

جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومي

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٤١)

آليات تفعيل التخطيط بالمشاركة
(اللامركزية - اللامركزية المالية)

إعداد

أ.د. اجلال راتب

مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

يولية ٢٠١٠

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

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

**آليات تفعيل التخطيط بالمشاركة
(اللامركزية - اللامركزية المالية)**

إعداد

أ.د. اجلال راتب

مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

المحتويات

رقم الصفحة

مقدمة أ-ب-ج

الجزء الأول : تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية فى التنمية المحلية..... ١

الفصل الأول : التخطيط بالمشاركة منهم جديد..... ٣

أولا : مفهوم التخطيط..... ٣

ثانيا : دوافع التخطيط فى ظل الإدارة الحرة للاقتصاد..... ٤

ثالثا : الإطار المؤسسى للتخطيط..... ٦

رابعا : إدارة العملية التخطيطية..... ٧

خامسا: أنواع التخطيط..... ٧

سادسا: التخطيط بالمشاركة من حيث..... ١٢

الفصل الثانى : الحكم المحلى..... ١٩

أولا : الحكم الجيد أو الحكم الرشيد..... ٢٠

أ - تعريف الحكم المحلى الرشيد..... ٢٠

ب- مؤشرات الحكم الرشيد..... ٢١

ج- المبادئ الأساسية للحكم الرشيد..... ٢٤

الفصل الثالث : اللامركزية ٣٦

- المفاهيم..... ٢٧

أ - المركزية..... ٢٧

ب- اللامركزية..... ٢٩

ج- الأبعاد المختلفة للامركزية..... ٣٠

د- مزايا التوجه الى اللامركزية..... ٣١

هـ- معوقات تفعيل اللامركزية..... ٣٢

و- أهمية اللامركزية المالية فى تنمية المحليات..... ٣٥

- أهم المشاكل والمعوقات الأساسية للامركزية المالية..... ٣٧

الجزء الثانى : دراسة ميدانية ٤٣

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

خاتمة وتوصيات..... ٥٢

المراجع..... ٥٧

مُتَكَلِّمًا

لقد أدت التغيرات في النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي العالمي وعولمة الاقتصاد العالمي الى تعديل في كثير من المفاهيم التخطيطية وظهور مصطلحات جديدة في مجال التنمية ، بالإضافة إلى التغيرات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن إعادة هيكلة الاقتصاد في مصر والأخذ بنظام الاقتصاد الحر واقتصاديات السوق مما جعل الدولة تعيد النظر في الخطط الاجتماعية والاقتصادية لتساير اتجاهات التنمية الحديثة وتعدد القضايا التنموية وتشعبها .

وقد بدأت مصر مع دول العالم تتحدث عن التنمية بالمشاركة والتعرف على شركاء التنمية وتحديد أدوارهم الرئيسية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأهمية تكامل جهودهم التنموية .

ومن هنا ظهر منهج التخطيط بالمشاركة والذي يقوم على أساس رفع الوعي واستتفار طاقات جميع أصحاب المصالح والمستفيدين أو المجموعات التي يجرى التخطيط لحسابها بحيث تقوم المجموعة المستفيدة بتحديد المشكلة وتحديد الاهداف طويلة وقصيرة الأجل ، ويتم اتخاذ القرار عن طريق تحسين النظام الديموقراطي المحلي من خلال :

- الاعتراف بوجود جماعات ذات مصالح مختلفة .
- اعتبار أن الاستشارة والمشاركة هما أساس تعريف المشكلة والاحتياجات والأولويات والاهداف.
- الاعتراف بأن بعض المجموعات غير ممثلة بالشكل الكافي في عملية اتخاذ القرار وخاصة في المجتمع المحلي .

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

ونحن نرى أنه لا يتأتى تحقيق ذلك إلا من خلال أعمال مبادئ اللامركزية وتفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية وتعزيز دورها والحكم الرشيد حيث يرتبط ذلك ارتباطا وثيقا بالتنمية الإنسانية ورفاه الإنسان بمفهومه الواسع والذي يقوم على أساس توسيع قدرات البشر وخياراتهم وبالتالي فرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخاصة تلك الفئات المهمشة في المجتمع .

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

ويشتمل الجزء الأول على ثلاثة فصول :

الفصل الأول : التخطيط بالمشاركة منهج جديد

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

والفصل الثانى أفردناه للتعريف ببعض مفاهيم الحكم الجيد أو الحكم الرشيد

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

أما الفصل الثالث بعنوان اللامركزية

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

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

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

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

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

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

هذا ولا يسعنى فى هذا الصدد إلا التقدم بالشكر الوفير للأستاذ الدكتور عدلى سعداوى والدكتورة منار عزت بيومى حيث لم يدخرا وسعاً فى بذل الجهد لكى تظهر هذه الدراسة بالشكل اللائق .

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

الباحث الرئيسى

إبراهيم راتب

(أ.د. اجلال راتب)

الجزء الأول

**تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية
فى التنمية المحلية**

الفصل الأول
التخطيط بالمشاركة منهج جديد

التخطيط بالمشاركة منهم جديد

أولاً : مفهوم التخطيط

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

- ١- التخطيط عملية (Process) أى أنه مفهوم ديناميكي متحرك وليس مفهوما ساكناً، بمعنى التفاعل المستمر بين الخطط المتتابعة وكذلك بين مستويات التخطيط المختلفة.
- ٢- إن التخطيط لا يتم من فراغ إنما فى مجتمع معين له هيكله الاقتصادى والاجتماعى ، أى بناؤه المؤسسى وهيكله التنظيمى والتشريعى واسلوب اتخاذ القرار فيه.
- ٣- التخطيط موجه بالضرورة للمستقبل ، معتمداً على تحليل واستخلاص خبرات الماضى وأهداف تغييره .

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

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

والتخطيط كعملية يتضمن التالى :

- ١- اعداد الخطط بما فى ذلك توفير المعلومات واجراء الدراسات والأبحاث السابقة على هذا الإعداد بهدف تحليل الهيكل الاقتصادى والاجتماعى وتحديد أهم مشكلاته والقيود المفروضة عليه كذلك فإن اعداد الخطة يشمل تعديل الخطة وخطوات هذا التعديل حتى الاستقرار على الشكل النهائى لها .
- ٢- مجموعة الخطوات والإجراءات المتبعة فى تنسيق خطط المستويات المختلفة ومناقشة الخطة على المستويات السياسية والتشريعية .

٣- تنفيذ الخطة وما يقتضيه هذا من :

- أ- القيام بالإجراءات المختلفة اللازمة للتنفيذ بما في ذلك الترجمة التفصيلية للأهداف الإجمالية ووضع البرامج التفصيلية للتنفيذ وتحديد مراحل التنفيذ وخطواته .
- ب-مختلف السياسات اللازمة لتنفيذ لضمان تحقيق الأداء للأهداف الموضوعه مثل السياسات المالية والتجارية والنقدية .. الخ وما يستتبعه هذا من تحديد أدوات هذه السياسات مثل إصدار التشريعات الجديدة أو تعديل التشريعات القائمة أو الأساليب الإدارية المباشرة .

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

ثانيا : دوافع التخطيط في ظل الإدارة الحرة للاقتصاد

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

١- ضبط إيقاع آليات السوق

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

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

والتفاوت في أسلوب إدارة هذه الوحدات ، وتكنولوجيا الانتاج . كما أن السوق معرض للتأثر بعوامل الفوضى أ/ بسبب الاحتكارات أو الغش أو الفساد اضعف إلى ذلك ما قد ينجم عن الاضرابات المستمرة الناتجة عن تغيرات السوق وسرعتها وكننتيجة للمؤثرات الخارجية والتغيرات الحادثة في السياسات .

مما يستوجب ضرورة ملحة للتخطيط :

ولكن ذلك لا يعنى إلغاء آليات السوق او تجميدها أو ابطالها ، انما يعنى من خلال نظم وآليات الرصد والمتابعة التى يتمتع بها التخطيط ، ومن خلال ميكانيزمات تصحيح السياسات كأحد مقومات العملية التخطيطية لخلق الظروف الموائمة لعمل آليات السوق بكفاءة أكبر ، أو احداث التعديلات المتتالية iterative في السياسات أو حتى في المؤسسات والأطر المنظمة لها وفى التشريعات التى تضمن فاعلية هذه الآليات .

٢- تحقيق التوازنات الاجتماعية وحماية الفئات الفقيرة والمهمشة :

لا تعطى كفاءة عمل آليات السوق اعتبارا للجوانب الاجتماعية التى يقترح انصار السوق معالجتها من خلال السياسات التوزيعية . وعلى صعيد النظرية الاقتصادية والممارسات برزت مفاهيم " السوق الاجتماعى " و" السوق الصديق " .

وهذه المفاهيم تعنى إحداث تدخلات من قبل الدولة بوضع قيود اجتماعية على حركة السوق تبدأ من السياسات التوزيعية وشبكات الأمان وتنتهى بالتدخلات الجزئية فى عمل آليات السوق ومنظماته مثل تخفيض ساعات العمل لزيادة فرص العمل والتشغيل ، أو شبكات الحماية للفئات الفقيرة ، أو التوسع فى عمليات الأمان والأمان الاجتماعى وإنشاء الإطار المؤسسى والتشريعى .

٣- التخطيط ضرورة للحفاظ على توازن البيئة وتطويرها :

يمثل المتغير البيئى عاملا محفزاً للتخطيط استناداً لأن آليات السوق (هدف الكفاءة عن طريق تعظيم الربح) قد تتعارض مع الحفاظ على البيئة ومع كفاءة استخدام مواردها (الموارد الطبيعية والطاقة والمياه والشواطىء والأراضي وغيرها) والاستخدام الأمثل بين الأجيال ، كما أن المتغيرات البيئية وقضاياها لم تعد مسألة محلية ، بل تعدتها الى العالمية ، إن التغيرات البيئية - التتموية ذات طبيعة ديناميكية متفاعلة تتطلب الرصد المستمر ، وتوفر آليات الرقابة والتحكم

الملائمة التي تأخذ في الاعتبار الآثار المباشرة ، وغير المباشرة لتفاعل المتغيرات الاقتصادية والبيئة المختلفة - وهذه الآليات فقط يمكن توفيرها من خلال التخطيط والحسابات التخطيطية .

٤- التخطيط وسيلة لتفادي الانعكاسات السلبية للعولمة وتعظيم الاستفادة من عوائدها :
تواجه الاقتصادات النامية ومنها الاقتصاد المصري بقطاعاته وأنشطته ومؤسساته المختلفة تحديات تفرضها العولمة تضعه في موقف تنافسي غير متكافئ يهدد كثيرا من انشطته و وحداته الإنتاجية بالانسحاب من السوق، أو الانكماش نتيجة عدم إمكان التنافس ليس فقط في السوق العالمي ولكن أيضا في السوق الوطنية ، كما تتيح لأنشطة أخرى فرص النماء بشروط معينة وبمتطلباته ، لا تستطيع آليات السوق السائدة بحكم أوضاعها المشار إليها توجيه الموارد نحوها التوجيه الأمثل .
إلا أن التخطيط كعملية يملك تلك الآليات حيث يشتمل على الشمول والامتداد والتكامل بين الآجال الزمنية الراهنة والمستقبلية والبعيدة .

ثالثا: الاطار المؤسسي للتخطيط ويشمل (*) :

أ- الهيكل التنظيمي لأجهزة التخطيط ويشمل بدوره :

- التسلسل الهرمي للأجهزة التخطيطية وعلاقات التبعية الإدارية بينها .
- العلاقة التنظيمية بين الجهاز الفني للتخطيط وأجهزة المعلومات والأبحاث وأيضا أجهزة الرقابة .
- تنظيم أجهزة التخطيط والمعلومات والمتابعة على المستويات الأدنى (المستوى الإقليمي والمستوى القطاعي ومستوى المشروعات) وعلاقة هذه المستويات بالمستوى المركزي .

ب- مجموعة التشريعات المنظمة لهذا الهيكل وكذلك المنظمة لعلاقات أجهزة التخطيط بغيرها من أجهزة الدولة وعلى وجه الخصوص الهيئات والمؤسسات والأجهزة الاقتصادية المنوطة بالتنفيذ والأجهزة المؤثرة في إدارة الاقتصاد الوطني ويدخل في نطاق هذه التشريعات قانون الخطة ذاته وهو القانون الذي ينظم إجراءات إعداد وإقرار الخطة والذي يكسبها قوة الإلزام .

ج- الأسلوب السائد في اتخاذ القرارات وهو ما يرتبط بطبيعة النظام السياسي (جمهوري - ملكي - رئاسي - برلماني ديمقراطي - شمولي - .. الخ) ..

(*) سعد حافظ ، مقدمة في التخطيط "الجزء الأول" ، مذكرة داخلية رقم ٦٥ ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة .

رابعاً : ادارة العملية التخطيطية

ولا تتفصل ادارة العملية التخطيطية عن ادارة الاقتصاد الوطنى في مجموعه . ويقصد بإدارة العملية التخطيطية كافة وسائل السيطرة على مراحل العملية التخطيطية وتسيير أجهزتها وتنظيم وتدفق الأوامر والمعلومات بينها ويدخل فى ذلك أيضا تحديد ما إذا كان تحقيق بعض أهداف الخطة سيتترك لآليات السوق (جهاز الثمن) بمعنى الإبطال الجزئى لهذا الجهاز أم الإبطال الكلى له والاعتماد على الإجراءات الإدارية المباشرة المبنية على الحسابات التخطيطية وقواعد الكفاءة الاقتصادية وتوظيف الأسعار كأداة للحساب الاقتصادى وليس كأداة لتوجيه الموارد وتتوقف درجة الاعتماد على الإجراءات المباشرة على العوامل الآتية :

- أ- درجة إلزام التخطيط : ولا يكفى مجرد النص على الإلزام فى قانون الخطة ، إذ أن هذا يتوقف فى المقام الأول على درجة السيطرة على الموارد ، وهو ما يتوقف بدوره على نظام الملكية السائد وفعالية أدوات السياسة المالية والنقدية والتجارية .
- ب- درجة مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ .
- ج- مستوى شمول الخطة .

ومما لا شك فيه الإرتباط القوى بين ادارة العملية التخطيطية وأسلوب اتخاذ القرارات وتوافر الشروط الموضوعية لها . فعلى سبيل المثال لا يمكن تحقيق الشمول والإلزام بدرجتيهما القصوى فى ظل نظام يعتمد على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج بشكل أساسى وينعكس هذا بدوره على تنظيم الأجهزة التخطيطية وتحديد درجة مركزية التخطيط وعلى قانون الخطة ذاته .

خامسا : انواع التخطيط

١- التخطيط الشامل

- وقد يكون التخطيط شاملا ويتمثل فى عدة مظاهر رئيسية أهمها :
- الجمع بين الجوانب الاجتماعية جنبا الى جنب مع الجوانب الاقتصادية.
 - الجمع بين الجوانب الفنية والجوانب غير الفنية (الاجرائية والسياسية وغيرها).
 - شمول المستويات التخطيطية المختلفة (المستوى الكلى والمستويات القطاعية والاقليمية والمستويات الأدنى من ذلك) .
 - شمول الآفاق الزمنية المختلفة للتخطيط .

- شمول المستويات التنظيمية المختلفة المقابلة للمستويات التخطيطية (الهرم التنظيمي) وشمول المكونات المختلفة عند كل مستوى (مثل الجمع بين أجهزة المعلومات والتخطيط والبحث والرقابة على المستوى الكلى) .
- الجمع بين أساليب وأدوات التخطيط من جهة وبين السياسات وأدواتها من جهة أخرى .
- شمول قطاعات الملكية (القطاع العام والخاص والتعاوني) .

ويشترط لتحقيق الشمول بهذا المعنى الواسع إمكان السيطرة على القطاعات المختلفة وبصفة أساسية القطاع الخاص ، أما لإلزامه بأهداف وبرنامج الخطة أو على الأقل توجيهه نحو أهداف الخطة .

٢- التخطيط الجزئي

إن الشمول قد لا يتوافر باستمرار إما لأسباب خارجة عن سيطرة الإدارة الاقتصادية للدولة كما هو الحال في كثير من البلدان النامية ، أو لسبب إرادي وهو عدم الأخذ بالتخطيط كأسلوب لإدارة الاقتصاد الوطني في مجموعه والإكتفاء باتباع نشاط التخطيط في جزئية أو أكثر من جزئيات الاقتصاد الوطني ، أو في الجانب الاقتصادي وحده دون الجانب الاجتماعي . ويأخذ التخطيط الجزئي صوراً متعددة لعل أهمها : برامج المشروعات الاستثمارية ، والتخطيط القطاعي والتخطيط الإقليمي .

أولاً: برامج المشروعات الاستثمارية

يوجه النشاط الأساسي في هذا الشكل من أشكال التخطيط الجزئي برامج الإستثمارات ، سواء كانت لمشروع أساسي كبير ، أو لعدة مشروعات أساسية أو حتى لخطط الإنفاق الإستثماري على مستوى الدولة . وغالبا ما تقتضى الحاجة للجوء لمثل هذا النوع لتنفيذ مشروعات مصيرية أو استراتيجية في البنية الأساسية ، أو التصنيع بما يخلق عامل جذب لنمو النشاط حولها . وغالبا ما تكون من الضخامة بحيث تعجز المبادرات الفردية وحدها عن القيام بها ليس فقط بسبب ضعف القدرة التمويلية ولكن أيضا لحاجتها لتذليل الكثير من المعوقات ، وإحداث تعديلات على مستوى القرار التنفيذي على المستوى ، وضخامة الأبحاث والدراسات وإرتفاع تكلفتها . وعلى المستوى التنظيمي ، نجد أنه غالبا ما تنشأ لهذا الغرض أجهزة للإشراف عليها بدءا من إعداد الدراسات الخاصة بها وانتهاء بالتنفيذ ومتابعة نتائجه .

ثانياً: التخطيط القطاعي

يأخذ التخطيط القطاعي هيئة برنامج متكامل لتنمية أو تحديث قطاع من القطاعات الاقتصادية ، ومن ثم لا تقتصر الخطة القطاعية على البرنامج الإستثماري وحده ، بل تتعداه للإنتاج ، وتنظيم استغلال الموارد والعمالة واختيار تكنولوجيا الإنتاج وطرق وأساليب الإنتاج ذاتها ، وتوطين المشروعات ، واعادة التنظيم الإداري للقطاع وتنسيق علاقاته مع غيره من القطاعات . وقد تمتد الخطة القطاعية لعدد من السنوات ، وتتضمن التوسعات المحتملة في هذا القطاع والأنشطة الجارية استحداثها ، والنشابات مع القطاعات المرتبطة بهذا القطاع الرئيسي (أو مجموعة من القطاعات الرئيسية) بشكل مباشر أو غير مباشر ومن أمثلتها برنامج السنوات الخمس للصناعة في مصر في (١٩٥٧) والتخطيط لتنمية الزراعة المصرية في ١٩٥٦ ومعظم خطط تنمية القطاعات النفطية ، أو قطاعات البنية الأساسية في دول الخليج العربية في عقدي الستينيات والسبعينيات وحتى السنوات الأولى من الثمانينات .

ثالثاً : التخطيط الاقليمي

يقسم اقتصاد الدولة الى اقاليم يتجانس كل منها من حيث ظروف الانتاج والتقانة وغيرها من العوامل ، وتوضع الخطط الاقليمية لها . وتهدف عادة الى تقليل الفوارق بين الاقاليم المختلفة في الدولة . ويراعى في هذا التخطيط الأولويات الاقليمية والتي تنعكس على برامج الاستثمار والتعليم والتشغيل والانتاج والصادرات في الخطة العامة . والتخطيط الاقليمي : يتعدى المفهوم الضيق للتوطن الاقتصادي لبعض المشروعات الصناعية أو الزراعية او السياحية ويتم ذلك بأخذ الاعتبارات الاقتصادية كقواعد للتوطين دون النظر إلى البعد الاقليمي مما قد يؤدي الى استنزاف الموارد أو تلويث البيئة .

من مميزات الأخذ بنظام التخطيط الاقليمي ما يلي :

- التخطيط الاقليمي يقوم بدراسة الموارد المتاحة والاحتمالية (بشرية ، طبيعية ، مالية) للحيز القومي الشامل (ككل) ليتم الاستغلال الأمثل للمزايا النسبية لكل اقليم للوصول لأقصى طاقة تنموية ممكنة .
- يقود الى اعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم وتحقيق التكامل وذلك بتضييق الفجوة الاقتصادية والاجتماعية (فجوة مكانية) والفجوة النوعية (ذكور وإناث) بين الاقاليم،

وبين الدول وباقي الدول الأكثر تقدماً في العالم عن طريق إقامة أو إنشاء بنية أساسية في الأقاليم الأكثر تخلفاً من حيث المستوى المعيشي .

- يساعد على تخفيف حدة بعض الظواهر المعرّقة للتنمية (المدن المتضخمة ، التمركز ، التنمية المشوهة غير المتوازنة .
- يساعد على إعادة توطين المشروعات الصناعية لتحقيق النمو المتوازن وذلك بتحسين توزيع الاستثمارات ، والسكان والأنشطة والعمال.
- يحفز ويعبئ المشاركة الشعبية (ذكور وإناث) في المحليات أخذاً في الاعتبار أهمية مشاركة المرأة .
- دعم وتنمية العلاقات التشابكية بين الأقاليم والمناطق .

وهذا الشكل من أشكال التخطيط كان سائداً في معظم الدول النامية ومنها مصر قبل تبني برامج التصحيح الهيكلي .

كما قد ينظر إلى التخطيط من منظور الزمن فينقسم إلى :

- تخطيط طويل المدى
- تخطيط متوسط المدى
- تخطيط قصير المدى

وإذا نظرنا إلى التخطيط من منظور اتخاذ القرار فنجد أنه ينقسم إلى :

- تخطيط مركزي (أمر)
- تخطيط لا مركزي (تخطيط تأشيرى)

ويفرق بينهما :

١- طريقة إتخاذ القرارات التخطيطية من حيث مدى اعتمادها على الأوامر الإدارية المباشرة أم على السياسات، أو على الجمع بينهما بدرجات مختلفة ، أم على الإعتبارات الإتفاقية بين أطراف العملية التخطيطية وهي الحكومة والمجتمع ومؤسسات الإنتاج وغيرها من المؤسسات المؤثرة .

٢- درجة المركزية واللامركزية في صياغة القرارات وليس في تنفيذها .

٣- درجة الإلزام أو الإلتزام بأهداف وبرامج الخطة .

ومما لا شك فيه ان اختيار نمط التخطيط يؤثر على أسلوب وطريقة اعداد الخطة وعلى اساليب المتابعة والتقييم.

التخطيط المركزي الأمر

وهو النمط الذى ساد الدول الاشتراكية السابقة وكثيرا من الدول النامية ، والتخطيط المركزي الأمر هو ذلك الذى يستند الى التوجيه المباشر المعتمد على القرارات الادراية من قبل سلطات التخطيط أو سلطات رسم السياسات واتخاذ القرارات . ولتحقيق عمل هذا النوع من التخطيط لابد من توافر شروط موضوعية ومؤسسية وسياسية من أهمها :-

- تحقق أعلى درجة من السيطرة على الموارد الاقتصادية وذلك بتملك الدولة وسائل الانتاج الأساسية واخضاع هذه الموارد للتوجيه المباشر من قبل الدولة .
- يهتم التخطيط المركزي الأمر بتحقيق التوازنات العينية وعدم اهمال التوازنات الاجتماعية .

التخطيط التأشيرى (اللامركزى)

ويتركز الدور الأساسى للتخطيط التأشيرى فى التنبؤ بحركة السوق وتحديد العناصر الحاكمة ، وتوجيه هذه الحركة من خلال حزمة السياسات المؤثرة فى سلوك وحدات السوق المختلفة ، ولعل أكثر السياسات استخداما فى حالة التخطيط التأشيرى هى السياسات المالية والنقدية (سعر الفائدة ، سعر الصرف ، الاعفاءات الضريبية ، منح تحسين الآلات فى الأراضى أو شيكات البنية الأساسية ٠٠ الخ) .

شروط كفاءة هذا النوع من التخطيط (*)

- ١- نضوج بنية السوق وتوفر مقوماته المؤسسية ، بتوفر أجهزته المختلفة ، والانتشار الكافى لها لتغطى المجالات والأنشطة الاقتصادية المختلفة .
- ٢- تنامى الوعى بالسلوكيات الرشيدة لدى متخذى القرارات (المنتجون والمستثمرون والتجار والمستهلكون والدولة) ، بحيث تتوفر الاستجابة لمؤشرات السوق والتغيرات فيها تحقيق هذا الهدف رهن بنضج قواعد الإنتاج من ناحية وبنية السوق من ناحية أخرى .
- ٣- توفر الحد اللازم للمنافسة فى ظروف السوق وإن كان هذا العامل يتضاؤل إزاء العولمة .

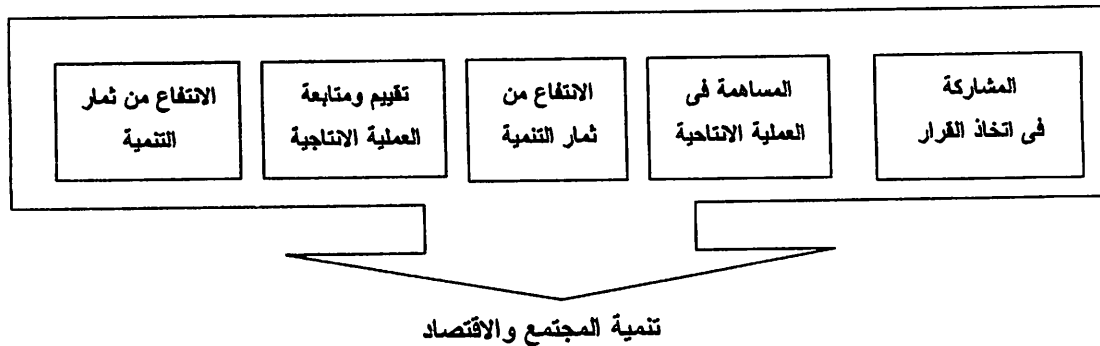
(*) سعد حافظ ، مرجع سابق .

٤- توفر إطار الليبرالية الاقتصادية التي تجعل نتائج السوق معبراً عنها بمؤشراتته المختلفة وأميزها المؤشرات السعرية نتيجة لحرية قواعد العمل بالسوق لحرية الدخول والخروج فى السوق دون عوائق ، وحرية الاختيار والانتقال والتحول ، وتوفر عناصر التأثير المتبادل لأسواق العوامل وبخاصة العمل (حقوق الإضراب والمساومة الأجرية للعمال مقابل حقوق الفصل وخفض الأجور لدى أصحاب الأعمال) مع وجود نظم أو صناديق التأمين في حالة البطالة .. الخ وهذه الليبرالية الاقتصادية مرتبطة بمناخ الليبرالية والديمقراطية السياسية .

سادساً : التخطيط بالمشاركة منهج جديد

يقوم المنهج الأخير على رفع الوعى واستنفار طاقات جميع أصحاب المصالح والمستفيدين أو المجموعات التي يجرى التخطيط لحسابها وهو أقرب المناهج الذى يمكن اتباعه فى التخطيط على المستوى المحلى ، والذي يعرف بالتخطيط التشاركى حيث تقوم فيه المجموعة المستفيدة بتحديد المشكلة وتحديد الأهداف الطويلة والقصيرة ، ويتم اتخاذ القرار عن طريق تحسين النظام الديمقراطى المحلى من خلال :

- الاعتراف بوجود جماعات ذات مصالح مختلفة.
 - اعتبار أن الاستشارة والمشاركة هما أساس تعريف المشكلة والاحتياجات والأولويات والأهداف .
 - الاعتراف بأن بعض المجموعات غير ممثلة بالشكل الكافى فى عملية اتخاذ القرار ، وخاصة فى المجتمع المحلى .
- وهذا النوع من التخطيط معناه أن تحديد الهدف من خلال المجموعات المستفيدة يؤدي الى زيادة الفرص المتاحة فى :



ولقد أدت التغيرات فى النظام الاقتصادى والسياسى والاجتماعى العالمى وعولمة الاقتصاد العالمى الى تعديل فى كثير من المفاهيم التخطيطية وظهور مصطلحات جديدة فى مجال التنمية ، بالإضافة الى التغيرات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن إعادة هيكلة الاقتصاد فى مصر والأخذ بنظام الاقتصاد الحر واقتصاديات السوق جعل الدولة تعيد النظر فى وضع الخطط الاجتماعية والاقتصادية لتساير اتجاهات التنمية الحديثة وتعدد القضايا التنموية وتشعبها .

واليوم بدأت دول العالم بما فيها مصر تتحدث عن التنمية بالمشاركة والتعرف على شركاء التنمية وتحديد أدوارهم الرئيسية فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأهمية تكامل جهودهم التنموية . حيث يعتبر التخطيط بالمشاركة وسيلة مجدية وعملية تستهدف مساعدة القطاع الخاص والجمعيات الأهلية فى بذل الجهود البناءة بالإمكانات المطلوبة فى المنطقة ، ويهتم هذا النوع من التخطيط بمشاركة كل من المرأة والرجل فى وضع الخطط فيما يتعلق باحتياجاتهما وبعد ذلك فى عملية التنفيذ والمتابعة والتقييم ، فالتخطيط بالمشاركة يساعد شركاء التنمية (القطاع الخاص والجمعيات الأهلية والجهات الحكومية) على التعرف على المناطق المحرومة من الخدمات أو التى لم توضع بعد فى خطة الخدمات الأهلية والاحتياجات العملية والاستراتيجية لكل من النساء والرجال وللغئات المهمشة فى هذه المناطق ، إلى جانب تسهيل مهمة تنفيذ البرامج الخدمية والمساعدة فى تذليل معوقات التنفيذ ، كما أن تكلفة تنفيذ المشروعات تصبح أقل نتيجة لمشاركة المجتمع المحلى ماديا أو فنيا فى دعم برامج ومشروعات الخطة فضلا عن أن هذه المشروعات تنسم أكثر بالواقعية . ويساعد هذا النوع من التخطيط على عدم حدوث إزدواجية وتكرار وإهدار للجهد والمال والوقت ، وبهذا يتم توجيه الاستثمار بكفاءة وفاعلية أكثر الى المناطق الأكثر احتياجا والتي بناء عليها تتحقق الاحتياجات الفعلية لهذا المجتمع .

وهنا علينا أن نفرق بين مفهومى التخطيط بالمشاركة والشراكة فى التخطيط ، ويشير مصطلح المشاركة الى مجرد دعوة بعض الأطراف الى الاستماع الى ما يقال ولكنه لا يعنى أن لآرائهم أى شكل من اشكال الإلزام أو أن لهم نفس حقوق الذين يسألون الرأى والمشورة ، أما مفهوم الشراكة الحقيقية فيعنى التخطيط فيه تأكيد حق جميع الأطراف فى المشاركة فى صنع القرار والالتزام بما يسفر عنه اتفاق المشاركة وتحديد الأدوار والمسئوليات أى إقامة علاقات عمل تتوفر فيها درجة معينة من المساواة والتكافؤ بين جميع الأطراف ، ولكى يتحقق ذلك لابد من تضافر جهود

الحكومة مع قطاع الأعمال والقطاع الخاص والأهلى وبخاصة المؤسسات المعنية بمواجهة المشكلة على المستويين القومى والاقليمى والمحلى من خلال : الاتصال والتعاون والتنسيق والمشاركة الفعالة .

وهناك أساليب لتحقيق المشاركة الشعبية الفعالة حيث تحقق الشفافية والديمقراطية كما تعتبر هى الأدوات التخطيطية لتحقيق المشاركة الفعالة بين أطراف المشاركة (الحكومة ، الجمعيات الأهلية ، الممولين ، وأفراد الشعب) ويتم ذلك من خلال :

١- جلسات عامة

تعتبر الجلسات العامة الشكل الرسمى والتقليدى للمشاركة الشعبية وتشتمل مثل هذه الجلسات عادة على عرض لمقترح بواسطة أفراد (المجتمع المحلى) ، ويتم مناقشة المشكلات التى تؤثر فى مجتمعهم وتحديد المشكلة ذات الأولوية وتحديد أسبابها ، مع مناقشة بعض الحلول الممكنة واتخاذ القرار بشأن تجريب أحد هذه الحلول ، كما يتم تحديد استراتيجية للاتصال من شأنها دعم ذلك التجريب أو التنفيذ .

وتكون هذه الاجتماعات مفتوحة بحيث يستطيع المواطنون التعبير عن وجهات النظر المختلفة ، وقد تعقد هذه الاجتماعات مبكراً فى بداية العملية وبعضها يعقد مؤخراً بعد قيام المخططين بتحليل الإمكانيات والعوائق والبيانات وذلك لإمداد المواطنين بالمعلومات لتعريفهم بالقضايا المطروحة .

٢- اجتماعات الشركاء والمنتفعين

وغالبا ما تكون مفيدة فى بداية عملية التخطيط للتعرف على مجموعة الممولين: الجمعيات الموجودة ، المؤسسات البيئية ، مجلس التجارة ، القائمين ببناء المساكن ، البنوك ومجموعات التنمية الاقتصادية ، ولا تكون بديلا للاجتماعات العامة وتظل مثل هذه الاجتماعات عنصر ضرورى للمشاركة الشعبية .

٣- مقابلات للشخصيات الأساسية

وغالبا ما يكون من الأشخاص المسئولين الرئيسيين كقيادات من مجموعة المنتفعين وموظفين عموميين .

٤ - المسوح

تعتبر المسوح وسائل متنوعة وتوصل الى مجموعات مختلفة من النتائج ، وتتم هذه المسوح بواسطة متخصصين وتعتبر المسوح العشوائية عن الرأى العام وتكون ممثلة بشكل مناسب للمجتمع ككل .

ولذلك يعتبر المستوى المحلى هو المكان الأفضل لتكييف السياسات لتجعل الأهداف ملائمة للمستوى المحلى ووفقا للأولويات المحلية ولتنفيذ هذه السياسات. إلا أن ذلك يتعلق بالفاعلين غير الرسميين على المستوى الأدنى من القومى دون تجاهل للحكومة والمجتمعات وقطاع الأعمال المحلى ، وحتى يمكن للأهداف الإنمائية أن تعمل حقيقة على تحسين حياة الناس على المستوى المحلى فإنها بحاجة الى أن توسع وتعمق جدول الأعمال الخاص بالتنمية المحلية وبالحكم المحلى فى إطار تخطيطى قصير المدى يتماشى مع فترة تمثيل السلطات السياسية المنتخبة حيث يجب دائما إعادة تخصيص الأصول والموارد المتاحة لصالح الفئات المهمشة ولتأكيد وصول الخدمات الأساسية لهم .

عملية إعداد الخطة :

تمر عملية إعداد الخطة بالمرحل التالية :

أولا : رصد الواقع العملى (جمع البيانات)

ثانيا : التحليل العام للبيانات لتصل الى تحديد المشكلات

ثالثا : دراسة المشكلات لتحديد الأولويات

رابعا : صياغة الأهداف

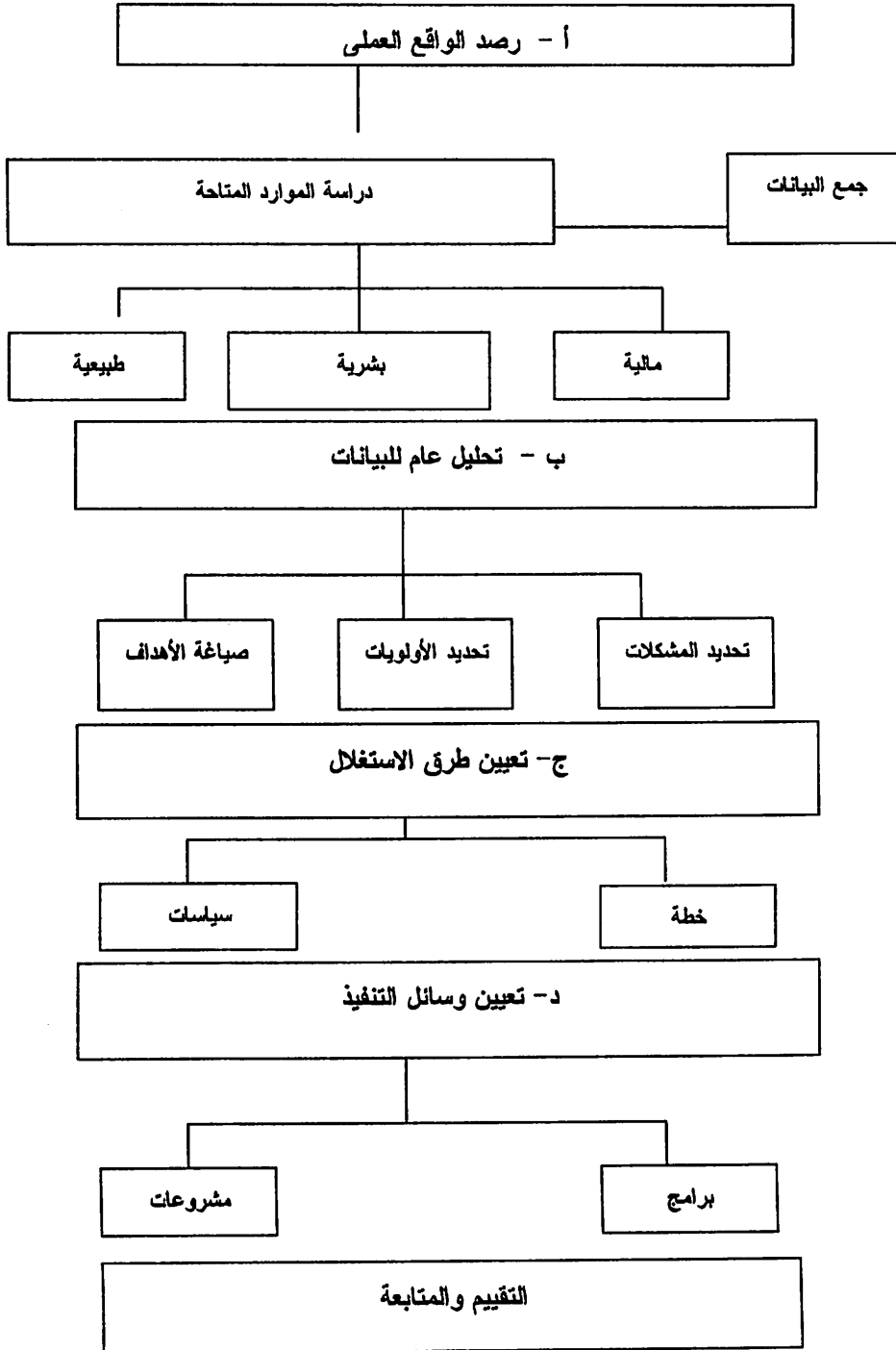
خامسا : وضع الاستراتيجية

سادسا : وضع الخطة الخمسية والى تنقسم الى خطط سنوية

سابعا : تترجم الخطط السنوية الى برامج ومشروعات

ولا تنتهى عملية إعداد الخطة عند هذا الحد ولكن لابد من إجراء عملية متابعة وتقييم التنفيذ للتحقق من تحقيق الأهداف ومعرفة أسباب القصور فى التنفيذ وما إلى ذلك ، والشكل التالى يوضح الخطوات التى تمر بها عملية إعداد الخطة .

والشكل التالي يترجم مراحل العملية التخطيطية :



ولا تختلف عملية إعداد الخطة من مستوى الى مستوى آخر .

فإن عملية إعداد الخطة لا بد وأن تمر بالمراحل التي سبق ذكرها سواء كان التخطيط على المستوى القومى أو على المستوى الأدنى من القومى أو المحلى أو حتى على مستوى المؤسسة أو المشروع .

وحيث أنه من المعروف أن قدرات السلطات المحلية والمجتمعات المحلية كوكلاء لتقديم الخدمات المحلية محدودة لذا فإنها تحتاج الى رفع وعيهم وقدرتهم لترتيب الأولويات وكيفية إدارة ومتابعة تمويل التنمية والادارة الخاصة بكل منهم .

فلا بد فى التخطيط للتنمية المحلية أن نأخذ بعض الاعتبارات والمحددات الهامة التى تحيط بالعملية التخطيطية مثل :

- ضرورة رفع مهارات وقدرات القادة المحليين وذلك لتسهيل الحوارات والنقاشات المتعددة لأصحاب المصالح بحيث يتضمن ذلك الرؤية التجميعية لما يراه المجتمع من أصول يملكها واحتياجات يرغب فى تلبيتها ، وكيف يمكن تحقيق تلك الأهداف على المدى الطويل .
- رفع القدرات على المستوى المحلى الخاصة بجمع البيانات ، وتحليلها ، واستخدام البيانات المجزأة وذلك لأن البيانات المجزأة والمقسمة وفقا لصفات معينة دائما ما تكون نادرة ولذلك تتم التقديرات غالبا على أساس المسوح والأشكال الأخرى للتغذية المباشرة للبيانات والتي قد تفتقد للموضوعية .
- رفع القدرة على تخطيط الموازنات المتكاملة مع تمثيل القطاعات وفقاً للأولوية وذلك من خلال التدريب وتبنى برامج حاسب آلى للموازنة .
- ضرورة التوعية بالمعلومات القانونية والادارية اللازمة لتنفيذ سياسة اللامركزية المالية والإدارية ، ويجب أن تكون فى حوزة المستوى المركزى والمستوى الأدنى من القومى ليتحقق فهم أفضل للسياسة ، فالمعرفة الاجرائية والتشريعية ضرورية وبذلك حتى يتسنى لشركاء التنمية فهم ما هى حقوقهم وما هى التزاماتهم .
- عدم تجاهل وجود أقبليات أو أعراق أو قبليات علي المستوى المحلى مما يؤدي إلى وجود فروق بينهم يجب الاهتمام بها حيث يؤدي ذلك الي اختلاف المصالح ، كذلك من حيث سهولة الوصول الى المعلومات والحصول على التدريب والخدمات الأساسية .

- الأخذ في الاعتبار العوائق الجغرافية : مثل الأرض الصلبة - المسافات الطويلة بين المجتمعات - والمناطق غير المأهولة بالسكان والتي تحد من التدخلات الممكنة لتنمية القدرات أو تزيد من الوقت اللازم والتكاليف عند التطبيق .
- الاستفادة من الخدمات التطوعية الموجودة على المستوى المحلي حيث يعتبر العمل التطوعي المجتمعي مورداً محلياً هاماً يساعد على الإسراع ورفع مستوى تنمية القدرة .
- القيادة المحلية قد تملك مساحة أكبر للتجارب ، الحوار ، النظر الى البدائل ، والارتباط المباشر مع اصحاب المصالح على المستوى المحلي ، الحصول على التغذية العكسية للمعلومات وردود الأفعال والقدرة على دعم مبادرات تنمية القدرات .
- ضرورة تدريب وتأهيل القدرات المحلية على كثير من المهارات اللازمة مثل :
 - مهارات تكوين شبكات من العلاقات ، مهارات إدارة مخاطر الائتمان ، والقدرة على التفاوض مع المانحين ، مشتملة على الاستثمار المباشر الاجنبي للتدفق داخل المحليات لتمويل بنود البنية الأساسية مما يساعد كرافعة لجذب موارد القطاع الخاص والموارد من مانحين آخرين.
 - ضرورة العمل على رفع قدرات القادة المحليين على المتابعة والمراجعة الدقيقة والتقييم التي تعتبر قلب آليات المسؤولية التي يجب أن يتحملها مواطني الولاية كنوع من المتابعة المرتكزة على المجتمع من خلال التدريب على استخدام المؤشرات الأساسية للمتابعة المبنية على أساس إيجاد واستخدام البيانات .

الحكم المحلى الرشيد

إن تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية فى عمليات التنمية المحلية والتخطيط بالمشاركة يعتمد فى الأساس على إعمال مبادئ الحكم الرشيد ودعم مبادئ اللامركزية إعتماًداً على تفعيل مبادئ الديمقراطية .

الحكم الجيد أو الحكم الرشيد (*)

أ - تعريف الحكم المحلى الرشيد

يعرف الحكم بصفة عامة بأنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لإدارة شئون مجتمع ما على كافة المستويات. فمفهوم الحكم يتميز بالاتساع الشديد فهو لا يقتصر على الحكومة أو الدولة فقط ولكنه يشمل القطاع الخاص والمجتمع المدنى كما انه يركز على بناء وتحسين القدرات على مستوى الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وعلى مستوى الحكم المحلى وعلى مستوى منظمات المجتمع المدنى وعلى مستوى القطاع العام والخاص ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التى يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويحلون خلافاتهم .

ويرتبط مفهوم الحكم الرشيد ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الإنسانية ورفاه الإنسان بمفهومه الواسع ، فهو يعزز ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وبالتالي فرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخاصة تلك الفئات المهمشة فى المجتمع ، وهو المفهوم الأوسع والأشمل لتنمية قدرات البشر .

وقد اعتبر برنامج الأمم المتحدة الأئمانى (UNDP) ان الحكم الرشيد والتنمية البشرية صنوان لا يمكن فصلهما عن بعضهما فالتنمية البشرية لا يمكن أن تتحقق فى غياب الحكم الرشيد كما أن الحكم الرشيد لا يمكن أن يكون جيداً ما لم يكفل اضطراد التنمية.

(*) سيستعمل تعبير الحكم الرشيد خلال هذه الدراسة ليدل على good Governance .

ب- مؤشرات الحكم الرشيد

فمن أهم المبادئ التي يقوم عليها الحكم الصالح أو الحكم الجيد أو الحكم الرشيد good Governance هو أنه يكفل وضع الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على أساس توافق آراء واسع النطاق في المجتمع ، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد وذلك من خلال : مشاركة المواطنين ، بناء قدرات الفاعلين المحليين في كل القطاعات ، مع تدفق المعلومات ، وإلتزام المؤسسات بتحمل مسؤولياتها والتوجه نحو مناصرة الفقراء على أن يحكم كل هذا مبادئ أساسية هي الاستدامة والدعم والعدالة والكفاءة والشفافية والالتزام والمسئولية بالإضافة الى المشاركة الشعبية والمواطنة والأمن .

وللحكم على الحكم الرشيد مؤشرات كثيرة منها :

- ١- مؤشر حق التعبير والمساءلة : وقيس هذا المؤشر الجوانب المرتبطة بالحريات السياسية (الانتخابات الحرة النزيفة ، حرية الصحافة ، الحريات المدنية ، الحقوق السياسية ، دور العسكر في السياسة ، التغيير الحكومي ، شفافية القوانين والسياسات .
- ٢- مؤشر الاستقرار السياسي وهو مؤشر على إدارة الحكم ويتوقف تحديده على احتمال ظهور أو حدوث حالة من عدم الاستقرار (توترات عرقية ، نزاع مسلح ، قلاقل اجتماعية ، تهديد ارهابي صراع داخلي ، تغييرات دستورية ، انقلابات عسكرية) .
- ٣- مؤشر فاعلية الحكومة ويقوم على أساس تحديد نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات ، نوعية الرعاية الصحية العامة ودرجة استقرار الحكومة .
- ٤- مؤشر نوعية التنظيم والضبط: ويقوم على أساس مدى حدوث سياسات غير ودية حيال الأسواق مثل التحكم في الأسعار ، والرقابة غير الوافية على البنوك والأعباء الناجمة عن الضبط المفرط في مجالات مثل التجارة الخارجية وتأسيس المشاريع التجارية .
- ٥- مؤشر سيادة القانون ويقوم على أساس الحياد القانوني، وتقيد المواطنين بالقانون.
- ٦- مؤشر ضبط الفساد : مثل الفساد بين المسؤولين الحكوميين والفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم أموال غير قانونية (رشاوى) إلى الرسميين والقضاة ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية . كما يقيس هذا المؤشر مدى إدراك الفساد في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين في القطاع العام واستغلال الوظيفة العامة من أجل الكسب الشخصي كما يقيس فساد الحكومات المحلية والوطنية .

ج- المبادئ الأساسية للحكم الرشيد

وقد قامت العديد من المنظمات المختلفة بتعريف المبادئ الأساسية للحكم المحلى الجيد وكذلك تحديد آليات تساعد على تطبيقه (*) ، من أهم هذه المبادئ :

١- الاستدامة ومشاركة اصحاب المصالح

ومن أهدافه : الموازنة بين أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع أولويات البيئة ، وذلك عن طريق :

- عمل استشارات مع أصحاب المصالح داخل المجتمعات ، الحصول على موافقتهم على الرؤية الإستراتيجية طويلة المدى .
- المشاركة في التخطيط البيئى والعمليات الإدارية التى تقود للموافقة على مستويات مقبولة لاستخدام الموارد ، تطبيق المبادئ الوقائية في الحالات التى تؤثر فيها الأنشطة البشرية على مستوى معيشة ورفاهية الأجيال الحالية وأجيال المستقبل
- ضمان النمو المالى عن طريق تنمية الأنشطة الاقتصادية من خلال مشاركة جميع المواطنين في الحياة الاقتصادية بالمدينة.

٢- اللامركزية وذلك بتوفير :

- إطار واضح لتحديد وتفويض المسؤوليات للسلطات المحلية ، وتحديد كيفية تخصيص الموارد من المستوى القومى لمستوى المدينة ومن مستوى المدينة لمستوى المربع السكنى ، وارساء نظم للمتابعة بالمشاركة ، لمتابعة استخدام الموارد .
- إيجاد نظام للتحويلات المالية داخل الحكومة يتميز بالشفافية ويمكن التنبؤ به ، وتنمية القدرات الإدارية والفنية ، وتطوير نظم الإدارة والقيادة ، لتصبح مستجيبة ، شفافة ، خاضعة للمساءلة .
- حماية السلطات المحلية الأضعف مالياً من خلال نظم رأسية وأفقية لتحقيق العدالة المالية ، وفقا لما تم الموافقة عليه من خلال المشاورة الكاملة مع السلطات المحلية وجميع أصحاب المصالح .

(*) مجلة الحكم الحضري التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للإستيطان الحضري (Un Habitat) .

٣- العدالة والتمكين من خلال المبادئ التالية:

- إرساء مبادئ عادلة لوضع أولويات تنمية البنية الأساسية ، وتسعير الخدمات المحلية .
- إيجاد حوافز استثمارية للقطاعات المستهدفة ، وللمناطق الجغرافية المستهدفة .
- تمكين كل من المرأة والرجل من الوصول العادل لمراكز وعمليات صنع القرار ، والحصول العادل على الموارد والخدمات الأساسية.
- تمكين السلطات المحلية من إنشاء قوانين تحكم وتحقق عدالة الوصول للمعلومات الخاصة بالسلطات المحلية.

٤- الكفاءة فى الإدارة والإرتفاع بمستويات الخدمات المقدمة عن طريق تبني أهداف موضوعية واضحة لتوفير وإمداد المواطنين بالخدمات العامة مع توفير نظام فاعل للشكاوى .

٥- الشفافية والمحاسبة والمصادقية (Transparency & Accountability) فيما يتعلق باتخاذ القرارات وفى ضمان الوصول الى المعلومات مع كفاءة فى العمل ولا يتم ذلك إلا من خلال :

- تحسين فعالية وكفاءة جمع الإيرادات المحلية
- الإلتزام بتوصيل وانتظام توفير الخدمات العامة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والقطاع المدنى للمنظمات غير الأهلية .
- اتباع مناهج التخطيط بالمشاركة ، وإعداد الموازنة بالمشاركة.
- التمسك بالإستشارات الحرة المفتوحة لجميع المواطنين عن موازنة المدينة .
- مع نشر تقارير متابعة وتقييم مستقلة سنوياً .

٦- اشراك المجتمع المدنى والمواطنين فى تحمل المسئوليات والذى يحدث عندما يتم :

- تطوير ثقافة للتضامن المدنى ، يتم من خلالها التعامل مع جميع المواطنين وأصحاب المصالح بأسس من الاحترام وقبول إختلاف الرأى .
- الترويج لأخلاقيات تحمل المسئولية المدنية بين المواطنين .
- استخدام آليات مثل : جلسات الإستماع الشعبية ، ندوات فى الساحات الشعبية ، والقاعات العامة ، الاستشارات للمدينة ، تطوير استراتيجية بالمشاركة .

- إجراء الإستفتاءات على مستوى المدينة بخصوص الإختيارات بين أهم أولويات التنمية .
- التأكد من وجود اجراءات للتوصل لحلولى وسطى للنزاعات .

٧- بناء ثقافة الديموقراطية وذلك عن طريق :

- تمكين الأطر القانونية من حماية حقوق وملكيات جميع فئات المجتمع
- اتخاذ إجراءات حازمة لصالح الجماعات المهمشة .
- إنشاء إجراءات لإعلام وتقديم المشروع للمواطنين .
- تمكين المشاركة العادلة لكل من الرجل والمرأة ، والمشاركة الشعبية الكاملة في الحياة المدنية .

٨- الأمن فيما يخص إدارة البيئة والاستعداد للكوارث كذلك تحقيق الأمن الشخصى والأمن

- الوقائى ومنع وضبط الجرائم ، وذلك بمشاركة أصحاب المصالح فى :
- تنفيذ طرق للتخطيط والإدارة البيئية .
- رفع الوعى بمخاطر الكوارث البيئية ، وإعداد خطط مسبقة لتقليل المخاطر الممكن حدوثها في حالة وقوع كوارث بيئية طبيعية أو من صنع الإنسان .
- توفير الأمن والأمان من خلال إجراءات استشارية تركز على سيادة القانون والتضامن ، والوقاية
- تطوير نظم السياسات الحضرية، كوسائل للوصول للمدن الكاملة .
- ضمان توفير بيئة صحية وآمنة للأطفال .
- تشجيع تحمل الاختلاف مع مقاومة كل صور التمييز ضد أشخاص ، بما فى ذلك سوء المعاملة داخل الأسرة والعائلة .

ولكى يكون الحكم الرشيد قادرا على الاضطلاع بمهام ومبادئ الحكم الجيد فلا بد أن يتصف :

- باستقلالية وحدات الحكم المحلى والاعتراف بها بشكل صريح على أنها مستويات مستقلة ويكون للحكومة المركزية سلطات ضئيلة عليها .
- أن يكون للسلطات المحلية حدود جغرافية واضحة ومحددة حيث تمارس السلطات المحلية سلطاتها فى نطاقها وتستطيع أن تنجز وظائفها العامة .
- أن يكون للسلطات المحلية وضعا تضامنيا ولديها القدرة اللازمة لتأمين الموارد لانجاز الوظائف المكلفة بها .

- تفويض السلطة المحلية باعتبارها مؤسسات محلية ومقدمة للخدمات بما يسمح لها بتطوير قدراتها وآلياتها لتقديم هذه الخدمات على الوجه الأكمل .
- يعنى تفويض السلطة ترتيب للعلاقات التنظيمية التبادلية التى يجب أن تكون قائمة فيما بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية بالنسبة لتبادل المنافع .

إلا أنه يمكن للإدارة المحلية أن تقدم الخدمات الأساسية للمواطنين بدرجة أكبر من الفاعلية والكفاءة الاقتصادية وترشيد التكاليف ولا يمكنها ضمان إزالة الفقر أو تحقيق التنمية المستدامة إلا إذا توفر دعم سياسى كاف لتمكين الفقراء ولضمان المصداقية على المستوى المحلى ، ويكون ذلك عن طريق الدعم السياسى من المستويات الحكومية الأعلى سواء الدعم الفنى والقانونى والمالى الكافى للحكومات المحلية .

ويمكن للحكومات المركزية فى هذا السياق أن تقدم حوافز ايجابية تهدف إلى تحسين مستوى إنجاز الحكومة المحلية من خلال تخصيص موازنات محلية ذات أهداف محددة ، كما يمكنها السعى لتعليم وتمكين المواطنين المحليين عن حقوقهم للتمثيل على المستوى المحلى ، وتوعيتهم بأنواع الخدمات التى يجب على الحكومة المحلية توفيرها لهم ، كما تقوم بتوعيتهم ودعمهم لتحمل مسؤولياتهم فى المشاركة فى اتخاذ القرارات المحلية وفى كيفية جعل الموظفين على المستوى المحلى يتحملون المسؤولية .

كل ذلك يؤشر إلى أهمية تطبيق مبادئ اللامركزية والتى سنفرد لها الجزء القادم .

الفصل الثالث

اللامركزية

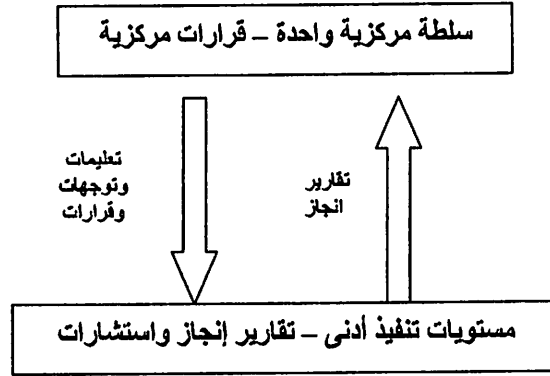
اللامركزية

المفاهيم

أ- المركزية : هي تجميع السلطات والاختصاصات في يد سلطة مركزية واحدة ، تعتمد على مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات على المستوى المركزي تتخذ القرارات وتترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل في إطار القرارات التي أصدرتها وتحت إشرافها .

تتمثل هذه العلاقات في شكل متجه من اعلى الى أسفل في شكل التعليمات والتوجيهات والقرارات بما فيها قرارات التمويل ، وتتمثل العلاقة من المستويات التنفيذية الأدنى من أسفل الى أعلى في مجرد تقارير عن الانجازات أو استفسارات حول القرارات الصادرة من أعلى . وقد تعطى المستويات الأدنى نوعاً من التفويض للسلطات لاتخاذ بعض القرارات غير ذات أهمية لحل بعض المشكلات المحلية (*) .

علاقة السلطة المركزية بالمستويات التنفيذية الأدنى



(*) معهد التخطيط القومي ، "الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية" ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٨٨) ، يونية ٢٠٠٦ .

أن تركز السلطة فى أيدى الحكومات المركزية أدى إلى أن تكون القرارات المركزية بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان الفعليين مما أظهر كثيراً من السلبيات ومنها :

- إزدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية ، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية ، وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة ، الأمر الذى جعل الكثير من الشرائح السكانية فى كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية ، نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين فى المستويات المكانية المختلفة .
- ارتفاع كثافة العمل وأعبائه على موظفى الحكومة المركزية مما أدى الى ظهور مساوئ البيروقراطية .
- عدم إمكانية الأخذ فى الاعتبار كافة ظروف وتطلعات السكان فى المحليات عند وضع السياسات وعدم الاستجابة الى احتياجاتهم وضعف المشاركة الشعبية ، شكوى المواطنين من عمليات التجاهل الاجتماعى والسياسى .
- وجود خلل فى التوزيع المكانى للهيكلى الإنتاجى .
- عدم الإستغلال الأمثل للموارد وتركز السكان والأنشطة الاقتصادية فى رقعة محدودة للغاية .
- زيادة الهجرة من الأقاليم المختلفة إلى المحافظات الحضرية الكبرى (القاهرة والأسكندرية) .
- انعدام المساءلة والفساد .
- فشل كثير من خطط التنمية الاقليمية بسبب الأساليب المركزية المتبعة فى إدارة خطط التنمية .
- تضارب القرارات وعدم وضوحها بسبب التركيز الشديد للسلطة فى قمة الهرم الإدارى للدولة .

وقد أورد تقرير التنمية البشرية (*) عن اللامركزية والحكم الرشيد مؤشرات كمية للامركزية منها نصيب المحافظات فى مصر من إجمالى الإيرادات والنفقات الحكومية كذلك التوزيع المتحيز لموظفى الجهاز الإدارى بين المستويين المركزى والمحلى ومحدودية سلطة الإدارة المحلية ، وإنعدامها فى بعض الأحيان .

(*) مصر ، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، معهد التخطيط القومى ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP .

كما يؤكد هذا التقرير أن الحكومة المركزية تجمع بين مهام التخطيط وإعداد الموازنة والتمويل وتخصيص الموارد ووضع اللوائح والمراقبة والتقويم وتوصيل الخدمات .

ويصل التقرير إلى حقيقة دامغة تؤكد أن البيروقراطية المركزية الشديدة تؤدي إلى بطء الإستجابة لإحتياجات المناطق المتطرفة وإلى النزوع الى منح أهمية أكبر لسلامة الإجراءات الإدارية على حساب المساءلة المهنية عن الأعمال التي تؤدي .

كل ذلك أدى إلى التوجه إلى اللامركزية وساعد على ذلك .

تحسين وسائل الاتصال وتنوع أساليبها ومصادرها

أسهمت ثورة المعلومات في اتساع الوعي المعرفي لدى الشعوب وأدى ذلك إلى اتساع قنوات التعبير والاتصال ، وبالتالي زيادة الوعي لدى المواطنين بحقوقهم وحرية التعبير عن آرائهم مما جعل خيار اللامركزية والعمل الجماعي والشراكة مع شركاء التنمية الأخرى هو أفضل السبل إلى تنمية الموارد وتوزيع الأعباء .

سياسات الإصلاح الاقتصادي وتبني سياسة الخصخصة

أدى الى ضرورة تغير دور المحليات من مجرد تقديم الخدمات التقليدية العامة إلى جذب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين مع زيادة في القدرة على اتخاذ القرارات وتوليد الإيرادات ومسئولية الإنفاق .

ب- اللامركزية : هي إطار تنظيمي لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة ، ويعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الادارية الدنيا دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار (*) أى أن اللامركزية تقوم على أساس مبدأ توزيع سلطة صنع القرار وتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة متواجدة في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة .

وتقوم اللامركزية على أساس تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية وتعزيز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها في عمليات التنمية المحلية على أن تنطوي اللامركزية على رغبة صادقة من الحكومة المركزية للتنازل لصالح المجتمع عن بعض سلطاتها لوحدات إدارية أدنى في المستوى التنظيمي (الوحدات المحلية) ، مما يعنى توزيع سلطة اتخاذ القرار بين هيئات التخطيط

(*) معهد التخطيط القومي ، " الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية " ، مرجع سابق .

المركزية وهيئات التخطيط الاقليمية والمحلية ، إلا أن اللامركزية لا تعنى انفصالا كاملا بين الوحدات المحلية والسلطات المركزية وإنما ترتبط تلك الوحدات مع الوحدات المركزية بقدر من العلاقات تسمح وتحافظ على وحدة الدولة سياسيا وإداريا وجغرافيا . إذاً ينبغي مفهوم اللامركزية على أساس المشاركة الشعبية مما يتطلب إطارا ومقومات سياسية وتمويلية وإدارية .

وتختلف مستويات اللامركزية بحيث تتفاوت من الدرجة القصوى وهي :

- ١- التنازل وفيه يتم نقل السلطة الى حكومات محلية مستقلة أو شبة مستقلة .
- ٢- التفويض وهو درجة أدنى يتم فيها نقل مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة الى الادارة المحلية بدون رقابة مركزية
- ٣- وأخيرا "عدم التركيز" وتعنى توكيل تنفيذ البرامج الوطنية الى المستويات الأدنى من الحكومة .

ج- الأبعاد المختلفة للامركزية

تتعدد تلك الأبعاد فمنها اللامركزية السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية :

- اللامركزية السياسية

وهي تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية فى صنع القرار ، وتهدف الى زيادة المشاركة فى التنمية من خلال اعطاء المواطنين أو ممثلهم المنتخبين المزيد من السلطات فى صنع القرار .

- اللامركزية الادارية

تنتقل سلطة اتخاذ القرار الى مستويات أدنى فى السلم الادارى من أجل الاستجابة لاحتياجات القاعدة العريضة من المواطنين ، وهي تهدف الى تحسين مستوى الخدمة من خلال اعادة توزيع السلطة والمسؤولين ونقل مسؤولية التخطيط على المستوى المحلى .

- اللامركزية المالية

يقصد بها أن يتم اعطاء سلطة اتخاذ قرارات الانفاق وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتهم المحلية ، كما تعمل على تحفيز المنافسة التى تقدم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة .

- اللامركزية الاقتصادية

تهدف إلى اطلاق حرية الامداد بالسلع والخدمات الى القطاع الخاص ، وتتعاون الحكومة والقطاع الخاص فى الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية .

ومن سلبيات التوجه الى المركزية والتي سبق ذكرها نستطيع أن نبين مزايا التوجه الى اللامركزية والتي نورد بعضاً منها فيما يلى .

د- مزايا التوجه الى اللامركزية (1)

- توفر الادارة المحلية مجالاً أفضل لتقديم الخدمات ، وتكون المؤسسات أقرب وبشكل مباشر فى متناول يد السكان ، ويؤدى ذلك الى زيادة فرص الارتفاع بمستوى الرفاهية وتوسيع خيارات الأفراد فى المجتمع المحلى .
- تخفيف حدة الفوارق الاقليمية عن طريق تنمية اقليمية متوازنة .
- زيادة كفاءة تخصيص الموارد وتوظيفها ورفع كفاءة الانتاج والتوظيف باستغلال الموارد المتاحة للتنمية فى المحليات ، واستخدامها بالشكل الذى يساعد على رفع مستويات المعيشة والرفاه للسكان على امتداد أجيال متعاقبة ، وبما يحقق استدامة التنمية .
- السماح للعاملين بلعب أدوار أكبر فى الادارة المحلية لوضع السياسات التنموية على المستوى المحلى وتنفيذها مع حشد ورفع مستوى مشاركة المواطنين ضمن المؤسسات المحلية مما سيدعم عملية اتخاذ القرار والعملية الديمقراطية .
- السماح للمحليات بممارسة دور تخطيطى فى إطار الأهداف العامة للمجتمع القومى والمحلى .
- وضع الأهداف المحلية بوضوح نتيجة الاتصال المباشر بالمجاميع المستفيدة من خطط التنمية .
- تعميق الديمقراطية وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة مما يحد من الفساد الادارى والمالى .
- تخفيف العبء عن الحكومة المركزية حتى تتفرغ لأعمال التخطيط والتطوير والابتكار والتصدى للقضايا الكبرى ، بما يدفع الى عمل أكثر شفافية ومسئولية تجاه الاحتياجات والرغبات المحلية .

(1) مصطفى الجندى ، الادارة المحلية واستراتيجيتها - ، منشأة دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .

- محاسبة السلطة : يمكن تحسين الكفاءة من خلال ضمان أن يكون المسئولون المنتخبون ديمقراطياً مسئولين أمام الناخبين .
- إمكانية المساءلة العامة ، حيث تتسم اللامركزية بإمكانية المساءلة العامة إذا كانت الحكومات المحلية خاضعة للرقابة الديمقراطية ، وفي هذه الحالة ينبغي أن يتسنى للمواطنين التأثير على القرارات التي تتخذها مجالس الحكومات المحلية المنتخبة (*) .

هـ - معوقات تفعيل اللامركزية

على الرغم من تجدد الدعوة الى اللامركزية خلال السنوات القليلة الماضية واتجاه العديد من الدول ومن بينها مصر نحو تحقيق مزيد من اللامركزية فى نظم الادارة المحلية بها ، إلا أنه من الملاحظ أن مصر قد اتجهت الى الأخذ باللامركزية منذ فترة طويلة ، بالإضافة الى حدوث مزيد من التوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة خلال السنوات القليلة الماضية ، وقد أكد الدستور المصرى على أهمية اللامركزية كخيار لادارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل الى درجة نقل السلطة الى المحليات . وأيضاً فإن قانون الادارة المحلية يتصف بالمرونة فى اتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة الى المحليات ، ويتجلى ذلك فى :

- ١- اقتناع القيادة السياسية بأهمية التوجه الى اللامركزية ، ودعم الممارسات الديمقراطية على المستوى المحلى واعطاء المجالس الشعبية المنتخبة دوراً أكبر فى الرقابة والمساءلة (**) ، كذلك تفعيل دور المحليات فى تنفيذ الموازنة والتأكيد على التمكين المالى .
- ٢- اعتراف الدستور والقوانين للوحدات المحلية بالشخصية القانونية وأن لكل منها موازنة مستقلة .
- ٣- اقرار مبدأ نقل السلطة المركزية تدريجياً الى المحليات (دون تحديد نطاق أو الاطار الزمنى للتدرج) .
- ٤- اقرار قيام مجلس الشعب لنقل المزيد من السلطات المركزية الى الوحدات المحلية متمثلة فى المجالس الشعبية والتنفيذية .

(*) مصطفى الجندى ، "الإدارة المحلية واستراتيجيتها ، منشأة دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .
(**) وقد تم سحب هذه السلطة من المجالس الشعبية .

- ٥- كفل الدستور دورا واضحا للمجالس الشعبية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة فى المحليات (إلا أنه لازالت اختصاصات هذه المجالس يغلب عليها الطابع الاستشارى غير الملزم) .
- ٦- منح مزيد من السلطات للمحافظين (سلطة رئيس الجمهورية) .

إلا أنه بمراجعة هذا المفهوم نلاحظ التالى :

- أ - إرجاع كل تصرفات المحافظين الى رئيس مجلس الوزراء
- ب- عدم توفر سلطات كافية لدى المحافظين ، وتدخل الحكومة المركزية فى شئون الإدارة المحلية ، وكذلك عدم توافر الموارد المالية الكافية مما يعطل إنجاز الأعمال والمشروعات .
- ج- تنازع اختصاصات الوزراء والمحافظين وأجهزة الحكم المحلى .
- د- هامشية دور أعضاء المجلس الشعبى واستئثار مجلس الشعب بكل الأدوار الرقابية .
- و- خشية السياسيين والموظفين الحكوميين من تطبيق اللامركزية حيث أنها تؤدى الى فقدان السيطرة على الموارد وتوزيعها .
- هـ- ضعف الكفاءة والخبرة الفنية والمؤسسية على المستوى المحلى .
- ز - التبعية المزدوجة التى تخضع لها مديريات الخدمات (للمحافظ والوزير) مثل مديريات التعليم والصحة... الخ .
- ر- عدم توازن السلطة والمسئولية .
- ى- الخلل فى العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية .

هذا بالإضافة إلى :

- عدم توفر المعلومات والدراسات:

تتطلب لامركزية التخطيط توفر المعلومات الكافية والدراسات العميقة على واقع المحليات للتعرف على المشاكل المحلية، فلا يوجد في مصر برنامج بحثى متكامل منظم تم تطبيقه لتنمية الأقاليم المصرية سواء المأهولة منها أو غير المأهولة ، وحتى السوق المرتبط بدور ووظيفة الحيز المكانى المصرى لم يتم النظر اليه سواء من الناحية الاجتماعية او الاقتصادية أو التنظيمية .

حقيقة هناك بعض الدراسات قد تناولت جوانب من مشكلة الحيز المكانى المصرى ولكن بصورة جزئية غير متكاملة وما تم من دراسات بصورة متكاملة كان وصفاً للحيز الجغرافى وباقى الدراسات الأخرى دراسات حول تنمية منطقة معينة أو البحث عن مشاكل منطقة أخرى وبسبب

النقص في هذه الدراسات أصبح هناك مشكلة حقيقية في توضيح الآلية التي تحدد حياة الفرد على الحيز المكاني المصري ، كما أصبح من الصعب أيضا وضع استراتيجيات تنمية محلية واقليمية تأخذ في اعتبارها امكانيات التوسع على الحيز غير المأهول .

- عدم توفر الخبراء والمتخصصين :

ومن المفروض ان يواكب الاتجاهات الحديثة في المجتمع اتجاهات جديدة ايضا تساعد المخططين والاقتصاديين على المستوى المركزي والمحلى في وضع حلول مساعدة للخروج من المشاكل المتعلقة بهيكل التوزيع السكاني والاقتصادى والاجتماعى السائد في المحليات ، وهذا يتطلب في المرحلة الأولى على الأقل تكوين مجموعة من الخبراء من ذوى الاختصاصات المختلفة لتشخيص الأوضاع المرضية لحالة الاقتصاد الحيزى بما يشمل من محليات وأقاليم مصر الحالية وأثارها المحتملة على التوسع في انشاء اقاليم جديدة .

- الإرث التاريخى ، والنظام القيمى وهيكل القوى السائد في المجتمع :

فالسياسيون يخشون من تهديد مصالحهم ومناصرتهم في النظام الانتخابى البرلمانى والموظفون الحكوميين قد يرون أن اللامركزية تعنى فقدهم السيطرة على الموارد وتوزيعها وايضا القوة التى ترتبط بقرارتهم (سلطات صنع القرار) أيضا تخفيض الفقر يعنى إعادة توزيع الدخل ، الأمر الذي يرى الأغنياء انه يؤدي الى التأثير على مصالحهم ، وبالتالي يصبح تفعيل اللامركزية رهناً بنتائج عملية التفاوض بين جماعات الضغط المختلفة داخل الدولة وهى عملية في حد ذاتها مستهلكة للوقت ومؤلّمة ، ومن النادر أن نجد قدراً معقولاً من اللامركزية في إطار تركيز كبير للقوى.

- مشاكل الأطر الاقتصادية والاجتماعية والقانونية :

الحدود الادارية ، والحيز العمرانى والموارد من أهم محددات تفعيل اللامركزية على المستوى المحلى في مصر، ويؤكد الواقع الراهن عدم فاعلية التقسيم الادارى الحالى في التنمية المحلية نظراً للفتاوت الكبير بين الوحدات المحلية وعدم توافر التكامل الاقتصادى والاجتماعى داخل الوحدة .

و- أهمية اللامركزية المالية فى تنمية المحليات

يقصد باللامركزية المالية أن يتم إعطاء سلطة اتخاذ قرارات الانفاق وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية ، حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتهم المحلية ، وذلك لتحقيق التنمية المحلية من خلال العمل الدائم من أجل تقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلى والتي تتنوع بين الخدمات الضرورية لبقاء المجتمع وسلامته مثل خدمات التعليم والصحة والخدمات الضرورية لأهالي المجتمع من نقل ومياه وكهرباء وغيرها . فمن المؤكد أنه لا يمكن تفعيل اللامركزية إلا بالمرونة المالية ومنح السلطات المالية للمحافظات لتسيير أمور محافظاتهم ، بحيث يتم الربط بين اللامركزية الإدارية والمالية .

ولكى يتحقق ذلك لابد من توفير الموارد اللازمة لتمويل تقديم تلك الخدمات وتنويع تلك الموارد ومصادرها ، كما يكون من اللازم أن تتوافر إدارة مالية ناجحة لضمان تحصيل تلك الموارد وإنفاقها بأسلوب صحيح .

وهناك شروط وأسس لضمان نجاح سياسات التمويل المحلى :

أن يكون وعاء المورد بالكامل فى نطاق الوحدة المحلية ، ويكون متميزاً عن أوعية الضرائب المركزية ، وأن تكون تلك الموارد ذاتية المورد المحلى بمعنى استقلالية الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وربطه وتحصيله مع تمتع المورد بالكفاية والمرونة ، كما وأنه لابد من توفر الإدارة المالية للوحدات المحلية ، ويقصد بالإدارة المالية للمحليات مجموعة الوظائف الإدارية التى تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها ويدخل فى نطاق ذلك :

- التخطيط المالى (فى إطار التوقعات المالية المنتظر تحصيلها وتنفيذ الأعمال اللازمة لوضع مخطط موضع التنفيذ) .

- الرقابة المالية (للتأكد من تحقيق الأهداف والترشيد والإنضباط) .

بالإضافة إلى المتطلبات التنظيمية (تنظيم محاسبى - تحليل مالى - موازنة محلية - بالإضافة إلى التنظيم المعلوماتى) .

ومن مصادر التمويل المحلي :

الضرائب المحلية

مثل : ضريبة المباني والأطيان والمواشي ، وضرائب تفرض على بعض السلع مثل السيارات ووسائل النقل ، والضرائب المباشرة وتشمل ضرائب الملاهي والمراهنات وضريبة المبيعات المحلية والانتاج .

الرسوم المحلية

ما تتقاضاه الوحدة المحلية مقابل منفعة لدافع الرسم ، ومن أهمها : رسوم تراخيص البناء ، رسوم النقل والمواصلات ، رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية ، رسوم دخول المتاحف والمنتزهات العامة، رسوم استخدام الطرق ، والإعلانات .

الإيرادات الاستغلالية

(إيجار- أو ريع للممتلكات العقارية أو ريع من مشروعات اقتصادية). سواء من الجمهور أو المؤسسات الائتمانية المتخصصة بشرط كونها إنتاجية مع وجوب أخذ إذن الحكومة المركزية .

القروض المحلية

وهي بدون مقابل وقد تكون من الحكومة المركزية أو الأفراد والمؤسسات الخاصة ، وقد تأخذ شكل هبات ووصايا ، كذلك من الجهات الأجنبية .

الإعانات

وتعتبر إعانة الحكومة المركزية هي أهم مورد محلي ومن أهدافها :

- تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية ، وضمان التنسيق مع السياسات والأولويات المركزية.
- تأكد الدولة من وجود حد أدنى من الخدمات الأساسية لجميع المواطنين .
- التغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين المحليات .
- تخفيف العبء الضريبي على المواطنين وخاصة في المناطق الفقيرة .

- هذا بالإضافة الى الصناديق المحلية الخاصة والتي يرجع الهدف من إنشائها الى تحقيق قدر من الاستقلال للهيئات المحلية كذلك تنمية الموارد الذاتية وتعميق المشاركة الشعبية في التنمية ، وتوفير السيولة المالية لاستكمال المشروعات الواردة بالخطة . وفي النهاية تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة ، وتنوع الصناديق المحلية الخاصة ما بين الخدمات والتنمية المحلية

والإسكان واستصلاح الأراضى والخدمات الصناعية والنظافة وغيرها ، كما تسمح هذه الصناديق لإفساح المجال أمام المبادرات الفردية .

السؤال : هو كيف توزع الإيرادات المحلية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية ؟

هناك أساليب مختلفة فى هذا الخصوص :

- أن تفرض لصالح الوحدات المحلية نسبة معلاة على بعض الضرائب المركزية ، أو المستقطعة منها ، وتقوم الحكومة المركزية بفرضها وصيبتها ووضعها تحت تصرف الحكومة المحلية.
- أو بأسلوب المشاركة الضريبية : وهى تعنى تقسيم حصيلة الضرائب التى تجبى من الأقليم المحلى مع الحكومة المركزية .
- أو أن تقوم الوحدة المحلية ذاتها بفرض وتحصيل الضرائب المناسبة دون تدخل الحكومة المركزية .

أهم المشاكل والمعوقات الأساسية للامركزية المالية :

أولا : انخفاض الموارد الذاتية المتاحة للمحليات وذلك للأسباب التالية :

- أن هناك قيوداً مفروضة من جانب الحكومة المركزية على السلطات المحلية بشأن إمكانية زيادة مواردها .
- أن نقل اختصاصات بعض الوزارات مثل (التربية والتعليم ، الصحة ، الإسكان ، الشؤون الاجتماعية ، الشباب والرياضة ، التموين ، القوى العاملة ، والطرق) إلى الإدارة المحلية وبالتالي إضافة المصروفات التى تنفقها الإدارة المحلية عليها ، لم يقابله نقل إيرادات هذه الخدمات الى الإدارة المحلية بل تؤول إلى وزاراتها .
- إن الرسوم التى تؤدى مقابل بعض الخدمات تكون فى كثير من الأحيان أقل بكثير من نفقة تقديم هذه الخدمة .
- عدم كفاءة نظام تحصيل الموارد المحلية نتيجة نقص بعض الكوادر المدربة فى شئون الإدارة المالية .

- عدم الدقة في تقدير الإيرادات .

- ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية .

ويتأكد ضعف وانخفاض الإيرادات المحلية عند دراسة موازنات المحافظات المختلفة (*) .

موازنة للسنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٦ - ٢٠٠٨/٢٠٠٧ - ٢٠٠٩/٢٠٠٨ - ٢٠١٠/٢٠٠٩
(إجمالي محافظة الفيوم)

المبالغ بالآلاف جنيه

أولاً: الإيرادات				
٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٧/٢٠٠٦	البيان
١٠,٦٢٥,٠٠٠	١٧,٦٧٥,٠٠٠	١٢,٥٧٥,٠٠٠	١٢,٥٤٥,٠٠٠	الضرائب
١٥,٠٠٠,٠٠٠			٢٨,٠٠٠,٠٠٠	المنح
١٢٩,٧٧٤,٠٠٠	٩٥,٠٤٨,٠٠٠	٩٣,٣٤٦,٠٠٠	٧٥,٢٠٦,٠٠٠	الإيرادات الأخرى
١٥٥,٣٩٩,٠٠٠	١١٢,٧٢٣,٠٠٠	١٠٥,٩٢١,٠٠٠	١١٥,٧٥١,٠٠٠	احتمالي الإيرادات
				المتحصلات من الحيازة :
٧,٨٠٠,٠٠٠	٥,٨٠٠,٠٠٠	٤,٧٠٠,٠٠٠	٣,٥٥٥,٠٠٠	متحصلات الاقتراض ومبيعات الأصول المالية
				مصادر التمويل :
			٩٨,٨٦٦,٠٠٠	الاقتراض وصادر الاوراق المالية بخلاف الأسهم
١٦٣,١٩٩,٠٠٠	١١٨,٥٢٣,٠٠٠	١١٠,٦٢١,٠٠٠	٢١٨,١٧٢,٠٠٠	اجمالي الموارد بدون عجز :
١,١٨٤,٨١١,٠٠٠	١,٠٠٦,٦٩٠,٠٠٠	٨٤٩,٤٩٠,٠٠٠	٧١٨,٩٦٢,٠٠٠	عجز يمول من الخزنة العامة
١,٣٤٨,٠٠٠,٠٠٠	١,١٢٥,٢١٣,٠٠٠	٩٦٠,١١١,٠٠٠	٩٣٧,١٣٤,٠٠٠	الاجمالي
ثانياً: الاستخدمات :				
١,٠٦٣,٢٣٥,٠٠٠	٨٥٣,٨٥٤,٠٠٠	٧٤٢,٦٨٤,٠٠٠	٦٧٢,٠١٤,٠٠٠	الاجور والتعويضات للعاملين
١٨٠,٧٨٣,٠٠٠	١٥٤,٥٨١,٠٠٠	١٢١,٢٨٤,٠٠٠	١١٢,٣٩٩,٠٠٠	شراء السلع والخدمات
٤,٢٢٤,٠٠٠	٨,١٦,٠٠٠	٦,٠٢٣,٠٠٠	٤,٣٦١,٠٠٠	الفوائد
٩,٢٥٢,٠٠٠	٨,١٨٨,٠٠٠	٧,٠٤٧,٠٠٠	١٠,٠٩٢,٠٠٠	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
٢,٣١٦,٠٠٠	١,٣٤٢,٠٠٠	٩٣٣,٠٠٠	١,٤٠٨,٠٠٠	المصروفات الأخرى
٨٠,٤٠٠,٠٠٠	٩٢,٥٣٢,٠٠٠	٧٧,٤٤٠,٠٠٠	١٣٣,٣٠٥,٠٠٠	شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)
١,٣٤٠,٢١٠,٠٠٠	١,١١٩,٤١٣,٠٠٠	٩٥٥,٤١١,٠٠٠	٩٣٣,٥٧٩,٠٠٠	جملة الاستخدمات
				الحيازة من الأصول المالية :
				حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية
				سداد القروض :
٧,٨٠٠,٠٠٠	٥,٨٠٠,٠٠٠	٤,٧٠٠,٠٠٠	٣,٥٥٥,٠٠٠	سداد القروض المحلية والأجنبية
١,٣٤٨,٠١٠,٠٠٠	١,١٢٥,٢١٣,٠٠٠	٩٦٠,١١١,٠٠٠	٩٣٧,١٣٤,٠٠٠	اجمالي الاستخدمات بدون فائض
				فائض يؤول للخزنة العامة
١,٣٨,٠١٠,٠٠٠	١,١٢٥,٢١٣,٠٠٠	٩٦٠,١١١,٠٠٠	٩٣٧,١٣٤,٠٠٠	الاجمالي

المصدر : محافظة الفيوم ، الديوان العام ، إدارة الموازنة .

(*) سناقش هذه النقطة تفصيليا من خلال تحليل نتائج الدراسة الميدانية التي قمنا بها في محافظتى الفيوم وبنى سويف .

موازنة فرع ١- ديوان عام محافظة بنى سويف للسنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٦ - ٢٠٠٨/٢٠٠٧ - ٢٠٠٩/٢٠٠٨ - ٢٠١٠/٢٠٠٩
المبالغ بالآلف جنيه

أولاً: الإيرادات				
البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩
بند (١) الضرائب	١٤٧٩٠	١٣٣١٦	١٩٣٣٠	١٥٧٩٠
باب (٢) المنح	١٣٠٠٠	٠	٠	٠
باب (٣) الإيرادات الأخرى	٥٦٣٦٥	٧٥٥٢٨	٥٧١٥٦	٨٨٢١٠
باب (٤) متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول المالية	١٣٧٦	١٤٦٥	١٤٦٥	١٦٢٤
باب (٥) الإقراض وإصدار الأوراق المالية	١١٠٩٥٢	٠	٠	٠
جملة الإيرادات	١٩٦٤٨٣	٩٠٣٠٩	٧٧٩٥١	١٠٥٦٢٤
باب (١) الضرائب				
مجموعة (٢)				
بند (١) ضرائب دورية على الممتلكات	١١٢١٩	٩٦٠٠	١٥٢٠٠	٩٣٤١
بند (٣) ضرائب ورسوم على السيارات	٢٢٠٠	٢٥٠٠	٢٨٠٠	٥١٢٠
مجموعة (٣)				
بند (٥) الضرائب على الخدمات الخاصة	٢٠	١٦	٣٠	٢٩
بند (٨) الضرائب على استخدام السلع	١٣٥١	١٢٠٠	١٣٠٠	١٣٠٠
باب (٢) المنح	١٣٠٠٠			
باب (٣) الإيرادات الأخرى				
مجموعة (١)				
بند (٣) عائد الإجراءات	١٤٨	١٨٠	١٨٠	٢٠٠
مجموعة (٢)				
بند (١) إيرادات بيع السلع	٤٧٩٧١	٥٠٣٤٨	٤٨٠٦٠	٦٢٤١٠
مجموعة (٥)				
بند (١) جارية	٣٣٠٠	٣٥٠٠	٣٦٠٠	٣٦٠٠
بند (٢) رأسمالية	٤٩٤٦	٢١٥٠٠	٥٣١٦	٢٢٠٠٠
باب (٤) متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول المالية				
مجموعة (١)				
بند (٢) أقساط محصلة من الإقراض	١٣٧٦	١٤٦٥	١٤٦٥	١٦٢٤
باب (٥) الإقراض وإصدار الأوراق المالية	١١٠٩٥٢	٠	٠	٠
جملة الإيرادات	١٩٦٤٨٣	٨٨٨٤٤	٧٦٤٨٦	١٠٤٠٠٠
ثانياً: الاستهلاكات				
باب (١) الأجور والتعويضات للعاملين	٦٨٥٧١	٧٣٩١٢	٨١٤٩٥	١١٧٢٩٩
باب (٢) شراء السلع والخدمات	٧٣٠٨٢	٧٦١٢٠	٧٩٣٨٥	٩١٠٦١
باب (٣) الفوائد	١٢٥٨	١٢٥٣	١٢٥٣	١٢٥٢
باب (٤) الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	٦١١١	٦١١٩	٦١٢٠	٦١٥٥
باب (٥) المصروفات الأخرى	٦٤٧	٧٤٧	٨٢٢	١٢٩٥
باب (٦) شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	١٢٨٨٩٨	٧٥٦٨٠	٩١٦٧٨	٧٤٨٠٠
باب (٨) سداد القروض المحلية والأجنبية	١٣٧٦	١٤٦٥	١٤٦٥	١٦٢٤
جملة الاستهلاكات	٢٧٩٩٤٣	٢٣٥٢٩٦	٢٦٢٢١٨	٢٩٣٤٨٦

المصدر: محافظة بنى سويف، الديوان العام، إدارة الموازنة.

ثانيا : عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي:

على الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، إلا أن الواقع يشير إلي مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب ، حيث يتم تحديدها والإشراف علي تحصيلها مركزيا ، وكذلك يتم تحديد حجم القروض والجهة التي سيتم الإقراض منها، فضلا عن أنه لا يوجد مؤسسة ائتمانية محددة لإقراض الوحدات المحلية، كما تضع القوانين بعض القيود علي الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية.

ثالثا : عدم وجود سلطة للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية:

بالرغم من أن المشرع قد أعطي الحق للوحدات المحلية في إعداد موازنتها إلا أن ذلك لا يعدو كونه دورا شكليا ومحدودا، ويتمثل ذلك في سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون، ثم يعرضونها علي المجالس المحلية التي لا تملك التعديل فيها، ثم يتم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية، ممثلة في وزارتي المالية والتخطيط (التنمية الاقتصادية) ومجلس الوزراء ، تمهيدا لعرضها بعد ذلك علي مجلس الشعب، مما يؤدي إلي تدخل الحكومة المركزية في إجراء تعديلات علي الموازنات المحلية، ويترتب علي ذلك عدم وجود موازنات محلية مستقلة- من الناحية الفعلية، ومن ثم ، فإن فائض هذه الموازنات يعود إلي الخزانة العامة للدولة، وليس إلي الموازنات المحلية في السنة المالية الجديدة ، كما أن الموازنات المحلية لا تشمل كل الاعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها، ويترتب علي ذلك تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلي الوحدات المحلية.

رابعا : عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية:

إذا كانت القيادات المحلية تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية إلا أنها لا تملك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها، فليس من سلطة القيادات المحلية أن تنقل من بند إلي بند آخر بالموازنة ، دون الرجوع إلي وزارتي المالية والتنمية الاقتصادية والتنمية المحلية في مصر.

فالشكل الحالي لإعداد الموازنات المحلية يجعلها صورية فقط لاستيفاء الشكل ، فالمحافظات تجهل تماماً ما سوف يخصص لها من موارد في الموازنة الجديدة ، لذلك فما تقوم بإعداده اقرب ما يكون الى قائمة بالاحتياجات تخضع للتخفيض عدة مرات من قبل وزارتي المالية والتنمية الاقتصادية حتى تصل الى الشكل الذي تخطر به المحافظات ، وعلى جانب الإيرادات في مشروع الموازنة فالمحافظات لا علاقة لها بتخطيط الاحتياجات وفق مواردها ، ومن جانب آخر فإن الموازنات بمديريات الخدمات تدرج في موازنة الوزارات المركزية وهذا هو لب المشكلة في خطة التنمية فالمستفيد من الخدمة وممثلوه الشعبين ليس لهم دور مؤثر في توجيه الاعتمادات المخصصة ، وبالتالي فالفجوة واضحة بين الخطط والاحتياجات المحلية وبين الموازنات المحلية ، خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية كما تبين هو دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات ، ويترتب على الوضع السابق عدم وجود موازنات مستقلة من الناحية الفعلية للوحدات المحلية ومن ثم فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزنة العامة للدولة ، وليس إلى الموازنات المحلية للوفاء باحتياجاتها والنهوض بمرافقها وخدماتها ، ويترتب على هذا تعثر بعض المشروعات لتأخر وصول الاعتمادات الحكومية.

كما يلاحظ عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية ، فإذا كانت القيادات المحلية تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية ، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية مع ضرورة الرجوع الى الحكومة المركزية (وزارتى التنمية الاقتصادية ووزارة المالية) .

وباستعراض تلك المعوقات خلصنا إلى أن هناك قواعد وأساساً لا بد من توافرها حتى نحول الأفكار النظرية فيما يتعلق باللامركزية المالية إلى واقع عملي ملموس ، ومن هذه الأسس :

- على الحكومة أن تدعم الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية والنظر إليها على أنها جزء لا يتجزأ من اللامركزية الشاملة على أن تتم وفقاً لقواعد محددة للانفاق العام ، ودعائم مؤسسية مستقرة .

- أن يتم ذلك تدريجياً لضمان تأهيل الأطراف الفاعلة جيداً حتى تلعب الأدوار المحددة لها في ظل هيكل جديد من المؤسسات والحوافز ، وذلك يضمن الانفاق الأكثر كفاءة والمبنى على الاحتياجات الواضحة .

- ضرورة توفر القدرة المركزية على متابعة وتقييم اللامركزية المالية وذلك بتحديد:
 - * تسلسل الاجراءات .
 - * توفير المساعدات الفنية وخاصة للوحدات الصغرى فى المحاسبة وإدارة الضرائب ، وكذلك فى عمليات تصنيف البيانات وتقييم المشروعات مع إقامة وحدة مالية مركزية للتحليل المالى للمتابعة .
- على النظام المركزى التعرف على الفروق فى قدرة المحليات على تقديم خدمات مالية وكذلك خدمات الاقتراض ، وعلى ضوء هذه الاختلافات تتحدد السلطة المعطاه للوحدات المحلية كذلك تحديد المسؤولية .
- ضرورة تمتع الحكومة المحلية بسلطة فرض الضرائب مما يزيد ثقة الناخبين فى تمثيلهم إذا اعتمد تقديم الخدمات العامة على الموارد الذاتية للوحدة المحلية أكثر من اعتمادهم على الموارد المركزية (الاعتماد على ضرائب الدخل ، والضرائب العقارية، وفوائد الاقراض ٠٠٠ الخ) .
- التزام الحكومة المركزية بالقواعد التى حددتها بمعنى عدم فرض نفقات اضافية غير ممولة أو تخصيص اعتمادات أقل من التكاليف المطلوبة لتنفيذ البرامج أو الغاء ضرائب محلية .
- اعتماد اجراءات مبسطة تساعد الوحدات المحلية على أداء وظائفها المالية بحيث لا تتحمل الحكومة المحلية تكاليف إدارية باهظة أو التزيد فى المتابعة وطلب التقارير وأن تكون كشوف الحسابات مبسطة وتقابل القدرات الادارية والفنية للوحدات المحلية .
- وضع قيود صعبة على الموازنات المحلية وذلك لكى تحقق التوازن المطلوب فى موازاناتها حتى لا تضطر لطلب دعم مالى غير مخطط للوفاء بالاحتياجات (مثل الانفاذ من أزمة مالية - عجز فى المنح) ولذلك تحتاج المحليات لتطوير الاعتماد على الذات .
- مرونة الحكومات المحلية وضرورة أن تتكيف مع المتطلبات المتغيرة ، مع الحفاظ على نظام مالى يتسم بالشفافية .
- توافر الإرادة السياسية المؤمنة باللامركزية المالية سواء من المانحين أو البرلمانين أو السلطات المحلية أو الناخبين .

الجزء الثاني
دراسة ميدانية

الفصل الرابع

دراسة ميدانية عن واقع تطبيق اللامركزية فى مصر

دراسة ميدانية عن واقع تطبيق اللامركزية فى مصر

استعرضنا فى الفصول الثلاثة السابقة المفاهيم المختلفة للتخطيط وتم التركيز على التخطيط بالمشاركة لمنهج جديد يتوافق مع التطورات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن إعادة هيكلة الاقتصاد فى مصر والاتجاه إلى إدارة الاقتصاد بمبادئ السوق الحرة . مما أدى إلى الاهتمام بأن تتم العملية التخطيطية على أساس من المشاركة من جميع شركاء التنمية فى جميع المراحل سواء على مستوى اتخاذ القرار أو المساهمة فى العملية الإنتاجية وبالتالي الإنتفاع بثمار التنمية بشكل عادل .

ولما كان من شروط ذلك أن يسود نوع من الحكم الرشيد كذلك تطبيق مبادئ اللامركزية وخاصة اللامركزية المالية مما تعرضنا له فى الفصل الثانى والثالث . أصبح لزاماً علينا أن نقوم بهذه الدراسة الميدانية فى محافظتى بنى سويف والفيوم حتى نختبر مدى تطبيق مبادئ التخطيط بالمشاركة كذلك مبادئ اللامركزية فعلياً وتقييم مدى نجاح هذه التجارب ، وما هى المعوقات التى تواجه هذا التطبيق حتى يتسنى لنا الخروج ببعض التوصيات المناسبة والمبينة على واقع الحال .

وقد تم ذلك بالفعل من خلال تصميم مجموعة من الأسئلة الحوارية المعمقة مع (*) :

١- العاملين بالأجهزة التنفيذية المحلية :

أ - مسئولى التخطيط

ب- مسئولى المالية

ج- رؤساء المدن

وتركزت هذه الحوارات على مدى تحقيق :

- ❖ مشاركة المجتمع المحلى من خلال ممثليه فى المجالس الشعبية فى اقتراح المشروعات وإعداد الخطط وبالتالي التنمية المحلية .
- ❖ سلبيات المركزية مع إعاقته للتخطيط الجيد .
- ❖ الحاجة إلى تطبيق اللامركزية وضرورتها.

(*) أعد هذه الحوارات أ.د. على سعداوى ، أستاذ الاقتصاد الزراعى ، جامعة الفيوم .

- ❖ الوقوف علي المشاكل و المعوقات التي تواجه المسؤولين في تطبيق اللامركزية.
- ❖ وصول مفهوم اللامركزية إلي المسؤولين والي شركاء التنمية وإدراكهم لأهمية و دور اللامركزية في نجاح التخطيط .
- ❖ ما هي المحددات التي تركتها المركزية تاريخيا ويجب إيجاد حلول لها لتطبيق اللامركزية بشكل جيد.
- ❖ مدى الحاجة إلي تطوير وتفعيل التشريعات والقوانين المحلية لتطبيق اللامركزية.
- ❖ التدريب ودوره في ترسيخ مفهوم اللامركزية لدي كافة أطراف العملية التخطيطية.
- ❖ دور الموارد المحلية في تمويل المشروعات وامكانية توسيع الموارد مستقبلا في ظل اللامركزية .

وقد تم ذلك من خلال أسئلة محددة كالتالي :

١. كيف يتم إعداد خطة مشروعات المحافظة وما هي طبيعة وأسلوب مشاركة ممثلي المجتمع المحلي فيها
٢. ما هو مفهوم اللامركزية لدى مسنولي التخطيط والمالية ورؤساء المدن .
٣. هل يدرك المجتمع المحلي والشعبيين مفهوم اللامركزية .
٤. هل يتفق أطراف العملية التخطيطية في ماهية اللامركزية وضرورة وأهمية المشاركة الشعبية في إعداد الخطط واقتراح المشروعات وإيجاد واقتراح التمويل لها والمشاركة في التنفيذ و المساءلة عن أي تأخير سواء في التمويل أو التنفيذ.
٥. ما هي ضرورة تطبيق اللامركزية و ما مدى الفائدة التي تحققها في مرونة العملية التخطيطية وتنظيم مشاركة المجتمع المحلي في التخطيط.
٦. ما هي سلبيات المركزية وكيفية تجنب رواسبها وإخطارها.
٧. هل تستطيع أجهزة التخطيط المحلية على مستوى الوحدات المحلية وصولا إلي مستوى مسنولي التخطيط بالمحافظة - صياغة الخطط.
٨. هل تسمح التشريعات الحالية بتطبيق اللامركزية أم إن هناك حاجة ماسة وضرورية لتطوير هذه التشريعات وإجراء تعديلات عليها .
٩. ما هي حدود التمويل الذاتي بالمحافظات وأهميته النسبية للتمويلات المركزية.
١٠. ما هي مصادر الموارد المحلية للمحافظات وكيف يمكن تعظيمها و توسيعها مستقبلا.

٢- أعضاء ورؤساء المجالس الشعبية ورؤساء لجان الخطّة والموازنة على مستوى المجالس الشعبية الضرورية وعلى مستوى المراكز ثم على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات المختارة .

واستهدفت الحوارات التأكيد على مدى تحقيق :

- ❖ مشاركة أعضاء المجالس الشعبية على مستوى القرى في إعداد واقتراح المشروعات التي تحتاجها القرى بدائرة الوحدة المحلية.
- ❖ مفهوم اللامركزية خاصة اللامركزية المالية و مدى أهميته وضرورته.
- ❖ مدى مشاركة المجتمع المحلي على مستوى القرى والنجوع و المراكز في اقتراح المشروعات و التخطيط لها وتنفيذها.
- ❖ دور المجالس الشعبية المحلية على مستوى الوحدات و المراكز و المحافظة في تطبيق اللامركزية.
- ❖ التشريعات وقانون الإدارة المحلية الحالية هل تسمح بتطبيق اللامركزية و تضمن مشاركة المجتمعات المحلية أم هناك ضرورة و حاجة إلي تعديلات فيها.
- ❖ الحاجة إلي التدريب واختيار العناصر التي يجب تدريبها على كافة مستويات المجالس الشعبية.
- ❖ المشاركة و الرقابة و دور المجالس الشعبية في تحقيقها و تطبيقها .

وذلك من خلال أسئلة محددة كالتالي :

- ❖ ما هو مفهوم التخطيط بالمشاركة و ماذا يعني بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية.
- ❖ هل يطبق مفهوم التخطيط بالمشاركة على مستوى الوحدات المحلية في تدبير احتياجات المجتمع المحلي من خدمات ومشروعات.
- ❖ هل شارك أعضاء المجالس الشعبية و المحلية على كافة المستويات في إعداد الخطط و اقتراح المشروعات وترتيب أولوياتها و اهتماماتها.
- ❖ ما هو مفهوم اللامركزية خاصة اللامركزية المالية لدي أعضاء المجالس الشعبية المحلية و هل يطبق و يدركون معناه و أهميته ضرورته .

- ❖ ما هي المعوقات و المشاكل التي تواجه أداء أعضاء المجالس الشعبية في عملية التخطيط بالمشاركة و كيف يمكن التغلب عليها .
- ❖ كيف يستطيع أعضاء المجالس الشعبية تحقيق رغبات المجتمع الذي قام باختيارهم و هل يقترحون المشروعات بناء علي رغبات المجتمع المحلي و اقتراحاتهم ام بناء علي آرائهم فقط.
- ❖ هل يعطي مسنولي التخطيط و الجهات التنفيذية الوقت الكافي لأعضاء المجالس الشعبية في تجميع آراء المجتمع المحلي والمشاركة في إبراز المشروعات الخدمية ذات الأولوية و الأهمية .
- ❖ هل التشريعات و القوانين المتعلقة بدور المجالس الشعبية في المشاركة و الرقابة و المساواة بحاجة إلي تعديل و ما هو التعديل المطلوب.
- ❖ هل يحتاج مفهوم اللامركزية و المشاركة الشعبية إعداد دورات تدريبية لترسيخه لدي أعضاء المجالس الشعبية .

وبعض نتائج هذه الحوارات :

- فيما يتعلق بالتخطيط بالمشاركة تبين أن :

١- المشاركة المجتمعية في التخطيط تبين انه يتم إعداد الخطة بناء على اقتراحات الوحدات المحلية على مستوى القرى والتي تم صياغتها من خلال مشاركة المجالس الشعبية المحلية مع مسنولي الوحدات المحلية حيث تحدد المشروعات التي تحتاجها القرية أو الحي ثم يتم تصعيدها إلى المستوى الأعلى وهو المركز ثم المحافظة وأخيراً السعي لدى السلطات المركزية للحصول على التمويل اللازم. والذي يكون أقل كثيراً عن طموحات الخطة التي تم صياغتها ومن هنا تعود المشروعات مرة أخرى أو لا تعود إلى مستوى القرية لاستبعاد الكثير منها نظراً لقصور التمويل والذي يؤدي إلى استبعاد بعض المشروعات ذات الأهمية وبقاء مشروعات أقل أهمية فضلاً عن ذلك فإن هناك بعض الصعوبات التي تواجه العملية التخطيطية على مستوى القرية منها عدم خبرة أعضاء المجالس الشعبية المحلية وسعيهم إلى تحقيق مصالح خاصة والاستئثار بالمشروعات لخدمة المناطق التابعة لأشخاصهم دون بقية العزب والنجوع، كما أن غياب الاختيار الجيد لأعضاء المجالس الشعبية يؤثر في قدرة هؤلاء الأعضاء على المشاركة في العملية التخطيطية.

٢- قد تبين أن المشاركة المجتمعية في التخطيط تقف عند أعضاء المجالس الشعبية المحلية هذا هو مفهوم المشاركة المجتمعية عند مسؤولي التخطيط بالمحافظات على حين يجب أن تشمل المشاركة المجتمعية بقية قطاعات المجتمع المحلي فأعضاء المجالس الشعبية لا يدركون جيداً معنى وقيمة المشاركة لأنهم في كثير من الأحيان يعدون أنفسهم ممثلين للعصبيات في القرية وليس كل أبناء القرية ويحدث ذلك على مستوى المجالس الشعبية للمراكز.

أما فيما يتعلق باللامركزية واللامركزية المالية فقد تبين أن هناك تفاوتاً في الوعي بالمفاهيم والأهمية والمعوقات على المستويات التنظيمية المحلية وأن هناك وعياً جيداً على مستوى المجالس التنفيذية في المحافظة والمدينة والمركز مثل (رؤساء المدن ورؤساء المراكز ورؤساء القرى) وذلك من حيث أنهم يعتبرون أن المركزية هي وسيلة لبقاء سلطة القرار والتنفيذ على المستوى المركزي مما يؤدي إلى مساوئ عديدة :

١. عدم قدرة المجتمعات المحلية على المشاركة في التنمية.
٢. تعثر الكثير من المشروعات وعدم مرونة التنفيذ.
٣. ضعف الاستفادة من الموارد المحلية سواء كانت بشرية أو مادية.
٤. إهدار معايير الكفاءة فيما يتعلق بالعاملين في الإدارات المحلية وهم يمثلون ما لا يقل عن ٦٠% من العاملين في الجهاز الحكومي.
٥. ضعف المبادرات المحلية وقوى المشاركة المجتمعية للمجتمع المدني المحلي.

وكان من الواضح من النقاش الوعي بأن اللامركزية تؤدي إلى نقل السلطة من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي ومشاركة المجتمع المحلي في التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم لكل الأنشطة التنموية وتعني أيضاً نقل الاختصاصات والسلطات إلى المستويات الإدارية والمالية المحلية مما ييسر عملية وضع واتخاذ القرار المناسب في التوقيت المناسب وتنفيذه بالصورة الملائمة (١).

وأن هناك وعياً بأنه على الرغم من أن القانون أتاح للوحدات المحلية التحرك نحو اللامركزية المالية فإن تحليل هيكل الموازنة العامة للدولة يشير إلى وجود درجة عالية من المركزية سواء في دورة إعداد الموازنة أو إدارة تلك الموازنة فالتسلسل الهرمي وحيد الاتجاه من

(١) يمكن الرجوع ذلك إلى المبادرات التي قامت بها وزارة التنمية المحلية مع بعض المنظمات الدولية في رفع قدرات وتوعية القائمين على الحكم المحلي بأهمية اللامركزية والتعريف بها مثل مشروع مبادرة اللامركزية المصرية بين الوزارة و الـ (USAID).

أسفل إلى أعلى في إعداد الموازنة وعدم وجود تغذية مرتدة بين السلطة المركزية في مستوياتها المختلفة وبين الأنظمة المحلية في المراحل المختلفة لإعداد الموازنة يؤدي إلى إضعاف دور المحليات في إعداد الموازنة العامة وإلى التباين في كثير من الأحيان بين الموازنة المعتمدة للوحدات المحلية وما تراه تلك الوحدات من ترتيب للأولويات التنموية إذا ما أتحت لها الفرصة للمفاضلة بين الأولويات التنموية في ظل الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أن خضوع الجانب الأكبر من التدفقات المالية في موازنة الإدارة المحلية لإدارة السلطة المركزية ممثلة في وزارتي المالية والتنمية الاقتصادية كنتيجة للمركزية في إعداد وتنفيذ الموازنة قلص الدور المالي للمحليات إضافة إلى ذلك فإن هيكل الإنفاق المالي الذي يتم من خلال موازنة الإدارة المحلية سواء كان يخضع لإدارة السلطة المركزية أو لإدارة الوحدات المحلية يشير إلى أنه يتركز في بند الأجور وفي نفس الوقت الذي يتم فيه دفع الأجور للعاملين في مديريات الخدمات المختلفة من موازنة الإدارة المحلية فإن السلطة المركزية تتحكم في معظم الإنفاق الجاري والاستثماري في تلك المديريات وأخيراً فإن محدودية الموارد المحلية سواء ما يخص المحليات من الإيرادات العامة أو مواردها الذاتية الحالية يعد عائقاً رئيسياً في الاتجاه نحو التطبيق الفعلي للمركزية المالية .

كما يؤدي إلى الإشراف المزدوج على المؤسسات اللامركزية أي المديريات التابعة للوزارات والتي نقلت اختصاصاتها للمحافظات (وعددها ١٤) حيث تخضع للإشراف المزدوج من جانب الوزير والمحافظ معاً ، مما يتعارض مع أفكار ومبادئ اللامركزية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى مضاعفة الأعباء على الموازنات المحلية . كما أنه يؤدي إلى وجود ولاءين مزدوجين لكبار العاملين في المحافظات (الوزارة الأم والمحافظ).

يؤدي كل ذلك إلى عدم التوازن بين السلطة والمسئولية فهناك لامركزية في المسئولية ، ومركزية في السلطة .. فالمحافظ هو ممثل السلطة التنفيذية بالمحافظة وهو الذي يشرف على تنفيذ السياسات العامة للدولة ومع ذلك ليس لديه أي سلطة في تعيين رؤساء الوحدات المحلية - باستثناء رؤساء القرى - ففي حالة عدم الرضا عن تقديم الخدمات وبالتالي أداء القيادات المحلية

فلا يملك المحافظ سلطة تعيين آخرين لأداء هذه المهمات . كذلك ليس لديه سلطة فى تعيين وكلاء الوزارة فى محافظته وليس له دور أو سلطات حقيقية بالنسبة للهيئات العامة (الهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، الثروة السمكية السياحية ، مشروعات التعمير والتنمية الزراعية ، شركات الكهرباء ، ومياه الشرب) مما تؤدى الى عدم التنسيق بين المشروعات التى تقوم بها تلك الهيئات. أى أن اللامركزية بهذا العرض تعتبر شكلية حيث لا يملك المحافظون الأدوات التى تمكنهم من تحقيق ما يرونه ضرورياً لأداء المسئولية المحلية .

خاتمة وتوصيات

أولاً : دعائم تطبيق اللامركزية

اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتعميق الديمقراطية وتفعيل مشاركة المواطنين في ادارة شئونهم ومرافقهم المحلية مما يؤدي الى زيادة القدرة على حل المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية ويؤدي أيضا الى توسيع وتعميق مشاركة المجتمعات المحلية في عملية صنع القرارات الذي يؤدي بدوره الى وضع الأولويات المتعلقة باحتياجات المستفيدين في الاعتبار .

وفي اطار اعمال مبادئ اللامركزية فعليا من جميع جوانبها الادارية والمالية فلا بد من تحقيق بعض الشروط اللازمة لذلك .

من هذه الشروط :

- الإطار الدستوري والتشريعي

وفي هذا نجدا أن الدستور المصري أكد على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وفتح من خلال النصوص مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل الى درجة نقل السلطة الى المحليات تدريجياً ، كما اقر الدستور تمتع الوحدات الادارية بالشخصية الاعتبارية (*) (المحافظات والمدن والقرى) مع الحق في حالة الضرورة الى إنشاء وحدات محلية اخرى (كالمراكز والاحياء) .

كما يكفل الدستور دوراً واضحاً للمجالس الشعبية في اعداد وتنفيذ خطة التنمية والرقابة على أوجه النشاط المختلفة في المحليات ، كما تم منح مزيد من السلطات للمحافظين في ادارة شئون المحافظة بإعطاء المحافظ سلطة رئيس جمهورية داخل محافظته (**).

إلا أن الواقع الفعلي والعملى يشير الى انه :

- لم يتحدد معنى ونطاق والاطار الزمني لهذه التوجهات في نقل السلطات بل أن الملاحظ هو تعنت السلطة المركزية في التنازل عن بعض اختصاصاتها الى المستويات المحلية .

(*) دستور عام ١٩٧١
(**) القرار الجمهوري ١٩٩٧

- كما أن التطبيق العملي يشير إلى أن اختصاصات المجالس الشعبية في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة في المحليات لا تعدد كونها استشارية غير ملزمة وعلى الجانب الآخر فإن اختصاصات الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية لها الطابع الالزامي كل ذلك أدى الى ان تقوم وزارة التنمية المحلية بتبني مبادرات للتحويل الفعلي والعملي نحو اللامركزية ووضع استراتيجيات لهذا التحول لتفعيل المؤسسات المحلية الحالية سواء التنفيذية أو الشعبية على اساس من الحفاظ على وحدة أراضي الدولة المصرية . واتباع منهج التدرج في التطبيق ، مما يمكن من وضع صياغة ورؤية تخطيطية تتعلق بتصنيف المحافظات حسب القدرة على التوجه الى اللامركزية وذلك من خلال ما تملكه من إمكانات مستخدمة أو قابلة للاستخدام .

محددات تطبيق اللامركزية :

• مدى ملائمة الاطار المكانى لتطبيق اللامركزية

والمقصود بذلك هو تحديد مدى صلاحية التقسيم الادارى الحالى لتحقيق اللامركزية في المحافظات المصرية ، وينعكس ذلك في ما تملكه كل محافظة من موارد حقيقية تساعد على تحقيق قدر من الموارد المالية مما يمكنها من الاستقلال المالي ، كما يحدد العلاقة بين المساحة وحجم السكان مما يوضح الخلل في التوزيع السكاني ، كذلك التفاوت في قوة العمل للتعرف على الإمكانيات الانتاجية والأنشطة الاقتصادية للسكان في كل محافظة .

وفى دراسة سابقة (*) اتضح أن خريطة التقسيم الادارى يفتقد القدرة على القيام بوظيفته التنموية ومن ثم قدرته على تدبير موارد ذاتية تمكنه من تحقيق اللامركزية وذلك أما لصغر مساحة الكثير من المحافظات وقصور الطاقة الاستيعابية لها أو استفادها أو للمساحة الشاسعة لبعض المحافظات مع ندرة عدد السكان وبالتالي قلة الأنشطة التي يمكن الانتقال إليها في محافظات أخرى .

وعلى ذلك نصل الى ضرورة تقسيم ادارى جديد يحقق الشروط اللازمة لتطبيق اللامركزية مثل:

- وجود قدر من الموارد الطبيعية والبشرية كأساس للتنمية ، وبالتالي تحقيق مستوى مناسب من الإيرادات يؤدي الى الاستقلال المالي .
- قدر من البنية التحتية (اقتصادياً واجتماعياً) .

(*) الحسابات القومية - مرجع سابق

- مدى ملاءمة الاطار المالى اللامركزية

والذي يعكس الأداء الإقتصادي للمحافظات المصرية لبيان قدرتها على توليد الدخل المحلى والنهوض بدخل الفرد مما يدعم من اللامركزية المالية وذلك من خلال التعرف على :-

- نسبة الانفاق المحلى / الى / الناتج المحلى لكل محافظة .
- نسبة الإيرادات السيادية الى جملة الإيرادات المحلية .
- حصة التحويلات المالية المركزية الى جملة الإيرادات المحلية .
- وضع الصناديق الخاصة ... الخ

- مدى ملاءمة بعض الاعتبارات الاجتماعية والسياسية مثل :-

- التفاوت الاجتماعي
- ديمقراطية الحكم المحلى
- حرية الانتخابات في تشكيل المجالس الشعبية.
- مدى اقبال أو عزوف المواطنين عن المشاركة السياسية .

نخلص من ذلك الى انه لا بد من عمل مواءمات بين الثلاثة دعائم السابقة حتى نستطيع تقرير قدرة المحافظات على التوجه نحو اللامركزية وتحديد التوقيت المناسب لها () .

ثانياً : التوصيات

مما سبق نجد أنه لا بد من وضع تصور كامل وشامل لجميع الجوانب الاستراتيجية والتنظيمية وبناء القدرات وتقسيم الأدوار، وتحقيق الشفافية والمساءلة، حتى يتم تفعيل المشاركة المجتمعية الحقيقية .

فاللامركزية ليست مجرد نقل للمسئوليات دون سلطات ، وليست سلطات دون تمكين مالى ودون تهيئة البيئة المناسبة التى تشجع المواطنين على المشاركة والاختيار الذى يؤدي الى خلق مجالس شعبية حقيقية تعبر عن رغبات المجتمع المحلى الحقيقية مع تقدير للمشكلات والأولويات التى تقابل الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية مع نبذ الارتكان على الاهواء الشخصية والنزعات العصبية والقبلية التى تسود في كثير من المجتمعات المحلية .

(* بحساب هذه المؤشرات او الدعائم اتضح ان هناك محافظات مؤهلة بدرجة كبيرة لتطبيق اللامركزية .. منها : السويس ، جنوب سيناء ، الاسماعلية ، الجيزة ، القاهرة ، البحر الأحمر ، اما باقي المحافظات فهي مؤهلة بدرجة متوسط .

ومجموع التوصيات التي أحب أن أختتم بها موضوع هذه الدراسة لن يخرج عن التوصيات التي جاءت في دراسات سابقة على هذه الدراسة والتي أرى ان نقسمها الى مجاميع (°) :

أولاً : توصيات لها صفة العمومية مثل :

- ١- التزام الدولة بدعم التوجه نحو اللامركزية وذلك من خلال التأكيد على المشاركة المجتمعية في جميع مراحل التخطيط حتى تتحول الخطط الى مشاريع وبرامج من خلال وضع استراتيجية واضحة للتنمية تقضي على التفاوتات الإقليمية وتساعد على إزالة مواطن الخلل في سوء توزيع الموارد والخدمات مركزياً ومحلياً مع إعادة هيكلة البنية التنظيمية والادارية وبناء القدرات وتقسيم الأدوار بين الفاعلين الأساسيين في المجتمع .
- ٢- الاهتمام بالتنمية البشرية للانسان المصرى من جميع الجوانب العلمية والثقافية والقيمية ، ليتسلح بالقدرات اللازمة لضمان مشاركته الفعالة في التطوير المحلي .

ثانياً : في مجال التمويل المحلي :

- ١- العمل على التوازن بين اللامركزية المالية والادارية والسياسية - مع تفعيل الأدوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية .
- ٢- توفير البنية القانونية والتشريعية والمؤسسية التي تساعد على نجاح اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية علي وجه الخصوص . وقد يساعد على ذلك الإسراع في إصدار القانون الجديد للإدارة المحلية.
- ٣- تمكين الوحدات المحلية من فرض بعض الرسوم والضرائب والإعفاء منها إذا لزم الأمر . مع تخصيص نسب متزايدة من الضرائب المركزية للمحليات مما يستلزم رفع كفاءة الأجهزة المالية المحلية وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين بها .
- ٤- دعم جهود الوحدات المحلية في البحث عن المصادر المتجددة الذاتية ، وترشيد استخدام الموارد المحلية الحالية .
- ٥- تقليل الاعتماد على الإعانة المركزية.
- ٦- دعم دور المحليات في اعداد الموازنات والهيكل المالية المحلية الأخرى ومتابعتها .
- ٧- إعادة تنظيم جميع الصناديق الخاصة والحسابات المستقلة وتطوير لوائحها المالية بما يضمن استخدامها في مجالات التنمية المحلية .

(°) الحسابات القومية - مرجع سابق - أعمال مؤتمر المركزية في مصر - الفرص والتحديات ودراسات اخرى .

- ٨- منح الوحدات المحلية حرية اكبر في عقد قروض خاصة بها لتنفيذ مشروعاتها الاستثمارية وذلك في اطار الخطة العامة للدولة والموازنة .
- ٩- تأكيد مبدأ صلاحية الوحدات المحلية في تحديد رسوم وأسعار الخدمات العامة التي تقدمها الوحدات المحلية بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية .

ثالثاً : تعديلات تشريعية واجبة :

- لا بد من تشريع يتيح الحصول على كافة الموارد ذات الطابع المحلي ، بمعنى أن يخصص للوحدات المحلية حصيلة كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي والتي تؤول حصيلتها حالياً الى الحكومة المركزية .
- العمل على أن تحصل الوحدات المحلية على إيرادات مديريات الخدمات التي آلت الى الإدارة المحلية مثل التربية والتعليم والصحة والشئون الاجتماعية .
- النواحي الادارية الواجب تضمناها في قانون الادارة المحلية .
- ضرورة العمل على استقلال قيادات الإدارة المحلية (محافظ ، رؤساء المدن والأحياء) عن السلطة المركزية في اتخاذ القرار بما يتناسب مع واقع المجتمع المحلي (٥) .
- تفعيل دور الرقابة الشعبية بإعادة حق الاستجواب لأعضاء المجلس الشعبي المحلي ، كما لا بد من وجود رقابة حقيقية لهذه المجالس على الأجهزة التنفيذية بالمحافظات .
- إعطاء سلطات أوسع للمحافظين في المجالين :المالي والإداري .
- منح المحافظين سلطات وزيرى المالية والتنمية الاقتصادية في الموازنين الجارية والاستثمارية.

(٥) هناك اقتراح بأن يشغل منصب المحافظ بالانتخاب ويتم التصعيد من المجلس الشعبي المحلي وأبناء الوحدات المحلية .

المراجع

- ١- أعمال مؤتمر المركزية في مصر - الفرص والتحديات ودراسات أخرى .
- ٢- القرار الجمهوري ١٩٩٧
- ٣- دستور عام ١٩٧١
- ٤- سعد حافظ ، مقدمة في التخطيط "الجزء الأول" ، مذكرة داخلية رقم ٦٥ ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة .
- ٥- مجلة الحكم الحضري التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للإستيطان الحضري (Un Habitat) .
- ٦- مشروع مبادرة اللامركزية المصرية بين وزارة التنمية المحلية والـ (USAID) .
- ٧- مصر ، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، معهد التخطيط القومي ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
- ٨- مصطفى الجندي ، الإدارة المحلية واستراتيجيتها - ، منشأة دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .
- ٩- معهد التخطيط القومي ، "الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية" ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٨٨) ، يونية ٢٠٠٦ .