاستقلالية فى صنع وإتخاذ القرارات الخاصة بالاستثمار.

ولكي ينجح الجهاز التنفيذي المحلي فى تطبيق اللامركزية الإدارية يحتاج الى ثلاثة أمور مترابطة وهي:-

1- إعادة هيكلة المنظومة الإدارية داخل المؤسسات المحلية بطريقة تضمن توافر الصلاحيات فى شؤون التعيين والفصل والنقل بعيداً عن التدخل المركزي<sup>(2)</sup>.

2- إعادة النظر فى نظام الحوافز والمكافآت منحاً أو منعاً ليجري دور الوحدات المحلية فى الإدارة سواء تحديد الدرجات المالية والوظيفية والترقيات وتوقيع الجزاءات بمختلف درجاتها وأشكالها.

3- التركيز على تفعيل آليات الرقابة والمساءلة على المستوى المحلي للإدارات مما يوفر الوقت والجهد للسلطات المركزية لتتفرغ لما هو أهم مثل عمليات التخطيط على المستوى القومي ووضع السياسات العامة والتنسيق الفعال بين الأقاليم والمحافظات والمحليات التابعة لدفع عجلة التنمية الشاملة.

هذا وتحقق اللامركزية الإدارية الأهداف التالية :

1- تخفيف العبء عن الإدارات فى الحكومة المركزية<sup>(3)</sup>.

2- سرعة إنجاز المهام مع تحقيق كفاءة أعلى فى العمل الإداري.

1 على الصاوى - اللامركزية فى مصر (الفرص والتحديات)- مرجع سابق - ص ص325: 336

2 على الصاوى - اللامركزية فى مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص384

1 سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 21

3- التنسيق المباشر والسهل بين المحافظات والدولة.

4- إعداد كوادر من العاملين فى الإدارات المحلية قادرة على إتخاذ القرار فى الوقت المناسب وبالسرعة المطلوبة حتى إذا تم ترقيتهم أو تصعيدهم للسلطات المركزية كانوا على علم بمشكلات وحاجات المحليات (1).

5- زيادة خبرة وتعلم المسؤولين فى الإدارات الأدنى من خلال تفويضهم فى بعض الصلاحيات والإجراءات عند ممارسة السلطة الإدارية.

البعد المالى :

وهو نقل سلطات التمويل والإنفاق من الحكومة المركزية الى الوحدات المحلية لتلبية إحتياجات ورغبات المجتمع المحلى من خلال التوزيع العادل للموارد وترشيد الإنفاق الحكومى مع الاعتماد على الدور المحلى والأهلى فى تعزيز القدرات المالية(2) لتحقيق التنمية.

والهدف من نقل هذه السلطات هو :

أ- الاستغلال الأمثل للموارد المالية المختلفة.

ب- الارتفاع بمستوى الإيرادات المحلية لخدمة مشروعات التنمية.

ج - زيادة كفاءة تخصيص الموارد المحلية المحولة من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية .

د - الحرية المسؤولة فى سلطة صنع وإتخاذ القرارات المتعلقة بالإنفاق .

وهذه الأهداف السابقة لا تتحقق إلا بالآليات الآتية:

1- تمويل ذاتى قادر على استرداد التكلفة على الأقل لإعادة استثمارها مرة ثانية .

2- تمويل مشترك (إنتاج مشترك) بين القطاعات المحلية الحكومية والقطاعات المدنية والأهلية (منظمات المجتمع المدنى) (3)

3- زيادة نسب الإيرادات المحلية مثل: الضرائب العقارية وضرائب المبيعات والرسوم المحلية وغيرها.

4- السماح بالإقتراض المحلى لبعض الأنشطة بعد موافقة السلطات العليا من جهة وموافقة المجالس الشعبية المنتخبة من جهة أخرى.

إن الفلسفة الخاصة باللامركزية المالية تدور حول إعادة تعبئة الموارد المالية مع التخطيط الجيد لتوزيعها واستخدامها بصورة مثالية واقعية فى الإنفاق على الخدمات المحلية مع استثمار جزء منها بالمشاركة مع الجهود الذاتية للمواطنين فى رفع كفاءة المرافق العامة والبحث عن فرص جديدة ومتجددة للتنمية الشاملة تتيح للمواطن الإحساس بأهمية مشاركته فى إبداء الرأى أو التطوع أو التبرع بالجهود

2جميل أحمد توفيق - إدارة الأعمال - دار الجامعات المصرية - كلية التجارة - جامعة الاسكندرية - 1990

3حسن علوانى - دراسات فى النظم المحلية المقارنة - محاضرات القيت على طلاب ماجستير بالأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحرى بالقاهرة- 2006-ص26

4علي الصاوي - اللامركزية فى مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص326: 334

البدني أو المادي أو الفكري لدفع عجلة الإنتاج المحلي وتعظيم كفاءة المرافق المرتبطة بالخدمات التي تمس المواطن وأسرته مثل التعليم والصحة والبيئة والطاقة وغيرها (1).  
الأثر الاقتصادي للأبعاد المختلفة للمركزية:

الأبعاد السياسية والإدارية والمالية للمركزية تصب أساساً في التنمية الاقتصادية المحلية ، حيث تزداد قدرة المجتمع المحلي على إنشاء وإدارة مشروعات تفي بحاجة المواطن وتلبي ضرورياته الحياتية اليومية<sup>(2)</sup> وتعالج بعض الأمور الخاصة بالمرافق والإسكان والنقل والبيئة وهذه الأمور تحتاج إلى حلول غير تقليدية يشارك في وضعها الأجهزة التنفيذية مع المجالس الشعبية المنتخبة مع إبراز دور المجتمع المدني من خلال الجمعيات الأهلية والأفراد المتطوعين والخبرات السابقة لبعض المجتمعات الأخرى التي نجحت في علاجها.

إن الأثر الاقتصادي للمركزية يتمثل في وضع حلول جذرية للبطالة والفقر وتنظيم دور السلطات المحلية في الاستفادة القصوى من كل الموارد المتاحة وخاصة البشرية لتقديم خدمات أفضل بأقل تكلفة وأعلى جودة .

ومن الآليات المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف :

- (1) وضع الكفاءات المناسبة والكوادر الفنية المتخصصة في موقعها الصحيح على خريطة المنظومة الإدارية والمالية (وهو ما يطلق عليه وضع الرجل المناسب في المكان المناسب)<sup>(3)</sup>
- (2) إتاحة الفرصة كاملة لهذه الكفاءات للتصرف بحرية قائمة على المسؤولية والشفافية في البحث عن مصادر التمويل لعلاج العجز في قدرة المجتمع المحلي على توفير الاستثمار للتنمية.
- (3) ترتيب الأولويات عند وضع المشروعات الاقتصادية بحيث يشعر المواطن البسيط بأن الإدارات المحلية المباشرة تستطيع أن تفي بحاجاته دون اللجوء الى العاصمة أوالمسئول الأعلى.

- هذا الاستعراض للأبعاد المختلفة للمركزية يُمكن من وضع أسس العمل المثمر للمركزية تعكس الأمور التالية لتحقيق تنمية محلية جادة ورشيدة لصالح المواطن أينما كان موقعه على خريطة الوطن:-

- (1) الرؤية الاستراتيجية للتنمية
- (2) الإطار القانوني
- (3) المشاركة
- (4) العدالة والمساواة
- (5) الكفاءة والفاعلية
- (6) الشفافية
- (7) المساواة

ثانياً : التحديات والمعوقات التي تواجه تطبيق اللامركزية

1 على الصاوى - اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص 4  
2 علا سليمان الحكيم وآخرون - الحسابات الإقليمية كمدخل للمركزية المالية - مرجع سابق - ص 193 : 194  
3 سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 22

تواجه اللامركزية عند تطبيقها على مستوى وحدات الإدارات المحلية الكثير من التحديات والمعوقات التي تقف حجر عثرة أمام كثير من القائمين على التنفيذ .  
وفيما يلي مناقشة لبعض نقاط التحديات والمعوقات كالاتي:

#### • التحديات:-

**التحدي الأول :** فيما يتعلق بالعنصر البشري وعادات المجتمع :

- 1- الموروث الثقافي والبعد التاريخي ويتمثل في خشية كثير من الموظفين في الإدارات المحلية من خطر تطبيق اللامركزية على مراكزهم المالية وسطوتهم الإدارية أمام المواطنين أو المرؤوسين الصغار (1).
- 2- النظام القيمي ويتمثل في أن كثير من الأغنياء وأصحاب المصالح يحرصون على بقاء الوضع كما هو لارتباطهم الوثيق بعلاقات قديمة مع كبار السياسيين من جهة وكبار الموظفين من جهة أخرى مما يسهل عليهم الحصول على ميزات مالية وخدمية وفرص إقتصادية لا يتمتع بها باقى شرائح المجتمع المحلي.
- 3- هيكل القوى السائدة في المجتمع ويتمثل في خوف كثير من السياسيين من تطبيق اللامركزية لأنها في نظرهم قد تهدد مصالحهم وتؤثر على قواعدهم الانتخابية وتسحب البساط من تحت أقدامهم أمام عناصر أخرى قد تنافسهم على مراكزهم الانتخابية.

#### التحدي الثاني: الأطر الإقتصادية والاجتماعية والقانونية :

يعيش أى مجتمع على أطر ومحددات تنظم علاقات الأفراد ببعضهم البعض وبالدولة ثم علاقات الأجهزة المحلية بالدولة المركزية ثم علاقات الدولة من أعلى إلى أسفل بالأجهزة والإدارات والأفراد (2) وهذه المحددات تتمثل فى النظام الإقتصادى الذى تقوم عليه خطط التنمية و التركيبية الاجتماعية للمواطنين من حيث العادات والتقاليد والمستوى الثقافى وحرمة القوانين التى أفرزتها حاجة المجتمع لقضاء المصالح. وهنا يبرز دور الدولة فى التقسيم الإدارى والهيكلى المالى والهيمنة على الموارد إنفاقاً وجباية وتمويلاً ، وقد أظهر ذلك التفاوت بين الأقاليم فى توزيع الخدمات وعدم التكامل الإقتصادى والاجتماعى داخل الوحدات المحلية. وقد أدى ذلك فى كثير من الدول إلى ضعف القدرات والمقومات والإمكانات المحلية ، وعدم التمكن من توفير البنية التحتية الضرورية للإنسان لقصور الاستثمار المالى والبشري فى الأقاليم المحلية ، وقلة توفر موارد مالية ذاتية وللاعتناء الكامل على الإعانات الحكومية المركزية والقليلة عادة.

1 سمير عبدالحميد عريقات - فريد أحمد عبدالعال - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم (6) - رقم الإيداع 14982 / 2006 - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2006 - ص 44 : 45

2 سمير عبدالحميد عريقات - فريد أحمد عبدالعال - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية - مرجع سابق - ص 46 : 47  
1 علا سليمان الحكيم وآخرون - الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية - مرجع سابق - ص 38

أيضاً عدم وجود نظام متكامل للتمويل المحلى يعطى الفرصة للمحليات من الإعتداع على نفسها فى تنمية مواردها المالية بتفويضها فى جمع الرسوم والضرائب وعقد القروض وإعادة صرفها حسب الحاجات الملحة لكل إقليم.

كذلك لا توجد مؤسسة إنتمائية محددة تضمن للإدارات المحلية القدرة على الإقتراض ووقوع هذه الإدارات تحت ترسانة من القوانين تمنعها من قبول الهبات والتبرعات التى قد تساهم فى الاستثمار فى مجالات الخدمات الجماهيرية وغيرها<sup>(1)</sup>

كما أن الموازنات الموضوعة بمعرفة الحكومة المركزية لا تراعى أهمية إشتراك الأقاليم المحلية فى إبداء الرأى أو المشاركة الفعلية فى وضع خطط هذه الموازنات وإنما تعيش منتظرة لما يسفر عنه كرم المستوى المركزى وترضى به وزارة المالية عند منح التمويل وقد لا يفى ذلك إلا بـ 30 أو 40 % من حاجة هذه المحليات وهو عادة ما يعطل الكثير من الخدمات والمشروعات تحت التنفيذ فى كثير من الإدارات المحلية مما يسهم فى فقد الموارد المتاحة من جهة وتسرب الزمن الموضوع للتنفيذ من جهة أخرى مما ينتج عنه فى أغلب الأحيان نشأة حالة من التذمر بين المواطنين تجعلهم يفقدون الثقة فى كل ما هو حكومي/ مركزي.

#### التحدى الثالث : توفر الخبراء والمتخصصين :

نقص الخبراء والمتخصصين المدربين على الأساليب الحديثة فى الإدارة المحلية / اللامركزية يجعل من مشكلات المواطنين جبلاً عالية لا يمكن تسلقها ، مع تراكم هذه المشكلات وإتساعها بإتساع العمران وزيادة عدد السكان وهذا يتطلب وبسرعة تكوين مجموعة من الخبراء فى جميع التخصصات لدراسة مشكلات المجتمع المحلى على أرض الواقع من جمع معلومات وبيانات حديثة والإلتحام بالجماهير لوضع حلول غير تقليدية تقضى على هذه المشكلات .

وهؤلاء الخبراء والمتخصصون يجب أن يتمتعوا بقدرة على التخطيط وأن يكون لديهم من الإمكانيات التكنولوجية ما يساعدهم على التصدي لمشكلات المستقبل مثل إتساع الحيز العمرانى والانفجار السكانى وارتفاع مستوى المعيشة والتطور الثقافى للسكان مما ينتج عنه طلب المزيد من الخدمات بجودة أعلى وأداء أرقى وتكلفة أقل.

#### التحدى الرابع : توافر المعلومات والدراسات :

لكى ينجح الخبراء والمتخصصون فى تطبيق اللامركزية فى الوحدات المحلية لابد من توافر المعلومات والدراسات التى تحقق التنمية فى المجتمعات المحلية والمقصود بالمعلومات والدراسات هو وضع وتحديث قاعدة من البيانات الخاصة بكل إقليم بمحتوياته المادية والبشرية والموارد المالية مع وضع

خريطة جغرافية تتوزع فيها الخدمات بصورة عادلة تمنع تركزها في عواصم المدن مما يجعلها جاذبة للسكان<sup>(1)</sup>.

- مراعاة قوانين البيئة عند التصدي لإنشاء مشروعات خدمية للمواطنين تضمن سلامة الصحة العامة.
- مراعاة نوعية المشروعات التي تحتاج إلى كثافة عمالية من عدمه حسب كثافة سكان كل إقليم .
- إتاحة الفرصة لمنظمات المجتمع المدني عند مناقشة أى أمر يتعلق بخدمة الجماهير وإتاحة الفرصة لهم فى التعبير عن طموحاتهم والإصغاء الحقيقى لمعاناتهم ومشاركاتهم فى تحقيق أحلامهم فى المستقبل للأجيال القادمة.

#### • المعوقات :

المعوقات عبارة عن أمور تتعلق بالسلطة المخولة للموظفين القائمين على تنفيذ اللامركزية فى المستويات الأدنى من المحليات<sup>(2)</sup> وتفصيلها كالتالى:

1- محدودية دور الوحدات المحلية : رغم نص الدساتير والقوانين على نقل صلاحية السلطات المركزيه بالتدرج الى الوحدات المحلية إلا أن هذا النص لم يترجم في معظم الدول النامية الا بصورة شكلية لا تفى بالغرض الذى تم من أجله تبنى فكرة اللامركزية ، إن أداء المحليات عادة ما يتسم بالمحدودية وذلك لأسباب عديدة منها :

- إشكالية الأداء المؤسسي للمحليات .
  - تعقيد وطول الإجراءات الإدارية .
  - ضعف كفاءة توظيف الموارد البشرية و المالية .
- وغير ذلك من العوامل التى تسببت فى درجات متزايدة من عدم الرضا عن أداء المحليات وموظفيها . إن الحاجة أصبحت مُلحة لإجراء إصلاح مؤسسي للأجهزة المحلية من خلال برامج واضحة لرفع كفاءة قدراتها مع إعادة النظر فى أوضاع موظفي الخدمة المدنية بالمحليات مع القضاء على مشكلة تعدد الولاءات التى يقع تحت ضغطها الموظف المحلى .

2- عدم فاعلية أدوات المساواة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية .

3- الإشراف المزدوج على مؤسسات اللامركزية : ويقصد بالإشراف المزدوج تنازع السلطات بين الهيئات المركزية ( الوزارات ) والوحدات المحلية وإدارتها فى الاختصاصات المخولة . وهذا جعل ولاء كبار الموظفين موزعاً بين الوزير المختص والمسئول المحلى ، ويتجلى الإشراف المزدوج بصورة واضحة فى الإدارات الخاصة بالخدمات مثل: الصحة والتعليم والمرافق وعدم قدرة المسئول المحلى المختص على التعيين أو الترقية فى وظائف الإقليم يجعل من سلطاته سلطات ضعيفة ومنقوصة بجوار سلطات الوزير المختص فى العاصمة .

<sup>1</sup> علا سليمان الحكيم وآخرون - الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية - مرجع سابق - ص 37  
<sup>2</sup> سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 255 : 256

4- عدم التوازن بين السلطة والمسؤولية : لكى تنجح اللامركزية فى أداء دورها المنوط بها فى الإدارات المحلية يجب مراعاة التوازن بين السلطة والمسؤولية حيث يعطى هذا التوازن الحق كاملا فى إبداء الملاحظات واقتراح الحلول وإتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق مطالب الجماهير من الخدمات وتوفير الغطاء الأمنى للمواطنين والأفراد والأجهزة عند تطبيق القانون وتنفيذ الأحكام (1) .

5- غياب الاستقلال المالى للوحدات المحلية : إن اللامركزية عند تطبيقها فى الوحدات والإدارات المحلية تحتاج إلى تمويل يصل فى حده الأدنى إلى 80% من جملة الموازنة ثم يتدرج نقصا بالقدرة على التحصيل فى المستقبل حتى يصبح صفر % ويمكن الاستغناء عن الإعانات الحكومية المركزية .

6- الخلل فى العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية : هناك سؤال يطرح نفسه باستمرار وهو ما هى حدود وطبيعة العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية ؟ والإجابة على هذا السؤال تستدعى الوقوف على دور كل من هذه المجالس فى اللامركزية وخدمة الجماهير صاحبة المصلحة الأولى

لابد من وجود نظرة جديدة تقوم على مبدأ التكامل بين المجلسين وليس التنافس أو الغلبة أو التقليل من شأن الآخر، عندها تتجح المجالس الشعبية والتنفيذية فى التعاون على تقديم مصلحة الجماهير أولاً قبل أى مصالح أخرى ، وهذا التعاون يظهر فى الخدمات المادية والعون المالى الذى يقدمه المجلس التنفيذى لأعضاء المجلس الشعبى للقيام بدورهم فى مناقشة المقترحات الخاصة بالأعمال التى تقوم بها الأجهزة المحلية مع الالتزام بالخطة الموضوعية واللائحة التنفيذية للمجلس .

#### خامساً : العوامل التى تحدد درجة اللامركزية:

تختلف درجة المركزية واللامركزية من دولة لأخرى حسب نظام الحكم وما تقرره الدساتير والقوانين وفيما يلي بعض العوامل التى تحدد درجة اللامركزية التى تمنح أو تقرر للوحدات الإدارية الأدنى من جانب الإدارة المركزية:

1 - مدى تحمل المسؤولية : تعتبر المسؤولية هى حجر عثرة أو العائق لتطبيق اللامركزية من جانب الحكومة المركزية ، فالمسؤولية الإدارية تعنى الإلتزام بأداء خدمة معينة تخضع لرقابة الشعب وسائر أجهزة الرقابة ، كما ان درجة عمومية الخدمة تجعلها دائما تحت الأضواء للنقد من جانب وسائل الإعلام (مياه الشرب) هو ما يجعل الحكومة المركزية تتردد كثيرا فى تطبيق اللامركزية وتجعل من المركزية الشديدة سمة للنظام وهى تعنى السلطة من جانب الحكومة بمعنى أنه كلما زادت السلطة زادت المسؤولية

[1] علا سليمان الحكيم وآخرون - الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية - مرجع سابق- ص 116

مما يؤدي إلى تضخم المركزية والذي يحد من هذا التضخم هو تطبيق اللامركزية وذلك بتفكيك السلطة وتحويل المسؤولية إلى المستويات الأدنى.

2- المدى الزمني اللازم لهيئة وإنشاء الأجهزة المحلية لتطبيق اللامركزية : الوحدات المحلية ترتبط بمدى زمني لإنشائها سواء أسس تنظيمها ، طرق عملها والأجهزة والمعدات اللازمة والعاملين والموارد المالية ، هذه الأسس تأتي عادة من المركز لتحقيق التنسيق وعدم التعارض بين المسؤوليات المحلية والمسؤوليات المركزية وهو ما يحتاج لفترة طويلة نسبيا مما يجعل السلطات المركزية تؤثر الانتظار وهذا يعني تحديد بداية ونهاية لكل عمل تقوم به الوحدات المحلية.

3- ثبات السياسات وطرق الإدارة المتبعة : درجة ثبات السياسات الاقتصادية والاجتماعية بل وأسس وطرق إدارة الدولة تؤثر بدرجة كبيرة على الأخذ بدرجة اللامركزية المناسبة أي أن ثبات السياسات ووضوحها وإمكانية تنفيذها بالكفاءات المتاحة يعتبر من العوامل المشجعه على الأخذ باللامركزية<sup>(1)</sup>.

4- مدى قدرة وكفاءة العنصر البشري كأساس في الوحدات المحلية : تمتع الأفراد بالكفاءة اللازمة للقيام بوظائف المحليات ...يعتبر من العوامل الأساسية المحددة لتطبيق اللامركزية من عدمه ، إن الكثيرين من المسؤولين يحجمون عن تفويض سلطاتهم لعدم إقتناعهم بقدرة رؤسهم على حمل المسؤوليات التي تفوض إليهم.

5- مدى مرونة اتخاذ القرارات وسرعتها مع الدقة: وتتأثر اللامركزية بالحاجة إلى سرعة إتخاذ القرارات وخاصة في حالة توفير الخدمات للمواطنين وتحقيق أهداف المنظمات المحلية من حيث الكفاءة والفعالية ، إن مسؤولية إتخاذ القرار في الموقع توفر الكثير من الوقت بل والمال بدلا من الانتظار لأخذ تلك القرارات مركزيا ، إن المواطن يعتبر أنه من صالحه وجود المسؤول بجواره حيث يسهل الاتصال به دون تحمل نفقات الانتقال إلى المركز أو ضياع وقته بين الإدارات البيروقراطية.

6- أهمية تقدم النظام الإداري المتبع من حيث التكنولوجيا وخلافه : كلما تقدم النظام الإداري في الدولة كلما كان تطبيق اللامركزية أمرا سهلا ودرجة التقدم في الأساليب الإدارية التي تأخذ بها الإدارة المركزية تؤثر بشكل كبير في إمكانية تطبيق اللامركزية من عدمه ، فالتقدم الإداري ينعكس على المحليات وتصبح اللامركزية قوية وفعالة.

7- مدى تنوع العوامل الوظيفية وتطورها واختلافها : الإختلافات بين الوظائف المختلفة والتخصصات المطلوبة محليا تعتبر أحد محددات اللامركزية ، أما النمطية في الوظائف فتدعم قيام وتطبيق اللامركزية وتسهل عملية إتخاذ القرارات ، وتنوع الوظائف واختلافها بين السلطات المركزية والمحلية يقلل درجة اللامركزية بل وقد يعوق تطبيق اللامركزية .

<sup>1</sup>سيد عبدالمقصود - التخطيط الإقليمي والخطة الإقليمية / المحلية- معهد التخطيط القومي - السنة الأولى (ماجستير2010/2011) ص ص41: 42

8- الوزن السياسي للوحدات المحلية : كل وحدة محلية (منطقة أو محافظة أو إقليم ) له أثر مباشر على الأخذ باللامركزية من عدمه ويتضح هذا الأمر بصورة أكبر في حالة وجود أخطار أو مساس بالأمن الداخلي أو حتى في حالة تعدد الأحزاب السياسية ؛ حيث تميل بعض القوى المحلية ترجيح كافة حزب على آخر ، تطبيق اللامركزية يعتمد بدرجة كبيرة على الوزن السياسي للوحدات المحلية.

9- مدى ملاءمة الموقع الجغرافي: يحدد الموقع الجغرافي مدى ملاءمته لتطبيق اللامركزية من عدمه فالأقاليم أو المدن المتاخمة للحدود السياسية للدولة أو القريبة من منافذ الدخول أو الخروج كالمواني والمطارات والمجاري الملاحية تعطي لها طبيعة خاصة تحتاج منها إلى درجة من اللامركزية الواعية والمحافظة على سلامة وأمن هذه المواقع مع ربط أبنائها المستمر بالوطن الأم والمقصود بها المناطق الداخلية ، وهذا يساعد على عدم إهمالها والإسراع في إنجاز مشاريع التنمية الشاملة فيها مما يؤدي إلى زيادة درجة ارتباطها بالوطن الأم وتقليل مخاطر الانفصال.

## المبحث الثاني

### سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية

عند استعراض أنواع السياسات التي تنتج نحو تطبيق اللامركزية وانعكاساتها على الوحدات المحلية ينبغي تعريف السياسة وشرح مفهومها حتى يتضح دور اللامركزية على مستوى الوحدات المحلية.

مفهوم السياسة :

السياسة بصفة عامة هي القرارات والأفعال التي تقوم بها الدولة عادة بما لها من قوة ونفوذ يوفره لها القانون والتشريعات.

وتُعرّف السياسة كذلك بأنها مجموعة القرارات التي تنفذها الهيئة الحاكمة في الدولة وهي ذات طابع ملزم لجميع رعايا الدولة وتتضمن هذه القرارات (السياسية) الغايات أو الأهداف المطلوب تحقيقها من جراء تنفيذ هذه السياسة. (1)

هذا وتختلف السياسات من ناحية الزمن عند التنفيذ فهناك سياسات طويلة الأجل وسياسات قصيرة الأجل وسياسات دائمة وسياسات مؤقتة وعادة ما تتحول كثير من السياسات إلى قوانين لضمان تنفيذها حتى يتم تحقيق أهدافها .

أي أن السياسة هي الأفعال الإيجابية الواعية الرزينة أو المتأنية التي تقوم بها الحكومة بسرعة لتسهيل تحقيق أهداف محددة ترتبط ببعض أو كل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. وتتمثل السياسات الأساسية للتوجه نحو اللامركزية في تحقيق الأهداف التالية :

- 1- تحقيق وضمان ممارسة الحريات بأنواعها.
- 2- تحقيق وتطبيق الديمقراطية بمستوياتها.
- 3- تحقيق مبادئ المساءلة السياسية بجميع أنواعها السياسية والاجتماعية والمحاسبة وضرورتها.
- 4- الشفافية وأهميتها.
- 5- دور الإعلام وأهميته.

وفيما يلي عرض لأهم نقاط تلك السياسات:

- تحقيق وضمان ممارسة الحريات وأنواعها :

الحرية بمعناها الاشتقاقي في اللغة هي إنعدام القسر الخارجي.

وتعريف الحرية يدور حول حق الإنسان في القيام بفعل ما يريد دون تدخل الغير في هذا الحق وبما لا يضر الغير أو يتعدى على حريته وبما أن الإنسان كائن عاقل وناطق فإن أفعاله تصدر عن إرادته وليس عن إرادة أحد غيره.

فالحرية حق لكل نفس ومن يملك حريته يملك حياته ، والإنسان الحر هو ذلك الإنسان الذي ليس عبداً أو أسيراً ، ومفهوم الحرية يتوقف كثيراً على الجانب المقابل الذي تثيره هذه الكلمة في أذهاننا حيث يضع الإنسان مقابل كلمة الحريات العديد من المعاني مثل القضاء والقدر والطبيعة وغيرها.

ويقول هارولد لاسيلكي أن روح المساواة التي تضمنها الحرية في المجتمع لا تعني التماثل والتطابق ومن يقل هذا فإنما يطالب أناساً مختلفين بأن يرتدوا زياً واحداً أو يأكلوا طعاماً واحداً مع اختلاف مشاربهم وأذواقهم ، أن المساواة في نظر هارولد لاسيلكي هي تنظيم كيفية سد احتياجات الجميع المتساوية على قدم المساواة وما من وسيلة لذلك إلا النظام اللامركزي (2)

<sup>1</sup> سيد عبدالمقصود - التخطيط الإقليمي والخطة الإقليمية / المحلية - معهد التخطيط القومي - السنة الأولى (ماجستير 2010/2011) ص

<sup>1</sup>مصطفى الجندي - المرجع في الإدارة المحلية - منشأة المعارف بالإسكندرية - 2001- ص 37

## ومن أنواع الحريات:

1- حرية التفكير : وهي قدرة الإنسان على استخدام ملكاته العقلية "الفكر والتخيل" بل والحكم والإبداع والابتكار بما يتيح له حياة أفضل وغداً أحسن .

2- حرية التصميم (التنفيذ) : وهي القدرة على إختيار طريقة التنفيذ بمعنى القدرة على تحقيق الفعل دون الخضوع لقوى ومؤثرات تحد من حرية التصميم مثل الدوافع والأهواء وتشمل حرية التنفيذ (1) كذلك القدرة أو الإمتناع عن الفعل دون الخضوع لأي ضغط خارجي أو هي القدرة على التنفيذ أو عدم التنفيذ مع إنعدام كل قسر خارجي ، ولذا فإن الحرية هي الحياة دون قيود ، نحيا كما نريد ، ولا يوجد من يفرض علينا كيف نحيا إلا الله سبحانه وتعالى.

وهناك أنواع أخرى من الحريات مثل:

أ- حرية المناقشة وإبداء الرأي.

ب- حرية التعبير .

ج - حرية الاختيار .

وهذه الأنواع من الحريات تمثل ضرورة للإنسان فى ظل اللامركزية مع ملاحظة ضرورة عدم إحتقار أى رأى ولو كان خاطئاً ، هذا وفي كثير من الأحيان تحتوى الآراء الصائبة على نسبة من الخطأ كما قد يكون الرأى الخطأ محتويًا على نسبة من الصواب ، هذا ويقال أنه اذا صارت العقيدة والأخلاق مجرد ألفاظ جوفاء لا تؤثر على معتنقيها ولا تفيدهم فإن الآراء حتى لو كانت صائبة وصالحة فإنها سوف تعاني من التلاشي والزوال.

وعند تطبيق معنى الحرية على أرض الواقع لابد من الالتزام بقاعدتين ذهبيتين :

الأولى : أن الفرد غير مسؤول أمام المجتمع عن شىء من تصرفاته ما لم تمس هذه التصرفات أحدا غيره وليس للمجتمع عليه من سبيل للتعبير عن بغضه لهذه التصرفات إلا النصيحة أو الإرشاد أو الإقناع أو المقاطعة .

الثانية : أن الفرد مسؤول أمام المجتمع عن تصرفاته إذا أضر بمصالح الغير وعندئذ يحق للمجتمع أن يوقع ما يراه من عقاب قانونى أو اجتماعى .

وهذا يوضح ضرورة وأهمية الحرية بأنواعها فى تطبيق اللامركزية.

### • تحقيق وتطبيق الديمقراطية:

إن كلمة الديمقراطية قد أصبحت تتردد على جميع الألسنة من جميع الأفراد في جميع المجتمعات باختلاف الأهواء والمشارب والعقول والثقافات وهذا تطبيق نظري للديموقراطية على المستويات المختلفة

<sup>2</sup>جون ستوارت ميل - ترجمة طه السباعي - الحرية - دار الكتب إيداع رقم 1996/5670 - الهيئة المصرية العامة للكتاب - 1996 - ص ص 25 : 84

في الإدارة ؛ منها المستوى الأدنى داخل الوحدة المحلية والمستوى الأوسط داخل الإقليم أو المجتمع المحلي والمستوى العام الأعلى داخل القطر.

• والديمقراطية بمفهومها الشامل هي حكم الشعب بالشعب للشعب<sup>(1)</sup> ، حيث تطور المقصود بالديمقراطية تطوراً تاريخياً من عصر حكم اليونان حتى عصرنا الحديث ، فهي عند اليونان تعني حكم الشعب لنفسه بنفسه.

ثم تطوّر هذا المفهوم وحدثت له إضافات في الشكل والمعنى والهدف وكل إضافة تمثل حقبة تاريخية أو نقلة حضارية كلما تقدم الإنسان علمياً وتكنولوجياً وحضارياً حتى انتهى بها المطاف في عصرنا الحاضر إلى أنها نوع من التمثيل البرلماني عبر الأحزاب والانتخابات.

حيث إن المجتمع الغربي أصبح نموذجاً يحتذى به في كثير من الدول النامية فقد صدر لنا العولمة كوسيلة من وسائل انتقال المجتمعات المتخلفة إلى مشارف الحضارة الحديثة المتمثلة في رؤى جديدة في السياسة والاقتصاد والاجتماع ، وقد شجع على ذلك التطور المستمر في وسائل الاتصال حتى صار العالم ببساطة قرية كونية حدودها حدود الكرة الأرضية ، وقد أرسى الديمقراطية مبادئ نجاحها في الأمور الآتية:

- 1- حرية ونزاهة الانتخابات .
- 2- حرية المعارضة السياسية في العمل.
- 3- فضح أساليب العنف والتعذيب والإعتقال بدون أمر قضائي من جانب السلطات التعسفية في بعض المجتمعات المستبدة في الدول النامية .
- 4- حق تكوين الأحزاب والنقابات لتعبير عن طموحات الشرائح المختلفة لطبقات المجتمع .
- 5- استقلال القضاء ضرورة ملحة لمراقبة تصرفات الدولة أفراداً وجماعات ومنظمات مع تطبيق ميزان العدل وحقوق الإنسان.

والديمقراطية تقوم في جوهرها على تباين الآراء عند إجراء الحوار داخل إطار من الحرية الفكرية ثم الحرية الاقتصادية ويقصد بها أن الإنسان الذي لا يملك قوته كيف يعبر عن رأيه؟  
فحرية الفكر والرأي والتعبير مع حرية العيش الكريم وجهان لعملة واحدة هي الديمقراطية ، وإذا استطاعت المجتمعات المحلية أن تقف على قدميها اقتصادياً بمحاربة الفقر والبطالة والجهل والمرض واللاحق بركب التكنولوجيا فلها أن تمارس حقها في الديمقراطية الحقيقية التي تتادي بضرورة احترام حقوق الإنسان .

• تحقيق مبادئ المساواة والمحاسبة وضرورتها.

1 عبد الحميد بسيوني - الديمقراطية الإلكترونية والحكم الرشيد ص ص 143 : 169

إن المساءلة والمحاسبة التي يقوم بها الناخبون المحليون للقائمين على الوحدات المحلية هي أكثر العناصر حيوية في نظام اللامركزية فضلاً عن كونها العنصر الذي يقوم بالربط بين العناصر الأخرى للامركزية<sup>(1)</sup>.

#### والمحاسبة والمساءلة لها طريقتان :

طريق رأسي يقوم به المسؤولون على المستوى الأعلى لموظفي الوحدات المحلية لمن هم في المستوى الأعلى أو من دونهم.

وطريق أفقي وهو محاسبة جماهير الناخبين في المجتمع المحلي للمسؤولين المحليين.

وقد يستطیع الطريق الرأسي من المحاسبة أن يمنع الموظفين المحليين من التصرف بشكل غير مسؤول أو إلزامهم باتباع القواعد القانونية عند التنفيذ .

ولكي يصبح الطريق الأفقي وهو قدرة جمهور الناخبين على محاسبة المسؤولين أكثر جدية وأقرب للواقع عندها تكون النتائج أفضل والإلتزام أوضح وطرق الفساد أو الإنحراف الوظيفي أقل.

ويدعم ذلك التوجه مؤسسات أخرى مثل الدعاية الملائمة والمراقبة الداخلية والمراجعة المستمرة والتقييم الخارجي للميزانيات والصحافة الحرة ومشاركة المنظمات غير الحكومية في الرأي العام وغيرها.

إن حصول جمهور الناخبين على حق التصويت على القرارات الخاصة بالموازنة هي الضمانة الوحيدة لنجاح وكفاءة استراتيجيات اللامركزية المالية ، وقد نجحت كل من الصين وفيتنام في تطبيق نظام

المساءلة والمحاسبة على المستوى المحلي البسيط بانتخابات محلية داخل القرى وما دونها مع أنهما لا يتمتعان بأساليب ديموقراطية حقيقية على المستوى القطري .

واللامركزية تعطى مجالاً للتنافسية والكفاءة في الإنتاج بين الأقاليم المختلفة التي بها حكومات محلية منتخبة، وهناك تناقض في بعض المجتمعات يتمثل في الحرص على إنشاء مجالس نيابية منتخبة تقوم بالتشريع ووضع القوانين والدساتير ، بينما تقوم في نفس الوقت بتعيين مجالس محلية تنفيذية على مستوى المركز والمحافظات، ولنا في مصر وروسيا والتشيك أمثلة مختلفة على ذلك .

ولكي تتحقق اللامركزية عبر المساءلة والمحاسبة فلا بد من توزيع مسؤوليات الإنفاق على الحكومات المحلية أولاً ثم يتم توزيع سلطات جمع الإيرادات ثانياً بالإضافة طبعاً إلى إيرادات الحكومة المركزية.

#### • تحقيق التوجه نحو الشفافية

يتفق كثير من الباحثين حول مبدأ الشفافية على أنها المدخل الضروري واللازم لترشيد العمل السياسي بحيث يصبح المواطن مطمئناً وراضياً عن جميع الأساليب والممارسات التي تتخذ أو تتم عبر القنوات والطرق القانونية الموصلة للقرار السياسي وقدرة هذا القرار على تحقيق طموحات المواطنين

<sup>1</sup>سمير محمد عبد الوهاب – اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 32

المستهدفين من الخدمة داخل المجتمعات المحلية<sup>(1)</sup>، ويتطور بذلك دور المواطن العادي من دور المتلقي إلى دور المشارك بل والمساهم بالمبادرة في تكييف وضع القرارات المنوطة بخدماتهم ومصالحهم الحياتية أولاً بأول .

إن تطبيق مبدأ الشفافية داخل المجتمعات المختلفة يعد أساساً من الأسس الفلسفية والمنطقية في المجتمعات المتقدمة والحرّة<sup>(2)</sup> ، كما أنها من مستلزمات قيام الدول على أساس ديمقراطي وقبل كل ذلك فإن جميع الشرائع عبر التاريخ تنادي بالحرية الكاملة للإنسان وهي لن تتحقق إلا بممارسة الدولة لجميع شؤونها العامة بوضوح وشفافية تظهر فيها مصلحة المواطن مُقدمة على أي مصالح أخرى .

ولكي تتجلى الشفافية في صورة حقيقية فلا بد من مراعاة الآتي:

- الإعلان المستمر والترويج الفعال لكل القرارات السياسية والإدارية مع القيام بالشرح المستفيض للبواعث والأسباب والمبررات التي دعت لاتخاذ هذه القرارات.
- الإعلان المُميز لبعض أنواع القرارات التي قد تؤدي إلى ظواهر وممارسات الرشوة كمنح مزايا أو إعفاء من التكاليف العمومية ويستلزم ذلك الإعلان عن الأعمال التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية.
- بيان الذمة المالية الخاصة بمتخذي القرار العمومي والسياسيين مع الإعلان السابق واللاحق عن مصادر دخولهم وثرواتهم قبل وبعد الوظيفة .
- الإعلان عن وسائل ومصادر التمويل الخاصة بالأحزاب السياسية والتنظيمات غير الحكومية باعتبارها من مكونات الدولة الديمقراطية وهي كذلك لا تخلو من شبهة استغلال النفوذ أو الانحراف المالي.
- إطلاع المواطنين المستمر على جميع الأعمال التي تقوم بها الحكومة المحلية مع تمكين وسائل الإعلام من مراقبة ومتابعة هذه الأعمال من خلال دوايب الإدارة الحكومية وقنواتها التنظيمية.
- إتاحة جميع المعلومات المتعلقة بجميع الأعمال التي تقوم بها الحكومات المحلية والحرص على تدفقها عبر وسائل الإعلام بما في ذلك الأهداف والدوافع والأنشطة والبرامج والتعاقدات والتمويل وطرق الإنفاق وزمن التنفيذ.
- فتح أبواب القائمين على الإدارات المحلية أمام الجميع وتوخي الصدق والأمانة والحرص على بيان الحقيقة والمكاشفة أمام جمهور الناخبين بما هو ممكن أو غير متاح ، مع إزالة جميع أنواع الخداع أو التدليس أو الكذب وفي ذلك ضمانة حقيقية لنجاح المسؤول من جهة ومساندة المواطن لحكومته المحلية في جميع تصرفاتها من جهة أخرى.

---

1 سامي الطوخي – الإدارة بالشفافية – الطريق بالتنمية والإصلاح الإداري – أكاديمية السادات للعلوم الإدارية – 2006 – ص ص 182:201  
2 محمود شريف – اللامركزية وقضايا المحليات – اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر (1) – مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة – 2004 – ص 25

• دور الإعلام وأهميته : الإعلام هو تزويد الناس بالأخبار الصادقة والمعلومات الصحيحة والحقائق الثابتة التي تساعد الناس على تكوين رأي صائب في واقعه معينة<sup>(1)</sup>.

إن الإعلام يحتاج إلى تسليط الضوء على أهميته في حياتنا بوجه عام وعلى ضرورته وأهميته للامركزية بوجه خاص .

وقبل الخوض في هذا الميدان لا بد من تعريف معنى ومفهوم الإعلام ، فالإعلام هو محاولة جذب إنتباه الإنسان عبر وسائل التعبير والإدراك التي حباها الله بها من سمع وبصر ومحاولة اشراكه بالتعاطف مع صاحب القرار للحصول على تأييده أو تحييده أو منعه من إتخاذ موقف سلبي تجاه هذا القرار .

وللإعلام تاريخ طويل وعميق عبر حياة البشر منذ القدم فهو قد بدأ مقروءاً عبر المنشورات والإعلانات والصحف والمجلات ثم تطور مسموعاً عبر الهواء والأثير من خلال محطات الراديو ثم تطور مرئياً عبر شاشات التلفزة وها نحن نعيش عصر الشبكة العنكبوتية وبرامج التواصل الاجتماعي باستخدام الرقمي للبرامج وقد قال رب العزة مادحاً للإنسان في القرآن الكريم قال تعالى : بسم الله الرحمن الرحيم ( علم الإنسان ما لم يعلم ) صدق الله العظيم .

إن الإعلام يلعب دوراً مهماً في تكوين الآراء والاتجاهات والمواقف بالسلب أو الإيجاب ومن هنا يظهر دور الإعلام الخطير في دعم الديمقراطية وبوجه خاص الترويج للامركزية حيث أصبحت ضرورة ملحة فهو يعتبر قاطرة من قاطرات التنمية والتنوير والتحضر ووضع الحلول الناجحة لكثير من مشكلات المجتمعات النامية مثل الأمية ونقشى الأمراض والبطالة والإدمان وغيرها .

إن إعطاء القدر الكافي من الحرية للإعلام لكي يتناول جميع الموضوعات والمشكلات والقضايا التي تؤثر في نهضة المجتمعات المحلية كفيل بأن يساهم مساهمة مباشرة في تحقيق الأهداف التي يتطلع إليها المواطن عبر حكوماته المحلية ، ولكي يلعب الإعلام هذا الدور الخطير لا بد من التخطيط الجيد للإعلام في مجال دعم تطبيق اللامركزية ولا بد من مراعاة الشروط الآتية عند وضع هذه الخطة الإعلامية :

- 1- توفير الدعم والمساندة اللازمة إعلامياً لتطبيق اللامركزية مع بيان مدى أهميتها في إصلاح الأحوال لوصول الخدمة لكل الناس .
- 2- الحفاظ على ثقة الجمهور المستهدف من الوسائل الإعلامية.
- 3- القدرة على جذب انتباه المواطن المستهدف خلال كافة المراحل المختلفة في تطبيق اللامركزية وإتخاذ القرارات على المستوى المحلي .

1 سامي الطوخي - الطريق للتنمية والإصلاح الإداري - دار النهضة العربية - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - 2006- ص 195

4- حشد ومساندة المواطن لدعم تطبيق اللامركزية كوسيلة مهمة من وسائل دفع عجلة الإنتاج وحل المشكلات المتعلقة بالمجتمعات المحلية .

ولكى يتم تجنب الآثار السلبية للإعلام لابد من مراعاة الآتى :

- أ- تحديد مضمون الرسالة الإعلامية التى يجب توجيهها للمواطنين في المحليات خاصة.  
ب- تحديد الأطراف المستهدفين من الرسالة الإعلامية المحلية .  
وأيضاً من عوامل نجاح الخطة الإعلامية :

- 1- تناولها لكافة الأطراف المعنية بتطبيق اللامركزية .
  - 2- مناسبتها للموضوع والمستوى الثقافى للجمهور المتلقى .
  - 3- محافظتها على التنوع بين وضوح الرسائل ومنطقيتها .
  - 4- مراعاة الصدق عند بث البيانات أو المعلومات .
  - 5- الإهتمام بعنصرى الجاذبية والتشويق من خلال الاستعانة بالمعلومة الجيدة والعرض المبتكر والصورة الجيدة .
  - 6- الإهتمام بمراعاة وقت بث الرسالة ومساحتها وقدرتها على الإقناع .
- مما سبق يتضح لنا مدى أهمية الإعلام كعنصر فعال لا يقل أهمية عن باقي العناصر السابقة فى تطبيق اللامركزية .

ثانياً : التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية لتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية

• جدلية العلاقة بين اللامركزية والتنمية والعدالة الاجتماعية:-

لا يوجد على الأرض مبدأ يضاهي أو ينافس مبدأ العدالة فى أهميته لصالح الحياة الإنسانية/التنمية. حقا منذ أن خلق الله الإنسان واستخلفه فى أرضه صارت العدالة مطلباً أساسياً تنادى به من قديم الأزل جميع الشرائع والديانات السماوية والوضعية وكذلك صارت مبحثاً مهماً فى جميع الفلسفات القديمة والحديثة الشرقية والغربية.

هذا عن العدالة بمفهومها العام ، وقد ناضلت الشعوب والأمم المختلفة من خلال تنظيماتها القانونية التشريعية والشعبية والمدنية لتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية فسالت دماء وأزهقت أرواح وزرقت دموع لتحقيق هذا الحلم .

وقد توصلت أنظمة الدول على اختلاف أيدلوجياتها إلى ضرورة إرساء مبادئ عادلة لوضع أولويات التنمية سواء فى إنشاء البنية الأساسية وتحسين الخدمات المحلية أو إنشاء الأنشطة الإنتاجية كالزراعة والصناعة ولا يتم ذلك إلا عن طريق تطبيق اللامركزية .

- ومن هذه المبادئ نظرت الحكومات المركزية الى جميع الأقاليم نظرة متساوية فى الحقوق والواجبات فضمّنت فى دساتيرها المختلفة مبدأ اللامركزية لوضع المواطنين كأفراد متساويين دون تمييز أو إقصاء أو حرمان ليحس المواطن بانتمائه وولائه لوطنه فقط.
- حاولت الحكومات التوزيع العادل لجميع الخدمات والمرافق دون فرق بين ريف أو حضر أو بدو أو بين مدن قريبة من العاصمة أو بعيدة عنها ولكن كثير منها لم ينجح فى تحقيق ذلك فى ظل المركزية.
- استهدفت حكومات بعض الدول توصيل الخدمات الى جميع المواطنين بسعر يناسب الفقراء قبل الأغنياء وإن كانت لم تتجح تماماً فى ذلك لوجود بعض العقبات مثل الفساد الإدارى وسيطرة بعض أصحاب المصالح على قنوات الإقتصاد المختلفة .
- تحاول الحكومات التسوية بين الرجل والمرأة فى التعليم والتمكين فى الوظائف والتمثيل فى المجالس المنتخبة إعترافاً بأهمية دور المرأة فى مشاركة الرجل لدفع عجلة التقدم.
- تحقيق أهداف الوطن التى من بينها حق أبنائه فى حياة كريمة تضمن لهم جميع حقوقهم التى نادى بها الدساتير وإعترفت بها القوانين وسطرتها المعاهدات الدولية .
- إن اللامركزية تستهدف فى المقام الأول إعطاء الحق الغائب فى العصور السابقة وهو المشاركة الشعبية من خلال المجالس المنتخبة فى إتخاذ بعض القرارات والإجراءات التى تؤدى الى استصدار بعض القوانين من قبل السلطة المركزية لتحويلها بعض الاختصاصات المطلوبة والتي تصبو الى تحقيق التنمية.
- إن العدالة التى تستهدف جميع المناطق ومختلف البيئات بصرف النظر عن أهميتها الجغرافية أوغناها بالموارد أو إرتفاع مستوى معيشة سكانها يحقق مبدأ التوزيع العادل للخدمات والمساواة الحقيقية فى جباية الضرائب وفرض الرسوم المختلفة.
- وفيما يلي أهم التوجهات الاستراتيجية لتطبيق اللامركزية :
- ضرورة تكامل الأبعاد المختلفة للامركزية لتحقيق التنمية :
- إن الأبعاد المختلفة للامركزية من سياسية وإدارية ومالية وإقتصادية تحتاج من الدولة متمثلة فى حكومتها المركزية من جهة ووحداتها المحلية من جهة أخرى بالتنسيق مع المشاركة الشعبية الى إظهار روح التعاون والتكامل بعيداً عن الانعزالية.
- تلك الانعزالية التى تجعل كل بُعد من هذه الأبعاد المختلفة كأنها جزيرة منعزلة لا علاقة لها بالجزر الأخرى ويظهر ذلك بوضوح مدى حاجة اللامركزية عند تطبيقها فى الوحدات المحلية إلى هذا التعاون خصوصاً عند مواجهة تحديات حقيقية مثل التنمية والاستثمار ، ومثل مواجهة المشكلات المستعصية على الحل وتحتاج الى تمويل كبير مثل: القضاء على الفقر والامية وتوسيع مظلة التأمين

الصحي ومحاربة البطالة والإدمان وتمكين المرأة وذوى الإحتياجات الخاصة وأطفال الشوارع والأسر محدودة الدخل .

كل هذه القضايا تحتاج الى تعاون جاد بل تكامل قوي بين هذه الأبعاد المختلفة من خلال المشاركة الشعبية مع الحكومة المركزية فى وضع الخطط والاستراتيجيات الخاصة بعلاج هذه القضايا مع الاستجابة لنبض الشارع عند تطبيق هذه الاستراتيجيات .

إن التخطيط والمتابعة والتقييم للأداء يحتاج الى سلطات محلية ووظائف قيادية مدربة و متمكنة يساندها تأييد شعبي جماهيري متمثل فى مجالس شعبية محلية منتخبة كما أنها تحتاج إلى لامركزية مالية حرة قادرة على الاستجابة السريعة الى كل ما يفرضه الواقع المحلى وتمليه الظروف الطارئة . وعندما يطمئن الجمهور بكل فئاته الى صدق اللامركزية فى معالجة الأمور والتصدى للمشكلات والنزول الى ميدان التنمية الحقيقية فإن هذا الجمهور ممثلاً فى قطاعه الخاص وأصحاب المصالح ومنظمات المجتمع المدنى كل أولئك لن يتأخروا فى المساهمة الفعالة والمؤثرة فى مساندة الحكومات المحلية بإدارتها المختلفة مساندة سياسية ومالية واقتصادية .

بهذه الخطوات المتوازنة والمتكاملة بين هذه الأبعاد السابق ذكرها يتضح مدى حاجة المجتمع والدولة الى تكامل أبعاد اللامركزية لمواجهة هذه القضايا وحل هذه المشكلات .

إن اللامركزية بأبعادها المختلفة - سياسية وإدارية ومالية واقتصادية - تهدف إلى زيادة المشاركة الشعبية فى صنع القرارات المحلية من خلال البعد السياسي فى حين يقوم البعد الإداري فى توزيع الوظائف الإدارية بين هيئات مركزية وأخرى محلية على أساس إقليمي أو موضوعى بينما يقوم البعد المالي بالاستغلال الأمثل للموارد المتاحة على المستوى المحلى مع إعطاء المحليات سلطة صنع قرارات الإنفاق وتعبئة الموارد المحلية .

وهنا يظهر دور البعد الإقتصادي فى مشاركة القطاعات المختلفة من حكومية وتعاونية وقطاع خاص فى وضع المشاريع المؤثرة فى حياة المواطنين على طريق التنمية والاستثمار ، وإن هذه التوجهات بأبعادها لن تحقق أهدافها إلا بالتكامل والتعاون والتنسيق بينها .

#### • ضرورة الالتزام بتطبيق اللامركزية من خلال الدستور والقانون

من البديهيات أن اللامركزية عند تطبيقها لابد من أن يكون لها سند دستوري وقواعد قانونية ، ولا تتم أبدا بصورة جبيّة أو غير ملزمة أو اجتهادية أو عشوائية<sup>(1)</sup>.

إن السند الدستوري باختلاف مراحلها التاريخية يؤكد على ضرورة تطبيق اللامركزية عن طريق نقل بعض أو كل سلطات الحكومة المركزية ذات الصلة إلى المستويات الأدنى من الوحدات المحلية ، وقد خوّل هذا السند الدستوري المشرع فى سنّ القانون المنظم لنقل هذه السلطات مع التطوير والتحديث

1 علي الصاوي - اللامركزية فى مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص61: 63

لهذا القانون كلما دعت الحاجة وتقدم المجتمع وارتفعت مستوياته في المعيشة والتعليم والتقدم التكنولوجي ، وإذا اتفقت الرؤى والآراء على أن الدستور والقانون هما الغطاء الشرعي لكل خطوة على طريق التنمية داخل المجتمعات ، وأنه المعبر عن حاجات الشعوب وأحلامها في المستقبل وأنه الضمانة الوحيدة للحفاظ على الموارد بأنواعها حتى لا تُحرم الأجيال القادمة من التمتع بها فإن اللامركزية هي حائط الصد والدفاع الأول لتحقيق ذلك.

إن تطبيق اللامركزية بأبعادها المختلفة تؤكد على حق المجتمع المحلي في صنع مستقبله من خلال تأصيل دور الأجهزة الشعبية والتنفيذية المحلية وتمكينها من تخطيط وتنفيذ وظائفها المحلية على النحو الذي يرتفع بكفاءة وعدالة التوزيع للخدمات.

مع الاحتفاظ بحق المساءلة من خلال الشفافية والوضوح لكل حركة تقوم بها هذه الأجهزة، وصولاً إلى إدارة محلية قوية وفاعلة تستطيع الإدارة والتنسيق بين المؤسسات لتحقيق التنمية الشاملة مع الاستجابة السريعة لاحتياجات وتطلعات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وعدالة وفاعلية.

## المبحث الثالث

### اللامركزية والتنمية في الخبرة الدولية

شهدت العديد من الدول تحول النظام المكزي فيها إلى اللامركزية وذلك بهدف تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة بفضل التحول الديمقراطي مع محاولة تقديم الخدمات العامة بصورة أفضل ووقت أسرع وجودة عالية مع تكلفة حقيقية واقعية وذلك بفضل التخطيط الجيد والعدالة في توزيع فرص الاستثمار المحلية على جميع المواطنين بالوحدات المحلية المختلفة يتساوي فيها المركز مع الأطراف والريف مع الحضر والأقاليم القريبة من العاصمة والبعيدة على الحدود.

وقد اختلفت طرق تطبيق اللامركزية في هذه الدول فمنها من قام بتطبيقها من أسفل إلى أعلى مثل روسيا وأسبانيا وأستونيا ومنها من قام بتطبيقها من أعلى إلى أسفل مثل تنزانيا وتايلاند وبلغاريا ، ومنا من قام بتطبيقها من الجهتين مثل المكسيك والهند وأندونيسيا .

وتختلف أنماط مؤسسات اللامركزية من دولة إلى أخرى بل قد تختلف هذه الأنماط داخل الدولة الواحدة وذلك باختلاف الظروف السياسية والإدارية والمالية وفيما يلي استعراض لبعض الخبرات الدولية في مجالات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية .

أولاً: الخبرة الدولية في اللامركزية السياسية ، من خلال مثالين هما : الولايات المتحدة الأمريكية والهند

#### **(1) نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية :-**

يتكون من ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، وتمثل السلطة التشريعية في الكونجرس بمجلسيه الشيوخ والنواب ، ومجلس الشيوخ يتكون من مائة عضو بواقع عضوين اثنين لكل ولاية من ولاياتها الخمسين<sup>(1)</sup> وأعضاؤه المائة منتخبون مباشرة لمدة 6 سنوات .

أما مجلس النواب فيتكون من 435 عضوا موزعين بين الولايات حسب نسبة السكان ومدة المجلس عامان .

ويقوم مجلس الشيوخ بالتصديق على تعيينات كبار المسؤولين وعلى المعاهدات الدولية .

والولايات المتحدة دولة فيدرالية تتكون من خمسين ولاية لكل ولاية دستورها الخاص إلى جانب الدستور الفيدرالي ولها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ولكل ولاية حاكم يقوم مواطنوه بانتخابه ، وسلطاته تختلف من ولاية إلى أخرى ويمكن الاستفادة من التجربة الأمريكية وراثتها حيث تقوم على مبادئ الديمقراطية والحرية والعدالة والمساواة وهذا يؤدي إلى تلبية احتياجات المواطنين المختلفة .

---

[سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 65

## (2) الهند :-

استغرقت الهند وقتاً طويلاً لتطبيق نظام الحكم المحلى بها حيث مرَّ عليها أكثر من قرن من الزمان ابتداءً من فكرة اللورد ريبون وصولاً إلى إقرار التعديل للدستور عام 1973م والذي أقرَّ بضرورة وجود مؤسسات للحكم الذاتى للهند<sup>(1)</sup> والحقيقة أن ما وصلت إليه الهند اليوم من خطوات إيجابية فى تطبيق نظام الحكم المحلى يرجع إلى وجود عدة عوامل تقليدية ومعقدة فى ذات الوقت ، كما توجد ضغوط ومطالب شعبية من خلال المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدنى والمتقنين والأحزاب السياسية والأيدولوجيات المختلفة إلى جانب تدخل الدولة (الولايات) من وقت لآخر والحكومات المركزية (الاتحادية) وقبل كل ذلك الحركات الشعبية المطالبة بالتغيير من خلال المشاركة الشعبية فى عملية التنمية والحكم فى إطار هيئات منتخبة ديمقراطياً.

ثانياً: الخبرة الدولية فى اللامركزية الادارية .

فى السطور التالية يتعرض البحث لنماذج من بعض الدول حديثة التحول إلى اللامركزية والتي حققت نجاحاً ملحوظاً فى تطوير نظم الخدمة المدنية على المستوى المحلى وهى :-

### 1: دولة جنوب أفريقيا:-

كانت المشكلة الرئيسية فى دولة جنوب افريقيا هي التفرقة العنصرية بين الأقلية البيض والأغلبية السود وقد سيطر البيض على كافة موارد وسلطات الدولة . ولكن فى عام 1994 شهدت دولة جنوب افريقيا أولى مراحل التحول الديمقراطى مع نقل السلطة من الأقلية إلى الأغلبية وصاحب ذلك تطور ديمقراطى مواز على صعيد الإدارة المحلية ومنذ ذلك التاريخ بدأ التمهيد إلى تحسن الخدمات العامة على المستوى المحلى.

وتعد حادثة العهد بالتحول للامركزية فى دولة جنوب أفريقيا أهم العوامل التي دعت الى تناول خبرتها وذلك لأنها فى طور التحول الحذر من نظام مركزي بحث إلى نظام لامركزي كامل .

وقد بدأ هذا التحول عن طريق الدستور الصادر فى العام 1966 والذي قسم الحكومة إلى ثلاثة أشكال هي : الحكومة المركزية ، حكومة المقاطعة ، الحكومة المحلية . وتعامل الدستور مع الحكومة المحلية باعتبارها مستوى حكومي بذاته له موارده الخاصة وقد نص الدستور على تقسيم البلديات إلى ثلاثة فئات طبقاً لتعداد السكان ومدى اشتراك السلطات التنفيذية والتشريعية لكل فئة مع الفئات الأخرى وهي البلديات الكبرى والبلديات المحلية وبلديات المركز .

[سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 118

وقد نصت القوانين على إعتقاد الهيكل الإداري للبلديات مع استقلال كل بلدية عن الحكومة المركزية .  
ولقد أشار القانون الصادر في عام 2000 على الإرتقاء بالخدمة المدنية وحل المشاكل الخاصة بالحكم المحلي بصفة عامة من خلال ثلاثة محاور هي :

#### •الهيكل الوظيفي وأنماط التعيين :

من خلال هذا المحور تم الإهتمام بالموارد البشرية على المستوى المحلي وقد جعل القانون اليد العليا للبلدية في إدارة كافة شئون العاملين مما ينعكس على انتمائهم الوظيفي للحكومة المحلية وليس الحكومة المركزية كما أعطاها الحق في اختيار وتعيين ونقل العاملين المدنيين بالوحدات المحلية التابعة لها ، وكذلك أتاح القانون للبلديات الحق في تنظيم الهيكل الإداري طبقا للموارد المالية والبشرية المتاحة .

#### •الأجور والحوافز :

في هذا المحور حدد الدستور في دولة جنوب أفريقيا الأطر العامة التي يمكن من خلالها تخويل الإدارات المحلية قدرا من الحرية في صياغة سياسات الأجور والحوافز ، وقد نص الدستور على وجوب تمتع الوحدات المحلية بصلاحيات واسعة في إدارة الموارد البشرية مما يساعد على تقديم الخدمات العامة بـ صور أكفأ

#### •الرقابة والمساءلة :

في هذا المحور يظهر مدى حاجة المحليات إلى تصميم آليات لمتابعة أداء الموظفين المدنيين في دول حديثة العهد بالتحول للامركزية مثل جنوب أفريقيا حيث يكون هناك إحتمال أكبر من انتشار الفساد نتيجة سوء المتابعة وبالتالي كانت هناك حاجة إلى نظام فعال لتقييم وإدارة الأداء بما يحقق شرط الكفاءة في تقديم الخدمات العامة والمساءلة الفعالة على المستوى المحلي.

ويتضح من تجربة دولة جنوب أفريقيا أن الحكومات المحلية تتمتع بقدر وافر من الحرية في سياسات التعيين والفصل وتحديد الروتب والحوافز والقدرة على مراقبة الأداء بعيدا عن السلطة المركزية كما تقوم هذه الحكومات المحلية بوضع الأهداف بحيث تكون متوافقة مع الأولويات المحددة في خطط التنمية المتكاملة

## 2 : دولة الفلبين

من أهم العوامل المحفزة لتناول الخبرة الفلبينية في تطبيق اللامركزية بالتحليل أنها دولة على طريق التنمية حيث يبلغ عدد سكانها أكثر من سبعين مليون نسمة ونظامها جمهوري رئاسي وقد نجحت الفلبين في تطبيق اللامركزية خصوصا في كيفية إدارة الموارد البشرية في ظل نظام لامركزي .

وقد بدأت التطورات الفعلية في الفلبين نحو التحول للامركزية خلال النصف الثاني من القرن العشرين وذلك بسن قانون الاستقلالية المحلية عام 1959 وقانون اللامركزية عام 1967 ثم نص الدستور الفلبيني الصادر لعام 1972 والدستور الصادر في عام 1987 على دعم التوجه نحو المزيد من التفويض السياسي إلى المحليات ، ولعل أبرز المواد الدستورية بهذا الصدد هي المادة رقم 10 والتي تنص على ( دعم البرلمان لتشريع يضمن لامركزية المحليات ) وعلى الرغم من ذلك فقد سيطرت المركزية على الإدارة المحلية إلى أن صدر قانون حكم المحلي ( LGC ) عام 1971 حيث بدأت تظهر طفرة حقيقية نحو لامركزية فعلية .

التقسيمات الإدارية المحلية في الفلبين :

تنقسم الفلبين إلى 15 إقليما إداريا وفي كل عاصمة إقليم يوجد به مكتب إقليمي للوزارات البالغ عددها 26 وزارة كيمثلين عن الحكومة المركزية ، أما التقسيم السياسي الفرعي للدولة فيضم وفقا للدستور 78 مقاطعة ، 87 مدينة ، 1600 بلدية ، 42000 قرية وقد تضمنت المواد من 76 : 97 من قانون الحكم المحلي ( LGC ) الخطوط الأساسية بسياسة إدارة الخدمة المدنية هذا بالإضافة الى إدارة وتنمية الموارد البشرية على المستوى المحلي.

ومن خلال تناول الخبرة الفلبينية في إدارة الخدمة المدنية للتحليل ير كز البحث على ثلاثة محاور هي :

•الهيكل الوظيفي وأنماط التعيين :

تتمتع كل وحدة محلية بالحرية الكاملة في تحديد هيكلها التنظيمي وإدارة مواردها البشرية حيث تنص المادة 76 من قانون الحكم المحلي على ( كل وحدة حكم محلي هي المختصة بتصميم وتنفيذ الهيكل التنظيمي وأنماط التعيين الخاص بها آخذا في الإعتبار متطلباتها الخدمية وقدراتها المالية )

•الأجور والحوافز :

حدد المشرع إطارا قانونيا موحدًا على المستوى المركزي لدرجات السلم الوظيفي للعمل العام وكذلك مستوى المكافآت إلا أن قانون الحكم المحلي ينص على أن " الموظفين والمسؤولين المحليين يتقاضون رواتبهم بصورة أساسية من التمويل المحلي ويمكن أن يتم التعيين أو الفصل تبعًا للملائمة والكفاءة من

قبل السلطة المعينة ذات الاختصاص وهنا يظهر دور المجلس الشعبي المحلي المختص في الرقابة والمساءلة والمحاسبة وهذا له انعكاساته على الأداء والانتماء الوظيفي للعاملين .

- الرقابة والمساءلة وذلك يتم بوضع برامج قياس وإدارة الأداء والاستقلالية المالية الكبيرة التي تتمتع بها الوحدات المحلية بعيدا عن تدخل الحكومة المركزية وذلك لضمان تقديم خدمات عامة جيدة محلية من خلال التوظيف الجيد للموارد البشرية والمادية المتاحة .

وعلى الرغم من أن دولة الفلبين دولة نامية ما زالت في مرحلة التحول الديمقراطي إلا أنها نجحت في التحول نحو اللامركزية .

### 3 : دولة المجر

تصنف دولة المجر من ضمن الدول المتحولة بقوة وسرعة نحو اللامركزية ، وهي من دول أوروبا الشرقية التي نجحت في التحول إلى اللامركزية بعد سقوط الشيوعية بانهايار الاتحاد السوفيتي .

وقد بدأت تجربة المجر مع اللامركزية من خلال قانون الحكم المحلي الصادر في عام 1990 والذي شكل أحد الأسس القانونية الهامة في عملية التحول الديمقراطي وإصلاح النظام السياسي بعد سقوط النظام الشيوعي الشمولي.

ثم تم إجراء تعديلات على قانون الحكم المحلي في عام 1994 حيث تعاملت التعديلات مع مشاكل التطبيق التي واجهت خبرة اللامركزية خلال فترة الأربع سنوات السابقة وعليه يمكن القول بأن نظام الإدارة العامة في المجر يتكون من إطارين :

الأول : يشمل المؤسسات الحكومية المركزية والجهات الممثلة للمركز على مستوى الاقاليم والتي تخضع للحكومة المركزية بصورة كاملة .

الثاني : يشمل نظام الحكم المحلي الذاتي المستند إلى اللامركزية والاستقلالية في الإدارة ، وقد نص الدستور والقانون الخاص بالحكم المحلي على حق الجمعيات الأهلية في الحكم الذاتي لإدارة شئونها المحلية وقد تناول البحث خبرة اللامركزية في دولة المجر من خلال ثلاثة محاور هي :-

- الهيكل الوظيفي وأنماط التعيين :

يعد مجلس النواب المنتخب أعلى سلطة تتخذ قرارات على المستوى المحلي في إطار قانون العاملين المدنيين المعدل في عام 2001 ويقوم مجلس النواب بالبت في إدارة الموارد البشرية وتحديد الهيكل الإداري والوظيفي على المستوى المحلي من خلال مجلس النواب المنتخب والذي يكون العمدة رئيسا له.

- الأجور والحوافز :

للحكومات المحلية الحق في تعديل الراتب الأساسي للموظفين المحليين في حدود معينة وهو ما يعطي قدرا من الاستقلالية للحكومات المحلية في إتخاذ القرار بما ينعكس على تبعية وولاء الموظفين المحليين لها أكثر من السلطة المركزية ، كما يتاح لها الحق في فرض الضرائب والرسوم المحلية بخلاف المحددة مركزيا مما يمكنها من إتخاذ القرارات الخاصة بالتعيين والمكافآت والجزاءات بقدر أكبر من الحرية والمرونة.

- الرقابة والمساءلة :

تم ادخال تعديلات عام 2001 لنظام تقييم الأداء وعمل برامج تدريبية للمديرين لتمكينهم من إدارة نظم تقييم الاداء بفاعلية وأصبح كل رئيس محلي في كافة المستويات الإدارية مسئولاً عن تقييم الموظفين المحليين الخاضعين له سنويا وأصبحت نتيجة التقييم نفسها أهم أسس الترتي ، وهذا يمكن الحكومات المحلية من الرقابة الفعالة على الأداء ويضمن في النهاية جودة تقديم الخدمات العامة وزيادة ولاء وإنتماء العاملين لحكوماتهم المحلية .

وتتم عملية الرقابة في دولة المجر على مستويين:-

أولا : رقابة محلية عن طريق مجلس النواب المحلي والعمدة

ثانيا : رقابة مركزية على الحكومات المحلية من خلال المكاتب والمحاكم الإدارية العامة .

ولكن رغم ذلك فإن هناك قصورا على المستوى التشريعي يتمثل في قلة القواعد المنظمة لشئون العاملين المدنيين على المستوى المحلي .

**ثالثاً: الخبرة الدولية فى اللامركزية المالية :-**

تحظى اللامركزية المالية بالنصيب الأوفر فى تطبيق اللامركزية حيث تؤدى إلى تحسين كفاءة تخصيص الموارد على أساس أن الأجهزة المحلية تمتلك من المعلومات الخاصة بمطالب واحتياجات المواطنين من السلع والخدمات أكثر من أى طرف آخر ، وهى أيضا تقوم بتشجيع المنافسة بين المؤسسات المحلية المختلفة مما يعطى للمواطن الفرصة كاملة فى اختيار أفضل الخدمات التى تقدمها هذه المؤسسات من حيث الجودة والتكلفة والسرعة مع ضمان تطوير نظام المساءلة من أسفل إلى أعلى آخر من أعلى إلى أسفل لضمان حسن إدارة الموارد العامة<sup>(1)</sup> ولمزيد من البيان يعرض البحث تجربتى رومانيا وأندونيسيا فى تحقيق اللامركزية المالية :-

1 على الصاوى - اللامركزية فى مصر (الفرص والتحديات) ص 357

أولاً: دولة رومانيا

- 1- بدأت التجربة الرومانية مع اللامركزية المالية فى اعتماد قانون اللامركزية عام 1901م ويتضمن تحويل الحكومة من المركزية إلى اللامركزية ثم صدر قانون التمويل العام فى 1918 ثم تطور قانون الإدارة المحلية إلى عام 2001م مما يزيد من سلطات الوحدات المحلية ثم أخيراً حدثت تحولات تم بموجبها منح الحكومات المحلية إعمادات مالية مستقلة .
- 2- حققت رومانيا نظاماً جيداً للمساءلة العامة حيث اهتمت الحكومة بجانب التدقيق فى جميع الإجراءات وهو أمر ضرورى لضبط الأداء الحكومى ومحاربة الفساد.
- 3- حثت اللامركزية المالية فى رومانيا الأفراد على التنافس فى تقديم الخدمات بتكلفة متواضعة وذلك بخلق دوافع جيدة للاستثمار المحلى .
- 4- حثت التجربة الرومانية على الوعى والتحفيز ولاسيما مع المشكلات والمصاعب التى تواجه تجربة اللامركزية وفى مقدمتها عدم وعى القادة بأبعاد هذه القضية.

ثانياً: دولة اندونيسيا

- تبنت دولة اندونيسيا اللامركزية المالية حيث طرحت الاصلاحات المالية باعتماد اللامركزية المفاجئة عام 2001 بدلا من المركزية المفرطة والتى تم استغلالها فى بعض الأقاليم بصورة ملحوظة من قبل نظام سوهارتو.
- وقد تم تفويض وزارة الاستقلالية الاقليمية والتى تم دمجها فى وقت لاحق فى وزارة الشؤون الداخلية للقيام بصياغة القانون الخاص بالتوزيع الجديد لمسؤوليات الإنفاق والقواعد الجديدة الخاصة بالخدمات المدنية وطبيعة استقلالية الحكومة المحلية فى الأمور المالية ، وكذلك تم تفويض وزارة المالية القيام بصياغة قانون تمويل الحكومات المحلية ومراجعة التحويلات المالية فيما بين المستويات الحكومية المختلفة .
- من التحليل السابق** لخبرات الدول السابقة يمكن استنباط عدد من الدروس المستفادة عند تبني نظام اللامركزية وذلك على النحو التالي :-

- 1- إختيار الرئيس التنفيذي أو رئيس الوحدة المحلية من قبل المجلس المحلى المنتخب مما يوفر له من المزايا والاختصاصات التى تؤهله للقيام بواجباته الوظيفية ، وهذا يجعل ولاء الرئيس التنفيذي متجها إلى المجلس المحلى المنتخب الذى يراقبه ويحد من ولاءه للحكومة المركزية التى يسعى دائما لكسب رضاها على حساب الأمور المحلية التى يجب أن يكون دائما فى خدمتها وهذه هي اللامركزية السياسية .

2- نقل تبعية الموظفين المحليين من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وإعطاء الحكومة المحلية حرية إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي الخاص بهم وإطلاق يد الحكومات المحلية في التعيين والفصل والثواب والعقاب ومنح المكافآت والحوافز مما يعزز ولاءات الموظفين إلى حكوماتهم المحلية ويعمل على تفادي مشكلة ازدواج التبعية والمساءلة وهذا يمثل اللامركزية الإدارية .

3- إعطاء الحكومات المحلية الحق في فرض رسوم وضرائب محلية توفر لها القدرة المالية المستقلة وتمكينها من إدارة شئونها وتنفيذ برامجها ونشراتها على المستوى المحلي بكفاءة وهذا يمثل اللامركزية المالية.

الفصل الثاني  
مستقبل تطبيق اللامركزية  
لإصلاح الإدارة المحلية فى المحافظات المصرية ( رؤية  
تنموية )

المبحث الأول:

المشكلات التى تواجه المحافظات المصرية فى توجيهها نحو التخطيط للتنمية الإقتصادية مع ذكر  
جوهر سياسات اللامركزية للتغلب عليها.

المبحث الثانى:

المؤسسات المحلية فى نظام الإدارة المحلية فى مصر واختصاصاتها .

المبحث الثالث:

رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة المحلية فى مصر .

الفصل الثانى

## مستقبل تطبيق اللامركزية

### لإصلاح الإدارة المحلية في المحافظات المصرية ( رؤية تنموية )

تمهيد :

المستقبل كلمة لها طعم خاص عند المواطن / الكبير والصغير والرجل والمرأة والغنى والفقير فهي تثير في الإنسان العاقل عواطف جيّاشة تملأ قلبه بالتفاؤل وتبحث في عقله عن صفحات من الفكر المبدع وتدغدغ مشاعره بأحلام يريد تحقيقها في الغد القريب لنفسه والأعوام القادمة لأبنائه والزمان البعيد للأجيال القادمة.

ولكي يتحقق المستقبل كما يريد الإنسان ويخطط له لا بد له من حاضر يحمل في واقعه عناصر التقدم والتطور ولكي ينجح الحاضر في الوصول إلى المستقبل لا بد له من ماض عريق يحمل الخبرات التراكمية لبني البشر وبهذا يكون الزمن وحدة واحدة ولكن الإنسان هو الذي يُقسّمه إلى ماض وحاضر ومستقبل ليستطيع من خلال هذا التقسيم أن يحقق آماله وطموحاته.

هذا وفي اطار المفهوم السابق يقدم هذا الفصل الرؤية المستقبلية لإصلاح الإدارة المحلية في المحافظات المصرية من خلال تطبيق مفهوم اللامركزية بأبعاده المختلفة على المستوى السياسى والتشريعي والإداري والمالى والتخطيطي لنجاح عملية التنمية المحلية وتحقيق أهداف وطموحات الوطن والمواطنين .

ويبدأ الفصل بعرض المشكلات التي تواجه المحليات في مصر وخاصة مشكلات التنمية والتخطيط لها مع ذكر جوهرسياسات اللامركزية لمحاولة التغلب على هذه المشكلات وهو ما يعرضه المبحث الأول ، ومن المعروف أن تطبيق اللامركزية في الإدارة يحتاج لمؤسسات تقوم على عانقتها تطبيق اللامركزية وهذا ما يعرضه المبحث الثاني ويتناول هذا الفصل أيضا رؤية مستقبلية لاصلاح الإدارة المحلية بجناحيها التنفيذي والشعبي في مصر مع ضرورة اصلاح الوضع الحالي سواء سياسيا أو تشريعيا أو إداريا أو ماليا لتحقيق تطبيق اللامركزية .

## المبحث الأول

### المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجيهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية

( حالة التنمية في المحافظات المصرية ) مع ذكر جوهر سياسات اللامركزية للتغلب عليها.

#### 1- نبذة مختصرة عن التنمية المحلية :

يقصد بالتنمية : تحقيق زيادة كمية ونوعية في مستوى رفاهة المواطن ، ويمكن قياس ذلك بالعديد من المؤشرات منها ؛ زيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي أو زيادة متوسط نصيب الفرد من المرافق العامة مثل المياه أو الكهرباء ، أو من الخدمات العامة مثل التعليم أو الصحة . وهناك مؤشرات أخرى مثل: تطور النظام العام بمجالاته القانونية (التشريعية) والإدارية ( الإدارة الإقليمية أو المحلية أو الحضرية ) .

زيادة مثل هذه المتغيرات وتحقيق رضا المواطن في موقعه أينما كان على أرض الوطن ( قرية - مدينة - محافظة ) ، هو هدف التنمية في مستوياتها المختلفة وتحقيق ذلك بشكل مستمر وطبقاً لبرامج تنمية وتنفيذ مشروعات ( الواقع العملي ) يواجه بالعديد من المشاكل التي تعوق تحقيق تلك الأهداف ، وتسبب عدم رضا المواطن عن القائمين على إدارة عملية التنمية .

التنمية المحلية عملية توجه أساساً لوحدة إدارية مكانية ذات شخصية إعتبارية حسب القانون المنظم لذلك والمعمول به والتنمية المحلية للوحدات الإدارية مكانية تعتبر جزء لا يتجزأ من عملية التنمية القومية . لذلك عندما يتم التعامل مع وحدة إدارية مكانية يجب أن يؤخذ في الإعتبار علاقات التشابك بين الوحدات المختلفة محل التنمية وباقي أجزاء الدولة ويمكن ملاحظة علاقات التشابك من الأمثلة التالية:-

- تشير تجارب التنمية السابقة إلى أن التركيز كان على الجانب الإقتصادي وإغفال الجوانب الأخرى للتنمية وهو ما خفّض بدرجة كبيرة النتائج المتوقعة لعملية التنمية وخاصة على مستوى الوحدات المحلية الأصغر (المدن - القرى). إن آثار تنمية الجوانب الاجتماعية والثقافية وتوفير المرافق العامة تكون في أحيان كثيرة ذات آثار إقتصادية غير مباشرة أعلى من الآثار الإقتصادية المباشرة والمثال الصريح في هذا الشأن أثر توفير مياه الشرب على صحة الإنسان ، و المتمثل في متغيرين إقتصاديين رئيسيين هما الكفاءة الإنتاجية للشخص وتوفير الاستثمار اللازم للخدمات الصحية في هذا المجال.

- يتمثل واجب وحدات الإدارة المحلية و القائمين عليها سواء من رجال الإدارة التنفيذية أو رجال المجالس الشعبية المحلية في العمل بجد وكفاءة و مسئولية على خدمة أوطانهم الصغيرة ، كثيرين من رجال الإدارة المحلية يدعون ذلك ، ولكن شكوى المواطن كثيرة ومستمرة في معظم الخدمات والمرافق ، بل أصبح رجال الإدارة هم أيضاً يشكون لعدم وجود درجة جيدة من التنسيق والتعاون القطاعي بين بعضهم البعض لتوفير خدمة متكاملة للمواطن ، ودراسة تلك المشاكل ووضع حلول لها

لتوفير خدمة جيدة للمواطن وتحقيق تنمية حقيقية وتوفير ظروف عمل جيدة لرجال الإدارة جُل أهداف هذه الدراسة هذا ويعرض هذا الجزء المشاكل التالية :

## 2- مشاكل تحقيق التنمية :

يرجع تاريخ تطبيق الإدارة المحلية الحديث إلى القانون رقم 124 لسنة 1960 الذى عاصر تنفيذ أول خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر للسنوات الخمس 61/60 - 1965/64 , وقد حققت هذه الخطة الكثير من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي , و المستوى المحلي . وقد شعر جميع المصريين بالكثير من تلك الأهداف ومن أهمها , وصول الكهرباء لأكثر من 80 % من المواطنين , ولقد تحقق التشغيل الكامل فى مصر , ولم يكن هناك بطالة , ولقد جاوز أن يتحقق المستهدف من زيادة فى متوسط نصيب الفرد من الدخل و لقد كانت السنوات الخمس التالية و التى كان مستهدفاً بها تحقيق مضاعفة الدخل القومي ذات حظ سىء فى تاريخ المصريين إذ واجهت مصر المشاكل السياسية و العسكرية التى أوقفت التخطيط و التنمية.

- بدأ التخطيط مرة أخرى إعتباراً من 77 / 78 بالخطط الخمسية (79/78 - 83/82) ، والتى عاصرها تغيير قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم 43 لسنة 1979 بعد عدة تغييرات .
- خلال هذه الفترة وحتى عام (2009) تراكمت المشاكل على مستويات مختلفة وفى جوانب مختلفة , لكن العامل المشترك فيها كان :-

أ) عدم رضا المواطن عن التنمية والقائمين عليها وخاصة على مستوى المحليات الصغرى .  
ب) تركز جهود التنمية فى القاهرة والاسكندرية (المدن الكبرى وإهمال الريف وخاصة محافظات الصعيد بدون استثناء)

ج) شكوى رجال الإدارة سواء على المستوى المحلي أو المستوى المركزي.  
لقد عمّت الشكوى من الجانبين , وكان أحد جوانب المشكلة هو ما استحدثه قانون الإدارة المحلية من مجالس شعبية محلية على المستويات الإدارية المكانية المختلفة إعتباراً من المحافظة حتى القرية.  
لقد علت الأصوات لتقوية الإدارة المحلية ودعم اللامركزية , وتقويض أهل القرى والمدن و المحافظات فى إدارة شئونهم , وبدأ تطبيق اللامركزية فى إنفاق جزء من ميزانية عام 2008 / 2009 , 2009 / 2010 على أسس توزيع جديدة أكثر عدالة نسبياً , و على أساس لامركزي كتجربة فى استثمارات دواوين عموم المحافظات , بل بدأ تطبيق اللامركزية المالية فى بعض القطاعات المركزية مثل التعليم أيضاً كتجربة لدعم تطبيق اللامركزية فى بقية قطاعات الأنشطة الاقتصادية المركزية كالزراعة و الصناعة و الثقافة و الرياضة .....إلخ .

وهذا الوضع يقود هذه الدراسة إلى تحديد جيد للمشاكل التى تواجه التنمية المحلية سواء من جانب المواطن أو المسئول التنفيذى أو الشعبى أو حتى من السلطة المركزية .

## 1/2: المشاكل التنموية العامة في جميع المحافظات المصرية :

1/1/2 مشكلة البطالة : تعاني إقتصاديات المحافظات المصرية جميعاً مُدُنْها وقراها من مشكلة البطالة، عدم وجود فرص عمل لنسبة كبيرة من المواطنين لا تقل عن 10% من إجمالي قوة العمل فى الوحدة المحلية الإدارية / المكانية.

هذا وتتركز خطورة مشكلة البطالة في أن أكثر من 50% من العاطلين من بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 20 - 35 سنة ، وهذه المشكلة صعبة وخطيرة سياسياً ( بمعنى الأمن الوطني)، وإقتصادياً وإجتماعياً ، وترجع هذه المشكلة أيضاً إلى قصور التشغيل أي قصور الاستثمار فى مشروعات إنتاجية تستوعب تلك الأعداد من العاطلين عن العمل.

هذا وقد أدى التحول إلى نظام الإقتصاد الحر أن اتسع نطاق مفهوم الإقتصاد بمفهومه والسوق المفتوحة ومفهوم المشروعات الصغيرة ، ولكن نشر وتطبيق هذه المفاهيم يحتاج لوعي و آليات تنظيمية وإدارية جيدة ترشّد صاحب العمل وأفراد قوة العمل وخاصة من العاطلين لكيفية التطبيق وتنقصها كذلك الآليات المالية مثل توفير القروض بشروط ميسرة وإرشاد العامل لأهم مجالات العمل التى تتناسب مع حالته ، إن عدم وجود الآليات الإدارية والتنظيمية و المالية لا يوفر فرص جيدة للمساهمة فى علاج مشكلة البطالة.

## 2/1/2 مشكلة الإسكان : أحد مشكلات التنمية الهامة أيضاً وخاصة على المستوى المحلى.

إن عدم توفر المسكن وخاصة لفئة الشباب الذى يرغب فى إنشاء أسرة جديدة أدى إلى انتشار العشوائيات وما بها من مشاكل. إن قصور عرض المساكن يمثل أحد المشكلات الإقتصادية والاجتماعية فى جميع المحافظات المصرية وهي مشكلة ضاغطة مثلها مثل البطالة. هذا وقد قامت الدولة بإنشاء صندوق الإسكان - وللأسف فإن دعم هذا الصندوق ضئيل جداً بل توقف فى بعض المحافظات ، إن دعم هذا الصندوق يمكن أن يساهم فى حل مشكلة الإسكان .

3/1/2 مشكلة الفقر: إن مستويات الأجور المتدنية فى الحكومة بما فيها قطاع الإدارة المحلية ، ونهج القطاع الخاص فى عدم منح الأجر العادل لعنصر العمل فى كثير من الشركات الخاصة والمنشآت التى يملكها رجال الأعمال أدى إلى أمراض اجتماعية كثيرة أهمها الفقر مما أدى إلى ظهور أمراض أخرى أصبحت منتشرة وفاضحة منها الرشوة والسرقة والتهريب . هذه المشكلات أصبحت كثيرة فى المحليات ويصعب مجابتهها إلا فى ظل المحاسبة والمساءلة ، بعد إعطاء الأجر المناسب للعمل حسب الكفاءة الانتاجية.

## 4/1/2 نقص بعض الكفاءات الوظيفية : يشترك مع المشكلة السابقة الخاصة بتدني مستويات الأجور

فى المجتمع ، هيكل الوظائف ، حيث تم شطب كثير من الدرجات الوظيفية من الموازنة العامة ، إن أفراد

الإدارة المحلية يعانون من تدنى الأجور , وعدم وجود تمويل لدرجات الهيكل الوظيفي , وهو ما ينعكس على مستوى الأداء .

**5/1/2 تكليف المحليات بأعباء دون موارد :** تُلزم الحكومة المحافظات ببعض المشروعات الملحة مثل مشروعات تنمية المرأة , و الأمومة و الطفولة و المرأة المعيلة و أطفال الشوارع ..... إلخ , وتعجز دائماً المحافظات عن القيام بهذه المشروعات , وقد نادى كثير من المحافظات بضرورة تخصيص إعمادات لهذه المشروعات فى الخطط والموازنات للقيام بها من عدمه.

## **2/2: مشاكل تمويل الاستثمارات في مشروعات التنمية المحلية:**

### **1/2/2 مشكلة التمويل الذاتي :**

تحديد التمويل الذاتي كمصدر من مصادر تمويل الخطة الاستثمارية مبدأ جيد , وتقوم المحافظات بإدراج مصدر التمويل الذاتي لكثير من المشروعات الاستثمارية و كثير من هذه المحافظات لا يتوافر لها قدر جيد من التمويل الذاتي لتنفيذ هذه المشروعات , فيحدث الإحباط للمواطن وللإدارة المحلية .

### **2/2/2 تفتيت التمويل أو أحياناً ازدواجية التمويل:-**

تُمول بعض المشروعات الاستثمارية من بنك الاستثمار (جانب التمويل الحكومي), وفى بعض الأحيان يتم دعم هذا التمويل بشكل إضافى من وزارة التنمية المحلية . هذا الإزدواج أو التفتت يسبب مشاكل تمويل لاستكمال المشروعات , لذا يتطلب الأمر مراعاة نسب مصادر التمويل للمشروع الواحد حتى يمكن تنفيذه وعدم توقفه واستفادة المواطن منه.

### **3/2/2 تمويل الأزمات والكوارث :**

تحدث بعض الأزمات والكوارث بكثير من المحافظات مثل الحرائق - الأوبئة - السيول - الحوادث الكبيرة مثل القطارات , هذه الأحداث تحتاج لأموال لمواجهة ذلك , ليس هناك مصدر تمويل لذلك بالمحافظات أو الوحدات المحلية الأصغر . لذا مطلوب إدراج بند لتمويل أزمات أو كوارث عارضة يمول بمبلغ حسب ظروف كل محافظة توضع تحت يد وإشراف المحافظة لمواجهة تلك الظروف , وتوضع له شروط الصرف و الرقابة .

### **4/2/2 تغيير تقدير الاستثمارات اللازمة للمشروعات :**

تتبع وزارة المالية والتخطيط مبدأ أو منهج صريح أو ضمنى يتمثل فى التنبيه بعدم زيادة الاستثمارات عن العام الماضى إلا فى حدود 10 % , وهو مبدأ غير منطقي , وكيف تستطيع المحافظات تخطيط مشروعات تهم المواطن و تمثل حاجات أساسية يجب تلبيتها فى حدود 10% من

العام الماضي - ناهيك عن عدم قيام الوزارة بذلك ، فقد قامت بتخفيض تقديرات الاستثمارات التي تضعها المحافظات (1).

### 5/2/2 مشكلة التمويل بالمنح المحلية :

تقوم المحافظات بتخطيط مشروعات استثمارية تمول عن طريق جزء حكومي وجزء من المنح المحلية سواء تبرعات من المواطنين أو مساهمات بأصول عينية ، ويتم إعتقادها بالخطة ، ثم تتوقف وزارة المالية عن تمويل نصيبها في هذه المنح أو تتوقف المنحة نفسها ، وتتوقف المشروعات التي صممت للتمويل من مصدر المنح رغم التعاقد أحياناً على المعدات و القيام ببعض الأعمال التي تمول من هذه المنح .

### 6/2/2 بند جاري مستحقات :

هذا البند يعتبر من أهم المعوقات في إقامة المشروعات الخاصة بالتنمية المحلية وخصوصاً أنه يعرقل المشروعات ذات الأجل الطويل والتي يتطلب تنفيذها عدة سنوات مالية ، فمثلاً لولم يتم تمويل هذه المشروعات في العام التالي فلا يتم تنفيذ باقي المشروع لذا فإن بند جاري مستحقات لا داعي له و يجب إلغاؤه ، ما دام المشروع جاري العمل به و دخل العمل سنة خطة تالية فيجب تمويله من خطة العام ، وبالتالي يسبب مشكلة للمحافظات والماليات .

### 3/2 مشاكل التنمية القطاعية :

#### 1/3/2 مشكلة قطاع مياه الشرب والصرف الصحي :

أهم المشروعات التي تهتم المواطن مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي و تتصف مشروعات هذا القطاع بالمركزية الشديدة ، ومع تطبيق خطة الإسكان والحاجة الماسة لمشروعات المياه والصرف مع انتهاء الانشاءات تتحول هذه الاستثمارات إلى عدم الاستغلال بسبب عدم وجود المياه والصرف الصحي ورغم بدء تطبيق اللامركزية ، تطالب المحافظات بعودة إعمادات مياه الشرب والصرف الصحي لديوان عام المحافظة وليس مركزياً، هيئة المياه و هيئة الصرف الصحي لم تنشئ بها مديريات في بعض المحافظات ، و كثير من المحافظات لها استثمارات و مشروعات ولا تعرف من أين تحصل عليها. المركزية في وزارة الإسكان وسيطرتها على الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي زاد غضب المواطن بسبب إرتفاع مستوى المياه الجوفية لبعض المحافظات. إن وزارة الإسكان وهيئة الصرف الصحي لا تستجيب لاستغاثة المحافظات.

<sup>1</sup> : قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998

## 2/3/2 مشكلة قطاعي التعليم و الصحة :

خطة وزارة التربية و التعليم ( هيئة الأبنية التعليمية ) , و خطة وزارة الصحة تعتمدان على تحديد إحتياجات المواطن من خدمة التعليم أو الصحة على عدد السكان , وهناك كذلك تجمعات عمرانية جديدة ووحدات سكنية يرفض أصحابها سكنتها لعدم وجود المدارس و المستشفيات . هذا ويقوم بعض المواطنين بالتبرع ببناء مدارس أو وحدات صحية جديدة فى بعض التجمعات - ترفض الوزارات تشغيلها بحجة عدم مطابقتها للمواصفات مما يبين أن هناك مشاكل ما زالت تتحكم فيها المركزيات عن بعد دون معرفة بالواقع المحلى .

## 3/3/2 مشكلة قطاع الكهرباء :

يعانى كثير من المواطنين الذين تمر بجوارهم خطوط الضغط العالى ، لذا لابد من رفع هذه الخطوط إلى أماكن أخرى لتفادى خطورتها وهذا يحتاج لإعتمادات استثمارية كبيرة ، إن كثير من التوابع ، بل و العشوائيات تحتاج للكهرباء وهذا يتطلب وجود استثمارات للوفاء بطلب الجماهير على الكهرباء للإنارة، بل و للتجارة ، و الصناعة .

## 4/3/2 مشكلة قطاع النظافة (البيئة) :

التخلص من القمامة ، وتحقيق نظافة المدن والقرى تحتاج لتمويل ، مصدر التمويل يجعل شركات جمع والتخلص من القمامة تحجم عن العمل فتتراكم و تحدث مشاكل البيئة من حرق المخلفات، والتعفن ، والأوبئة.

هذا رغم أن القمامة أصبحت مورد تنمية في كثير من الدول ؛ لذا مطلوب تحديد تمويل كافٍ للتخلص من المخلفات الصلبة ( القمامة ) ليس لتحقيق النظافة فقط بل والاستثمار سواء بإنشاء مدافن صحية للبقايا والمخلفات أو إنشاء مصانع التدوير والاستغلال.

## 5/3/2 مشكلة قطاع الصيانة :

جميع الهيئات المحلية لديها معدات مختلفة من سيارات- جرارات- لوادر - موتورات رفع - معدات حريق ..... هذه المعدات بل وبعض المشروعات مضى على إنشائها 10 سنوات ، ولكنها مازالت تعمل وللحفاظ عليها وعلى الاستفادة القصوى منها تحتاج لصيانة لذا يتطلب الأمر تخصيص نسبة % من الخطة للصيانة .

كل هذه المشاكل على اختلاف أنواعها تكون المركزية سبباً رئيسياً فيها وذلك لبعد متخذ القرار عن الواقع الفعلي المحلي لذا كان لابد من وجود آلية لحل هذه المشكلات تتمثل في التطبيق العملي للامركزية ، فكان لابد من دراسة جوهر سياسات اللامركزية .

### 3- جوهر سياسات اللامركزية عند تطبيقها في المحافظات لتحقيق التنمية

بعد استعراض المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجيهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي في ظل المركزية والبيروقراطية والروتين لذا كان لابد من وجود آلية للتغلب على هذه المشكلات ألا وهي تطبيق اللامركزية حيث يتم استعراض جوهر سياسات اللامركزية التي تقوم على ركائز ثلاثة وهي :

أولاً: اختصاصات محلية أصيلة للمحليات .

ثانياً : نقل وتفويض السلطات للمحليات .

ثالثاً: توفير موارد مالية ذاتية للمحليات .

• وفيما يلي عرض لكل ركيزة من هذه الركائز :

أولا : الاختصاصات المحلية الأصيلة :

تحتاج المؤسسات المحلية كي تقوم بدورها كاملاً وبنجاح إلى أدوات رئيسية للتنفيذ ومن بين هذه الأدوات اختصاصات وصلاحيات محددة لإدارة وتمويل بعض أو كل مهام ووظائف الحكومة المركزية<sup>(1)</sup> وذلك لإحداث المرونة الكافية في اتخاذ القرارات الخاصة بالتنمية.

يلزم لذلك تكوين مجلس تنفيذي محلي قوي قادر ، حيث إنه هو الأقرب للمواطن المحلي عند تقديم الخدمة بأنواعها المختلفة وهنا يجب التنويه إلى أن هناك أطر ومبادئ لابد من مراعاتها عند تطبيق هذه الصلاحيات وتلك الاختصاصات مثل :

• محلية الخدمة :

- نوعية أو طبيعة الاختصاص (سيادي أو غير سيادي) بمعنى آخر يمكن القول بأن الخدمات العامة ذات الأثر المحلي المباشر على المواطن في نطاق وحدات محلية بعينها يجب أن تمنح لهذه الوحدات كاملة مثل : بناء مدرسة ابتدائية

• اقتصاديات النطاق والحجم :

في حالة الخدمات التي لها آثار اقليمية أو قومية حيث يمتد أثر الخدمة إلى أبعد من قاطني الوحدة المحلية فلن يكون للسلطة المحلية الحافز القوي للقيام بها كما أن المواطنين المحليين لن يتحملوا عبء تكاليف هذه الخدمات ليستفيد بها آخرون لن يساهموا في تحمل جزء من هذه التكاليف ، هذا ومن أمثلة ذلك مدرسة ثانوية تكنولوجية تقوم بخدمة الطلاب القاطنين بالوحدة المحلية المقام بها هذه المدرسة (المحافظة / المدينة) وكذلك يستفيد من هذه الخدمة طلاب آخرون قادمون من أقاليم أخرى كما أن

1 علي الصاوي - اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص ص 429 : 432 نقلا عن : Clay Wescott and Dong porter. 'Fiscal decentralization and citizen Participation in 'East Asia 'back ground paper submitted to the in Des workshop on fiscal decentralization and citizen participation in East Asia organized by the Asian Development Pank.2006.pp 1-2

خريجي هذه المدرسة لن يعملوا بالضرورة داخل نطاق الوحدة التي قامت عليها المدرسة بل سيذهبون إلى العمل في مناطق أخرى ، ومن ثم فإن الوحدة المحلية تتحمل عبء هذه المدرسة ودعم المصروفات الدراسية بها دون أن يكون لها القدرة على قصر الاستفادة من خدماتها على أبنائها ومواطنيها المحليين فقط. وكذلك ستوفر الكثير من الوظائف والمهن داخل الوحدة من خريجي هذه المدرسة وهكذا تفتقد الوحدة المحلية الحافز القوي للقيام بتمويل مثل هذه المشروعات بالكامل أو الاستثمار في مثل هذه الخدمات إلا إذا حدث توزيع للتكاليف بين أكثر من طرف وهنا يظهر دور الحكومة المركزية في تقديم حوافز للسلطة المحلية من أجل الاستثمار في تلك المشروعات ولو بقدر ما سوف تجنيه من مزايا وفوائد إقامة هذا المشروع.

#### • الاقتدار والكفاءة :

ولكي تتجح الوحدة المحلية في القيام بدورها كاملا وناجحا لا بد أن تتوفر لدى مؤسساتها المختلفة الكفاءة العالية والمقدرة الفعالة على التنفيذ وهذا يلزم إعداد المسؤولين والموظفين الفنيين المحليين إعداداً جيداً مع تزويدهم بالمعارف المختلفة والمهارات الجيدة اللازمة للقيام بهذه الاختصاصات وهنا يظهر أهمية بناء وتنمية القدرات في توزيع وتقاسم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية<sup>1</sup> .

وجدير بالإشارة إلى أن بعض عمليات تفويض أو تحويل الاختصاصات والوظائف لم تسر على ذات المنوال في جميع الدول ولا حتى في داخل الدولة الواحدة .

إن بناء وتنمية القدرات يسبق تحويل الاختصاصات وقد توجد وحدة محلية ما مؤهلة للقيام بمهام معينة في نطاق جغرافي معين تؤدي اختصاصات أكبر من وحدة محلية أخرى في نطاق جغرافي آخر . وبالمثل قد يظهر في داخل نفس المنطقة الجغرافية الواحدة (محافظة / إقليم/ مقاطعة) وحدة محلية تؤدي مهاماً واختصاصات أكبر من أخرى و هكذا حتى يحدث التأهيل الكامل لكل الوحدات المحلية.

#### ثانياً : نقل وتفويض السلطات للمحليات :

إن إعطاء المحليات إختصاصات أصيلة يترتب عليه ضرورة منحها سلطات تمكنها من القيام بتلك الاختصاصات وذلك إعمالاً لمبدأ (لا مسؤولية بدون سلطة) وفي الحقيقة فإن من الأفضل نقل السلطة و لا ضير إن بدأ الأمر بالتفويض ولو كمرحلة للنقل الكامل للسلطات ، إن منح المحليات سلطة إتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق التنمية المحلية و تحقيق مطالب المواطنين في المجتمع المحلي يستلزم وضع هذه المحليات تحت مساءلة كل من الحكومة المركزية من جهة والمواطن المحلي من جهة أخرى . وهكذا لا يمكن ترك المحليات المزودة بالسلطات في مواجهة المواطن المحلي بمفرده بل لا بد وأن تستمر رقابة و إشراف و متابعة الحكومة المركزية لأداء السلطات المحلية في إطار من المساءلة

<sup>1</sup> : صالح الشيخ - مؤتمر اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق ص 430

الرأسية إلى جانب مراقبة المواطن المحلي وكذلك الرقابة الشعبية ومنظمات المجتمع المدني و الإعلام المحلي بأنواعه المختلفة ( مقروء / مسموع / مرئي ) وغيرها من أطر الرقابة و المساءلة الأفقية ومرة أخرى تظهر أهمية وضرورة بناء وتنمية القدرات في دعم المحليات .

ثالثا : توفير مصادر موارد مالية ذاتية للمحليات :

إن منح المحليات اختصاصات و سلطات يظل ناقصاً إذا لم يتم تزويدها بسلطات تمويلية أو تخصيص مصادر لموارد مالية محلية لها فلا يعقل في ظل اللامركزية أن تظل السلطة المركزية متحكمة في مصادر التمويل للأنشطة و المشروعات التي تؤديها المحليات وعليه لا بد من تطبيق المبدأ القائل (لا مهام بدون تمويل ) Finance Follows Functions .

وهناك العديد من الطرق التي يمكن من خلالها توفير موارد مالية للمحليات منها:

أ- الموارد المشتركة .

ب- تحصيل بعض الموارد المحلية مثل الرسوم .

وقد يتم ذلك من خلال نظم تحويلات مركزية مخططة و وفقاً لصيغ تمويل معينة . Formula . S.Funding

وهنا يظهر أيضاً وبوضوح مدى أهمية بناء وتنمية القدرات كعنصر لازم لتمكين السلطات المحلية من القيام بتزويد قراراتها و طاقتها ومواردها المالية .

إن الخطوة الأولى على طريق اللامركزية هي البدء في تحديد و تحليل الإحتياجات المحلية و وضع خطة بناء وتنمية القدرات بمجرد اعتماد سياسة اللامركزية من الجهات المسؤولة بالدولة ونشرها، ويمكن في مجال لامركزية الإدارة أن نحدد هذا الدور في الآتي :

- وضع إطار تشريعي واضح يحدد اختصاصات السلطة المحلية و مسؤولياتها (حيث تقوم الحكومة بعمل مشروعات القوانين لعرضها على البرلمان للموافقة و التشريع)

- لا توجد لامركزية حقيقية بدون تمويل محلي وهذه نتيجة إنتهت إليها أغلب الدراسات حول تجارب الدولة في تطبيق اللامركزية ودعم السلطات المحلية.

إن التمويل المحلي لا يعنى مجرد توفير موارد للسلطات المحلية وإنما هو في المقام الأول سلطة إتخاذ القرار المستقل حول الإنفاق و توزيع الموارد .

ويظل دور الحكومة المركزية أساساً في توفير الإطار القانوني الذي يساعد السلطة المحلية على توفير أو إنشاء أو خلق مواردها الذاتية و أيضاً مساعدتها بموارد مركزية إضافية وخاصة في المراحل الأولى لتمويل المشروعات والخدمات والمرافق كما يقوم هذا الدور بتحقيق التوازن في التنمية بين المحافظات وتكامل خططها في إطار الخطة القومية الشاملة لتحقيق أهداف النمو وعدالة التنمية وأيضاً يقوم بمتابعة أداء الوحدات المحلية و تقويم المسار لأي إنحراف ويقدم المساعدات الفنية ويسد النقص في هذا المجال و يساهم في التدريب الراقى للكوادر المحلية ، إن إعادة صياغة العلاقة بين الحكومة

المركزية و المحليات وتطويرها و تحديثها يُسهم فى تحقيق التنمية المحلية المتكاملة بما يضمن النمو السريع و التوزيع العادل للمكاسب و يحافظ على البيئة و يُمكنّ الناس فى مجتمعاتهم المحلية من تحقيق آمالهم فى حياة أفضل و مستقبل واعد لابنائهم وقد أثبتت التجارب أن هذه التنمية لا تتم بدون تدخل حكومى كفاء إن عملية التنمية لم تعد تسير فى الإتجاه من أعلى إلى أسفل تحركها تمويلات من الحكومة المركزية أو مساعدات و منح من جهات دولية كما إنها لا تتم بالكلية بمبادرة من المجتمع المحلي ولكنها عملية يساهم فيها جميع الأطراف فلا تنمية بدون الحكومة ولا تنمية بدون المجتمع المحلي.

وفي النهاية فإن استراتيجية تطبيق اللامركزية تتطلب استيفاء الشروط التالية لتحقيق التنمية الشاملة :-

- أ- إعداد جهاز إدارى فعال وإطار قانوني لتمكين المحليات من زيادة كفاءتها وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة فى إدارة التنمية واستغلال موارد المجتمع.
- ب- تطبيق منهج يعتمد على المشاركة المجتمعية فى تخطيط وتخصيص الموارد المتاحة ومراقبة استخدامها والإشراف على التنفيذ.
- ج - إتاحة موارد مالية وطنية متنامية للمحليات لتمكينها فى الاستجابة لتطلعات المواطنين حسب أولوياتهم المحلية.

## المبحث الثاني

### المؤسسات المحلية في نظام الإدارة المحلية في مصر واختصاصاتها

عادة ما يؤدي الضعف في القمة إلى الضعف في القاعدة والأساس السليم يخلق إدارة محلية تتدفق فيها الحياة بين جميع مستوياتها الرأسيّة والأفقية لما فيه تحقيق تقديم خدمة جيدة للمواطن ، لقد إتفق الباحثون شرقاً وغرباً قديماً وحديثاً على أن نظام الإدارة المحلية هو نظام يقوم على مبدأ توزيع الإختصاصات الإدارية على الوحدات المحليه بدلاً من حصرها فى الحكومة المركزية ولقد أثارت اللامركزية جدلاً بين الفقهاء والخبراء والمشرعين وانقسموا إلى مؤيد و معارض ولكل طرف أسبابه فى الرفض أو القبول .

إن أنصار اللامركزية يزيد عددهم يوماً بعد يوم نظراً للأسباب الآتية :

- 1- يمتاز نظام اللامركزية بالطابع الشعبى والصفة الديمقراطية والصلة الوثيقة بال جماهير نظراً لعمق علاقة القائمين على تطبيق اللامركزية بالقواعد الشعبية والمعرفة بشئونهم العامة داخل مجلس المحافظة أو المدينة أو القرية .
  - 2- الإدارة اللامركزية تعطى فرصاً أكبر فى إجراء التجارب والبحث عن التجديد من خلال الإبداع فى الأسلوب الإدارى والتنافس فى خدمة الجماهير وتحقيق رغباتهم وتلبية مطالبهم .
  - 3- نظم الإدارة اللامركزية تحقق العدالة فى توزيع الضرائب((بل الأعباء العامة)) إذ تختص كل وحدة محلية بمواردها المحلية وتنفقها على مرافقها المحلية إلى جانب إسهامها عن طريق الضرائب العامة فى الإنفاق القومى .
  - 4- نظم الإدارة اللامركزية تحقق عدم تغوّل العواصم والمدن الكبرى على مصالح المدن والقرى الصغرى .
- هذا وفي إطار هذا الفكر العلمى التطبيقي يقدم المبحث الثانى اختصاصات كل من جناحي الإدارة المحلية : المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية ثم يتم تقييم هذه الأدوار لتحليل المشاكل والأعباء وطرق تطوير هذه الأدوار لاستيعاب الصلاحيات الممنوحة لها حالياً والمتوقعة من خلال مواد الدستور والقانون .

## أولاً : المجالس التنفيذية المحلية فى إدارة التنمية واختصاصاتها

1- مقدمة :

بالإشارة إلى قانون الإدارة المحلية الصادر تحت رقم 43 لعام 1979م وتعديلاته بالقانون رقم 145 لسنة 1988 الصادر سنة 1989 يتبين لنا أن النظام المحلى المصرى يأخذ شكل الهرم متعدد المستويات حيث تضم وحدات الإدارة المحلية خمسة مستويات هى المحافظة , المركز , المدينة , الحى , القرية وأنشأ لكل مستوى منها مجلس يختص بالإدارة<sup>(1)</sup>.

هذا وقد نص مشروع الدستور المصرى الصادر فى عام 2014 على أهمية الإدارة المحلية ودورها فى التنمية من خلال المواد (175،176،177،178،179،180،181،182،183) فقام بتقسيم الجمهورية الى وحدات إدارية تتمتع بالصفة الإعتبارية وهى المحافظات والمدن والقرى(نص المواد بالملحق رقم 2).

وتتدرج كافة أنحاء الدولة تحت لواء وحدات محلية على نحو هرمي تحت إشراف عام للهيئة المركزية المتمثلة فى المجلس الأعلى للإدارة المحلية<sup>(2)</sup> رغم محدودية اختصاصاته التنفيذية اللّهم إلا دراسة القوانين المتعلقة بالمحليات والتنسيق بين المحافظات وقد تم نقل الكثير من اختصاصات المجلس الأعلى هذا إلى مجلس الوزراء . وقد تم التوجه بعد عام 1996 إلى تنشيط دور مجلس المحافظين وإعتبره ألية حقيقية وهامة لتنظيم وتنمية المحليات وقد إتخذ هذا المجلس بعض القرارات الإيجابية مثل إنشاء مكاتب خدمة المستثمرين فى كل محافظة لتيسير التعامل معهم والقضاء على البيروقراطية التى تقفل جهود التنمية ، وأما فيما يتعلق بالأقاليم الإقتصادية فقد تم تقسيم مصر إلى ثمانية أقاليم ثم خفضت إلى سبعة بعد ضم مطروح إلى إقليم الأسكندرية وتم تشكيل لجنة للتخطيط فى كل إقليم يرأسها محافظ الإقليم ويتم التناوب على منصب الرئيس بين محافظي الإقليم سنوياً وتضم لجنة التخطيط فى عضويتها رؤساء المجالس الشعبية المحلية إلى جانب رئيس هيئة التخطيط الإقليمى بكل إقليم بإعتبره أميناً عاماً بحكم المنصب وممثلى الوزارات ذات الصلة وتتشأ هيئة التخطيط الإقليمى بقرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم وتقوم هذه الهيئة بالبحوث والدراسات الفنية واقتراح المشروعات اللازمة للإقليم وإعداد الأجهزة التخطيطية على مستوى الإقليم .

## 2- اختصاصات المجالس التنفيذية المحلية:

حددت قوانين الإدارة المحلية اختصاصات المجالس التنفيذية المحلية إجمالاً ثم تُركت التفصيل فيها للوائح التنفيذية وهى بصفة عامة تتولى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى نطاقها فى

1 على الصاوي - اللامركزية فى إطار الديمقراطية (ملاحظات فى النظم المحلية المعاصرة)- مكتبة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - إيداع رقم 8612- 2001 ص 179

2 فريد عبدالعال وآخرون: اثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية ( بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية ) - سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (263) - معهد التخطيط القومى - يونية 2012- ص ص 95: 102

\* وقد تنشأ مستويات أخرى مثل الأقاليم الإقتصادية أو المدن ذات الوضع الخاص أو المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة

حدود السياسات العامة للدولة ، فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>

وهي منوط بها إعداد المشروعات وتولى تنفيذها<sup>(2)</sup> على النحو التالي :

أ- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدة المحلية وتقييم مستوى الأداء وإنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الوحدة المحلية.

ب- إعداد مشروعات الخطط والموازنات .

ج- معاونة رئيس الوحدة المحلية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون الوحدة المحلية ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .

د- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة التنفيذية المحلية .

هـ- دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.

و - دراسة وإقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة الوحدة المحلية.

ز - دراسة وبحث ما يحيله إليه رئيس الوحدة المحلية أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .

### 3 دور المجالس التنفيذية للوحدات المحلية فى التنمية :

يعتبر دور الوحدات المحلية دوراً شكلياً فى التنمية لأنه يتمثل فى تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية المحلية فقط وذلك لأن الخطط المحلية توضع على أساس قطاعى (التعليم- الصحة - الزراعة ) كما أنه لا يوجد هدف موحد لكل محافظة فى حين أن الخطة المتكاملة يجب أن تشمل المشروعات التي تُمول مركزياً والتي تمول من حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة والمشروعات التعاونية ومشروعات القطاع الخاص ومثل هذه الرؤية المتكاملة للخطة المحلية تحتاج إلى وجود كوادر متخصصة وإلى توافر معلومات وبيانات محدّثة عن الموارد والإمكانات المحلية.

أما ما يمكن إعتباره خطة تنمية محلية فهو خطط الدواوين التي تتمثل فى تخصيص بعض الاستثمارات بخصوص تقديم بعض الخدمات العامة أو إنشاء بعض المشروعات الاستثمارية البسيطة.

### • ثانياً : المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها

المجالس الشعبية المحلية هي الجناح الثاني قبل المجالس التنفيذية المحلية لقيادة الإدارة المحلية وهما من أهم عناصر نجاح اللامركزية عند التطبيق ،حيث إن دور المجالس الشعبية المحلية هو التقرير و الرقابة والمحاسبة والمساءلة فى كل أعمال المجالس التنفيذية المحلية وذلك بالتعاون والتكامل وفيما يلي عرض للإطار التشريعي للمجالس الشعبية :-

#### 1- تشكيل المجالس الشعبية المحلية<sup>(1)</sup>

1 على الصاوي - اللامركزية في إطار الديمقراطية (ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة) - مرجع سابق - ص 205 : 209  
2 قانون نظام الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية /الفصل الثاني ( المجلس الأعلى للإدارة المحلية ) - مرجع سابق - ص 49

• شروط العضوية :

يشترط في عضوية المجالس الشعبية المحلية أن يكون :

- أ- مصري الجنسية .
  - ب- يبلغ من العمر 21 سنة ميلادية كاملة .
  - ج- القيد في جداول الانتخاب في الدائرة المرشح فيها .
  - د- يجيد القراءة والكتابة .
  - هـ- أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها.
  - و- ألا يكون منخرطاً في المؤسسة العسكرية أو الشرطة أو القضائية أو الوظائف المحلية أو مديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية أو العمد والمشايخ في نطاق هذه الوحدات.
- ويشترط في هيئة المجلس نفسه أن يكون نصف عدد الأعضاء من العمال والفلاحين.
- ويقوم أعضاء كل مجلس محافظة بإنتخاب رئيس ووكيلين في أول اجتماع لدور الانعقاد العادى على أن يكون أحد الوكيلين على الأقل من العمال والفلاحين.
- أما عن المجالس الشعبية المحلية على المستويات المحلية الأخرى فيتم إنتخاب رئيساً ووكيلاً له من بين الأعضاء على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين.

• **مسئوليات رئيس المجلس الشعبى المحلى :**

- رئيس المجلس هو الذى يمثله أمام القضاء فى مواجهة الغير ويحافظ على نظامه وهو الذى يفتتح الجلسات ويرأسها ويعلن انتهائها ويضبط ويدير المناقشات ويأذن فى الكلام ويحدد موضوع البحث وهو الذى يعلن ما يتخذه المجلس من قرارات وتوصيات ومدة هذه المجالس 4 سنوات .
- اختصاصات المجالس الشعبية المحلية فى التنمية وإدارة شؤون المجتمع المحلى من خلال مواد القانون رقم 43 لسنة 1979 و تعديلاته بالقانون رقم 145 لسنة 1988 الصادر سنة 1989:
- **اختصاصات عامة<sup>(2)</sup> :**

- 1- الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية التى تقع فى نطاق المجلس أو المستويات الأدنى والتابعة للمجلس بما فى ذلك التصديق على قراراتها.
- 2- الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق الوحدة المحلية للمجلس الذى يتولى الرقابة.
- 3- إقرار مشروعات الخطة والموازنات الثانوية ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروعات الحسابات الختامية.

1 قانون نظام الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية /الفصل الأول/الفرع الأول ( تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ) - مرجع سابق - ص 35 ، 36

2 قانون نظام الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية /الفصل الثانى/الفرع الثانى ( اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ) - مرجع سابق - ص 36 ، 37

- 4- تحديد وإقرار خطط المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى الوحدة المحلية في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .
- 5- إقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على الوحدة المحلية.
- 6- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة المحلية والتصرف فيها .
- 7- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة الوحدة المحلية مع الجماهير في جميع المجالات وكذلك القواعد العامة لتنظيم المرافق العامة المحلية للوحدة المحلية ورفع كفاءة العمل بها .
- **اختصاصات خاصة بالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة:**
- أ- دراسة وإعداد الخطط<sup>(1)</sup> والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.
- ب- إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
- ج- فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء.
- د- إقتراح فرض الضرائب المحلية .
- هـ- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية خاصة مشروعات الأمن الغذائي.
- و- الموافقة على المشروعات العامة بها بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.
- ز- الموافقة على إقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .
- ح- إبداء الرأي في الموضوعات التي يرى المحافظ أو الوزراء استشارته فيها.
- ط- يقوم بإنشاء مناطق حرة أو شركات استثمارية مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة.
- ي- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية استثمارية لازمة للمحافظة في حدود 40% من مجموع الإيراد السنوي العام للمحافظة وبعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

- تقييم علاقات وأدوار المجالس التنفيذية والشعبية المحلية وقدرتها على استيعاب الصلاحيات الممنوحة لها حالياً والمتوقعة :

I قانون نظام الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية/الفصل الثاني/الفرع الثاني ( اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات) – مرجع سابق –  
ص ص 38 : 41

أولاً: العلاقات القائمة بين الوحدات المحلية وبعضها البعض :

1- العلاقة بين المجالس التنفيذية وبعضها البعض :

تشمل هذه العلاقة :

- أ- تقديم العون الإداري والفني لتمكين الوحدات المحلية الأدنى من إنجاز المهام المنوطة بها.
- ب- تقديم العون المالي الممكن في حالة قصور الموارد المالية للوحدات الأدنى في حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلي<sup>(1)</sup> .
- ج - القيام بالتنسيق بين مشروعات وأعمال الوحدات المحلية الأدنى لضمان حسن خدمة المجتمع المحلي والوفاء باحتياجاته.
- هـ - ضمان الإنجاز الدقيق للخطة والإنفاق السليم للموازنة بما يضمن تحقيق أهداف التنمية المحلية مع متابعة أعمال كافة الأجهزة التنفيذية والتأكد من حسن الإنجاز في جميع المجالات .

2- العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية وبعضها البعض :

وتشمل هذه العلاقة :

- أ- حق الإشراف والرقابة من جانب المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى على المستويات الأدنى بمعنى إشراف ورقابة المجلس الشعبي المحلي على مستوى المحافظة على المجالس الشعبية المحلية في المراكز والمدن والأحياء ، حق المجالس الشعبية المحلية في المراكز في الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في القرى<sup>(2)</sup> وهكذا .
- ب- تقوم المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى بالتنقيش الدوري على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى من خلال اللجان المتخصصة ، وتقدم نتائج هذا التنقيش الدوري في صورة تقارير مشفوعة بالملاحظات إلى المجلس المعنى بالتنقيش .
- ج - يقوم المجلس الشعبي للمحافظة بالموافقة على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .
- د - من حق المجلس المحلي الشعبي للمحافظة اعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية في نطاق المحافظة .

3- العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية في نطاق الوحدة المحلية :

تدور العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية في محورين أساسيين:

---

1سمير محمد عبدالوهاب:برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم 7 - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية - الأدوار والعلاقات - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - ج القاهرة 2006 ص 20  
2سمير محمد عبدالوهاب:اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 249

## 1- المحور الأول (التعاون):

تتعاون المجالس الشعبية المحلية مع المجالس التنفيذية للتأكد من أن خطوات العمل تسير وفق الخطة الموضوعية والسياسات المرسومة والبرامج المحددة (1) .

وذلك التعاون يظهر بوضوح من خلال :

أ- استفادة المجالس التنفيذية من التقارير التي يصدرها المجلس الشعبي المحلي بشأن متابعة إنجازات العمل التنفيذي.

ب- العمل على توفير وتقديم العون المالي والإداري والفني للمجلس الشعبي المحلي لأداء مهامه .

ج - التقدم بالاقترحات في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس المحلي طبقاً للأوضاع والاجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس وهذا من حق المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية .

## 2- المحور الثاني ( الرقابة ) :

أ- تقوم المجالس الشعبية المحلية بتوجيه الأسئلة وتقديم طلبات الإحاطة وإجراء التحقيق مع رؤساء المجالس التنفيذية والمصالح والهيئات العامة والمؤسسات ومساءلتهم عن أعمالهم (2).

ب- من حق القائمين على المجالس التنفيذية ورؤساء المصالح والهيئات الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية عند مخالفتها للخطة أو الموازنة المعتمدة أو القوانين واللوائح .

ج- من حق المحافظ ورؤساء المصالح والهيئات إعادة القرارات المخالفة مشفوعة بالملاحظات والأساليب الموضحة للإعتراض خلال 15 يوماً من صدور القرار .

د- في حالة إصرار المجلس الشعبي المحلي على موقفة يُعرض الأمر على مجلس الوزراء .

هـ- إذا كان القرار المعترض عليه من المجلس الشعبي المحلي على مستوى المركز أو المدينة أو الحي أو القرية فإن الأمر يُعرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية وذلك بعد أن يُخطر المحافظ رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة خلال 30 يوماً من تاريخ عرضها على كل منهما (مجلس الوزراء / الوزير المختص بالإدارة المحلية ) ويكون هذا القرار في هذا الشأن نهائياً .

## ثانياً : تقييم أدوار المجالس التنفيذية والشعبية المحلية :

في عام 1975 أصبح لكل وحدة محلية ( محافظة / مركز/ مدينة / حي / قرية) مجلسان :

أولهما : المجلس التنفيذي ويضم جميع رؤساء المصالح الحكومية والخدمات الجماهيرية ذات الصلة.

<sup>1</sup>سمير محمد عبدالوهاب: اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 250  
<sup>2</sup>سمير محمد عبدالوهاب: اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 251

ثانيهما : المجلس الشعبي المحلي ويضم الأعضاء المنتخبين عن كل وحدة محلية.

وكان الهدف من هذين المجلسين هو ضمان فعالية الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على أداء أعضاء المجلس التنفيذي وبهذا تم الفصل بين عمل كل من المجلسين ، حيث إن الوظيفة التقريرية من نصيب المجلس الشعبي المحلي ، أما الوظيفة التنفيذية فأصبحت من مهام المجلس التنفيذي وبهذا يختلف دور المجلسين من حيث المهام والاختصاصات (1) وعند تقييم أدوار المجالس التنفيذية والشعبية المحلية فيما بين بعضها البعض أو فيما بينها وبين الحكومة المركزية نجد أن هذه الأدوار لم يدخل عليها أي تغيير منذ إنشائها رغم التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تحدث بصورة مطردة وهذا يقتضي ضرورة إعادة صياغتها من حيث التشكيل والاختصاص والمهام مما يتواءم مع هذه التطورات وذلك من خلال :

1- إعادة النظر في تعدد المستويات المحلية :حيث إنها الآن خمسة مستويات تبدأ من أدنى بالقرية وتنتهي بالمحافظة ولكي تنجح المجالس المحلية الشعبية في أداء دورها المنوط بها لا بد من اختصار هذه المستويات الخمسة الى ثلاثة مستويات فقط :

المحافظة	المستوى الأول
المدينة	المستوى الثاني
القرية	المستوى الثالث

مع تحديد اختصاصات وسلطات كل مستوى ليستطيع الممارسة الحقيقية دون تدخل من مستوى آخر .

2- إعادة النظر في التمثيل العددي لأعضاء المجالس الشعبية المحلية لتحقيق المساواة والعدالة حسب كثافة السكان في كل وحدة محلية مع مراعاة أهمية دور الشباب والذين يمثلون حوالي 60% من السكان وكذلك دور المرأة والتي هي نصف المجتمع.

3- تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية والمادية وموازنتها وذلك من خلال إعطاء الدور الأكبر للمجالس التنفيذية والشعبية في إدارة هذه الموارد من حيث الإختيار والترشيح والتعيين والتحفيز والتقييم والإعتماد والتمويل .

**ومن أسباب الفشل في قيام تلك المجالس في القيام باختصاصاتها المحددة لها قانونا ما يلي:**

<sup>1</sup> سمير محمد عبدالوهاب - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الأدوار والعلاقات - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات - رقم ايداع 206/21468- مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة / PARC / كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2006 - ص 34

1- محدودية دور المجالس الشعبية المحلية في ظل القوانين والقرارات الجمهورية التي تنتقص من سلطة هذه المجالس والدور الشكلي للوحدات المحلية في التخطيط ، حيث يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع وإعداد خطط التنمية المحلية<sup>(1)</sup>.

2- عدم فعالية أدوات المساءلة والمحاسبة التي كفلها المشرع للمجالس الشعبية المحلية .

3- تجاهل السلطة التنفيذية لقرارات وتوصيات المجالس الشعبية المحلية تارة بالإجراء وأخرى بالإعتراض وثالثة بالرفض وعدم الإكتراث مما أدى إلى قيام بعض هذه المجالس بتجميد نشاطها.

4- عدم أحقية المجالس الشعبية في تعيين رؤساء الوحدات المحلية أو حتى ترشيحهم ، وعند وقوع بعض المخالفات من رؤساء الوحدات المحلية فإن المجالس الشعبية لا تملك إلا وسيلة واحدة وهي الاستجواب وغالبا يمر الموضوع بسلام ويحفظ التحقيق.

5- التدرج الهرمي لسلطات المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية :

والمقصود بالتدرج الهرمي للسلطات هو وجود مستويات أعلى ومستويات أدنى تعطل وتعرقل وظائف المجالس الأدنى وتجعلها مجرد أدوات في يد المجلس الأعلى منها في حين أن هذه المجالس هي الأقرب للجماهير من جهة وهي التي تلمس وتعيش مشكلات الشارع من جهة أخرى .

6- ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية :

ويرجع هذا الضعف إلى نظام الانتخابات المحلية المعمول به وتعقيده مما يصعب من عملية الاختيار وعدم الثقة في الانتخابات بصفة عامة وعدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية المختلفة في جميع الوحدات المحلية.

**بعد عرض أسباب فشل المجالس التنفيذية والشعبية يمكن عرض عوامل النجاح فيما يلي:**

1- تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية :

ويقصد بذلك إعطاء الحق الكامل للمجلس الشعبي المحلي في استجواب رئيس وأعضاء المجالس التنفيذية بما في ذلك المحافظ ثم يعرض الأمر على رئيس الجمهورية والذي يكون من حقه إما إعفاء المحافظ أو حل المجلس الشعبي وذلك خلال شهر من تاريخ رفع الأمر إليه، ويمكن تنفيذ هذه الآلية في المستويات الأدنى بين المجالس التنفيذية والشعبية<sup>(2)</sup>.

ولتطور نظام المساءلة في الوحدات المحلية فلا بد من إصلاح النظام الانتخابي لتشجيع المواطنين على المشاركة في الانتخابات المحلية ترشيحاً وتصويتاً .

2- تحديد إختصاصات كل مستوى محلي :

1 سمير محمد عبدالوهاب: اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص ص 253 : 258  
2 فريد عبد العال وآخرون أثر تطبيق اللامركزية على تبنية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قضاة التنمية المحلي) بونبه 2012 - سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (236) - معهد التخطيط القومي - ص ص 114 : 115

إن التحديد الواضح المعالم لاختصاصات كل مستوى محلي يُسهّل عملية المساءلة والتقييم للقيادات المحلية وكذلك يقضي على ضياع وتشتت المسؤولية ويحد من تدخل الحكومة المركزية بحيث يقتصر دور الوزارات على الجوانب الفنية<sup>(1)</sup> فقط بينما تقوم الوحدات المحلية بالجوانب الإدارية والتنفيذية والمالية.

كما يجب دعم التمويل المحلي عن طريق :

أ - إعطاء سلطات أكبر للوحدات المحلية فى إدارة موازاناتها المحلية بحيث تستطيع كل وحدة محلية إعداد وإعتماد موازنة مستقلة دون حاجة إلى إدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة . وبذلك تتمكن كل وحدة محلية من ترحيل الفائض فى الموازنة من سنة إلى أخرى ويقتصر دور الدولة فى موازنتها العامة على الإعانات لمواجهة ما تفرضه سياسات الدولة من أعباء لا تستطيع الموارد الذاتية المحلية القيام بها وكذلك إعطاء السلطات للقيادات المحلية الحق فى النقل بين بنود الموازنة وبذلك يتحقق قدر أكبر من ترشيد الإنفاق عند استخدام الموارد المالية المخصصة للمشروعات المختلفة .

ب - تمكين الوحدات المحلية من فرض الضرائب والرسوم ، مع وجوب التحديد الواضح بين الضرائب والرسوم التى تخص الحكومة المركزية وتلك التى تخص الوحدات المحلية ، مع وجوب تخصيص نسب محددة للوحدات المحلية فى الضرائب المركزية مثل الضريبة الموحدة والضرائب على الثروة ورسوم الأيولة الخاصة بالشركات مع دراسة مدى إمكانية زيادة الرسوم على الإعلانات وتراخيص المباني والانتفاع بالشواطئ والسواحل لزيادة الموارد المحلية .

ج - تطوير القدرات الفنية والإدارية الخاصة بالعاملين فى الوحدات المحلية عن طريق :

رفع كفاءة العاملين بالإدارات المحلية وخاصة فى الإدارات المالية وإدارات تحصيل الضرائب والرسوم وعدم اللجوء إلى التقدير الجزافى الذى يؤدى إلى ضعف التحصيل مع أحكام الرقابة على التحصيل من جهة والإهتمام بالدراسات الفنية والإقتصادية للمشروعات من جهة أخرى وهذا يلزم توفير الكوادر الفنية والإدارية القادرة على القيام بأعمال التخطيط والتصميم والتنفيذ والإشراف والمتابعة .

ولن يتحقق ذلك إلا بتوافر نظم معلومات حديثة ومتطورة وقادرة على تقديم خدمة جيدة لأصحاب المصالح والمستثمرين من خلال التنسيق الجيد بين الوحدات المحلية وبعضها البعض على المستوى الأفقى وعلى المستوى الرأسى من جهة وبينها وبين الحكومة المركزية لتحقيق التكامل فى مشروعات التنمية المحلية .

د- البحث عن توفير مصادر متجددة للموارد المالية:

[1] سمير محمد عبدالوهاب: اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 265

تستطيع الوحدات المحلية بالبحث بصفة مستمرة عن مصادر متجددة للموارد الذاتية لأنها تلمس التطور الطبيعي للأنشطة الإقتصادية مثل السياحة مثلاً كما أنها تستطيع بالمشاركة مع مساهمات المواطنين فى إنشاء مشروعات خدمية تقوم بتلبية حاجات المواطن وتحقق أرباحاً تزيد من مواردها مما يؤثر فى تمويل المشروعات الاستثمارية التى تحتاجها الوحدة المحلية والتى لا تستطيع أن تمويلها من الموازنات المحلية .

هـ- التوسع فى إسناد تقديم الخدمات إلى شركات خاصة تكون قادرة فنياً وإدارياً لتحقيق عائد يضمن تحويل نسبة للإدارة المحلية لإنفاقها على تجديد وتحسين الخدمات المحلية. لقد نجحت بعض الشركات الخاصة<sup>(1)</sup> فى القيام بالأعمال الموكلة إليها بتكلفة أقل ووقت أقصر مثل أعمال النظافة والأمن الغذائى وعليه يمكن التوسع فى إسناد أعمال أخرى كالإسكان والمواصلات وحماية البيئة إلى هذه الشركات الخاصة على مستوى المحليات .

---

[1] سمير محمد عبدالوهاب: برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم 7 - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية - مرجع سابق - ص 37

### المبحث الثالث

رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة المحلية بجناحيها التنفيذي والشعبي في مصر مع ضرورة الإصلاح

السياسي والتشريعي والإداري والمالي لتطبيق اللامركزية في المحافظات المصرية

يتوقف مستقبل تطبيق اللامركزية في الإدارة المحلية بجناحيها التنفيذي والشعبي على بناء نظام

جيد مرن يتحقق له العمل بكفاءة عالية وهذا النظام يجب أن تتوافر له الشروط الآتية التي تحقق نجاحه

أولاً : الشروط العامة :

1- استقلال الوحدات المحلية (( موازنة مالية مستقلة )):

لكي تنجح الإدارة المحلية في أداء دورها المنوط بها في تحقيق طموحات مواطنيها المحليين وتنفيذ رغباتهم في الحصول على الخدمات الضرورية والتنمية الشاملة المستدامة فلا بد من الإقرار باستقلالية هذه الوحدة والإقرار لها بأنها ذات شخصية اعتبارية ومعنوية وقانونية كاملة تتوافر لها الموارد المادية والبشرية والمالية وتتحقق لها الديمقراطية والكفاءة الإدارية وذلك لن يتم إلا بموازنة مالية مستقلة<sup>(1)</sup> تبين عناصر الإيرادات وطرق الإنفاق وأيضاً يصبح لها الحق في التمثيل أمام القضاء لرفع الدعاوى ضد باقي مؤسسات الدولة والهيئات والأفراد ولها الحق أيضاً في رفع دعاوى إلغاء القرارات الصادرة من الحكومة المركزية إذا تعارضت مع مصالحها المحلية ولم تتوافق مع طموحات مواطنيها ورغباتهم العامة ومن حقها أيضاً الإهتمام بشؤون موظفيها وإنشاء لوائح مالية مستقلة تنظم علاقاتهم من خلال الخضوع للسياسة العامة للدولة التي تحكم موظفيها مع الأخذ في الاعتبار أن يكون من حق أبناء الوحدة المحلية تبوء المناصب الإدارية مع مراعاة الكفاءة والشفافية عند التعيين .

2- مجلس شعبي محلي منتخب :

(أ) إن الانتخاب المباشر النزيه هو الطريق الحقيقي لإنشاء مجالس محلية تعبر عن المواطن وتهتم بشؤونه وتلبى رغباته وهذه المجالس يكون لها الحق الكامل في صلاحية التقرير والرقابة.

(ب) عند انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية لا بد من مراعاة التمثيل النسبي لعدد السكان في هذه المجالس حتى يتحقق مبدأ العدالة والمساواة في التمثيل الانتخابي لهذه المجالس وليس على أساس عدد الأقسام الإدارية والمراكز .

(ج) إن العضو المنتخب تحركه إرادته واختياره وتسانده قاعدته الشعبية التي أعطته أصواتها ولذلك فإنه يحاول أن يكون موالياً لها رافعاً لطلباتها مدافعاً عن حقوقها لأن العضو المُعين يكون ولاؤه لرؤسائه الذين عينوه عادة .

(د) إن الانتخابات المحلية ستقرز قيادات محلية مدربة على العمل السياسي والتشريعي مما يؤهلها لتمثيل محافظاتنا في الإنتخابات النيابية عند اختيار أعضاء البرلمان على مستوى الدولة .

[سمير محمد عبدالوهاب: اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 48

هـ) نجاح المجالس المحلية فى تحقيق آمال وأمانى مواطنيها على المستوى المحلى يعطى الفرصة كاملة لنواب البرلمان فى مناقشة القضايا القومية التى تهم الوطن ولا يُضَيِّع وقتهم فى الجرى وراء الوزراء فى الحكومة المركزية لتلبية طلبات ناخبيهم فى دوائهم التى ترشحوا عنها ، عندها يكون عضو البرلمان نائباً عن الشعب بمعنى الكلمة ويتفرغ تماماً للتشريع ومراقبة أعمال الحكومة .

### 3- تحديد اختصاصات المجالس المحلية :

والمقصود بذلك ضرورة أن يتم فض الإشتباك والتنازع بين ما هو محلى وما هو اقليمي أو قومي بمعنى تحديد مهام الإدارة المحلية داخل وحداتها المحلية حسب مستوياتها وإعطائها الاستقلال الكامل فى إدارة شؤونها إدارياً ومالياً مع قيامها فى نفس الوقت بواجبها القومى نحو الدولة ، مثل تحصيل الضرائب والرسوم العامة وغيرها من الأمور السيادية .

### هذا وهناك نوعان من الاختصاصات :

- اختصاصات محلية بحتة أو خاصة وهى التى تهم أبناء الوحدة المحلية فقط بطريق مباشر وتكون هذه الإختصاصات أصيلة ورئيسية ومُعبرة عن الاستقلال المحلى .
- اختصاصات قومية أو إقليمية وهى التى تقوم بها الوحدات المحلية بالنيابة عن الحكومة المركزية أو وحدات محلية أخرى وهى هنا تخضع لإدارة السلطة المركزية فى إدارة هذه الاختصاصات .

### وهناك مدرستان أو أسلوبان فى توزيع الاختصاصات :

الأسلوب الحصرى : وهو يتبع للمدرسة الإنجليزية<sup>(1)</sup> ويعطى حرية كاملة للوحدة المحلية فى إدارة شؤونها ولكن بعد موافقة البرلمان أو بتفويض من الحكومة المركزية.

الأسلوب العام : وهو يتبع للمدرسة الفرنسية وهو يعطى الحق للوحدة المحلية فى إنشاء وإدارة كل ما يهم مواطنيهم من مرافق ويلبى طموحاتهم ويشبع حاجاتهم المتغيرة بتغير السكان وتطورهم ولكن هذا النظام يتجاهل الفوارق الطبيعية والجغرافية والاجتماعية والإقتصادية بين الوحدات المحلية المختلفة .

### 4- التمويل الذاتى المحلى :

لابد للوحدة المحلية من توفر قدرة ماعلى تكوين موارد مالية ذات صفة محلية (ذاتية) وذلك عن

طريق المصادر الآتية :

أ) الضرائب والرسوم المحلية

ب) إيرادات أملاك الوحدات المحلية

ج) قروض محلية ودولية

وكلما زادت قدرة الوحدة المحلية على التمويل الذاتى قلَّ إعتماؤها على الحكومة المركزية ومن ثم تتمتع بقدر أكبر من الاستقلال عند التخطيط وصناعة القرارات.

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب: اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 53

من ناحية أخرى فإن حرية التمويل الذاتى فى الوحدة المحلية يحفز المواطنين على أداء واجباتهم الضريبية لأنهم يشعرون مباشرة بأنها تعود عليهم بالنفع ويتمتعون بخدمات حقيقية .

وفى النهاية فإن محدودية الموارد المالية المحلية تؤثر على الإدارة المحلية من طريقتين :

الأول : ضعف استجابة القيادات المحلية لأولويات التنمية واحتياجات المواطنين .

الثانى : ضعف قدرة المجالس الشعبية على مساءلة القيادات التنفيذية ويسلط الضوء على رؤساء

المجالس التنفيذية لأنهم الوحيدون الذين يملكون تحقيق رغبات المواطنين المحليين عن طريق

الإعانات التى تمنحها الحكومة المركزية للوحدات المحلية مما يسحب البساط من تحت أقدام

أعضاء المجالس الشعبية .

ثانياً : الشروط التشريعية والقانونية :

1- إجراء التعديلات اللازمة والمناسبة لنجاح الإدارة المحلية فى القيام بواجباتها من خلال المواد

الدستورية<sup>(1)</sup> المعبرة عن طموحات الجماهير على أن يقوم القانون الخاص بالإدارة المحلية بوضع

القواعد والأسس التى تمكنها من دفع عجلة التنمية المحلية بمشاركة الجماهير .

2- النص فى الدستور على تقسيم الدولة إلى ثلاثة مستويات هم المستوى الأول مستوى المحافظات

والمدن ذات الطبيعة الخاصة والمستوى الثانى هو المدن والأحياء والمستوى الثالث هو القرى مع

جواز إنشاء وحدات محلية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية عند الضرورة .

3- أن ينص الدستور صراحةً على دور كل من المجالس الشعبية المحلية والمحافظين والقيادات التنفيذية

واللامركزية المالية والإشراف والرقابة على السلطات المحلية .

4- التأكيد على إختيار أعضاء المجالس الشعبية بالانتخاب السرى المباشر .

5- منح المحافظات السلطات الكاملة و الاختصاصات المؤهلة للقيام بدور رئيسي فى عملية التنمية فى

ظل إقتصاد السوق ، مع تحديد تام لصلاحيات كل من الإدارة المحلية والحكومة المركزية .

6- التأكيد على أهمية اللامركزية المالية لدفع عجلة التنمية من خلال التمويل الذاتى مع إعطاء

المجالس المحلية دوراً أكبر فى إدارة الموازنات المحلية وتمكينها من فرض الضرائب والرسوم

المحلية فى نطاقها .

7- إعطاء حق الاستجواب للمجالس المحلية لمساءلة وتقييم أداء رؤساء المجالس التنفيذية والمصالح

والهيئات .

8- تخويل الوحدات المحلية الحق فى وضع الخطط المحلية والتخطيط الاستراتيجي لأنها أدرى بمشاكلها

وبالحلول المناسبة لها .

ثالثاً : التحديد الجيد للعلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية :

1 سمير محمد عبدالوهاب:المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الأدوار والعلاقات - مرجع سابق - ص ص 55 : 56

بحيث تقوم على مبدأ التعاون<sup>(1)</sup> لتحقيق المصلحة العليا للجماهير مع تقديم مصلحة المواطن والوطن على أى مصلحة أخرى .

رابعاً: توعية المواطنين وحثهم على المشاركة المحلية ترشيحاً وتصويتاً :

إن اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية بحرية ونزاهة يعكس نبض الجماهير ويعمل على تحقيق أمانهم وآمالهم ، وتستطيع هذه المجالس بما لها من ثقل شعبي من مساعلة القيادات التنفيذية وحثها على التجويد فى العمل والتطوير فى الأداء ورفع معدلات التنمية واستغلال الموارد المحلية لصالح الجماهير مع الإدارة الراشدة للمرافق بأنواعها .

خامساً: إذكاء روح التنافسية بين المحافظات والأقاليم المختلفة :

من خلال المسابقات العامة فى مجالات الإنتاج والسياحة وحماية البيئة وغيرها ، مما يساعد على نشر التجارب الناجحة بين المحافظات .

سادساً: تشجيع وجذب المستثمرين المحليين والعرب والأجانب :

وذلك على مستوى المحافظات المختلفة مع الاستغلال الأمثل للموارد المختلفة من بشرية ومادية ومالية والتي تتمتع بها هذه الأقاليم وهذا سيعالج قضية هجرة ونزوح السكان من المناطق الفقيرة إلى المناطق الغنية مع تخفيف العبء عن كاهل العواصم والمدن الكبرى وسيضع حداً لنمو العشوائيات حول المدن .

إن التوزيع العادل للموارد الطبيعية بين الأقاليم سيتولد عنه أقاليم إقتصادية ذات طبيعة خاصة مثل نشأة الأقاليم الزراعية والأقاليم الصناعية والأقاليم التجارية والأقاليم السياحية ولن يكون ذلك إلا بمجالس تنفيذية مستقلة ومجالس شعبية منتخبة تراقب أداء القيادات التنفيذية وكذلك فإن إنشاء مكاتب خدمة المستثمرين بالمحافظات خطوة جيدة على طريق جذب الاستثمار والترويج له فى الأقاليم المختلفة .

إن تكوين لجنة عليا للاستثمار برئاسة المحافظ مع تمثيل أصحاب الشأن كأعضاء فى هذه اللجنة مع إعطائهم الصلاحيات الكاملة للمشاركة فى وضع الخطط الاستثمارية والبرامج الخاصة بالتنمية والورش الخاصة بتدريب الكوادر مع تسليط الإعلام المحلي بوسائله المختلفة الضوء على هذه المشروعات سيدفع عجلة التنمية ويحارب الفساد الإدارى ويقضي على البطالة ويحد من هجرة السكان ويرفع من مستوى المعيشة للمواطن العادي ويرفع من كفاءة المرافق والبنية التحتية لهذه الأقاليم .

سابعاً: حسم قضية العلاقة بين المدن الجديدة والمحافظات:

هناك أكثر من 20 مدينة جديدة أقيمت بمعرفة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ويزمغ زيادتها الى 44 مدينة في عام 2017 والحقيقة أن وضع هذه المدن وعلاقتها بالمحافظات الأم فى حاجة إلى

[سمير محمد عبدالوهاب: المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الأدوار والعلاقات - مرجع سابق - ص57

إعادة النظر فى وضعها الإدارى<sup>(1)</sup> والقانونى مع الشفافية الكاملة والمساواة والعدالة بين المواطنين من جهة والمستثمرين من جهة أخرى حتى لا يشعر المواطن العادى بالتهميش فى وطنه ويقل ولاؤه لحكومته المحلية أو المركزية عندما يرى منهما تمييزاً لرجال الأعمال والمستثمرين فى المعاملة وإتاحة الفرصة للجميع لاستخدام موارد الوطن بعدل وإنصاف.

ثامناً: تخطيط المحافظات والأقاليم على أساس استثمارى :

إن أهم مشكلة تواجه الاستثمار والمستثمرين فى مصر هى عدم وضع خريطة استثمارية<sup>(2)</sup> وقاعدة معلومات واضحة وحديثة لفرص الاستثمار ولا بد أن يظهر فى هذه الخريطة الأبعاد و الحدود اللازمة للقوات المسلحة وهيئة الأثار والأراضى الصالحة للزراعة و المناطق الصناعية وغيرها حتى لا تتعارض المصالح بين هذه الجهات وبين رجال الأعمال والمستثمرين ويضيع الوقت والجهد دون فائدة وهذا يتطلب تقسيماً جديداً للمحافظات والأقاليم فى مصر .

تاسعاً: الجديفة فى محاربة الفساد ومحاولة القضاء عليه :

وذلك بتعاون القيادات التنفيذية مع القيادات الشعبية المنتخبة فى حصر ظواهر الفساد<sup>(3)</sup> الإدارى والمالى ومحاربتها وتقديم المقصرين للعدالة مهما كانت مراكزهم ويتم ذلك بنزول القيادات التنفيذية فى صورة حملات مستمرة على المواقع التى تخدم المواطنين مثل الخبز والغاز والأسواق وغيرها ومن خلال الاستماع الجيد لشكاوى المواطنين من سوء الأداء وتدنيه لبعض الأجهزة التنفيذية وأيضاً كشف المخالفين للقانون وتقديمهم للعدالة مثل مخالفات البناء والتعدي على الأراضى الزراعية وغيرها.

إن محاربة الفساد فى الوحدات المحلية سيضع حداً لهروب المستثمرين المحليين والعرب والأجانب من جراء معاناتهم من الإجراءات التى تطلبها البيروقراطية عند إنشاء المشروعات وسوف يقضى محاربة الفساد على الاحتكارات التى ظهرت فى إنتاج بعض السلع والخدمات وسوف يقضى أيضاً على عجز الموازنة نتيجة لانتشار التهرب الضريبى والجمركى وسيعالج إنتشار البطالة مما يقلل من عدد الجرائم وسوف يعالج الشعور بالإحباط لدى المواطنين ويدعم ولاءهم وإنتماهم لوطنهم وسوف يقضى تماماً على ظاهرة جرائم غسل الأموال وهروب بعض المطلوبين للعدالة إلى الخارج<sup>(4)</sup>.

عاشراً: تنمية وتحفيز العناصر البشرية المحلية ورفع كفاءتها :

ويستوى فى ذلك القيادات التنفيذية والقيادات الشعبية المنتخبة وذلك عن طريق إعداد برامج تدريب مكثفة للجميع<sup>(5)</sup> كلٌ فيما يخصه، وتخصيص حوافز مادية ومعنوية تشجع العاملين على الإبداع والابتكار فى خدمة الجماهير وتقليل زمن الخدمة وتقليل نسبة الفاقد من وسائل الإنتاج وغيرها وكذلك

1 سمير محمد عبدالوهاب: المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الأدوار والعلاقات – مرجع سابق – ص ص 58 : 59

2 صرحت هيئة الاستثمار بأنها تقوم بإعداد خريطة للاستثمار ولكنها لم تنشر حتى الآن

3 السيد على شتا – الفساد الإدارى ومجتمع المستقبل – المكتبة المصرية – 2002- ص ص 183 : 184

1 فريد عبد العال وآخرون - أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية) - مرجع سابق – 152

2 سمير محمد عبدالوهاب: المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : الأدوار والعلاقات – مرجع سابق – ص ص 60

وضع آلية معايير موضوعية عند اختيار الموظفين فى المجالس التنفيذية تؤدى الى بروز الشخصيات السوية والقادرة على تبوء هذه المناصب دون محسوبية أو رشوة انتخابية أو وراثية .

إن إنسياب الحياة اليومية للأفراد من خلال بنية تحتية جيدة ومرافق عامة تعمل بكفاءة وجودة تجعل من المجالس التنفيذية والشعبية مقصداً من قبل الجماهير ومحطاً لآمالهم مما يؤدي إلى تفاعل ومشاركة شعبية تظهر بوضوح عند إجراء إنتخابات محلية تفرز قيادات تراهن على مقاعدها داخل هذه المجالس من خلال قدرتها على تقديم الخدمات العاجلة و السريعة لمواطنيها مما يدفع هؤلاء المواطنين إلى إنتخابهم كممثلين لهم بعد ذلك فى الإنتخابات البرلمانية وهنا تتحقق الديمقراطية من خلال الإنتخابات الحرة ويظهر بوضوح مدى شعبية الأحزاب والتيارات السياسية المختلفة التى تقود سفينة الوطن على المستوى المحلي أو الإقليمى أو على مستوى الأمة .

### • ضرورة الإصلاح السياسي والتشريعي والإداري والمالي لتطبيق اللامركزية فى المحافظات المصرية :

#### أولاً الإصلاح السياسي :-

لا يختلف اثنان على أهمية الجانب السياسى كطريق للإصلاح بهدف تطبيق اللامركزية فى المحافظات المصرية ونقصد بالجانب السياسى وجود مجالس شعبية محلية منتخبة عبر صناديق الاقتراع الحر المباشر تمثل القواعد الشعبية المختلفة من أحزاب وتيارات يكون منها نصيب المرأة والشباب واضحاً لأنهما عانيا معاناة شديدة من التهميش و الإهمال وعدم التمثيل فى المراحل السابقة. إن نجاح المرأة فى أسرتها الصغيرة من خلال محو أميتها و تركية مشاعرها الوطنية من جانب واستغلال طاقات الشباب و ابداعاتهم من جانب آخر من خلال معايشتهم اليومية للثورة المعرفية والبرمجية والرقمية كل ذلك سيدفع العمل السياسى داخل المحليات إلى آفاق أوسع ورحاب أفضل مما هى عليه الآن.

هذا الأمل لن يتحقق إلا بمزيد من الديمقراطية على المستويات المحلية المختلفة لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية فى صنع القرار و تحقيق التنمية ، وهذه الديمقراطية ستعطى للمواطنين المحليين من خلال ممثلهم المنتخبين المزيد من السلطات لتحقيق برامجهم الانتخابية .

إن هذا يعنى إنتقال الإرادة السياسية رويداً رويداً من مستوى رئاسة الجمهورية مروراً بالوزراء ورؤساء المصالح والهيئات ثم رؤساء المجالس التنفيذية من محافظين ورؤساء مدن وقرى والذين لديهم رغبة حقيقية فى نقل بعض صلاحياتهم إلى المستوى الأدنى ، على أمل أن تصبح اللامركزية مشروعاً قومياً لمصر كلها يجمع بين الإرادة السياسية والإرادة المجتمعية لخلق رأى عام مساند يؤيد الإصلاح المطروح بشكل جاد وحقيقى .

إن الإصلاح السياسى هو القاطرة التى تقود باقى المستويات التشريعية و الإدارية و المالية إلى تفعيل دور اللامركزية فى التنمية المحلية ، وهو ما يظهر مدى أهمية البدء بالانتخابات المحلية للمجالس

الشعبية على مستوى القرى والمدن والمحافظات لأنها ستكون مقدمة طبيعية وتجربة مثمرة تفرض نفسها عند إجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية .

### ثانياً : الإصلاح التشريعي والقانوني :

لقد أجمع حديث القوانين بل والدساتير السابقة عن تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية كما نص على كفالة الدولة ما تحتاجه هذه الوحدات من معاونه فنية وإدارية ومالية مع التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد ، ثم أشار إلى نصيب هذه الوحدات من موارد الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية ثم تحدث عن تعاون الوحدات فى الأعمال ذات النفع المشترك ثم ترك للقانون والقرارات المكملة تحديد وسائل هذا التعاون وأيضاً طريقة اختيار المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى وتحديد اختصاصاتهم كما نص على ضرورة انتخاب المجلس المحلي لكل وحدة محلية بالاقتراع السري المباشر ونظم مدة الانعقاد وطريقة العمل وشروط الترشيح وخوّل لكل مجلس التصرف في كل ما يهّم الوحدة وينشئ ويدير المرافق المحلية والأعمال الإقتصادية والاجتماعية والصحية عبر آليات يحددها القانون ثم حُصّنت قرارات المجلس المحلي وأحال الخلاف بينه وبين السلطة التنفيذية إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة وأعطى الاستقلال الكامل للمجلس المحلي في وضع موازنته وحسابه الختامي ومنع حله إدارياً.

إن هذه المكتسبات التي كفلتها القوانين والدساتير مجرد خطوات على بداية الديمقراطية الحقة وهي مقدمة بل وسيلة شرعية للدخول إلى اللامركزية من بابها الواسع الذي نأمل أن يتعرض لها ويؤكدها القانون الجديد المنظم للإدارة المحلية بكل تفاصيلها.

إن حُلم المواطن في وطن حر يوزع مقدراته وخدماته بعدل ونزاهة سيتحقق من خلال إرادة سياسية ومشاركة مجتمعية وحصانة دستورية وإطار قانوني.

### ثالثاً : الإصلاح الإداري :

يبدأ الإصلاح على المستوى الإداري عند تطبيق اللامركزية من ثلاثة محاور رئيسية :

المحور الأول : وضع رؤى مستقبلية للهيكلة الوظيفي وأسس وإجراءات التعيين لاتاحة الفرصة أمام الوحدات المحلية كل على حدة فى إعداد هيكل الجهاز الإدارى الخاص بها مع توافر صلاحيات التعيين والنقل والفصل والترقية بعيداً عن التدخل المركزي (1).

المحور الثانى : هيكلة نظام الحوافز والمكافآت لإتاحة الفرصة أمام الوحدات المحلية حسب ظروف وطبيعة عمل كل منها لتحديد الدرجات المالية ومخصصاتها الأساسية والإضافية والوظيفية والترقية والحوافز وتوقيع الجزاءات بمختلف درجاتها وأشكالها .

المحور الثالث : ابتكار نظام يطور آليات الرقابة والمساءلة داخل الوحدات المحلية لتمكينها من إعداد نظم جيدة للإدارة وتقييم أداءها محليا مما يساعد السلطات المركزية والمجالس الشعبية المنتخبة على متابعة الأجهزة التنفيذية المحلية وتقويم أدائها فى حالة القصور فى تأدية المهام الوظيفية الجديدة

وهذه المحاور الثلاث السابقة تعنى قدرة أو سلطة إتخاذ القرار مع نقلها إلى مستويات أدنى فى السلم الإداري من أجل الاستجابة لإحتياجات القاعدة العريضة من المواطنين و تحسين مستوى الخدمة المقدمة من خلال إعادة توزيع السلطة و المسؤولية مع نقل سلطة التخطيط إلى المستوى المحلي و بذلك يتم التحول إلى اللامركزية الإدارية ، هذا فى الجانب المعنوي المكتبي .

- أما عن الجانب المادي أو الميداني فإنه يلزم إعادة النظر فى رسم الخريطة الإقليمية لمحافظة مصر لتفعيل دور الأقاليم التخطيطية فى تحقيق الاستقرار الإقليمي و التوظيف و العمالة و النص على إنشاء مجالس للتنمية الإقليمية تضم محافظات الأقاليم و هيئات المجالس الشعبية وممثلى الوزارات .

- كذلك لا بد من إعادة النظر فى الصلاحيات والاختصاصات المقررة للمحافظين لتعزيز قدرتهم على إدارة المرافق العامة وتأكيد مسؤوليتهم عن كافة الخدمات الفنية والإدارية التي تقدمها هذه المرافق للمنتفعين .

- أما عن العاصمة المصرية فإنه يلزمها تنظيم خاص لأنها مركز الحكومة والأجهزة الرسمية ومؤسسات التمويل وهذا يتطلب وجود إدارة متميزة لها وذلك مثل إنشاء مجلس أعلى للمحافظة (2) يضم رؤساء المصالح و الأجهزة والهيئات العامة والجامعات التي تقع فى نطاق المحافظة .

1 علي الصاوي - اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات) - مرجع سابق - ص 384 نقلا عن :  
Administrative Decentralization. The world Bank Institute. Accessible online at :

1,world bank,org/publicsector/decentralezation/admin.htm.

http://www

2 ويمكن تطبيق ذلك على بعض المحافظات الكبرى مثل الإسكندرية

- كما يجب حسم اختصاصات الهيئات العامة والمرافق القومية في نطاق كل محافظة أو إقليم وتبعية الأراضي داخل كردونات المدن لتكون جميعها تحت سيطرة المحافظ .
- أما بخصوص العلاقة بين المستويات المحلية المختلفة يمكن طرح بعض المقترحات التي تحدد هذه العلاقة أو تنميتها أو تعيد صياغتها مثل:

- 1- تجميع الوحدات الصغيرة خصوصاً القروية المتشابهة لتحقيق التوازن بين اعتبارات الديمقراطية المحلية والكفاءة الإدارية وذلك من خلال تحديد الحجم الأمثل للسكان حسب الوحدة المكانية والحجم الأمثل للخدمات المحلية<sup>(1)</sup>.
  - 2- إزالة التشوهات في خريطة الوحدات المحلية والقضاء على التداخل بين مستوى المركز والمدينة لتصبح وحدات الإدارة المحلية في ثلاثة مستويات فقط هم : المحافظة أو المدينة والحي أو القرية .
  - 3- تفعيل الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية بحيث يتم إقامتها وفق الأنشطة التي تمارسها كل وحدة وتحدد العلاقة بين الوزارات والمديريات من الناحية الفنية والإدارية.
  - 4- تحديد اختصاصات كل مستوى محلي بصورة دقيقة وواضحة ليسهل تفعيل المساءلة والتقييم للقيادات المحلية مع القضاء على أساليب ضياع وتشتيت المسؤولية مع الحد من تدخل الحكومة المركزية.
  - 5- التوزيع العادل للموارد والإمكانيات بين الكيانات المختلفة من مدينة أو حي أو مركز أو قرية مع ضمان الاستقلال الكامل لكل كيان تنظيمي يضم وحدة محلية معينة .
- أما عن الرؤساء والعاملين في الأجهزة الإدارية داخل الوحدات المحلية فلا بد أن يتحقق لهم ما يلي:
- 1- تدريب الكوادر وتوفير الإمكانيات بالمحليات من خلال برامج تهدف إلى التغلب على مشكلات العمل الميدانية على مستوى كل محافظة أو إقليم مع تنمية مهارات وقدرات العاملين في الوحدات المحلية<sup>(2)</sup>.
  - 2- تحديد احتياجات المحليات من الوظائف والقوى العاملة بدقة .
  - 3- تعديل اللوائح المالية الخاصة بالأجور والمرتبات والحوافز والبدلات<sup>(3)</sup>.
  - 4- تبنى أساليب حديثة ومتطورة عند وضع البرامج الخاصة بالتدريب بحيث لا تكون معدة سلفاً وإنما تتوافق مع احتياجات المتدربين الفعلية توفيراً للوقت والجهد والمال في وقت واحد مع ضرورة تقييم أداء هذه البرامج ونتائجها بعد كل دورة وأخيراً الاهتمام بالتدريب التحويلي في الجهات التي تعاني من وجود فائض فيها.
  - 5- تعميم وتطوير مكاتب ومراكز خدمة المواطنين داخل دواوين الوحدات المحلية بكل مستوياتها.

1 علي الصاوي - اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص 259  
 2 علي الصاوي - اللامركزية في مصر ( الفرص والتحديات ) - مرجع سابق - ص 464:465  
 3 علي الحبيبي - الإدارة العامة - مكتبة عين شمس - كلية التجارة وإدارة الأعمال - جامعة حلوان - 1992 - ص 412

6- إعادة النظر في تصنيف وتبويب وتجميع الخدمات والأعمال التي يحتاجها المواطن أو طالب الخدمة من هذه الوحدات بمختلف مستوياتها مع تطوير النماذج المعدة لطلب الخدمة في صورة استمارة متطورة لطلب هذه الخدمات .

7- توعية العاملين بالوحدات المحلية بأهمية ودور المشاركة الجماهيرية في التعاون مع الأجهزة الإدارية وتحمل المسؤولية مناصفةً بينهما .

#### رابعاً : الإصلاح المالي :

إن مستقبل تطبيق اللامركزية في المحافظات المصرية مرهون بمدى إتاحة الفرصة كاملة أمام الوحدات المحلية في تنمية مواردها المالية وهذا يتم بالمقترحات الآتية :

(1) إعطاء الوحدات المحلية الحق في الحصول على إيرادات مديريات الخدمات التي ستؤول إلى وحدات الإدارة المحلية عند تطبيق اللامركزية مثل التربية والتعليم والصحة والإسكان .

(2) التحديد الواضح للضرائب والرسوم التي تخص الحكومة المركزيه والتي تخص المحليات .

(3) منح الوحدات المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم ذات الطبيعة المحلية أو الإعفاء منها أو زيادة الرسوم المحلية كلما زادت الدخول أو زادت تكاليف أداء الخدمة أو ارتفعت الأسعار .

(4) منح الوحدات المحلية قدر من الحرية في إعداد وإعتماد موازنتها المحلية مع ادراجها ضمن الموازنة العامة للدولة مع قصر علاقة الموازنة العامة للدولة على الإعانات المقدمة للوحدات المحلية لمواجهة ما تفرضه سياسات الدولة من أعباء<sup>(1)</sup> .

(5) ترشيد الإنفاق في الوحدات المحلية مع مراعاة الدقة والموضوعية في القرارات المتعلقة بالإنفاق العام وخضوعها للمحاسبة وللمساءلة مع إعادة النظر في اللوائح والقوانين المنظمة لتحصيل واستخدام الأموال من مصادر التمويل .

(6) تطوير وتحديث وتدريب الكوادر الفنية والإدارية العاملة بالوحدات المحلية خصوصاً في الإدارات المالية وإدارات التحصيل لسد الفجوة بين التقديرات والمتحصلات الفعلية مع إحكام الرقابة على عمليات التحصيل .

(7) زيادة حصة الوحدات المحلية<sup>(2)</sup> من المقرر حالياً من الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين المتولدة في المحافظة وهو ما يتطلب تحديد القدرات المالية للمحليات ونسب المشاركة المالية ومستوى الإعانة المطلوبة من المستوى المركزي وكل ذلك يتم بإنشاء إدارات مالية داخل الوحدات المحلية التابعة لوزارة المالية في القرى الأم .

1 علي الصاوي - اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات) - مرجع سابق - ص ص 462:463، 258  
2 علا الحكيم - الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية - مرجع سابق - ص 185

- (8) الاستفادة من المخزون الراكد عن طريق استخدامه بمعرفة الوحدة المحلية ذاتها أو بمعرفة وحدات محلية أخرى أو التخلص منه بأحد أوجه التصرف مع تفعيل دور الهيئة العامة للخدمات الحكومية فى أعمال الرقابة على حركة المخزون داخل هذه الوحدات .
- (9) التنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة فى تمويل الاستثمار لزيادة مساهمتها فى المشروعات المحلية مثل بنك التنمية والائتمان الزراعى والبنوك العقارية وغيرها .
- (10) تخصيص جزء من موارد الهيئات الخاصة مثل هيئة قناة السويس وهيئة تنشيط السياحة والتي تستخدم مرافق المحافظة لصالح تنميتها وصيانتها .
- (11) إعطاء المحافظ حق المناولة فى الموازنة داخل الباب الواحد أو بين الأبواب المختلفة من خلال دورة الموازنة فقط مع إدخال مرحلة ثالثة فى دورة إعداد الموازنة يتضمن قيام المحليات بإبداء وتسجيل رأبها فى المناقشات وفقاً لمعايير يتم تقديمها وهذا يلزمه تعديل فى التوقيتات المختلفة الخاصة بدورة إعداد الموازنة .

#### وأخيراً يمكن دعم مصادر التمويل المحلى بالمقترحات الآتية :

- أ- إعادة تنظيم جميع الصناديق الخاصة<sup>(1)</sup> والحسابات المستقلة وتطوير لوائحها المالية والتنسيق والتكامل فيما بينها مع السماح للوحدات المحلية بإيداع جانب من أرصدها بالبنوك التجارية للاستفادة من عائدها الاستثمارى .
- ب- دراسة إمكانية تحويل الحسابات الخاصة إلى شركات متخصصة كل فى مجالها تتولى تنفيذ الأعمال الموكلة إليها مع قصر دور المحليات على الرقابة والتوجيه .
- ج - إضافة حصيلة التصرف فى الأراضى القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة والأراضى المتاخمة الصحراوية والمستصلحة الممتدة لمسافة 5 ك إلى الموارد المحلية مع تحديد نصيب المحافظة فى العائد من حصيلة بيع الأراضى المستصلحة خارج الزمام فى حدود 25 % طبقاً لقانون الإدارة المحلية .
- د- إعطاء المحليات حرية الإقتراض لتنفيذ مشروعاتها الاستثمارية بالتنسيق مع الخطة العامة للدولة و الموازنة مع إشراف البنك المركزى على أن تشترك البنوك التجارية و المتخصصة فى هذه المشروعات بناءً على دراسات الجدوى الإقتصادية بالمحليات وذلك للاستفادة من الاستثمار المباشر كشريك و ليس كمقترض يلتزم بسداد هذه القروض فضلاً عن تكلفة فوائدها الباهظة .
- هـ - الاستفادة الحقيقية من أعمال التطوع و أموال التبرع وجهود الأفراد و المؤسسات و الجمعيات ذات الصلة مع التنسيق الكامل مع المجالس المحلية من جهة و المجالس التنفيذية من جهة أخرى حتى

1 علا الحكيم - الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية - مرجع سابق - ص 77

لا يتكرر الصرف على النشاط من أكثر من جهة أو تتمتع منطقة دون منطقة بتعدد الخدمات مع حرمان جهات أخرى منها ويمكن دعم اللامركزية في جانبها المادي كالتالي :

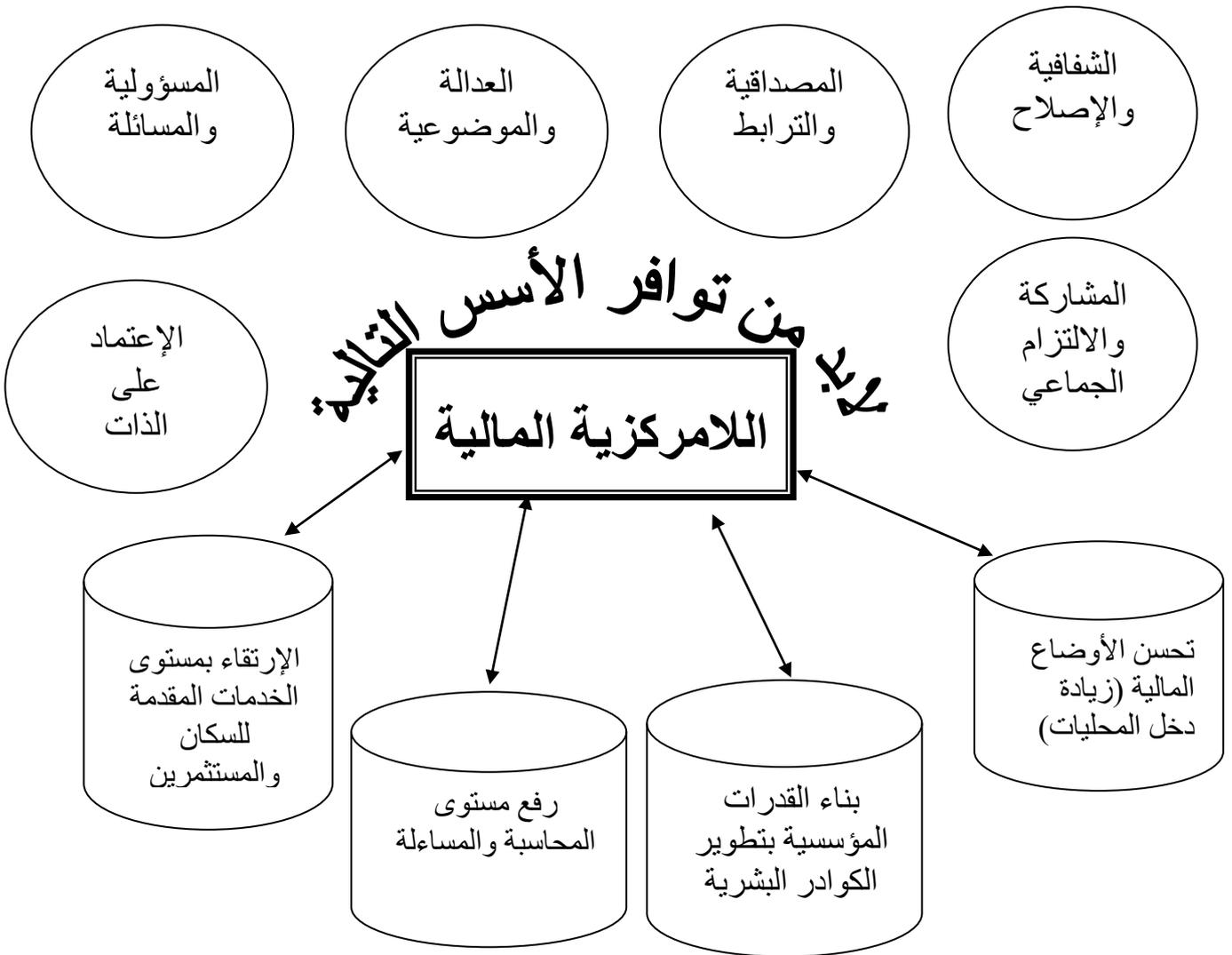
- 1- تحسن الأوضاع المالية (زيادة دخل المحليات).
- 2- بناء القدرات المؤسسية بتطوير الكوادر البشرية.
- 3- رفع مستوى المحاسبة والمساءلة .
- 4- الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين .

ويمكن تصور كيفية دعم اللامركزية المالية في جانبها المادي كآتي :

الاعتماد على الذات بجانب المشاركة والالتزام الجماعي في إطار من الشفافية والإصلاح مع المصداقية والتربط الى جانب العدالة والموضوعية مع تحديد المسؤولية والمساءلة كما هو واضح في

الشكل رقم (3)

هذا الشكل يبين كيفية دعم اللامركزية المالية في جانبها المادي (1)



إن نجاح المجتمع و الدولة فى اختيار الطريقة المثلى لتنمية المحليات بعد طول إهمال يبدأ من تحديد المشكلات ورسم السياسات مع استغلال المقومات التى تدفع إلى النجاح مع النظر إلى المستقبل بعين التفاؤل المبني على مقترحات علمية ومبينة على معطيات الواقع من خلال تجارب النجاح و الفشل . كل ذلك فى إطار من النزاهة و العدالة و الشفافية و إنكار الذات مع الإصرار على اللحاق بركب التكنولوجيا لأنها ستوفر الكثير من الوقت و المال و الجهد . واللامركزية رغم حداثة العمل بها فى بعض الدول إلا أن مؤشرات النجاح تبشر بالخير الكثير خصوصاً إذا رُوعى دور المرأة و الشباب و قطاعات المجتمع المختلفة بمستوياتها العلمية و الثقافية والمعيشية فى جميع أرجاء الوطن و الله من وراء القصد يسدد الخطى و يلهم الصواب.

## الفصل الثالث

الواقع التنموي الراهن في محافظة بني سويف وموقف

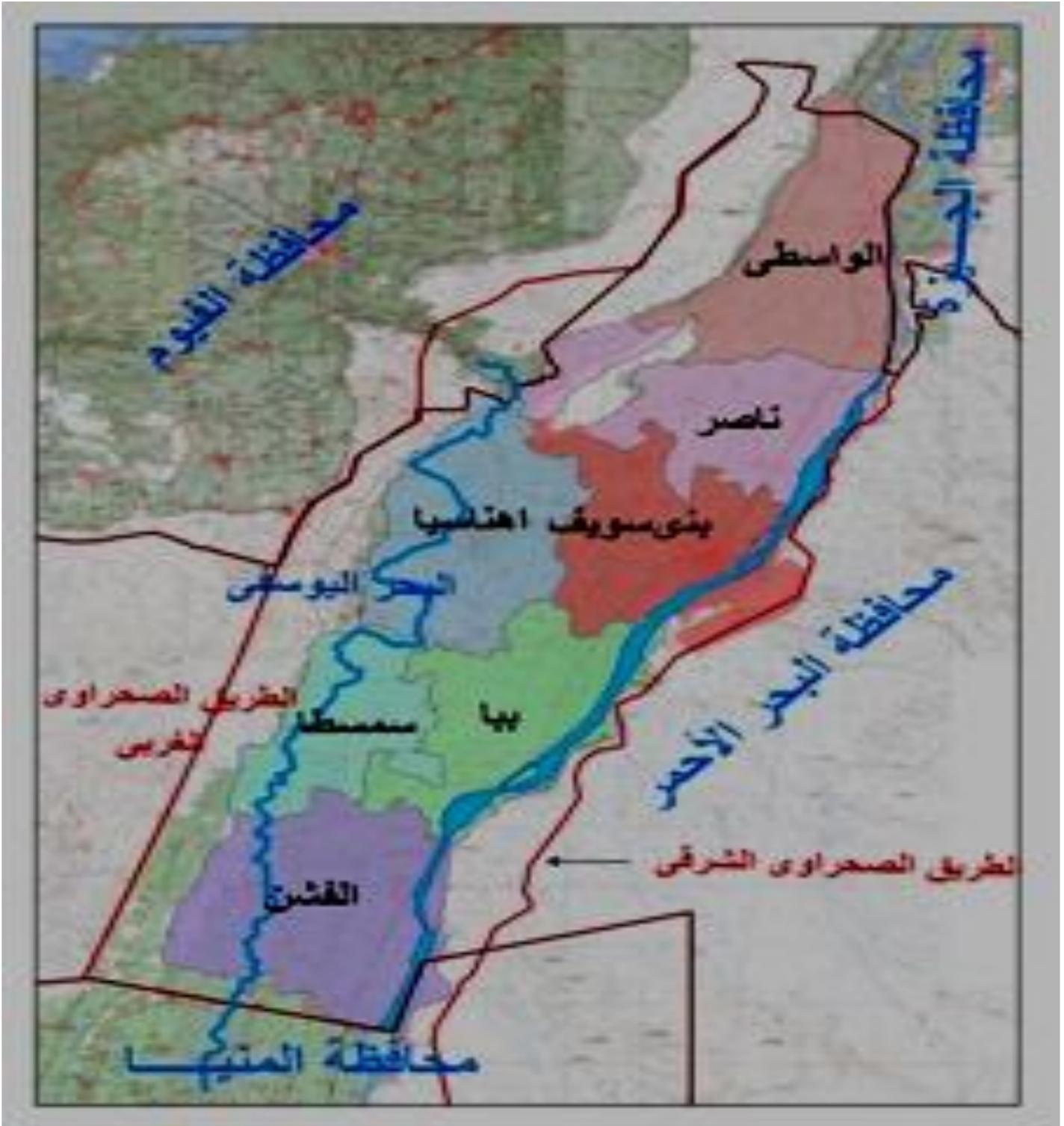
اللامركزية ( دراسة ميدانية )

المبحث الأول : محافظة بني سويف الموقع والمساحة والسكان والتقسيم الإداري والوضع الإقتصادي والاجتماعي الراهن .

المبحث الثاني : تقييم جهود التنمية الإقتصادية والاجتماعية في محافظة بني سويف خلال الفترة ( 1997 - 2014 ) مع اشارة لآثار تطبيق اللامركزية وأسس تطبيقها عمليا

المبحث الثالث : واقع وآفاق تطبيق اللامركزية في الواقع العملي (الدراسة الميدانية).

شكل رقم (4)  
الحدود الإدارية لمحافظة بني سويف



## الفصل الثالث

### الواقع التنموي الراهن في محافظة بنى سويف وموقف اللامركزية (دراسة ميدانية)

عاصرت بنى سويف جميع العصور والحضارات التي قامت على أرض مصر منذ عهد الفراعنة وحتى العصر الحديث ، مروراً بالعصر اليونانى والرومانى ، والقبطى ، والإسلامى .

هذا وتملك بنى سويف الكثير من الشواهد والآثار الدالة على عراقية تلك المنطقة من أرض مصر " لقد حبى الله سبحانه وتعالى محافظة بنى سويف بالعديد من الخيرات لأبنائها تتمثل فيما تملكه من موارد ومقومات للتنمية .

فهناك الأرض الممتدة المسطحة الفضاء ، والأرض الخصبة على ضفتى نهر النيل العظيم مورد المياه للحياة ، كما تضم مسطحاً صحراويّاً كبيراً كظهير للتوسع والامتداد ويزخر بالموارد التى تمثل مخزون للإنتاج والتشغيل والخير الوفير لأبناء بنى سويف".

يشمل الفصل الرابع من الدراسة ثلاثة مباحث ؛ توضح جوانب الواقع التنموي الراهن فى قطاعاته المختلفة حيث يعالج المبحث الأول موقع ومساحة بنى سويف وتقسيمها الإدارى والموارد البشرية وأهم السمات العامة ويعرض الواقع الإقتصادى بشئ من التفصيل وما يواجهه من مشاكل كأثار لغياب اللامركزية. حيث تحد المركزية الشديدة من حرية إنطلاق التنمية أو إنتظاراً للقرارات والأوامر والمشروعات الاستثمارية من العاصمة والتى عادةً لا تأتى وإن أنت فهى لا تكفى لتحقيق ما يهدف ويصبوا إليه أهل بنى سويف . يعرض هذا المبحث بعض ما تتعرض له قطاعات التنمية من مشاكل.

أما المبحث الثانى يعرض خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى محافظة بنى سويف 2014/1997 مع إشارة لأثار تطبيق اللامركزية ووضع الأسس العملية لتطبيق اللامركزية عملياً فى محافظة بنى سويف وهنا يطرح سؤالين هامين هما - هل هناك حاجة لتطبيق اللامركزية من عدمه ؟ - وما هى أهم جوانب التنمية المطلوبة وتستدعى تطبيق اللامركزية سواء فى جانب الخدمات أو الإنتاج ؟ ، والمبحث الثالث يشرح نتائج استطلاع الرأى لتحقيق جهود التنمية الحقيقية والفعالة لرفع مستوى معيشة أهل بنى سويف بل ويساعد على تحقيق التنمية القومية نظراً لما تملكه بنى سويف من موارد تتعدى فوائدها أهل بنى سويف لتؤثر فى تنمية إقليم شمال الصعيد بل ومصر وذلك من خلال اعتماد الدراسة على آليتين اثنتين وهما إجراء حوار نقاشى مع مجموعة من أعضاء المجالس الشعبية المحلية السابقين ومجموعة عشوائية من سكان بنى سويف ، وتصميم استمارة استبيان للقيادات العليا من المجالس التنفيذية ( الدراسة الميدانية ).

## المبحث الأول

## محافظة بني سويف الموقع والمساحة والسكان والتقسيم الإداري والوضع الإقتصادي والاجتماعي الراهن

مقدمه:

محافظة بني سويف محافظة متوسطة الحجم مقاساً بمعياري المساحة والسكان. تملك بني سويف رصيذاً جيداً من الأراضي الزراعية حيث يخرقها نهر النيل ، ويبشر بأفاق كبيرة للتنمية تساعد على جذب العديد من المشروعات الاستثمارية الزراعية والتصنيع الزراعي. كما تملك ظهيراً صحراوياً شرقاً وغرباً غنياً بالموارد الطبيعية ويمثل مورداً كبيراً للصناعات التعدينية والمعدنية.

هذا بالإضافة لما تملكه من مقاومات وموارد متاحة لوجود قطاع سياحة متعدد المقاصد من ثقافة ومؤتمرات وسفاري ..... وتشتهر بني سويف بكهف سنور وهو كهف ضخم في قلب الجبل يبعد عن مدينة بني سويف بحوالي 70 كم ، يبلغ عمق الكهف 17م ومسالكه صعوداً وهبوطاً من الألباستر النقي الشفاف ، بل يوجد في هذا الكهف في الركن الشرقي مجرى مائي منخفض يعتقد أنه وسيلة لتصريف المياه المتجمعة في الكهف وقد أُعتمد الكهف كمحمية<sup>(1)</sup> طبيعية عام 1997 وفيما يلي بعض السمات العامة لمحافظة بني سويف :

### 2- محافظة بني سويف / الموقع والمساحة :

تقع محافظة بني سويف في قلب خريطة مصر بين منطقتي الدلتا والصعيد ، وتمتد ذراعيها نحو ساحل البحر الأحمر والسويس من الشرق ، أما من الغرب فجارتها الفيوم ، ومن الجنوب محافظة المنيا ، ومن الشمال محافظة الجيزة.

بني سويف أحد محافظات إقليم شمال الصعيد – إقليم ربط شمال مصر بجنوبها والذي يضم المحافظات الثلاث الفيوم وبني سويف والمنيا ، وتمثل بني سويف القلب من إقليم شمال الصعيد. تبلغ مساحة محافظة بني سويف حوالي 11 ألف كم<sup>2</sup> (2.6مليون فدان) تمثل مساحة محافظة بني سويف 1.09% من إجمالي مساحة مصر (مليون كم<sup>2</sup>) وتمثل حوالي 22.2% من إجمالي مساحة إقليم شمال الصعيد وفيما يلي بعض السمات العامة لمحافظة بني سويف :

- تبلغ مساحة الحيز المأهول حوالي 12.5% من إجمالي المساحة ، أي أن هناك رصيذ من الأراضي الفضاء يمثل 87.5% (مكان خالي – مورد أرض للاستغلال الإقتصادي والعمراني في المستقبل) هذا ويُستغل 85% من الحيز المأهول في الزراعة ، وتشغل جميع الأنشطة الأخرى والخدمات 15% فقط وهي دلالة واضحة على بدائية التنمية .
- تبلغ المساحة المزروعة (داخل وخارج الزمام) 277.3 الف فدان عام 2006، ويبلغ متوسط نصيب الفرد 0.12 فدان .

1 عدلي حسين – شريف بهاء الدين – إيرينا سبرنجويل - اكتشف بني سويف – البرنامج المصري للتربية البيئية والتواصل مع المجتمع المحلي – محافظة بني سويف – يوليو 2008- ص 30

- الزراعة في بني سويف تقوم على الاستثمار الخاص الفردي غالبا ، وينخفض متوسط حجم الحيازة الزراعية ليصل الى 1.3 فدان/ حيازة وهي مساحة صغيرة مما يوضح تفتت الحيازات الزراعية وأثره على الإنتاج والإنتاجية .
- تمثل الزراعة حوالي 45.6% من إجمالي هيكل إقتصاد بني سويف ، وتمثل الصناعة نسبة صغيرة جدا تبلغ 5.5% وهو ما يوضح ضعف هيكل الإقتصاد المحلي في ضوء التنمية الحالية.
- أكبر مراكز بني سويف سكانا<sup>(1)</sup> مركز بني سويف يليه مركز الوسطى وأصغر المراكز مركز سمسطا .

## 2- الموارد البشرية سكان بني سويف :

بلغ عدد سكان بني سويف (2200000) "مليونان ومأتي ألف نسمة " حسب بيانات التعداد العام للسكان لعام 2006 وقد زاد هذا العدد ليبلغ 2617405 نسمة في 2012/1/1 منهم 1332890 ذكور و 1284515 إناث ، ويتضح مما سبق أن عدد سكان المحافظة التقديري في 2012/1/1 قد زاد بعدد 417405 تمثل نسبة 18.9% .

### جدول رقم (1)

#### عدد سكان مراكز محافظة بني سويف 2012

المراكز	بني سويف	الوسطى	ناصر	إهناسيا	بيا	سمسطا	الفشن	المجموع
عدد السكان	572318	414827	315226	326961	375028	228383	384662	2617405
النسبة %	21.9	15.9	12	12.5	14.3	8.7	14.7	%100

ومن تحليل البيانات الصادرة من مركز معلومات ودعم القرار بالمحافظة في 2012/1/1 تبين أن عدد سكان القطاع الحضري 637500 بنسبة 24.3% بينما يبلغ عدد سكان القطاع الريفي 1979905 بنسبة 75.7% وكذلك يبلغ معدل الزيادة الطبيعية 28.42 نسمة في الألف ويبلغ معدل المواليد 83.81 نسمة في الألف ويبلغ معدل الوفيات 5.39 نسمة في الألف<sup>(2)</sup>.

#### 1/2/4 قطاع التعليم في محافظة بني سويف :

<sup>1</sup> مركز معلومات ودعم القرار – محافظة بني سويف - اصدار 2012  
<sup>2</sup> مركز معلومات ودعم القرار – مرجع سابق - اصدار 2012

يوجد في محافظة بني سويف جميع مراحل التعليم رغم أن الأمية مازالت تعصف بنسبة كبيرة من سكان بني سويف حيث تبلغ نسبة السكان الأميين في فئة السن 10 سنوات فأكثر 40.5% وهي نسبة مرتفعة وفيما يلي توضح الدراسة حجم قطاع التعليم .  
 أولاً: التعليم العام التابع لوزارة التربية والتعليم: (1)

## جدول رقم (2)

### قطاع التعليم في محافظة بني سويف 2012

المرحلة	عدد المدارس	عدد الفصول	عدد التلاميذ	كثافة الفصل	عدد المدرسين	نصيب المدرس من التلاميذ
رياض الأطفال	360	842	35899	43	1738	21
التعليم الابتدائي	636	7579	321061	42	13690	23
التعليم الإعدادي	332	3257	141039	43	6620	21
التعليم الثانوي العام	60	822	29697	36	3755	8
التعليم الثانوي الصناعي	24	921	34767	38	3355	10
التعليم الثانوي التجاري	14	436	16321	37	1070	15
التعليم الثانوي الزراعي	6	244	8699	36	580	15

ومن قراءة أرقام الجدول السابق يتضح مدى موافقة كثافة الفصل للمعدلات التربوية وكذلك نصيب كل مدرس من التلاميذ مما يستدعي أن تكون النتائج الخاصة بالنجاح ومستوى التعليم بين التلاميذ جيدة وممتازة .

ثانيا : التعليم الأزهرى : (1)

جدول رقم (3)

قطاع التعليم الأزهرى في محافظة بني سويف 2012

المرحلة	عدد المعاهد	عدد الفصول	عدد التلاميذ	كثافة الفصل	عدد المدرسين	نصيب المدرس من التلاميذ
رياض الأطفال	5	13	480	37	10	48
التعليم الابتدائي	101	924	35579	39	1517	23
التعليم الإعدادي	91	375	12916	34	804	16
التعليم الثانوي	50	253	7442	29	626	12

من قراءة الجدول السابق يتضح مدى حاجة معاهد رياض الأطفال للدعم البشري ؛ حيث يظهر ارتفاع معدل نصيب المدرس إلى 48 تلميذا وهو ما يخالف المعدلات التربوية.  
ثالثاً: التعليم العالى والمعاهد العليا والجامعات الخاصة(2) :

جدول رقم (4)

التعليم العالى والمعاهد العليا والجامعات الخاصة في محافظة بني سويف 2012

البيان	عدد الطلاب	عدد المدرسين	نصيب كل مدرس من الطلاب
التعليم العالى	33095	1676	20
المعاهد العليا وجامعات الأزهر	8025	217	37
الجامعات الخاصة	2566	155	16

ويضم التعليم العالى والجامعي ببني سويف كليات الحقوق والتجارة والآداب والتربية والعلوم والطب البيطري والبشري والتمريض والصيدلة والهندسة والتعليم الصناعي والتربية الرياضية ، وهذه الكليات تابعة لجامعة بني سويف ، وتتمثل المعاهد في المعهد الفني التجاري والتمريض والفني الصحي والجامعة العمالية وكلية الدراسات الإنسانية التابعة لجامعة الأزهر ، كما تضم جامعة النهضة الخاصة كليات طب وفم الأسنان والصيدلة والتسويق وإدارة الأعمال والإعلام والعلاقات الخاصة وعلوم الحاسب.

2/2/4 القطاع الصحى بمحافظة بني سويف :

أولاً: مستشفيات ومؤسسات تابعة لوزارة الصحة : (1)

1 مركز معلومات ودعم القرار – مرجع سابق - اصدار 2012  
2 مركز معلومات ودعم القرار – مرجع سابق - اصدار 2012

جدول رقم (5)

عدد مستشفيات ومؤسسات تابعة لوزارة الصحة في محافظة بني سويف 2012

مركز إسعاف	عدد أسرة	عدد	مكاتب الصحة	عدد الأسرة	مستشفى تخصصي	عيادات متفلة	عدد الأسرة	مركز طبي حضري	عدد الأسرة	وحدة طب الأسرة	عدد الأسرة	مركز طب الأسرة	عدد الأسرة	مستشفى عام مركزي	البيان
	47	26	-	-	-	24	-	-	-	99	223	15	-	-	ريف
	27	11	9	513	4	-	-	5	-	-	-	-	984	7	حضر
	74	37	9	513	4	24	-	5	-	99	223	15	984	7	جملة

ثانيا : مستشفيات ومؤسسات تابعة لجهات أخرى: (2)

يوجد عدد واحد مستشفى جامعي بالمحافظة يضم 420 سرير .

ثالثا: مستشفيات ومؤسسات علاجية وعيادات تابعة للقطاع الخاص :

جدول رقم (6)

عدد مستشفيات ومؤسسات علاجية وعيادات تابعة للقطاع الخاص في محافظة بني سويف 2012

مستوصف علاجي	عيادة خاصة	مستشفى خاص		البيان
		عدد الأسرة	عدد	
عدد				
-		-	-	ريف
103		327	11	حضر
103	817	327	11	إجمالي

ومن قراءة البيانات السابقة الخاصة بالمستشفيات العامة والتخصصية والخاصة نجد أنها متمركزة في الحضر فقط ولا توجد أي مستشفى في الريف ، هذا يدل على مركزية القطاع الصحي في محافظة بني سويف مما يعطي مؤشرا على حرمان القطاع الريفي من هذه الخدمات مما يستوجب معه تطبيق اللامركزية في هذا القطاع الصحي ليعطي خدمات صحية في كافة أنحاء المحافظة.

رابعا : الخدمات الصحية في المستشفيات التابعة لوزارة الصحة : (3)

جدول رقم (7)

1 مركز معلومات ودعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012  
2 مركز معلومات ودعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012  
1 مركز معلومات ودعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012

الخدمات الصحية في المستشفيات التابعة لوزارة الصحة بمحافظة بني سويف 2012

نصيب سيارات الإسعاف من السكان نسمة / سيارة	عدد سيارات الإسعاف	نصيب السكان من الأسرة نسمة /سرير	عدا الأسرة العلاجية	عدد الصيدالنة		نصيب السكان من أطباء الأسنان نسمة / طبيب	عدد الأطباء الأسنان القائمين بالعمل		نصيب السكان من هيئة التمريض نسمة / ممرضة	عدد هيئة التمريض القائمين بالعمل	نصيب السكان من الأطباء نسمة /طبيب	عدد الأطباء البشريين القائمين بالعمل		تعداد السكان في 2012/1/1	البيان	إجمالي المحافظة
				إناث	ذكور		إناث	ذكور				إناث	ذكور			
23611	27	398	1602	192	29	11591	28	27	310	2057	677	385	556	637500	حضر	
42126	47	6827	290	121	55	17217	52	63	1516	1306	8761	94	132	1979905	ريف	
65737	74	7225	1892	313	84	28808	80	90	1826	3363	9438	479	688	2617405	إجمالي	

ومن قراءة وتحليل الجدول السابق يتضح العجز الشديد في عدد الأطباء البشريين حيث يوجد عدد واحد طبيب لكل 9438 نسمة على مستوى المحافظة حيث يبلغ معدل الأطباء في الحضر واحد طبيب لكل 677 نسمة بينما يبلغ معدل الأطباء في الريف واحد طبيب لكل 8761 نسمة وهذا يدل على المركزية الشديدة في عدد الأطباء الذين يعالجون المرضى في الحضر عنه في الريف وكذلك العجز الواضح في عدد أعضاء هيئة التمريض حيث يوجد عدد واحد ممرض لكل 1826 نسمة على مستوى المحافظة وكذلك يوجد العجز الأشد وضوحا في عدد أطباء الأسنان وجراحة الفم حيث يوجد عدد واحد طبيب أسنان لكل 28808 نسمة على مستوى المحافظة بمعدل واحد طبيب لكل 11591 نسمة في الحضر ومعدل واحد طبيب لكل 17217 في الريف وكذلك هناك عجز في عدد الصيدالنة حيث يوجد عدد 397 صيدلي لجميع سكان المحافظة البالغ عددهم 2617405 وكذلك العجز الصارخ في عدد الأسرة حيث يوجد عدد واحد سرير لكل 7225 نسمة كما يوجد عجز في عدد سيارات خدمة الإسعاف حيث يبلغ عدد السيارات على مستوى المحافظة 74 سيارة بمعدل عدد واحد سيارة إسعاف لكل 65737 نسمة وهذا يدل على المركزية الشديدة في أداء الخدمات الصحية في قطاع الحضر عنه في قطاع الريف مما يستوجب معه تطبيق اللامركزية في هذا المجال.

### 3- التقسيم الإداري لمحافظة بني سويف :

وتقسم محافظة بني سويف إداريا إلى سبعة مراكز تشمل مدنا وقرى رئيسية والعديد من العزب

والنجوع .

يوضحها الجدول التالي:(1)

جدول رقم (8)

التقسيم الإداري لمحافظة بني سويف 2012

م	المركز	الوحدات المحلية		القرى والتابع	العزب والنجوع
		المدن	القرى		
1	بني سويف	1	7	34	122
2	الواسطى	1	6	32	148
3	ناصر	1	5	20	86
4	إهناسيا	1	5	36	160
5	ببا	1	6	46	101
6	سمسطا	1	4	21	59
7	الفشن	1	6	33	184
	المجموع	7	39	222	860

يوجد ملحق رقم (3) يحتوي على كافة أسماء القرى الرئيسية والعزب والنجوع والخريطة التالية توضح المراكز التابعة للوحدات المحلية بمحافظة بني سويف :

شكل رقم (5)

التقسيم الإداري لمحافظة بني سويف 2012



4- الوضع الاجتماعي والإقتصادي الراهن لحالة التنمية في محافظة بني سويف:

تحليل الوضع الاجتماعي والإقتصادي الراهن لحالة التنمية في محافظة بني سويف يعد ركيزة أساسية لوضع أي خطة لتطبيق اللامركزية ، بحيث يضمن لها النجاح عند التنفيذ ، و يتم التعرف على الوضع الراهن عن طريق التعرف على الموارد المتاحة وإمكانية استخدامها بمعرفة المسؤولين التنفيذيين القائمين عليها في أجهزة الإدارة لتوفر الخبرات والمعلومات لديهم.

1/4/4 الوضع الاجتماعي الراهن :

أولاً: مستوى التشغيل والبطالة:<sup>(1)</sup>

أ) مستوى التشغيل : تبلغ قوة العمل (15 سنة فأكثر) في محافظة بني سويف 37.8% من إجمالي عدد السكان وذلك في عام 2007 وفقا لتقرير التنمية البشرية الصادر في عام 2010 وقد بلغت نسبة الاناث في قوة العمل (15 سنة فأكثر) 33.7% وعند توزيع النسبة المئوية لقوة العمل على القطاعات المختلفة يظهر الآتي:

- النسبة المئوية في قطاع الزراعة 55.1%

- النسبة المئوية في قطاع الصناعة 15.6%

- النسبة المئوية في قطاع الخدمات 12.6%

- النسبة المئوية في القطاع الحكومي وقطاع الأعمال (15 سنة فأكثر) 16.7% في حين تبلغ نسبة الإناث منهم 11.2% .

ب) مستوى البطالة : يقدر معدل البطالة من إجمالي قوة العمل على مستوى المحافظة بنحو 3.3% في عام 2007 وبمقارنته بنسبة عام 2003 والتي بلغت 7.9% يلاحظ مدى التحسن النسبي الذي حدث في مجال التشغيل للموارد البشرية بالمحافظة ، وقد بلغ معدل البطالة في الحضر نسبة 11.4% في عام 2007 بينما بلغت النسبة 1.4% في الريف وهذا يدل على ارتفاع نسبة البطالة في الحضر عنها في الريف نظرا لاشتغال الأفراد بالنشاط الزراعي في الريف ويفسر البعض هذه النسبة بأنها بطالة مقنعة وموسمية وليست مستمرة ودائمة طوال العام وقد ساهم القطاع الصناعي في استيعاب جزء كبير من البطالة خاصة في مدن المحافظة مما كان له أكبر الأثر في تخفيض نسبة البطالة .

ج) مستوى الدخل والفقير : يبلغ متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي<sup>(2)</sup> الإجمالي في محافظة بني سويف طبقا لما ورد بتقرير التنمية البشرية الصادر في عام 2010 ما قيمته 8857.4 في حين بلغ نسبة إجمالي الفقراء في عام 2009/2008 حوالي 41.5% من إجمالي سكان المحافظة البالغ 2.2 مليون نسمة ، كما يبلغ نسبة إجمالي الفقراء المدقعين (الفقر المدقع) في عام 2009/2008 حوالي 11.5% من

1 تقرير التنمية البشرية في مصر - البرنامج الإجمالي للأمم المتحدة - معهد التخطيط القومي -2010- ص 279  
2 تقرير التنمية البشرية في مصر - البرنامج الإجمالي للأمم المتحدة - معهد التخطيط القومي -2010- ص 281

إجمالي سكان المحافظة في حين تبلغ نسبة أجور الأسر الفقيرة من إجمالي الأجور 2009/2008 حوالي 33.1% كما تبلغ نسبة أجور الأسر الفقيرة من دخولهم عام 2009/2008 حوالي 44.8% ويترتب على الفقر انتشار الأمية والجهل والمرض وهي مشكلات تعتبر أمراض متوطنة تحتاج لدفعة قوية للتخلص منها الى الأبد فهي قد تصبح أوبئة ، هذا وينتج ذلك من عدم وصول الخدمات العامة للعديد من المواطنين والأماكن في المحافظة أو عدم كفايتها نظرا لمركزية الخدمة وعدم توزيعها بالتوازي بين الريف والحضر أو القرية والمدينة ، إن حل هذه المشاكل يمكن أن يتم بدرجة أسرع وبشكل أفضل في حالة تطبيق اللامركزية وعدم الانتظار للجهود القومية التي ينتظرها المسؤولون من العاصمة.

2/4/4 الوضع الإقتصادي الراهن : لابد من تحليل الوضع الإقتصادي الراهن والتعرف على الإمكانيات المتاحة<sup>(1)</sup> لمحافظة بني سويف حيث تعاني محافظة بني سويف من العديد من التحديات الاقتصادية حيث تصنف في المراكز الأخيرة ضمن خمس محافظات من حيث متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(2)</sup> وهي الفيوم – أسيوط – المنيا – بني سويف – سوهاج وعند النظر في خريطة الفقر في محافظة بني سويف يتضح الآتي:

#### جدول رقم (9)

##### القرى الأكثر فقراً في محافظة بني سويف 2012

المحافظة	عدد القرى الأكثر فقراً	عدد السكان	عدد الفقراء	عدد الأسر	عدد الأسر الفقيرة
بني سويف	13	86807	31162	15542	5584

كما أن مدينتي بني سويف وناصر تحتلان المتوسط الأعلى من نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بالمقارنة بباقي مدن المحافظة<sup>(3)</sup> .

إن محافظة بني سويف محرومة تنمويا عندما تقارن نفسها بجارتها الشمالية الجيزة أو جارتها الجنوبية المنيا<sup>(4)</sup> ، حيث لا يوجد بها سوى مصنع واحد للاسمنت فقط على الرغم من توفر جميع مقومات ومجالات الاستثمار فيها ويتحدث سكان محافظة بني سويف على أنفسهم عندما يقارنوا وضع التنمية في محافظتهم مع جيرانهم من سكان الشمال أو الجنوب قائلين إن طائر التنمية حلق من الجيزة إلى المنيا مباشرة ولم يستطع النزول في بني سويف وأياً كانت الأسباب لهذا الظلم التنموي فلا بد من التفاؤل والأمل في المستقبل لتحقيق الخير والنماء لهذه المحافظة المحرومة<sup>(5)</sup> .

1 سعد علام – التخطيط للتنمية – معهد التخطيط القومي - 2010

2 الناتج المحلي الاجمالي : هو مقياس لتحديد ومقارنة الاداء الاقتصادي للدول أو للمحافظات ويتم حساب الناتج المحلي الاجمالي عن طريق تحديد قيمة كافة السلع والخدمات التي تنتجها المحافظة أو الدولة في عام واحد ثم يتم قسمتها على عدد سكان تلك المحافظة أو الدولة.

3 وزارة التنمية الاقتصادية : المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر يونيو 2009

4 عدلي حسين – شريف بهاء الدين – إيرينا سيرنجويل - اكتشاف بني سويف – البرنامج المصري للتربية البيئية والتواصل مع المجتمع المحلي – محافظة بني سويف – يوليو 2008- ص 15

5 ابراهيم محرم – تقارير التنمية البشرية للمحافظات المصرية – محافظة بني سويف – 2005- ص 93

#### 5/4 آفاق التنمية في محافظة بني سويف:

تتمتع محافظة بني سويف بالعديد من الفرص الاستثمارية التي تحقق التنمية الشاملة للمحافظة منها :  
1/5/4 في مجال الزراعة :

حيث يوجد ما يقرب من 170 ألف فدان أراضي صالحة للزراعة تحتاج للاستثمار في مجال التوسع الأفقي الزراعي وتعتبر الزراعة في محافظة بني سويف المصدر الرئيسي لدخل غالبية السكان وتبلغ المساحة المنزرعة حوالي 267.5 ألف فدان , كما تبلغ المساحة المأهولة والمنافع حوالي 54 ألف فدان من جملة المساحة الكلية للمحافظة والتي تبلغ 2.2 مليون فدان كما تسعى المحافظة حالياً لإضافة 169 ألف فدان ضمن خطة الدولة لفرص الاستصلاح والاستزراع حتى عام 2017 م , وتمتد أراضي محافظة بني سويف من الجنوب الى الشمال على نهر النيل لمسافة تبلغ نحو 155 كيلو متر تتميز بإتساع نسبي لكل من مجرى النهر والوادي كما يتسع الوادي بدرجات متفاوتة ليلبغ اتساعه في المتوسط نحو تسعة كيلومترات والغالبية العظمى من أراضي الوادي الزراعية تقع في الجهة الغربية من النهر وذلك لأن الضفة الشرقية للنهر تحاصرها مباشرة مرتفعات الصحراء الشرقية بينما تنبسط الأراضي المنخفضة في الجهة الغربية لتشكل وادياً زراعياً خصباً يتسع نطاقه ما بين مجرى النهر وما بين فرعه القديم المعروف حالياً ببحر يوسف والذي يسير موازياً للمجرى الرئيسي متاخماً للمرتفعات الصحراوية الغربية والتي تشكل الحدود الغربية لذلك الوادي كما تجرى ترعة الإبراهيمية متخلله ذلك الوادي طولياً وتتفرع عنها وعن بحر يوسف مجموعة من الترع العرضية التي تشكل في مجموعها منظومة الري التي تخدم أقدم وأهم الأنشطة الاقتصادية في المحافظة وهو النشاط الزراعي<sup>(1)</sup> .

إن التوسع الزراعي الأفقي عرضياً في بني سويف هو الأمل الذي يمكن بلوغه بصورة أسرع ويؤيد ذلك أن السنوات القليلة الماضية شهدت مد شريانيين هامين للتنمية : - الشريان الأول هو طريق الصعيد شرق النيل من الكريمات بجنوب الجيزة الى المنيا مروراً بمحافظة بني سويف والشريان الثاني هو الطريق الغربي الموازي له غرب النيل من جنوب الجيزة مروراً بمحافظة بني سويف وقد وصل الى محافظة أسيوط .

وعندما تتبنى المحافظة إنشاء عدة طرق موازية ومتقاطعة عرضياً تربط بين هذين الشريانيين فسوف تتكامل منظومة شرايين التنمية الأساسية لتنتقل بعدها التنمية الزراعية الأفقية لتضيف آلاف الأقدنة من الاراضي الزراعية الجديدة التي تستوعب آلاف من شباب مصر الباحث عن فرص عمل .

وكذلك لا بد أن يتم تطوير وتحديث قطاع الزراعة لأنه يمثل عصب الاقتصاد في المحافظة ونقله من الطرق التقليدية في أساليبه ونمطه المحصولي الى افاق حديثة تشمل المجال المؤسسي الذي يخدم

1 ابراهيم محرم – تقارير التنمية البشرية للمحافظات المصرية – محافظة بني سويف -2005- ص1

المزارعين والإهتمام بالخدمات الإرشادية والتسويقية مع التوسع فى الحاصلات ذات الدخل الأعلى مثل النباتات العطرية والطبية التى تتميز بها المحافظة كما تهئ مجالاً واسعاً للعديد من الأنشطة التى ترتبط بها وخاصة الصناعة أو تقوم على بعض منتجاتها ومن بينها أنشطة تجارة المستلزمات الزراعية وتصنيع وتسويق المنتجات الزراعية.

2/5/4 فى مجال الصناعة والتعدين :

تعتبر محافظة بنى سويف من المحافظات المصرية التى تتمتع بثروات معدنية وخامات مختلفة الى جانب آبار البترول الواعدة فى مركز إهناسيا وهذه الإمكانيات تستطيع أن تقدم لابنائها وياقى المحافظات المجاورة فرصاً صناعية وتعدينية واعدة نظراً لتوفر المواد الخام مثل الألباستر والجبس والسِن والرخام والرمل والزلط وتوفير الطاقة وشبكة الطرق والموقع المتميز فى قلب خريطة مصر وقربها من الموانى والمطارات وتوفير الظهير الصحراوى شرقاً وغرباً كل ذلك سيفتح أفقاً للتنمية الشاملة<sup>(1)</sup> فى مجال الصناعة والطاقة والتعدين بالمحافظة وقد استدعى ذلك قيام المحافظة بتحديد ثمانية مناطق صناعية<sup>(2)</sup> هى:

1- ست مناطق صناعية تُمنح الأراضى فيها بالمجان وفقاً للقرار الجمهورى رقم 370 لسنة 2004م وهم عبارة عن :

- منطقة بياض العرب الصناعية
- منطقة كوم أبو راضى الصناعية
- أربع مناطق صناعية ثقيلة أو ملوثة للبيئة

2- اثنتين منطقة صناعية تابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تمنح الأراضى فيها بمقابل 50جنيه للمتر المربع وهما عبارة عن :

- منطقة الصناعات الخفيفة .
- منطقة الصناعات المتوسطة .

فضلاً عن وجود مناطق عديده مثل جزيرة أبوصالح والعلامة وبياض العرب والهيبة وحمرة شيبون والكريمات تمثل مصادر جيدة للاستثمار والتنمية للقطاعات المختلفة حكومية وخاصة فى ظل التطبيق العملى للامركزية فى محافظة بنى سويف كما تفتح أفقاً وفرصاً للاستثمار على سبيل المثال لا الحصر:

- أ- صناعة مواد البناء مثل الطوب الطفلى والبلاط والموزايكو .
- ب-صناعة الأسمنت .

1 ابراهيم محرم – تقارير التنمية البشرية للمحافظات المصرية – محافظة بنى سويف -2005- ص5  
2 محافظة بنى سويف : الاستثمار والتنمية فى محافظة بنى سويف – مكتب خدمة المستثمرين بالمحافظة البريد الالكترونى Email: inf bin2007@yahoo.com  
موقع الاستثمار www.benisuef-invest.gov.eg

ج- صناعة الصبات الخرسانية سابقة التجهيز .

د- الصناعات الفخارية .

هـ- صناعة الورق وأقلام الرصاص .

و- الصناعات القائمة على الرخام الألباستر مثل البلاط والتحف وأغراض الزينة والديكور وواجهات المباني .

ز- صناعة الجبس بأغراضه المختلفة .

ح- الصناعات القائمة على السن الطبيعي .

ط- الصناعات القائمة على الرمال مثل : الزجاج والبللور وهذه الصناعات تفتح المزيد من آفاق الاستثمار وتوفر الكثير من فرص العمل للشباب مما ينتج عنه زيادة دخل المواطن وترفع مستوى معيشته .

3/5/4 في مجال قطاع السياحة :

رغم وجود كم كبير من موارد ومقومات السياحة في بنى سويف , إلا أن الإنتاج السياحي قليل مُقاساً بعدد السائحين أو الليالي السياحية أو الإنفاق السياحي.

هذا وتمثل السياحة في بنية هيكل اقتصاد بنى سويف نسبة بسيطة تبلغ 1.47 % من إجمالي بنية هيكل اقتصاد المحافظة مُقاساً بعدد المشتغلين 15 سنة فأكثر عام 2006.

لقد حققت بنى سويف 2.1 ألف ليلة سياحية عام 2006 , حيث يبلغ عدد الغرف السياحية حوالى 250 غرفة فقط , تحتاج بنى سويف لدفعة قوية في الخدمات السياحية والبنية الأساسية من فنادق درجات مختلفة ومطاعم وكافيتيريا واستراحات ومطار , وإمكانيات إضاءة وعرض وإرشاد بالمواقع المختلفة , بنى سويف سياحياً هي عاصمة الدولة المصرية في عهد الأسرتين الفرعونيتين التاسعة والعاشرة. إهناسيا كانت من أقدم المدن المقدسة على أرض وادى النيل بل كانت حاضرة ملوك الوجه القبلى قبل توحيد القطرين فى عصر الملك مينا , لقد كانت إهناسيا من أجمل المدن المصرية فى عهد الإغريق.

هذا ومن أهم آثار بنى سويف منطقة آثار ميدوم (محبوب الإله أقدم إله الشمس , وهرم ميدوم الذى بنى فى الأسرة الثالثة بدأ بناؤه فى عهد الملك حوفي واكتمل بناؤه فى عهد الملك سنفرو مؤسس الأسرة الرابعة ووالد الملك خوفو.

الآثار الفرعونية العظيمة فى بنى سويف تشمل كذلك منطقة إهناسيا ومنطقة أبوصير ومنطقة آثار الحبية , ومنطقة آثار دشاسة وحبانة سدمنت الجبل , وهناك الآثار القبطية والإسلامية والمحميات الطبيعية ومتحف بنى سويف.

تقدم بنى سويف معظم أنواع السياحة وخاصة الفرعونية والنيلية والترفيهية والدينية والمؤتمرات , يوجد بمحافظة بنى سويف 6 فنادق وعدد 12 مطعم وكافيتريا.

4/5/4 في مجال قطاع التجارة :

قطاع التجارة الجملة والتجزئة يمثل نسبة 7.9 % من إجمالي بنية هيكل إقتصاد محافظة بنى سويف , مُقاساً بعدد السكان 15 سنة فأكثر (المشتغلين)، هذا ويبلغ حجم سوق الاستهلاك "الطلب على السلع والخدمات" 2291618 نسمة (مستهلك) عام 2006 , إرتفع الى 2410000 عام 2009 بزيادة قدرها 118382 هذا وينقسم سوق الاستهلاك إلى سوق الحضر (المدن) بنسبة 23 % مقابل 77 % سوق المناطق الريفية وكذلك ينقسم السوق حسب نوع السلع (الاحتياجات الأساسية) بين سوق الذكور بنسبة 51 % وسوق الإناث بنسبة 49 % وأكبر أسواق محافظة بنى سويف هو مركز بنى سويف حيث المدينة العاصمة والمدينة الجديدة , وقطاع الريف .

قطاع التجارة قطاع نشط نامى بمقياس الزيادة السكانية وإرتفاع نسبة التحضر , ويشير هيكل إقتصاد الإقليم إلى قوة قطاع التجارة مقارنة ببعض الأنشطة الإقتصادية الإنتاجية الأخرى مثل قطاع السياحة أو الكهرباء .

#### 5/5/4 في مجال قطاع التشييد والبناء :

قطاع التشييد والبناء قطاع قوي فى محافظة بنى سويف , وقد يرجع ذلك لما تملكه المحافظة من ثروة تعدينية كبيرة وخامات عالية مثل الرخام بأنواعه والألباستر والحجر الجيري ذو الجودة العالية , يمثل قطاع التشييد والبناء فى محافظة بنى سويف ما يقرب من 11 % من إجمالي بنية هيكل اقتصاد المحافظة وهى نسبة كبيرة تدل على قوة هذا القطاع فى خدمة ودفع التنمية فى القطاعات الأخرى مثل الإسكان (العقار), الأسواق , الطرق , الكباري , التعليم ....

#### 6/5/4 في مجال قطاعات الخدمات المختلفة :

قطاع الخدمات ينقسم إلى عدة قطاعات فرعية منها الخدمات الإنتاجية مثل الكهرباء والطرق , ومنها الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة , والخدمات الاجتماعية العامة الشخصية وخدمات الأسرة . تمثل الخدمات الإنتاجية والخدمية حوالى 27 % من بنية هيكل اقتصاد محافظة بنى سويف , منها قطاع التعليم والذى يمثل 8.17 % وقطاع الإدارة العامة المحلية والذى يمثل 8.51 % , أما الخدمات الإنتاجية مثل الكهرباء فهى ضعيفة فى بنى سويف حيث تمثل 0.72 % ويمثل قطاع الطرق 4.16 % , وتمثل الخدمات الاجتماعية والشخصية والأسرة 4.66 % , الخدمات فى بنى سويف خدمات ضعيفة بل متخلفة نسبياً بمفهوم أنها خدمات تقليدية غير مُحدثة تحتاج لتحديث وتطبيق الأسس التقنية الحديثه سواء الطرق أو الأساليب , وكذا الأجهزة الحديثه.

#### 6/4 مشاكل التنمية فى بنى سويف :

1- 1/6/4 مشاكل ومعوقات قطاع الزراعة:<sup>(1)</sup>

- الزراعة نشاط رئيسي في محافظة بنى سويف ولكنه يمكن أن يكون أكثر إنتاجاً وتأثيراً على الناتج المحلي الإجمالي لبنى سويف فى ظل اللامركزية حيث يعاني قطاع الزراعة من بعض المشاكل التى تعوق زيادة مساهمته فى تنمية محافظة بنى سويف ، أهم تلك المشاكل هى :
- التدهور النسبي فى خصوبة الأرض الزراعية ، هناك 42 % من الأراضي الزراعية من الدرجة الثالثة والرابعة يقل إنتاجها عن المتوسط العام لوحدة المساحة ويرجع هذا التدهور فى إنتاجها لسوء قطاع الصرف وتملح التربة ، القصور فى شبكة الصرف الزراعي سواء المكشوف أو المغطى ذات أثر كبير على إنخفاض الإنتاجية والإنتاج الزراعي.
  - صغر حجم المزرعة ، حيث يبلغ متوسط حجم المزرعة (الحيازة) 1.3 فدان وهو ما يعوق تحديث الزراعة واستخدام التقنيات الحديثة والتجميع الزراعي.
  - غلبة نظم الإنتاج اليدوية فى الزراعة وتخلف الإدارة المزرعية وقصور الإرشاد .
  - بدائية نظم التسويق للإنتاج الزراعي وكثرة الوسطاء وفئة التجار التقليديين وهو ما يؤدي لزيادة نسبة فاقد الإنتاج .
  - تخلف كثير من المؤسسات الزراعية ، وضعف الرقابة وضعف الإرشاد الزراعي وقصور نظام التمويل والائتمان .
  - بدائية نظام الصيد كنشاط هام انتاجي ضمن قطاع الزراعة وخاصة فى النيل .
  - انخفاض كفاءة نظام الري ، حيث تستخدم الوسائل التقليدية فى نسبة كبيرة من الأرض الزراعية وهو ما يهدر ما يقرب من 50 % من موارد المياه .
  - يعاني الانتاج الحيوانى من نقص الأعلاف وارتفاع أسعارها وتعرض الثروة الحيوانية والداجنة للأمراض البوائية بكثرة .
  - تعاني بنى سويف من الإعتداء على الأراضي الزراعية بالتوسع العمرانى ، ويبلغ الفاقد 2000 فدان سنوياً.

#### 1- 2/6/4 مشاكل قطاع الصناعة:

- تمثل الصناعة التحويلية<sup>(1)</sup> نسبة صغيرة من بنية هيكل إقتصاد محافظة بنى سويف ، تصل إلى حوالى 5.5 % من إجمالي هيكل الإقتصاد المحلي مُقاس بعدد المشتغلين ، قطاع الصناعة صغير جداً مقارنة بما تملكه محافظة بنى سويف من كم كبير من المواد الخام الطبيعية وخاصة الخامات التعدينية المحجرية وعلى وجه الخصوص الحجر الجيري الذى يدخل فى العديد من الصناعات التحويلية ، ولا يستخدم فى بنى سويف إلا فى صناعة الأسمنت.

- أنشأت الدولة 8 مناطق صناعية في محافظة بنى سويف منها 4 مناطق للصناعات الثقيلة بمساحات كبيرة لم تستخدم الاستخدام الأمثل ، والأراضي متاحة ولا يوجد مستثمرين أو صناع لاستغلال المتوفر من أراضٍ مجاناً ، ولكن تكلفة إنشاء المرافق تقع على المستثمر وهي عادة مكلفة.
- تقع المناطق الصناعية وخاصة الملوثة للبيئة (الأسمت) شرق النيل ، وتعانى هذه الشركات من عدم وجود الكباري للاتصال المباشر بالأسواق .
- غياب التنسيق بين المناطق الصناعية المختلفة للاستفادة من بعض الانتاج فى صناعات أخرى بمناطق أخرى ، أى ما يطلق عليه الصناعات المغذية .
- تعانى الصناعة من ضعف آليات التمويل من استثمارات حكومية ، وضعف الإئتمان وعدم إقبال المستثمر الخاص للاستثمار فى المناطق الصناعية بالمحافظة .
- ضعف التسويق للانتاج الصناعي الصغير فى المحافظة رغم قرب المحافظة من السوق الكبير فى القاهرة والجيزة .

#### 3/6/4 مشاكل قطاع السياحة :

السياحة فى إقليم شمال الصعيد ثروة غير مستغلة بالقدر الذى يوازي ما يملكه الإقليم، بمحافظة بنى سويف غنية بالمقومات السياحية الثقافية والبيئية من عصور كثيرة سواء الفرعونى (هرم ميدوم) أو المسيحي والإسلامي مروراً بالآثار الرومانية واليونانية .

يُقال أن بنى سويف أرض الحضارات ، رغم أن السياحة تمثل نسبة صغيرة من هيكل الإقتصاد المحلى لمحافظة بنى سويف (1.5%) ممثلة فى قطاع خدمات الغذاء والإقامة .

قصور نصيب بنى سويف من خدمات السياحة يرجع إلى مشكلات كثيرة أهمها عدم توفر القدر الجيد من البنية الأساسية اللازمة للسائح من استراحات ، كافيتيريات ، الارشاد ، النظافة ، وسائل المواصلات السريعة والطرق الممهدة جيداً ، بالإضافة للنظافة المفقودة وجمال المواقع السياحية لقد تسبب النقص فى كثير من الخدمات السياحية من فنادق ومطاعم وحدائق ..... إلى ضعف فرص النمو السياحى.

لقد أفادت كثير من دراسات النمو الإقتصادى بوجود علاقة طردية بين الطاقة الاستيعابية للنمو وطاقة الخدمات بصفة عامة ومنها الطاقة الاستيعابية للخدمات السياحية.

تعانى بنى سويف بصفة خاصة أكثر من الفيوم والمنيا فى توفر الطاقة الفندقية ، حيث تحتاج بنى سويف لحوالى 500 غرفة فندقية جديدة وتحتاج المحافظة لتجديد المجرى الملاحي للنهر وإنشاء المراسي لتنمية السياحة النهرية ، أما المناطق الأثرية الكبرى (الحببة ومنطقة ميدوم ومنطقة أبوصير ، ومنطقة كهف سنور) تحتاج هذه المناطق إلى تنمية متكاملة فى جميع الميادين من طرق وبنية أساسية، وخدمات سياحية وأولها طاقة الإيواء ... السياحة أكثر قطاعات الأنشطة الإقتصادية إدراة للدخل وتوليداً

لفرص العمل وهو نشاط حضري- ثقافي - دولي عظيم ينم عن عظمة الدول ورفعتها وتقدمها، لذا يجب العناية به.

#### 4/6/5 مشاكل قطاع التجارة :

يمثل قطاع التجارة نسبة جيدة من هيكل اقتصاد محافظة بني سويف (7.9%) ، وهو ما يفيد وجود حجم سوق استهلاك مناسب (الطلب على السلع والخدمات) ، لكن العرض لا يليق بمحافظة بني سويف القريبة من القاهرة والجيزة فقطاع التجارة سواء الجملة أو التجزئة يعاني من مشاكل عديدة أهمها طاقة النقل سواء من ناحية الكم أو النوعية ، وكذلك طاقات التخزين ، أما الأسواق فتحتاج إلى ثورة حضرية في الأماكن والمواقع والعمران سواء الأسواق المجمعية الأسبوعية أو الشهرية أو السنوية أو محلات التموين اليومية من سوبر ماركت أو محلات بيع السلع والخدمات ، إن الخدمات المادية لقطاع التجارة تحتاج إلى ثورة تكنولوجية في النقل والتخزين والمناولة والحسابات .....

#### 5/6/5 مشاكل قطاعات الخدمات المختلفة:

يعتبر قطاعي التعليم والصحة أكثر الخدمات الاجتماعية حاجة ملحة للمواطن ، ويضاف لهما قطاع الإدارة العامة المحلية وقطاع الخدمات الاجتماعية والشخصية.

قطاعات الخدمات السابقة تحتاج لعناية كبيرة نظرا لقصور الاستثمارات الموجهة لها خلال خطط التنمية السابقة والإهمال الذي عاناه جنوب مصر كله وليس إقليم شمال الصعيد فقط . محافظة بني سويف أحد المحافظات الفقيرة بل المتخلفة بمعايير كثيرة أهمها معيار توفر الخدمات (متوسط نصيب الفرد من خدمات التعليم والصحة ....) وهو ما يوضحه تقارير التنمية البشرية وأدلتها .

من العرض السابق للمشاكل العديدة في قطاعات التنمية المختلفة بالمحافظة يتضح مدى أهمية وضرورة تطبيق اللامركزية في جميع المجالات حيث هي الأمل في نقل المحافظة (سكاناً ومدناً وقرى وتنمية) إلى آفاق أرحب تتحقق فيها آمال المواطن في الحصول على خدمات ملحة تُؤمّن له حاضره وتمنعه من الهجرة إلى مواطن أخرى وترسي طموحه في مستقبل أفضل لأولاده من بعده

## المبحث الثاني

### تقييم جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية

في محافظة بني سويف خلال الفترة ( 1997 / 2014 ) مع اشارة لآثار تطبيق اللامركزية وأسس تطبيقها عمليا

#### 1- مقدمة :

مارست مصر أسلوب التخطيط مبكرا في النصف الثاني من القرن الماضي ، لقد بدأ قادة الثورة في مصر بنهج التخطيط للتنمية الموجهه لهدف تحقيق آمال المصريين في التقدم والرفي ، وكان الهدف النبيل تحويل مصر من دولة زراعية إلى دولة صناعية لذا اتخذت الثورة عدة خطوات عملية لتحقيق التنمية في مجالات الصناعة والانتاج ومجالات التنمية الاجتماعية ، ثم لجأت بالأسلوب العلمي للتخطيط لإعداد خطة خمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للسنوات 61/60 - 1965/64 في إطار خطة طويلة لمدة 10 سنوات بهدف كبير في هذا الوقت لمضاعفة الدخل القومي.

ارتكزت خطة التنمية الخمسية على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، واستمر النهج المركزي للتخطيط طوال ممارسة التخطيط وكان أسلوب التنمية القطاعية هو أساس الخطة ، وأعطيت المحافظات قدر ضئيل من الاستثمارات أطلق عليه استثمارات داووين عموم المحافظات للصرف منه على أوجه الصيانة والخدمات الصغيرة مثل أعمدة الإنارة وردم الترع ..... وهكذا .

لقد كان نهج المحافظات في توزيع هذه الاستثمارات أيضا يتصف بالمركزية المحلية ، أي تتحكم المحافظة في توزيع هذه المبالغ الاستثمارية القليلة على الوحدات المحلية حكماً من جانبها بصفتها تعرف كل شئ عن جميع انحاء المحافظة ، ولا تعطي أي اعتبار لرغبات الناس . لقد أدى هذا النهج المركزي من قمة الدولة ، ومن المحافظين على قصور كبير في توزيع الاستثمارات ، وظهرت الفوارق الكبيرة بين الريف والحضر وبين المحافظات بعضها لبعض وتركزت التنمية في بعض المراكز / المحافظات الحضارية الكبرى مثل القاهرة والاسكندرية وبور سعيد والسويس وبعض عواصم المحافظات .

التخطيط للتنمية عمل علمي فني له ابعاد أهمها البعد الزمني والبعد الاقليمي / المكاني والبعد الانتاجي ، لقد أهمل المخطط المصري البعد المكاني طويلا وركز جهوده على البعد الزمني ، إن إعداد خطة للإنتاج والتشغيل سواء تشغيل طاقات وموارد المجتمعات المحلية أو تشغيل قوة العمل الموجودة في الأنشطة الانتاجية من زراعة - صناعة - نقل ، تشييد ، كهرباء ، مياه ، ..... حقاً هذا يتبع تقسيم الاقتصاد الوطني الى قطاعات / أنشطة اقتصادية تشرف عليها وزارات مركزية ولكن في نفس الوقت فإن هذه الأنشطة تتوطن في مواقع / أماكن منتشرة على مستوى ارجاء مصر بمحافظاتها ومدنها وقراها .

إن إهمال البعد الموقعي للمشروعات الاستثمارية أدى الى تمركز التنمية في عدة مواقع وإهمال العديد من المواقع وهو ما أدى الى ضعف التنمية في محافظات الصعيد بشكل كبير ومن بينها محافظة بني سويف.

لقد أدى إهمال البعد المكاني ومبدأ عدالة التنمية إلى أن أصبحت محافظات الصعيد جميعها أفقر محافظات مصر ، ولكن للاسف كانت بني سويف من أفقر فقراء المحافظات رغم ما تملكه من موارد سواء أراضي زراعية أو مواد خام أو قوة عمل والسبب الكبير وراء ذلك المركزية الشديدة في مصر .

2- الوضع الراهن للتنمية في محافظة بني سويف :

1/2 أهمية محافظة بني سويف :

محافظة بني سويف اول محافظات الصعيد قريا من القاهرة والجيزة وهي احدى محافظات إقليم شمال الصعيد الذي يعتبر اقليم عبور واتصال بين شمال مصر وجنوبها ، بني سويف غنية بمقومات وموارد التنمية سواء النيل والأراضي الزراعية ، وكم من الموارد الطبيعية من بترول وحجر جيري ورخام ..... بل وثروة سياحية كبيرة كما تمتلك محافظة بني سويف مساحة جيدة وظهيرا صحراويا كبيرا وبنية أساسية جيدة للارتباط والتكامل مع محافظة البحر الاحمر شرقا ومع المنيا جنوبا ومع الفيوم غربا ومع القاهرة والجيزة شمالا .

2/2 إقتصاد بني سويف :

إقتصاد محافظة بني سويف إقتصاد زراعي ( كما سبق الإشارة لذلك ) حيث تمثل الزراعة ما يقرب من نصف هيكل إقتصاد المحافظة ( 45.6% ) وتمثل الصناعة التحويلية نسبة صغيرة تبلغ ( 5.5% ) من إجمالي هيكل الإقتصاد وهو ما يوضح صغر حجم الانتاج ، حيث تمثل قطاعات الانتاج غير السلعي والخدمات المختلفة ما يقرب من نصف هيكل الإقتصاد المحلي .

هذا ويرجع ذلك الى قصور الاستثمارات في الأنشطة الانتاجية وخاصة الزراعة والصناعة التحويلية والاستخراجية والسياحة والتشييد وهي أنشطة تدار مركزيا دون النظر لاحتياجات المحافظة وامكاناتها المتوفرة من موارد وخاصة الموارد المعدنية الممكن تحويلها الى موارد اقتصادية تتمثل في سلع يحتاجها المجتمع ويمكن تصدير جزء منها خارج مصر فيستفيد الإقتصاد الوطني والإقليمي .

## جدول رقم (10)

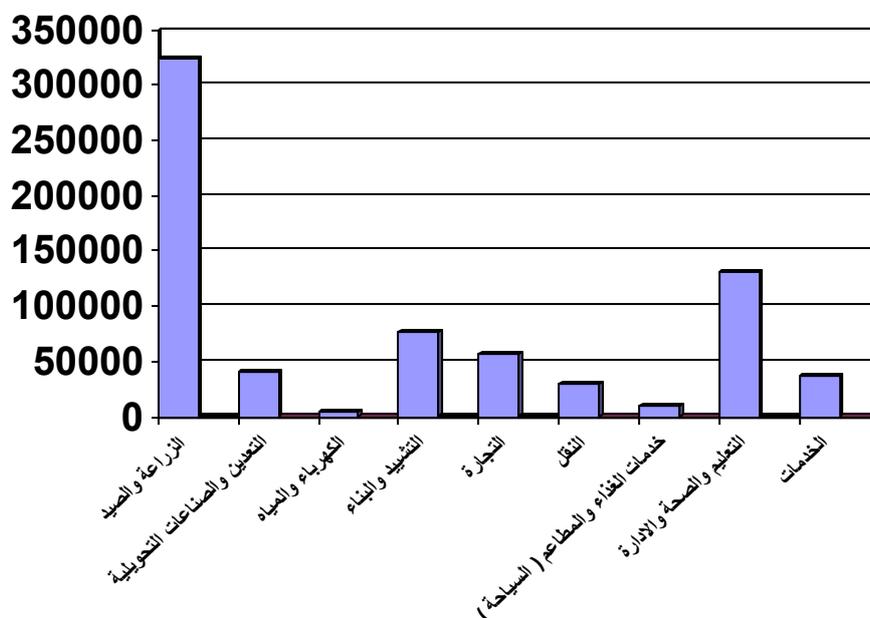
1- هيكل الإقتصاد المحلي لمحافظة بني سويف 2006 مقاساً بحجم ونسبة المشتغلين 15 سنة فأكثر: (1)

النسبة %	عدد المشتغلين 15 سنة فأكثر	القطاع الاقتصادي
45.6	324211	الزراعة والصيد
5.6	39815	التعدين والصناعات التحويلية
0.7	4977	الكهرباء والمياه
10.9	77498	التشييد والبناء
7.9	56168	التجارة
4.1	29151	النقل
1.5	10665	خدمات الغذاء والمطاعم ( السياحة )
18.5	131533	التعليم والصحة والإدارة
5.2	36971	الخدمات
100	710989	الجملة

يوضح الجدول السابق ضعف هيكل النشاط الاقتصادي المحلي واعتماده على الزراعة ، وبقية الانشطة الانتاجية صغيرة وما يوضح ضعف التنمية وقصور الاستثمارات نتيجة النظرة المركزية .

والرسم البياني التالي رقم (6) يوضح ذلك

رسم بياني يوضح هيكل الإقتصاد المحلي فى محافظة بني سويف 2006 (2)



1 مركز معلومات دعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012  
2 مركز معلومات دعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012

3- آثار تطبيق اللامركزية :

1/3 خطتا ( 2002/97 ، 2007/02 ) :

يبلغ حجم الاستثمارات المنفذة فعلا على مستوى الأقاليم والمحافظات خلال الخطتين 2007/97 مبلغ 830.8 مليار جنيه ، بلغ نصيب محافظة بني سويف في الخطتين 20.5 مليار جنيه تمثل نسبة 2.47% من إجمالي استثمارات الخطتين وهي نسبة صغيرة مقارنة ببعض المحافظات القريبة منها في المساحة والسكان .

جدول رقم (11) الاستثمارات المنفذة في الخطتين<sup>(1)</sup>: 2002/97 - 2007/02

المحافظة	الخطة الخمسية 2002/97		الخطة الخمسية 2007/02		الجملة 2007/97	
	نسبة %	مليار	نسبة %	مليار	نسبة %	مليار
القاهرة	12.3	39.6	12.8	65.1	12.6	104.7
الجيزة	4.3	13.8	6	30.9	5.3	44.7
القليوبية	1.9	6	3.9	19.3	3	25.3
اسكندرية	8.6	27.7	8	40.7	8.2	68.4
البحيرة	3.5	11.1	5.6	28.7	4.8	39.8
مطروح	3.1	10	1.4	7	2	17
المنوفية	4	12.9	3	15.5	3.4	28.4
الغربية	1.4	4.6	3.3	17.2	2.6	21.8
كفر الشيخ	1.6	5	2.4	12	2	17
دمياط	1.1	3.6	3.5	18.1	2.6	21.7
الدقهلية	1.8	5.9	5.5	27.7	4.1	33.6
شمال سيناء	4.3	13.8	2	10.3	2.9	24.1
جنوب سيناء	4.5	14.6	1.6	8.3	2.8	22.9
بورسعيد	1.2	3.8	3.2	16.5	2.4	20.3
اسماعيلية	1.5	4.9	1.5	7.9	1.5	12.8
السويس	8.1	26.1	2.3	11.7	4.5	37.8
الشرقية	2.5	7.9	4.9	25.1	3.9	33
بني سويف	2.4	7.7	2.5	12.8	2.47	20.5
الفيوم	2.5	7.9	2.4	12.5	2.43	20.4
المنيا	3.3	10.2	3.4	17	3.3	27.2
اسيوط	3.6	11.4	3.3	16.8	3.4	28.2
الوادى الجديد	4	12.9	1.6	8.4	2.5	21.3
سوهاج	3.4	11	3.7	19.1	3.7	30.1
قنا	3.6	11.6	3.3	16	3.3	27.6
الاقصر	2.2	7.1	1	5	1.4	12.1
اسوان	3.8	12.2	3.4	17.7	4	29.9
البحر الاحمر	5.5	17.6	4.5	22.6	4.9	40.2
الجملة	100	320.9	100	509.9	100	830.8

<sup>1</sup> مركز معلومات دعم القرار - مرجع سابق - اصدار 2012

ويوضح الجدول الآتي :

- يبلغ متوسط حجم الاستثمارات المنفذة في محافظة بني سويف فعلا خلال السنوات العشر 2007/97 مبلغ 20.5 مليار جنيه تمثل نسبة 2.47% من إجمالي الاستثمارات المنفذة هو مبلغ صغير.
- يوضح الجدول تركيز الاستثمارات في القاهرة 104.7 مليار والاسكندرية 68.4 مليار ثم الجيزة 44.7 مليار وهو ما يوضح درجة المركزية ، كما تحظى محافظة السويس بنصيب كبير حيث يتركز قطاع الصناعات الثقيلة 37.8 مليار جنيه .

• تركزت التنمية في محافظة بني سويف في خطة 2007/02 على المحاور الآتية :

- 1- الاهتمام بالمواطن المصري لاحداث توازن سكاني واقتصادي واجتماعي ومكاني
- 2- التوسع في الأراضي الجديدة غير المستغلة إقتصاديا مثل الظهير الصحراوي للمحافظة على الجانب الشرقي لنهر النيل .
- 3- إقامة بعض المناطق الصناعية .
- 4- التنمية الحضرية للمدن وتطوير القرى .

وفي عام ( 2006/05 ) بدأ تطبيق برنامج دعم اللامركزية كمرحلة أولى وذلك بإعطاء المحافظ المرونة الكافية في توزيع الاستثمارات المخصصة داخل المحافظة وتمكينه من حرية النقل بين المكونات العينية داخل المشروع الواحد وذلك بهدف سرعة الإنجاز والتغلب على المشكلات والمعوقات مع الاستغلال الأمثل للاستثمارات مع ضمان عدم الإزدواجية بين المشروعات .

2/3 خطة ( 2008/7 - 2012/11 ) :

بلغ إجمالي الاستثمارات المخططة للخطة الخمسية السادسة 8/7 - 12/11 مبلغ 1295 مليار جنيه منها 1054 مليار جنيه استثمارات موزعة ، ومبلغ 241 مليار استثمارات غير موزعة ، الاستثمارات الموزعة جاء نصيب السنة الأولى منها 180 مليار وأخذ المبلغ في الزيادة سنة بعد أخرى حتى بلغ 345 مليار جنيه في العام الأخير للخطة 2012/11 وبلغ إجمالي الاستثمارات المركزية 1046.4 مليار جنيه وبلغ حجم الاستثمارات المحلية 7.6 مليار جنيه ، جاء نصيب محافظة بني سويف منها 328.5 مليون جنيه تمثل نسبة 4.3 % .

جدول رقم ( 12 ) التوزيع الجغرافي لاستثمارات الخطة الخمسية 8/7 - 2012/11<sup>(1)</sup>

المحافظة	الإجمالي العام	النسبة %
القاهرة	466040	6.1
الجيزة	389640	5.1
القليوبية	382000	5
جملة إقليم القاهرة	1237680	16.2
الاسكندرية	343800	4.5
البحيرة	534800	7
مطروح	30560	0.4
جملة إقليم الاسكندرية	909160	11.9
المنوفية	351440	4.6
الغربية	351440	4.6
كفر الشيخ	397380	5.2
دمياط	114600	1.5
الدقهلية	389640	5.1
جملة إقليم الدلتا	1604500	21
شمال سيناء	30542	0.4
جنوب سيناء	7740	0.1
بورسعيد	61120	0.8
الإسماعيلية	9168	1.2
السويس	53680	0.7
الشرقية	404920	5.3
جملة إقليم القناة	649682	8.5
بني سويف	328520	4.3
الفيوم	336160	4.4
المنيا	496700	6.5
جملة إقليم شمال الصعيد	1161380	15.2
أسيوط	496600	6.5
الوادي الجديد	38200	0.5
جملة إقليم وسط الصعيد	534800	7
سوهاج	588208	7.7
قنا	458400	6
الأقصر	152800	2
أسوان	305600	4
البحر الأحمر	3800	0.5
جملة إقليم جنوب الصعيد	1543280	20.2
الإجمالي العام	7640482	100

الجدول السابق يوضح :

- بلغ نصيب إقليم شمال الصعيد 1.16 مليار جنيه تمثل نسبة 15.2 من إجمالي الاستثمارات المحلية الموزعة لثلاث محافظات وجاء إقليم الدلتا في المقدمة بنصيب يبلغ 1.6 مليار جنيه بنسبة 21%
- حصلت محافظة بني سويف على نسبة 4.3 % من إجمالي الاستثمارات الموزعة على المحافظات وهو نصيب نسبي أقل من محافظة الفيوم والمنيا .

جدول رقم (13)

الاستثمارات (المحلية) الموزعة على ديوان محافظة بني سويف

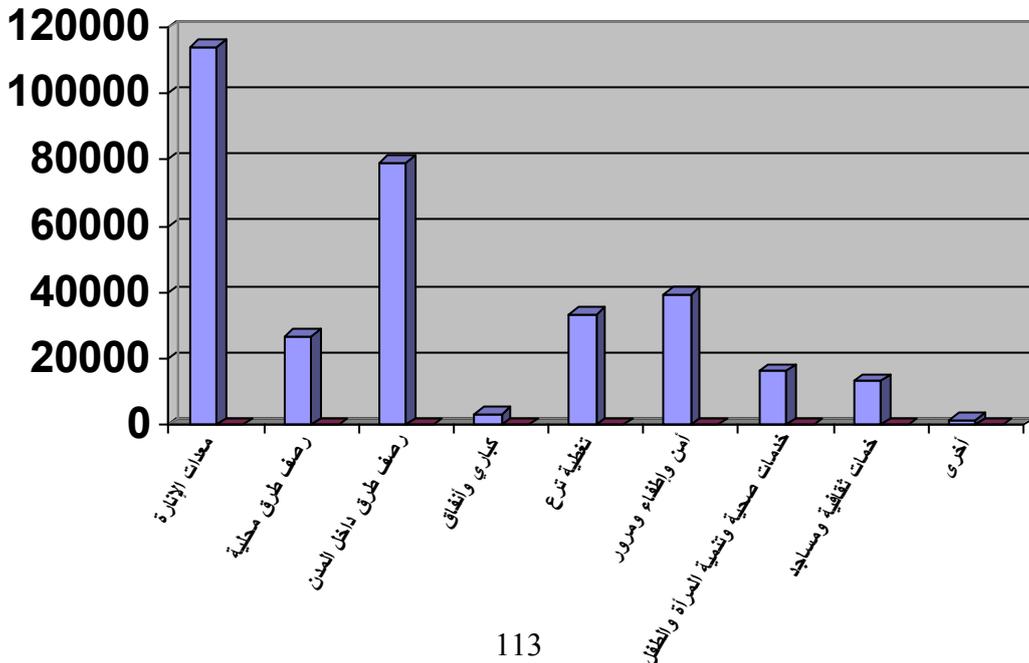
حسب القطاع خطة 2008/2007 – 2012/2011

النسبة %	المبلغ / الف جنيه	برنامج/مشروعات التنمية
34.74	114128	معدات الإنارة
8.21	26968	رصف طرق محلية
24.08	79120	رصف طرق داخل المدن
1.08	3556	كباري وأنفاق
10.25	33680	تغطية ترع
12.02	39480	أمن وإطفاء ومرور
5.01	16448	خدمات صحية وتنمية المرأة والطفل
4.12	13520	خدمات ثقافية ومساجد
0.49	1620	أخرى
100	328520	الجملة

شكل رقم (7)

رسم بياني يبين الاستثمارات (المحلية) الموزعة على ديوان محافظة بني سويف خطة

2012/2007



ويوضح الجدول الحقائق التالية :

- تم تخصيص النسبة الكبرى من الاستثمارات المحلية لمعدات الإنارة بنسبة 34.74%
- حاز برنامج رصف الطرق داخل المدن على نسبة 24.08%
- برنامج الأمن والإطفاء والمرور جاء في المرتبة الثالثة بنسبة 12.02%
- رصف الطرق المحلية حصل على نسبة 8.21%
- جاء نصيب قطاع الطرق المحلية وداخل المدن ليحصل على ما يقرب من ثلث ميزانية المحافظة ليشكل مع برنامج معدات الإنارة ثلثي الخدمات بالمحافظة وهو ما يشكل سمة نشاط المحليات وليس أنشطة إنتاجية سلعية وهو متروك للمركزيات .
- وتركزت التنمية في محافظة بني سويف في خطة 2012/07 على الآتي :
  - 1- إعطاء دور للمجالس المحلية بالمحافظة في تحديد الاحتياجات واختيار المشروعات وتحديد الأولويات
  - 2- تمكين المحليات من صياغة خطة تنموية شاملة تنبع من أسفل لتكون أكثر توافقا وتعبيرا عن رؤى واحتياجات المواطن .
  - 3- تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية بالمحافظة في التخطيط والتمويل والمتابعة والإشراف على المشروعات والتنسيق والتكامل بين هذه المشروعات التي تقوم بتنفيذها مهمات إسناد مركزية ومشروعات المحليات.
- العرض السابق يخطط التنمية وتوزيع الاستثمارات سواء القطاعية المركزية ( الاستثمار الموزع ) أو استثمارات دواوين عموم المحافظات ( الاستثمارات المحلية ) تتصف بصفة عامة هي المركزية .

• أسس تطبيق اللامركزية عملياً في محافظة بنى سويف

لكى تنجح اللامركزية عملياً في محافظة بنى سويف لابد من تطبيقها من القاعدة الى القمة والمقصود بالقاعدة مجموع القرى والنجوع وصولاً إلى المدن والمراكز وانتهاءً بالمحافظة كإقليم .  
إن الابتداء بالقرية كوحدة مصغرة فى جسم الإقليم يحتاج إلى دراسة ميدانية تظهر فيها إمكانيات كل قرية وإحتياجاتها وبالتالي ستظهر عوامل النجاح أوالمعوقات وعندها يمكن بالدراسة الموضوعية تدبير حلول عملية واقعية لهذه المعوقات ، وذلك لن يتم إلا بسواعد أهل القرية كمجتمع حريص على المصلحة العامة بطريقة ديموقراطية ، وذلك بعد اختيار الكوادر الصالحة لقيادة سفينة التنمية بالاختيار الحر المباشر من خلال انتخابات نزيهة تعتمد على التصويت السرى والاشراف القضائى توطئةً لاختيار الرجل المناسب فى مرحلة تالية لتبوء عضوية مجالس أعلى درجة مثل المجلس المحلى للمدينة ثم المحافظة ثم بعد ذلك البرلمان بغرفتيه .

هذا كله سيثير فى المواطنين الإقبال على المشاركة الشعبية ويحقق العدالة الاجتماعية ويعطى فرصة مثالية لتوزيع الخدمات العامة على جميع الأفراد دون تمييز أوإقصاء أوإهمال وبشئى من التفصيل يمكن تناول اللامركزية عملياً من عدة محاور وذلك بعد الوقوف على البيانات والدراسات الأتية :

- 2- الحصر الشامل للموارد الطبيعية غير المستغلة بقرى ومدن المحافظة
- 3- الحصر الشامل للموارد البشرية متضمناً التوزيع السكانى والكثافة السكانية إرتفاعاً وهبوطاً مع دراسة الخصائص السكانية لكل قرية مع دراسة حقيقية للعادات والتقاليد التى قد تساعد أو تعوق عملية التنمية مع التطرق إلى مستوى التشغيل والبطالة على مستوى كل قرية:<sup>(1)</sup>
- 4- اعداد خرائط استثمارية للأنشطة والمشروعات والإمكانات الاقتصادية الموجودة (زراعية - صناعية - تعدينية - سياحية ..... الخ )
- 5- إعداد خرائط محلية لخدمات التنمية البشرية (صحة / تعليم / رعاية خدمية / خدمات ثقافية) تضمن استيفاء المعدلات حسب المؤشرات التى تحدد مستوى تلك الخدمات بالنسبة للتوزيعات السكانية فى المناطق المختلفة بالمحافظة .
- 6- إعداد خرائط لإمكانيات التوسع العمرانى للمحافظة (ظهير صحراوي/ أراضي استصلاح جديدة / أماكن تجمعات سكانية جديدة / مدن أوقرى / أماكن لإقامة قواعد صناعية أو ورش أو مشروعات صغيرة) .

هذا ولكى يتم تطبيق اللامركزية بطريقة عملية فى محافظة بنى سويف لابد من ضرورة توفير الأسس التالية :-

I سمير عبد الحميد عريقات - فريد عبد العال - لامركزية التخطيط فى المحافظات المصرية- برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم (6) - مركز دراسات واستشارات الادارة العامة P A R C - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2006 - ص ص 64 : 65

أولاً: في مجال اللامركزية السياسية : وهي إتاحة صلاحيات واسعة للمحافظين تمكنهم من تفويض رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى لكي يكونوا نواباً للمحافظ يستطيع التصرف السريع والمناسب لإدارة عملية التنمية الشاملة وتحقيق توفير الخدمات المختلفة والتي يظهر أثرها السريع على المواطن في الشارع والحي حيث أنه صاحب المصلحة الأولى .

وهنا ترتبط الجماهير بالكوادر التنفيذية والشعبية ويظهر دور المشاركة المجتمعية من خلال منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص جنباً إلى جنب مع الدور الحكومي الرائد،<sup>(1)</sup> .

هذا يستدعي تشكيل مجالس شعبية محلية بالانتخاب المباشر ونقل السلطة تدريجياً إلى هذه المجالس مع ضرورة أن يتأسس هذه المجالس رؤساء ووكلاء بالانتخاب المباشر من بين الأعضاء . إن الرقابة الشعبية على التنمية بمجالاتها المختلفة ستكون قادرة على رفع مستوى الخدمات مع الأداء الجيد للمجالس التنفيذية من خلال التعاون والتكامل بين جناحي التنمية الشعبي والتنفيذي مع إرساء قواعد موضوعية للمساءلة تبدأ من طلب البيان ثم السؤال ثم طلب الإحاطة ثم الاستجواب ثم طرح الثقة أو سحبها عند اللزوم .

عندها يظهر الدور الإيجابي للمجلس المحلي المنتخب في الرقابة على الأجهزة الحكومية المختلفة بالمحافظة وينتهي عهد التوصيات إلى غير رجعة مع الأخذ في الاعتبار أهمية تعزيز الإحساس بالمواطنة بأنها الضمانة الوحيدة لنجاح اللامركزية مع إبراز الدور الهام الذي تقوم به المرأة في المجتمع سواء كانت عاملة أو ربة منزل مع عدم إهمال قطاع الشباب فهو الذي سيحمل الراية ويتصدّر عملية البناء والتنمية .

ثانياً: في مجال اللامركزية الإدارية : يتمثل تطبيق اللامركزية الإدارية عملياً في المحافظة عن طريق اتباع التالي:-

- 1- توفير جهاز إداري فعال داخل المحافظة مع تحديد الإطار القانوني الذي يمكن المحليات من زيادة كفاءتها مع إرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة موارد المجتمع.<sup>(2)</sup>
- 2- تجميع الوحدات الصغيرة مثل القرى المتشابهة بالمحافظة بحيث يصل عدد سكانها إلى 5000 مواطن وبالتالي يمكن تحويل هذه التجمعات أو الكتل القروية إلى وحدة محلية ذات شخصية اعتبارية أو مدينة تتمتع بما تتمتع به الوحدات الرسمية من إنشاء إدارات خدمات مختلفة تتوزع على هذه القرى وذلك طبقاً لما ينص عليه قانون الإدارة المحلية.
- 3- الاستقلال الكامل لكل كيان تنظيمي يضم وحدة محلية داخل المحافظة مع التوزيع العادل للموارد والإمكانات بين هذه الكيانات المختلفة من مدينة أو حي أو مركز أو قرية .

---

1 سمير عبد الحميد عريقات - فريد عبد العال - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية- برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم (6) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة P A R C - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 2006 - ص 190  
2 علي الصاوي - اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات)- دار الكتب إيداع رقم 2009/19499- كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- ج القاهرة- 2009- ص 190

4- تقسيم المحافظة إلى ثلاثة مستويات فقط (مستوى محافظة ومستوى المدن ومستوى القرى) مع جواز إنشاء وحدات محلية أخرى يكون لها الشخصية الاعتبارية إذا إقتضت المصلحة العامة للمحافظة ذلك. (1)

5- يتم تطبيق اللامركزية الإدارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطنين مع تفعيل دور المؤسسات المختلفة وتطوير نظمها وتحقيق اللامركزية بإسناد سلطات إتخاذ القرارات إلى المصالح الإدارية القريبة من مصدر المشكلات لأنها الأكثر تفهما للأوضاع المحلية والأكثر قدرة على إيجاد الحلول بالسرعة والفعالية اللازمتين (2) .

6- تبسيط القواعد الإدارية بما يراعي اختصار الوقت وحفظ حق المواطن وتوفير العناء والتقليل من التكاليف.

7- تحديد النظم الإدارية للمحافظة ووضع تقسيمات إدارية جديدة على المستوى الوظيفي تكون أكثر استجابة للتطور في مجال التيسير الإداري وأكثر تجاوبا مع متطلبات الإصلاح الإداري مع مراعاة التنسيق بين الأجهزة والمصالح الإدارية بهدف تجنب الإزدواجية والتضارب في الاختصاصات.

8- تعميم نظام مكاتب ومراكز خدمة المواطنين داخل الوحدات المحلية بكل مستوياتها داخل المحافظة.  
ثالثا: في مجال اللامركزية المالية :

لتطبيق اللامركزية المالية عملياً داخل المحافظة لابد من إتباع الخطوات الآتية:

1- تقوم الوحدات المحلية بالبحث بصفة مستمرة عن المصادر المتجددة للموارد الذاتية (3) بالمحافظة ولكي يظهر التمويل المحلي في صورته الحقيقية في الموازنة يجب إعادة النظر في الموارد مع الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة بالمحافظة وزيادتها بالقدر الذي يقلل من الإعتماد على إعانات الحكومة المركزية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

2- تقوم الوحدات المحلية في المحافظة بإعداد الموازنات المالية المحلية الأخرى وتنفيذها ومتابعتها للوصول إلى المستوى الذي يسمح بتدعيم مواردها والإنفاق منها وفق برامج ومعدلات الأداء المقررة مع دراسة إمكانية تطوير اللوائح المالية ونظم العمل بها بما يكفل تحقيق ذلك.

3- إعادة تنظيم الصناديق الخاصة والحسابات المستقلة وتطوير لوائحها المالية بما يكفل التنسيق والتكامل بينها والسماح للمحليات بإيداع جانب من أرصدة هذه الصناديق والحسابات الخاصة لدى البنوك التجارية للاستفادة من عائد استثمار تلك الودائع مع دراسة إمكانية تحويل بعض هذه الحسابات إلى شركات متخصصة كل في مجاله لكل مراكز المحافظة وقراها بحيث تتولى هذه

<sup>1</sup> علي الصاوي-اللامركزية في مصر(الفرص والتحديات)- دار الكتب إيداع رقم 2009/19499- كلية الإقتصاد والعلوم السياسية- ج القاهرة - 2008- ص 73

<sup>2</sup>علي الصاوي - اللامركزية في مصر(الفرص والتحديات)- دار الكتب إيداع رقم 2009/19499- مرجع سابق - 2008- ص 124

<sup>3</sup>علي الصاوي - اللامركزية في مصر(الفرص والتحديات)- دار الكتب إيداع رقم 2009/19499- مرجع سابق - 2008- ص ص 185- 186

الشركات الأعمال المنوطة بهذه الحسابات الخاصة على أن يقوم القطاع الخاص بإدارة تلك الشركات ويقتصر دور المحليات على التوجيه والرقابة.

4- إضافة حصيلة التصرف في الأراضي القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة والأراضي المتاخمة الصحراوية والمستصلحة والممتدة لمسافة 5 كيلو متر إلى الموارد المحلية للمحافظة سواء قامت المحافظة بالاستصلاح أو عهدت به إلى الغير مع التأكيد على ضرورة تحديد نصيب المحافظة في العائد من حصيلة بيع الأراضي المستصلحة الواقعة خارج الزمام في حدود 25% طبقاً لما نص عليه قانون الإدارة المحلية .

5- تقوم كل وحدة محلية بالمحافظة بالاستفادة من الجهود الذاتية المختلفة التي تلعب دوراً حيوياً في تمويل التنمية المحلية حيث لا يتحقق الاستفادة الكاملة من تلك الجهود في كثير من الأحيان نتيجة لبعثتها هنا وهناك وعدم تنظيمها بالشكل المناسب وهذا يتم بوضع خطة للجهود الذاتية لتمويل المشروعات الخاصة بالتنمية التي لا تستطيع الموازنات المحلية أن تمولها والعمل على اختيار آلية مناسبة لذلك.

6- إعطاء المرونة اللازمة للمحليات لزيادة الحصيلة من الرسوم التي تُفرض على الأنشطة المحلية حيث يجب استغلال الميزة النسبية والتنافسية للمحافظة في الأنشطة المحلية المختلفة بحيث يمكن تنظيم وتعبئة المزيد من الموارد مما يساهم في تعظيم نسبة مساهمة الموارد الذاتية المحلية في تمويل الموازنة المحلية ويقلل من الاعتماد على التمويل والإعانات المركزية.

وعند تطبيق اللامركزية عملياً في محافظة بنى سويف ستوضح الشروط المسبقة لعملية التطبيق الفعال

وهي :

1- اللامركزية تأخذ وقتاً وتحتاج إلى صبر وجهد : إن عملية التحول نحو اللامركزية ليست سهلة أو بسيطة ولكنها صعبة ومعقدة ومتعددة المستويات وهذا مع وجود خصوصية لكل إقليم أو محافظة عند التطبيق متعلقة بالمعطيات المحلية أو الإقليمية والوطنية . إن تحقيق التوافق بين النخبة السياسية ونخبة صناع القرار في المحافظة بشأن اللامركزية يعتبر مطلباً رئيسياً وملحاً لنجاح سياسات اللامركزية بوجه عام.

2- اللامركزية تحتاج إلى تغيير في التفكير والسلوك : وهذا التغيير يبدأ من القول إلى الفكر إلى العقل فمثلاً : بدلاً من القول (نحن بحاجة إلى المزيد من القوانين ) نقول (نحن بحاجة إلى قوانين أقل وأفضل )

3- تخفيف أنواع الرقابة : إن تعدد أجهزة الرقابة على المحافظة يُعد أحد أبرز المشكلات التي تعيق تطبيق اللامركزية وهو ما قد يمنع اللامركزية من القيام بدورها المنوط بها في دفع عجلة التنمية وعلاج مشكلات المواطن المحلية وتقديم الخدمات بصورة أفضل ووقت أسرع .

وأخيرا وبعد هذا العرض لبعض الشروط المسبقة لتطبيق اللامركزية عمليا في محافظة بني سويف والمشاكل التي تواجهها لابد من أن توفر المحافظة البنية الأساسية لنجاح تطبيق اللامركزية عمليا ، والمقصود بالبيئة الأساسية الآتي:

1- توفير موارد مادية متمثلة<sup>(1)</sup> فى : المقار - المكاتب - أدوات ومعدات - تكنولوجيا ويتم تحديد وتحليل الإحتياجات عن طريق مقترحات لبناء هذه القدرات من خلال :

- دعم حكومي مركزى .

- دعم مجتمعي .

- دعم منظمات وجهات مانحة محلية ودولية .

2- إعداد نظام على أسس علمية لإدارة الموارد المالية متمثلة فى : ميزانية - إيرادات - مصروفات - خطط التنمية - مشروعات - نظم محاسبة و يتم تحديد وتحليل الإحتياجات من خلال :

- التحويلات المركزية.

- الموارد المحلية الذاتية.

- إدارة المشروعات.

- المنح والقروض .

- جمع أموال وتبرعات .

- مساهمة جمعيات أهلية .

3- توفير موارد تنظيمية مثل : القيادة الواعية - نظم الإدارة و الرقابة والتقييم - نظم الإتصال المؤسسية

والتقافية والتنظيمية وهي تتمثل فى :-

- نظام جديد لتعيين القيادات.

- إصلاح مؤسسى وتنظيمى شامل.

- بناء قدرات تنظيمية ونظم إدارية فعالة ( خاصة للموارد البشرية )

- نظم تكنولوجية وثقافة تنظيمية إيجابية.

---

1 علي الصاوي - اللامركزية في مصر(الفرص والتحديات)- دار الكتب إيداع رقم 2009/19499- مرجع سابق - 2008- ص 454

4- توفير موارد بشرية متمثلة في : أعضاء المجالس التنفيذية - أعضاء المجالس الشعبية - أعضاء

الجهاز الإداري المحلي ويتم تحديد وتحليل الإحتياجات من خلال :

- التعليم والتعلم والتدريب .
- برامج تدريب مركزية .
- برامج تدريب محلية .
- برامج تدريب عامة .
- برامج تدريب تخصصية.
- ربط التدريب بالأداء (المعرفة / المهارة / السلوك)
- ربط الترقى بالتدريب.

### المبحث الثالث

#### واقع وآفاق تطبيق اللامركزية في الواقع العملي ( الدراسة الميدانية )

مقدمة :

تمثل اللامركزية أحد المحاور الهامة لتطوير أداء الإدارة وخاصة إنشاء وتوفير الخدمات الحكومية على المستوى المحلي بمحافظة بني سويف والتي تتمثل في تلبية المتطلبات الملحة والضرورية للمواطنين وحل المشاكل التي يعاني منها المواطن مثل توصيل الكهرباء ومياه الشرب النقية والصرف الصحي وغيرها وذلك بأقل تكلفة وأسرع وقت وأعلى جودة .

وهذا يحتاج الى قدر كبير من اللامركزية أي سواء تفويض السلطات المحلية من جانب بل وفي كثير من الحالات يتطلب الأمر نقل السلطات من جانب آخر وهذا علي نحو يتيح إتخاذ القرارات المناسبة للطبيعة المحلية لكل مجتمع محلي كما يعني أيضا إتاحة الفرصة أمام المواطن مباشرة أو من يمثله في المجالس الشعبية المنتخبة للقيام بالمتابعة والمساءلة والمحاسبة للمسؤولين المحليين الذين يقومون بإدارة وتنفيذ بل والتخطيط لتلبية هذه الخدمات .

لقد أوضح المبحث الثاني تدني مستوى التنمية في محافظة بني سويف ووضح مشاكلها التنموية ، وأسباب ذلك ، حيث تتلخص المشكلة في عدم قدرة الإدارات المركزية على تلبية احتياجات المواطنين من خدمات مباشرة في أسرع وقت وأقل تكلفة وأعلى جودة نظرا لبعدها عن مواقع العمل وكذلك لغياب الإحساس بالواقع المحلي الذي تعيشه المجتمعات المحلية ولعدم القدرة على المتابعة الميدانية لهذه المجتمعات فضلا عن غياب المساءلة والمحاسبة للمسؤولين المنفذين لهذه الخدمات من جانب السلطات المركزية التابعين لها .

فكان لابد من وضع آلية تتمثل في ضرورة علاج القصور السابق وذلك بتطبيق اللامركزية وتفويض أصحاب الشأن في إدارة مجتمعاتهم المحلية الصغيرة .

هذا وقد تعددت الشكاوى في المحليات من مشاكل التلوث ونقص أو إنقطاع الكهرباء أو عدم وجود مياه الشرب النقية وتدعي المحليات عدم وجود استثمارات من الوزارات المركزية لبعض هذه الاحتياجات بالمرّة أو قلة هذه الاستثمارات نظرا لأن التخطيط يتم مركزيا دون معرفة حاجة المحليات وعدم معرفة المستفيدين من الخدمات .

هذا ولدحض هذا الإدعاء من عدمه قام البحث بدراسة ميدانية استشرف فيها هذا الادعاء وفيما يلي عرض للدراسة الميدانية وخطواتها ونتائجها .

• منهجية الدراسة الميدانية :

إعتمدت الدراسة الميدانية على آليتين اثنتين لاستطلاع الرأي حول تطبيق اللامركزية في محافظة

بني سويف :

الآلية الأولى : إجراء حوار نقاشي بواقع عدد خمس جلسات لعدد ثلاثين فردا مع أعضاء المجالس الشعبية المحلية السابقين وعدد من سكان المحافظة تضمنت طرح مجموعة من الأسئلة المتعلقة بالتطبيق العملي باللامركزية ( ملحق رقم 4 ) في الأماكن الآتية:

1- ديوان عام المحافظة بتاريخ 2013/8/4

2- مركز ومدينة اهناسيا بتاريخ 2013/8/6

3- مركز ومدينة ناصر بتاريخ 2013/8/15

4- مركز ومدينة ببا بتاريخ 2013/8/26

5- مركز ومدينة الوسطى بتاريخ 2013/9/10

وتوصل الحوار إلى النتائج التالية:

• أهم نتائج النقاش حول تطبيق اللامركزية السياسية :-

- 1- يجب تعظيم قيمة الحقوق السياسية والحقوق الإجتماعية من خلال ترسيخ مبدأ حرية الرأي وحرية التعبير والمساواة والعدالة الإجتماعية .
- 2- يجب توزيع السلطات والمسئوليات على أكثر من مستوى حتى يتم تجنب الإنفراد والاستئثار بالسلطة .
- 3- يجب زيادة مساحة الديمقراطية من خلال نشر ثقافة المشاركة السياسية في صنع القرار حتى يتم الوصول إلى الإستقرار السياسي .
- 4- يجب إختيار أعضاء المجالس النيابية على أساس الكفاءة والإقتدار لا على أساس العصبية والعرقية حتى يتثنى لهم تحقيق المطالب المحلية .

• أهم نتائج النقاش حول تطبيق اللامركزية الادارية :-

- 1- ضرورة تحديد الأولوية للمشروعات ذات الأهمية بالنسبة لخدمات الجمهور الملحة والضرورية والحصول على التمويل اللازم لها لتحقيق التنمية ، ولن يتحقق ذلك إلا إذا بدأ بناء الخطط بالوحدات المحلية على مستوى القرية من خلال مجلسها الشعبي المحلي بالمشاركة مع المسؤولين التنفيذيين ثم يتم التصعيد بهذه الخطط إلى المستوى الأعلى ( المركز - المحافظة - السلطة المركزية )
- 2- توفير المعرفة ثم الخبرة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية في مجال التخطيط والقدرة على اقتراح وتبني مشروعات تخدم جميع أبناء الوحدة المحلية وهذا سيحقق العدل وينمي الديمقراطية ويقضي

على العصبية ويبرئ ساحة الأعضاء والمسؤولين من اتهامهم بمحاباة مجتماعتهم المحلية الصغيرة ومحيطهم السكني فقط .

3- القضاء على الفجوات والتفاوت بين المسؤولين عند تطبيق اللامركزية حيث سيزداد الوعي بالمفاهيم بينهم ويعطي الفرصة للقضاء على المعوقات التي تنشأ عند التطبيق على جميع المستويات التنظيمية المحلية ابتداءً من القرية وانتهاءً بالمحافظة في سلسلة من التكامل والتعاون الذي يقضي على التنافس الشخصي بين الأعضاء الشعبيين والمسؤولين التنفيذيين .

#### • أهم نتائج النقاش حول تطبيق اللامركزية المالية :-

1- في ظل الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية يظهر الاختلاف والتباين في فرص المفاضلة بين المشروعات المرشحة للتنفيذ بين المسؤولين عن الموازنة العامة على مستوى الدولة من جهة وبين المسؤولين المحليين من جهة أخرى ويدب الخلاف بينهم عند اعتماد التمويل مما قد يعطل أو يؤجل أو يمنع البدء في التنفيذ .

2- ما زالت العلاقة مقطوعة أو ضعيفة بين القطاع الخاص والجهود التطوعية وبين أجهزة الدولة الرسمية في عملية الإسهام في التمويل لهذه الموازنات ، وإذا وجدت فإنها متواضعة للغاية مع قدرتها على مساندة الدولة في حل كثير من العقبات التمويلية .

3- تغول دور وزاتي المالية والتخطيط في التدفق النقدي في موازنة الإدارة المحلية وهذا يرجع إلى المركزية الشديدة في إعداد وتنفيذ الموازنة مما يعني معه تقلص وضعف الدور المالي للمحليات ، ولا يظهر دورها إلا في بند الأجور مع تحكم السلطة المركزية الكامل في معظم الإنفاق الجاري والاستثماري في مديريات الخدمات ،

4- أخذت اللامركزية في المحليات طريقة صورية أكثر منها جوهرية وذلك لأن المؤسسات اللامركزية والمقصود بها المديريات التابعة للوزارت والتي تم نقل اختصاصاتها للمحافظات تعاني من ازدواج الإشراف والانتماء بين المحافظ والوزير المختص مما خلق معه نوعين من الولاء للقائمين بالتنفيذ وأصبحت العلاقة بين السلطة والمسؤولية غير موجودة ، وهناك لا مركزية في المسؤولية ومركزية في السلطة فالمحافظ مثلاً مسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة ولا يملك سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية ووكلاء الوزارة مثلاً ، كما أن هناك بعض الهيئات العامة ليس له سلطان عليها مثل التخطيط العمراني والثروة السمكية والسياحة ومشروعات التعمير وشركات الكهرباء وغيرها .

وهذا يؤدي إلى عدم التنسيق بين هذه الجهات عند تنفيذ المشروعات الخاصة بها ، وهكذا يفقد المحافظ الأدوات التي تمكنه من تحقيق ما يراه ضرورياً وصالحاً لأداء مسؤولياته المحلية .  
وأخيراً ومن خلال النقاش ونتائجه السابقة يتضح للبحث أن :  
اللامركزية ستعمل على تعظيم دور المشاركة الشعبية في التنمية المحلية من خلال إتاحة الفرصة للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والجهود التطوعية في مختلف القطاعات جنباً إلى جنب مع مؤسسات الدولة المختلفة كشركاء فيتحمل أعباء التنمية بصورة متساوية ومتكاملة تضيع معها السلبية والأنا مالية وانتظار قيام الحكومة بكل شئ وجلوس الجمهور في مقاعد المتفرجين .  
وهذا بدوره سيعظم دور الجماهير وممثلهم الشعبيين في القيام بأكبر الأدوار المخلصة عند صياغة أنشطة التنمية من خلال مراحلها المختلفة بداية من التخطيط ونهاية بالتنفيذ مع الحق كل الحق في المشاركة في التقييم والمساءلة والمحاسبة لأن صناعة القرار أصبحت مسئولية مشتركة بين مقدم الخدمة ومتلقيها الذي سيدفع ثمنها بطريقة مباشرة أو سيدفع الضرائب للدولة بطريقة غير مباشرة وهذا معناه :

- أ - البحث عن الإمكانيات المحلية وتوفير القدرات .
  - ب - وضع الأهداف والالتزام بتحقيق النتائج .
  - ج - المحافظة على الملكية العامة وتوعية الجمهور بخطورة الإهمال في استخدامها .
  - د - النظر إلى المستقبل البعيد والمتوسط للتنمية المستدامة لخدمة الظروف الاجتماعية للمواطنين والأجيال القادمة .
  - هـ - تعاون القطاع الخاص مع الحكومة سيزيد حتماً من القدرات المالية ويعظم دور الجهود الذاتية في التنمية .
  - و - ظهور دولة المؤسسات على أرض الواقع بعد نجاح الديمقراطية لتقديم أفضل الأشخاص لتبوء أهم المواقع لخدمة المجتمع بعد نجاح المجالس الشعبية المنتخبة في القيام بدورها الحقيقي لمتابعة أعمال التنمية المختلفة ( خدمية او استثمارية ) .
- وفي النهاية :**

إن ظهور قناعات بين المسؤولين المحليين من جهة وبين واضعي السياسات على المستوى المركزي من جهة أخرى يقرب وجهات النظر بينهما في مجال التخطيط وتبادل الرأي والرؤى واحترام حركة الإبداع والابتكار مع عدم تهيمش الآخرين بسبب الموقع الوظيفي أو الجغرافي ، كل هذه مؤشرات تدل على نجاح تطبيق اللامركزية مع إعطاء الفرصة كاملة أمام المجتمع المحلي للمشاركة في عمليات التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم والمساءلة والمحاسبة لكل مراحل الأنشطة التنموية مع نقل اختصاصات السلطات إلى المستويات الإدارية والمالية المحلية مما ييسر عملية وضع واتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب والصورة المناسبة وبالتكلفة المناسبة

الآلية الثانية : تم تصميم استمارة استبيان للتعرف على رأى المختصين من القيادات العليا ومديرى العموم والدرجات الأولى حول التطبيق العملى للامركزية والنتائج المرجوة منه ومدى جدواها فى تنمية المحافظة من جميع النواحي وجني ثمار هذه التنمية وأثرها على المواطنين .

• تصميم استمارة البحث :

اعدت الاستمارة على مرحلتين الأولى : استمارة مطولة بها حوالي 25 سؤال ونظام الإجابة

كالآتى :- نعم إلى حد ما ممكن لا

وقد واجهت الباحث مشكلة فى تجريد الاستمارة مع عينة صغيرة لذلك تم حذف الأسئلة التى لم تحصل لها على إجابات وكان اقتراح أو إلغاء بندي إلى حد ما و ممكن واقتصار الإجابة على الموافقة أو عدم الموافقة .

وتم إعتقاد الأسلوب الاستقصائى فى تصميم الاستمارة والتى تمثل فى مجموعة من المحاور

الرئيسية الآتية ( ملحق رقم 5 ) :

أ- البيانات الشخصية والوظيفية للمبحوث .

ب- عشرة أسئلة عن التطبيق العملي للامركزية على المستوى القومي .

ج- ستة أسئلة عن التطبيق العملي للامركزية على المستوى المحلي .

• **تحديد حجم العينة :**

تتوزعت الدرجات الوظيفية لعينة العاملين المبحوثين بالديوان العام للمحافظة والوحدات المحلية التابعة لها حيث إحتوت على درجات وظيفية من القيادة العليا ومديري العموم والدرجة الأولى ولذا فإن الآراء الواردة بالدراسة الميدانية قد عكست وجهات نظر متنوعة .

وتم تحديد حجم العينة بنسبة 5% من جملة القيادات العليا ومديري العموم والدرجة الأولى من ديوان عام المحافظة والوحدات المحلية السبعة التابعة لها ، والبالغ عددهم 2000 موظف وذلك من واقع بيان المحافظة بتاريخ 2013/11/23.

وقد بلغ حجم العينة 100 قيادة موزعة ما بين 80 من الذكور و 20 من الإناث من إجمالي ديوان عام المحافظة والوحدات المحلية السبعة التابعة لها والموضحة في الجدول التالي :

**جدول رقم (14)**

إجمالي عدد الموظفين من الدرجة الأولى والقيادات العليا في بني سويف 2012<sup>(1)</sup>

اسم المكان	الديوان العام	بني سويف	اهناسيا	الوسطى	ناصر	يبا	سمسطا	الفشن	الإجمالي
العدد	200	360	340	300	260	200	200	140	2000
نسبة 5% من الإجمالي	10	18	17	15	13	10	10	7	100

• **جمع البيانات :**

تم جمع البيانات في الآلية الثانية عن طريق توزيع استمارة الاستبيان للموظفين من القيادات المختصين بالمجالس التنفيذية المحلية من القيادات العليا ومديري العموم والدرجة الأولى وتم جمع هذه الاستمارات.

• **مراجعة البيانات :**

تم مراجعة البيانات بدقة والتأكد من أنها تسير داخل إطار أهداف الدراسة .

• **تحليل نتائج صحيفة استبيان حول رأي المختصين بمحافظة بني سويف حول تطبيق اللامركزية:**

تشير نتائج تحليل استمارة الاستبيان بمحافظة بني سويف ومراكزها من حيث أهمية عناصرها على المستوى القومي وعلى المستوى المحلي إلى ما يلي : ( ملحق رقم 6 )  
**أولاً: على المستوى القومي:**

(1) **المشاركة في إتخاذ القرار :**

يمثل إتخاذ القرار في إدارة وتنفيذ شؤون التنمية المحلية صُلب عملية الإدارة ، وقد ثارت مناقشات علمية وميدانية عن مدى قدرة العاملين بالإدارة المحلية على تحمل مسؤولية إتخاذ القرار وما قد يتعرض

<sup>1</sup> مركز ومعلومات ودعم القرار - مرجع سابق - إصدار 2012.

له من إيجابيات كالتأييد والإشادة بل والحب في كثير من مجالات طلب استمراريته في عمله والشهادة له بالكفاءة فقد أفاد 95% بإحساس شديد بالرضا لمشاركتهم في عملية إتخاذ القرار نظرا لقربهم من المواطن ومعرفتهم بمشكلاته ومعاصرتهم لمعاناته ومعرفتهم عن قرب بما يحتاجه وأفاد 5% بعدم احساسهم بالرضا في المشاركة في عملية اتخاذ القرار .

## (2) السرعة في إتخاذ القرار :

إن أعمال التنمية في المحليات كثيرة منها إن لم يكن جميعها تعتبر خدمات تُؤدَى ويحتاجها المواطن في زمن محدد لا يتعدى عدد من الساعات فبعضها يُؤدَى في وقته بقرار فوري والبعض يحتاج ليوم أو أسبوع والقليل منها يحتاج إلى مدة لا تتجاوز 15 يوما أو شهرا على الأكثر والتأخر في إصدار القرار اللازم بتأدية خدمة التنمية قد يترتب عليه خسارة في كثير من الأنواع بالنسبة لمختلف المواطنين والمواطن الذي في حاجة دائما ما يكون مستعجلاً وقد لا يقدر أهمية الصبر والتأني لدراسة الموقف وتقديره قبل إتخاذ القرار من جانب المسؤولين ، لقد أفاد 97% بأن سرعة إتخاذ القرار تساهم في رفع معدلات التنفيذ وأفاد 3% بأن سرعة اتخاذ القرار لا تساهم في رفع معدلات التنفيذ.

## (3) سرعة تصحيح المسار في تنفيذ مشروعات التنمية :

إن سرعة تصحيح مسارات مشروعات التنمية الجارية في المحليات يوفر بل ويحافظ على الاستثمارات التي تتصف بالندرة والحاجة الشديدة للمحافظة عليها وإن فقد هذه الاستثمارات أوالتقصير في الاستفاد منها هي خسارة للمواطن ، ولقد أفاد 95% بأن تطبيق اللامركزية يساهم في تصحيح مسار المشروعات تحت التنفيذ بل وسرعة مواجهة أي تقصير وتصحيح مسار التنمية المحلية وأفاد 5% بعدم مساهمة تطبيق اللامركزية في تصحيح مسار المشروعات .

## (4) الحد من نفوذ العاصمة :

إن تطبيق اللامركزية يحد من نفوذ العاصمة بمفهوم السلطة المركزية على الأعمال الجارية في المحليات حتى ولو كانت مشروعات وأعمال قومية وسيادية سيفيد من تطبيق اللامركزية فائدة كبرى إذ يساعد ويحقق أهداف المركزية التي سوف تعود بشكل غير مباشر على مواطن المحليات التي يقع في دائرتها المشروع القومي .

إن اللامركزية تحد من نفوذ العاصمة ولكن لزيادة فاعلية الإدارة التنموية ، لقد أفاد 84% بأن تطبيق اللامركزية يحد من نفوذ العاصمة في حين أفاد 16% بأن تطبيق اللامركزية لا يحد من نفوذ العاصمة المركزية.

## (5) تحقيق العدالة ووضوح الرؤية في توزيع الاستثمارات في محافظة بنى سويف ومراكزها:

إن تطبيق اللامركزية فى إعطاء كل ذى حق حقه فى القيام بأعمال التنمية أمر هام وتحقيق عدالة التوزيع فى ضوء رؤية واضحة لإحتياجات الجماهير المحلية داخل المحافظة وقد أفاد 90% بأن تطبيق اللامركزية يؤدى الى العدالة فى توزيع الاستثمارات على ضوء رؤية واضحة من الواقع المحلي وأفاد 10% بأن تطبيق اللامركزية لا يؤدي إلى العدالة في توزيع الاستثمارات .

(6) اللامركزية تساهم فى زيادة مساحة الديمقراطية :

تحقيق الديمقراطية هدف إنساني عظيم - حكم الشعب بالشعب أكثر قوة وإنجازاً للتنمية وأهدافها والنزول بمشروعات التنمية وقرارات الاستثمار الى أصحاب الحق والمستفيدين من تلك المشروعات يجعل مساحة النقاش والموافقة والتأييد أو حتى الرفض لعملية التنمية أكثر قوة وفعالية لا تتحقق الا بدعم اللامركزية .

لقد أفاد 84% بأن اللامركزية تساهم فى زيادة مساحة الديمقراطية فى حين لم يوافق 16% على هذا الرأي.

(7) تعميق المساواة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية:

إن المسؤولين عن التنمية المحلية يضعون فى إعتبارهم دائماً المساواة المجتمعية تجاه التنمية فهم قد جاءوا لخدمة المجتمع وتحقيق مصالحه وهم دائماً محل إتهام أو نقد بالإجادة أو التقصير، وقد أفاد 93% بأن تطبيق اللامركزية يعطي دوراً للمساواة المجتمعية فى حين أن 7% يرفضون ذلك ويدعون أن المساواة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية هي هي وهم يواجهون هذه المسؤولية فى حالتى تطبيق أوعدم تطبيق اللامركزية .

(8) اللامركزية تساعد على تحسين مستوى الأداء لمشروعات التنمية المحلية :

إن نقل السلطات والاختصاصات إلى المسؤولين بالمحليات فى ظل اللامركزية يحقق إيجابيات عديدة منها : تحسين مستوى الأداء الإداري والوظيفي لمشروعات التنمية من كهرباء ومياه وصرف وطرق ونظافة بل وبعض المشروعات المشتركة مع محليات أخرى مجاورة مثل : الزراعة والري والطرق الإقليمية والإسكان فإنهم يبذلون جهوداً مضاعفة فى حالة تطبيق اللامركزية تجاه مسؤولياتهم الكاملة أو المساهمة والمشاركة فى نجاح هذه المشروعات ، ولقد أيدَ 95% هذا فى حين رفض 5% ذلك وهم يرون الأداء الإداري والوظيفي من جانب مسؤولي الإدارة المحلية لم يتغير.

9) الاحساس بالرضا لدى سكان القرى :

يُجمع الكثير من سكان القرى والوحدات المحلية على إحساسهم بالرضا نتيجة لتطبيق اللامركزية ، حيث يأتي من ذلك شعور جيد بأن الاختصاصات والمسؤوليات أصبحت تدار من داخل قريتهم ، ولن يدعي أحد من العاملين بأنه ينتظر القرار أو الموافقة من جهات أخرى .  
لقد وافق 87% على ذلك في حين أبدى 13% من قطاع الإدارة المحلية رأيهم بأن سكان القرى لا يشعرون بالرضا تجاه تطبيق اللامركزية .

10) تأكيد حق المجتمع المحلي في صنع مستقبله وإدارة حياته اليومية :

إن اللامركزية هي أحد أركان الديمقراطية وهي حق أصيل للشعوب وقد يكون نظام المركزية مطلوباً في بعض الأحيان كالحروب والأزمات الكبرى ، لكن اللامركزية هي نظام الإدارة المتواكب مع الديمقراطية وحق الشعوب في تقرير مصيرها ، وقد أكد على هذا المعنى 95% في محافظة بني سويف في حين اعترض 5% هذا الرأي.

ثانياً: على المستوى المحلي:

1- الحد من الفساد :

إن من أكبر إنجازات وإيجابيات اللامركزية وما ي صاحبها من ديمقراطية وشفافية وعرض أمور التنمية على جميع المشاركين فيها الحد من الفساد والمركزية وانتظار الأوامر من العاصمة .  
إن تحويل الاستثمارات مهما كانت قليلة من الهيئات المركزية الى المحليات جعلت كثيراً من الهيئات المحلية تدخل أطرافاً في استخدام هذه الاستثمارات وتجد الكثير من الطرق لسوء التصرف فيها سواء بطول شبكة وأطراف الوسطاء أو في أحيان كثيرة بالسرقة المباشرة أو السمسرة وكثرة الأعمال من الباطن وكلها طرق فاسدة .

إن وجود ومسؤولية أعضاء السلطة اللامركزية في صلب الحدث عند استخدام الاستثمارات ووضوح تخصيص المشروعات أمام جميع فئات شركاء التنمية يحد من الفساد وقد أفاد 80% بأن أحد أهم إيجابيات اللامركزية هو خفض معدلات الفساد أو منعه نسبياً بالكامل على المدى الطويل وأفاد 20% بأن تطبيق اللامركزية لا يحد من معدلات الفساد .

2- زيادة موارد التمويل الذاتي :

إن تطبيق اللامركزية المالية بتحويل الاستثمارات الى الوحدات الادارية المكانية طمأن القطاع الخاص والمواطن مما أدى الى تعبئة التمويل الذاتي حيث أفاد 86% بأن تطبيق اللامركزية يساهم في زيادة التمويل الذاتي وأفاد 14% بعدم زيادة التعبئة في التمويل الذاتي .

3- تفويض المحليات في كافة جوانب الخطة :

إن أحد إيجابيات اللامركزية هو تفويض المحليات في إعداد الخطة كاملة ، وقد أفادت 81% بأن تفويض المحليات في إعداد الخطة بجوانبها المختلفة أحد إيجابيات تطبيق اللامركزية وقد أفاد 19% بعدم إيجابية تفويض المحليات في إعداد الخطة .

4- توسيع نطاق المسؤولية :

يدعي المؤيدون لتطبيق اللامركزية بتوسيع نطاق المسؤولية وقد أفاد 83% بذلك في حين أفاد 17% بأن اختصاصاتهم لم تتأثر بتطبيق اللامركزية .

5- إرساء دور ريادي للمجالس الشعبية في توجيه العمل التنموي :

بما أن القانون الحالي يوفر للإدارة المحلية اختصاصات عديدة للمجالس الشعبية في توجيه العمل التنموي وقامت اللامركزية بتعزيز ذلك - فقد أفاد 85% بأن تطبيق اللامركزية تعطي دورا رياديا للمجالس الشعبية في توجيه العمل التنموي في حين أفاد 15% بعدم اعطاء دور ريادي للمجالس الشعبية المحلية .

6- اللامركزية تساعد على استثمار الموارد والفرص المتاحة في المحليات بشكل أفضل :

لقد وافق 92% على أن اللامركزية تساعد على استثمار الموارد والفرص داخل المحافظة بشكل جيد ، فإن المواطنين في المحافظة هم أقدر الناس على استخدام هذه الموارد والفرص دون غيرهم في حين لم يوافق على هذا الرأي 8%.

### النتائج العامة للدراسة

- تطبيق اللامركزية سوف يؤدي بالضرورة إلى كثير من الايجابيات مثل :-
- (1) توفير وتعظيم قيمة ما يقدم من خدمات وانتاج سلعى وتقويه العلاقة بين الموظف العام والمحلى والمواطن .
  - (2) تنمية المحليات يرفع من مستوى الاستقرار الإقتصادي ويرسى قواعد الأمن ويرفع مستوى معيشة الأفراد .
  - (3) تقوية الدور التنموي للمحليات نتيجة لزيادة مشاركة المواطن فى إدارة التنمية .
  - (4) زيادة قدرة القيادات السياسية والادارية على اتخاذ القرارات وتولى المناصب العليا .
  - (5) ترسيخ روح الانتماء وتأكيد قيم المجتمع مع الحفاظ على مقدرات الملكية العامة .
  - (6) تحقيق السرعة المطلوبة فى الإنجاز نظراً لقدرة اللامركزية على ترتيب الأولويات طبقاً لحاجات ورغبات السكان المحليين .
  - (7) المشاركة فى اتخاذ القرار والسرعة فى التنفيذ مما يساعد على نجاح مشروعات التنمية .
  - (8) الحد من صور الفساد والبيروقراطية والانحراف الإدارى بواسطة تحقيق المساءلة الاجتماعية .
  - (9) العدالة والمساواة فى توزيع الاستثمارات على ضوء الرؤية الواقعية للمحليات مع الاستفادة من زيادة التمويل الذاتى.
  - (10) تمكين المحليات من إعداد خطط التنمية كاملة مع تجنيد المجالس الشعبية المنتخبة فى مراقبة وتوجيه العمل التنموى بالمحليات ، وهذا يؤدي فى النهاية إلى استثمار الموارد المحلية بشكل أفضل .

• الإجابة على أسئلة الدراسة

السؤال الأول : تؤكد المناقشات والدراسة الميدانية أن دور اللامركزية في تحقيق التنمية على المستوى المحلي سوف يتم بشكل أسرع وبمستوى أعلى .

السؤال الثاني : شهد الجميع أن مشاكل التنمية في بني سويف ترجع إلى عدم تطبيق اللامركزية .

السؤال الثالث : تطبيق اللامركزية يؤدي إلى استغلال موارد ومقومات التنمية في بني سويف .

السؤال الرابع : تطبيق اللامركزية يرفع مستوى التنمية ويقلل الفوارق بين المحليات / المحافظات.

إن تحقيق أسئلة الدراسة يؤكد أن تطبيق اللامركزية ضرورة لتحقيق تنمية المحافظات المصرية ومن بينها محافظة بني سويف ، حيث يوجد علاقة طردية بين الإدارة المحلية اللامركزية وأعمال التنمية الإنتاجية والخدمية . هذا ويتم دعم اللامركزية المالية بتوجيه الموارد المالية إلى المشروعات ذات الأهمية والتي تلبي حاجة المواطنين وتحقيق رغباتهم . هذا ويمتد أثر اللامركزية السياسية والإدارية والمالية إلى حل كثير من المشاكل المترابطة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية ومقومات التنمية الأخرى من موقع وقوة بشرية وتنظيم وتفاعل بين قطاعات المجتمع المحلية وتحقيق التشغيل الكامل والإحساس بالرضا والعمل على التقدم المستمر .

### التوصيات العامة للدراسة

في ضوء ما عرضته الدراسة ظهر قدر من الإيجابيات في مجال تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم كتجربة في المحافظات المصرية كما تعرفت الدراسة على كثير من السمات والمشكلات الناتجة عن تطبيق المركزية وعند المقارنة بينهما يظهر مدى حاجة المحافظات المصرية إلى الإسراع في تطبيق اللامركزية اليوم قبل الغد وذلك لأن تمتع الوحدات المحلية بالاستقلالية المالية والإدارية في الهدف وبدون شروط يجعل اللامركزية قوية وإذا تقاسمت السلطة المركزية الهدف مع الوحدات المحلية كانت اللامركزية متوسطة أما إذا سيطرت المركزية على التمويل والسلطات الإدارية صارت اللامركزية في منتهى الضعف.

إن تطبيق اللامركزية يساهم في مواجهة هذه المشكلات ويحاول حلها وعلاجها وذلك على النحو

التالى:

- 1- تحديد إختصاصات ومسؤوليات القائمين على التنمية المحلية (تحديد الصلاحيات): والمقصود به هنا هو مدى قدرة الوحدات المحلية على تطبيق اللامركزية فلا بد أن تكون هذه الصلاحيات على أساس دستورى حتى تتمتع بكامل قوتها واستقلالها المالي والإداري ، لأنه إذا كان تطبيق اللامركزية على أساس قانونى فقط كانت متوسطة القوة وإذا كان تطبيق اللامركزية على أساس إدارى كانت ضعيفة.
- 2- لابد وأن تتمتع الوحدات المحلية بالحق كاملا فى إتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات الخاصة بالتنمية المحلية وصالح المواطنين وعندها تتمتع اللامركزية بالقوة الكاملة ، أما إذا توزع هذا الحق بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية تكون اللامركزية متوسطة القوة وإذا لم تتمتع بهذا الحق من أساسه صارت مركزية كاملة.
- 3- لابد من استقلالية الوحدات المحلية فى صنع نظامها الداخلى ، لابد وأن تتمتع الوحدات المحلية حتى تكون اللامركزية قوية ، أما إذا قامت الحكومة المركزية بوضع الإطار العام وتركت التفاصيل للوحدات المحلية كانت اللامركزية متوسطة القوة ، وأما إذا قامت الحكومة المركزية بوضع التفاصيل للوحدات المحلية إلى جانب الإطار العام أصبحت اللامركزية ضعيفة جداً.
- 4- لابد من استقلالية مؤسسات الدولة وعدم تغول سلطة على أخرى حتى تكون اللامركزية فى منتهى القوة ، أما إذا توفرت استقلالية المؤسسات ماعدا القضاء كانت اللامركزية متوسطة القوة ، وأما إذا كانت الإدارة المحلية مجرد سلطة إدارية فإن اللامركزية تكون فى منتهى الضعف.

5- لابد من دعم القوانين المالية الخاصة عن طريق :

- أ- تفويض المحليات في تعبئة أكبر قدر من الإيرادات المحلية لتخصيصها لمشروعات التنمية بشروط متفق عليها حسب الدستور والقانون.
- ب- تفويض المحليات في إعطاء الحق في فرض بعض الضرائب ذات الصفة المحلية البحتة.
- ت- إعطاء المحليات حق قبول بعض الهيئات والمعونات سواء من الداخل أو من الخارج بشروط متفق عليها حسب الدستور والقانون.
- ث- مساعدة الحكومة المركزية في جمع الضرائب القومية وتحصيل نصيبها منها وتحويل الباقي إلى الخزنة العامة .

6- لابد من إختيار المسؤولين بالإننتخاب الحر المباشر من قبل السكان بكل نزاهة وشفافية حتى تتمتع

اللامركزية بالقوة أما إذا تم الاختيار بالمشاركة بين المحليات والسلطة المركزية كانت اللامركزية متوسطة القوة وأما إذا تم التعيين بمعرفة الحكومة المركزية فقط تكون اللامركزية ضعيفة .

# ملخص الدراسة

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

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

مقدمة :-

أصبح مطلب التنمية مع تحقيق العدالة واقعا ملموسا بين جميع قطاعات المجتمع في الدول النامية، كما أن الديمقراطية بمفهومها العملي على المستوى المحلي تتمثل في تمكين المواطن البسيط من نيل حقوقه السياسية بل والإنسانية أولاً وذلك لن يتحقق بسرعة وكفاءة وجودة إلا عن طريق تطبيق اللامركزية بأبعادها المالية و الإدارية والاقتصادية على مستوى المحليات.

إن تطبيق اللامركزية ليس هدفا في حد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية بحيث يتمكن متخذ القرار من تحقيق العدالة الإجتماعية بين جميع المواطنين المختلفة تضمن الحصول على خدمات عامة مميزة ذات جودة عالية مع حسن التدبير عند استخدام الأموال العامة مع تشجيع منظمات المجتمع المدني على المشاركة في تحقيق التنمية بالتعاون مع أجهزة الدولة المختلفة.

لقد أكدت نصوص الدستور على أهمية اللامركزية و قيام الدولة بمساعدة المحليات وخاصة في التنمية والعدالة الاجتماعية بين الوحدات وهو نهج طيب ترجو الدراسة أن يتحقق ويطبق في الخطط القادمة بعد استقرار الأوضاع ودخول مصر في تنمية حقيقية تضعها في مكانتها المناسبة لحضارتها بين الدول المتقدمة .

#### مشكلة الدراسة :

تتلخص مشكلة الدراسة في توضيح ضرورة تطبيق اللامركزية لإحداث تنمية قوية على المستوى المحلي ، وهنا يظهر السؤال المحوري ، هل من الممكن أن تقود اللامركزية إلى التنمية أم أن التنمية من الممكن أن تتحقق من خلال المركزية ؟ وهنا يتوقف الأمر كثيرا على رؤية الأطراف المختلفة في المجتمع للأوليات من ناحية وعدم رضا قطاع كبير من المواطنين عن جودة الخدمات التي تقدمها الدولة وذلك بسبب ضعف العلاقة بينهم وبين الحكومة لغياب الديمقراطية/اللامركزية والقدرة على المساءلة والشفافية مع تركيز البيروقراطية التي دائما ما تحد من تحقيق المواطن لمطالبه الحياتية اليومية .

#### أهمية الدراسة :

وتكمن أهمية الدراسة في أنها تقوم بـ :-

- 1- تأصيل نظري لمفهوم اللامركزية والتنمية وجدلية التلاقى بينهما .
- 2- ضرورة مواكبة العصر حيث تنادى الدساتير والقوانين بالديمقراطية
- 3- تقييم الأدوار والعلاقات بين المجالس التنفيذية والشعبية المحلية مع توضيح أسباب فشل تلك المجالس في القيام باختصاصتها المحددة قانوناً .
- 4- رصد المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجيهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية وأسبابها واختيار الوسيلة التي تقلل من التعاون بين المحافظات المصرية في الموارد البشرية والاقتصادية والتكنولوجية ومحاولة التغلب عليها.

5- تقييم جهود خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في محافظة بنى سويف خلال الفترة 2014/1997 .

6- تحليل الإجابات التى أسفرت عنها الدراسة الميدانية في محافظة بنى سويف للوصول إلى نتائج واقعية على المستوى القومى وعلى المستوى المحلى لمعرفة مدى قبول أو رفض الأجهزة التنفيذية والمجالس الشعبية السابقين وبعض السكان المحليين بفكرة تطبيق اللامركزية ومدى أهميته.

7- تقديم التوصيات المتعلقة بكيفية التطبيق الفعلى للامركزية .

### أهداف الدراسة :-

ومن المفترض أن تستهدف الدراسة إلى :-

- 1- تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة محلياً باتخاذ اللامركزية وسيلة لذلك بتطويع كافة الموارد والمقومات المحلية واستخدامها الاستخدام الأمثل لارتباطها بالواقع المحلى .
- 2- تقييم قدرة المحليات على استيعاب الصلاحيات التى منحت وستمح لها .
- 3 - توضيح أثر تطبيق اللامركزية فى تقديم خدمات عاجلة وسريعة وجيدة للمواطنين عن طريق قيام علاقة تكامل بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- 4- التعرف على المشكلات التى تواجه المحافظات المصرية فى توجيهها نحو التخطيط للتنمية مع اتخاذ اللامركزية وسيلة لحل المشكلات وذلك بالنزول إلى أرض الواقع وتحديد المشكلات ورسم السياسات مع استغلال المقومات التى تدفع إلى النجاح.
- 5- تقييم تجربة التنمية فى محافظة بنى سويف فى ضوء المشاكل التى تعاني منها المحافظة نتيجة المركزية الشديدة فى إدارة العمل التنموى بالمحافظة .

### أسئلة الدراسة:-

- يمكن صياغة مشكلة الدراسة فى السؤال الرئيسى التالى :-
- إلى أى درجة يؤثر دور اللامركزية فى تخطيط إدارة وتحقيق التنمية الحقيقية على المستوى المحلى ؟
- وبتفرع من هذا السؤال التساؤلات الفرعية التالية :-
- 5- إلى أى مدى يؤدى تطبيق اللامركزية إلى تحقيق التنمية المحلية بشكل أسرع وبمستوى أعلى ؟
  - 6- كيف يمكن حل مشكلات التنمية فى بنى سويف عن طريق اللامركزية ؟
  - 7- إلى أى مدى يؤدى تطبيق اللامركزية إلى استقلال موارد ومقومات التنمية الموجودة فى بنى سويف ؟

8- إلى أى درجة يؤثر تطبيق اللامركزية فى رفع مستوى التنمية فى بنى سويف ويقلل الفوارق الكبيرة بينها وبين بقية المحافظات ؟

### منهجية الدراسة :

فى ضوء أهداف البحث تم استخدام منهج نظرية الدور الوصفى وذلك بالاستعراض النظرى لبعض قضايا اللامركزية وما يتعلق بها ومعرفة دور واختصاصات جناحي الإدارة المحلية وهما المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية واستشراف نظري تحليلي استنباطي لمستقبل تطبيق اللامركزية فى المحافظات المصرية ثم استخدام المنهج التطبيقي (العملى) التحليلي على محافظة بنى سويف من خلال دراسة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2014/1997.

### حدود و مجالات الدراسة :

#### 1- المجال المكانى :

يتحدد المجال المكانى (الجغرافى) للدراسة فى مجالها النظرى فى جميع المحافظات المصرية أما التطبيق العملي فيتم على محافظة بنى سويف بمستوياتها الإدارية (( المحافظة والمراكز والمدن والقرى)).

#### 2- المجال الزمنى :-

دراسة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى محافظة بنى سويف 2014/1997.

### خطوات الدراسة :

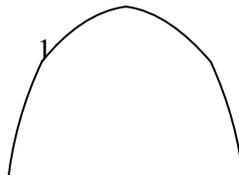
- الفصل الأول : اللامركزية والتنمية المحلية (مراجعته للأدبيات والخبرة الدولية)

- الفصل الثاني : مستقبل تطبيق اللامركزية لاصلاح الادارة المحلية في المحافظات المصرية ( رؤية تنموية )
- الفصل الثالث : الواقع التنموي الراهن في محافظة بني سويف وموقف اللامركزية (الدراسة الميدانية)

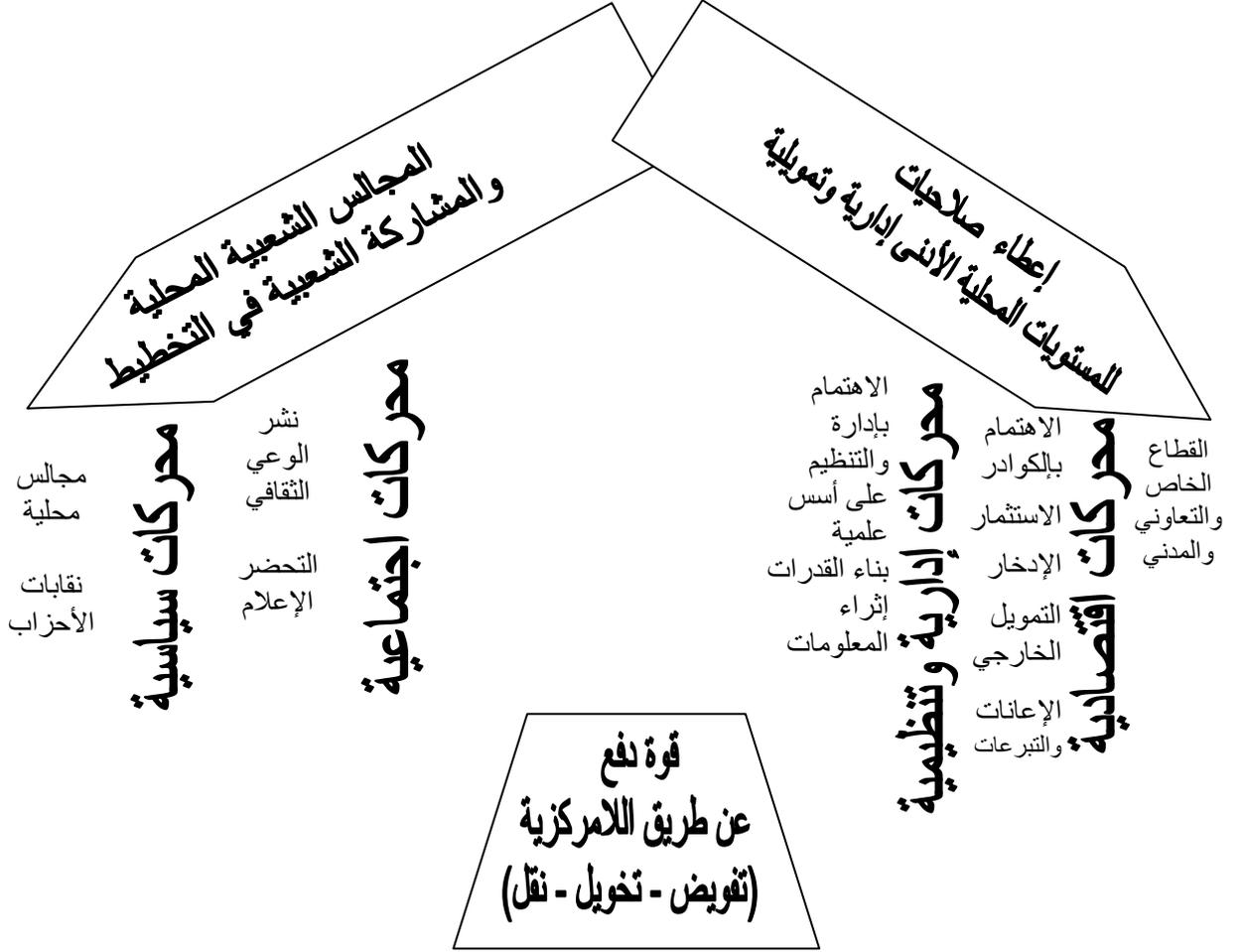
## الفصل الأول

اللامركزية والتنمية (إطار نظري)

- أولاً المفهوم : اللامركزية هي فن الوصول إلى أرض الواقع ليتمكن صانع القرار من الوقوف على احتياجات ومتطلبات الأفراد وحل مشكلاتهم وتحقيق مطالبهم بتطويع جميع الإمكانيات المتاحة من أقصر طريق بأقصى سرعة وبأقل تكلفة وبأعلى جودة مما يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية والتنمية حيث يتمكن الأفراد من الحصول على حقوقهم التي كفلها الدستور دون تمييز أو ظلم أو إقصاء وبذلك يتحقق مبدأ المواطنة السليم.
- مفهوم التنمية:
- التنمية هي ارتفاع مخطط في مستوى المعيشة نحو أهداف سبق تحديدها ديمقراطياً بمشاركة مجتمعية .
- وتقاس بزيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي ومن المرافق العامة.
- العلاقة بين اللامركزية والتنمية:
- يجب أن يكون للامركزية جناحان لدفع عملية التنمية يبينها الرسم التالي:-



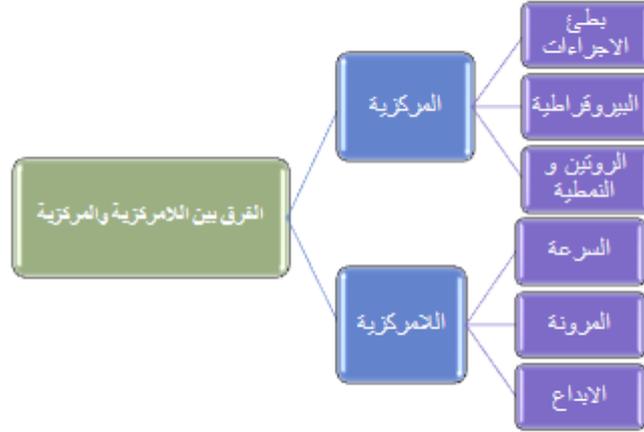
المحافظات - المراكز  
المدن - القرى



ثانياً: المزايا

من أهم مزايا اللامركزية القضاء على التفرقة بكل أشكالها وخاصة الطائفية بكل صورها وألوانها والقضاء التام على تهميش الأقليات وإتاحة الفرصة كاملة لكل مواطن في ممارسة حق التعبير الحر عن الرأي

وحق الحياة الكريمة وحقه في الحصول على ضروريات الحياة الكريمة وهذا يولد عند المواطن الولاء الحقيقي للوطن والمحافظة على الملكيات العامة والإيجابية في التعامل مع مشكلات الوطن والمشاركة في وضع الحلول ومعالجة السلبيات بالتعاون مع الأجهزة المختلفة مع زرع الأمل في غد أفضل للأجيال القادمة وكل ذلك يكون له الأثر البالغ في دفع عجلة التنمية.



#### الأبعاد المختلفة للامركزية :

اللامركزية ذات عدة أبعاد منها ماهو سياسي ومنها ماهو إداري ومنها ماهو مالي وإقتصادي. ولكل بعد منهم مضمونه وهدفه وآلياته.  
سياسات التوجه نحو تطبيق اللامركزية وتتمثل في:-

1. ضمان تحقيق ممارسة الحريات
2. تحقيق الديمقراطية
3. تحقيق مبادئ المساءلة والشفافية
4. إبراز دور الإعلام وأهميته .

#### التوجهات الإستراتيجية:

1. تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية بحيث يصير المواطن هو المحور الأساسي للتنمية
  2. تساوي الأفراد أمام الدستور و القانون وأن تتمتع الأطراف بكل مزايا المركز
- التحديات : الموروث الثقافي والأطر الاقتصادية – توفر الخبراء والمتخصصين – توفر المعلومات والدراسات .

#### المعوقات :

1. محدودية دور الوحدات المحلية
  2. عدم فاعلية أدوات المساءلة والإشراف المزدوج على مؤسسات اللامركزية
  3. عدم التوازن بين السلطة والمسؤولية
  4. غياب الاستقلال المالي والخلل في العلاقة بين المجالس التنفيذية و الشعبية .
- العلاقة بين اللامركزية والتنمية في الخبرة الدولية وذلك عن طريق دراسة تجربة بعض الدول في مجال اللامركزية السياسية والإدارية والمالية.

### الفصل الثاني

- مستقبل تطبيق اللامركزية لاصلاح الإدارة المحلية في المحافظات المصرية ( رؤية تنموية )
- إن نجاح المجتمع والدولة في اختيار الطريقة المثلى لتنمية المحليات بعد طول اهمال يبدأ من تحديد المشكلات ورسم السياسات مع استغلال المقومات التي تدفع إلى النجاح مع النظر إلى المستقبل بعين التفاؤل المبني على مقترحات علمية مبنية على معطيات الواقع من خلال تجارب النجاح والفسل.
- المشكلات التي تواجه المحافظات المصرية في توجيهها نحو التخطيط للتنمية الاقتصادية:-
- 1- مشكلات تنموية عامة مثل : البطالة / الإسكان / الفقر/الأمية
- 2- مشكلات تمويل الاستثمار: مثل مشكلة التمويل الذاتي / ازدواجية التمويل / مشكلة تمويل الكوارث والأزمات
- 3- مشكلات التنمية مثل : مياه الشرب والصرف الصحي / التعليم والصحة والكهرباء والنظافة والبيئة / الصيانة
- جوهر سياسات اللامركزية :
- تتمثل في ركائز ثلاثة :
- 1- اختصاصات محلية أصيلة
- 2- نقل وتفويض السلطات للمحليات
- 3- توفير مصادر موارد مالية ذاتية للمحليات
- **المؤسسات المحلية في نظام الإدارة المحلية في مصر واختصاصاتها**
- عادة ما يؤدي الضعف في القمة إلى الضعف في القاعدة والأساس السليم يخلق إدارة محلية تتدفق فيها الحياة بين جميع مستوياتها الرأسية والأفقية بما فيه تحقيق خدمة جيدة للمواطن.
- المجالس التنفيذية المحلية واختصاصاتها

نص الدستور المصري على أهمية الإدارة المحلية وقام بتقسيم الجمهورية إلى خمس مستويات : المحافظة / المركز / المدينة / الحي / القرية ، وتقوم هذه المجالس بمتابعة الأعمال المنوطة بالأجهزة التنفيذية وإعداد الخطط والموازنات وتنفيذ التوجيهات الصادرة عن المجالس الشعبية المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها:

- يتركز دور المجالس الشعبية المحلية في التقرير والرقابة والمحاسبة والمساءلة.
- يتشكل في كل محافظة ومركز ومدينة وقرية مجلس شعبي محلي بالانتخاب الحر المباشر طبقا للدستور والقانون
- تدور العلاقة بين المجالس التنفيذية والشعبية في محورين هما التعاون والرقابة
- أسباب فشل تلك المجالس:-
- تتمثل أسباب الفشل في :-
- محدودية دورها وعدم فعالية أدوات المساءلة والمحاسبة وتجاهل السلطة التنفيذية لقرارات وتوصيات المجالس الشعبية المحلية والتدرج الهرمي لسلطات تلك المجالس .
- ولنجاح تلك المجالس:-
- تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وتطور نظام المحاسبة والمساءلة وذلك بالتحديد الواضح لاختصاصات كل مستوى محلي وتطوير القدرات الفنية والإدارية الخاصة بالعاملين في الوحدات المحلية والبحث عن توفير مصادر متجددة للموارد المالية.
- رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة المحلية في مصر
- بناء نظام جيد يتحقق له العمل بكفاءة عالية طبقا لنص دستوري ملزم لنجاح الإدارة المحلية يتطلب الأتي:-
- 1- منح المحافظات السلطات الكاملة في عملية التنمية والتأكيد على اللامركزية المالية لدفع عجلة التنمية.
- 2- التأكيد على اختيار أعضاء المجالس الشعبية بالانتخاب السري الحر المباشر
- 3- تحديد دور كل من المجالس التنفيذية والشعبية في الدستور
- 4- النص في القانون على تقسيم الدولة إلى ثلاث مستويات فقط : المحافظة / المدينة / القرية
- أسس تطبيق اللامركزية : الإصلاح السياسي – الإصلاح التشريعي والقانوني – الإصلاح الإداري- الإصلاح المالي

### الفصل الثالث

- الواقع التنموي الراهن في محافظة بني سويف وموقف اللامركزية
- \* " لقد حبى الله سبحانه وتعالى محافظة بني سويف بالعديد من الخيرات لأبنائها تتمثل فيما تملكه من موارد ومقومات للتنمية .
- فهناك الأرض الممتدة المسطحة الفضاء , والأرض الخصبة على ضفتى نهر النيل العظيم مورد المياه للحياة , كما تضم مسطحاً صحراوياً كبيراً كظهير للتوسع والامتداد ويزخر بالموارد التى تمثل مخزون للإنتاج والتشغيل والخير الوفير لأبناء بني سويف".
- آثار تطبيق اللامركزية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في محافظة بني سويف في خطط التنمية 97/2014: لقد أدى تطبيق المركزية المفرطة في الاستثمار والتنمية إلى إهمال المحافظات الريفية ومنها محافظة بني سويف ( حيث بلغ متوسط حجم إجمالي الاستثمارات المنفذة فعلا خلال السنوات العشر 97/2007 مبلغ 20.5 مليار جنيه تمثل نسبة 2.48% من إجمالي الاستثمارات المنفذة وهو مبلغ زهيد جدا
- أسس تطبيق اللامركزية عمليا في محافظة بني سويف
- - اللامركزية السياسية وذلك بإتاحة صلاحيات للمحافظين مع انتخاب مجالس شعبية محلية قادرة على المتابعة والتخطيط والمساءلة
- - اللامركزية الإدارية وذلك بتوفير جهاز إداري فعال داخل المحافظة
- - اللامركزية المالية وهي قدرة الوحدات على التمويل الذاتي بكافة الطرق بالإضافة للاستخدام الرشيد للموارد المالية الحكومية .
- - اللامركزية الاقتصادية وهي التنسيق بين المحافظة ووزارة التخطيط والاستثمار في إدارة المشروعات وفقا للاحتياجات
- الدراسة الميدانية
- اعتمدت الدراسة الميدانية على آليتين لاستطلاع الرأي حول تطبيق اللامركزية في محافظة بني سويف :-
- الأولى : إجراء حوار نقاشي من خلال عقد خمس جلسات حوارية نقاشية مع المختصين من أعضاء المجالس الشعبية المحلية السابقين ومجموعة من المواطنين من ساكني بني سويف.
- الثانية : تصميم استمارة استبيان استقصائي تتضمن عدد 16 سؤالا منها عشرة أسئلة على المستوى القومي وستة أسئلة على المستوى المحلي مع المختصين من القيادات التنفيذية العليا.

## النتائج العامة للدراسة

- تطبيق اللامركزية سوف يؤدي بالضرورة إلى كثير من الايجابيات مثل :-
- 1- توفير وتعظيم قيمة ما يقدم من خدمات ونتاج سلعى وتقويه العلاقة بين الموظف العام والمحلى والمواطن .
  - 2- تنمية المحليات يرفع من مستوى الاستقرار الإقتصادي ويرسى قواعد الأمن ويرفع مستوى معيشة الأفراد .
  - 3- تقوية الدور التنموي للمحليات نتيجة لزيادة مشاركة المواطن فى إدارة التنمية .
  - 4- زيادة قدرة القيادات السياسية والادارية على اتخاذ القرارات وتولى المناصب العليا .
  - 5- ترسيخ روح الانتماء وتأكيد قيم المجتمع مع الحفاظ على مقدرات الملكية العامة .
  - 6- تحقيق السرعة المطلوبة فى الإنجاز نظراً لقدرة اللامركزية على ترتيب الأولويات طبقاً لحاجات ورغبات السكان المحليين .
  - 7- المشاركة فى اتخاذ القرار والسرعة فى التنفيذ مما يساعد على نجاح مشروعات التنمية .
  - 8- الحد من صور الفساد والبيروقراطية والانحراف الإدارى بواسطة تحقيق المساءلة الاجتماعية .
  - 9- العدالة والمساواة فى توزيع الاستثمارات على ضوء الرؤية الواقعية للمحليات مع الاستفادة من زيادة التمويل الذاتى.
  - 10- تمكين المحليات من إعداد خطط التنمية كاملة مع تجديد المجالس الشعبية المنتخبة فى مراقبة وتوجيه العمل التنموى بالمحليات ، وهذا يؤدي فى النهاية إلى استثمار الموارد المحلية بشكل أفضل .

#### الإجابة على أسئلة الدراسة

1. - السؤال الأول : تؤكد المناقشات والدراسة الميدانية أن دور اللامركزية فى تحقيق التنمية على المستوى المحلى سوف يتم بشكل أسرع وبمستوى أعلى .
2. - السؤال الثانى : شهد الجميع أن مشكلات التنمية فى بني سويف ترجع إلى عدم تطبيق اللامركزية .
3. - السؤال الثالث : تطبيق اللامركزية يؤدي إلى استغلال موارد ومقومات التنمية فى بني سويف .
4. - السؤال الرابع : تطبيق اللامركزية يرفع مستوى التنمية ويقلل الفوارق بين المحليات / المحافظات .

#### التوصيات العامة للدراسة

- 1- تحديد صلاحيات القائمين على التنمية المحلية على أساس دستوري .
- 2- إتاحة الفرصة للوحدات المحلية بالحق الكامل فى اتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات .
- 3- تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال الكامل فى وضع نظامها الداخلى .
- 4- تكوين مجالس محلية منتخبة وقضاء مستقل مع عدم تغول سلطة على أخرى .

- 5- دعم القوانين المالية الخاصة في تفويض المحليات في تعبئة أكبر قدر من الإيرادات المحلية الذاتية وإعطاء الحق في فرض بعض الضرائب ذات الصفة المحلية البحتة وإعطاء الحق في قبول الهبات والتبرعات والمعونات الغير مشروطة .
- 6- اختيار المسؤولين بالانتخاب الحر المباشر

أولاً: المراجع المصرية :

- 1- السيد على شتا / الفساد الإدارى ومجتمع المستقبل / المكتبة المصرية /2002.
- 2- السيد عبدالمطلب غانم وآخرون / لامركزية التخطيط فى المحافظات المصرية / برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (6) / مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة 2006 .
- 3- جميل أحمد توفيق / إدارة الأعمال / دار الجامعات المصرية / كلية التجارة / جامعة الأسكندرية / 1990 .
- 4- جون سنثيورات ميل / الحرية / الهيئة المصرية العامة للكتاب / ترجمة طه السباعى / 1990
- 5- حسن علوان / دراسات فى النظم المحلية المقارنة / محاضرات أقيمت على طلاب ماجستير بالأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري / القاهرة / 2006 .
- 6- خالد عبدالحاميد فراج / الإتجاهات الحديثة فى الإدارة المحلية / 1969 .
- 7- خليل محمد الشماع / مبادئ الإدارة العامة مع التركيز على إدارة الأعمال / الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية / 2006
- 8- دستور جمهورية مصر العربية / الفرع الثالث / 2014
- 9- ديفيد جونستون / مختصر تاريخ العدالة / عالم المعرفة / ترجمة مصطفى ناصر/ 2012 .
- 10- سامى الطوخى / الطريق للتنمية والإصلاح الإداري / دار النهضة العربية/ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية / 2006.
- 11- سعد علام - التخطيط للتنمية / معهد التخطيط القومي / 2010 .
- 12- سمير عبدالحاميد ، فريد أحمد عبدالعال / لامركزية التخطيط فى المحافظات المصرية / برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم (6) / إيداع 4982 / 2006 / مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة / 2006
- 13- سمير محمد عبدالوهاب / اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق / مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة / 2009 .
- 14- سمير محمد عبدالوهاب وآخرون / المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية . الأدوار والعلاقات / برنامج اللامركزية وقضايا المحليات رقم (7) / مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة / 2006 .
- 15- سيد محمد عبدالمقصود / التخطيط الإقليمي والخطة الإقليمية / المحلية / السنة الأولى / ماجستير 2010/2011.
- 16- سيد الهوارى / الإدارة الديمقراطية بالأهداف والنتائج / 1997.

- 17- عبد الحميد بسيوني / الديمقراطية الإلكترونية والحكم الرشيد / 2009.
- 18- علا سليمان الحكيم وآخرون / الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية / سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (188) / معهد التخطيط القومي / 2006.
- 19- على الحبيبي / الإدارة العامة - مكتبة عين شمس / كلية التجارة وإدارة الأعمال / جامعة حلوان / 1992.
- 20- على الصاوي / اللامركزية في إطار الديمقراطية (ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة) مكتبة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة / إيداع رقم 2001/8612 .
- 21- على الصاوي / اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات) / دار الكتب 2009/19499/ مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة / 2009.
- 22- على الصاوي / إشكاليات التنظيم المحلي في مصر / قضايا إدارية / العدد الثالث / 1999.
- 23- عدلي حسين ، شريف بهاء الدين ، إيرينا سبرينجويل / اكتشاف بني سويف / ط 1 / القاهرة/ 2008.
- 24- عماد الدين اسماعيل / ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة مع دراسة تطبيقية / 2003.
- 25- فريد أحمد عبد العال وآخرون / أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية) / سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (236) - معهد التخطيط القومي / 2012 .
- 26- قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية رقم 43 لسنة 1979 و تعديلاته بالقانون رقم 145 لسنة 1988 / الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية / 1989 .
- 27- محمود شريف / اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر رقم (1) / اللامركزية وقضايا المحليات / مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة PARC / كلية الإقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة / 2004 .
- 28- مركز معلومات ودعم القرار - محافظة بني سويف - 2012.
- 29- مصطفى الجندي / المرجع في الإدارة المحلية / منشأة المعارف بالاسكندرية / 2001.
- 30- وزارة التنمية الاقتصادية / المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر / 1997.
- 31- وصف محافظة بني سويف بالمعلومات / محافظة بني سويف / مركز المعلومات ودعم واتخاذ القرار / نوفمبر 1997 .

ثانياً : مراجع استقادت منها الدراسة

- 1- أبوبكر مصطفى محمود / الإدارة العامة / رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد / الدار الجامعية / الاسكندرية / 2005.
  - 2- إدريس ثابت / المدخل الحديث في الإدارة العامة / الدار الجامعية / 2003.
  - 3- الحلو ماجد راغب / القانون الإداري / دار الجامعة الجديدة للنشر / الاسكندرية / 2004
  - 4- الزغبى خالد سمارة / تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها / منشأة المعارف للطباعة والنشر / القاهرة / 1993.
  - 5- الشنواني صلاح / التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال / مركز الاسكندرية للكتاب / الاسكندرية / 1999/
  - 6- الصرفي محمد / السلوك الإداري (العلاقات الإنسانية) / دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر / 2007
  - 7- الطحاوي سليمان / مبادئ علم الإدارة العامة / القاهرة - الفكر العربي / 1992.
  - 8- جلاوي محمد علاوي / مصطلحات إدارية مختارة / دار المعارف للطباعة والنشر / 1998.
  - 9- حسين سلامة عبدالعظيم / الإدارة الذاتية والامركزية التعليم / دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر - الاسكندرية / 2006.
  - 10- شلتوت حسن معوض / التنظيم والإدارة / دار المعارف للإدارة والنشر / القاهرة / 1999.
  - 11- عبدالباقي صلاح الدين / السلوك التنظيمي : مدخل تطبيقي معاصر / دار الجامعة الجديدة / الاسكندرية / 2003.
  - 12- عبدالوهاب محمد رفعت ، محمد حسين عثمان - مبادئ القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - 2001.
  - 13- مرسي محمد منير / الإدارة العامة - عالم الكتب / القاهرة / 1989.
  - 14- مصطفى أحمد / إدارة السلوك التنظيمي (رؤية معاصرة) / دار النهضة العربية / 2000.
  - 15- موسى مصطفى / التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية/ الهيئة المصرية العامة للكتاب/ 1992.
  - 16- هبة حندوسة وآخرون / تقرير التنمية البشرية لعام 2005 / اختيار مستقبلنا : نحو عقد اجتماعي جديد / معهد التخطيط القومي / 2006.
  - 17- وصف مصر للمعلومات / سنوات من التنمية / مركز المعلومات ودعم القرار / 2009.
- ثالثاً: المراجع العربية :
- 1- الخطيب مازن اسماعيل / النمط القيادي السائد لدى المدراء في المنظمات الحكومية الفلسطينية - رسالة ماجستير / الجامعة الإسلامية / 2004.

- 2- الساهلي فهد فلاح / المركزية واللامركزية في عملية إصدار جواز السفر السعودي / دراسة تطبيقية على جوازات منطقة الرياض / رسالة ماجستير / جامعة نايف العربية للعلوم والأمن / الرياض / 2008.
- 3- الشيخ سالم قواد وأخرون / المفاهيم الإدارية الحديثة / مركز الكتب / الأردن / 2002.
- 4- العبادي محمد وليد / الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسات تحليلية) لنظام الإدارة المحلية في الأردن / مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / 1998.
- 5- العساف عبدالله حسين / علاقة المركزية واللامركزية بالأداء الوظيفي / دراسة تطبيقية على مراكز الشرطة بمدينة الرياض / رسالة ماجستير / أكاديمية نايف العربية للعلوم / السعودية / 2003.
- 6- القويري أحمد / الوحدات المحلية القومية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري / مجلة دراسات وجدل (23) عدد (1) / الأردن / 1996.
- 7- النزاهة والشفافية والإدارة العربية / المنظمة العربية للتنمية الإدارية / الشارقة / الإمارات العربية / المنظمة العربية للتنمية الإدارية / جامعة الدول العربية 2006 .
- 8- بشايرة أحمد سليمان / المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية / دار الفرقان / عمان / 1991.
- 9- حامدون سليمان / اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية / رسالة ماجستير / جامعة سبها / ليبيا / 2006.
- 10- خليل محمد حسن الشماع / مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الأعمال / الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية / عمان / الأردن / 2004 .
- 11- فاطمة هاشم / الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق / دار أسامة للنشر والتوزيع / عمان / الأردن / 2005.
- 12- نعيرات مجدولين عبدالله / التوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في مستشفى جنين / جامعة النجاح الوطنية / نابلس / فلسطين / 2006.

#### ثالثاً : تقارير التنمية :

- 1- تقرير التنمية البشرية في مصر / إختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد / 2004 .
- 2- تقرير التنمية البشرية للمحافظات المصرية (محافظة بنى سويف)
- 3- تقرير التنمية البشرية - شباب مصر: بناء مستقبلنا 2010 - معهد التخطيط القومي - القاهرة .

#### المجلات العلمية :

- 1- محلية بحوث الإدارة .
- 2- الإقتصادي / العدد 2034 في 2007/12/31

#### خامساً : المراجع الأجنبية :

- 1-Angell, Alan, Pamela Lowden, and Rosemary Thorp. (2001). "Decentralizing Development" oxford and New York : Oxford University Press
- 2-Henry Maddik (2001) "Democracy, Decentralization Development" London
- 3-Salim, Wilmar , (2009) " "Policy making and implementation in a decentralizing Indonesia : Poverty reduction strategy from 'above' and 'below'"
- 4-University of Hawai'I at Manoa , United States – Hawaii .
- 5-Mahakanjana, Chandranu ,(2004) "Municipal government, social capital, and decentralization in Thailand"
- 6-Northern Illinois University , United states – Illinois
- 7-Karin, Walter, (1993) "Legal Aspects of Decentralization, UNDP- Workshop on Decentralization, Amman ",MOP
- 8-White, Leonard D (2003) " Decentralization" The Encyclopedia of the social Science, U.S.A,
- 9-Urwick,L (1965) "The Elements of Administration " , London, pit mans and son

1- Edited by : p.de valk and k.H. wekwete DECENTRALIZING FOR PARTICIPATORY PLANNING?

2- <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=766022431&sid=2&Fmt=2&clientId=85908&RQ=309&VName=pQD>

3- McGriff , D.,M.,(1993)"Decentralization: Lessons from the Detroit public schools",North central Regional Educational Laboratory (NCREL)..

[www.ncrel.org/sdrs/issues](http://www.ncrel.org/sdrs/issues)

4-<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1852711771&sid=&Fmt=2&clientId=85908&RQT=309&VName=pQD>

5-

[http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9\\_\(%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9\)](http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9_(%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9))

6- <http://portal.moe.gov.eg/ABOUTMINISTRY/Pages/Decentralization.aspx>

7- <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=6b7aac82272ca71e>

8- <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=08b059ab7459fac1>

9- <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=717622b455c83ea1>

10- <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=294531>

## الملاحق

ملحق رقم (1) مصطلحات الدراسة:

- 1- المركزية (centralization) : تجميع جميع السلطات و الاختصاصات فى يد سلطة مركزية واحدة تعتمد على مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات على المستوى المركزى تتخذ القرارات و تترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل فى إطار القرارات التى أصدرتها وتحت إشرافها.<sup>1</sup>
- 2- اللامركزية (Decentralization) : إطار تنظيمى لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة , يعطى فيه حق المشاركة فى إتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا , دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية فى إتخاذ القرار و بالتالى فإن اللامركزية هى أسلوب فى العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة وضع القرار و الصلاحيات بين السلطة المركزية و هيئات أخرى مستقلة تتواجد فى الأقاليم و التجمعات السكانية المختلفة.
- هذا يعنى أن اللامركزية تتمثل فى تفضيل دور السلطات الإقليمية و المحلية و ذلك بإسناد مهام إدارية و تخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها , و تعزز دورها فى تحمل مسؤولياتها و صلاحياتها بالشكل الذى يعمل على دمج السكان المحليين فى عمليات التنمية المحلية و تؤدى فى النهاية إلى نجاحها<sup>(2)</sup> .
- 3- اللامركزية السياسية (Political decentralization) : وهى تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية فى صنع القرار، فهى تهدف إلى زيادة المشاركة فى التنمية من خلال إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات فى صنع القرار<sup>(3)</sup> .
- 4 - اللامركزية الإدارية (Administrative decentralization) : تنقل سلطة إتخاذ القرار إلى مستويات أدنى فى السلم الإدارى , تهدف إلى تحسين مستوى الخدمة من خلال إعادة توزيع السلطة و المسؤولية و الموارد المالية و نقل مسؤولية التخطيط إلى المستوى المحلى و يتم ذلك من خلال :  
 - عدم التركيز الإدارى (Deconcentration) من نقل المسؤوليات من الحكومة المركزية إلى المحافظات و الوحدات المحلية الأدنى.  
 - التفويض (Authorization) و نقل مسئولية صنع القرار و إدارة الوظائف العامة إلى الإدارة المحلية بدون رقابة مركزية , لكن تخضع للمساءلة .  
 - التنازل (waive): التنازل عن سلطات صنع القرار و التمويل و الإدارة إلى الوحدات المحلية<sup>(4)</sup> .

1 فريد عبد العال و آخرون- أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية- سلسلة قضايا التخطيط و التنمية رقم (236)- معهد التخطيط القومى 2012- ص 227  
 2 فريد عبد العال و آخرون - أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية- مرجع سابق - ص 227.  
 3 فريد عبد العال و آخرون - أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية- مرجع سابق - ص 227.  
 1 فريد عبد العال و آخرون - أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية- مرجع سابق - ص 227.

- 5 - اللامركزية المالية (financial decentralization) : اللامركزية المالية يقصد بها أن يتم إعطاء سلطة إتخاذ قرارات الإنفاق و تحصيل الإيرادات للحكومات المحلية ,حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية ,ويمكن للامركزية المالية أن تساعد على تحفيز المنافسة التي تؤدي إلى تقديم الخدمات العامة بأفضل و أجود صورة ممكنة و تمنح صلاحيات أكبر فى جمع و إنفاق الأموال مما يحقق إستخداماً أفضل للموارد , و تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي أو المحول مركزياً مع إعطاء سلطة صنع قرارات الإنفاق.<sup>(1)</sup>
- 6 - المشاركة المجتمعية Community participation :مساهمة كافة أفراد المجتمع بكل طوائفه و مستوياته وألوانه بطرق فعالة و التأثير بصورة إيجابية على عمليات التنمية و الحياة السياسية .
- 7 - التنمية المحلية Local Development : هي عملية تعظيم قدرة المواطنين في المستوى المحلي على المشاركة في صياغة الأهداف الاستراتيجية للتنمية الشاملة لمجتمعاتهم وتحديد الأهداف المرئية وخطط العمل التي يمكن تحقيقها على المستوى المحلي والعمل على إيجاد الآليات الملائمة لتنفيذ هذه الأهداف المرئية بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية للتنمية الشاملة .
- 8 - التمكين Empowerment : هو عملية حصول كل فرد على القوة التي كانت متمركزة في يد المدير التقليدي حتى يمكن إدارة العمل بشكل أكثر فعالية أي أن التمكين هو الثقة الذاتية والوعي الكامل بالقدرات والحقوق والإيجابية في التأثير .
- 9- المساءلة Accountability : هي تعبير عن التزام وحدات الإدارة العامة والمحلية بتقديم كشف حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوط بها بهدف رفع كفاءة وفاعلية هذه الوحدات وهي منظومة تضم عدة آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام .
- 10- العدالة ( Justice ) : بمعنى أن تقوم آليات التمويل من الحكومة المركزية على أسس موضوعية تحقق أكبر قدر ممكن من العدالة بين الوحدات المحلية المختلفة .
- 11- الدستور (Constitution): هو مجموعة من المبادئ والقواعد التي تحدد نظام الحكم في مجتمع ما.

2 فريد عبد العال و آخرون - أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية- مرجع سابق - ص 227.

## ملحق رقم (2)

مواد دستور مصر 2014 :

لدعم اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية

### مادة ( 175 )

تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات ، والمدن ،القرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية ، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ويراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها ، الظروف الإقتصادية والإجتماعية ، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون .

### مادة (176)

تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والإقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها ، وحسن إدارتها ، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية .

### مادة (177)

تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية ، وفنية ، وإدارية ، ومالية ، وتضمن التوزيع العادل للمرافق ، والخدمات ، والموارد ، وتقريب مستويات التنمية ، وتحقيق العدالة الإجتماعية بين هذه الوحدات ، طبقاً لما ينظمه القانون .

### مادة (178)

يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة . يدخل فى مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد ، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية ، والإضافية ، وتطبق فى تحصيلها القواعد ، والإجراءات المتبعة فى تحصيل أموال الدولة ، وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون .

### مادة (179)

ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى ، ويحدد اختصاصاتهم

#### مادة (180)

تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالإقتراع العام السرى المباشر , لمدة أربع سنوات , ويشترط فى المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية , وينظم القانون شروط الترشح الأخرى وإجراءات الإلتخاب , على أن يخصص ربع عدد المقاعد للعمال والفلاحين , وأن تتضمن تلك النسب تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوى الإعاقة.

وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية , ومراقبة أوجه النشاط المختلفة , وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات , وتوجيه أسئلة , وطلبات إحاطة , واستجابات وغيرها , وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية , على النحو الذى ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى , ومواردها المالية وضمانات أعضائها وإستقلالها .

#### مادة (181)

قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية , ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها , إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود , أو الإضرار بالمصلحة العامة , أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى .

وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن , يفصل فيه المجلس المحلى للمحافظة , وفى حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات , تفصل فيه على وجه الإستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة , وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون .

#### مادة (182)

يضع كل مجلس محلى موازنته , وحسابه الختامى , على النحو الذى ينظمه القانون .

#### مادة (183)

- لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى شامل .
- وينظم القانون طريقة حل أى منها , وإعادة إنتخابه .

## ● نظرة تاريخية على تطور اللامركزية تشريعياً

اللامركزية في مصر : التطور التاريخي والدستوري

تبين من خلال الاطلاع على دساتير 1923 ، 1956 ، 1964 ، 1971 ، والتعديلات الدستورية الصادرة عام 2014 على دستور 2012 أن مصر اتجهت نحو الأخذ باللامركزية من فترة طويلة مع ملاحظة اختلاف التسمية فمثلا : في ظل دستور 1923 كان الإسم الشائع مجالس المديرية هذا فضلا عن الاختلاف في عدد المواد التي شملت الإدارة المحلية وتناولتها كافة الدساتير .

حيث اهتمت الدساتير المصرية الخمسة بوحدة الإدارة المحلية وركزت على المجالس التي تمثل هذه الوحدات تاركة التفاصيل للقوانين وذلك طبقا للتسلسل التاريخي الدستوري كما يلي :-

أولا : دستور 1923 :- عرفت مصر منذ ما قبل دستور 1923 نمطين من أنماط المجالس المحلية هما : نمط المجلس الواحد ونمط المجلسين ففي عام 1883 صدر أول قانون بإنشاء مجالس المديرية وتمت إعادة التقسيم الإداري الى 7 مديريات بالوجه البحري و7 مديريات أخرى بالوجه القبلي بالإضافة الى 4 محافظات هي القاهرة والاسكندرية ودمياط والقنال واعتبرت الصحراوات المصرية ( الشرقية والغربية ) مناطق عسكرية ، وظل هذا البناء القانوني قائماً على هذا الأساس حتى سنة 1909 حيث صدر في 13 سبتمبر القانون رقم 22 الذي اعترف بالشخصية القانونية بمجالس المديرية وأعطاه بعض الاختصاصات خاصة في مجال التعليم ثم جاء دستور 1923 ليعطي الشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى وليؤكد على ضرورة اختيار أعضاء مجالس المديرية ومجالس البلديات ( المدن والقرى ) بطريق الانتخاب ، إلا في الحالات الاستثنائية التي يتيح فيها القانون تعيين بعض الأعضاء . كما نص الدستور على اختصاصات هذه المجالس وعلى نشر ميزانياتها وحساباتها وعلانية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون وتحديد مجال تدخل الحكومة المركزية .

ثانيا : دستور 1956:- تناول هذا الدستور الإدارة المحلية في عشر مواد كما أنه اعتبر المجالس التي يتم تشكيلها بالجمع بين الانتخاب والتعيين ممثلة للوحدات الإدارية ولكن من اهم عيوب هذا الدستور أنه اعتبر الإدارة المحلية فرعاً للسلطة التنفيذية .

ثالثا : دستور 1964:- لم يوضح هذا الدستور بشكل واضح ومباشر الهيئات التي تمثل الوحدات الإدارية المحلية وإن كانت لم تختلف في التطبيق عما كان موجودا في ظل دستور 1956 حيث كانت هذه الهيئات هي المجالس المحلية .

وفي ظل دستوري 1956 و 1964 في الفترة ( 1960:1975 ) كان تشكيل المجالس المحلية يتم عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين وذلك على الوجه الاتي :

1- الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم الذين يمثلون الوزارت والمصالح المختلفة مثل مديرية التربية

والتعليم والنقل والمواصلات والصحة والشئون الاجتماعية ..... إلخ

2- الأعضاء الذين يختارهم وزير الإدارة المحلية من بين الأعضاء العاملين بالاتحاد الاشتراكي العربي سابقا بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكي وبناء على اقتراح المحافظ .

3- الأعضاء المنتخبون وهم من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى للاتحاد الاشتراكي .

رابعا : دستور 1971 :- ركز هذا الدستور على المجالس الشعبية المحلية وضرورة نقل السلطة إليها تدريجيا وتشكيلها بالانتخاب المباشر إلا أنه لم يذكر صراحة أن هذه المجالس هي الممثلة للوحدات الإدارية المحلية الأمر الذي أعطى فرصة للقوانين أن تنشئ المجالس التنفيذية وتعطيها اختصاصات ربما تكون أكثر من تلك التي تعطيها للمجالس الشعبية المحلية .  
ومنذ عام 1975 قام نظام الإدارة المحلية في مصر على أساس ثنائية المجالس حيث يوجد في كل وحدة محلية مجلسان هما : المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي .  
ويتكون المجلس الشعبي المحلي من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر من المواطنين أما المجلس التنفيذي فإنه يتكون من مديري الإدارات الإنتاجية والخدمية ورؤساء الهيئات العامة في الوحدة المحلية فضلا عن رئيس الوحدة المحلية - رئيساً للمجلس ورؤساء الوحدات المحلية في المستوى الأدنى .

خامسا : الوثيقة الدستورية الجديدة الصادرة عام 2014 بعد تعديل الدستور المعطل 2012:-  
ضمّنت الوثيقة الدستورية الجديدة في الفرع الثالث الحديث عن الإدارة المحلية من خلال المواد من 175 : 183 وكان من أهم هذه المواد المادة 176 التي تنص على ( تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية .

ملحق رقم (3)

التقسيم الإداري لمحافظة بني سويف 2012:

القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية	القرى التابعة	الوحدة المحلية
مدينة الفشن		مدينة سمسطا		مدينة ببا		مدينة اهناسيا		مدينة ناصر		مدينة الوسطي		مدينة بني سويف	
الفنت	الغنت	دشطوط	دشطوط	جزيرة ببا	جزيرة ببا	براوة الوف	براوة الوف	اشمنت	اشمنت	جزيرة المساعدة	لا تتبع وحدة محلية	اهناسيا الخضراء	اهناسيا الخضراء
منشأة عمرو		كوم النور		كفر ناصر		دير براوة		جزيرة ابو صالح		المصلوب		بني عفان	
كفر درويش		كوم الرمل القبلي		غياضة الشرقية		نزلة خلف		كفر الجزيرة		زاوية المصلوب		دموشيا	
صالح فريد		دشاشة		جبل النور		منشأة الحاج		منشأة الشركة		أطواب		باروط	
الشقر	الغنت	الشنطور	الشنطور	بني خليل	بني خليل	ميانة	بني عدي	بني عدي	بني عدي	عطف افواة	أطواب	منشأة عاصم	باروط
الفنت الغربية		عزبة الشنطور		الجزيرة الشرقية		منشأة ضاهر		جزيرة النور		أهواة			
الحبيبة		سربو		طنسا بني ملو		البهسمون		أفواة		تزمنت الشرقية			
القضابي		القصبه		بني قاسم		العاونة		قمن العروس		منشأة حيدر			
ابسوح	ابسوح	عزبة قفطان	عزبة قفطان	البرانقة	البرانقة	سدمنت الجبل	بهيشين	دلاص	دلاص	كفر ابيح	قمن العروس	الحلابية	تزمنت الشرقية
نزلة حنا		بني محمد راشد		الضباعنة		منشأة الأمراء		طنسا الملق		بني غنيم		نزلة معارك	
الزاوية الخضراء		بدهل		غياضة الغربية		كوم الرمل البحري		طحا بوش		كوم ادريجة		تزمنت الغربية	
بني صالح		العساكرة		بني محمد الشرقية		منيل هاني		دنديل		الديابية		بني هارون	
جزيرة الوكليه	ابسوح	نزلة الديب	نزلة الديب	الملاحية	الملاحية	نزلة المماليك	البرج	ننيل	ننيل	كفر بني عثمان	قمن العروس	الدوية	تزمنت الشرقية
صفت العرفة		منشأة ابو مليح		طحا البيشة		قلها		كوم ابو خالد		ابو صير		الزرابي	
ثلث		بني حلة		كفر منصور		منهرو		الحمام		معصرة ابو صير		بلفيا	
طلا		مازورة		بني عوض		منشأة البديني		بني خليفة		التواميس		بني حمد	
القلبية	ثلث	منشأة سليمان	مازورة	ام الجنازير	ام الجنازير	ادراسيا	المنصورة	الاصم	الاصم	منشأة أبو صير	أبو صير الملق	بني بخيت	بلفيا
صفت الخرसा		كفر الشيخ عابد		الملاحية البحرية		الانصار		غيظ البحاري		الميمون		الحكامنة	
عزبة ثلث		المحمودية		بني ماضي		قاي		احرجة		بني نصير		الوالطة	
منشأة السادات		4		سدس		معصرة نعان		منشأة هديب		نزلة الجندي		بني رضوان	
دلهاانس	دلهاانس	21	القرى	بني عقبة	سدس	منيل غيضان	قاي	5	الوحدة المحلية	بني سليمان البحرية	الميمون	شريف باشا	شريف باشا
الجفادون		59	العرب والنحوج	الشهيد حسن علام		طما فيسوم		20		القرى		بني حدير	

كفر منسابة				منية الجيد		بني هاني		86	العرب والنجوع	ميدوم		رياض	
شنري	شنري			هريشنت		ننا				الهرم	بنوم	الكوم الأحمر	
بني منين				جزيرة القفاعي		الشوك				صفط الشرقية		منقريش	
افقهص				كفر جمعة		منشأة عبد الصمد				الحومة		أبو سليم	
البرقي				القفاعي		منهرة	ننا			صفط الغربية		ابشنا	
الكنيسة				قمبش الحمراء		بهنومة				الفسط		باها العجوز	ابشنا
صفط النور	افقهص			بني احمد		كفر ابو شهية				ونا القس		نزلة السعدانة	
نزلة البرقي				طوة		النويرة				كوم أبو راضي		حاجر بني سليمان	
بسفا				نزلة الشريف		نزلة شأويش				بني محمد البحرية		بياض العرب	
نزلة افقهص				منيل موسي		شرهي						بني سليمان	بني العرب
6	الوحدات المحلية			البكرية		منشأة كساب				أبو بط		سنور	
33	القرى			السلطاني		نزلة المشاركة	النويرة					تل ناروز	
184	العرب والنجوع			هليه		قلة				6	الوحدات المحلية	7	الوحدات المحلية
				طرشوب		المسيد الابيض				32	القرى	34	القرى
				نزلة علي الكيلاني	هليه	5	الوحدات المحلية			148	العرب والنجوع	122	العرب والنجوع
				رزقة المشاركة		36	القرى						
				زاوية الناوية		160	العرب والنجوع						
				نمزلة الزاوية									
				صفط راشين									
				فزارة									
				بني مؤمنة									
				ابو شربان									
				ابو دخان									
				بني هاشم									
				6	الوحدات المحلية								
				46	القرى								
				101	العرب والنجوع								

ملحق رقم (4) :

الأسئلة الحوارية لحلقات النقاش

- س1: ماهي درجة مشاركة المجتمع المحلي من خلال ممثليه في المجالس الشعبية في اقتراح المشروعات وإعداد خطط التنمية المحلية ؟
- س2 : ما هي السلبيات التي نتجت عن المركزية وإعاقتها للتخطيط الجيد ؟
- س3 : ما مدى الحاجة إلى تطبيق اللامركزية وضرورتها ؟
- س4 : ما هي المشكلات والمعوقات التي تواجه المسؤولين عند تطبيق اللامركزية ؟
- س5 : ما مدى اقتناع المسؤولين التنفيذيين وشركاء التنمية بمفهوم اللامركزية وأهميتها ودورها في نجاح التخطيط ؟
- س6 : ما هي المحددات التي تركتها المركزية تاريخياً وما هي الحلول المقترحة لهذه المحددات لتطبيق اللامركزية بشكل جيد؟
- س7 : ما مدى الحاجة إلى تطوير وتفعيل التشريعات والقوانين الخاصة بتنظيم وإدارة المحليات والتنمية الإقليمية والمحلية ؟
- س8 : ما هي حدود التمويل الذاتي بالمحافظة وأهميته النسبية للتمويلات المركزية ؟
- س9 : ما هي مصادر الموارد المحلية للمحافظة؟ وكيف يمكن تعظيمها وتوسيعها في المستقبل؟
- س10: ما دور وأهمية التدريب في ترسيخ مفهوم اللامركزية لدى كافة الأطراف المنوط بهم التخطيط و التنفيذ والرقابة والمتابعة ؟
- س11: ما هو مفهوم التخطيط بالمشاركة ومدى اقتناع المسؤولين التنفيذيين والشعبيين بذلك ؟
- س12: ما هي المعوقات التي تواجه الشعبيين عند إقتراح المشروعات التي تلبى رغبات المجتمع المحلي الذي يمثلونه ؟
- س13: هل يعطى مسؤولو التخطيط والجهات التنفيذية وقتاً كافياً لأعضاء المجالس الشعبية لاختيار المشروعات الخدمية ذات الأولوية والأهمية ؟

ملحق رقم (5)

نموذج استمارة الاستبيان

المكان :

اسم المحافظة /

تاريخ بدء إجراء الاستبيان

اسم الباحث /

م	عناصر الاستبيان	نعم	لا
1	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى المشاركة في إتخاذ القرار؟		
2	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى السرعة في إتخاذ القرار ؟		
3	هل تطبيق اللامركزية يساهم في تصحيح مسار مشروعات التنمية تحت التنفيذ ؟		
4	هل تطبيق اللامركزية يحد من نفوذ العاصمة ؟		
5	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى العدالة في توزيع الاستثمارات على ضوء رؤية واضحة من الواقع المحلي ؟		
6	هل تطبيق اللامركزية يساهم في زيادة مساحة الديمقراطية ؟		
7	هل تطبيق اللامركزية يعطي دورا للمساءلة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية؟		
8	هل تطبيق اللامركزية يساعد على تحسين مستوى أداء مشروعات التنمية المحلية ؟		
9	هل سكان القرى والوحدات المحلية لديهم احساس بالرضا نتيجة تطبيق اللامركزية؟		
10	هل اللامركزية تؤكد حق المجتمع المحلي في صنع مستقبله وإدارة حياته اليومية؟		
11	هل تطبيق اللامركزية يحد من معدلات الفساد ؟		
12	هل تطبيق اللامركزية يساهم في زيادة التمويل الذاتي ؟		
13	هل تفويض المحليات في إعداد الخطة كاملة تُعد من إيجابيات تطبيق اللامركزية؟		
14	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى توسيع نطاق المسؤولية ؟		
15	هل تطبيق اللامركزية يعطي دورا رياديا للمجالس الشعبية في توجيه العمل التنموي؟		
16	هل تطبيق اللامركزية يساعد على استثمار الموارد والفرص المتاحة في المحليات بشكل أفضل؟		

ملحق رقم (6)

نتائج استمارة الاستبيان :

اسم المحافظة / بني سويف  
المكان : ديوان عام المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها اسم  
الباحث / عبدالعال سعد علي  
تاريخ بدء إجراء الاستبيان 2013/9/1

م	عناصر الاستبيان	نعم	لا
1	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى المشاركة في إتخاذ القرار؟	%95	%5
2	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى السرعة في إتخاذ القرار ؟	%97	%3
3	هل تطبيق اللامركزية يساهم في تصحيح مسار مشروعات التنمية تحت التنفيذ ؟	%95	%5
4	هل تطبيق اللامركزية يحد من نفوذ العاصمة ؟	%84	%16
5	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى العدالة فى توزيع الاستثمارات على ضوء رؤية واضحة من الواقع المحلي ؟	%90	%10
6	هل تطبيق اللامركزية يساهم فى زيادة مساحة الديمقراطية ؟	%84	%16
7	هل تطبيق اللامركزية يعطي دورا للمساءلة المجتمعية تجاه مشروعات التنمية؟	%93	%7
8	هل تطبيق اللامركزية يساعد على تحسين مستوى أداء مشروعات التنمية المحلية ؟	%95	%5
9	هل سكان القرى والوحدات المحلية لديهم احساس بالرضا نتيجة تطبيق اللامركزية؟	%87	%13
10	هل اللامركزية تؤكد حق المجتمع المحلي في صنع مستقبله وإدارة حياته اليومية؟	%95	%5
11	هل تطبيق اللامركزية يحد من معدلات الفساد ؟	%80	%20
12	هل تطبيق اللامركزية يساهم في زيادة التمويل الذاتى ؟	%86	%14
13	هل تفويض المحليات فى إعداد الخطة كاملة تُعد من إيجابيات تطبيق اللامركزية؟	%81	%19
14	هل تطبيق اللامركزية يؤدي إلى توسيع نطاق المسؤولية ؟	%83	%17
15	هل تطبيق اللامركزية يعطي دورا رياديا للمجالس الشعبية في توجيه العمل التنموي؟	%85	%15
16	هل تطبيق اللامركزية يساعد على استثمار الموارد والفرص المتاحة في المحليات بشكل أفضل؟	%92	%8