

الباب الرابع: الإطار التطبيقي. التجربة المصرية لإدارة التنمية العمرانية

- ١-٤ تقييم أسلوب إدارة التنمية بجمهورية مصر العربية
١-١-٤ نطاق تطبيق اللامركزية في مصر
١-١-٤-١ معوقات تنفيذ اللامركزية
٢-١-٤ مؤشرات المركزية في مصر
٣-١-٤ أسلوب الإدارة الحالي في جمهورية مصر العربية
٤-١-٤ الهيكل الإداري بجمهورية مصر العربية
٥-١-٤ مؤشرات اللامركزية في الإدارة من خلال تعدد مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بها
٦-١-٤ مؤشرات لا مركزية الإدارة من خلال حجم الصلاحيات الموكلة للمحليات
١-٦-٤ صلاحية اتخاذ القرار
٢-٦-٤ مؤشرات اللامركزية المالية والاستفادة المباشرة للمحليات من مواردها
٧-١-٤ معوقات تحقيق اللامركزية الإدارية في مصر
٨-١-٤ الخلاصة

- ٢-٤ إدارة التنمية العمرانية في المدن الجديدة المصرية
١-٢-٤ المدن الجديدة في مصر
١-١-٢-٤ نشأة المدن الجديدة في مصر
٢-٢-٤ خصائص التنمية العمرانية للمدن الجديدة المصرية
٣-٢-٤ أنواع الإدارة العمرانية في المدن الجديدة
٤-٢-٤ المشاكل التي تواجه تنمية المدن الجديدة المصرية
٥-٢-٤ أسباب القصور في الإدارة العمرانية للمدن الجديدة المصرية
٦-٢-٤ الخلاصة

- ٣-٤ أمثلة علي إدارة بعض المدن الجديدة في مصر
١-٣-٤ أسباب اختيار عينة الدراسة
٢-٣-٤ مدينة بدر
١-٢-٣-٤ موقع المدينة
٢-٢-٣-٤ المخطط العام للمدينة
٣-٢-٣-٤ النشاط السكني
٤-٢-٣-٤ النشاط الاقتصادي

٥-٢-٣-٤ النشاط الخدمي
٦-٢-٣-٤ الإطار المؤسسي
٧-٢-٣-٤ المشاركة الشعبية
٨-٢-٣-٤ التخطيط
٩-٢-٣-٤ الإدارة

٣-٣-٤ مدينة الرحاب
١-٣-٣-٤ موقع المدينة
٢-٣-٣-٤ المخطط العام للمدينة
٣-٣-٣-٤ النشاط السكاني
٤-٣-٣-٤ النشاط الخدمي
٥-٣-٣-٤ الإطار المؤسسي
٦-٣-٣-٤ المشاركة الشعبية
٧-٣-٣-٤ التخطيط
٨-٣-٣-٤ الإدارة

٤-٣-٤ تطبيق مسطرة القياس علي التجارب المصرية
٥-٣-٤ تقييم أسلوب إدارة التنمية العمرانية في مدينتي الرحاب وبدر
٦-٣-٤ مقارنة النماذج العالمية والمصرية في أسلوب إدارة التنمية
العمرانية للمدن والمجتمعات العمرانية الجديدة
٧-٣-٤ الخلاصة

٤-٤ النتائج والتوصيات

١-٤-٤ نتائج الدراسة
٢-٤-٤ التوصيات

مقدمة:

يتناول الباب الرابع والأخير تطبيق مسطرة القياس التي تم استنتاجها في الباب الثالث (الجزء التحليلي) علي بعض الأمثلة لتنمية المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة المصرية، ثم تقييم أسلوب إدارة التنمية العمرانية لتلك الأمثلة من خلال المنحني المثالي الذي تم استنتاجه لمعرفة إلي أي مدي تقترب التجربة المصرية لتنمية المدن الجديدة من فكر الإدارة العمرانية الصحيحة.

ولذلك كان من الضروري أولاً دراسة وتقييم أسلوب الإدارة الحالي في جمهورية مصر العربية.

٤-١ تقييم أسلوب إدارة التنمية بجمهورية مصر العربية

يقوم هذا الفصل بدراسة وتقييم أسلوب الإدارة الحالي في جمهورية مصر من خلال مؤشرات اللامركزية وعرض العقبات التي تواجه تطبيق لامركزية الإدارة والخطة المقترحة لتدعيم اللامركزية في مصر، علي أن يتم ذلك من خلال ما يلي:

- دراسة نطاق تطبيق اللامركزية في مصر.
- تحليل الانعكاسات العمرانية المعوقة للتنمية العمرانية في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر.
- دراسة الهيكل الإداري والتنظيمي بمصر ومستوياته ودوره في عملية اتخاذ القرار والمهام والمسئوليات بكل مستوي.
- دراسة مؤشرات اللامركزية الإدارية من خلال دراسة تعدد مستويات الإدارة وقياس قدرة المحليات علي اتخاذ القرار واللامركزية المالية وحجم المشاركة الشعبية.
- نوعية الإدارة العمرانية المتبعة في المدن المصرية (إدارة مركزية أم لامركزية).
- عرض الإجراءات المتخذة في مجال تحقيق لامركزية الإدارة.

٤-١-١ نطاق تطبيق اللامركزية في مصر

يتضح أن اللامركزية لا تطبق حالياً في مجالات التخطيط وصنع القرارات أو في إيجاد مصادر تمويل غير حكومية. حيث تشير البيانات أن تطبيق اللامركزية منخفض نسبياً في قطاع العمران وأن الجهود التي تبذل حالياً لتطبيق اللامركزية أقل مما يجب.^١

^١ معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لمصر، تنمية المشاركة المحلية، ٢٠٠٣

ويوضح جدول (٤-١) نطاق تطبيق اللامركزية في مصر حسب تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤.

	تطبيق دائماً	تطبيق أحياناً	تطبيق نادراً
الإشراف ومتابعة التنفيذ	٪٧	٪٣٠	٪٦٣
التقييم ومتابعة كفاءة الأداء	٪١٥	٪٢٢	٪٥٣
إدارة الأزمات	٪١٥	٪٣٥	٪٥٠
التسيق والتعاون بين القطاعات	٪١٦	٪٤٣	٪٤٢
تحديد معايير حوافز وجزاء العاملين	٪٢٩	٪٣٥	٪٣٦
صنع القرار	٪٢٤	٪٥٠	٪٢٦
التخطيط	٪٢٨	٪٤٦	٪٢٦
إيجاد مصادر غير حكومية للتمويل	٪٤٩	٪٣٥	٪١٦

جدول (٤-١) نطاق تطبيق اللامركزية (تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤)

٤-١-١-١ معوقات تنفيذ اللامركزية

إن الفشل في تدريب وإعداد الموظفين الإداريين هو العقبة الأساسية أمام تنفيذ اللامركزية، يليها القيم الثقافية السائدة التي تتمثل في الإحجام عن تغير ما يمارس عادة، وعدم القدرة علي التصريح كتابة بتوليد موارد مالية إضافية وعدم وضع اللامركزية علي رأس الاجندة السياسية وأخيراً أن الرأي العام ليس مهياً لقبول فكرة اللامركزية. ويوضح جدول (٤-٢) القيود التي تعوق تحقيق اللامركزية في مصر.

	غير موافق	موافق لحد ما	موافق
عدم كفاية تدريب العاملين	٪٨	٪٢٥	٪٦٨
الأحجام عن تغيير ما يمارس منذ مدة طويلة	٪١٠	٪٢٦	٪٦٤
عدم كفاية ما يسمح به للوحدات المحلية لخلق مصادر تمويل	٪١٢	٪٢٩	٪٥٩
عدم كفاية المخصصات المالية للوحدات المحلية	٪١٢	٪٢٨	٪٥٩
اللامركزية لا تقع بعد على قمة الأجندة السياسية	٪١٠	٪٣٥	٪٥٥
عدم كفاية عدد الكوادر التي ثبت قدرتها على القيادة المحلية	٪٢٦	٪٢٨	٪٤٦
الرأي العام غير مهياً بعد لقبول اللامركزية	٪٢٦	٪٢٢	٪٤٢

جدول (٤-٢) القيود التي تعوق تحقيق اللامركزية (مجلس الشورى ٢٠٠٤ ملخص خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية).

ويوضح جدول (٤-٣) نتائج استطلاع رأي حول مدي تأييد تطبيق اللامركزية في مصر.

نسبة القطاعات						الإيجابيات
الصحة	الري	التعليم	الإسكان	الإداري	الإجمالي	
٩٥.٢	٩١.٦		٩٥.٧	٩٧.٤	٩٥.١	الإسراع بأداء العمل وتبسيط وتيسير الإجراءات
	٧٦.٢	٩٤.٧	٨٩.٢	٩٤.٨	٨٩.٥	السماح للحكومة بان تركز علي معالجة القضايا القومية الأساسية وعلس وضع السياسات العامة
٨٤.١	٧٩	٩٠.١	٨٥.٦	٨٦.٩	٨٥.٢	تشجيع الجهود الفردية والمنظمات غير الحكومية علي المشاركة في التممية المحلية
٨٤.٨	٦٦.٤	٩٠.٧	٨٤.٢	٩٢.٨	٨٤.٠	تخفيف الأعباء الإدارية والمالية عن الحكوم
٦٧.٦	٦٣.٦	٧٨.١	٨٩.٢		٧٧.٣	تمكين الوحدات المحلية من تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلي
٦٤.٨	٧٢	٨٣.٤	٦٤.٧	٨٩.٥	٧٥.٢	ترسيخ الممارسة الديمقراطية وتفعيل مشاركة الأفراد في الإدارة المحلية
٦٧.٦	٣٨.٥	٦٧.٥	٧٧.٧	٧٩.١	٦٦.٢	تحقيق الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية
٥٠.٤	٤٥.٥	٥٤.٣	٥١.٨	٦٩.٣	٥٤.٤	تمكين المجالس المحلية من تحمل مسئولية التخطيط وصنع القرارات
٤٧.٦	٣١.٥	٤٥	٧٧.٧	٥٦.٥	٥٢.١	مساعدة الوحدات المحلية في الاحتفاظ بحصة أكبر من الإيرادات المالية المحلية
٤٧.٦	٤١.٣	٤٧.٧	٤٠.٣	٥١	٤٥.٧	تنفيذ حق المجالس المحلية في مسائلة ممثلي السلطة التنفيذية المحلية
						السلبيات
٧٨.٦	٧٠.٦	٧٤.٨	٧٩.١	٧٨.٤	٧٦.٣	لا تتمشي مع هو معناد عليه من مدة طويلة
٣١.٧	٤٢	٤٣	٣٥.٣	٣٠.١	٣٦.٤	تؤدي إلي التقنيت الإداري وتداخل الاختصاصات وتكرارا الإجراءات

جدول (٤-٣) نتائج استطلاع رأي حول مدي تأييد تطبيق اللامركزية (مجلس الشورى ٢٠٠٤)

ويتضح من الجدول أنه في قطاع العمران أعطيت الفرصة للمحليات نوعا ما في الاستقلال المالي والاستفادة من مصادرها كذلك تمكينها من تقديم بعض الخدمات العامة، والتي أثبتت جودتها الفائقة نظرا لأنها تمثل عرضا حقيقيا لمطالب الجمهور باعتبار المحليات أقرب وأقدر لفهم احتياجات أبنائها.

٤-١-٢ مؤشرات المركزية في مصر

يتضح من مؤشرات المركزية علي أن وحدات الإدارة المحلية لها سلطة محدودة للغاية وان لم تكن منعدمة علي المسائل المتصلة علي نحو مباشر بالمجتمعات المحلية. وهناك أيضا العديد من المؤشرات غير الكمية عن المركزية، والتي تبين أن الحكومة المركزية تجمع بين مهام التخطيط وإعداد الموازنة والتمويل وتخصيص الموارد ووضع اللوائح والمراقبة والتقويم وتوصيل الخدمات فمثلا:

١. علي الصعيد السياسي: الغي القانون ١٩٨٨/١٤٥ الذي يعطي حق للمجالس الشعبية المنتخبة في مساءلة التنفيذيين الحكوميين، وأصبح من حقها فقط توجيه الأسئلة للمحافظ حول موضوعات محدودة أو إبلاغه بالمسائل العاجلة. وعلي مستوي القرية أصبح اختيار العمدة بالتعيين بعد أن كان بالانتخاب.
٢. علي الصعيد الإداري: ليس للمحافظين الذين يعينهم رئيس الجمهورية، حق استخدام المميزات التي يوفرها لهم القانون بحكم منصبهم من حيث المبدأ. وان أنشطتهم يتم التخطيط لها مركزيا. وعلي الرغم من أن القانون حدد مهام المجلس الأعلى للإدارة المحلية غير أنها لا تنفذ. ويرأس المديرية علي مستوي المحافظة وكيل للوزارة يعينه وزير التنمية المحلية، وهو لا يستطيع اتخاذ أي إجراء بدون الرجوع لرأي الوزير. وفي قطاع التنمية العمرانية برغم أن القانون ١٩٨٢ /٣ يعهد إلي الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعداد الخطط الرئيسية ويكلف وحدات الإدارة المحلية بإعداد الخطط المفصلة وتنفيذها، فان هذه الهيئة تتولي كافة المهام، بمساعدة عدد من الاستشاريين ويتم التعامل مركزيا.
٣. علي الصعيد المالي: يوجد قدر كبير من عدم المرونة في توزيع الموارد علي البنود المختلفة للموازنة العامة. فمثلا في التنمية العمرانية لا تستطيع المحافظة نقل اعتمادات كانت مخصصة لمشروع استثماري معين إلي مشروع آخر، مثل نقل

^١ الحزب الوطني الديمقراطي، "الإدارة المحلية واللامركزية في مصر... الحاضر والمستقبل، ورقة نقاش للاجتماع الثاني للمجلس الأعلى، ديسمبر ٢٠٠٣

اعتمادات مشروع مستشفى إلي مدرسة نظرا لكونهما يخضعان لموازنتي استثماريتين تابعتين لوزارتين مختلفتين، وفي الوقت نفسه لا يمكن لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات من محافظة إلي أخرى دون الرجوع للمحافظ.^١

وتشير التقديرات إلي أن ما يقرب من نصف مساحة الأراضي الزراعية في مصر سيضيع في الفترة من عام ١٩٨٠ إلي عام ٢٠٢٥ وستقام عليها مباني غير مرخصة في ظل غياب التخطيط أو عدم القدرة علي تطبيق القوانين الحالية التي تحكم التوسع السكاني، فظهرت مشكلات أن أصبحت الحكومة مقاولا ومستثمرا بدلا من أن تكون مخططا. في حين كان من المفترض أن تركز الحكومة علي التخطيط العام والتشريع العام وان تعود إلي قوانين الطلب والعرض في ظل اقتصاد السوق.^٢

٤-١-٣ أسلوب الإدارة الحالي في جمهورية مصر العربية

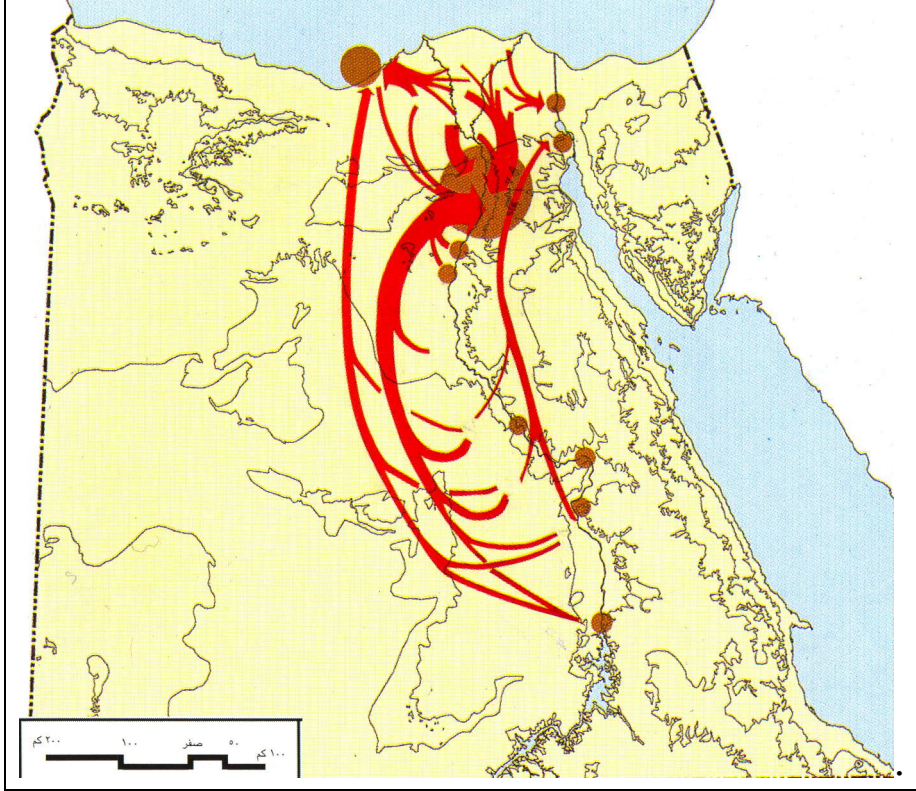
يؤدي الأسلوب الحالي للإدارة بمصر إلي انعكاسات سلبية على التنمية العمرانية من أهمها:

أولا: التركيز علي تنمية المدن الكبرى.

حيث دعم الخدمات المعيشية والإدارية للمدن الكبرى والعاصمة مما يشجع على الهجرة ليس فقط من الريف إلى المدن ولكن من باقي التجمعات العمرانية الأقل حظا إلى تلك المدن الأكثر حظا لتوفر الخدمات وفرص العمل والاستثمار مما يؤثر بالسلب علي المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة. ويوضح شكل (٤-١) تيارات الهجرة الداخلية إلي المدن الكبرى في جمهورية مصر العربية.

^١ Weisener, Eduardo "An Approach paper to Decentralization in Egypt- UNDP Evaluation office, Newyork. -2003

^٢ أحمد صقر عاشور- إصلاح أداء التنمية في مصر- تقرير لم ينشر- معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ٢٠٠٣



شكل (٤-١) تيارات الهجرة الداخلية إلي المدن الكبرى^١

ويحدث ذلك فجوة اجتماعية واقتصادية بين سكان المدن الكبرى وباقي سكان الجمهورية وعدم توازن بين فئات المجتمع الواحد داخل العاصمة نفسها. ويوضح جدول (٤-٤) التطور العددي لسكان لبعض مدن مصر من سنة ١٩٥٠ إلي العدد المتوقع سنة ٢٠١٧.

٢٠١٧		٢٠٠٠		١٩٧٠		١٩٥٠		
%	ألف	%	ألف	%	ألف	%	ألف	
١٣.٧	١١٥٣١	١٣.٩	٩٤٦٢	١٥.١	٥٣٣٣	١١	٢٤١٠	القاهرة
٥.١	٤٣٣٠	٥.٢	٣٥٠٦	٥.٦	١٩٨٧	٤.٨	١٠٣٨	الإسكندرية
١.٥	١٢.٤	١.٤	٩٣٧	٠.٧	٢٣٨	٠.٢	٣٨	شبرا الخيمة

جدول (٤-٤) التطور العددي لسكان بعض مدن مصر ونسبهم المئوية^٢

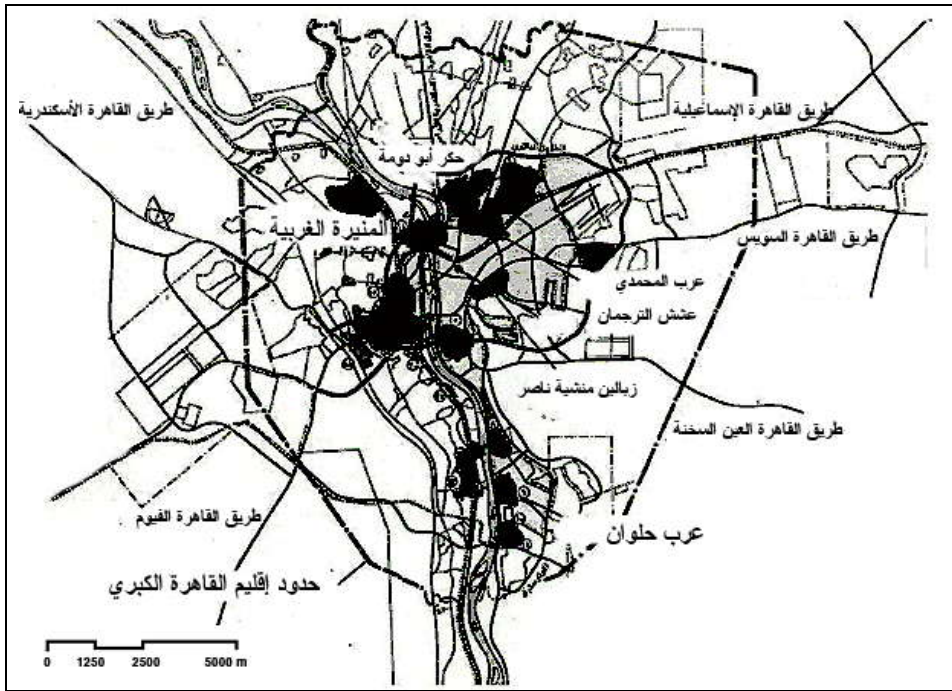
^١ وزارة الإسكان الهيئة العامة للتخطيط العمراني، خريطة التنمية والتعمير بجمهورية مصر ٢٠١٧، التقرير العام يونيو ١٩٩٨

^٢ الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، تعداد سنة ١٩٩٦، التقرير النهائي لجمهورية مصر، ١٩٩٦

يتضح من الجدول التطور العددي ليس لسكان القاهرة فقط ولكن لسكان شبرا الخيمة وما حولها من قرى لمحافظة القليوبية وقرى الجيزة القريبة من القاهرة مما يوضح التعدي صارخ على الأراضي الزراعية بمنطقة الدلتا.

ثانيا الامتداد العمراني العشوائي على أطراف القاهرة الكبرى والمناطق المحيطة

لذلك الامتداد العديد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية من أهمها: إقامة العديد من المناطق العشوائية حول القاهرة الكبرى مثل عزبة الهجانة وعين شمس بالمنطقة الشرقية والشمالية- منشية ناصر- ومنطقة الزباين بالمنطقة الجنوبية الوسطي- منطقة دار السلام بالجنوب - منطقة العمرانية وفيصل بالغرب. ويوضح شكل (٤-٢) المناطق العشوائية حول القاهرة الكبرى.



شكل (٤-٢) المناطق العشوائية حول القاهرة الكبرى.

والجدول التالي يوضح مقارنة بين النسب المئوية لسكان العشوائيات بمدن مصر ومدن بعض الدول الأخرى.

الدولة	% سكان العشوائيات	ملحوظات
تركيا	٥٠% - ٧٠%	بالمدن الكبرى فقط
سوريا	١٤%	-
مصر	٣٤%	بالمدن المتوسطة
	٥٨%	من سكان القاهرة الكبرى وتمثل المناطق العشوائية ٥٠% من مساحة النطاق العمراني للقاهرة الكبرى
الجزائر	٣٠%	-
المغرب	٣٠%	-

جدول (٤-٥) نسبة سكان العشوائيات إلى إجمالي سكان الحضر.^١

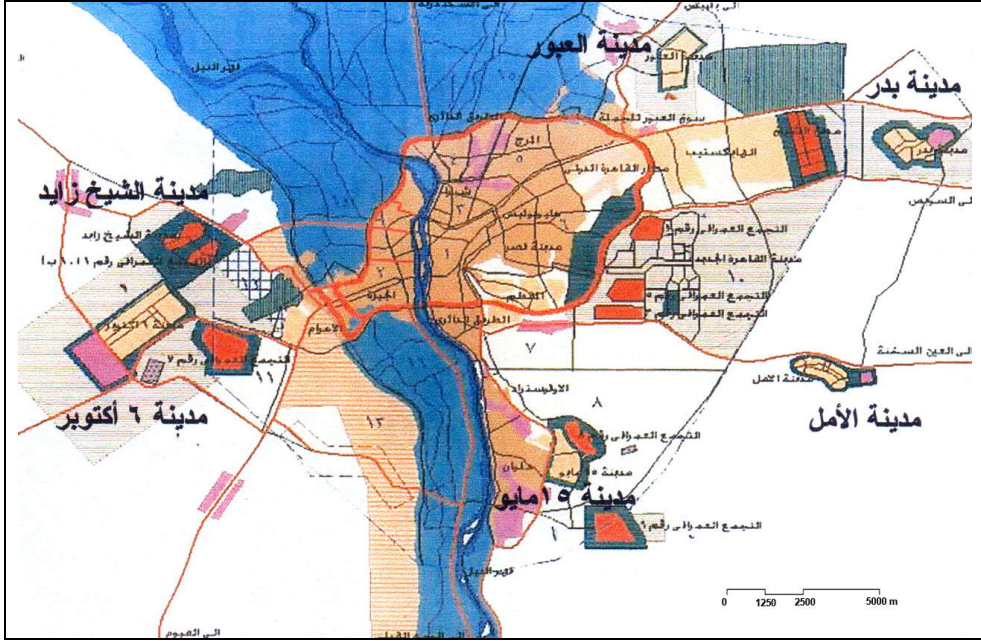
ويمثل معدل إقامة المساكن العشوائية حوالي ٦٠-٨٠% من المعدل السنوي لإقامة المساكن بمصر ويؤدي ذلك إلى النمو السريع لمناطق شبة حضرية على أراضي زراعية حول القاهرة التي تمثل المورد الأساسي لسكان مصر مما يعتبر إهدار للموارد (يحدث تعدى سنوي على الأراضي الزراعية حول القاهرة الكبرى بمقدار حوالي ٦٠ فدان سنويا).

ثالثا زيادة الحركة الآلية

وذلك نظراً لتأسيح الرقعة العمرانية وامتداد شبكات النقل ليس فقط الداخلية ولكن أيضاً الرابطة بين التجمعات الطرفية سواء الحضرية أو ريفية أو شبه حضرية بوسط العاصمة، مما يزيد من الاختناقات المرورية ويزيد ساعات الرحلات اليومية ويؤدي إلى كثرة الحوادث على الطرق السريعة والداخلية. كذلك إقامة طريق دائري لربط أطراف العاصمة أدى إلى إتاحة الفرصة لإقامة تجمعات جديدة حوله ثم الحاجة إلى دعم الشبكات والمرافق للوصول إليها ثم إقامة طريق دائري آخر للربط الخ.... ويؤثر ذلك سلباً على البيئة فيؤدي إلى ارتفاع معدلات التلوث لكثرة استخدام وسائل النقل الخاصة بالرحلات اليومية.

ويوضح شكل (٤-٣) الطريق الدائري حول القاهرة ووضع التجمعات العمرانية الجديدة حوله.

^١ الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، تعداد سنة ١٩٩٦، التقرير النهائي لجمهورية مصر، ١٩٩٦



شكل (٤-٣) الطريق الدائري لربط أطراف العاصمة والتجمعات العمرانية الجديدة حوله.

رابعا نقص بالخدمات الأساسية وخاصة المياه

فبالرغم من الاهتمام الشديد من الدولة بتدعيم شبكات البنية الأساسية إلا إن الامتداد السريع للعمران والتطور العددي للسكان أدى إلى خلل في حجم الإمداد بالمياه. بالنسبة لحجم الاستهلاك ويظهر ذلك من خلال انقطاع المياه بمناطق عديدة بالقاهرة الكبرى حيث يستمر الانقطاع لأكثر من ٢٤ ساعة بمناطق مدينة نصر والمعادي وعين شمس مما له الأثر السلبي على الصحة العامة والبيئة.

خامسا المركزية المالية في الإدارة

المركزية المالية أدت إلى عده مشاكل عمرانية منها عدم قدرة المحليات على توفير الخدمات في ضوء الاحتياجات لعدم وجود الدعم المالي اللازم لذلك وعدم الاستفادة المباشرة من الموارد المحلية. عدم وجود قواعد اقتصادية مناسبة بالمحليات تقوم بإدارتها للإنفاق على الخدمات بها مع تضاعف أحجام التجمعات العمرانية وتزايد الحاجة للخدمات والمرافق يؤدي ذلك إلى الأحجام عن المشاركة الشعبية وتدهور روح الانتماء وانهيار البيئة العمرانية وخدماتها من حيث الكم والكيف.^١

^١ محمد أمين، دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة دراسة نحو تعظيم دور القطاع الخاص في تحفيز النمو العمراني بالمدن الجديدة، مؤتمر الأزهر السادس، سبتمبر ٢٠٠٢

٤-١-٤ الهيكل الإداري بجمهورية مصر العربية

تنقسم مصر منذ الستينات إلى ٢٧ محافظة وتم منذ ذلك الوقت تعريف خمس مستويات للتدرج الإداري العمراني بمصر وهي كالتالي من المستوى الأعلى إلى الأدنى: محافظات - مراكز - مدن أحياء أو أقسام - قرى حيث ظهرت الحاجة في ذلك الوقت لتوزيع المسؤوليات وعدم تمركز الإدارة . وتم تشريع ذلك بإعلان القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي أعلن التقسيم الإداري للخمس وحدات السابق ذكرهم.

ومنذ عام ١٩٧١ وحتى ١٩٩٦ ظهرت عدة قوانين من شأنها العمل على إرثاء أسلوب لامركزية الإدارة من خلال دعم سلطات المحافظين ودور المجالس المحلية. وفيما يلي عرض لمسئوليات والمهام الموكلة لكل من المحافظ والمجالس المحلية التي تنقسم بدورها إلى مجالس الحكم المحلي ومجالس تنفيذية خاصة في محافظات المدينة الواحدة مثل القاهرة وبورسعيد والسويس^١.

أ- **المجالس المحلية للمحافظات:** يتكون من ١٣٠ عضو حيث ٥٠% عمال وكل دائرة يمثلها ٤ أعضاء منتخبين وينتخب المجلس رئيسا ونائبين ويحق لكل من رئيس مجلس الشعب والمحافظ حضور تلك الجلسات دون أن يكون له حق التصويت.

تعتبر قرارات ذلك المجلس فعالة طالما إنها قانونية إلا أنه يحق للمحافظ عدم الأخذ بها إذا تعارضت مع الخطة الاقتصادية والميزانية العامة للمحافظة إلا أنه في تلك الحالة يمكن عرض الأمر على المجلس الأعلى للمحليات أما بالنسبة لمجالس الأحياء فكل حي يحتوي على عدة دوائر وكل دائرة يمثلها ٦ أعضاء^٢.

ب- **المجالس التنفيذية:** ويرأسها المحافظ وتضم رؤساء الأحياء (المعينون) ومديري الإدارات الخدمية وكافة الإدارات الأخرى وسكرتير عام المحافظة و لا تمثل هذه المجالس الشعب حيث أن كل أعضائها معينون من قبل المحافظ والحكومة ويتركز دورها في أربع مهام:

- مساعدة المحافظ في وضع مخططات التنمية بناء على اقتراحات المجالس المحلية.
- اقتراح موضوعات لمناقشتها بالمجالس المحلية.
- متابعة أنشطة الأجهزة الإدارية بالمحافظة.

^١ سلوي شعراوي، صنع السياسات البيئية بمصر، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ٢٠٠٣

^٢ محمد أمين، دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة دراسة نحو تعظيم دور القطاع الخاص في تحفيز النمو العمراني بالمدن الجديدة، مؤتمر الأزهر السادس، سبتمبر ٢٠٠٢

- وضع اللوائح المنظمة للإدارة.

ج- **المحافظ:** ويمثل رئيس الدولة بالمحافظة والرئيس التنفيذي للمخططات بها ويقع عليها مسئولية صياغة السياسات العامة المنظمة للإدارة بالمحافظة ويعاونه عدة مساعدين أربعة منهم منسقين بين مختلف الأحياء وخمسة للشئون الفنية مثل التشييد والإسكان ومستلزمات البناء. أما شئون التعليم والصحة فتابعة للوزارات مباشرة. وللمحافظ دور يوازي دور الوزير ويعين من قبل رئيس الدولة. ومن دراسة الهيكل

المنظم لأسلوب الإدارة يتضح وجود تداخل في الاختصاصات بين إدارات المحافظة والإدارة الفنية التابعة للوزارات فالإدارات التعليمية تتبع الوزارات مباشرة بينما تتأرجح القرارات في مجال الإسكان ما بين المحافظ ووزارة الإسكان مثلاً وقد يقتصر دور المحافظات وإدارتها على منح التراخيص أو منعها مما قد يتعارض مع مطالب المجالس المحلية ذات الصلة القوية باحتياجات السكان. يغيب عن الهيكل التنظيمي الإداري الاندماج بين أساليب الإدارة اللامركزية بدرجاتها ويمكن تصنيف الأسلوب المتبع بأسلوب الخلطة المحدودة للسلطات حيث تظل سلطة اتخاذ القرارات في الإدارة العليا التي توزع مسئولية المتابعة على المحافظات والمحليات مما يعوق كفاءة تحقيق اللامركزية في الإدارة.¹

٤-١-٥ مؤشرات اللامركزية في الإدارة من خلال تعدد مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بها

بدراسة مقارنة بين مصر وبعض الدول من حيث مستويات الإدارة كما هو مبين بجدول رقم (٤-٦) وجد أن مستويات الإدارة بمصر تتدرج بين عدة مستويات هي:

- **مستوى (المحليات):** وتحتوى على ٢٢٧ مدينة رؤساؤها معينون من قبل الحكومة ومجالسها المحلية تنتخب من الشعب. بينما ينتخب رؤساء البلديات والمحليات بباقي الدول مما يمثل خلافاً في التمثيل الشعبي من قبل المحليات.
- **مستوى (المحافظات):** ويعين المحافظ مباشرة من قبل رئيس الجمهورية وهو نفس الحال لباقي دول الدراسة توضح الدراسة اقتصار مستويات الإدارة على مستويين بمعظم الدول فيما عدا المغرب حيث نجد ثلاث مستويات للإدارة وهي:

¹ الأمانة الفنية لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العربي، مبادئ الاستراتيجية العربية للإسكان والمستوطنات البشرية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩

- ١- المحليات ويديرها مجالس عمومية منتخبة ويرأسها رئيس منتخب من أعضاء المحليات.
- ٢- مقاطعات ورئيسها معين من الملك.
- ٣- أقاليم يرأسها رئيس معين من الملك باستثناء من مجلس المقاطعة.

التدرج الإداري	مستوى القاعدة	مستويات وسيطة
الدولة	المستوى الأول	المستوى الثاني
الولايات المتحدة الأمريكية	الولايات: حاكم منتخب. أعضاء معينون من قبل حاكم الولاية من الممكن أن يتم انتخابهم مثل مسئول العمران والبيئة في بعض الولايات.	المقاطعات: رئيس تنفيذي منتخب.
اليابان	٤٧ محافظة (٤ مدن كبرى - ٤٣ محافظة ريفية) محافظ منتخب.	بلديات (٦٤٥ مدينة - ١٩٨١ مدينة متوسطة - ٦٣١ قرية) عمدة معين من المحافظ.
بريطانيا	الهيئة المحلية (اسكتلندا - لندن الكبرى - إنجلترا وويلز) رئيس معين من الوزير المختص. مجلس المدينة معين من مختلف المجالات والأنشطة من قبل الوزير المختص.	رئيس معين من الوزير.
مصر	٢٢٧ مدينة وحي رئيس معين من المحافظ مجلس الحكم المحلي منتخب مباشرة من الشعب	محافظات رئيسا معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)
تركيا	٣٢٢٨ بلدية عمدة منتخب بالانتخاب المباشر مجلس البلدية أعضاء منتخبون من الشعب	مقاطعات رئيس معين من مجلس الوزراء
سوريا	٩٥ مدينة رئيس منتخب من مجلس المدينة مجلس المدينة منتخب أعضاء بالانتخاب المنتخب من الشعب	محافظات رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)
تونس	٢٥٩ تجمع أو مستوطنات رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب	محافظات رئيس معين بقرار جمهوري
المغرب	٢٤٩ تجمع حضري رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب	مقاطعات رئيس معين بقرار ملكي
		إقليم رئيس معين بقرار ملكي واستثناء من مجلس الإقليم

جدول (٤-٦) تدرج مستويات الإدارة في بعض التجارب العالمية ومصر^١

^١ غادة فاروق، تأثير اللامركزية للإدارة الحضرية في ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة، المؤتمر العربي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣

من خلال المقارنة يتضح أن التمثيل الشعبي من خلال متخذي القرار بمصر يعتبر الأقل بمقارنته بباقي الدول حيث أن رئيس المجلس المحلي يعين و لا ينتخب من الشعب أو المجلس المحلي مما يضعف حجم المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الخاصة بالمحليات. كما يغيب التمثيل الشعبي في مستويات الإدارة الأعلى في مصر كما في باقي دول الجوار.

٤-١-٦ مؤشرات لا مركزية الإدارة من خلال حجم الصلاحيات الموكلة للمحليات

يتعرض هذا الجزء من الدراسة إلى تقييم الوضع الإداري للمحليات والتعرف على درجة كفاءتها وتحقيقها للمركزية من خلال:

- ١- صلاحية اتخاذ القرار.
- ٢- الاستفادة من مواردها والوسائل التمويلية التي توفرها لدعم اتخاذ القرار.

٤-١-٦-١ صلاحية اتخاذ القرار

ينص القانون على أن الحكومة تستشير المحافظة في الشئون التالية:^١

- طرح أو تعديل أو وقف وسيلة مواصلات تعمل داخل المحافظة.
- إنشاء أو هدم أو تعديل استعمال مبنى.
- إنشاء أو تحويل أو غلق أي منشأ للإدارة العليا.
- تغيير استعمال منطقة عامة.

بينما يستشير المحافظ الأحياء في الأعمال التالية:

- تعديل الحدود إدارية للحي.
- بناء المستشفيات والمعاهد الحكومية أو هدمهم.
- إقامة أو هدم أسواق الجملة أو الأسواق الكبرى الواقعة داخل الحي.

وتقع على الأحياء المسئوليات التالية:

- منح تراخيص البناء واستعمالات الأراضي وتراخيص مواد البناء.
- مراقبة احترام التشريعات المنظمة للبناء.
- تعمل على نظافة الأماكن العامة والحدائق.
- إنشاء الطرق وصيانتها.
- تحسين البيئة والظروف المعيشية.

^١ سلوي شعراوي، صنع السياسات البيئية بمصر، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ٢٠٠٣

بينما تختص المحافظة بالإشراف على التنفيذ والتنسيق بين مختلف إدارتها وأنشطتها الثقافية والسياحية وإنشاء طرق الربط والكباري. ويظل اتخاذ القرار مسئولية الإدارة العليا ويظل دور المحليات مقتصر على طرح المشكلات واقتراح المشروعات بينما سلطة اتخاذ القرار تتأرجح بين المحافظة أو الوزارات المعنية وفقاً لنوع المشروعات.

ففي مجال الخدمات الاجتماعية: من توفير الإيواء العاجل للمتضررين والوحدات السكنية وقروض التعاونية أصبحت من اختصاص المحافظة بعد الستينات بعد ما كانت من اختصاص وزارة الشؤون الاجتماعية.

في مجال العمران: فقد نص قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ على أن الخطوط العامة المنظمة للإدارة والعمران توضح من قبل المحافظة والمراكز والمدن والقرى كل في مستواه إلا أنه نظراً لضعف المحليات والكوادر الفنية بها تلجأ تلك المحليات إلى هيئة التخطيط العمراني لوضع المخططات العمرانية لها بينما أصبحت تراخيص الهدم والبناء لازالت من سلطات المحليات. و من ثم تظهر الانفصالية بين عملية التخطيط الموكلة لهيئة التخطيط العمراني التابعة للوزارة وبين عملية المتابعة ومنح التراخيص التي من اختصاص المحليات مما يستتبع ظهور عده مشكلات من أهمها التنسيق بين عملية الإدارة وعملية التخطيط.^١

في مجال إدارة الخدمات والمرافق العامة: فهناك عدد من الأجهزة والهيئات المعنية بتوفير المرافق العامة على كل من مستوى الإدارة المركزية (وزارات، هيئات، الخ...) وإدارات فرعية تابعة للمحليات (إدارة الإسكان بالمحافظة، الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى).

إلا أنه لا يزال هناك تداخل بين التخصصات بالإدارات المعنية خاصة في مجال العمران من حيث دور الهيئات المنبثقة من الوزارات وسيطرتها في اتخاذ القرارات مقارنة بالإدارات التابعة للمحليات.

في مجال التعليم والصحة: ينحصر دور المحليات في المتابعة والإمداد بالبيانات لدعم اتخاذ القرار من قبل الوزارات المعنية وجدول (٤-٧) يوضح المقارنة بين أدوار المحليات وقدرتها على اتخاذ القرار في المجالات الخدمية المختلفة.

^١ قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢، الهيئة العامة للمطابع الأميرية ١٩٩٥

البلد والمستوى الإداري	تركيا *	مصر *	تونس *	المغرب	أسبانيا	فرنسا	إيطاليا	ألمانيا *	أمريكا	بريطانيا *	اليابان *
العمران	٣	٣-١	٣-١	-٢-١ ٣	-	-	-	-	-٢-١ ٣	٣-١	٣-١
الخدمات الاجتماعية	٣	٣	٣	-٢-١ ٣	٣	-٢-٣ ١	-٢-١ ٣	٣-١	-٢-١ ٣	٣-١	٣-١
التعليم	٣	٣	-	-	٣-١	-٢-١ ٣	١	٣-١	-٢-١ ٣	٣-١	٣-١
الثقافة	٣	٣	٣	-٢-١ ٣	-	-	-	-	-	-	-
الصحة	٣	٣	١	١	٢	-	٣-١	٣-١	٣-١	٣-١	١
النقل	٣	-	٣	-٢-١ ٣	٣-١	١	٢-١	١	١	١	١
المياه والصرف	٣	٣	-	-٢-١ ٣	-٢-١ ٣	٢-١	٢-١	٣	٢-١	٣-١	١
طاقة	٣	٣	٣-١	٣	١	٢-١	-٢-١ ٣	١	٢-١	٣-١	١
تنمية اقتصادية	٣	-	١	-٢-١ ٣	٣	-٢-١ ٣	-	٣	-٢-١ ٣	٣-١	٣-١

جدول (٤-٧) قدرة المحليات على اتخاذ القرارات في المجالات المختلفة^١

مقارنة الوضع الإداري للمحليات بمصر وبعض الدول.

* يوجد بها مستويين للإدارة فقط

١. محليات

٢. إدارة متوسطة

٣. الإدارة المركزية (محافظة- وزارة)

ومن الجدول يتضح تضائل دور المحليات في عملية اتخاذ القرار في مصر مقارنة بتعاطم دورها في كل من فرنسا وألمانيا والدول الأوروبية بصفة عامة خاصة في مجالات الخدمات والمرافق، ولا يظهر دور المحليات في مصر إلا في مجال العمران وإن اقتصر على منح تراخيص البناء نظراً لضعف الكوادر الفنية بينما تقوم الهيئات المتخصصة بوضع خطة واعتمادها من الوزارة المعنية بعد استشارة المحافظة مما يؤثر سلباً على كفاءة اللامركزية في إدارة العمران.

لا يوجد إدارات معنية بالتنمية الاقتصادية على مستوى المحليات أو حتى المحافظات. لا يوجد سوى مستويين في الإدارة فقط في مصر وتفتقر لوجود مستوى ثالث يقوم بعملية التنسيق الأفقي بين المحليات والمحافظات بهدف تحقيق التبادل والتكامل بين برامج التنمية بالوحدات المختلفة والتوزيع المتوازن للموارد على مستوى الوحدات المختلفة.

^١ غادة فاروق، تأثير اللامركزية للإدارة الحضرية في ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة، المؤتمر العربي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣

٤-١-٦-٢ مؤشرات اللامركزية المالية والاستفادة المباشرة للمحليات من مواردها

تفتقد المحليات بمصر إلى حق الاستفادة المباشرة من مواردها نظراً لأن عائد تلك الموارد يصب في الإدارة العليا (المركزية) التي تقوم بإعادة توزيع الاستثمارات وفقاً للمشروعات ذات الأولوية لسياسية التنمية بالدولة. ونظراً لتضخم الاحتياجات لأسباب متعددة، تواجه مصر كدولة نامية وذات أعداد سكانية ضخمة فإن حجم الاستثمارات غالباً ما يواجه باتجاه توفير الخدمات والبنية التحتية وسد الاحتياجات خاصة في المدن الكبرى والعاصمة بالذات و لا يوزع بحصص متساوية على المحافظات أو الأقاليم فنجد أن مصادر الدخل بمحافظة القاهرة موزعة كالتالي:^١

دخل صافي:	٣٠.٦%	ضرائب عامة ومهنية ومبيعات...
مساعدات ومنح:	٤٩.١%	هيئات دولية- وشراكة
قروض:	٢١.٣%	

وبذلك يتضح أن المحليات بمصر لا تتمتع بحق الإنفاق على المشروعات أو المخططات أو إدارة مواردها بشكل مباشر، وتظل الأمور المالية تحت سيطرة الإدارة المركزية.

٤-١-٧ معوقات تحقيق اللامركزية الإدارية في مصر

اتخذت مصر العديد من الإجراءات في مجال تحقيق اللامركزية من أهمها:

- بناء قاعدة مركزية للبيانات لدعم اتخاذ القرار على مستوى مجلس الوزراء وكذلك إقامة مراكز دعم اتخاذ القرار تقوم بحصر كافة المعلومات والبيانات الإحصائية والعمرانية والاقتصادية والعمرانية والاجتماعية بكل وحدة محلية بمصر.

- تفعيل دور الهيئات غير الحكومية NGOs والقطاع الخاص في إحداث التنمية ورفع مستوى المعيشة والتدخل في عملية اتخاذ القرار، لكن هناك العديد من المعوقات التي تعوق كفاءة اللامركزية بمصر ومن أهمها:^٢

○ ضعف السلطات المحلية والكوادر الفنية بها حيث تظل غير قادرة على وضع خطط التنمية في ضوء الاحتياجات مع تضاعف أحجامها والتطور العددي للسكان وعدم وجود قاعدة اقتصادية بالمحليات تتناسب مع تطورها فتصبح عبء على الميزانية العامة للدولة وعلى الموارد الرئيسية بها.

^١ الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، تعداد سنة ١٩٩٦، التقرير النهائي لجمهورية مصر، ١٩٩٦

^٢ سلوي شعراوي، صنع السياسات البيئية بمصر، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ٢٠٠٣

- عدم وجود علاقة أفقية منظمة بين مستويات الإدارة فلا يوجد تنسيق بين المحليات على مستوى المحافظة الواحدة كما لا يوجد تنسيق منظم بين المحافظات نفسها ويقتصر التنسيق ما بين المحافظة والمجالس المحلية كل على حده ويرجع ذلك لعدم وجود إدارة متوسطة مثل الدول الأوروبية تقوم بالتنسيق الأفقي بين المحليات.
- ضعف الموارد الاقتصادية بالدولة من شأنها عدم تحقيق التوازن في تلبية الاحتياجات على مستوى المحليات مما يزيد ضعفها ويؤثر سلباً على كفاءة الإدارة بها
- عدم وجود الوعي الجماهيري اللازم لتدعيم مشاركتهم في صنع القرار وتغليب المصالح الشخصية على المنفعة العامة.
- عدم وضوح الحدود المنظمة لمسئوليات الأجهزة الإدارية وتتداخل اختصاصاتها.
- عدم تحقيق اللامركزية المالية للمحليات نظراً لعدم مراعاة توزيع الموارد والقواعد الاقتصادية بشكل متوازن على المحليات فضلاً عن ضعفها وخلوها من الكوادر المؤهلة في إدارة مواردها والاستفادة منها.

٤-١-٨ الخلاصة

تتناول الفصل دراسة وتقييم أسلوب الإدارة الحالي في جمهورية مصر العربية وذلك من خلال التعرف علي نوعية الإدارة العمرانية المتبعة والهيكل الإداري والتنظيمي ودوره في عملية اتخاذ القرار، كما تناول دراسة مؤشرات اللامركزية الإدارية وتحليل الانعكاسات العمرانية المعوقة للتنمية العمرانية في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر. وتوصل الفصل إلي أن أسلوب الإدارة وبالتالي الهيكل التنظيمي لها يعتبر العامل الأساسي والمؤثر في تأخير التنمية العمرانية في مصر.

وسيتناول الفصل التالي التعرف علي أسلوب إدارة التنمية العمرانية في المدن الجديدة المصرية والتعرف علي الأوجه السلبية داخلها وتحديد أسبابها والجهات المسؤولة عنها.