

جامعة القاهرة
كلية الإقتصاد والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

صنع القرار فى الريف المصرى (دراسة نظرية وميدانية)

بحث مقدم لكلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
لنيل درجة دكتوراه الفلسفة فى العلوم السياسية

إعداد
حسن عبد المطلب العلوانى

إشراف
الأستاذ الدكتور/ كمال المنوفى
وكيل كلية الإقتصاد و العلوم السياسية

١٩٩٥

إهداء

إلى الأخ والصديق
محمود أحمد قطب
تحية تقدير وإعزاز ووفاء

شكر و تقدير

يسعدنى ويشرفنى أن أتقدم بوافر الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور/كمال المنوفى ، وكيل كلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة ، والتي أحاطها بكامل رعايته وتشجيعه ، مما كان له أكبر الأثر فى إنجازها على النحو الذى إنتهت إليه .

كما أعبر عن عميق إمتنانى لأستاذى الدكتور العميد / محمد فتح الله الخطيب ، الذى نهلت من بحر علمه الزاخر منذ المراحل الباكرة بكلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، وشرفت بإشتراكه فى مناقشة دراسة سابقة حصلت بها على درجة الماجستير ، ولاشك أن تفضله بالموافقة على الإشتراك فى مناقشة هذه الرسالة يمثل شرفا كبيرا لى .

كذلك أتقدم بالتقدير والشكر للأستاذ الدكتور / صلاح صادق ، عميد مركز الإدارة المحلية و الأستاذ بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية على تفضله بالموافقة على الإشتراك فى مناقشة الرسالة والحكم عليها .

وأتوجه بالشكر الجزيل للأستاذ الدكتور / فاروق صادق ، رئيس قسم علم النفس بجامعة الأزهر ، على مراجعته الشاملة لصحيفتى البحث الميدانى وملاحظاته القيمة التى كان لها أكبر الأثر فى إجراء الدراسة الميدانية وتحليل نتائجها واستخلاص مؤشراتنا .

ولا يفوتنى أن أتقدم ببالغ الشكر لأساتذة أفاضل وزملاء أعزاء فى أماكن عديدة ، لمعاونتهم الصادقة ، وأخص بالشكر السادة المسؤولين بوزارة الإدارة المحلية ، وجهاز بناء وتنمية القرية ، ومحافظة كفر الشيخ ، ووزارة المالية ، ووزارة التخطيط ، والمركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائية ، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، ومكتبة كلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، ومكتبة جامعة القاهرة ، ومكتبة الجامعة الأمريكية بالقاهرة ، ومكتبة أكاديمية السادات للعلوم الإدارية .

هذا فضلا عن كثيرين ، يأتى فى مقدمتهم ، أبناء القرى مجال البحث لما قدموه لى من عون صادق عند إجراء الدراسة الميدانية ، وأيضا خبراء المكتب الإستشارى الدولى " كيمونكس" لما قدموه لى من وثائق ودراسات خاصة ببرنامج التنمية المحلية الثانى .

المحتويات

صفحة

١ مقدمة : موضوع الدراسة ومنهجيتها

الباب الأول بيئة القرار المحلى فى الريف المصرى

١٨	..... الفصل الأول : الخلفية التاريخية
٢٠	..... المبحث الأول : مرحلة الإدارة المركزية للمحليات
٢٩	..... المبحث الثانى : مرحلة نظام البلديات
٣٧	..... المبحث الثالث : مرحلة نظام المجالس المحلية
٤٥	..... الفصل الثانى : التقسيم الإدارى
٤٧	..... المبحث الأول : النطاق الجغرافى
٥٤	..... المبحث الثانى : النطاق البشرى
٥٩	..... المبحث الثالث : النطاق الإقتصادى والقوة المالية
٦٦	..... المبحث الرابع : إتجاهات التطوير
٧٢	..... الفصل الثالث : الموارد المالية المحلية
٧٤	..... المبحث الأول : الإيرادات الجارية
٨٢	..... المبحث الثانى : الإيرادات الرأسمالية
٨٥	..... المبحث الثالث : حسابات الخدمات والتنمية المحلية
٩١	..... المبحث الرابع : الإعانة المركزية والإنفاق المحلى
٩٦	..... الفصل الرابع : العلاقات المركزية المحلية
٩٨	..... المبحث الأول : الواقع الجغرافى وظاهرة المركزية
١٠٣	..... المبحث الثانى : طبيعة نظام الحكم
١٠٨	..... المبحث الثالث : الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

الباب الثانى اللامركزية والمشاركة فى صنع القرار المحلى (دراسة تطبيقية لبرنامج التنمية المحلية الثانى فى الريف المصرى)

١٢١	..... الفصل الأول : سياسات اللامركزية
١٢٣	..... المبحث الأول : وضع السياسات
١٢٨	..... المبحث الثانى : الإستقلال المالى المحلى
١٤٣	..... المبحث الثالث : اللامركزية فى التخطيط

١٥٥	..... الفصل الثاني : عملية صنع القرار المحلى
١٥٦	..... المبحث الأول : للمؤسسات المحلية على مستوى القرية
١٦٤	..... المبحث الثاني : مؤسسات صنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى
١٧٦	..... المبحث الثالث : مراحل صنع القرار المحلى
١٨٨	..... الفصل الثالث : المشاركة فى صنع القرار المحلى
١٨٩	..... المبحث الأول : مفهوم المشاركة
١٩٥	..... المبحث الثانى : المشاركة من خلال التمثيل السياسى
٢٠١	..... المبحث الثالث : المشاركة المباشرة

الباب الثالث

صنع القرار فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى (دراسة ميدانية فى بعض القرى بمحافظة كفر الشيخ)

صفحة	
٢٠٧	..... الفصل الأول : الإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية
٢٠٨	..... المبحث الأول : نطاق الدراسة
٢٢٣	..... المبحث الثانى : عينة الدراسة
٢٣٦	..... المبحث الثالث : أدوات جمع البيانات
٢٣٩	..... الفصل الثانى : عرض نتائج الدراسة الميدانية
٢٤٠	..... المبحث الأول : السياسات المركزية وصنع القرار المحلى
٢٥٣	..... المبحث الثانى : عملية صنع القرار المحلى
٢٧١	..... المبحث الثالث : المشاركة فى صنع القرار المحلى
٢٩٤	..... الفصل الثالث : تحليل ومناقشة النتائج
٢٩٥	..... المبحث الأول : تحليل النتائج
٣٠١	..... المبحث الثانى : مناقشة وتفسير النتائج
٣٢٢	..... خاتمة : النتائج العامة للدراسة
	الملاحق :
٣٢٩	..... - ملحق رقم (١) - صحيفة إستبيان بالمقابلة للقيادات المحلية
٣٣٩	..... - ملحق رقم (٢) - صحيفة إستبيان بالمقابلة للمواطن المحلى
	قائمة المراجع :
٣٤٤	..... - أولا : باللغة العربية
٣٥٥	..... - ثانيا : باللغة الإنجليزية

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
١-١-٢-١	توزيع المحافظات طبقاً للمساحة	٤٨
٢-١-٢-١	تصنيف المحافظات الريفية طبقاً للمساحة	٤٩
٣-١-٢-١	توزيع المراكز فى المحافظات الريفية طبقاً لمساحة	٥١
٤-١-٢-١	توزيع القرى طبقاً لفتات عدد القرى بالمراكز	٥٢
١-٢-٢-١	تصنيف المحافظات طبقاً لفتات عدد السكان	٥٤
٢-٢-٢-١	توزيع المحافظات طبقاً لعدد السكان والكثافة السكانية	٥٥
٣-٢-٢-١	تصنيف المحافظات الريفية طبقاً للكثافة السكانية	٥٦
٤-٢-٢-١	تصنيف المراكز بالمحافظات الريفية طبقاً لعدد السكان	٥٧
١-٣-٢-١	مساحات الرقعة الزراعية بالمحافظات الريفية	٥٩
٢-٣-٢-١	تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لمساحة الرقعة الزراعية	٦٠
٣-٣-٢-١	نسبة مساهمة كل محافظة فى جملة الإنتاج الزراعى بالمحافظات الريفية	٦١
٤-٣-٢-١	تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لنسبة المساهمة فى الإنتاج الزراعى ...	٦٢
٥-٣-٢-١	الإيرادات المالية الذاتية للمحافظات الريفية	٦٤
١-٤-٢-١	عدد الوحدات المحلية القروية فى الريف المصرى	٦٧
١-١-٣-١	الإيرادات الجارية السيادية بين سنتى ١٩٧٩ ، ١٩٨٩ / ١٩٩٠	٧٧
٢-١-٣-١	الإيرادات الجارية المحلية بين سنتى ١٩٧٩ ، ١٩٨٩ / ١٩٩٠	٨١
١-٢-٣-١	إتجاهات نمو الإيرادات الإستثمارية بالمحليات خلال الثمانينات	٨٣
٢-٢-٣-١	مصادر الإيرادات الإستثمارية بالمحليات خلال الثمانينات	٨٣
١-٣-٣-١	إجمالى الحسابات الختامية لحسابات الخدمات والتنمية المحلية	٨٨
١-٤-٣-١	حجم الإعانة المركزية للمحليات وتطورها النسبى	٩٢
٢-٤-٣-١	تطور الإيرادات المحلية وبيان مصادر التمويل	٩٣
٣-٤-٣-١	تطور الإنفاق المحلى وبنود الإنفاق	٩٤
١-١-١-٢	إجمالى عدد البرامج التدريبية التى تم تنفيذها بالمحافظات الريفية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى	١٢٧
١-٢-١-٢	إجمالى إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى للمحافظات الريفية	١٢٩
٢-٢-١-٢	توزيع إعمادات تمويل الإستثمارات فى برنامج التنمية المحلية الثانى على المحافظات الريفية	١٣٣
٣-٢-١-٢	توزيع إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى بين المراكز طبقاً لفتات التمويل بالمليون	١٣٥
٤-٢-١-٢	متوسط نصيب المواطن والوحدة المحلية القروية من إجمالى إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى	١٣٦
٥-٢-١-٢	تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لمتوسط نصيب الوحدة المحلية القروية من إجمالى إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى	١٣٨
١-٣-٣-٢	نصيب المساهمات المحلية فى إجمالى الإستثمارات بالمحافظات الريفية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى	٢٠٢
١-١-١-٣	نسبة البرك والأراضى البور إلى إجمالى مساحة الأراضى الزراعية فى مراكز محافظة كفر الشيخ	٢١٠
٢-١-١-٣	الكثافة السكانية فى مراكز محافظة كفر الشيخ	٢١١
٣-١-١-٣	عدد القرى والعزب موزعة على المراكز بمحافظة كفر الشيخ	٢١٣

الصفحة	العنوان	الرقم
٢١٥	النسب المئوية للمحاصيل المنزرعة على مستوى المراكز عام ١٩٩٠	٤-١-٣
٢١٦	توزيع المساحة المنزرعة على مراكز المحافظة	٥-١-٣
٢١٧	توزيع مياه الشرب على مراكز المحافظة	٦-١-٣
٢١٨	القرى والعزب المحرومة من مياه الشرب النقية موزعة على مراكز المحافظة	٧-١-٣
٢١٩	الطرق المرصوفة على مستوى المراكز بالمحافظة	٨-١-٣
٢٢١	توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني طبقاً للمراكز والقطاعات	٩-١-٣
٢٢٥	المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية لقرى العينة	١-٢-٣
٢٢٥	عدد القرى التابع لقرى العينة	٢-٢-٣
٢٢٥	إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني ونوعية المشروعات لقرى العينة	٣-٢-٣
٢٢٩	توزيع العينة طبقاً لفئات السن	٤-٢-٣
٢٣٠	توزيع العينة طبقاً للحالة الزوجية	٥-٢-٣
٢٣١	توزيع العينة طبقاً لمحل الإقامة	٦-٢-٣
٢٣١	توزيع العينة طبقاً للحالة التعليمية	٧-٢-٣
٢٣٢	توزيع العينة طبقاً للمهنة الأساسية	٨-٢-٣
٢٣٣	توزيع العينة طبقاً لفئات الدخل السنوي	٩-٢-٣
٢٣٣	توزيع العينة طبقاً لفئات الحيازة الزراعية	١٠-٢-٣
٢٣٤	توزيع العينة طبقاً لعدد مرات العضوية بالمجالس المحلية	١١-٢-٣
٢٣٥	توزيع العينة طبقاً لعضوية الأحزاب السياسية	١٢-٢-٣
٣٠٣	العنف السياسي الحكومي خلال العهود الثلاثة بعد ١٩٥٢	١-٢-٣-٣
٣٠٦	تطور عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام من ١٩٨٧-١٩٩٢	٢-٢-٣-٣
٣١٢	الإستثمارات بموازنة الخزينة العامة خلال السنوات المالية ١٩٨٧/٨٦ - ١٩٨٩/٨٨	٣-٢-٣-٣
٣١٤	هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٥٢ بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي الأول	٤-٢-٣-٣
٣١٤	هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٦١ بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي الثاني	٥-٢-٣-٣
٣١٤	هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٨٩	٦-٢-٣-٣
٣١٦	هيكل توزيع الملكية الزراعية بين فئات صغار الملاك عام ١٩٨٩ ...	٧-٢-٣-٣
٣١٩	تطور عدد المتعطلين في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٢	٨-٢-٣-٣

قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
١٧٩	..... نموذج تخطيط المشروع فى برنامج التنمية المحلية الثانى	١ -
	..... عملية التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى خلال الفترة	٢ -
١٨١	..... الإنتقالية	
٢١٢	..... الكثافة السكانية على مستوى مراكز محافظة كفر الشيخ	٣ -
٢١٣	..... عدد القرى والعزب موزعة على مراكز محافظة كفر الشيخ	٤ -
٢١٤	..... متوسط عدد العزب بكل قرية على مستوى المراكز	٥ -
٢١٦	..... توزيع المساحة المنزرعة على مراكز المحافظة	٦ -
٢١٧	..... نصيب الفرد من مياه الشرب فى اليوم باللتر على مستوى المراكز	٧ -
٢١٩	..... الطرق المرصوفة وغير المرصوفة على مستوى المراكز	٨ -
	..... توزيع إتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى على القطاعات المختلفة	٩ -
٢٢٠	..... بالمحافظة	
	..... إتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى ونوعية المشروعات	١٠ -
٢٢٦	..... بقرى العينة	

مقدمة

موضوع الدراسة ومنهجيتها

أولا : المشكلة البحثية وأهداف الدراسة :

على الرغم من كثرة ما كتب عن ظاهرة " التخلف " التى تتسم بها بلدان العالم الثالث ، وأيضاً الجهود التى بذلتها حكوماتها لتحقيق " التنمية " ، فلا يزال سكان هذه البلدان يعيشون فى ظل ظروف اقتصادية وإجتماعية بالغة السوء ، وخاصة سكان المناطق الريفية بها . فطبقاً لتقديرات ترجع إلى نهاية عقد الثمانينات من هذا القرن ، بلغ فقراء العالم الثالث أكثر من ألف مليون نسمة ، وهو ما يجاوز ربع جملة عدد السكان بها . ومن بين هؤلاء يعيش أكثر من النصف فى فقر مدقع ، إذ يقل إستهلاكهم السنوى عن الحد الأدنى للفقر المتعارف عليه عالمياً ، ويقوم أكثر من ثلاثة أرباع أولئك هؤلاء فى المناطق الريفية (١) . يضاف إلى ذلك أن حظ المناطق الريفية من الخدمات الأساسية يقل كثيراً عن حظ المناطق الحضرية الذى يعتبر هو ذاته متدنياً بصورة كبيرة إذا ما قورن بمثيله فى البلدان المتقدمة ، ففى مجال مياه الشرب نجد أن واحداً من كل ثلاثة أشخاص يقيمون فى الريف يحصل على المياه النقية ، وأن واحداً من كل ثمانية يستطيع تصريف فضلاته بطريقة صحية ، بينما نجد فى المناطق الحضرية أن ثلاثة من كل أربعة أشخاص يحصلون على المياه النقية ، وأن إثنين من هؤلاء الثلاثة يحصلون على خدمة المياه عن طريق توصيلات خاصة ، كما يحصل نصف السكان على خدمة تصريف فضلاتهم بطريقة صحية (٢) .

ومصر هى إحدى بلدان العالم الثالث وتشارك معها فى العديد من السمات التى فرضتها ظاهرة إنقسام العالم إلى شمال متقدم وجنوب متخلف والتي تأكدت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية . وقد بدأت مصر جهودها من أجل التنمية منذ منتصف الخمسينات وأخذت بالتخطيط الشامل أسلوبياً لتحقيق التنمية منذ بداية عقد الستينات ، إلا أن تلك الجهود ما لبثت أن تعثرت بعد فترة وجيزة بفعل عوامل كثيرة يأتى فى مقدمتها ظروف الهزيمة العسكرية عام ١٩٦٧ وما تلاها من أحداث وتبعها من تطورات . وبعد مرور أكثر من ثلث قرن على بداية الجهود المصرية من أجل التنمية ، لم يزل المجتمع المصرى يعانى من سوء الأحوال الإقتصادية والإجتماعية والتفاوت فى توزيع الثروات وتدنى مستوى الخدمات الأساسية . فإذا نظرنا إلى نصيب الفرد من الناتج القومى السنوى لوجدنا أنه يمثل أقل من ٣ ٪ مما يحصل عليه الفرد فى العديد من الدول المتقدمة كسويسرا واليابان والنرويج والولايات المتحدة والسويد ،

(١) البنك الدولى ، تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٠: الفقر، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٩٠) ، ص ١٣ .

(٢) World Bank, Arab Republic of Egypt Water Supply and Sewerage Sector (Washington , D.C., : The world Bank, Report No. 380/1/EGT, January, 1984), p. 27 .

كذلك نجد أن نسبة الأمية في مصر تصل إلى حوالي ٥٦٪ في الوقت الذي تتلاش فيه هذه الظاهرة أو تكاد في كافة البلدان المتقدمة ، وبينما يبلغ معدل الوفيات من الأطفال الرضع في مصر ما يقرب من ٨٣ لكل ألف فإن هذا المعدل يبلغ خمسة فقط في اليابان وهو ما يعكس تدنى الرعاية الصحية في مصر عند مقارنتها باليابان (١) . ويزداد الأمر سوءا بالنسبة للريف المصري حيث توضح بعض الإحصاءات الحديثة أنه بينما تملك نسبة ٠,٢٪ من الملاك أكثر من ١٤٪ من إجمالي مساحة الأرض الزراعية وتتراوح ملكياتهم بين ٥٠ فدان فأكثر ، فإن حوالي ٩٥٪ من الملاك تملك فقط نصف مساحة الأرض الزراعية وتتراوح ملكياتهم بين ٥ أفدنة فأقل (٢) . ومن الناحية الأخرى نجد أنه بينما تصل نسبة إجمالي السكان الذين لا يحصلون على مياه شرب نقية إلى ٢٥٪ ، فإن هذه النسبة ترتفع بين سكان المناطق الريفية لتصل إلى ٣٦٪ ، وكذلك بالنسبة لخدمة الصرف الصحي إذ تصل نسبة المحرومين منها إلى حوالي ٩٠٪ في المناطق الريفية بينما تبلغ هذه النسبة لإجمالي عدد السكان إلى حوالي ٧٤٪ فقط (٣) .

وأمام إتساع رقعة الفقر وزيادة حدته في المناطق الريفية وسوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للسكان رغم الجهود التي بذلت من أجل التنمية ، يصبح من الضروري إعادة النظر في المفاهيم التي لم تستطع تقديم نموذج للتنمية يتسق وواقع الريف المصري . وإذا كانت الكتابات التقليدية تنظر إلى عملية التنمية نظره جزئية ضيقة تركز فيها على الجوانب الاقتصادية ومقدار ما يحصل عليه الفرد من الناتج القومي ، فإن الكتابات الحديثة أجمعت على أن التنمية ليست مجرد رفع مستوى الدخل أو تحقيق أهداف اقتصادية فقط ، ولكنها تغير حضارى يتناول كافة أبنية المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية ، كما أنها ليست هدفا في حد ذاته ، بل هي أسلوب لتحقيق رفاهية الإنسان وهو ما يعنى ضرورة أن تسعى عملية التنمية للوفاء بالاحتياجات الأساسية للمواطنين وذلك بالأساليب التي تتلاءم والظروف الخاصة بكل مجتمع مع التأكيد على مشاركة هؤلاء المواطنين في وضع خطط التنمية ومتابعة تنفيذها والاستفادة بعائدها (٤) .

والمتتبع لتاريخ مصر عبر العصور لا يد له أن يتبين أن المجتمع المصري قد عرف الحكومة المركزية القوية وما صاحبها من نظم إدارية مما هيأ الأسباب لتضخم البيروقراطية التي أنيطت بها مهام

(١) البنك الدولي ، مرجع سبق ذكره ، صفحات متفرقة .

(٢) وزارة المالية ، مصلحة الضرائب العقارية ، بيانات غير منشورة عن توزيع الأراضي الزراعية للسنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ .

(٣) J. Lawrence, Guidelines For Human Resource Development Planning in The Water Supply and Sanitation Sector (USAID, Cairo, 1983), p. 17.

(٤) د. إبراهيم سعد الدين ، " نحو نظرية سوسيولوجية للتنمية في العالم الثالث " ، المؤتمر العلمى السنوى الثانى للإقتصاديين المصريين (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨) ، ص ص ٧٦ - ٨٠ .

ضبط النهر وتوزيع المياه وتنفيذ المشاريع العامة ، ولذلك فإن مصر لم تعرف النظام المحلى القائم على اللامركزية بمفهومه الحديث إلا بعد صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ولذلك فإنه من المنطقى ألا توجد تقاليد راسخة وأعراف ثابتة تحكم هذا النظام الذى يفقد عنصر الإستقرار والذى يتعدل باستمرار بإرادة الحكومة المركزية ، كما أن مشاركة المواطن فى صنع قرارات المجالس المحلية هو رهن بمشيئة الحكومة المركزية أيضا ولم تتطور بعد لتصبح حقا لاتستطيع هذه الحكومة تجاهله .

ومنذ عام ١٩٨٠ وحتى الآن يجرى العمل على تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر من خلال برنامج دعم قطاع اللامركزية " DSS " الذى تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية " USAID " ويركز الجانب الأكبر منه على المحافظات الريفية ويهدف أساسا إلى رفع كفاءة الأجهزة المحلية فى عملية صنع القرار ، وذلك من خلال تحسين وزيادة قدرة تلك الأجهزة على تخطيط وتمويل وتنفيذ وصيانة مشروعات الخدمات الأساسية التى يتم إختيارها محليا بواسطة المجالس الشعبية المحلية على مستوى القرية والمركز ، كما يعمل أيضا على تعبئة الموارد المحلية وتأكيد دور المشاركة الشعبية ، وذلك كله كمدخل مناسب لتحقيق التنمية المحلية فى الريف المصرى الذى يقطنه غالبية السكان ، ومن هنا تكتسب دراسة " صنع القرار فى الريف المصرى " أهميتها الخاصة .

ويتمثل الهدف الرئيسى لهذه الدراسة فى التعرف على كيفية صنع القرار المحلى وأثره على عملية التنمية فى الريف المصرى وذلك فى إطار أسلوب يقوم على زيادة درجة الإستقلال المحلى وتشجيع مشاركة المواطن فى صنع القرار ، ومن ثم فإنه يمكن تحديد الأهداف التفصيلية لهذه الدراسة على النحو التالى :

١- تتبع التطور التاريخى للنظام المحلى فى مصر ، والتعرف على طبيعة التقسيم الجغرافى المحلى فى الريف المصرى من حيث مدى ملاءمته لتقديم الخدمات للمواطن المحلى وتحقيق عملية التنمية بمفهومها الشامل .

٢- التعرف على طبيعة العلاقات المركزية المحلية ودور السياسة العامة فى صنع القرار على المستوى المحلى وما إذا كانت هذه السياسات تلعب دورا معوقا أم أنها لازمة وضرورية كإطار عام لحفظ التوازن بين الإستقلال المحلى من ناحية والرقابة المركزية من ناحية أخرى ، وتحقيق نوع من التقارب بين الأقاليم المختلفة .

٣- الوقوف على تأثير الموارد المالية المحلية ودرجة الإستقلال المالى الذى تتمتع به المؤسسات المحلية بعيدا عن السيطرة المركزية ومدى كفاءة تلك المؤسسات فى تنمية مواردها وإدارة أموالها .

٤- تحليل عملية صنع القرار فى حالة التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى من حيث التعرف على مؤسسات صنع القرار ومرحل تلك العملية ، فى إطار نظام يقوم

زيادة درجة الإستقلال المحلى ، والأخذ بالأسلوب اللامركزى فى التخطيط ، وتشجيع مشاركة المواطن المحلى فى صنع القرار .

٥- التعرف بصفة خاصة على دور المواطن المحلى فى صنع القرار والصور المختلفة التى تتخذها المشاركة فى هذا المجال ، ونوعية الفئات التى تشارك أكثر من غيرها ، ومقومات عملية المشاركة وحوافزها ، وذلك من خلال التعرف على دور المواطن فى إختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، وأيضا مساهمته فى مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى .

ثانيا : مفاهيم الدراسة :

* مفهوم النظام المحلى :

يختلف مفهوم " النظام المحلى " باختلاف نظرة الكتاب والباحثين إلى طبيعته ، ويستخدم بكثير من المرونة إلى درجة تجعلنا نقرب من القول بأنه ليس هناك معنى محدد لهذا المفهوم ، وهو ما حدا بأحد الباحثين إلى القول بأنه من الأسهل تحديد ما لا يكون أكثر من تحدينا ما يكون (١)، وإلى قول باحث آخر بأن هذا المفهوم لايعبر عن حقيقة ثابتة (٢). ويرجع هذا الغموض فى مفهوم النظام المحلى إلى إختلاف العوامل والمؤثرات البيئية من دولة إلى أخرى والتى لايد وأن تعكس تأثيرها بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الأسلوب الذى تتبعه الدولة بخصوص تنظيم أجهزتها السياسية والإدارية سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى ، وقد أدى ذلك إلى تعدد صور النظم المحلية وتباين أشكالها من دولة لأخرى ، بل وفى الدولة الواحدة من وقت لآخر .

وقد برزت تصنيفات عديدة للنظم المحلية يقوم بعضها على أساس العلاقة بين النظم المحلية فى صورتها الراهنة وبين الخلفيات التاريخية والمؤثرات الثقافية والحضارية التى تأثرت بها تلك النظم ، ويقوم البعض الآخر على أساس العلاقة بين الحكومة المركزية والأجهزة المحلية ودرجة الرقابة التى تفرضها الأولى على الثانية ، ويقوم تصنيف ثالث على أساس الربط بين معيارين هما : أسلوب تشكيل المجالس المحلية وحجم الإختصاصات وطبيعة السلطة التى تتمتع بها هذه المجالس (٣).

وأمام الأشكال العديدة والصور المختلفة التى تتخذها النظم المحلية فى المجتمعات الحديثة بدا الإختلاف واضحا بين الباحثين والكتاب حول مفهوم النظام المحلى وطبيعته وإنقسموا بهذا الصدد إلى

(١) G. Cheema and D. Rondinelli, *Decentralization and Development* (Beverly Hills : Sage, 1983), p. 42

(٢) Dennis R. Rondinelli et al., *Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience* (Washington D. C., : World Bank Staff working papers, No. 581, 1987), p. 17.

(٣) حسن العلوانى ، تنظيمات المجالس المحلية فى الدول النامية مع إشارة خاصة لمصر (رسالة ماجستير ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٦) ، ص ص ٢٤- ٣٨ .

فريقيين ، يميز أحدهما بين صورتين للنظام المحلى هما : " الإدارة المحلية " (Local Administration) ، و " الحكم المحلى " (Local Government) ويتخذ معايير مختلفة لهذا التمييز ، أما الفريق الآخر فلا يميز بين الصورتين السابقتين على أساس أن كلا منهما تقوم على نفس الأسس والمقومات وأن الإختلاف ما هو إلا إختلاف لفظى لاينطوى على شئ من الواقع الفعلى (١).

وعلى الرغم من وجود معايير مختلفة لإقامة التمييز من عدمه بين " الحكم المحلى " و " الإدارة المحلية " ، تظل العلاقة بين " الحكومة " و " الإدارة " وبالتالي بين " الوظيفة الحكومية " و " الوظيفة الإدارية " هى المعيار الأساسى لدى غالبية الكتاب حول تحديد مفهومى " الحكم المحلى " و " الإدارة المحلية " وطبيعة العلاقة بينهما(٢) .

وسنذهب فى تحديد مفهوم " الحكومة " إلى ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور فتح الله الخطيب حيث يقرر انها " ٠٠٠ الهيئة صاحبة السلطة فى المجتمع والتي تتمكن من توجيه الافراد نتيجة ماتتمتع به من سلطة تفرضها عليهم فىشكل قوانين "٠٠٠" (٣) ٠ أما مفهوم "الإدارة" فنقصد به النشاط ذهنى الذى يقوم على تنفيذ الاعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط و تنظيم و توجيه ورقابة مجهوداتهم لتحقيق أهداف معينة ، وإذا كانت هذه الأعمال عامة ، أى تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، أطلق عليها فى هذه الحالة " إدارة عامة " (٤) .

ورغم هذا التحديد الواضح لمفهومى " الحكومة " و " الإدارة " ، إلا أنه من الصعب التمييز بين " الوظيفة الحكومية " و " الوظيفة الإدارية " وإقامة فواصل وحدود بينهما ، ويرجع ذلك إلى طبيعة العملية السياسية التى يدق معها التمييز بين ما هو " حكم " وما هو " إدارة " ؛ إذ ينغمس السياسيون فى العملية الإدارية بإعتبارهم وزراء ومن ثم رؤساء للإجهزة الفنية من السلطة التنفيذية التى يطلق عليها " هارولد لاسكى " (H. Laski) إسم " البيروقراطية " (٥) ، كما ينغمس الإداريون فى العملية السياسية كقوى ضاغطة (٦). ويبدو التداخل بين العملية السياسية والعملية الإدارية أكثر وضوحا فى الدول ،

(١) عبدالمعطى عساف ، تنظيم المجالس المحلية ، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة للوضع فى الأردن(رسالة ماجستير ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٤) ، ص ١ - ١٤ .

(٢) حسن العلوانى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١ - ٤٤ .

(٣) د. محمد فتح الله الخطيب ، دراسات فى الحكومات المقارنة (الجزء الأول ؛ القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٦) ، ص ٥ .

(٤) د. سيد الهوارى، الإدارة العامة، إدارة الأعمال الحكومية وشبه الحكومية (الطبعة الثانية)، بيروت : بدون إسم الناشر ، ١٩٦٥ ، ص ١٢ .

(٥) هارولد لاسكى ، مدخل إلى علم السياسة ، ترجمة عز الدين حسين (القاهرة : مؤسسة سجل العرب ، بدون تاريخ نشر) ، ص ٩٧ .

(٦) Brian Chapman, *The Profession of Government* (London : Unwin University Books, 1966), p. 273 .

النامية ، تلك أن السياسيين في هذه الدول ليس لديهم القدرة الكافية على صياغة سياسات تعبر عن أهدافهم بوضوح ، الأمر الذى يقتضى تدخل أجهزة الإدارة لتوضيح تلك السياسات وهو ما ينتج عنه " سياسات معدلة " ، وبعبارة أخرى يتحول الإداريون إلى " أشباه سياسيين " (Qusi - Politicians) ، وعند تنفيذ تلك " السياسات المعدلة " يدرك السياسيون وجود إنحراف عن الأهداف التى وضعوها ، عندئذ يكون تدخلهم فى العملية الإدارية بما يجعلهم " أشباه إداريين " (Semi - Administrators) (١) .

ويوضح للتدخل بين العملية السياسية والعملية الإدارية حقيقة الارتباط العضوى بين الحكم والإدارة ، ذلك أنهما تعبير عن ظاهرة واحدة هي ظاهرة السلطة ، فالسلطة حين توجه سلوك فهى " حكم " بينما هي " إدارة " حين تستهدف مصالح معينة عن طريق إدارة الأشياء (٢) .

وإستنادا إلى التمييز بين وظيفتى الحكم والإدارة والقول بأنهما تعبير عن ظاهرة واحدة هي ظاهرة السلطة فى المجتمع ، فإنه يمكن القول أن النظام المحلى يقوم بالوظيفتين معا ، ذلك أنه يستهدف شئون كما يوجه سلوك ، فالإنشطة المحلية لا تقتصر على إدارة المرافق والخدمات فقط ولكنها تنطرق أيضا إلى توجيه السلوك بطريق مباشر أو غير مباشر ، فعندما تلجأ بعض الأجهزة المحلية إلى فرض رسم معين على أداء خدمة ما ، أو عندما تضع قواعد محددة لقبول تلاميذ المدارس مثلا ، فإنها بالقطع توجه سلوك الأفراد ومن ثم فهى تحكم ، وعلى هذا يمكن إعتبار النظام المحلى " نظام حكم " بالإضافة إلى كونه " نظام إدارة " ، ومن هنا يكون من الخطأ نعت هذا النظام بصفة دون الأخرى ، إذ أنه يجمع بين الصفتين فى نفس الوقت لقيامه بالوظيفتين معا واللذان تعبران عن ظاهرة واحدة هي ظاهرة السلطة .

ولايعنى القول بممارسة المؤسسات المحلية للسلطة أنها تقاسم الدولة حق السيادة وتهدد بذلك كيانها معرضة إياها لتعدد مراكز السلطة بها، فالراجح لدى فقهاء القانون أن فكرة السيادة تثبت للدولة ككل(٣)، كما أن السلطة التى تتمتع بها الهيئات المحلية لا تتوافر لها تلقائيا ، وإنما تخول من جانب السلطة المركزية بمقتضى أداة قانونية والتى لها القدرة على تغييرها وتعديلها ووضعها تحت رقابتها أو حتى إلغاؤها تماما (٤) .

ونحن نختلف مع الذين يميزون بين الإدارة المحلية والحكم المحلى على أساس أن الإختلاف بينهما إختلاف فى الكيف وليس فى الكم (٥) وأن الإدارة المحلية تعتبر الخطوة الأولى فى الطريق إلى الحكم

(١) A.F.Riggs, *Administration in Developing Countries, The Theory of Paramistic Society* (Boston : Houghton Mifflin, 1964) , P. 151 .

(٢) د. محمد طه بدوى ، أصول علوم السياسة (الطبعة الثانية؛ الإسكندرية : المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، ١٩٦٥) ، ص ١٠٠ - ١٠٣ .

(٣) د. صلاح صادق، الحكم المحلى والمبادئ العامة لتنظيمه فى مصر(القاهرة: معهد التخطيط القومى ، ١٩٧٣) ، ص ٦

(٤) صبحى محرم ، الحكم المحلى فى إنجلترا (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٠) ، ص ١٢ .

(٥) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية فى الجهاز الإدارى (الطبعة الرابعة ، القاهرة: دار المعارف ، ١٩٧٦) ، ص ١٣٦ .

المحلى ، ونرى من جانبنا أن هذا الإختلاف لا يستند إلى أساس وسواء أطلقنا على النظام المحلى أسم " إدارة محلية " أو " حكم محلى " فهو يستند إلى مقومات لابد من توافرها ، وتتمثل هذه المقومات فى تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ، ومجلس محلى يمثل الإرادة العامة لسكان الوحدة المحلية ، وموارد مالية محلية ، وأخيرا إشراف من قبل الحكومة المركزية على المجالس المحلية .

* مفهوم صنع القرار :

حظى موضوع " صنع القرار " باهتمام الباحثين والكتاب فى مجال الإدارة والسياسة والعلوم السلوكية على إعتبار أنه محور العمليات الإدارية والسياسية والسلوك الإنساني ، إذ أن تشليك تلك العمليات وما يترتب عليها من مشكلات يستلزم إتخاذ العديد من القرارات . وتعنى كلمة " قرار " البت النهائي بشأن ما يجب فعله للوصول بوضع معين إلى نتيجة محددة ونهائية . والقرار كظاهرة إجتماعية تطبيق عملى لممارسة السلطة ، ومن ثم فإن القرار بطبيعته ظاهرة سياسية سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى ، فكل قرار تشعر السلطة بضرورة التصدى له - بصرف النظر عن موضوعه - يمكن أن يوصف بأنه سياسى (١) .

ويتفق الكتاب والباحثون على إختلاف مشاربهم على مفهوم " صنع القرار " فيعرفه " تيرى " (R. Terry) بأنه " الإختيار لبديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر إستنادا إلى بعض المعايير" (٢) ، ويعرفه " بريشير " (Brecher) فى مجال السياسة الخارجية بأنه " عملية إختيار بين عديد من البدائل الممكنة لأحد النماذج التى تقود إلى نطاق من الحركة فى النظام الدولى " (٣) أما "سنايدر" (R. Snyder) فيعرف عملية صنع القرار السياسى بأنها " العملية الإجتماعية التى يتم من خلالها إختيار مشكلة ما لتكون موضعا لقرار ما ، ويظهر من هذا الإختيار عدد محدود من البدائل يتم إختيار أحدها بوضعه موضع التنفيذ " (٤) . أما حامد ربيع فيعرف ذلك بأنه " إختيار أسلوب معين من أساليب التخلص من حالة من حالات التوتر التى تفرضها الممارسة السياسية " (٥) ويعرفه أيضا بأنه " الإعلان السلطوى عن أسلوب التخلص من حالة من حالات التوتر من جانب الطبقة الحاكمة " (٦) . ويرى كمال المنوفى أن

(١) د. حامد ربيع ، النموذج الإسرائيلى للممارسة السياسية (القاهرة : المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٧٥) ، ص ١٢٩ .

(٢) George R. Terry, *Principles of Management* (Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1977), p. 125 .

(٣) د. حامد ربيع ، المرجع السابق ، ص ٢٩ .

(٤) Richard C. Snyder, et al, *Foreign Policy Decision Making, An Approach to the Study of International Politics* (New York : Free press, 1962) , p. 131.

(٥) د. حامد ربيع ، النموذج الإسرائيلى للممارسة السياسية .٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤ .

(٦) د. حامد ربيع ، إطار الحركة السياسية فى المجتمع الإسرائيلى (القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٨) ، ص ٤٤ .

القرار هو " إختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين " (١) .

وفي تعريفنا للنظام المحلى خالصنا إلى أنه يستند بالضرورة إلى قيام سلطة محلية تمثل المجتمع المحلى وتقوم برعاية مصالحه ، ومن ثم يمكن تعريف القرار المحلى على النحو التالى :

" إختيار السلطة المحلية لأحد البدائل الممكنة لحل مشكلة ما تواجه المجتمع المحلى فى ضوء بعض المعايير والمحددات " .

ويقودنا هذا التعريف إلى القول بان خصائص القرار المحلى تتلخص فى :

١- أن القرار المحلى يستند إلى وجود بديلين أو أكثر ، فالقرار فى جوهره ليس إلا عملية إختيار بين بدائل ، فإذا لم يوجد إلا بديل واحد فليس هناك عملية صنع قرار .

٢- يعتمد إتخاذ القرار على المفاضلة بين البدائل الممكنة فقط ، وبالتالي فإنه يخرج من نطاق هذه المفاضلة البدائل التى يستحيل تنفيذها .

٣- يستند القرار إلى وجود مشكلة بذاتها أو موقف تحدد زمانا ومكانا وموضوعا ، وهو فى هذا يختلف عن السياسة (Policy) التى هى فى واقع الأمر قرارات أكثر تجريدا تكون بمثابة المرشد للقرارات الخاصة بمشكلات معينة أو مواقف محددة (٢) ، أو كما يشبه البعض العلاقة بين السياسة والقرار بالعلاقة بين الإستراتيجية والتكتيك فى نطاق العمل العسكرى (٣) .

٤- لا يتم صنع القرار المحلى فى فراغ ، ولكنه بمثابة نظام فرعى للنظام المحلى الذى هو بدوره نظام فرعى لنظام أعلى يعمل فى إطار بيئة يتفاعل فى تشكيلها مجموعة كبيرة من المتغيرات تعتبر بمثابة محددات لصنع القرار المحلى .

وكما يتضح من التعريف السابق وخصائص القرار المحلى ، فإن مفهوم القرار ليس قاصرا على الإختيار النهائى من السلطة المحلية للبديل المناسب ، بل إنه يشير إلى تلك الأنشطة التى تؤدى إلى ذلك الأختيار ، وعلى ذلك يجب التمييز بين مفهومى " صنع القرار " (Decision - Making) و " إتخاذ القرار " (Decision - Taking) فالأخير يمثل مرحلة من الأول ، بمعنى أن إتخاذ القرار يأتى كأخر مرحلة فى

(١) د. كمال المنوفى ، " السياسة العامة وأداة النظام السياسى "، تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ١٣ .

(٢) Rais Khan et al., An Introduction to Political Science (Ontario: Irwin-Dorsey Ltd., 1977), pp.161-172. (٢)

(٣) د. حامد ربيع ، إطار الحركة السياسية فى المجتمع الإسرائيلى .. مرجع سبق ذكره ، ص ٤٥ .

عملية صنع القرار (١) .

ويتفق الباحثون أن صنع القرار يمر بمجموعة مراحل ، إلا أنهم يختلفون في عد هذه المراحل وترتيبها ، فيحدها " هيربرت سايمون " (H. Simon) بتسع مراحل هي (٢) :

- الإعراف بالمشكلة .
- جمع المعلومات .
- تصنيف المعلومات وتحليلها .
- البحث عن البدائل .
- تحديد البدائل .
- تقييم البدائل .
- القرار .
- التنفيذ .
- التقييم والمتابعة .

أما "جريفث" (D. Griffith) فيرى أنها تتضمن ست مراحل على النحو التالي (٣):

- تحديد وحصص المشكلة .
- تحليل وتقييم المشكلة .
- وضع المعايير أو المقاييس التي بها سوف يتم في ضوءها تقييم الحل ووزنه كحل مقبول وكاف للحاجة .
- جمع المعلومات .
- صياغة واختيار الحل المفضل وإختباره مقدما .
- وضع الحل المفضل موضع التنفيذ .

ويحددها " ديموك " (Dimock) في خمس مراحل على التتابع التالي (٤):

- تحديد المشكلة .
- تحليل المشكلة .
- التعرف على الحلول البديلة .
- تقرير أفضل الحلول .
- إصدار القرار .

(١) د. عبدالهادى الجوهري ، علم إجتماع الإدارة (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ٨١ .

(٢) Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (New York : Harper & Bros. 1960),p. 2.

(٣) Daniel E. Griffith, *Administrative Theory* (New York : Appleton Century Crofts, 1959) , p. 94.

(٤) د. محمد حسن يس ، د. إبراهيم درويش ، المشكلة الإدارية وصناعة القرار (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥) ، ص ٢١٨ .

ويلخص " إبراهيم درويش " مراحل صنع القرار في مرحلتين رئيسيتين ، قد تضم كل مرحلة منهما عدة خطوات فرعية ، وهما : تكوين المشكلة ، إيضاح المشكلة (١) . ونرى أن هذه العملية تتضمن ثلاث خطوات رئيسية تتابع منطقيا على النحو التالي :

أ - صياغة المشكلة ، فلاشك أن الخطوة الأولى في عملية صنع القرار هي تحديد الموضوع المراد إتخاذ قرار بشأنه ، ويتم في هذه المرحلة تجميع البيانات الخاصة بأبعاد المشكلة والهدف من حلها والنتائج المتوقع الحصول عليها في ضوء الإمكانيات والموارد المتاحة وغيرها من المحددات الأخرى .

ب - تقييم البدائل الممكنة لحل المشكلة ، وتتطلب هذه الخطوة تحديد البدائل التي يمكن أن تساهم في علاج المشكلة ، على أن تكون هذه البدائل عملية ومن السهل تطبيقها في نطاق الإمكانيات المتاحة ، ثم يتم تحديد المزايا والعيوب لكل بديل وذلك عن طريق عدد من المعايير التي يتم تطبيقها على كل بديل لمعرفة مدى توافر هذه المعايير في البدائل المطروحة ودرجة المخاطرة من تطبيقها ، ويتم إستبعاد البدائل التي لا تتوافر فيها تلك المعايير من قائمة الإختيارات .

ج - إختيار البديل المناسب ، وهي المرحلة الأخيرة في صنع القرار ويضطلع بها من له حق إتخاذ القرار حيث يتم الإختيار من بين عدد محدود من البدائل الممكنة والتي تم تحديدها في الخطوة السابقة ، ويتم هذا الإختيار بناء على المقاضلات وفي ضوء المتغيرات التي تحكم هذا الإختيار .

ثالثاً : فروض الدراسة :

لاشك أن تحقيق أهداف الدراسة يتطلب إجراء منهجيا يربط بين أبعادها المختلفة ، ويكمن هذا الإجراء المنهجي في الفرض العلمي الذي يمكن إعتباره إطارا تنظيميا تتجمع من خلاله البيانات والمعطيات التي تساعد في حل مشكلة الدراسة التي تدور حول صنع القرار في التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني كنموذج تطبيقي لإختبار قدرة المؤسسات المحلية في الريف المصري في صنع القرار المحلي عند توافر قدر معقول من اللامركزية في إدارة شئونها . وتحاول هذه الدراسة أن تختبر أربعة فروض رئيسية يشتمل كل منها على عدد من الفروض الفرعية وذلك على النحو التالي :

الفرض الأول :

" تؤثر السياسات المركزية تأثيرا سلبيا في صنع القرار المحلي ، بسبب الرقابة المركزية المفرطة على المؤسسات المحلية " .

(١) د. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥) ، ص ١٤٦ .

ويتفرع من هذا الفرض الرئيسي الفروض الآتية :

- ١- فرض الواقع الجغرافى ونظام الحكم الذى يعمل فى إطاره النظام المحلى إختلالا فى التوازن بين الإستقلال المحلى من ناحية ، وإحكام السيطرة المركزية من ناحية أخرى ، الأمر الذى فقدت معه المؤسسات المحلية قدرتها الذاتية فى صنع القرار المحلى .
- ٢- تؤكد الشواهد التاريخية أن درجة اللامركزية التى يتمتع بها النظام المحلى رهن بمشينة الحكومة المركزية وليست حقا مكتسبا لايمكن التنازل عنه من قبل مواطنى المجتمعات المحلية .
- ٣- فقدت معظم الوحدات المحلية فى الريف المصرى - خاصة على مستوى القرية - مقوماتها الأساسية بسبب الأساليب المتبعة فى التقسيم الإدارى المحلى ، مما أفقدها القدرة الذاتية على صنع قراراتها بعيداً عن سيطرة المستويات الأعلى .
- ٤- كان لغموض سياسات برنامج التنمية المحلية الثانى وإتسامها بعدم الثبات والإستقرار أو المرونة الكافية وكذلك عدم مشاركة الوحدات المحلية بالقرى فى صنعها، أثر واضح فى صنع القرار على المستوى المحلى وذلك بإختيار مشروعات تتسم بالعشوائية والإرتجال وعدم إنتظامها فى خطط متكاملة .

الفرض الثانى :

" يعزف المواطن المحلى فى الريف المصرى عن المشاركة فى صنع القرار ، غير أنه - رغم ذلك - على إستعداد للمشاركة عندما تعبر القيادة المحلية عن مشكلاته وإحتياجاته الحقيقية وتتصدى لها ، وتختلف درجة المشاركة والصور التى تتخذها بين الشرائح الإجتماعية المختلفة " .

ويشتمل هذا الفرض على الفروض الفرعية الآتية :

- ١- يؤدى النظام الإنتخابى المعمول به إلى تشكيل مجالس محلية لا تمثل المواطن تمثيلا صحيحا ، الأمر الذى يؤدى به إلى الإحجام عن المشاركة فى صنع القرار المحلى .
- ٢- يقبل المواطن المحلى على المشاركة فى صنع القرار إذا كان موضوعه معبرا عن إحتياجاته ومشكلاته .
- ٣- ثمة علاقة موجبة بين إحساس المواطن المحلى بالإقتدار السياسى ، وبين مشاركته فى صنع القرار .

- ٤- ثمة علاقة سالبة بين عامل السن ودرجة المشاركة فى صنع القرار المحلى ، بمعنى أن المشاركة ترتفع فى سن الشباب ثم تتخفف مع التقدم فى السن .
- ٥- هناك ارتباط موجب بين المستوى التعليمى والمشاركة فى صنع القرار المحلى ، كما تمثل الأمية عقبة حقيقية أمام مشاركة المواطن المحلى .
- ٦- تسيطر فئة الموظفين على أعمال المجالس المحلية وتضطلع بدور رئيسى فى صنع القرار المحلى، على عكس فئة الفلاحين التى تساهم مساهمة ضعيفة رغم كثرتها العددية.
- ٧- يلعب الإلتواء العائلى دورا فى مؤثرا فى مشاركة المواطن فى صنع القرار المحلى، بعكس الإلتواء الحزبى الذى ينتقل دوره فى الريف المصرى .
- ٨- هناك علاقة إرتباطية موجبة بين مساحة الحيازة الزراعية و المشاركة فى صنع القرار المحلى ، كما توجد مثل هذه العلاقة أيضا بين مستوى الدخل والمشاركة .

الفرض الثالث :

" تمثل الموارد المالية قييدا حقيقيا فى صنع القرار المحلى نظرا لضعفها وعدم تمتع الوحدات المحلية بالإستقلال الكافى فى تنمية وإدارة أموالها المحلية " .

ويتفرع من هذا الفرض الرئيسى الفروض الفرعية التالية :

- ١- تعاني الوحدات المحلية فى الريف المصرى من ضآلة مواردها المالية الذاتية مقارنة بإحتياجاتها ، ويترتب على ذلك إعتماها على إعانة الحكومة المركزية الأمر الذى تفقد معه إستقلالها المحلى وحريتها فى صنع القرار .
- ٢- لا تملك المؤسسات المحلية أى سلطات حقيقية لتنمية مواردها المالية الذاتية بفعل الهيمنة المركزية الشديدة عليها فى النواحي المالية .
- ٣- يمكن للمؤسسات المحلية تنمية مواردها المالية الذاتية وإدارتها بكفاءة إذا ما تخففت من القيود المركزية المفروضة عليها .
- ٤- يودى غياب الرقابة الشعبية على أموال المؤسسات المحلية إلى إهدار جزء منها وإنفاقها فى غير مواطنها رغم الرقابة المركزية الشديدة .

الفرض الرابع :

" تلعب البيروقراطية المحلية على مستوى المحافظة والمركز الدور الرئيسى فى صنع القرار المحلى على مستوى القرية " .

ويشتمل هذا الفرض على الفروض الفرعية الآتية :

- ١- لا تتمتع المجالس الشعبية المحلية على مستوى القرية بالسلطات والصلاحيات الكافية الأمر الذى يجعل دورها فى صنع القرار المحلى مجرد دور شكلى .
- ٢- تقوم الأجهزة التنفيذية والإدارية بالمحافظة والمركز باختيار المشروعات الخاصة بالقرية وتطلب من المجالس الشعبية التصديق عليها .

رابعا : المنهج وأدوات البحث :

من المعلوم أن عملية صنع القرار شأنها شأن أى ظاهرة سياسية أخرى هى تعبير عن حقيقة مركبة ، إذ تتكون من العديد من القوى والمقومات ، فضلا عن أنها ظاهرة إنسانية ومايفرضه ذلك من تعدد فى المتغيرات التى تتكون منها ، ومن هنا فإن أحادية المنهج أو أداة البحث يصبح أمرا غير مقبول ، لذا فإن الباحث لم يتبع منهجا بذاته أو يستخدم أداة بعينها ، ولكنه أخذ بمجموعة متكاملة من الطرائق والأدوات البحثية التى إتسقت وطبيعة الظاهرة موضع التحليل والأهداف التى رنت الدراسة إلى تحقيقها ، وقد تمثل ذلك فى :

١- تعدد مناهج التحليل ، وتم التركيز بصفة خاصة على ثلاثة مناهج أتى فى مقدمتها منهج دراسة الحالة حيث إتخذ الباحث من عملية التخطيط لمشروعات الخدمات الأساسية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى حالة لصنع القرار فى المؤسسات المحلية فى الريف المصرى . أما المنهج الثانى فهو المنهج المقارن والذى أستخدمه الباحث ليلقى الضوء على أوجه الشبه وأوجه الإختلاف بين المحافظات الريفية موضع الدراسة . ويتمثل المنهج الثالث فى المنهج التاريخى للوقوف على دور التاريخ فى تشكيل المؤسسات المحلية وإستخلاص الشواهد التاريخية التى تفيد فى الوصول إلى بعض التعميمات ، هذا بالإضافة إلى الإستعانة بمنهج تحليل العلاقات المكانية فى إيضاح أثر الواقع الجغرافى على النظام المحلى فى مصر بصفة عامة والريف المصرى بصفة خاصة .

٢- تعدد أدوات جمع البيانات ، حيث لجأ الباحث إلى مصادر مكتبية ووثائقية تتمثل فيما هو متاح من دراسات حول موضوع صنع القرار والنظم المحلية وما كتب عن الريف المصرى من جانب المتخصصين فى علوم السياسة والإقتصاد والإجتماع والتاريخ والجغرافيا ، وأيضا الوثائق والتقارير المتوفرة عن برنامج التنمية المحلية الثانى . وإعتمد الباحث أيضا على البيانات الميدانية التى قام بجمعها عن طريق الإستبيانات والمقابلات والملاحظة المباشرة والإخباريين خاصة فيما يتعلق بظروف ما قبل تنفيذ برنامج التنمية المحلية الثانى .

٣- تعدد أساليب التحليل والتفسير، حيث جمعت الدراسة بين أسلوب التحليل الكيفي، وأسلوب التحليل الكمي، بالإضافة إلى الجمع بين الإستقراء والإستنباط والانتقال من الجزء إلى الكل، هذا فضلا عن الأساليب والإختبارات الإحصائية المتعددة التي لجأ إليها الباحث في عرض نتائج الدراسة وتحليلها والتي تكاملت مع الأساليب الكيفية في الوصول إلى أهداف الدراسة والتعرف على كيفية صنع القرار المحلى في الريف المصرى .

خامسا : نطاق الدراسة وحدودها :

يعكس الريف المصرى تشابها في الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي تتجانس كثيرا من السمات والخصائص . على أنه، وإن سلمنا بوجود نوع من التجانس بين المنظمات المحلية في الريف المصرى، إلا أن ثمة قدر من الإختلاف والتباين فيما بينها وخاصة عندما يتعلق الأمر بدراسة قدرة هذه المنظمات على إتخاذ قرارات تتعلق بعملية التنمية، فثمة خلاف بين وحدة محلية تتوافر فيها الكفاءات الفنية والإدارية، وأخرى تعاني من نقص في مثل تلك الكفاءات، وأيضا ثمة خلاف يرجع إلى التباين في الظروف البيئية وخاصة الجغرافية والإجتماعية، فيظهر فعل العوامل الجغرافية واضحا بين المحافظات الصحراوية بمساحاتها الشاسعة وندرة سكانها، ومحافظات وادى النيل حيث ضيق المساحة والكثافة المرتفعة للسكان . أما العوامل الإجتماعية فتلعب دورا بارزا في بعض مناطق الصعيد، بينما يتضاءل هذا الدور في محافظات الدلتا .

وقد تحدد النطاق الجغرافى للدراسة في شقها المكتبى بجميع المحافظات التى صنفت في برنامج التنمية المحلية الثانى على أساس أنها محافظات ريفية وهى تشمل جميع المحافظات فيما عدا المحافظات الحضرية الأربع وهى : القاهرة، الإسكندرية، بور سعيد، السويس . وقد قام الباحث بتقسيم تلك المحافظات على أساس جغرافى إلى ثلاث مجموعات، فميز بين محافظات الوجه البحرى، ومحافظات الوجه القبلى، والمحافظات الصحراوية، وإتخذ هذا التقسيم أساسا للمقارنة بينها علما بيقين الباحث أن ثمة إختلافات جوهرية داخل محافظات كل قطاع من القطاعات الثلاثة، بل وبين الوحدات المحلية حتى داخل المحافظة الواحدة . أما الدراسة الميدانية فقد تحدد نطاقها الجغرافى بعدد من القرى سيدور الحديث عنها تفصيلا في الباب الثالث من الدراسة .

أما النطاق الزمنى للدراسة فقد تحدد منذ بداية العمل ببرنامج التنمية المحلية الثانى في عام ١٩٨٧ وحتى إنتهاء العمل به في عام ١٩٩٢ وإن تطرقت بعض جوانب الدراسة إلى فترات سابقة على ذلك بغرض إجراء المقارنات .

وقد تحددت الدراسة في نطاقها الموضوعى بصنع القرار فى التخطيط لمشروعات الخدمات

الأساسية بالمناطق الريفية وهو الإطار الذى عمل فيه برنامج التنمية المحلية الثانى ، وذلك كحالة دراسية تطبيقية فى إطار نظام يدعو إلى اللامركزية والإستقلال المحلى ودعم المشاركة فى صنع القرار المحلى

سادسا : صعوبات الدراسة :

واجهت الباحث صعوبات عديدة أثناء قيامه بالدراسة خاصة الجانب الميدانى ، وقد تمثلت أهم هذه الصعوبات فيما يلى :

١- صعوبة تتعلق بالإحصاءات والبيانات ، فأى دراسة ميدانية لابد لها أن تستند إلى إحصاءات دقيقة وحديثة ومبوية بطريقة تسمح بسهولة الوصول إلى جزئياتها بدلالة معبرة عن المجتمع موضع الدراسة ، وهى صعوبة تقليدية تواجه جميع الباحثين فى مصر نظرا لأن الأجهزة الإحصائية ذاتها غير قادرة على أن تقدم البيانات المطلوبة بالدقة الكافية والسرعة اللازمة ، بالإضافة إلى أن هناك جو عام من عدم الثقة يسود العلاقة بين الأجهزة الإحصائية وأى باحث يتعرض لمشاكل التحليل الإجتماعى بصفة عامة ومشاكل التحليل السياسى بصفة خاصة ، فضلا عن السرية التى تحيط بتلك البيانات .

٢- صعوبة ترتبط بمدى وعى الحالات التى طبقت عليها أدوات البحث الميدانى من حيث فهمها لموضوع الدراسة وصدقها فى الإدلاء بالبيانات والآراء .

وبرغم الصعوبات التى واجهت الباحث فقد أمكن التغلب عليها ، وقد ساعد الباحث فى ذلك إلمامه بالجوانب المختلفة للنظام المحلى فى مصر حيث كانت موضوعا لدراسة سابقة حصل بها على درجة الماجستير ، هذا بالإضافة إلى الخبرة العملية التى إكتسبها بحكم عمله والتى أتاحت له التعرف على جوانب التطبيق والممارسة فى جميع المحافظات الريفية فى مصر ، وقد تغلب الباحث على الصعوبة الخاصة بقصور الأجهزة الإحصائية وسرية البيانات بأن قام بنفسه بجمع البيانات من مصادرها الأصلية ، فضلا عما يتوافر لديه فعلا من البيانات والوثائق التى إستندت إليها الدراسة بحكم عمله فى برنامج التنمية المحلية الثانى منذ بداية البرنامج وحتى نهايته . أما الصعوبات الخاصة بمدى وعى الحالات فقد أمكن التغلب عليها بإجراء الإختبارات الإحصائية الخاصة بصدق وثبات الإجابات .

سابعاً : تقسيم الدراسة :

بعد هذه المقدمة تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أبواب وتنتهى بخاتمة ، يختص الباب الأول بدراسة محددات القرار المحلى فى الريف المصرى وتتاول فيه المتغيرات الرئيسية التى يعمل فى إطارها النظام المحلى فى مصر بصفة عامة مع التركيز على الجوانب الخاصة بالريف المصرى ، وتمثل هذه المتغيرات فى : الخلفية التاريخية للنظام المحلى فى مصر ، التقسيم الإدارى المحلى فى الريف المصرى ، ثم الموارد المالية المحلية ، وأخيراً العلاقات المركزية المحلية .

ويختص الباب الثانى بدراسة تطبيقية لصنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى فى الريف المصرى ، والذى كان يهدف إلى الأخذ بنظام لامركزى يقوم على زيادة درجة الإستقلال المحلى وتشجيع مشاركة المواطن فى صنع القرار .

أما الباب الثالث فيتضمن دراسة ميدانية لصنع القرار المحلى فى بعض القرى بمحافظة كفر الشيخ عند التخطيط للمشروعات التى يتم تمويلها فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى .

الفصل الأول

الخلفية التاريخية

يمكن تعريف التاريخ بأنه " تتبع الوقائع أو الأحداث أو الأفكار أو النظم " (١)، وهو بهذا المعنى يساعدنا على فهم نشأة الظواهر الإجتماعية وتطورها تمهيدا لإستخلاص القوانين التى تحكمها وتوجه مسارها (٢). وعلى هذا فإن الإلمام بالخلفية التاريخية للنظام المحلى يعد أمرا ضروريا لتفسير كثير من عناصره ومقوماته ، خاصة وأن النظام المحلى يكاد يكون من نتاج العوامل التاريخية أكثر من كونه من نتاج العوامل الأخرى ، كما يرى " إيفور جروان " (Ivor Gowan) ، والدليل على ذلك أن الدول التى تمر بظروف تاريخية متشابهة ، غالبا ما تتقارب نظمها المحلية ؛ فالبلدان التى خضعت للإستعمار الإنجليزى مثلا ، تعكس نظمها المحلية سمات النظام الإنجليزى ، وكذلك الحال بالنسبة للبلدان التى خضعت للنموذج الفرنسى حيث نجد الطابع الفرنسى واضحا فى نظمها المحلية (٣). كما يتأثر النظام المحلى بأسلوب نشأته ومراحل تطوره مابين نظم تكون نشأتها طبيعية ، وأخرى يتم إنشاؤها بمقتضى أداة قانونية أو إرادة سياسية ، فتتظلم النوع الأول يكون أكثر إستقرارا وثباتا ويتمتع بسلطات واسعة وأصلية ، بينما نلاحظ العكس بالنسبة للنوع الثانى الذى يستمد جميع سلطاته من الحكومة المركزية التى تملك تضييقها وتوسيعها أو حتى إلغائها طبقا لإرادتها .

ويختلف الكتاب فيما بينهم حول نشأة النظام المحلى فى مصر ، فيرى البعض أن الدولة المصرية القديمة فى عهد الفراعنة إتبع نظاما للإدارة المحلية بصورة تقارب ما عليه الحال فى كثير من الدول الحديثة (٤) ، بينما يرجع البعض الآخر إدخال هذا النظام فى مصر إلى الحملة الفرنسية فى عام

(١) د. حامد ربيع ، نظرية التحليل السياسى (القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧١) ، ص ص ١٩٦-٢٠٢ .

(٢) Howard Becker, *Modern Sociological Theory* (London, Holt, Rinehart & winston, 1966), P. 228.

(٣) Ivor Gowan , *Basic Models of Local Government* (L.G.C., May 1970), P. 812.

(٤) - د. السيد محمد زكى ، " نظام الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة : تجربته وتطوره " المؤتمر العربى الثالث للعلوم الإدارية (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، أكتوبر ١٩٦٥) ، ص ٢٩ .
- د. جلال بكير، نظام الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٠) ص ٣

١٧٩٨ عندما أصدر نابليون أمرا بإنشاء الدواوين في سائر القطر^(١). ويرى فريق ثالث أن الأخذ بهذا النظام في مصر يرجع إلى أواخر القرن الماضي حيث أنشئت مجالس المديرية بمقتضى القانون النظامى وقانون الإنتخاب الصادرين عام ١٨٨٣م ، وأيضا إنشاء المجالس البلدية والتي كان أسبقها مجلس بلدى مدينة الإسكندرية الذى أنشئ عام ١٨٩٠م^(٢).

ونرى أن النظام المحلى فى مصر قد مر بثلاث مراحل رئيسية ، تبدأ الأولى منذ نشأة الدولة الموحدة فى مصر القديمة وتستمر حتى الأخذ بنظام البلديات فى الربع الأخير من القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، أما المرحلة الثالثة فتبدأ فى أوائل النصف الثانى من هذا القرن بالأخذ بنظام المجالس المحلية بصور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠م . وسنحاول تتبع التطور التاريخى للنظام المحلى فى مصر من خلال هذا التقسيم فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول :

مرحلة الإدارة المركزية للمحليات

المبحث الثانى :

مرحلة نظام البلديات .

المبحث الثالث :

مرحلة نظام المجالس المحلية .

(١) د. محمد عاطف البنا ، تشكيل المجالس المحلية وإختصاصاتها (القاهرة : معهد الإدارة المحلية ، ١٩٧١) ، ص ١ .

(٢) د. عادل حمدى ، الإتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية : دراسة مقارنة (القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٣) ، ص ٥٨٧ .

المبحث الأول مرحلة الإدارة المركزية للمحليات

إن المتتبع لتطور النظام المحلى فى مصر ، لابد له أن يستند إلى حقائق الجغرافيا ، فقد فرضت البيئة الطبيعية فى وادى النيل ودلتاه - منذ القدم - أن تتجمع أعداد كبيرة من البشر فى قرى متقاربة ، وتكونت منها وحدات إقليمية محددة ، لكل منها عاصمتها وإلهها وشارتها الخاصة وزعيمها السياسى ، وقد إقتضت العوامل الجغرافية والإقتصادية أن تندمج تلك الوحدات فى أقاليم^(١) ، وواصلت العوامل الجغرافية والإقتصادية فعلها فى توحيد تلك الأقاليم فى أقاليم أكبر أنتهت إلى توحيد الدلتا فى إقليم واحد عرف بأسم " بت " ، والصعيد فى ثلاثة أقاليم هى : " سوت " ، " وادجبت " ، " نخبت " (٢) . وقد حدثت نزاعات بين الشمال والجنوب إنتهت بتوحيد البلاد تحت سلطة ملك واحد يقبض زمام السلطة (٣) . ولم يمنع ذلك من تقسيم البلاد إلى وحدات جغرافية فى إطار الدولة الموحدة وتحت السيطرة المباشرة للحكومة المركزية منذ العصر الفرعونى وحتى أواخر القرن التاسع عشر عندما عرفت البلاد نظام البلديات .

أولا : التقسيم الإدارى فى مصر الفرعونية :

كانت المقاطعات هى أساس التقسيم الإدارى فى البلاد ، وكانت تعرف لدى المصريين القدماء بأسم " سيات " المشتقة من فعل " سب " بمعنى يقسم ، وقد أطلق عليها اليونانيون إسم (Nomoi) بمعنى مقاطعة . وكانت المقاطعة إقليم من الأرض مستطيل الشكل يعبر عنه فى اللغة المصرية القديمة بشكل مستطيل مقسم بخطوط متقاطعة ، وكان طول المقاطعة يتراوح بين ٣٠ ، ٤٠ ميلا ، أما عرضها فكان يتوقف على البقعة التى تقع فيها بالنسبة للوادى ، فإذا كان ضيقا كانت المقاطعة تمتد على شاطئى النيل من الصحراء الشرقية إلى الصحراء الغربية ، أما إذا كان الوادى متسعا فإن المقاطعة تنحصر فى شاطئ واحد ويكون آخر حدودها مجرى النهر نفسه . وكان عدد المقاطعات يختلف قليلا

(١) Jaroslav Cerny, *Ancient Egyptian Religion* (Westport: Greenwood Press, 1975), P.13

(٢) تدل آثار ونقوش المعابد أن مصر كانت مقسمة إلى أربعة أقاليم رئيسية هى : " بت " بمعنى النحلة ويشمل كل الدلتا وعاصمته " سايس " والإقليم الثانى " سوت " وهو إسم لنبات إشتهر به جنوب مصر وربما يكون هو نبات الحلفاء أو الأسفل أو البوص ، ويمتد هذا الإقليم ليشمل المنطقة الواقعة من بداية تفرع النيل حتى أسبوط وعاصمته " هراكليوبوليس " . والإقليم الثالث عرف بإسم " وادجبت " بمعنى الشعيان ويمتد من أسبوط إلى قفط وعاصمته " أفروديتوبوليس " . أما الإقليم الرابع فهو " نخبت " بمعنى النسر ، ويمتد من قفط إلى الحدود الجنوبية للبلاد وعاصمته " إيتياسبوليس " . ويرى علماء المصريات أن هذا التقسيم ظل عالقاً بذكرات المصريين طوال تاريخهم .
راجع : سليم حسن ، مصر القديمة فى عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية العصر الأهناسى (الجزء الثانى ، القاهرة : الهيئة العامة للكتاب ، ١٩٩٢) ، ص ١٦٩ .

(٣) د. سيد القسنى ، أوزيريس وعقيدة الخلود فى مصر القديمة (القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٨م) ، ص ٢٠ - ٢٣ .

من مرحلة تاريخية لأخرى ، لكن الرقم التقليدي الذي وصلنا في شكل قوائم بأسماء هذه المقاطعات كان إثنتين وعشرين لمصر العليا وعشرين لمصر السفلى (١) .

وكانت المقاطعة تضم الأراضي الزراعية ومجموعة من القرى والبلدان وعاصمة تتألف من مبان تقام عند ملتقى الطرق عبارة عن أكواخ من الطوب اللبن لعامة الشعب ومبنى عظيم هو المعبد أو قصر الإله " حت نتر " ، وقصر آخر فسيح الأرجاء أقيم خاصة لحاكم المقاطعة الذي كان مكلفا من قبل الملك بالتفتيش على الترع وتعهده صيانتها والعمل على تطويرها . وقد إشتق أسمه من نوع عمله حيث كان يلقب " عج مر " بمعنى المشرف العام على حفر الترع ، وكان يلقب أيضا " حقاوت " بمعنى حاكم المقاطعة . " سشم تا " بمعنى مرشد الأرض . ويعنى ذلك أن المقاطعة كانت تعنى لدى المصرى القديم منطقة جغرافية تستغل زراعيًا وتصرف منها الأمور الإدارية بواسطة موظف يعينه الملك ينحصر عمله فى الحصول على الأرض ليزيد من الثروة العامة وبخاصة الخزينة الملكية ومراقبة الضرائب والفصل فى أمور الناس ، وكان يعاونه مجلس يدعى " زازات " موكل إليه الأمور القضائية (٢) .

وقد قويت أواصر الدولة وأنتظمت أمورها فى الأسر الأربع الأولى فى ظل مبدأ أساسى يقوم على أن مصر يملكها ويحكمها إله يضمن للبلاد الخير والرخاء لأن سلطته ومعرفته كاملة ومطلقة ، وكان التنظيم الإدارى أشبه بهرم يجلس الملك على قمته ويعاونه وزير أعلى ومجلس للحكم ، وحكام الأقاليم الذين يعينهم الملك وينقلهم من أماكنهم ويعفيهم من مناصبهم حسب مشيئته وبمنطقه الإلهى (٣) .

وشهدت الدولة القديمة تطورات بالغة الأهمية فيما يتعلق بعلاقة الأقاليم والمقاطعات بالسلطة المركزية فى العاصمة وعلى رأسها الفرعون ذاته ، فقد وعى حكام المقاطعات ما كانوا عليه من قوة عندما عاونوا فى تشييد وتوسيع الدولة . وكان هؤلاء الحكام يحرصون على إظهار ما يحسون به من ولاء لفرعون نفوة فى سير حياتهم على جدران مقابرهم ، ولكننا نرى فى الوقت ذاته فى هذه السير شعورا بالفخر عندما يتحدثون عما قاموا به وما نجحوا فيه ويعبرون عن رضاهم برفع مرتبتهم بفضل مواهبهم الشخصية . وإتسعت دائرة سلطات القوى الإقليمية جيلا بعد جيل ، الأمر الذى قلص من نفوذ الملك والحكومة المركزية فى المقاطعات ، ونازع حكام المقاطعات ما كان للملك من إمتيازات خاصة به دون سواه فى الحياة الخالدة ، ولم يعد هؤلاء الحكام ينقلون من أماكنهم وباتت مناصبهم وراثية فى واقع الحال ، وجرى تشييد الجبانات الخاصة بالحكام فى عواصم المقاطعات وحصلوا على متون الأهرام وبدأوا يكتبونها على توابيتهم فيما عرف بعد لدى علماء المصريين بأسم " نصوص التوابيت " ، وأصبح للحكومة المركزية شريك يتمثل فى حكام المقاطعات الذين زاد سلطانهم فى عهد الفراعنة الضعفاء ، وبدأ كل حاكم يعمل على إستقلاله المحلى خاصة إذا كانت مقاطعته بعيدة والوصول إليها صعب مع وعورة الطرق فى ذلك الوقت . وكانت الطريقة المتاحة لدى الفرعون لتجنب إستقلال حكام المقاطعات هى منحهم المزيد من الإمتيازات التى كانت تشكل خسارة محققة لإقتصاد الدولة وأصبحت فى

(١) سليم حسن ، مرجع سبق نكره ، ص ١٧٩ .

(٢) نفس المرجع ، ص ٥ .

(٣) د. نزيه نصيف الأيوبى ، الدولة المركزية فى مصر (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٩) ، ص ٤٤ .

النهاية الركيزة التي نهضت على أساسها الإقطاعيات وإستقلال حكامها فى نهاية الأسرة السادسة (١) .

وقد ظلت الأطر التى أشرنا إليها منذ قيام الدولة الموحدة وحتى نهاية الأسرة السادسة كما هى دون تغيير على إمتداد الحضارة المصرية ، حيث نجد الفرعون الذى يحكم البلاد حكما مطلقا ويتمتع بكافة الإمتيازات ، يضطلع فى الوقت ذاته تجاه رعاياه بواجبات تتقل كاهله ، ومع مرور الزمن ، فإن الفرعون يقتسم سلطاته وإمتيازاته ومسئوليته مع كبار موظفيه ويتحول النظام الأتوقراطى تحولا تدريجيا ليصبح نظاما شبيها بالنمط الإقطاعى ، فتتعاضد سلطات حكام الأقاليم وتتسع على حساب السلطة المركزية (٢) .

ثانيا : التقسيم الإدارى فى ظل الإحتلال اليونانى :

إحتفظ البطالمة بالنظام الذى كان يقسم البلاد إلى قسمين كبيرين ، مصر العليا ومصر السفلى ، وقسم كل قسم من هذين القسمين إلى مقاطعات ، ولكنهم لم يحتفظوا بأسمائها أو عددها . ووضعوا على رأس كل مقاطعة موظفا كبيرا أطلقوا عليه القائد أو الحاكم (Strategos) ، وكان هؤلاء القادة يستمدون سلطتهم من الملك ، فهم وكلاء عنه ينفذون إرشاداته وتعليماته . وكان هؤلاء القادة غالبا من الإغريق ولهم إختصاصات عسكرية إلى جانب الإشراف على الإدارة والشئون المالية . وكانت كل مقاطعة تنقسم إلى عدد من الأقاليم (Topoi) على رأس كل منها رئيس يطلق عليه " توبارك " ، ويضم كل إقليم عددا من المراكز أو القرى (Komoi) وعلى رأس كل منها رئيس يطلق عليه " كومارك " . وكانت هذه الوظائف فى أول الأمر توكل إلى المصريين ، لكن البطالمة لم يلبثوا أن أضعفوا هذه المناصب وأنهى الأمر بها إلى الإختفاء (٣) . وقد إختص البطالمة ثلاث مدن بنظام مستقل يختلف عن باقى المدن المصرية وهى : الأسكندرية ، نقراطيس (٤) ، بطلوميس (٥) . فالأسكندرية

(١) نيقولا جريمال ، تاريخ مصر القديمة ، ترجمة ماهر جويجائى ، مراجعة د. زكية طيوزادة (القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩١) ، ص ١٠٨ - ١١٤ .

(٢) دومينيك فاليل ، الناس والحياة فى مصر القديمة ، ترجمة ماهر جويجائى ، مراجعة د. زكية طيوزادة (القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٩) ، ص ١٦ .

(٣) د. إبراهيم نصحى ، مصر فى عهد البطالمة (القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٨) ، ص ١١٥ .

(٤) كانت مدينة قديمة شهيرة بالقرب من ايتاى البارود الحالية بمحافظة البحيرة وكان اسمها المصرى (Noukart) وعرفت فى العصر البطلمى بإسم (Naukratis) . وقد إنتشرت تلك المدينة ولا تزال أطلالها قائمة إلى اليوم بإسم " كوم جيف " ولما خربت المدينة رحل عنها سكانها وأنشأوا لهم قرية أخرى على بعد كيلومترين من أطلال المدينة القديمة وسموها " النقراش " وهو إسم عربى إتخذه من إسم نقراطيس القديمة .
نظروا فى ذلك :

- محمد رمزى ، القاموس الجغرافى للبلاد المصرية من عهد قنماء المصريين إلى سنة ١٩٤٥م (القسم الثانى ، الجزء الثانى ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٣) ، ص ٢٤٧ .
- الأسعد بن ممتى ، كتاب قوانين الدواوين (القاهرة : مكتبة مبدولى ، ١٩٩١) ، ص ٩٧ .

(٥) هى مدينة " المنشاة " الحالية بمحافظة سوهاج وقد عرفت فى عهد البطالمة بإسم (Ptolemais Hermiou) وجعلوها

هي العاصمة الجديدة للبلاد بها مقر الحكم وقصر الملك والإدارات الرئيسية للحكومة ، وكان أغلب سكان الإسكندرية من الإغريق وأقلية من اليهود ، وكانت تخضع للإدارة الملكية ، ولها مجلس يدير شؤونها يسمى " بولى " (Boule) وجمعية شعبية ومحاكم مستقلة ، وحكام تنتخبهم هيئة المواطنين ، وكان الوضع فى مدينتى " نقرطيس " و " بطلوميس " يشبه إلى حد كبير ما كان متبعاً بالنسبة لمدينه الإسكندرية . وكانت تلك المجالس والجمعيات قاصرة على المدن الثلاث التى يقطنها الإغريق ، أما باقى سكان البلاد من المصريين فكانت سكناهم القرى حيث إرتبط الفلاحون بمهنة فلاحه الأرض ولايستطيعون التحول إلى عمل آخر إلا بعد الحصول على موافقة رسمية ، وكان يشرف على أعمال سكان القرية مجلس من مشايخها تعينه الحكومة ويخضع للتسلسل الإدارى فى الدولة (١) .

ثالثا : التقسيم الإدارى فى ظل الإحتلال الرومانى :

إتبعت روما سياسة دائمة تجاه الولايات التى ضمتها إلى الإمبراطورية الرومانية مؤداه الحفاظ على الأنظمة الإدارية القائمة فى هذه الولايات مع بعض التعديلات البسيطة التى تهدف أساسا لتأكيد إرتباط هذه الولايات بالإمبراطورية الأم ، ومن ثم فقد قسمت مصر إلى ثلاثة أقاليم (Epistrategia) على رأس كل إقليم منها قائد يسمى (Epistrategos) ، وأول هذه الأقاليم كان مصر العليا وسمى " طيبة " ، والثانى مصر الوسطى وسمى " السبع مقاطعات " والثالث مصر السفلى وسمى " الدلتا " ، ويأتى على رأس الأقاليم الثلاثة " والى مصر " (Praefectus Egypti) ، وكان مركز الإدارة مدينة الإسكندرية ، حيث كانت مقرا للوالى ورؤساء الأقاليم الذى كان يشترط أن يكونوا من طبقة الفرسان الرومان لضمان ولائهم للإمبراطور . ورغم أن الرومان قد أبقوا على المدن الإغريقية بل زادوا عليها واحدة هى " أنتينو بوليس " (٢) ، إلا أن الإمبراطور أوغسطس ألغى فى بداية الفتح الرومانى المجلس التشريعى لمدينة الإسكندرية " مجلس البولى " لتأكيد تبعية أهالى الإسكندرية للدولة الرومانية، ومن ثم إتسم النظام الإدارى بالمركزية الشديدة . ورغم أن الإمبراطور سيبتموس سفيروس " قد أقر بحق مدينة الإسكندرية والمدن الأخرى ، فى بداية القرن الثالث الميلادى ، فى حقها فى إقامة المجالس التشريعية " بولى " الخاصة بها ، إلا أن ذلك لم يؤد إلى نوع من اللامركزية ولم يقلل من الطابع المركزى للنظام الإدارى ، إذ أن إختيار أعضاء هذه المجالس لم يكن بالإنتخاب وإنما كان من سلطة الوالى الرومانى (٣) . وخارج المدن الأربع ظلت الإدارة كما كانت عليه أثناء حكم البطالمة إلى أن

- قاعدة إقليم (طيبة) بعد أن كانت من توابع قسم الطيبة (البريا بمركز جرجا) فى عهد الفراعنة ، وقد سميت بالمنشأة . فى أيام حكم الدولة الفاطمية نظرا لأن سكانها هجروا مكانها القديم ولنشأوا لهم قرية جديدة عرفت بهذا الإسم حتى اليوم
أنظر :
- محمد رمزى ، القاموس الجغرافى - القسم الثانى ، الجزء الرابع ، ص ص ١٠٩ - ١١١ .

(١) د. إبراهيم نصحى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٧ .

(٢) أسسها الإمبراطور هادريان " فى صعيد مصر تخليدا لذكرى أحد أصدقائه الذى يدعى " أنتينوس " وكان قد مات غرقا فى نفس الموقع ، ولم نستدل على موقعها الحالى فيما يتوافر لدينا من مصادر .

(٣) نفس المرجع ، ص ص ١١٥ - ١١٦ .

انقسمت الإمبراطورية الرومانية إلى قسمين كبيرين ، الدولة الرومانية الشرقية وعاصمتها القسطنطينية ، والدولة الرومانية الغربية وعاصمتها روما وتبعت مصر الإمبراطورية الرومانية الشرقية والتي أطلق عليها اسم " بيزنطة " والتي بدأت بتولى الإمبراطور " قسطنطين " الحكم سنة ٣٢٣ م .

رابعا : التقسيم الإدارى فى ظل الحكم البيزنطى :

أعاد البيزنطيون تقسيم البلاد إلى ثلاثة أقاليم إثنان فى الوجه البحرى وواحد فى الصعيد ، ينقسم كل إقليم إلى أبرشيات التى تنقسم بدورها إلى عدة أقسام . أما إقليم الوجه البحرى فهما إقليم (Augustamnica) وإقليم (Aegyptus Jovia) ، ويتكون الأول من أبرشيتين إتخذت الأولى من مدينة " بيلوز " (١) قاعدة لها وإتخذت الثانية من مدينة " ليونتو " (٢) قاعدة لها وتضم الإبرشيتين ثلاثة عشر قسما ، سبعة فى الأولى ، ستة فى الثانية . أما الإقليم الثانى فيتكون هو الآخر من أبرشيتين ، تتكون إحداها من عشرة أقسام وقاعدتها مدينة الإسكندرية ، وتتكون الثانية من عشرة أقسام أيضا وقاعدتها مدينة " كياسا " (٣) أما الوجه القبلى فعرف بإقليم " طيبة " وضم أربع إبرشيات إنقسمت بدورها إلى ٣٣ قسما ، وبذلك يبلغ عدد الأقسام الفرعية ٦٦ قسما وذلك بالإضافة إلى إقليمى برقة وبنى غازى اللذين كانا تابعين لمصر فى ذلك العهد(٤) . وترتب على إعادة تقسيم البلاد إلى إعادة تقسيم نظام الإدارة المحلية أيضا حيث ألغى منصب حاكم المقاطعة وحل محله أثنان هما مراقب جمع الضرائب (Exactor) وإليه إنتقلت الإختصاصات المالية لحاكم المقاطعة ، أما باقى الإختصاصات فقد إنتقلت إلى حاكم آخر أطلق عليه اسم (Logistes) الذى تغيير أسمه منذ القرن الخامس إلى (Defensor) (٥) . وبارتقاء الإمبراطور " جستنيان " الحكم حتى أصدر قانونه المعروف بالقانون الثالث عشر (Edit XIII) فى عام ٥٢٨ م . والذى سعى من خلاله إلى إصلاح النظام الإدارى . غير أن تلك الإصلاحات أدت إلى اضطراب الإدارة وفسادها ، وأصاب النظام الإدارى والسياسى والعسكرى بالضعف الشديد ، مما فتح الطريق واسعا أمام الغزوات الفارسية (٦١٦ - ٦٢٩ م .) ، ثم أمام الفتح العربى بعد ذلك .

خامسا : التقسيم الإدارى فى ظل الحكم العربى والإسلامى :

إحتفظت مصر فى ظل الحكم العربى بأكثر من مظهر من مظاهر الإدارة البيزنطية السابقة ، فقد

(١) عرفت فيما بعد بإسم " الفرما " وتقع إلى الشرق من بور فؤاد بحوالى ثلاثين كيلومترا .

(٢) مكانها الآن تل المقدم بمركز ميت غمر محافظة الدقهلية .

(٣) هى شباس الشهداء الحالية بمركز نسوق محافظة كفر الشيخ .
(وقد تحقق الباحث من ذلك بالرجوع إلى القاموس الجغرافى لمحمد رمزى السابق الإشارة إليه) .

(٤) د. السيد الباز العربى ، مصر البيزنطية (القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٧م) ، ص ٨٦ .

(٥) د. مراد كامل ، من دقلديانوس إلى دخول العرب (القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٨م) ، ص ٢٠٣ .

استمر حكم مصر كوحدة واحدة ، وكان الوالى هو الحاكم الأعلى للبلاد ، وهو إمام الصلاة وقائد الجيش والمسئول عن شئون المال ، فضلا عن إدارة الشرطة التى كان يتولاها " صاحب الشرطة " الذى كان بمثابة الشخص التالى مباشرة للوالى من حيث أهميته فى تسيير النظام (١) . وكان من الوظائف الرئيسية الهامة منذ الدولة الأموية وظيفه " صاحب البريد " الذى يتولى نقل الأخبار من مقر الخلافة إلى الولايات والعكس والذى سرعان ما تطور واستعمله الخلفاء للتجسس على ولاه الأقاليم وعمالها (٢) .

وقام العرب بإستبدال أسماء الأقاليم والبلاد فى معظمها فأطلقوا " أسفل الأرض " على الوجه البحرى ، وإسم " الصعيد " على الوجه القبلى ، كما أبدلوا إسم (Augustamnica) بإسم " الحوف " وأطلقوا على إقليم (Aegyptus Jovia) أسم " الريف " ، وجعلوا الحوف ١٤ كورة بدلا من ١٣ قسما ، كما جعلوا الريف ٣١ كورة بدلا من ٢٠ قسما فكان المجموع ٤٥ كورة فى " أسفل الأرض " ، أما " الصعيد " فجعله ٣٠ كورة ، وبذلك بلغ مجموع الكور فى الوجهين ٧٥ كورة ، وتذبذب عدد الكور إلى أن إستقر إلى ٨٠ كورة فى آخر الدولة العباسية وصدر الدولة الفاطمية (٣) . وقد أخذ الفاطميون بتقسيم البلاد إلى أربع ولايات كبرى تضم كل ولاية عددا من الكور بلغت أربع وعشرين كورة ، وإستمر التقسيم الإدارى للبلاد بدون تغيير يذكر إلى أن أصدر محمد بن قلاوون مرسوما عرف " بالبروك الناصرى " قرر فيه أن يفك زمام القطر المصرى وأن تسمى " الكورة " (عملا) مع تعديل التقسيم الإدارى وجعل " الأعمال " ٢١ عملا بدلا من ٢٤ عملا (٤) . وبنهاية عصر المماليك كان القطر المصرى مقسما إلى ثمانية عشر قسما- بخلاف القاهرة والأسكندرية - عشرة منها بالوجه البحرى ، وثمانية بالوجه القبلى (٥) .

وقد تميز الحكم العربى والإسلامى لمصر بالمركزية الشديدة ، إذ تجمعت كل السلطات فى أيدى الحاكم الذى سيطر على كل التفاصيل دون أن يكون مسئولاً إلا أمام الخليفة . فقد كان للوالى أو السلطان حكم البلاد مباشرة مدمجا فى إختصاصه الوظائف التنفيذية بجوانبها المدنية والعسكرية والوظيفة القضائية مع هامش من السلطة التشريعية خارج أحكام القرآن والسنة . وقد أحكم الولاة أو السلاطين دائما قبضتهم المركزية على البيروقراطية ، ولم يكن لدى عمال الأقاليم الفرصة للتمكين لأنفسهم والإستقلال محليا بأمور أقاليمهم ، فكما كان للخليفة صاحب بريد يخبره بأعمال الوالى ، كان للوالى

(١) محمد فوزى عمر ، الإدارة المصرية فى صدر الإسلام (القاهرة : المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، ١٩٦٩م) ، ص ٤٣ - ٦١ .

(٢) د. سيدة إسماعيل الكاشف ، مصر فى عصر الولاة من الفتح العربى إلى قيام الدولة الطولونية (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٨م) ، ص ٢٨ .

(٣) د. ناصر الأنصارى ، المجلد فى تاريخ مصر ، النظم السياسية والإدارية (القاهرة : دار الشروق ، ١٩٩٣) ، ص ١٣٢ - ١٣٩ .

(٤) د. صلاح أحمد هريدى ، نور الصعيد فى مصر العثمانية (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٤) ، ص ٩٥ - ٩٧ .

(٥) د. سعيد عبدالفتاح عشور ، المجتمع المصرى فى عصر سلاطين المماليك (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٥) ، ص ١٤٣ .

صاحب برريد يخبره بأعمال عمال الأقاليم (١).

سادسا : التقسيم الإدارى فى ظل الحكم العثمانى والمملوكى :

أعاد العثمانيون النظر فى التقسيم الإدارى للبلاد وذلك بهدف السيطرة على الأقاليم وإدارة شئونها وجمع ضرائبها ، ولم تكن الوحدات الإدارية ثابتة ، فكثيرا ما حدثت تغييرات فى التقسيمات الإدارية تستهدف أساسا إحداث تغييرات فى زمامها كالتعديل الذى أجرى فى بداية الحكم العثمانى عام ١٥٢٦ م . والذى بموجبه فك زمام القطر المصرى وأعيد ربط الزمام من جديد وغيرت كلمة " عمل " التى كانت مستخدمة إلى كلمة " ولاية " وقد قسمت مصر طبقا لهذا التعديل إلى ثلاث عشر ولاية منها سبع ولايات فى الوجه البحرى هى : (القليوبية ، الدقهلية ، الغربية ، المنوفية ، البحيرة ، الجيزة) ، وست ولايات فى الوجه القبلى هى : (الأفيحية ، الفيومية ، البهنساوية ، الأشمونين ، المنفلوطية ، جرجا) ، هذا إلى جانب ست محافظات ثغور هى : (الأسكندرية ، رشيد ، دمياط ، العريش ، السويس ، القصر) ، ثم أدخلت على هذا التقسيم تعديلات أخرى فى نهاية القرن السادس عشر ، وفى النصف الثانى من القرن السابع عشر برزت (جرجا) كإحدى الولايات الكبرى وإختلفت أسماء ولايات أخرى مثل (أسيوط) و (أبريم) (٢) .

ورغم كثرة التعديلات ، إلا أن هناك خمس ولايات كبرى ظلت أسماؤها ثابتة ولها مركزها ونقلها هى : (الشرقية ، الغربية ، المنوفية ، البحيرة ، جرجا) ، بالإضافة إلى الثغور الأربعة وهى : (السويس ، دمياط ، الأسكندرية ، رشيد) . وقد أطلق على الولايات الكبرى إسم " سنجقية " ويتولى حكمها أحد بكوات المماليك برتبة " سنجق " يعينه الباشا العثمانى ، وذلك بعكس حكام الثغور التى كان أمر تعيينهم من إختصاص السلطان مباشرة وليس لهم علاقة مباشرة بالباشا حاكم مصر . أما الولايات الصغرى فكانت تعرف بإسم " الكشوفيات " ويتولى أمر إدارتها " الكاشف " الذى كان أمر تعيينه يرجع إلى الباشا . وكان الكاشف أدنى مرتبة من السنجق ، وفى معظم الأحيان كان الكاشف من أتباع السناجق (٣) . وإلى جانب السناجق والكشاف كان يوجد مشايخ القرى وكانوا مسئولين عن حفظ الأمن فى قراهم والإشراف على تنظيم أعمال الرى ومسح الأراضى ومتابعة تحصيل الضرائب ، وكانت كل قرية أو مجموعة من القرى تمثل وحدة إدارية ومالية يطلق عليها فى دفاتر الإلتزام إسم " مقاطعة " بينما عرفت فى بعض السجلات الأخرى بإسم " الناحية " ويلاحظ بعض الكتاب أن عدد الكاشفيات قد زاد زيادة كبيرة مع عدم التناسق فى توزيعها وخاصة المنطقة الممتدة إلى الجنوب من منفلوط بشكل جعل هذه الكاشفيات قريبة من بعضها البعض وجعل زمامها صغيرا ، ويرجع هذا التفتيت الإدارى إلى

(١) د. سيدة إسماعيل الكاشف ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩ .

(٢) د. عبدالرحيم عبد الرحمن عبدالرحيم ، الريف المصرى فى القرن الثامن عشر (القاهرة : مكتبة مبدولى ، ١٩٨٦) ، ص ص ٢٥ - ٣٦ .

(٣) د. عراقى يوسف أحمد ، الوجود العثمانى المملوكى فى مصر (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٥) ، ص ٢٦٢ .

إضعاف وحدة الصعيد بعد كثرة الإضطرابات التي قام بها العربان وخاصة عربان الهوارة (١).

وقد يبدو أن نظام الحكم والإدارة في العصر العثماني كان أقل مركزية عنه في العصور السابقة ، غير أن ليس صحيحا تماما ، إذ أن نظام الإدارة والذي قام على أساس " المقاطعات " كان يضمن أكبر قدر ممكن من الإستغلال لثروة البلاد وتحولها إلى الخزانة العثمانية ، كما أن قصر مدة والي والذي كان يعينه الباب العالي لمدة سنة واحدة ، جعلته يشدد من قبضته المركزية على البلاد (٢) .

سابعا : التقسيم الإداري منذ أوائل القرن التاسع عشر :

بعد الغزو الفرنسي لمصر عام ١٧٩٨م شهدت البلاد أول صورة للتنظيم النيابي الحديث حيث أمر نابليون بتشكيل ديوان القاهرة ليكون بمثابة برلمان يشكل من أعضاء الأقاليم وذلك بالأمر الصادر في ٢٧ يوليو ١٧٩٨م والذي قضى أيضا بتعميم نظام الديوان في مديريات القطر المصري بأن يتألف في كل مديرية ديوان من سبعة أعضاء و " أغا الأنكشارية " و " مباشر " و " وكيل فرنسي " ويرى البعض أن ذلك يعتبر بمثابة أول تجربة لنظام المجالس المحلية تمر بها مصر في تاريخها الحديث (٣) ، بيد أننا نرى أن التجربة كانت قاصرة ، ذلك أن الدواوين كانت تشكل جميعها بالتعيين فضلا عن عدم الاعتراف لها بسلطة البت في أمر من الأمور إذ كانت إختصاصاتها إستشارية بحتة ، أما سلطة الحكم في الأقاليم فكانت تمارس فعلا بواسطة قادة الجيش الفرنسي الذين تولوا حكم تلك الأقاليم في سنوات الحملة الفرنسية .

وعندما تولى محمد علي السلطة (١٨٠٥م .) ، رأى أن التنظيم الإداري القائم لم يعد كافيا لسد إحتياجات الجيش ، أولفرض الرقابة على زراعة القطن ، أو للقيام بجباية الضرائب ، فأعاد تقسيم البلاد إلى سبع مديريات يحكم كل منها " مدير " ، أربع منها في الوجه البحري ، وواحدة في مصر الوسطى تسمى " مديرية الأقاليم الوسطى " وتمتد إلى جنوب المنيا ، وإثنتين بالصعيد ، أولاهما تمتد إلى شمالي قنا وتسمى " نصف أول وجه قبلي " ، وتمتد ثانيتهما إلى أقصى الجنوب وتسمى " نصف ثاني وجه قبلي " - وكان تتسوق مديريات الوجه البحري وأسماؤها مغايرا للأوضاع الحالية بالطبع ، فكانت مثلا " مديرية روضة البحرين " تشمل الغربية والمنوفية ، أما القاهرة وتسمى " المحروسة " أو " مصر المحروسة " ، والثغور الأربعة الرئيسية وهي : الأسكندرية ، السويس ، دمياط ، رشيد ، فقد أفرد لكل منها إدارة خاصة سميت " محافظة " . وقسم المديريات الكبيرة إلى " أقسام " على رأسها " نظار " أو " مأمورون " ، كما قسمها إلى وحدات إدارية تسمى " مراكز " يرأسها " مأمورون " ، وقسم المراكز

(١) د. السيد رجب حراز ، المدخل إلى تاريخ مصر الحديث (القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٧٠) ، ص ١٣ .

(٢) د. نزيه نصيف الأيوبي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦ .

(٣) د. محمد عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية (القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧١م) ، ص ١٩٩

إلى " أخطاط " يرأسها " نظار " أو " مأمورون " أو " معاونون " أو " مشايخ " - ويشمل الخط جملة قرى يرأس كل منها " شيخ بلد " يعاونه " خولى " لمسح الأقطيان والإشراف على شئون الزراعة و " الشاهد " وهو المعروف الآن بالمأذون (١) . ورغم إعادة التقسيم الإدارى للبلاد ، إلا أن محمد على أستمر يمارس رقابته الشخصية على كل مظاهر الحكم والأدارة وتوالت زيارته التفتيشية إلى الأقاليم لمراقبة عمل موظفى الحكومة ومراجعة حساباتهم وتتبع كل كبيرة وصغيرة فى شئون الإدارة (٢) . ولم يتغير الوضع كثيرا فى عهد إسماعيل فقد صارت البلاد مقسمة إلى ثلاث عشرة مديرية وتسع محافظات وأستمرت المديرىات مقسمة إلى مراكز . والمراكز إلى أخطاط ، والأخطاط إلى نواح وبلاد ، وتغير أسم مشايخ البلاد فصاروا يعرفون بالعمد وتحت أيديهم المشايخ وجعل تعيين هؤلاء وأولئك بالانتخاب (٣) .

(٢) عبدالسميع سالم الهوارى ، لغة الإدارة العامة فى مصر فى القرن التاسع عشر (القاهرة : المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الإجتماعية ، ١٩٦٣) ، ص ٢١٦ .

(٣) د. نزيه نصيف الأيوبى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩ .

(٤) عبدالرحمن الرفعى ، عصر إسماعيل (الجزء الثانى ، الطبعة الثالثة ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢) ، ص ٢٥٩ .

المبحث الثاني مرحلة نظام البلديات

خطت مصر نحو نظام اللامركزية خطوات فعالة منذ عام ١٨٨٣ حيث عرفت نظام الإدارة المحلية في مجالس المديرية والمجالس البلدية والقروية ، ولم تنتظم هذه المجالس في تشريع واحد ، وإنما قام النظام على أساس الفصل بين التشريعات الخاصة بمجالس المديرية وتلك الخاصة بالمجالس البلدية والمجالس القروية (١) .

أولاً : مجالس المديرية :

أنشئت مجالس المديرية بموجب القانون النظامي وقانون الانتخابات الصادرين بمرسوم خديوى فى أول مايو ١٨٨٣ ، وذلك كنتيجة مباشرة لما جاء فى تقرير " دفرن " (Dufferin) الذى كان يرى أن الحكومة الذاتية المحلية هى أحسن الطرق للسعى بالبلاد نحو أسلوب الحكم النيابى (٢) .

وقد نص القانون النظامى على أن " يشكل مجالس مديرية فى كل مديرية مجلس " (٣) ، وحدد عدد أعضاء مجالس المديرية بين ثلاثة وثمانية أعضاء (٤) ، ومدة العضوية ست سنوات ويتم تغيير

(١) د. أحمد رشيد ، نظام الحكم والإدارة المحلية : المفاهيم العلمية وحالات دراسية (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٧) ، ص ٢٠٢ .

(٢) جاء فى تقرير " لورد دفرن " ما نصه بالحرف الواحد :
" . . . أن النظام الدستورى لا يستقر فى أرض إلا إذا نما فيها ببطء وتدرج مع الزمن وخصوصاً فى بلد كمصر ليس فيها أثر للحرية الدستورية ، فإن الإستبداد لا يمت بذور الحرية وحسب ، بل يجعل من الأرض التى يحل بها غير صالحة للإنبات ، وكل أمة قضت زمناً مديداً فى الرق والعبودية تطلب بالطبع أن يسود عليها من كان ذا يد قوية ولا ترغب فى إدارة لا تستعمل القوة ولا الغلظة "

راجع ذلك فى :

- د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى (الأسكندرية : ١٩٥٧) ، ص ٣٣ .
وكما هو واضح من نص التقرير إنه كان دعوة صريحة لتكريس سلطة الإحتلال البريطانى ودعوة إلى تغلغل الأجانب فى حكم البلاد ، وهو ما إنتقده بشدة " مورو بيرجر " فى دراسته عن البيروقراطية فى مصر ، كما إنتقده العديد من الباحثين .
- د. على الدين هلال ، السياسة والحكم فى مصر : العهد البرلمانى ١٩٢٣ - ١٩٥٢ (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٧٧) ، ص ٣٦ - ٣٩ .

(٣) المادة ١٠ من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ فى :
عبدالرحمن الرفاعى ، مصر والسودان فى أوائل عهد الإحتلال (الطبعة الرابعة ، القاهرة : دار المعارف ١٩٨٣) ، ص ١٩٧ .

(٤) حددت المادة ١٣ من القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ عدد أعضاء مجلس المديرية على النحو التالى :
٨ لمديرية الغربية - ٦ لمديرية المنوفية - ٦ لمديرية الدقهية - ٦ لمديرية الشرقية - ٥ لمديرية البحيرة -
٤ لمديرية الجيزة - ٤ لمديرية القليوبية - ٤ لمديرية بنى سويف - ٣ لمديرية الفيوم - ٤ لمديرية المنيا -
٧ لمديرية أسبوط - ٥ لمديرية جرجسا - ٤ لمديرية قنا - ٤ لمديرية إسنا .

نصفهم كل ثلاث سنوات ويجوز تكرار إنتخابهم ويكون تغييرهم بالقرعة (١) . وقد حدد القانون شروط العضوية بأن يكون العضو بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل ، وله معرفة كاملة بالقراءة والكتابة ، وجارياً دفع مال مقرر على عقارات أو أطيان في نفس المديرية قدره خمسة آلاف قرش سنوياً وذلك منذ سنتين على الأقل ويكون أسمه مندرجاً في دفتر الإنتخاب منذ خمس سنوات على الأقل ، وألا يكون من بين موظفي الحكومة الملكيين أو العسكريين ، كما لايجوز إنتخاب شخص واحد في أكثر من مجلس من مجالس المديريات (٢) .

وقد حدد القانون إختصاصات مجالس المديريات على النحو التالي :

١- لمجلس المديرية أن يقرر رسوماً فوق العادة لصرفها في منافع عمومية تتعلق بالمديرية ، غير أن قرارات مجلس المديرية في هذا الشأن لا تكون قطعية إلا بعد تصديق الحكومة عليها (٣) .

٢- إستطلاع رأى مجلس المديرية في المسائل الآتية قبل الحكم فيها وهي (٤) :

- إجراء تغييرات في زمام المديرية أو زمام البلاد .
- اتجاه طرق المواصلات براً وبحراً والأعمال المتعلقة بالرى .
- إحداث أو تغيير أو إبطال الموالد والأسواق في المديرية .
- الأمور الأخرى التي تستشيرها فيها جهات الإدارة .

٣- بالإضافة إلى وجوب إستطلاع رأى مجلس المديرية فيما سبق ، فقد أجاز القانون للمجلس أن يبدي رأيه في عمليات الطرق والملاحة والرى والمنشآت العامة ... وغيرها من الأمور ذات المنفعة العامة داخل المديرية (٥) .

وقد أوضح القانون نظام سير العمل بالمجلس ولعل أهم ما جاء به هو أنه لايجوز إنعقاد مجلس المديرية إلا عندما يطلب مدير المديرية إنعقاده بمقتضى أمر من الخديوى ، وللمدير صلاحية بطلان إجتماع المجلس واطلاق أعماله إذا رأى أنها خارجة عن إختصاصه ، إلا أنه مقابل ذلك أعطى الحق لأعضاء المجلس فى الإعتراض على رأى المدير على أن يكون الفیصل ناظر الداخلية . وقد حضر

(١) القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ ، ١٧٤ ، عبدالرحمن الرافعى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٩ .

(٢) القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ ، ١٤٤ ، ١٥٤ ، ١٦٤ ، ١٧٤ نفس المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

(٣) ، (٤) القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ ، م ٢ ، م ٣ ، م ٤ ، م ٥ ، نفس المرجع ، ص ص ١٩٧ - ١٩٨ .

(٥) القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ ، م ٤ ، نفس المرجع .

القانون على مجلس المديرية " من مخابرة غيره من مجالس المديريات ومن تحرير أو نشر أى محاضر أو منشورات " (١) .

وكما هو واضح فإن نظام مجالس المديريات - على النحو الذى بيناه - ، وعلى الرغم من أن عضويتها كانت بالانتخاب ، إلا أنه لا يمكن اعتبارها وحدات لامركزية ، بل مجرد فروع للحكومة المركزية ، ذلك أنه لم يعترف لها بالشخصية المعنوية ، إلى جانب أنه لم يخول لها سوى جملة إختصاصات إستشارية إلى أن صدر القانون رقم ٢٢ فى عام ١٩٠٩ والذى إعترف لها بالشخصية المعنوية ومنحها سلطة البت النهائى فى بعض الأمور .

وكانت أهم التطورات التى طرأت على نظام مجالس المديريات بمقتضى قانون سنة ١٩٠٩ ، إلى جانب الإعتراف للمديرية بالشخصية المعنوية ، هى زيادة عدد أعضاء المجلس وزيادة السلطات ونطاق الإختصاصات الممنوحة له . فقد نص القانون على تعيين نائبين عن كل مركز من مراكز المديرية ينتخبها مندوبو البنادر والقرى مما ترتب على ذلك من زيادة كبيرة فى عدد الأعضاء الذى أصبح يتراوح ما بين ٦ ، ٢٠ عضوا ، كما خفض شرط التملك إلى النصف بالنسبة للحائزين على شهادات عالية مما فتح الباب أمام المهنيين للدخول فى هذه المجالس بعد أن ظلت مقصورة على كبار الملاك قبل عام ١٩٠٩ (٢) .

وقد تمثلت زيادة السلطات المخولة لمجالس المديريات بمقتضى القانون ٢٢ لسنة ١٩٢٢ فى النواحي الآتية (٣) :

١- كان لمدير المديرية حق إصدار اللوائح منفردا ، فقيد القانون هذا الحق بضرورة موافقة مجلس المديرية .

٢- أوجب القانون موافقة المجلس عند فتح الأسواق العمومية .

٣- يقرر مجلس المديرية - بمصادقة ناظر الداخلية - عدد الخفراء لكل بندر أو قرية ويقرر مرتباتهم .

٤- أصبح إنشاء العزب من إختصاص مجلس المديرية بعد أن كان من حق ناظر الداخلية .

(١) القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ ، ٩٤ ، ١٠٤ .

(٢) نشر نص قانون مجالس المديريات رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ الصادر فى ١٣ سبتمبر ١٩٠٩ فى العدد رقم ١٠٤ بالوقائع المصرية فى ١٨ سبتمبر ١٩٠٩ .
نظر :

- د. طلعت إسماعيل رمضان ، الإدارة المصرية فى فترة السيطرة البريطانية ١٨٨٢ - ١٩٢٢ (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٣) ، ص ٣٠٤ .

(٣) نفس المرجع ، ص ص ٣٠٤ - ٣٠٨ .

٥- حق تقرير الرسوم المحلية دون موافقة مسبقة من الحكومة أو حتى مصادقتها مادامت الرسوم لا تتجاوز ٥ ٪ من مجموع الضرائب .

٦- منحت المجالس إختصاصات هامة بالنسبة للتعليم مثل إنشاء وإدارة المدارس ووضع مناهجها وقبول الهيئات التي تخصص للتعليم ، وأجاز أن يضم المجلس إليه أربعة أشخاص على الأكثر من المهتمين بشئون التعليم يحضرون الجلسات على سبيل الشورى ويكونون بحكم القانون أعضاء فى لجنة التعليم ، وله أيضا أن يؤلف من بين أعضائه لجانا ينشط بها إدارة المدارس .

وقد تم تعديل نظام مجالس المديریات بالقانون ٢٩ لسنة ١٩١٣ فخفض مدة العضوية من ست سنوات إلى أربعة ، وخفض أيضا شرط التملك من خمسين جنيتها إلى خمسة وثلاثين جنيتها على أن يصبح الخمس بالنسبة لخريجي المدارس العالية (١) .

ورغم ما طرأ على مجالس المديریات من تطوير بمقتضى القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ، والقانون ٢٩ لسنة ١٩١٣ ، إلا أنها ظلت قاصرة على نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلى ، ويرجع ذلك إلى العديد من الأسباب ، منها أن تلك المجالس كانت تتألف من كبار الملاك وهم العنصر المنتخب ، وكبار موظفى الحكومة بالمديرية وكانوا من المعينين فى ظل التعديل الذى أدخله القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ، وبالتالي لم تأت المجالس تعبيرا عن الكثرة الغالبة من السكان ، كما أن تولى مدير المديرية رئاسة المجلس كان فى حقيقته تعبيرا عن رغبة الحكومة المركزية فى السيطرة على تلك المجالس ، وبالنسبة للإختصاصات المخولة لمجالس المديریات ، فقد عبر عنها (عثمان خليل عثمان) بقوله :

"... كما أن القوانين لم تقرر للمجالس إلا قدرا ضئيلا من الإختصاصات زاده الواقع ضالّة على ضالّته ، هذا بالإضافة إلى أن أعمالها كانت تخضع لرقابة جعلها القانون صارمة وزادها التطبيق قوة فوق قوتها ..." (٢) .

ثانيا : المجالس البلدية :

إلى جانب مجالس المديریات ، عرفت مصر نوعا آخر من المجالس المحلية هو المجالس البلدية التى كان أهمها مجلس بلدى الأسكندرية الذى أنشئ بموجب الأمر العالى الصادر فى ٥ يناير سنة ١٨٩٠ " كشخص مننى من رعايا الحكومة المحلية " (٣) وهو ما يعنى تمتع المجلس بالشخصية المعنوية

(١) مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٩ .

(٢) عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديریات ، دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦) ، ص ص ٩٤ - ٩٨ .

(٣) د. طلعت إسماعيل رمضان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٧ .

التي جعلت له شبه إستقلال عن شخصية الحكومة ، فكانت له ميزانية مستقلة عن ميزانية الحكومة ، ويمكنه بذلك أن يبيع ويشترى ويصالح ويقترض ويتعاقد ويقبل الهبات ويترافع أمام المحاكم .

وقام تشكيل المجلس على الجمع بين التعيين والإنتخاب والأعضاء بحكم وظائفهم ، وقد تمثل هذا العنصر الأخير في ٦ أعضاء هم : محافظ الإسكندرية أو من ينوب عنه ، النائب العمومي لدى محكمة الإسكندرية المختلطة للإستئناف أو وكيله ، مدير عموم الجمارك أو من ينوب عنه ، رئيس النيابة بمحكمة الإسكندرية الأهلية أو وكيله ، أعلى أطباء وزارة الصحة بالإسكندرية رتبة ، أكبر مهندسى وزارة الأشغال العمومية بالإسكندرية . يضاف إلى ذلك ثمانية أعضاء تعينهم الحكومة . أما الأعضاء المنتخبون فكان عددهم ١٤ عضوا يتم إنتخاب ٦ منهم بواسطة السكان الذكور من الأجانب والمصريين الذين يبلغ سنهم ٢٥ سنة فأكثر بشرط أن يدفعون أجرا لمسكنهم ٧٥ جنيهها فأكثر سنويا ، ٣ ينتخبون بمعرفة تجار الصادرات ، ٣ بمعرفة تجار الواردات ، ٢ بمعرفة أرباب العقارات الكائنة بمدينة الإسكندرية . ولا يجوز أن ينتخب أكثر منه ثلاثة أعضاء من جنسية واحدة سواء من الأهالى أو من الأجانب . وكانت مدة العضوية بالنسبة للأعضاء المنتخبين أربع سنوات يتم إنتخاب نصفهم كل سنتين (١) .

وقد تحددت سلطات المجلس فى إصدار وتنفيذ القرارات المتعلقة بالمسائل الآتية (٢) :

١ - الميزانية الخاصة ببلدية الإسكندرية .

٢ - شق وصيانة الشوارع وإدارة الخدمات البلدية الأخرى .

٣ - مساعدة الفقراء والمستشفيات وغير ذلك من الأعمال الخيرية .

٤ - الصحة العامة .

٥ - المشروعات والأعمال التي لا تتجاوز قيمتها ألف جنيه .

وكان على المجلس الحصول على موافقة من مجلس النظار عند تقرير عوائد إضافية على الرسوم المقررة أو فرض رسوم جديدة أو عقد سلفة لا تتجاوز مليون جنيه مصرى ، أما قبول الهبات فكان مشروطا بموافقة ناظر الداخلية .

وتم تشكيل جهاز تنفيذى وإدارى للمجلس عرف بإسم " المأمورية البلدية " وذلك بقرار ناظر

(٢) مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣١٣ - ٣١٤ .

(٣) د. عثمان خليل عثمان ، التنظيم الإدارى فى الدول العربية (القاهرة : معهد الدراسات العربية ، ١٩٥٧) ، ص ص ١١١ - ١١٣ .

الداخلية فى يونيو ١٩٠٤ وتم تعديله بقرار آخر فى يونيو ١٩١٢ . وقد تكونت المأمورية البلدية من تسعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ووكيله أما السبعة الباقون فيتم إنتخابهم من بين الأعضاء لمدة سنة . وقد تحددت إختصاصات المأمورية البلدية على النحو التالى (١) :

- ١- النظر فى إقتراحات الميزانية .
- ٢- البحث فى جميع الإقتراحات المتعلقة بزيادة أو تعديل أى إعتقاد مقرر فى مصروفات أو تقرير إعتادات جديدة أو قرض .
- ٣- بحث المشروعات ومقاييسات الأشغال المتعلقة بالصيانة .
- ٤- تحقيق الطعون فى صحة الإنتخابات .
- ٥- تنفيذ قرارات المجلس البلدى .
- ٦- وضع جدول أعمال جلسات المجلس .

وكما يتضح من أسلوب تشكيل مجلس بلدى الإسكندرية ، فإن العناصر الوطنية كانت تمثل أقلية بالنسبة للأجانب ، حيث لم يزد عدد المصريين عن ثلاثة أعضاء من بين ١٤ عضواً منتخباً ، ومن هنا فإن من غير المتوقع أن يعبر هذا المجلس عن مصالح المواطنين وإنما كان بمثابة قلعة للأجانب ورعاية مصالحهم وإقتصر دور مواطنى مدينة الإسكندرية من المصريين على دفع الضرائب والرسوم التى زادت وطأتها عليهم بصورة شديدة ، الأمر الذى عبر عنه بعض الشعراء الوطنيين فى قصيدة مشهورة (٢) .

وإلى جانب مجلس بلدى الإسكندرية كانت هناك مجالس بلدية فى بعض المدن الأخرى مثل مدينة المنصورة ، ومدينة الفيوم ، ومدينة طنطا ٥٠٠ وغيرها . وقد بلغ عدد المجالس البلدية ١٣ مجلساً بلدياً حتى عام ١٩١٩ . وكانت كل هذه المجالس متشابهة تقريباً من حيث عدد أعضائها وشروط العضوية

(١) مرجع سبق ذكره ، ص ١١٧ .

(٢) يصور بيرم التونسى رأى المواطن المصرى فى المجلس البلدى فى قصيدة يقول فيها :

قد أوقع القلب فى الأشجان والكمد	هوى حبيب يسمي المجلس البلدى
ما شرد النوم عن جفنى القريح سوى	طيف الخيال خيال المجلس البلدى
إذا الرغيف أتى فالنصف أكله	والنصف أتركه للمجلس البلدى
وإن جلست فجببى لست أتركه	خوف اللصوص وخوف المجلس البلدى
وما كسوت عيالى فى الشتاء ولا	فى الصيف إلا كسوت المجلس البلدى
كأن أمى بل الله تربتها	أوصت فقالت أخوك المجلس البلدى
أخشى الزواج فإن يوم الزواج أتى	يبقى عروسى صديق المجلس البلدى
وربما وهب الرحمن لى ولداً	فى بطنها يدعيه المجلس البلدى
يا بائع الفجل بالمليم واحدة	كم للعول وكم للمجلس البلدى

راجع نص القصيدة فى : بيرم التونسى ، الأعمال الكاملة (القاهرة : المركز المصرى للنشر ، ١٩٨٢) ، ص ٢٣ - ٢٤ .

ونوعية الإختصاصات . وكانت هذه المجالس أشبه بالجمعيات الأهلية التطوعية التي تقوم حيث يرتضى السكان فرض ضرائب إختيارية على أنفسهم ، وكانت تقوم بأداء وظائفها تحت مسئوليتها الخاصة وبدون أى تعهد أو ضمانات من طرف الحكومة بحيث أنه لا يترتب على أدائها لوظائفها وممارستها لإختصاصاتها أى مسئولية تعود على الحكومة (١) . لذا فإنه وإن كانت تلك المجالس تقوم بأداء بعض الخدمات البلدية ، إلا أنه من الصعب إعتبارها مجالس محلية فى إطار مفهوم اللامركزية .

ثالثا : المجالس المحلية :

صدرت اللائحة الأساسية الخاصة بالمجالس المحلية بقرار من نظارة الداخلية فى ١٤ يوليو ١٩٠٩ وتقرضى بتشكيل تلك المجالس فى بعض المدن من ستة أعضاء للمجلس منهم إثنان بطريق التعيين ، أما الأربعة الآخرين فيختارون بطريق الإنتخاب ومدة العضوية سنتان . وقد تحددت إختصاصات المجالس المحلية فى (٢) :

- ١- تحصيل الرسوم المخصصة لها وإدارة إيرادات المدينة .
- ٢- الإشراف على كافة أعمال التنظيم من تخطيط شوارع وفتح طرق جديدة وتنفيذ قوانين المباني ونحو ذلك .
- ٣- القيام بكافة الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النواحي الصحية فى المدينة .
- ٤- الإشراف على أعمال المياه والإنارة والمطافئ .

وكانت تشكل بكل مجلس محلى لجنة تسمى " اللجنة المستديمة " ، تشرف على العمال ، وتراقب مباشرة سير أشغال المدينة ، وتنفذ قرارات المجلس . وكان يتم تشكيلها برئاسة رئيس المجلس وعضوية إثنين من الأعضاء المنتخبين لمدة سنة واحدة . أما إيرادات المجلس فقد تكونت من الإعانة التى تقدمها الحكومة سنويا ، وكذلك الإيرادات المتحصلة من أثمان المياه والإنارة ورسوم أشغال الطرق والمجازر والضرائب الإختيارية والمشاركة التطوعية للسكان . ولم يكن لهذه المجالس الشخصية المعنوية ، كما أن تنفيذ قراراتها كان رهنا بالتصديق عليها من وزارة الداخلية (٣) .

رابعا : المجالس القروية :

أنشئت المجالس القروية بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٥ أغسطس ١٩١١ ، ثم صدر قرار وزارة الداخلية فى ١٩ فبراير ١٩١٨ مكمل لقرار مجلس الوزراء ، وبموجبه أصبحت المجالس القروية

(١) د. عثمان خليل عثمان ، التنظيم الإدارى ٠٠٠ مرجع سبق نكره ، ص ١١٧ .

(٢) د. طلعت إسماعيل رمضان ، مرجع سبق نكره ، ص ٣٢٢ - ٣٢٣ .

(٣) نفس المرجع ، ص ٣٢٤ .

تحت إشراف وزارة الداخلية مباشرة . ويتم تشكيل هذه المجالس من ستة أعضاء منهم إثنان بطريق التعيين وأربعة بطريق الانتخاب . وتختص اختصاصات المجلس القروي في (١) :

- ١- تحصيل الرسوم المخصصة لها وإدارة إيرادات القرية .
- ٢- القيام بأشغال التنظيم والطرق والكس والرش والإنارة والمياه .
- ٣- الأعمال الخاصة بالمطافئ .
- ٤- الإجراءات المتعلقة بالنظافة الصحية للقرية .
- ٥- الأشغال الأخرى التي تعهد بها وزارة الداخلية إلى المجلس .

وعلى غرار المجالس المحلية بالمدن كان للمجلس القروي " لجنة مستديمة " برئاسة رئيس المجلس وعضوية ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس لتتولى الأعمال التنفيذية والإدارية ، كما أن قرارات المجلس لم تكن نافذة إلا بعد اعتمادها من وزارة الداخلية التي كان لها الحق في حل المجلس أيضا ، فالمجالس القروية لم يكن يتوفر لها هي أيضا الشخصية المعنوية .

• • • • •

وجاء دستور ١٩٢٣ متضمنا الاعتراف بالمستويات الثلاثة للوحدات المحلية وهي : المديريات ، والمدن ، والقرى وأرسى لكل منها الشخصية المعنوية وأرسى القواعد التي يتحتم على المشرع مراعاتها عند سن التشريعات اللازمة لوضع النظام موضع التنفيذ ، وقد تضمنت هذه القواعد ضرورة إختيار أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية على إختلاف أنواعها (مدن ، قرى) بطريق الانتخاب إلا في الحالات الإستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين ، وإختصاص تلك المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، ونشر ميزانيتها وحساباتها ، وعلنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون ، وتحديد مجال تدخل الحكومة المركزية لمنع تجاوز المجالس المحلية حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة (٢) .

(١) د. طلعت إسماعيل رمضان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٥ .

(٢) راجع الفصل الخامس (م ١٣٢ ، م ١٣٣) من دستور الدولة المصرية الصادر في ١٩ أبريل ١٩٢٣ والمنشور في : عبد الرحمن الرفاعي ، في أعقاب الثورة المصرية ، ثورة ١٩١٩ (الجزء الأول ، الطبعة الرابعة ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٧) ، ص ٣٩٨ .

المبحث الثالث مرحلة نظام المجالس المحلية

عندما قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ إهتمت بتنظيم المجالس المحلية ودعمها (١) ، ويؤكد ذلك ما تضمنته موائيقها بهذا الخصوص . فقد تضمن دستور ١٩٥٦ أحكاما خاصة بالمبادئ الأساسية لنظام الإدارة المحلية (٢) . وعندما صدر ميثاق العمل الوطنى فى مايو ١٩٦٢ أكد أن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية ، كما أكد أيضا أن الحكم المحلى يجب أن ينقل ويلاحق سلطة الدولة تدريجيا إلى أيدي السلطات الشعبية لأنها أقدر على الإحسلس بمشاكل الشعب وأقدر على حسمها (٣) . ثم جاء بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ فأكد نفس ما جاء بالميثاق بخصوص تدعيم المجالس المحلية (٤) . وأشار برنامج العمل الوطنى الصادر فى يوليو ١٩٧١ إلى أن المجالس الشعبية المنتخبة تستطيع أن تلعب دورا مهما فى تطوير جهاز الدولة (٥) . وأخيرا جاء دستور ١٩٧١ فوضع المبادئ والأسس التى تضمنتها الموائيق السياسية السابقة فى مرتبة النصوص الدستورية حيث تضمنت أحكامه المبادئ الأساسية لتنظيم المجالس المحلية ، فنص على تقسيم البلاد إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى مع جواز إنشاء وحدات أخرى ، وعلى أن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الإنتخاب المباشر ، وترك للقانون طريقة تشكيل هذه المجالس وإختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ الخطة وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة (٦) .

وفى التطبيق الفعلى للنظام المحلى بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ ، نجد أنه قد صدرت عدة تشريعات متفرقة تعالج النظام بصورة جزئية إلى أن صدر القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذى نعتبره البداية الحقيقية للنظام المحلى بمفهومه الحديث فى مصر ، ثم توالى التشريعات بعد ذلك إلى أن كان آخرها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته والتى أبرزها القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

(١) بدأ هذا الإهتمام مبكرا بصدر القانون رقم ٤٩٣ فى أكتوبر ١٩٥٣ الخاص بالمجلس الدائم للخدمات العامة .

(٢) جمهورية مصر ، الدستور ، ١٩٥٦ ، ١٣٢ ، ١٣٣ .

(٣) الجمهورية العربية المتحدة ، ميثاق العمل الوطنى ، مايو ١٩٦٢ .

(٤) الجمهورية العربية المتحدة ، بيان ٣٠ مارس ، ١٩٦٨ .

(٥) جمهورية مصر العربية ، برنامج العمل الوطنى ، يوليو ١٩٧١ .

(٦) جمهورية مصر العربية ، الدستور الدائم ، ١٩٧١ ، ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ .

أولاً : القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ :

ألغى القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كافة التشريعات السابقة عليه والتي تنظم المجالس المحلية وأقام نظاماً متكاملًا للإدارة المحلية يستند إلى ذات الأسس والأصول التي أوردها دستور سنة ١٩٥٦ فنص على تقسيم البلاد بقرار من رئيس الجمهورية إلى ثلاثة أنماط من الوحدات الإدارية هي : المحافظات والمدن والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية المعنوية ، كما أجاز تقسيم بعض المدن إلى أحياء يكون لكل منها مجلس فرعى يصدر بتنظيمه وتحديد إختصاصاته قرار من وزير الإدارة المحلية . كما تضمن القانون أحكاماً خاصة بتشكيل المجالس المحلية التي قامت على الجمع بين ثلاثة عناصر فى تشكيل واحد على النحو التالى (١) :

أ - عدد من الأعضاء المنتخبين لعضوية لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى للتنظيم السياسى بالمحافظات التى تدخل فى نطاق المجلس المحلى ، ويكون لهؤلاء الأغلبية العددية وأطلق عليهم إسم " الأعضاء المنتخبون " . أما عن كيفية إختيار العدد المناسب لعضوية المجالس المحلية من بين هذا العدد الضخم ، فيكون ذلك على مرحلتين : يتم فى الأولى ترشيح من أمناء الإتحاد الإشتراكى فى المحافظات ، ويتم فى الثانية الإختيار الذى يجريه وزير الإدارة المحلية من بين الأسماء المرشحة وفقاً لترتيب معين تم وضعه بالإتفاق مع الإتحاد الإشتراكى العربى (٢) .

ب - عدد من الأعضاء المختارين من ذوى الكفاية . ويشترط فى الأعضاء المختارين ذات الشروط المطلوبة فى الأعضاء المنتخبين إلا شرط عضوية التنظيم السياسى فى أى لجنة من لجانته حيث يكفى بأن يكونوا من بين الأعضاء العاملين فقط . ويكون إختيارهم بقرار من وزير الإدارة المحلية بالإتفاق مع الإتحاد الإشتراكى وبناء على إقتراح المحافظ .

ج - عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم يمثلون المصالح الحكومية ، وذلك لضمان توافر الخبرة الفنية اللازمة لإدارة شؤون الوحدة المحلية (٣) .

وقد حدد القانون ، بصفة عامة ، إختصاصات المجالس المحلية والتي تتمثل فى إنشاء وإدارة كافة المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة ، ثم جاءت اللائحة التنفيذية فقامت بتحديد

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ١٠٠ ، ٣١٤ ، ٤٦٤ .

(٢) الإتحاد الإشتراكى العربى ، الكتاب السنوى ١٩٦٤ ، ص ١٩٤
د. محمد نور عبد الرازق ، نظرية الحكم المحلى وتطبيقاته فى دول العالم المعاصر (الإسكندرية : مكتبة الصفا ، ١٩٧٥) ، ص ٥٩ .

(٣) حسن العلواتى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ .

مختلف الإختصاصات التى يحق للمجالس المحلية ممارستها على سبيل الحصر ، وقد أطلق أحد الأساتذة على ذلك " أسلوب التخصيص بعد تعميم " (١) . وعموما فقد إتسعت دائرة الإختصاص المحلى فى إتجاهين أولهما إستحداث مجالات عمل جديدة لم تكن دالخله من قبل فى دائرة إختصاص المجالس المحلية ومثالها الإختصاصات العديدة فى الشئون العمالية ورعاية الشباب والنواحى الإقتصادية كتتمية الصناعات المحلية وتوفير الآلات الزراعية وغير ذلك . وثانيهما التعمق فى النواحى التى كانت أصلا من عمل هذه المجالس ولكن أضيفت إليها أبعادا جديدة مثل كافة أنواع التعليم قبل الجامعى ، وإنشاء وإدارة كافة المستشفيات فيما عدا تلك التى إحتجز الإختصاص بشأنها للهيئات المركزية (٢) .

وقد تعدلت بعض أحكام القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بصدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والذى إستقلت بموجبه المحافظات بتنظيم خاص فى حين ظلت المدن والقرى خاضعة لأحكام سابقة . وقد قام التنظيم المحلى - على مستوى المحافظة - على أساس مجلسين هما : المجلس الشعبى ، والمجلس التنفيذى . ويصدر بتشكيل الأول قرار من رئيس الجمهورية ، ويتكون برئاسة أمين لجنة الإتحاد الإشتراكي بالمحافظة وعضوية أعضاء هذه اللجنة ، بالإضافة إلى أمناء المراكز والأقسام ، وممثلين إثنين عن الشباب من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة ، وممثلين إثنين عن النشاط النسائى من أى مستوى من مستويات التنظيم السياسى بالمحافظة أيضا . وقد أجاز ضم عدد لايزيد عن خمسة يختارون من أعضاء المؤتمر القومى أو مؤتمرات المراكز والأقسام لإستكمال الكفاءات المطلوبة لعمل المجلس (٣) . أما المجلس التنفيذى فيتم تشكيله بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويتكون برئاسة المحافظ وعضوية مساعده (إن وجد) وسكرتير عام المحافظة (أمينا للمجلس) وممثلو المصالح الحكومية على مستوى المحافظة (٤) .

ويتضح لنا من أسلوب تشكيل المجالس المحلية فى ظل القانونين ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، غلبة الصيغة السياسية للنظام المحلى حيث كان التنظيم السياسى هو مصدر عضوية المجالس المحلية بصفة كلية أو جزئية ، وإذا أضفنا إلى ذلك الصلاحية الرقابية التى يمارسها التنظيم السياسى على كافة الأجهزة التى تمارس سلطة ما بما فى ذلك الهيئات المحلية ، لتأكد بجلاء الربط الكامل بين التنظيم السياسى والنظام المحلى . وإلى جانب ذلك ، فإن أسلوب التشكيل هذا يتنافى مع المبادئ التى إستقر بشأنها الفكر العالمى وأيضا ما جرى به العمل بالنسبة لغالبية النظم المحلية فى الدول المختلفة ، وحتى أحكام الدستور المصرى ذاته ، إذ أن هذه المجالس هى فى حقيقة الأمر أقرب إلى كونها مجالس معينة منها مجالس منتخبة .

(١) د. محمد حلمى مراد ، مالية الهيئات العامة المحلية (القاهرة : معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٢) ، ص ١٢٧ .

(٢) د. صلاح صانق ، الحكم المحلى والمبادئ العامة ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩ .

(٣) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، م ٤ ، ٥٤ .

(٤) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، م ٢١ .

ثانيا : القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ :

جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بأحكام جديدة لتنظيم المجالس المحلية من أهمها إستحداث وحدات جديدة للحكم المحلى بحيث أصبحت خمسة أنماط للوحدات المحلية هي : المحافظات ، المراكز ، المدن ، الأحياء ، القرى ، وأعطى لكل منها الشخصية المعنوية ، وأقام العلاقة بينها على أساس ثلاث درجات تحتل المدن والأحياء والقرى المستوى الأدنى ، وتحتل المراكز المستوى الذى يعلوه درجة ، وتحتل المحافظات المستوى الأعلى (١) .

وقد تميز تشكيل المجالس المحلية فى ظل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بأن إعتد كليا وبصفة مطلقة على مبدأ الإنتخاب المباشر حيث يقوم الناخبون فى كل وحدة محلية بإختيار ممثلهم مباشرة مع ضمان حد أدنى قدره النصف من مقاعد كل مجلس محلى للعمال والفلاحين (٢) ، وهو ما يتسق مع أحكام الدستور التى إستتدت بدورها إلى ما جاء بميثاق العمل الوطنى من تأكيد هذا المبدأ بالنسبة للمجالس النيابية والشعبية . وبالإضافة إلى تشكيل المجالس المحلية بإسلوب الإنتخاب المباشر ، تضمن القانون أيضا أحكاما تقضى بتشكيل لجان تنفيذية على كافة مستويات الوحدات المحلية تعتمد على أسلوب التعيين ، حيث تتكون من أعضاء معينين من قبل الحكومة المركزية ، وإن كان القانون قد أشرك عناصر منتخبة فى عضوية هذه اللجان حيث نص على أن يشترك رؤساء لجان المجلس المحلى فى اللجنة التنفيذية للوحدة المحلية دون أن يخل ذلك بحقهم فى ممارسة الرقابة (٣) . ويقتصر عمل العضو المنتخب فى هذه اللجان على معاونة رئيس اللجنة التنفيذية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لوضع قدرات وتوصيات المجلس المحلى موضع التنفيذ ، ولايمتد هذا العمل إلى مباشرة العمل التنفيذى اليومى (٤) . وتوضح المذكرة الإيضاحية للقانون أن الهدف من ذلك هو عدم الجمع بين مباشرة التنفيذ والرقابة عليه لما يعنيه ذلك من شلل للرقابة ذاتها إذا أصبح الرقيب شريكا فى العمل الذى يجب مراقبته (٥) .

وقد صدرت عدة تعديلات للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، منها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٦ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين بعض سلطات رئيس الجمهورية ، والقرار رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى متضمنا تخويل وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق الداخلة فى نطاقها وتولى المحافظين كل فى نطاق إختصاصه وفى حدود السياسة العامة

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ص ١٤ .

(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ص ٣٤ .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، مواد متفرقة .

(٤) حسن الطوانى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٧ .

(٥) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

والخطة العامة للدولة جميع السلطات التنفيذية المقررة للوزراء بوصفها سلطات أصيلة وليست على سبيل التفويض ، كذلك صدر قرار وزير الدولة للحكم المحلى بتفويض سلطاته إلى المحافظين ، كما طلب منهم النزول بالتفويضات إلى المراكز والقرى لحل مشاكل المواطنين فى مواقعها على المستوى المحلى ، وعملا على تقنين تلك التفويضات وعلاجا لكل الثغرات التى أسفرت عنها الممارسة العملية ، كان من الضروري إعادة النظر بصفة شاملة فى أحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ . وتم بالفعل إلغاء القانون المشار إليه وصدر قانون جديد للحكم المحلى برقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (١) .

ثالثا : القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته :

وقد استبدل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بتسمية " المجالس المحلية " مسمى " المجالس الشعبية المحلية " لتتفق مع أحكام الدستور ، كما أضاف إلى تشكيل هذه المجالس عنصرا من النساء ، ونص على تشكيل لجنة للقيم بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ، كما استبدل باللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى " مجالس تنفيذية " يتم تشكيلها بأسلوب التعيين مع إستبعاد العناصر المنتخبة من الإشتراك فيها ، كما تضمن القانون أيضا أحكاما خاصة بدعم إختصاصات المحافظين ، وإنشاء " مجلس المحافظين " الذى حل محل " اللجنة الوزارية للحكم المحلى " وإنشاء أقاليم إقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر (٢) .

ولم يكد يعضى عامان على صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حتى تعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وتتلخص أهم المبادئ الأساسية لهذا التعديل فيما يلى (٣) :

١- تشكيل المجالس الشعبية المحلية عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية ، وبالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخابات ، بمراعاة أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين أصليين وإحتياطيين تتوافر فيهم النسبة المقررة للعمال والفلاحين والحد الأدنى لتمثيل المرأة .

٢- تقرير حق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى تقديم الإستجاب إلى المحافظ ورؤساء المصالح ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى بمراعاة وضع ضوابط فى هذا الشأن حتى لا يساء إستعمال هذا الحق بإشتراط أغلبية معينة لتقديم الإستجاب للمحافظ وأغلبية أخرى لتقرير مسؤوليته ، على أن يكون المرجع النهائى فى هذا الشأن إلى رئيس الجمهورية . وتتغاير الأغليات المشار إليها وكذلك إجراءات تقديم الإستجاب ومناقشته فيما يتعلق برؤساء المصالح ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى ، كما تتباين النتيجة المترتبة على

(١) المنكرة الإيضاحية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، مواد متفرقة .

(٣) المنكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

تقرير مسئولية كل منهم وذلك بالنص على إحالة من تتقرر مسؤليته إلى سلطات التحقيق المختصة .

٣- إستبدال " مجلس المحافظين " بمجلس أعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء يضم المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات مهمته النظر فى كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلى من حيث تدعيمه وتطويره وإقتراح القوانين واللوائح ذات التأثير على المجتمع المحلى .

٤- وضع الأحكام الخاصة بعلاقة مجلس الشعب بالمجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية بالمحافظات ، ومن ذلك حق أعضاء مجلس الشعب فى حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية والمشاركة فى مناقشاتها ، وحقهم فى تقديم الإقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة . كما أوجب القانون على الوزير المختص بالحكم المحلى تقديم تقرير سنوى لرئيس مجلس الشعب عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية وما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات بكل محافظة ، على أن يتضمن التقرير بياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والإقتراحات الهامة والإستجابات التى تمت مناقشتها بالمجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها .

وقد توالى التعديلات بعد ذلك بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧ ، ثم تمت مراجعة شاملة للنظام المحلى تناولت الكثير من مبادئه وأحكامه بالتعديل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

وقد تمثلت أهم التعديلات التى جاء بها القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ فى :

أ - تأكيد إضفاء الطابع الإدارى على النظام المحلى وإظهاره كأحد أفرع السلطة التنفيذية ، وقد تمثل ذلك فى إعتبار المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بدلاً من تمثله لرئيس الجمهورية ، وأيضاً إستبدال تسمية " الحكم المحلى " بمسمى " الإدارة المحلية " ، وإلغاء الإستجاب الذى يمكن أن يوجه من أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظ ونوابه أو إلى رؤساء الوحدات المحلية أو رؤساء المصالح الحكومية ولرؤساء الهيئات العامة . وقد عللت المذكرة الإيضاحية للقانون ذلك لكى يتسق النظام المحلى مع أحكام الدستور (١) .

ب - تعديل أسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالجمع بين نظام الإبتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإبتخاب الفردى ، مع إلغاء التمثيل الوجوبى للعنصر النسائى فى تشكيل

(١) المذكرة الإيضاحية للقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

تلك المجالس (١) . وقد جاء هذا التعديل بعد الطعن بعدم دستورية القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الذى حظر الترشيحات الفردية وكذا القوائم غير الحزبية . وقد سارعت الحكومة إثر إستشعارها لإتجاه قضاة المحكمة الدستورية العليا بتعديل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بالقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٦ الذى ألقى مقعد المرأة وسماحه للمستقلين بالترشيح حيث خصهم بمقعد فى كل دائرة .

ج - زيادة قدر السيطرة المركزية على المجالس الشعبية المحلية حيث أعطى الحق للوزير المختص بالإدارة المحلية بالإعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية والبت فيها بدلا من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والذى يكون البت فى قراراته المعترض عليها من إختصاص مجلس الوزراء (٢)، كما أعطى الحق لرئيس مجلس الوزراء أن يتخذ أى إجراء أو يقوم بأى عمل كان يتعين على المجلس الشعبى المحلى القيام به (٣).

* * * * *

نستخلص من متابعتنا للتطور التاريخى للنظام المحلى فى مصر عبر العصور المختلفة العديد من النتائج أهمها :

١- عرفت مصر التقسيم الجغرافى الإدارى منذ القدم ، وقد تغير هذا التقسيم بتغير الحكام إلا أنه إحتفظ بإطار عام يقوم على التمييز بين الوجهين : البحرى ، والقبلى نظرا للتباين بينهما والذى تفرضه الإعتبارات الجغرافية بالدرجة الأولى .

٢- قام التقسيم الإدارى ، وخاصة بعد خضوع مصر للسيطرة الأجنبية ، على أساس تحقيق هدفين أساسيين ، يتمثل الأول فى ضمان إحكام السيطرة على البلاد ، ويتمثل الثانى فى الحصول على أكبر قدر ممكن من الضرائب والفرائض المالية وليس لأغراض تقديم الخدمات للمواطنين أو تنمية المجتمعات المحلية .

(١) المنكرة الإيضاحية للقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) القانون ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ١٣٢٠ .

(٣) القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ١٣٣٠ .

٣- لم تعرف مصر عبر تاريخها الطويل وخاصة بعد خضوعها للحكم الأجنبي وتوالى الغزاة من فرس وبطالمة ورومان وعرب وعثمانيين وبريطانيين ، أى شكل من أشكال النظم المحلية بمفهومها الحديث إلا فى أواخر القرن الماضى بصدر نظام المديرية عام ١٨٨٣ والذى يعتبر النواة الأولى للنظام المحلى فى مصر وخاصة بعد الإعراف بالشخصية المعنوية للمديرية عام ١٩٠٩ ، ثم تكامل هذا النظام بشكله الراهن عند صدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقوانين اللاحقة عليه .

٤- تملك الحكومة المركزية زمام المبادرة فى تعديل النظام المحلى بما يتوافق مع إرادتها بصرف النظر عن إرادة المجتمعات المحلية ورغبات مواطنيها ، ويتضح ذلك فى كثرة التعديلات التى ترد على هذا النظام بمبادرات مركزية والتى كان آخرها القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الذى كرس السيطرة المركزية على المجالس الشعبية المحلية وأضفى طابعا إداريا على النظام .

فى ضوء النتائج السابقة ينتهى بنا القول إلى أن درجة الإستقلال المحلى رهن بمشينة الحكومة المركزية وليست حقا مكتسبا للمواطن المحلى لا يمكن التنازع بشأنه وهو ما يؤكد صحة الفرض الفرعى رقم (٢) من الفرض الأساسى الأول .

الفصل الثامن

التقسيم الإداري المحلي

تلعب العوامل الجغرافية دورا هاما في تشكيل النظام المحلي ، سواء فيما يتعلق بهيكل هذا النظام أو حدود وحداته أو حتى فاعلية المجلس المحلي ذاته ، وطبيعة العلاقات المركزية المحلية ومدى تأثيرها على درجة الإستقلال المحلي . فالنظام المحلي يرتبط وجودا وعمدا بمساحة إقليم الدولة ، إذ يصبح ضرورة في الدولة مترامية الأطراف لإستحالة إدارة شؤون الأقاليم من العاصمة مباشرة . وبالمقابل يفقد مبرر وجوده في الدولة متناهية الصغر (١) . كما تؤثر التضاريس على قدر الإستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ، ففي البلاد ذات الطبيعة الجبلية الوعرة ، غالبا ما تؤدي صعوبة الإتصال بين العاصمة والأقاليم المختلفة إلى دعم الإستقلال المحلي والنأي عن الرقابة المركزية الشديدة ، وعلى الجانب الآخر يؤدي إنبساط إقليم الدولة وسهولة الإتصال بين أجزائه إلى دعم نفوذ الحكومة المركزية وإحكام رقابتها على الهيئات المحلية .

وتتضح أهمية العوامل الجغرافية في تحديد الحجم المناسب للوحدات المحلية والتي تمثل إحدى المشكلات الهامة التي تواجه النظام المحلي ؛ ففي الوقت الذي تملئ فيه إعتبرات تحقيق الكفاءة الإدارية ضرورة أن تكون الوحدة المحلية على درجة من الضخامة تكفل لها تلبية إحتياجاتها من الموارد المختلفة ، نجد أن إعتبرات تحقيق المشاركة الشعبية والتمثيل الديمقراطي تتطلب أن تكون الوحدة المحلية على درجة من الصغر يشعر معها المواطن بفاعليته في التأثير على صنع القرار المحلي . ونظرا لتعارض طرفي العلاقة بين الإعتبرات الإدارية والإعتبرات السياسية ، فإن التوفيق بينهما غاية في الصعوبة . ويمكن القول - بصفة عامة - بضرورة توافر بعض المقومات لكي تبقى الوحدة المحلية بالغرض الذي أنشئت من أجله ، وأهم هذه المقومات هي (٢) :

(١) Brian C. Smith, *Field Administration-An Aspect of Decentralization* (London : Routledge Skegan paul, 1967), p. 7 .

(٢) A. F. Leemans, *Changing patterns of Local Government* (The Hague : IULA, 1970) , pp. 23 - 28 .

أ - النطاق الجغرافي الملائم من حيث المساحة وسهولة الإتصال بما يسمح بتقديم الخدمات وإقامة المشروعات ، وأيضا التيسير على سكان الوحدة المحلية للمشاركة فى صنع قرارات المجلس المحلى .

ب - النطاق البشرى المناسب ، بمعنى ذلك العدد من السكان الذى يكون من شأنه توفير العمالة اللازمة التى تفى بأغراض الوحدة المحلية للقيام بوظائفها وممارسة إختصاصاتها ، هذا من ناحية ، وكفى من ناحية أخرى لتغذية الخدمات المقدمة بعدد من المستفيدين كفى لإدارتها بكفاءة وإقتصاد ، ومن ناحية ثالثة ، يجب أن يكون عدد السكان مناسباً بحيث يمثل كل عضو فى المجلس المنتخب عدداً صغيراً من السكان يستطيع التعرف على آرائهم وإحتياجاتهم .

ج - النطاق الإقتصادى الذى يسمح بحصول الوحدة المحلية على موارد مالية ذاتية تكفى لتغطية الجانب الأكبر من نفقاتها حتى تستطيع مباشرة إختصاصاتها بكفاءة وبدرجة من الإستقلال بعيداً عن الرقابة الشديدة والتدخل المباشر للحكومة المركزية .

ونعرض فى هذا الفصل لدراسة الوحدات المحلية فى الريف المصرى من الجوانب الثلاثة السابقة ، ثم نتبين محاولات التطوير ، ومن ثم سينقسم على النحو التالى :

المبحث الأول :

النطاق الجغرافى .

المبحث الثانى :

النطاق البشرى .

المبحث الثالث :

النطاق الإقتصادى والقوة المالية .

المبحث الرابع :

محاولات التطوير .

المبحث الأول النطاق الجغرافى

تبلغ المساحة الكلية لمصر حوالى مليون كيلو مترا مربعا ، يمثل وادى النيل وولتاه ٤ ٪ من هذه المساحة ويقطنها أكثر من ٩٨ ٪ من السكان ، بينما ينتشر أقل من ٢ ٪ من السكان فى الصحراء التى تمثل ٩٦ ٪ تقريبا من المساحة الكلية (١) . وتقسم هذه المساحة إلى ٢٦ محافظة تتفاوت فيما بينها من حيث المساحة كما يوضح ذلك الجدول رقم (١-٢-١) والذى يتبين منه ما يلى :

١- تتراوح المساحة فى المحافظات الحضرية بين ٠,٠١ ٪ (بور سعيد) ، ١,٧٩ ٪ (السويس (٢) وتبلغ النسب فى المساحة بين المحافظات الأربع إلى ١ : ٣ : ٦٠ : ٢٤٨ لكل من بورسعيد ، القاهرة ، الإسكندرية ، السويس على التوالى .

٢- بالنسبة لمحافظات الوجه البحرى فتتراوح مساحاتها بين ٥٨٩ كم (دمياط) ، ١٠١٣٠ كم (البحيرة (٣) ، أى أنها تتراوح بين ٠,٠٦ ٪ ، ١,٠٢ ٪ من إجمالى المساحة الكلية، وتبلغ النسب فى المساحة بين المحافظات إلى ١ : ١,٧ : ٢,٤ : ٢,٦ : ٣,٣ : ٥,٨ : ٥,٩ : ٧,١ : ١٧,٢ لكل من دمياط ، القليوبية ، الإسماعيلية ، المنوفية ، الغربية ، كفر الشيخ ، الدقهلية ، الشرقية ، البحيرة على التوالى ، ويعنى ذلك ان محافظة البحيرة تبلغ أكثر من ١٧ مثل محافظة دمياط .

٣- بالنسبة لمحافظات الوجه القبلى فتتراوح مساحاتها بين ٦٧٩ كم (أسوان) ، ٨٥١٥٣ كم (الجيزة (٤) ، أى أنها تتراوح بين ٠,٠٧ ٪ ، ٠,٥٣ ٪ من إجمالى المساحة الكلية ، وتبلغ النسب فى المساحة بين المحافظات إلى ١ : ٢,٠ : ٢,٣ : ٢,٣ : ٢,٧ : ٢,٧ : ٣,٣ : ١٢٥,٤ لكل من أسوان ، بنى سويف ، اسيوط ، سوهاج ، الفيوم ، قنا ، المنيا ، الجيزة على التوالى ، ويعنى ذلك ان محافظة الجيزة تبلغ أكثر من ١٢٥ مثل محافظة أسوان .

(١) حسين كفافى ، رؤية عصرية لخريطة مصر (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٩) ، ص ٥١ .

(٢) تشمل منطقة عتاقة .

(٣) تشمل منطقة وادى النطرون .

(٤) تشمل الواحات البحرية .

جدول رقم (١-٢-١) توزيع المحافظات طبقا للمساحة

المساحة		المحافظة
%	كم ^٢	
٠,٠٢	٢١٤	القاهرة
٠,٤٣	٤٣١٤	الأسكندرية
٠,٠١	٧٢	بور سعيد
١,٧٩	١٧٨٤٠	السويس
٢,٣	٢٢٤٤٠	حضرى
١,٠٢	١٠١٣٠	البحيرة
٠,٣٥	٣٤٣٧	كفر الشيخ
٠,١٩	١٩٤٢	الغربية
٠,١٥	١٥٣٢	المنوفية
٠,١٠	١٠٠١	القليوبية
٠,٣٥	٣٤٧١	الدقهلية
٠,٠٦	٥٨٩	دمياط
٠,٤٢	٤١٨٠	الشرقية
٠,١٤	١٤٤٢	الإسماعيلية
٢,٨	٢٧٧٢٤	بحرى
٠,٥٣	٨٥١٥٣	الجيزة
٠,١٨	١٨٢٧	الفيوم
٠,١٣	١٣٢٢	بنى سويف
٠,٢٣	٢٢٦٢	المنيا
٠,١٦	١٥٥٣	أسيوط
٠,١٦	١٥٤٧	سوهاج
٠,١٩	١٨٥١	قنا
٠,٠٧	٦٧٩	أسوان
٩,٦	٩٦١٩٤	قبلى
٢,٧٦	٢٧٥٧٤	شمال سيناء
٣,٢٦	٣٢٥٤٠	جنوب سيناء
٣٧,٧٤	٣٧٦٥٠٠	الوادى الجديد
٢١,٢٦	٢١٢١١٢	مطروح
٢٠,٤١	٢٠٣٦٨٥	البحر الأحمر
٨٥,٣	٨٥٢٤١٦	صحراوى

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائى السنوى ١٩٥٢ / ١٩٧٩ ، صفحات متفرقة .

٤- أما المحافظات الصحراوية فتتراوح مساحاتها بين ٢٧٥٧٤ كم (شمال سيناء) ، ٣٧٦٥٠٥ كم (الوادي الجديد) ، أي أنها تتراوح بين ٢,٧٦ ٪ ، ٣٧,٧٤ ٪ من إجمالي مساحة القطر ، وتبلغ النسب في المساحة بين المحافظات إلى ١ : ١,٢ : ٧,٤ : ٧,٧ : ١٣,٧ لكل من شمال سيناء ، جنوب سيناء ، البحر الأحمر ، مطروح ، الوادي الجديد على التوالي ، ويعنى ذلك أن محافظة الوادي الجديد تبلغ ما يقرب من ١٤ مثل محافظة شمال سيناء .

وإذا تركنا المحافظات الحضرية الأربع والمحافظات الصحراوية الخمس جانبا نظرا للطبيعة الخاصة لكل منها وركزنا حديثنا عن محافظات الوجهين البحرى والقبلى والتي نصلح على تسميتها بالمحافظات الريفية ، فإننا نلمس للتفاوت فى المساحات والذي يمكن توضيحه فى الجدول التالى رقم (٢-١-٢-١) :

جدول رقم (٢-١-٢-١)
تصنيف المحافظات الريفية طبقا للمساحة

فئة المساحة (كم٢)	عدد المحافظات	أسماء المحافظات
أقل من ١٠٠٠	٢	دمياط ، أسوان .
- ١٥٠٠	٣	القليوبية ، الإسماعيلية ، بنى سويف
- ٢٠٠٠	٦	الغربية ، المنوفية ، الفيوم ، أسيوط ، سوهاج ، قنا .
- ٢٥٠٠	١	المنيا .
أكثر من ٣٠٠٠	٥	الدقهلية ، الشرقية ، كفر الشيخ ، الجيزة ، البحيرة .

ويتبين من الجدول السابق رقم (٢-١-٢-١) أن :

١- تقل مساحة محافظتى دمياط وأسوان عن ١٠٠٠ كم لكل منهما ، وتعتبر محافظة دمياط أصغر المحافظات الريفية مساحة إذ تبلغ مساحتها ٥٨٩ كم .

٢- بالمقابل نجد أن هناك خمس محافظات تزيد مساحة كل منها عن ٣٠٠٠ كم ، وهى محافظات : الدقهلية ، الشرقية ، كفر الشيخ ، الجيزة ، البحيرة . وتعتبر الأخيرة أكبر المحافظات الريفية من حيث المساحة والتي تبلغ ١٠١٣٠ كم ، أى ما يوازي أكثر من ١٧ مثل محافظة دمياط .

٣- هناك ٦ محافظات فى الفئة أكثر من ١٥٠٠ إلى أقل من ٢٠٠٠ كيلومترا مربعا ، ورغم ذلك فإنها تتفاوت فى المساحة داخل ذات الفئة ، فبينما نجد أن مساحة محافظة الغربية تبلغ ١٩٤٢ كم ٢ ، نجد أن مساحة محافظة المنوفية تبلغ ١٥٣٢ كم ٢ أى حوالى ٧٩ ٪ من محافظة الغربية ، كما نلاحظ تقارب فى المساحة بين محافظتى قنا والفيوم إذ تبلغ مساحة المحافظتين ١٨٥١ كم ٢ ، ١٨٢٧ كم ٢ على التوالي ، كذلك نلاحظ التقارب بين محافظات : المنوفية ، أسيوط ، سوهاج ، إذ تبلغ مساحاتها ١٥٣٢ كم ٢ ، ١٥٥٣ كم ٢ ، ١٥٤٧ كم ٢ ، وذلك على التوالي .

ولا يقتصر التفاوت الشديد فى المساحة على مستوى المحافظات فقط ، ولكنه يبدو واضحا أيضا على مستوى المراكز فى المحافظات الريفية ، كما يبين الجدول رقم (١-٢-٣) والذي يتضح منه ما يلى :

١- هناك تفاوت كبير فى مساحات المراكز المختلفة ، فنجد أن نسبة المراكز التى تقل مساحتها عن ١٠٠ كم ٢ تبلغ حوالى ١٢ ٪ ، والمراكز التى تزيد مساحتها عن ٥٠٠ كم ٢ تبلغ نسبتها حوالى ٧ ٪ من إجمالى عدد المراكز .

٢- تمثل المراكز التى تتراوح مساحتها بين ١٠٠ كم ٢ وأقل من ٢٠٠ كم ٢ أكبر نسبة إذ تصل إلى حوالى ٣٣ ٪ من إجمالى عدد المراكز تليها مباشرة المراكز التى تتراوح مساحتها بين ٢٠٠ كم ٢ إلى أقل من ٣٠٠ كم ٢ إذ تبلغ نسبتها حوالى ٢٧ ٪ من إجمالى عدد المراكز ، تليها المراكز التى تبلغ مساحتها بين ٣٠٠ كم ٢ وأقل من ٤٠٠ كم ٢ إذ تصل نسبتها إلى حوالى ١٧ ٪ .

٣- لا يوجد فى الوجه القبلى سوى مركز واحد تزيد مساحته على ٥٠٠ كم ٢ بمحافظة الجيزة ، أما باقى هذه الفئة فتتركز فى الوجه البحرى حيث يوجد به ٩ مراكز تمثل حوالى ١٢ ٪ من إجمالى عدد المراكز به ، وتوجد هذه المراكز فى محافظات : كفر الشيخ (٣) ، البحيرة (٣) ، الدقهلية (١) ، الشرقية (٢) ، وجدير بالذكر أن المحافظات التى تضم هذه الفئة من المراكز هى أكبر المحافظات الريفية من حيث المساحة .

٤- يوجد ١٧ مركز تقل مساحتها من ١٠٠ كم ٢ ، سبعة منها فى محافظات الوجه البحرى وتمثل نسبة ٩ ٪ من إجمالى عدد المراكز به ، والباقى وعددها ١٠ توجد فى الوجه القبلى وتمثل نسبة ١٥ ٪ من إجمالى عدد المراكز به .

جدول رقم (١-٢-٣)

توزيع المراكز فى المحافظات الريفية طبقا لفئات المساحة

المحافظة	فئات المساحة بالكيلومتر المربع						إجمالى
	١٠٠ -	٢٠٠ -	٣٠٠ -	٤٠٠ -	٥٠٠ -	٥٠٠ فأكثر	
كفر الشيخ	١	٣	١	١	١	٣	١٠
الغربية		٢	٤	١	١		٨
البحيرة			٤	٤	١	٣	١٢
المنوفية		٥	٣				٨
دمياط		٣	١				٤
الإسماعيلية	٣		١				٤
الدقهلية	١	١	٢	٦	١		١١
القليوبية	٢	٤	١				٧
الشرقية	١	٤	٢	٤			١٣
إجمالى وجه بحرى	٧	٢٢	١٩	١٦	٤	٩	٧٧
النسبة المئوية	٩%	٢٩%	٢٥%	٢١%	٥%	١٢%	١٠٠
سوهاج	٣	٨					١١
المنيا		٣	٣	٣			٩
أسوان	٢	١	١	١			٥
قنا	٢	٢	٧	١			١٢
أسيوط	٢	٤	٤				١٠
الفيوم			١	٢	٢		٥
بنى سويف		٤	٣				٧
الجيزة	١	٣		١			٦
إجمالى وجه قبلى	١٠	٢٥	١٩	٨	٢	١	٦٥
النسبة المئوية	١٥	٣٩	٢٩	١٢	٣	٢	١٠٠
إجمالى عام	١٧	٤٧	٣٨	٢٤	٦	١٠	١٤٢
النسبة المئوية	١٢	٣٣	٢٧	١٧	٤	٧	١٠٠

المصدر : جهاز بناء وتنمية القرية ، دليل المحافظات الريفية ، ١٩٨٨ .

وينعكس التفاوت في مساحات المراكز بالمحافظات الريفية على التفاوت بينها بالنسبة لعدد الوحدات المحلية القروية التي يضمها كل مركز كما يوضح ذلك الجدول رقم (٤-١-٢-١)
جدول رقم (٤-١-٢-١)
توزيع القرى طبقاً لفئات عدد القرى بالمراكز

المحافظة	فئات عدد القرى بالمراكز				متوسط عدد القرى بالمركز	إجمالي عدد القرى	إجمالي عدد المراكز
	٣ -	٥ -	٧ -	٧ فأكثر			
كفر الشيخ	٣	٢	٢	٣	٤,٤	٤٤	١٠
الغربية	١	٤	٣	٣	٦,٦	٥٣	٨
البحيرة	٦	٢	٤	٤	٥,٨	٦٩	١٢
المنوفية		٣	٥	٥	٨,٤	٦٧	٨
دمياط		١	٣	٣	٧,٠	٢٨	٤
الإسماعيلية	٢	٢			٢,٥	١٠	٤
الدقهلية	١	٣	٧	٧	٨,٢	٩٠	١١
القليوبية		٤	٣	٣	٦,٤	٤٥	٧
الشرقية	١	٢	٥	٥	٦,١	٧٩	١٣
إجمالي ووجه بحرى	٦	١٤	٢٤	٣٣	٦,٣	٤٨٥	٧٧
النسبة المئوية	٧,٨	١٨,٢	٣١,٢	٤٢,٨	-	١٠٠	١٠٠
سوهاج	١	٤	٥	١	٤,٦	٥١	١١
المنيا	١	١	٤	٤	٦,٣	٥٧	٩
قنا	٣	٥	٣	١	٤,٨	٥٨	١٢
أسوان		١	٤		٥,٤	٢٧	٥
أسيوط	١	٤	٢	٣	٤,٩	٤٩	١٠
بنى سويف		١	٥	١	٥,٤	٣٨	٧
الفيوم		٣	٢	٢	٧,٨	٣٩	٥
الجيزة		٤	٢	٢	٧,٥	٤٥	٦
إجمالي ووجه قبلى	٥	١٦	٣٠	١٤	٥,٦	٣٦٤	٦٥
النسبة المئوية	٧,٧	٢٤,٦	٤٦,٢	٢١,٥	-	١٠٠	١٠٠
إجمالي عام	١١	٣٠	٥٤	٤٧	٦	٨٤٩	١٤٢
النسبة المئوية	٧,٨	٢١,١	٣٨,٠	٣٣,١	-	١٠٠	١٠٠

المصدر : جهاز بناء وتنمية القرية ، دليل المحافظات الريفية ، ١٩٨٨ .

ويتضح من الجدول السابق رقم (٤-١-٢-١) أنه بينما تضم بعض المراكز ٧ وحدات محلية قروية فأكثر ، تضم مراكز أخرى وحدة محلية واحدة أو وحدتين ، وتتركز الفئة الأولى في محافظات الوجه البحري إذ يبلغ عددها ٣٣ مركزا بنسبة ٤٣ ٪ تقريبا من إجمالي عدد المراكز بالوجه البحري ، وذلك مقابل نسبة تبلغ ٢١,٥ ٪ بالوجه القبلي . وتمثل المراكز التي تضم ٦ وحدات محلية قروية فأكثر الغالبية العظمى إذ يبلغ عددها ١٠١ مركزا بنسبة ٧١,١ ٪ من إجمالي عدد المراكز ، وتتركز هذه الفئة من المراكز بصفة خاصة في محافظات : المنوفية ، دمياط ، القليوبية ، الفيوم ، الجيزة ، إذ لا يوجد بينها مراكز تضم أقل من ٦ وحدات محلية قروية . كما تتواجد بعض المراكز التي تضم وحدة محلية واحدة أو وحدتين في محافظات : كفر الشيخ ، الإسماعيلية ، الشرقية ، سوهاج ، قنا ، أسيوط .

المبحث الثانى النطاق البشرى

إلى جانب التفاوت الشديد بين المحافظات والمراكز من حيث المساحة ، تتفاوت فيما بينها أيضا من حيث عدد السكان ، ويوضح الجدول رقم (١-٢-١) هذا التفاوت بين المحافظات .

جدول رقم (١-٢-١)
تصنيف المحافظات طبقا لثبات عدد السكان

فئات عدد السكان	عدد المحافظات	أسماء المحافظات
أقل من ٢٠٠ ألف	٥	البحر الأحمر ، الوادى الجديد ، مطروح ، شمال سيناء ، جنوب سيناء .
- ٥٠٠ ألف	٢	بور سعيد ، السويس .
- ١ مليون	٣	دمياط - الإسماعيلية - أسوان .
- ١,٥ ,,	١	بنى سويف .
- ٢ ,,	٢	كفر الشيخ - الفيوم .
- ٢,٥ ,,	٤	المنوفية - قنا - سوهاج - أسيوط .
- ٣ ,,	٤	القليوبية - الغربية - المنيا - الأسكندرية .
- ٣,٥ ,,	٢	الشرقية - البحيرة .
- ٤ ,,	٢	الدقهلية - الجيزة .
٤ مليون فأكثر	١	القاهرة

المصدر : إستادا إلى بيانات التعداد العام للسكان عام ١٩٨٦ .

ويتضح من الجدول السابق رقم (١-٢-١) أن هناك ١٠ محافظات يقل عدد سكانها عن مليون نسمة ، بل إن نصف هذا العدد يقل عدد سكان كل محافظة عن ٢٠٠ ألف نسمة وهى كل المحافظات الصحراوية ، وأن هناك ٨ محافظات يزيد عدد سكان كل منها عن ٢,٥ مليون نسمة منها ٤ محافظات يزيد عدد سكان كل منها عن ٣ مليون نسمة ، وهناك محافظة واحدة هى القاهرة التى يزيد عدد سكانها عن ٦ مليون نسمة وهى تقترب بذلك من إجمالى عدد سكان ١٢ محافظة مجتمعة هى المحافظات الصحراوية الخمس بالإضافة إلى محافظات : بور سعيد ، السويس ، دمياط ، الإسماعيلية ، أسوان ، بنى سويف ، الفيوم ، ويبلغ إجمالى سكان جميع هذه المحافظات ٦,٣٦٦,١٢٩ نسمة بفارق قدره ٣١٣,٢٩٣ نسمة عن سكان القاهرة ، رغم أن مجموع تلك المحافظات تشغل مساحة قدرها ٨٧,٧ ٪ من إجمالى مساحة البلاد بينما لاتشغل القاهرة أكثر من ٠,٠٢ ٪ من إجمالى هذه المساحة .

وينعكس التفاوت الشديد بين المحافظات من حيث المساحة وعدد السكان على الكثافة السكانية التى تتباين تباينا شديدا من محافظة لأخرى كما يوضحها الجدول رقم (٢-٢-١) .

جدول رقم (٢-٢-١)

توزيع المحافظات طبقاً لعدد السكان والكثافة السكانية

المحافظة	عدد السكان (١٩٨٦)		الكثافة السكانية فرد / كم ^٢
	نسمة	%	
القاهرة	٦.٥٢٨٣٦	١٢,٥٦	٢٨٢٥٨
الإسكندرية	٢.٩١٧٣٢٧	٦,٠٥	٦٧٦
بور سعيد	٣.٩٩٧٩٣	٠,٨٣	٥٥٤٥
السويس	٣.٢٦٨٢٠	٠,٦٨	١٣
حضرى	٩.٦٩٦٧٧٦	٢٠,١٢	٤٣٢
البحيرة	٣.٢٥٧١٦٨	٦,٧٦	٣٢٢
كفر الشيخ	١.٨٠٠.١٢٩	٣,٧٣	٥٢٤
الغربية	٢.٨٧.٩٦٠	٥,٩٦	١.٤٧٨
المنوفية	٢.٢٢٧.٠٨٧	٤,٦٢	٩.٤٥٤
القليوبية	٢.٥١٤.٢٤٤	٥,٢٢	٢.٥١١
الدقهلية	٣.٥٠٠.٤٧٠	٧,٢٦	١.٠٠٩
دمياط	٧.٤١٢.٦٦٤	١,٥٤	١.٢٥٨
الشرقية	٣.٤٢٠.١١٩	٧,٠٩	٨١٨
الإسماعيلية	٥.٤٤٤.٤٢٧	١,١٣	٣٧٨
بحرى	٢.٠٨٧.٥٨٦٨	٤٣,٣١	٧٥٣
الجيزة	٣.٧٠٠.٥٥٤	٧,٦٨	٤٣
الفيوم	١.٥٤٤.٠٤٧	٣,٢٠	٨٤٥
بنى سويف	١.٤٤٢.٩٨١	٢,٩٩	١.٠٩٧
المنيا	٢.٦٤٨.٠٤٣	٥,٤٩	١.١٧١
أسيوط	٢.٢٢٣.٠٣٤	٤,٦١	١.٤٣١
سوهاج	٢.٤٥٥.١٣٤	٥,٠٩	١.٥٨٧
قنا	٢.٢٥٢.٣١٥	٤,٦٧	١.٣١٧
أسوان	٨٠١.٤٠٨	١,٦٦	١.١٨١
قبلى	١.٧٠٦.٧٠١٦	٣٥,٣٩	١.٧٧
شمال سيناء	١.٧١٥.٠٥	٠,٣٦	٦١٢
جنوب سيناء	٢.٨٩٨.٨	٠,٠٦	٠,٩
الوادى الجديد	١.١٣٨.٣٨	٠,٢٤	٠,٣
مطروح	١.٦٠٥.٦٧	٠,٣٣	٠,٨
البحر الأحمر	٩٠٤.٩١	٠,١٩	٠,٤
صحراوى	٥.٦٥٣.٨٩	١,١٨	٠,٧
إجمالى	٤.٨٢٠.٥٠٤٩	١٠٠	٤٨

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، تعداد السكان لعام ١٩٨٦

ونتبين من الجدول السابق رقم (٢-٢-١) ، أن المتوسط العام للكثافة السكانية على مستوى القطر تبلغ ٤٨ فرد / كم^٢ ، وتبلغ بالنسبة للمحافظات الحضرية ٤٣٢ فرد / كم^٢ ، ومحافظات الوجه البحرى ٧٥٣ فرد / كم^٢ ، ومحافظات الوجه القبلى ١٧٧ فرد / كم^٢ ، والمحافظات الصحراوية ٠,٧ فرد / كم^٢ . وتعتبر محافظة القاهرة أعلى المحافظات كثافة إذ بلغت ٢٨٢٥٨ فرد / كم^٢ يليها محافظة المنوفية ثم محافظة بور سعيد إذ بلغت الكثافة السكانية بهما ٩٤٥٤ فرد / كم^٢ ، ٥٥٤٥ فرد / كم^٢ وذلك على التوالي ، كما تمثل محافظة الوادى الجديد أقل المحافظات كثافة يليها محافظة البحر الأحمر ومحافظة مطروح وجنوب سيناء وأخيرا محافظة شمال سيناء ، إذ بلغت الكثافة السكانية بهذه المحافظات : ٠,٣ فرد / كم^٢ ، ٠,٤ فرد / كم^٢ ، ٠,٨ فرد / كم^٢ ، ٠,٩ فرد / كم^٢ ، ٦١٢ فرد / كم^٢ ، وذلك فى المحافظات الصحراوية بترتيبها السابق على التوالي .

وإذا إستثنينا محافظة القاهرة بإعتبارها أعلى المحافظات كثافة وكذلك باقى المحافظات الحضرية ، وإستثنينا المحافظات الصحراوية بإعتبارها أقل المحافظات كثافة ، فإننا نلاحظ أيضا التباين الشديد فى الكثافة السكانية بالنسبة للمحافظات الريفية، فحيث تبلغ الكثافة السكانية فى محافظة المنوفية ٩٤٥٤ فرد / كم^٢ وفى محافظة القلوبية ٢٥١١ فرد / كم^٢ ، نجدها فى محافظة الجيزة ٤٣ فرد / كم^٢ وفى محافظة البحيرة ٣٢٢ فرد / كم^٢ . ويلخص الجدول رقم (٣-٢-١) تصنيف المحافظات الريفية طبقا للكثافة السكانية .

جدول رقم (٣-٢-١)
تصنيف المحافظات الريفية طبقا للكثافة السكانية (١٩٨٦)

فرد/كم ^٢	عدد المحافظات	أسماء المحافظات
- ٤٠٠	٣	البحيرة - الإسماعيلية - الجيزة .
- ٦٠٠	١	كفر الشيخ .
- ٨٠٠	-	-
- ١٠٠٠	٢	الشرقية - الفيوم .
- ١٢٠٠	٤	الدقهلية - بنى سويف - المنيا - أسوان .
- ١٤٠٠	٢	دمياط - قنا .
- ١٦٠٠	٣	الغربية - أسيوط - سوهاج .
+	٢	القلوبية - المنوفية .

المصدر : الجدول رقم (٢-٢-١)

أما التباين فى عدد سكان المراكز بالمحافظات الريفية فيوضحه الجدول رقم (٤-٢-١)
التالى :

جدول رقم (١-٢-٤)
تصنيف المراكز بالمحافظات الريفية طبقاً لعدد السكان

المحافظة	فئات عدد السكان بالمراكز (بالألف)					إجمالي عدد المراكز
	١٠٠-	٢٠٠-	٣٠٠-	٤٠٠-	+٤٠٠	
البحيرة	٢	٥	٢	٢	١	١٢
كفر الشيخ	٤	٣	٢	١	-	١٠
الغربية	-	٣	٣	-	٢	٨
المنوفية	-	٥	١	١	١	٨
القليوبية	١	٤	٢	-	-	٧
الدقهلية	-	٢	٥	٢	٢	١١
دمياط	١	٢	١	-	-	٤
الشرقية	-	٧	٤	١	١	١٣
الإسماعيلية	٣	-	١	-	-	٤
بحرى	١١	٣١	٢١	٧	٧	٧٧
الجيزة	٢	٢	١	-	١	٦
الفيوم	-	٢	٢	١	-	٥
بنى سويف	-	٦	١	-	-	٧
المنيا	١	٢	٤	٢	-	٩
أسيوط	٣	٤	٢	-	١	١٠
سوهاج	-	٩	١	١	-	١١
قنا	٤	٥	٢	١	-	١٢
أسوان	٢	-	٣	-	-	٥
قبلى	١٢	٣٠	١٦	٥	٢	٦٥
إجمالي	٢٣	٦١	٣٧	١٢	٩	١٤٢

المصدر :

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، التعداد التفصيلى للسكان عام ١٩٨٦ ، صفحات متفرقة بكل محافظة .

ومن الجدول السابق رقم (١-٢-٤) نتبين مايلي:

- ١- هناك تفاوت كبير في عدد سكان المراكز ، فبينما نجد مراكز يقل عدد سكانها عن ١٠٠ ألف نسمة ، نلاحظ أن هناك مراكز أخرى يزيد عدد سكانها عن ٤٠٠ ألف نسمة .
- ٢- تضخم عدد سكان المراكز في عواصم المحافظات والمدن الصناعية ، فيصل عدد السكان في مركز المحطة الكبرى إلى حوالي ٦٠٠ ألف نسمة ، وفي مركز شبين الكوم إلى أكثر من مليون نسمة ، وفي مركز طنطا إلى حوالي ٥٦٠ ألف نسمة ، وفي مركز المنصورة إلى ٥٢٩ ألف نسمة ، وفي مركز الزقازيق حوالي ٥٣٨ ألف نسمة ، وفي مركز أسيوط إلى ٤٠٥ ألف نسمة .
- ٣- تقع غالبية المراكز في الفئة (١٠٠ - ٣٠٠ الف نسمة) ، إذ تبلغ نسبة هذه الفئة ٦٩ ٪ تقريبا من إجمالي عدد المراكز .
- ٤- يلاحظ بصفة عامة أن عدد سكان المراكز في محافظات الوجه القبلي أقل منها في محافظات الوجه البحري ، إذ تبلغ نسبة عدد المراكز التي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠ ألف نسمة ٦٥ ٪ من إجمالي عدد المراكز في محافظات الوجه القبلي ، بينما تبلغ نسبة هذه الفئة في محافظات الوجه البحري حوالي ٥٥ ٪ من إجمالي عدد المراكز بها ، كما تبلغ نسبة المراكز التي يزيد عدد سكانها عن ٤٠٠ ألف نسمة في محافظات الوجه القبلي حوالي ٣ ٪ من إجمالي عدد المراكز بها ، بينما تبلغ نسبة هذه الفئة في محافظات الوجه البحري حوالي ٩ ٪ من إجمالي عدد المراكز بها .

المبحث الثالث النطاق الإقتصادي والقوة المالية

إلى جانب التفاوت بين الوحدات المحلية في الريف المصري من حيث المساحة وعدد السكان ، فإنها تتفاوت فيما بينها أيضا من حيث القوة الإقتصادية ، ويتمثل ذلك في الإختلاف بينها من حيث مساحة الرقعة الزراعية ، وحجم الإنتاج الزراعي ، والإيرادات المالية .

اولا : مساحة الرقعة الزراعية :

تختلف المحافظات الريفية فيما بينها بالنسبة لمساحة الرقعة الزراعية على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (١-٣-٢-١) التالي :

جدول رقم (١-٣-٢-١)
مساحات الرقعة الزراعية بالمحافظات الريفية

المحافظة	المساحة بالفدان	%
البحيرة	١٢٤٤٨١٠	١٧,٦٦
كفر الشيخ	٥٧٥٠٨٧	٨,١٦
الغربية	٣٩٧٧١٤	٥,٦٤
المنوفية	٣١٢٩٨٦	٤,٤٤
القليوبية	٢١٣٢٧٧	٣,٠٢
الدقهلية	٦٨٧٦١٤	٩,٧٥
دمياط	١٣٢٧٩٠	١,٨٨
الشرقية	٧٩٠١٠٤	١١,٢١
الإسماعيلية	١٥٥٩٥٣	٢,٢١
بحرى	٤٥١٠٣٣٥	٦٣,٩٧
الجيزة	٢٣٢٨٠٧	٣,٣٠
الفيوم	٣٥١٩٠١	٤,٩٩
بني سويف	٢٧٥٣٠٠	٣,٩١
المنيا	٥٠٧٥٨٨	٧,٢
أسيوط	٣٢٥٨٠٦	٤,٦٢
سوهاج	٣١٧٩٦٦	٤,٥١
قنا	٣٧٤٧٨٣	٥,٣٢
أسوان	١٥٣٧٥٨	٢,١٨
قبلي	٢٥٣٩٩٠٩	٣٦,٠٣
إجمالي	٧٠٥٠٢٤٤	١٠٠

المصدر :

الهيئة العامة للمساحة، المشروع القومي لحصر الأراضي الزراعية(التاهرة: الهيئة العامة للمساحة، ١٩٩١)، ص ٥ .

ويتضح من الجدول السابق رقم (١-٣-٢-١) ما يلي :

١- رغم أن مساحة محافظات الوجه البحري لا تتجاوز ثلث مساحة محافظات الوجه القبلي . (٢٨,٨ ٪) ، إلا أن مساحة الرقعة الزراعية بها تقترب من ضعف مساحة الأخيرة إذ تصل إلى ٤,٥ مليون فدان تقريبا من إجمالي مساحة قدرها ٧ مليون فدان تقريبا أي بنسبة ٦٤ ٪ .
منها .

٢- تتفاوت المحافظات الريفية فيما بينها من حيث مساحة الرقعة الزراعية ، فبينما نجد أن تلك المساحة في محافظة دمياط تبلغ حوالي ١٣٣ ألف فدان ، نجدها في محافظة البحيرة أكثر من ١,٢ مليون فدان ، أي بنسبة ٩ : ١ تقريبا .

٣- رغم أن هناك تفاوتاً أيضاً بين محافظات الوجه القبلي من حيث مساحة الرقعة الزراعية ، إلا أنه أقل حدة من التفاوت بين محافظات الوجه البحري حيث نجد النسبة بين أقل مساحة وأكبر مساحة حوالي ١ : ٣ إذ تبلغ ١٥٤ ألف فدان ، ٥٠٨ ألف فدان في محافظتي أسوان والمنيا على التوالي .

٤- يوضح الجدول التالي رقم (٢-٣-٢-١) تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لمساحة الرقعة الزراعية :

جدول رقم (٢-٣-٢-١)
تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لمساحة الرقعة الزراعية

فئة المساحة (ألف فدان)	عدد المحافظات	أسماء المحافظات
أقل من ٢٠٠	٣	دمياط - الإسماعيلية - أسوان .
- ٤٠٠	٩	القليوبية - بنى سويف - الجيزة - الغربية - المنوفية - سوهاج - قنا - أسيوط - الفيوم .
- ٦٠٠	٢	كفر الشيخ - المنيا .
- ٨٠٠	٢	الدقهلية - الشرقية .
أكثر	١	البحيرة

ويتبين من الجدول رقم (٢-٣-٢-١) أن هناك ثلاث محافظات تقل مساحة الرقعة الزراعية

يكل منها عن ٢٠٠ ألف فدان (دمياط ، الإسماعيلية ، أسوان) بينما توجد خمس محافظات تزيد مساحة الرقعة الزراعية بكل منها عن ٤٠٠ ألف فدان (كفر الشيخ ، المنيا ، الدقهلية ، الشرقية ، البحيرة) ، بل أن محافظة البحيرة تزيد مساحة الرقعة الزراعية بها عن مليون فدان أى ما يزيد على مساحة الرقعة الزراعية بست محافظات مجتمعة هي : دمياط ، الإسماعيلية ، القليوبية ، أسوان ، بنى سويف ، الجيزة . كما يوضح الجدول أيضا أن جميع محافظات الوجه القبلى ، فيما عدا محافظة المنيا ، تقع فى الفئة أقل من ٤٠٠ ألف فدان .

ثانيا : حجم الإنتاج الزراعى :

كما تختلف المحافظات الريفية فيما بينها بالنسبة لمساحات الرقعة الزراعية ، فإنها تختلف أيضا بالنسبة لحجم الإنتاج الزراعى ، ويوضح الجدول رقم (٣-٢-١) النسبة التى تساهم بها كل محافظة

جدول رقم (٣-٢-١)

نسبة مساهمة كل محافظة فى جملة الإنتاج الزراعى بالمحافظات الريفية

المحافظة	%
البحيرة	١٢,٨
كفر الشيخ	٦,٢
الغربية	٧,٨
المنوفية	٦,٤
القليوبية	٤,٧
الدقهلية	٩,٣
دمياط	١,٧
الشرقية	١١,٢
الإسماعيلية	٢,١
بحرى	٦٢,٤
الجيزة	٥,٦
الفيوم	٥,١
بنى سويف	٤,٢
المنيا	٦,٧
أسيوط	٥,١
سوهاج	٤,٣
قنا	٤,٥
أسوان	٢,١
قبلى	٣٧,٦
إجمالى	١٠٠

Ronald G. wolfe, Egypt's Second five-year plan for Socio-Economic Development
(USAID, Cairo, 199) PP. 203 - 207 .

المصدر :

في جملة الإنتاج الزراعى فى المحافظات الريفية فى السنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٧ .

وتوضح لنا بيانات الجدول رقم (١-٢-٣) ما يلى :

١- تتفاوت المحافظات الريفية فيما بينها من حيث نسبة مساهمة كل منها فى الإنتاج الزراعى بتلك المحافظات ، فبينما تساهم ثلاث محافظات (البحيرة ، الشرقية ، الدقهلية) بنسبة الثلث (٣٣,٣ %) ، تساهم ٧ محافظات أخرى بنسبة الربع (٢٥,٤ %) تقريبا وهذه المحافظات هى : دمياط ، الإسماعيلية ، أسوان ، سوهاج ، قنا ، الفيوم ، الجيزة ، بل إن إحدى هذه المحافظات لاتساهم بأكثر من ١,٧ % (دمياط) ، بينما تساهم محافظة أخرى (البحيرة) بنسبة ١٢,٨ % .

٢- تساهم محافظات الوجه القبلى مجتمعة بنسبة ٣٧,٦ % مقابل ٦٢,٤ % لمحافظات الوجه البحرى من جملة الإنتاج الزراعى فى المحافظات الريفية ، وهى تكاد تتناسب مع مساحة الرقعة الزراعية بها والتي تبلغ نسبتها ٣٦ % فى الوجه القبلى ، ٦٤ % فى الوجه البحرى .

٣- يعتبر التفاوت بين محافظات الوجه البحرى أكثر حدة من التفاوت فى محافظات الوجه القبلى حيث نجد النسبة بين أقل محافظة وأعلى محافظة فى الوجه البحرى ١ : ٨ تقريبا إذ تصل فى محافظتى دمياط والبحيرة ١,٧ % ، ١٢,٨ % على التوالى ، أما فى الوجه القبلى فتبلغ النسبة بين محافظتى أسوان والمنيا ١ : ٣ تقريبا إذ تبلغ فى الأولى ٢,١ % وفى الثانية ٦,٧ % .

٤- يلخص الجدول التالى رقم (١-٢-٣-٤) تصنيف المحافظات الريفية طبقا لنسبة المساهمة فى الإنتاج الزراعى :

جدول رقم (١-٢-٣-٤)
تصنيف المحافظات الريفية طبقا لنسبة المساهمة فى الإنتاج الزراعى

أسماء المحافظات	عدد المحافظات	نسبة المساهمة فى الإنتاج الزراعى
دمياط .	١	أقل من ٢ %
الإسماعيلية - أسوان .	٢	- ٤ %
القليوبية - الجيزة - الفيوم - بنى سويف - أسيوط - سوهاج - قنا .	٧	- ٦ %
كفر الشيخ - الغربية - المنوفية - المنيا .	٤	- ٨ %
الدقهلية - الشرقية - البحيرة .	٣	أكثر

ويتبين من الجدول السابق رقم (١-٢-٤) أن هناك محافظة واحدة تقل نسبة مساهمتها في الإنتاج الزراعي عن ٢٪ (دمياط) بينما توجد ثلاث محافظات تزيد نسبة مساهمة كل منها عن ٨٪ من إجمالي الإنتاج الزراعي بالمحافظات الريفية (الدقهلية، الشرقية، البحيرة) بل أن محافظة البحيرة تبلغ نسبة مساهمتها ١٢,٨٪. كما يوضح الجدول أيضا أن معظم محافظات الوجه القبلي تقع في الفئة أقل من ٦٪.

ثالثا : الإيرادات المالية :

تنقسم الإيرادات المحلية إلى نوعين يعرف الأول منها بإسم الإيرادات الجارية، والثاني بإسم الإيرادات الرأسمالية، وتعتمد تلك الأخيرة من حيث مصادرها على القروض والمنح بصفة أساسية، ومن ثم فإنه من الصعب الأخذ بها كمؤشر للقوة المالية للوحدة المحلية، أما الإيرادات الجارية فتستند أساسا إلى النشاط الإقتصادي السائد في الوحدة المحلية حيث تتحدد تلك الإيرادات في هيئة ضرائب ورسوم على الأوجه المختلفة لهذا النشاط، ومن ثم فإنه يمكن الإستناد إلى الإيرادات الجارية كمؤشر على طبيعة النشاط الإقتصادي وحجمه وأيضا القوة المالية للوحدة المحلية.

وتنقسم الإيرادات الجارية المحلية إلى ما يعرف بالإيرادات السيادية، والإيرادات والتحويلات الجارية، وتمثل الأولى في الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة بما لها من حق السيادة على أوجه النشاط المختلفة في الوحدة المحلية، أما الإيرادات والتحويلات الجارية فتتمثل في مصادر عديدة أهمها الرسوم المحلية والصناديق والحسابات الخاصة وحصيلة استثمار أموال الوحدات وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

ونظرا لأن الصناديق والحسابات الخاصة لا تدخل في حقيقة الأمر ضمن الإيرادات الجارية إعتادا على أسلوب تمويلها وأوجه إستخداماتها وكونها تعبر عن أرصدة متراكمة فإنه من الأفضل إستبعادها كمؤشر يقاس عليه، كذلك الحال بالنسبة للمشروعات التي تديرها الوحدات المحلية والتي تم تصفية معظمها مؤخرا. وإستنادا إلى ذلك سنعتمد على الضرائب السيادية والرسوم المحلية للمقارنة بين القدرات المالية للمحافظات الريفية من واقع الأرقام الواردة في الموازنة العامة للإدارة المحلية عن السنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩.

وقد بلغت جملة الإيرادات المالية - طبقا للمفهوم الذي أخذنا به - للمحافظات الريفية في موازنة السنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩ حوالي ١٧١,٨ مليون جنيه جاء نصيب كل محافظة على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (١-٢-٥).

جدول رقم (١-٢-٣-٥)
الإيرادات المالية للمحافظات الريفية عن السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠

المحافظة	ضريبة الأطنان		ضرائب أخرى		رسوم محلية		إجمالي	
	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%
البحيرة	١٢,٣	٧٣,٦	٣,٣	١٩,٨	١,١	٦,٦	١٦,٧	٩,٧
كفر الشيخ	٦,٤	٦٩,٥	١,٨	١٩,٦	١,٠	١٠,٩	٩,٢	٥,٤
الغربية	٧,٠	٥٠,٠	٤,٥	٣٢,١	٢,٥	١٧,٩	١٤,٠	٨,١
المنوفية	٥,٥	٥٩,٢	٢,٣	٢٤,٧	١,٥	١٦,١	٩,٣	٥,٤
القليوبية	٣,٤	٣٤,٣	٤,٤	٤٤,٥	٢,١	٢١,٢	٩,٩	٥,٨
الدقهلية	١٢,١	٦١,٤	٦,١	٣١,٠	١,٥	٧,٦	١٩,٧	١١,٥
دمياط	٢,٠	٤٨,٨	١,٤	٣٤,١	٠,٧	١٧,١	٤,١	٢,٤
الشرقية	٩,٩	٧١,٧	٢,٤	١٧,٤	١,٥	١٠,٩	١٣,٨	٨,٠
الإسماعيلية	٠,٦	٢١,٤	١,٩	٦٧,٩	٠,٣	١٠,٧	٢,٨	١,٦
بحرى	٥٩,٢	٥٩,٥	٢٨,١	٢٨,٢	١٢,٢	١٢,٣	٩٩,٥	٥٧,٩
الجيزة	٤,٢	٢٢,٨	١١,٦	٦٣,١	٢,٦	١٤,١	١٨,٤	١٠,٧
الفيوم	٤,٠	٦٩,٠	١,١	١٩,٠	٠,٧	١٢,٠	٥,٨	٣,٤
بنى سويف	٦,٣	٧٥,٩	١,٢	١٤,٥	٠,٨	٩,٦	٨,٣	٤,٨
المنيا	٨,٧	٧٥,٠	٢,٠	١٧,٢	٠,٩	٧,٨	١١,٦	٦,٨
أسيوط	٦,٢	٧٢,١	١,٧	١٩,٨	٠,٧	٨,١	٨,٦	٥,٠
سوهاج	٥,٥	٦٨,٧	١,٧	٢١,٣	٠,٨	١٠,٠	٨,٠	٤,٧
قنا	٥,٩	٧٥,٦	١,٤	١٨,٠	٠,٥	٦,٤	٧,٨	٤,٥
أسوان	١,٣	٣٤,٢	١,٠	٢٦,٣	١,٥	٣٩,٥	٣,٨	٢,٢
قبلى	٤٢,١	٥٨,٢	٢١,٧	٣٠,٠	٨,٥	١١,٨	٧٢,٣	٤٢,١
إجمالي	١٠١,٣	٥٩	٤٩,٨	٢٩	٢٠,٧	١٢	١٧١,٨	١٠٠

المصدر: وزارة المالية، موازنة الإدارة المحلية عن السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠، ص ٣٣٤ - ٣٣٥.

وبدراسة الجدول السابق نتبين ما يلي :

- ١- تتفاوت المحافظات الريفية فيما بينها بالنسبة للإيرادات المالية الذاتية ، فبينما تبلغ هذه الإيرادات ١٩,٧ مليون جنيه في محافظة الدقهلية بنسبة ١١,٥ ٪ من إجمالي الإيرادات ، فإنها تبلغ ٢,٨ مليون جنيه في محافظة الإسماعلية وبنسبة ١,٦ ٪ من إجمالي الإيرادات ، أى أن النسبة بين المحافظتين تبلغ ١ : ٧ تقريبا .
- ٢- يبلغ إجمالي الإيرادات في محافظات الوجه البحرى ٩٩,٥ مليون جنيه بنسبة ٥٧,٩ من إجمالي إيرادات جميع المحافظات الريفية ، وتبلغ إيرادات محافظات الوجه القبلى ٧٢,٣ مليون جنيه بنسبة ٤٢,١ ٪ من الإجمالى .
- ٣- تمثل ضريبة الأطنان أكبر مصدر للإيرادات إذ تبلغ ١٠١,٣ مليون جنيه بنسبة ٥٩ ٪ من إجمالي الإيرادات وبنسب متقاربة فى الوجهين البحرى والقبلى وهو أمر طبيعى فى محافظات يرتكز نشاطها الإقتصادى على الزراعة بصفة أساسية ، يليها فى ذلك الضرائب السيادية الأخرى بنسبة ٢٩ ٪ وأخيرا الرسوم المحلية بنسبة ١٢ ٪ .
- ٤- تنخفض نسبة ضريبة الأطنان فى بعض المحافظات وترتفع فى محافظات أخرى فتبلغ مثلا ٢١,٤ ٪ ، ٢٢,٨ ٪ ، ٣٤,٢ ٪ ، ٣٤,٣ ٪ ، ٥٠ ٪ فى محافظات : الإسماعيلية ، الجيزة ، أسوان ، القليوبية ، الغربية ، وذلك على التوالى ، كما تبلغ أكثر من ٧٥ ٪ فى محافظات : بنى سويف ، المنيا ، قنا ، ويرجع ذلك إلى أن محافظات الشريحة الثانية تعتمد بصورة أساسية على الزراعة فى نشاطها الإقتصادى ، بينما تعتمد محافظات الشريحة الأولى على مصادر أخرى إلى جانب الزراعة منها على سبيل المثال ضريبة الملاهى فى محافظة الجيزة والتي تبلغ نسبتها ١١,٤ ٪ من إجمالي إيرادات المحافظة وضرائب السيارات وتبلغ نسبتها ٤٠ ٪ تقريبا ، وكذلك الحال بالنسبة لمحافظتى القليوبية والإسماعيلية .
- ٥- ترتفع نسبة الرسوم المحلية إرتفاعا كبيرا فى محافظة أسوان مقارنة بباقى المحافظات إذ تصل هذه النسبة إلى حوالى ٤٠ ٪ من إجمالي إيرادات المحافظة علما بأن نسبة الإجمالى العام ١٢ ٪ فقط ، ويمكن تعليل ذلك بالطبيعة السياحية للمحافظة وما يتم فرضه من ضرائب إضافية على الفنادق والمنشآت السياحية لصالح المحافظة ، وإنخفاض إيرادات المحافظة عموما من ناحية أخرى .

المبحث الرابع محاولات التطوير

نظرا لعدم ملاءمة الوحدات المحلية لأغراض النظام المظلي ، فقد بذلت عدة محاولات لتلافي السلبات الناجمة عن التقسيم المظلي ، وأهم هذه المحاولات هي :

١- الإدماج (Amalgamation) ، بمعنى إدماج الوحدات المحلية لتوفير مقومات الإدارة السليمة ، وإمكان إيجاد تناسب بين معدلات أداء الخدمات ونطاق مساحة الوحدات المحلية . وقد تم دمج بعض الوحدات المحلية القروية الأمر الذي أدى إلى إختصار عددها . ويوضح الجدول رقم (١-٤-٢-١) مقارنة بين عدد الوحدات المحلية بالقرى بين عامي ١٩٧٠ ، ١٩٩١ ، والذي يتضح منه ما يلي :

أ - بلغ عدد الوحدات المحلية القروية ٩٦٦ وحدة عام ١٩٧٠ ، بينما إنخفض هذا العدد إلى ٨٤٩ وحدة في عام ١٩٩١ ، أي أنه تم إلغاء ١١٧ وحدة بالمحافظات الريفية . وقد قامت عملية الإلغاء على أساس دمج الوحدات الصغيرة أو المتجاورة بحيث يمكن الإستغناء عن إحداها أو تحويل بعض القرى إلى مدن .

ب - بلغ عدد الوحدات المحلية القروية الملغاة ٣٣ وحدة في الوجه البحري بنسبة ٦,٤ ٪ من إجمالي عدد وحداته عام ١٩٧٠ ، بينما زادت هذه النسبة إلى حوالي ثلاثة أمثالها في الوجه القبلي حيث بلغ عدد الوحدات الملغاة ٨٤ وحدة بنسبة ١٨,٨ ٪ تقريبا .

ج - في الوقت الذي تناقص فيه عدد الوحدات المحلية القروية في بعض المحافظات بنسبة تزيد على ٤٠ ٪ (محافظة المنيا) ، زاد عدد تلك الوحدات في محافظات أخرى (كفر الشيخ - دمياط - الإسماعيلية - الجيزة - أسوان) ، بل إن الزيادة بلغت في محافظة الإسماعيلية مرة ونصف ما كانت عليه عام ١٩٧٠ ، أي بنسبة زيادة قدرها ١٥٠ ٪ .

جدول رقم (١-٢-٤)
 عدد الوحدات المحلية القروية فى الريف المصرى بين عامى
 ١٩٧٠ - ١٩٩١

المحافظة	عدد الوحدات المحلية القروية		الفرق
	١٩٧٠	١٩٩١	
البحيرة	٧٦	٦٩	٧ - ٩,٢
كفر الشيخ	٣٨	٤٤	٦ + ١٥,٨
الغربية	٧٠	٥٣	١٧ - ٢٤,٣
المنوفية	٧٨	٦٧	١١ - ١٤,١
القليوبية	٥٠	٤٥	٥ - ١٠,٠
الدقهلية	٩٨	٩٠	٨ - ٨,٢
دمياط	٢٢	٢٨	٦ + ٢٧,٣
الشرقية	٨٢	٧٩	٣ - ٣,٦
الإسماعيلية	٤	١٠	٦ + ١٥٠,٠
وجه بحرى	٥١٨	٤٨٥	٣٣ - ٦,٤
الجيزة	٤٠	٤٥	٥ + ١٢,٥
الفيوم	٤٢	٣٩	٣ - ٧,١
بنى سويف	٤١	٣٨	٣ - ٧,٣
المنيا	١٠٠	٥٧	٤٣ - ٤٣,٠
أسيوط	٦٦	٤٩	١٧ - ٢٥,٨
سوهاج	٧٠	٥١	١٩ - ٢٧,١
قنا	٦٤	٥٨	٦ - ٩,٤
أسوان	٢٥	٢٧	٢ + ٨,٠
وجه قبلى	٤٤٨	٣٦٤	٨٤ - ١٨,٨
إجمالى	٩٦٦	٨٤٩	١١٧ - ١٢,١

المصدر : وزارة الإدارة المحلية ، بيانات غير منشورة بعدد الوحدات المحلية بجميع مستوياتها فى سنوات مختلفة .

٢- الإتجاه نحو الأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي (Regional Planning) ، أى إحداء أقاليم تخطيطية فوق مستوى الوحدات المحلية تضم عددا متجانسا أو متكاملًا منها ، بهدف وضع خطة إقليمية شاملة ثم تحويل هذه الأقاليم لاحقًا إلى وحدات محلية متكاملة . وكانت بداية إخراج فكرة الإقليمية (Regionalism) إلى حيز التنفيذ عام ١٩٦٤ عندما شكلت لأسوان لجنة وجهاز تخطيط إقليمي تولى مسح منطقة أسوان والرقعة الصحراوية التي تشغل المساحة بين النيل والبحر الأحمر فى إمتداد المحافظة ، كما أجريت أبحاث إجتماعية وإقتصادية كان بعضها لتطوير بعض موانئ البحر الأحمر وغيرها . وفى عام ١٩٦٥ طبقت الفكرة على إقليم القاهرة الكبرى التي إتضح أن أخطر مشاكلها التزايد الرهيب فى عدد سكانها وإمتداد توسعها العشوائى بدون أى تخطيط أو رقابة . ومن جهة أخرى ظهرت عدة أبحاث لتقسيم الدولة إلى أقاليم يمثل كل منها وحدة متكاملة سواء من الناحية الطبيعية أو الإجتماعية أو الإقتصادية ، وكان من الطبيعى أن تختلف هذه الدراسات فى رسم حدود كل إقليم وتعداد سكانه ومكوناته وذلك بحسب الإعتبارات محل الإهتمام سواء إمكانية التوسع الزراعى أو التكامل الصناعى أو سهولة أداء الخدمات .^(١)

وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٧٧ الذى يقضى بتقسيم البلاد إلى ثمانية أقاليم ، ثم تعدل عدد هذه الأقاليم ليصبح سبعة أقاليم هى (٢) :

- إقليم القاهرة ويشمل محافظات : القاهرة - الجيزة - القليوبية .
- إقليم الإسكندرية ويشمل محافظات : الإسكندرية - البحيرة - مطروح .
- إقليم قناة السويس ويشمل محافظات : بورسعيد - الإسماعيلية - السويس - الشرقية - شمال سيناء - جنوب سيناء .
- إقليم شمال الصعيد ويشمل محافظات : الفيوم - بنى سويف - المنيا .
- إقليم أسيوط ويشمل محافظات : أسيوط - سوهاج - الوادى الجديد .
- إقليم جنوب الصعيد ويشمل محافظات : قنا - أسوان - البحر الأحمر .
- إقليم الدلتا ويشمل محافظات : المنوفية - الغربية - كفر الشيخ - دمياط - الدقهلية .

(١) د. صلاح صادق ، الحكم المحلى والمبادئ الأساسية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣ .

(٢) Ola S. Hakim, " Regional Planning in Egypt, Survey and Analysis " Development of Regional / Infrastructure Planning in Egypt (United Nations, 1992) , p. 10 .

وقد نص قانون الإدارة المحلية على أن يكون لكل إقليم من تلك الأقاليم لجنة مشكلة من محافظي المحافظات المكونة للإقليم ورؤساء المجالس الشعبية المحلية لتلك المحافظات ، ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي ، وممثلو لوزارات المختصة ، ويرأس هذه اللجنة محافظ المحافظة عاصمة الإقليم بالتناوب سنويا مع محافظي المحافظات المكونة للإقليم ، وتختص اللجنة بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي ، والنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة . كما نص القانون أيضا على أن يكون لكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزارة التخطيط تختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم ووسائل تطويرها ، وإستراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الإقليم (١) .

ورغم صدور القرار الجمهوري بإنشاء الأقاليم والنص في القانون على تشكيل اللجان والهيئات الإقليمية ، فلا زالت فكرة التخطيط الإقليمي بعيدة عن التطبيق العملي الذي لا يعدو أكثر من كونه مكتب متواضع في مقر المحافظات عواصم الأقاليم وهيئة وظيفية ليس لها صلاحيات أو نشاط ولا يشعر بها أحد (٢) .

٣- إنشاء المركز كوحدة محلية ، فمن المعلوم أن نظام الإدارة المحلية في مصر قام منذ ١٩٦٠ على أساس وجود ثلاثة أنماط للوحدات المحلية هي: المحافظة ، المدينة ، القرية ، إلى أن صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فنص على إحداث المركز كوحدة محلية (٣)، وإستند إنشاء المركز إلى مبررات كثيرة أهمها (٤) :

أ - أن هناك صلات مباشرة بين المدينة وما يحيط بها من قرى ، فالمرافق القائمة في المدينة لا تقتصر على سكانها ، بل تخدم في نفس الوقت القرى المحيطة بها ، ومن ثم فإن إنشاء المركز يتيح إشترك سكان المدينة والقرى المجاورة في رعاية مصالحهم المشتركة .

ب - أن الوحدة المحلية على مستوى المركز سيتسع حجمها وتضم عددا من السكان

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ٨٢ ، ٩٤ .

(٢) مستقاه من خبرة الباحث الميدانية .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ١٤ .

(٤) المنكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

يمكنها إستيعاب كافة المرافق التي تؤدي خدماتها لهذا العدد الملائم من المستفيدين وأن تزود الوحدات المحلية القروية بما يلزمها من الفنيين والخبرات اللازمة .

ج - أن إحداث المركز من شأنه نقل سلطة الإشراف والرقابة التي تباشرها المحافظة على المدن والقرى إلى المركز بعد أن تبين صعوبة القيام بها عن طريق المحافظة نظرا لبعد المسافة وصعوبة الإتصال بينها وبين الكثير من المدن والقرى .

د- أن من شأن الجمع بين الريف والحضر في وحدة محلية واحدة ، تحقيق التكامل بين الإقتصاد الريفي والإقتصاد الحضري ، وتخفيض معدل الهجرة من الريف إلى المدينة ، وتحقيق التقارب في أحجام الوحدات المحلية ، والقضاء على مشكلات ظهور الوحدات الصغيرة والفقيرة .

غير أن إنشاء المركز كوحدة محلية لم يحقق الهدف من إنشائه ، بل أكثر من ذلك كان له الكثير من السلبيات التي يتلخص أهمها في :

أ - لم تضع التشريعات التي صدرت أسسا محددة لإنشاء المركز - شأن باقي الوحدات المحلية الأخرى - وكل ما جاء باللوائح التنفيذية كان قبيل العموميات مثل ضرورة مراعاة الظروف الطبيعية والسكانية والإقتصادية والعمرائية ٠٠٠ إلخ ، وكان أن تم إنشاء المراكز بنفس سوءات الوحدات المحلية الأخرى من حيث إفتقادها لمقومات الوحدة المحلية ، وإنعكس ذلك في التفاوت الشديد بينها من حيث المساحة والسكان والقوة الإقتصادية كما سبق وأوضحنا .

ب - لم يترتب على إضافة المركز كمستوى تنظيمي للنظام المحلي التخفيف من سلطة الإشراف والرقابة التي تمارسها المحافظة على المدن والقرى ، بل أدى إلى زيادة التعقيد وضعف التنسيق وصعوبة الإتصال إذ أصبح المركز حلقة إضافية في سلسلة الإجراءات مع بقاء الدور الفاعل للمحافظة كما هو ، ومن ثم لم يؤد إنشاء المركز إلا إلى زيادة الأعباء المالية على النظام المحلي بما تطلبه ذلك من موظفين وميزانيات وغيرها .

ج - كان من شأن الدمج بين القرية والمدينة في وحدة محلية واحدة أن فقدت القرية في الواقع العملي كل صلاحياتها وأصبحت مجرد فرع للمركز

واستحوذت المدينة على معظم الإمكانيات المتاحة للمركز ككل خاصة وأن رئيس المدينة هو نفسه رئيس المركز وهو السلطة الفاعلة فى التنظيم المحلى (١) . يضاف إلى ذلك أن الإختلاف بين الريف والحضر من حيث طبيعة المشكلات ونوعية المشروعات وغيرها جعل من الصعب الدمج بين الإثنين فى إطار تنظيمى واحد .

* * * * *

ونخلص من دراسة التقسيم الإدارى المحلى فى الريف المصرى إلى أن هذا التقسيم لا يتلائم مع أغراض النظام المحلى بسبب التفاوت الشديد بين الوحدات المحلية من حيث المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية ، والقوة الإقتصادية والمالية ؛ الأمر الذى فقدت معه معظم الوحدات المحلية أحد المقومات الأساسية والمتمثل فى الحجم المناسب الذى يحقق التوازن بين الإعتبارات الإدارية والإعتبارات السياسية . كما أدى إحداث المركز كوحدة محلية إلى أن فقدت القرية لقدر الصلاحيات المحدود الذى كانت تتمتع به قبل إنشائه ، وما ترتب على ذلك من زيادة تبعيتها للمستويات الأعلى فى المركز والمحافظه ، وهو ما يؤكد صحة الفرض الفرعى رقم (٣) من الفرض الرئيسى الأول .

(١) د. إلبى شحاته ، " مقومات تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر " ، مؤتمر مداخل تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر (طنطا : جامعة طنطا ، فبراير ١٩٩٢) ، ص ص ١٦ - ١٩ .

الفصل الثالث

الموارد المالية المحلية

تؤثر الموارد المالية تأثيراً مباشراً في صنع القرار المحلى ، فلكى تضطلع السلطات المحلية باختصاصاتها لابد أن يتوافر لديها الأموال اللازمة وأن تتمتع بالحرية الكافية فى إدارة هذه الأموال . وكلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية ، كلما قل إعتادتها على الحكومة المركزية ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الإستقلال فى صنع قراراتها بعيدا عن التدخل المركزى ، إلى جانب أن الإستقلال المالى المحلى من شأنه تأكيد المسئولية المالية لدى المواطنين نظرا للإرتباط بين أدائهم للضرائب المحلية وبين حصولهم على الخدمات ومايستتبعه ذلك من الحرص على الإهتمام بالشئون المحلية والمشاركة فى صنع القرار المحلى (١) .

والقول بذاتية الموارد المالية المحلية يستلزم بعض الشروط أهمها أن تكون أوعية تلك الموارد ذات طابع محلى ، بمعنى أن يقع بالكامل فى نطاق الوحدة المحلية كالأطيان والمباني مثلا ، وأن تستقل السلطة المحلية بتقدير سعر الضريبة وربطها وتحصيلها فى نطاق صلاحياتها وبعيدا عن السيطرة المركزية حتى تتمكن من التوفيق والملاءمة بين إحتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها (٢) .

ولا يعنى التأكيد على أهمية الموارد المالية الذاتية فى دعم الإستقلال المحلى التقليل من أهمية الدور الذى تقوم به الحكومة المركزية بما تقدمه من إعانات للوحدات المحلية . فنظرا للتفاوت فى الظروف الطبيعية والإقتصادية تتفاوت الوحدات المحلية فى مقدرتها المالية ، الأمر الذى ينعكس على مستوى الخدمات المحلية بين وحدة وأخرى ، ومن ثم فإن الإعانة المركزية من شأنها تحقيق حد أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة ، بالإضافة إلى كونها أداة هامة من أدوات الرقابة المركزية على السلطات المحلية بما يضمن وحدة السياسات على الصعيدين المركزى والمحلى .

Glynn Cochrane, **Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries** (Washington, (1) D.C., : The World Bank, World Bank staff working papers, No., 582, 1983), pp, 11-15 .

Ibid., p.19.

(٢)

وتتكون الموارد المالية المحلية في مصر من العديد من المصادر التي حددها القانون على سبيل الحصر (١) ، ويتم إدراجها في الموازنة العامة - طبقا لتقسيمها النمطي - في أربعة أبواب يشمل الأول الإيرادات الجارية السيادية ، ويشمل الثاني الإيرادات الجارية المحلية ، أما الثالث فيشمل الإيرادات الإستثمارية ، ويشمل الرابع التحويلات الرأسمالية ، وقد تم التمييز بين الإيرادات الجارية من ناحية ، والإيرادات الرأسمالية من ناحية أخرى ، حيث تنبثق الأولى عن أنشطة دورية قصيرة المدى ، أما الثانية فتنبثق عن أنشطة غير متكررة بصفة دورية وتغطي فترات أطول (٢) .

ونتناول في هذا الفصل دراسة الموارد المالية المحلية باعتبارها محددًا أساسيًا من محددات صنع القرار المحلي ، وذلك في أربعة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول :

الإيرادات الجارية .

المبحث الثاني :

الإيرادات الرأسمالية .

المبحث الثالث :

حسابات الخدمات والتنمية المحلية .

المبحث الرابع :

الإعانة المركزية والإنفاق المحلي .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، المواد : ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٤٣ ، ٥١ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٦٩ ، ٧٠ .

(٢) Roy Bahl, Fiscal-Decentralization in Egypt (Cairo : USAID, 1991), p. 9.

المبحث الأول الإيرادات الجارية

نتناول في هذا المبحث دراسة الإيرادات الجارية طبقا للتقسيم المعمول به في الموازنة العامة فيما عدا التركيز على بعض البنود ذات الأهمية الخاصة من منظور درجة اللامركزية والإستقلال المحلى كحساب الخدمات والتنمية المحلية ، والإعانة المركزية والإنفاق المحلى .

أولا : الإيرادات الجارية السيادية :

يقصد بالإيرادات الجارية السيادية ، تلك الإيرادات التى يتم تحصيلها سنويا بناء على قوانين وقرارات تصدرها الدولة بما لها من حق السيادة وتمثل أساسا فى الضرائب بأنواعها ، وتشمل الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية سبعة بنود هى (١):

١- الضرائب على الأطنان :

تستند ضريبة الأطنان على القانون ١١٣ لسنة ١٩٣٩ الذى أخذ من القيمة الإيجارية أساسا لتقدير الضريبة حيث يتم تصنيف الأراضى الزراعية طبقا لجودتها وتحدد قيمتها الإيجارية بناء على ذلك مرة كل عشر سنوات ويتحدد سعر الضريبة بنسبة ١٤ ٪ من القيمة الإيجارية (٢) وتعرف بالضريبة الأصلية على الأطنان . وأجاز القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فرض ضريبة إضافية على الأطنان يتحدد سعرها بقرار من مجلس المحافظة إذا لم تجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية ، وبقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إذا زادت على ٥ ٪ بشرط ألا تجاوز ١٠ ٪ ، وما زاد على ذلك يكون بقرار من رئيس الجمهورية وبحد أقصى ١٥ ٪ (٣) . وجاء القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بمنح إختصاص مجلس المحافظة فى هذا الشأن للوزير المختص بالحكم المحلى (٤) . أما القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فقد جعل تحديد سعر هذه الضريبة بقرار يصدره المحافظ بما لا يجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى ، وبقرار من المحافظ أيضا فيما يزيد على ٥ ٪ وبما لا يجاوز ١٥ ٪ بعد موافقة مجلس المحافظين (٥) . وقد تعطلت هذه الأحكام بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ فلم

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، ٩٤ .

(٢) القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٣٩ ، ٣٤ .

(٣) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ٢٩٤ .

(٤) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٣٦٤ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ٣٥٤ .

يحدد سعر الضريبة الإضافية أو السلطة المختصة بفرضها وهو ما عاد بها كاملة إلى الحكومة المركزية . وقد حدد القانون نصيب المحافظة من الضريبة على الأطنان بشقيها الأصلي والإضافي بنسبة ٢٥ ٪ ، أما الباقي ونسبته ٧٥ ٪ فيكون من نصيب المدينة أو القرية التي تقع الأراضى الزراعية في دائرتها (١) .

٢- الضرائب على المباني :

الأصل في ضريبة المباني أنها ضريبة مركزية ، وقد نص القانون الخاص بنظام المجالس البلدية على أن تتنازل الحكومة للمجالس البلدية عن الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة إختصاصها(٢) ، غير أن القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذي ألغى نظام المجالس البلدية نص على تشميل موارد مجلس المدينة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة إختصاص المجلس والضرائب الإضافية المعلاة عليها ما عدا ضريبة الدفاع (٣) ، وجاء في المذكرة الإيضاحية للقانون أن هذه الضريبة كانت مركزية كضريبة الأطنان فأحالتها قانون الإدارة المحلية إلى ضريبة محلية توجه حصيلتها إلى مجالس المدن وتعفى منها العقارات الواقعة في القرى أو خارج كردون المدينة (٤) . وسارت القوانين المتعاقبة على نفس النهج ، إلا إنها زادت من حصة الحكومة المركزية التي تستقطع من هذه الضرائب والتي قصرها القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ضريبة الدفاع فقط بأن إستثنت " الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية " (٥) .

٣- ضريبة الملاهي :

تفرض ضريبة الملاهي على دور العرض في السينما والنوادي الليلية وغيرها من الملاهي الواقعة في دائرة إختصاص المدينة أو القرية ، وذلك بموجب القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٨ .

٤- ضرائب ورسوم السيارات :

تفرض ضرائب تسجيل السيارات ورسوم رخص القيادة بموجب القوانين أرقام ٦٦ لسنة ١٩٧٣ ، ٧٨ لسنة ١٩٧٦ ، ٢١٠ لسنة ١٩٨٠ ، وتقوم إدارات المرور بتحصيل هذه الضرائب والرسوم على المستويات المحلية ويتم تحويلها إلى الخزانة العامة ومن ثم يعاد تخصيصها إلى المحافظات طبقا لما

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ٣٥٠، ٥١٠، ٦٩٠ .

(٢) القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ ، ٣٢٢ .

(٣) القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٠ ، ٣٩٢ .

(٤) المذكرة الإيضاحية للقانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(٥) تم تعديل هذه الفقرة في القوانين التالية للقانون ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ ، أنظر : المادة ٥١ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والمادة ٥١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

تنص عليه المادة ٣٥ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

٥- الموارد المالية المشتركة :

تشمل الموارد المالية للمحافظة إيرادات مشتركة مع سائر المحافظات حددها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته (١) . وتم تنظيمها بموجب قرارى وزير المالية رقمى ٣١٧ لسنة ١٩٨٢ ، ١٣٠ لسنة ١٩٨٧ اللذين يقضيان بتخصيص ٢ ٪ من الإيرادات الناشئة عن الضرائب التالية كإيرادات محلية (٢) :

- الضرائب على الصادرات والواردات .
- الضرائب على الأوراق المالية .
- الضرائب على السجائر والتبغ .
- الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية .

على أن تخصص الحصيلة على الوجه التالى :

١- يخصص النصف للمحافظات التى حصلت منها الضرائب حسب حصة كل منها وتدرج فى الموازنة تحت بند " الحصة فى الإيرادات المشتركة " .

٢- يخصص النصف الآخر للحساب المشترك ، ويتم توزيعه بقرار من وزير الإدارة المحلية على جميع المحافظات ، فيما عدا محافظتى القاهرة والإسكندرية نظرا لضخامة مواردهما الذاتية ، وذلك وفقا لمجموعة من المعايير منها عدد السكان والاحتياجات الفعلية لكل محافظة مع حجز بعض الأرصدة للطوارئ . وتدرج هذه المبالغ فى الموازنة تحت بند " النصيب فى الصندوق المشترك "

٦- النصيب فى الضريبة على هيئة قناة السويس :

يستند النصيب المحلى فى الضريبة على هيئة قناة السويس إلى قرار وزير المالية رقم ١٧ لسنة ١٩٨٢ ، والذى حدد هذا النصيب بنسبة ٢ ٪ من إجمالى هذه الضريبة والتى تبلغ ٣٨ ٪ من صافى دخل الهيئة ، وتوزع حصيلة هذا النصيب المحلى على محافظات : بورسعيد ، الإسماعيلية ، السويس ،

(١) من الجدير بالذكر أن القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد حدد هذه الإيرادات فى نصيب مجلس المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادر والوارد وترك تحديد سعرها لرئيس الجمهورية على أن يكون حدها الأقصى ٣ ٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية ، وفى نصيب المجلس فى الضريبة الإضافية على الثروة المنقولة وجعل تحديد سعرها لمجلس المحافظة إذا لم تجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية وبقرار من وزير الإدارة المحلية إذا تجاوزت ٥ ٪ بشرط ألا تجاوز ١٠ ٪ ومازاد على ذلك فى حدود ١٥ ٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية ، على أن يختص مجلس المحافظة بنصف حصيلة هاتين الضريبتين ويوضع النصف الآخر فى رصيد الإيرادات المشتركة . وسار القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ على نفس النهج وإن سلب حق مجلس المحافظة فى تحديد سعر الضريبة على القيم المنقولة وجعلها للوزير المختص بالحكم المحلى وأضاف إليها ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وزاد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من سعر هاتين الضريبتين بحيث يكون حدها الأقصى ٥ ٪ بدلا من ٣ ٪ ، إلا أن القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ لم يحدد سعر هاتين الضريبتين أو السلطة المختصة بذلك .

(٢) قرار وزير المالية رقم ٣١٧ لسنة ١٩٨٢ ، ١٣٠ .

شمال سيناء ، جنوب سيناء ، وذلك بقرار من وزير الإدارة المحلية .

ويوضح الجدول التالي رقم (١-٣-١) مقارنة بين حجم الإيرادات الجارية السيادية فى السنة المالية ١٩٧٩ ، وحجمها فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ .

جدول رقم (١-٣-١)
الإيرادات الجارية السيادية بين سنتي ١٩٧٩ ، ١٩٨٩/١٩٩٠

مصادر الإيرادات	١٩٧٩		١٩٨٩/١٩٩٠		النمو %
	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	
١- الأقطان	٢١,٨٧١	١٤,٣	١٠٣,١٥٧	٢٢,٤	٤٧١,٧
٢- المباني	٥,٩٣٧	٣,٩	٢٥,٠٠٨	٥,٤	٤٢١,٢
٣- الملاهى	٣,٨٩٩	٢,٦	١٦,٨٧١	٣,٧	٤٣٢,٧
٤- السيارات	٢٤,٩٦٠	١٦,٣	٧٢,٣٥٥	١٥,٧	٢٨٩,٩
٥- الموارد المشتركة	٨٦,٥٥٤	٥٦,٦	٢٢٨,٣٠٠	٤٩,٦	٢٦٣,٨
٦- قناة السويس	٩,٧٠٠	٦,٣	١٤,٩٠٠	٣,٢	١٥٣,٦
إجمالي	١٥٢,٩٢١	١٠٠	٤٦٠,٥٩١	١٠٠	٣٠١,٢

المصدر : الحسابات الختامية للمحليات عن السنتين المذكرتين .

ونستخلص من البيانات الواردة فى الجدول رقم (١-٣-١) ما يلى :

١- ارتفعت الضرائب على الأقطان إرتفاعا ملحوظا فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ مقارنة بما كانت عليه عام ١٩٧٩ ، إذ إرتفعت من ٢١,٨٧١ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٧٩ إلى ١٠٣,١٧٥ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ وتمثل أعلى نسبة إرتفاع بين باقى بنود الإيرادات ، أى أنها زادت ما يقرب من خمس أمثال خلال عشر سنوات رغم ثبات الرقعة الزراعية تقريبا ، ويرجع ذلك إلى إعادة تقدير القيمة الإيجارية التى تمثل وعاء الضريبة من ناحية، وإلغاء الإعفاءات التى كانت مقررة لصغار الملاك من ناحية أخرى (١) . وجاءت ضريبة الملاهى فى المرتبة الثانية بالنسبة لمعدل النمو التى بلغت ٣٣٢,٧ % على مدى السنوات العشر مجال المقارنة ، ثم يليها الضريبة على المباني حيث زادت أكثر من أربعة أمثالها ، وتعزى هذه الزيادة إلى الإرتفاع الملحوظ فى إيجارات المباني والتوسع العمرانى الذى شهدته البلاد خلال تلك الفترة .

٢- بلغت حصيله ضرائب ورسوم السيارات فى عام ١٩٧٩ مقدار ٢٤,٩٦ مليون جنيه ، ثم إرتفعت فى عام ١٩٨٧/١٩٨٨ لتصل إلى ٦٧,٥٥٦ مليون جنيه بزيادة قدرها ١٧٠ % فى

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى ، الإيرادات المحلية ، الوضع الحالى والإجراءات المقترحة لتطويره (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠) ، ص ٢٥ .

خلال ٦ سنوات^(١)، إلا أنها إنخفضت فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ عن سابقتها بنسبة ١٪ تقريبا^(٢) رغم أنه من المفترض أن تكون فى إرتفاع مستمر نظرا للنمو السكانى المتواصل والزيادة المستمرة فى أعداد وسائل النقل وعاودت الإرتفاع مرة أخرى فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ لتصل إلى ٧٢,٣٥٥ مليون جنيه ، ورغم أنها كانت تحتل المرتبة الثانية بعد الموارد المشتركة فى مساهمتها فى الإجمالى العام فى السنة المالية ١٩٧٩ ، ترأجت إلى المرتبة الثالثة وحلت محلها ضريبة الأطنان التى بلغت نسبة مساهمتها ٢٢,٤ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ وبلغت نسبة مساهمة الضرائب على السيارات ١٥,٧ ٪ .

٣- تذبذب حصيلة الموارد المشتركة طوال عقد الثمانينات فقد بلغت ٨٦,٥٥٤ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٧٩، ثم إنخفضت إلى ٧٠,٠١٥ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨، وقفزت الحصيلة فى السنة المالية التالية إلى ١١١,٣٤٨ مليون جنيه بزيادة قدرها حوالى ٥٩ ٪ ، ثم قفزت مرة أخرى إلى ٢٢٨,٣ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ بزيادة قدرها ١٠٥ ٪ عن السنة السابقة ، وهو ما يتسق مع السياسة الإقتصادية التى تشجع الإستثمار الخاص من ناحية والإرتباط بالسوق العالمى من ناحية أخرى ، بعكس السياسة التى كانت قائمة فى منتصف الثمانينات والتى فرضت بعض القيود على السلع الكمالية وأدى بدوره إلى إنخفاض حصيلة الجمارك^(٣) .

ثانيا : الإيرادات الجارية المحلية

تتمثل الإيرادات الجارية المحلية فى حصيلة إستثمار أموال الوحدات المحلية ، وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها، والضرائب والرسوم التى تفرض لصالحها ، وكذلك الصناديق والحسابات الخاصة . ويعكس الإيرادات السيادية المحصلة على المستويات المحلية ، فإن الإيرادات الجارية المحلية يقوم بتحصيلها مندوبو الوحدات المحلية وإن كانت تؤول إلى الخزانة العامة لىتم إعادة تخصيصها ضمن الموازنة العامة للمحليات . وقد تم تحديد أسعار معظم بنود الإيرادات الجارية المحلية بقرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ ، وتم تعديل أسعار تلك البنود بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠ والذى قضى بأن " تزداد فئات الرسوم المنصوص عليها فى قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ إلى مثلها " ^(٤) . وبتناول فى هذا المبحث مصادر الإيرادات الجارية المحلية فيما عدا الصناديق والحسابات الخاصة والتى نفرد لها مبحثا مستقلا نظرا لطبيعتها الخاصة .

١- إيرادات المرافق التى تديرها المجالس المحلية :

ويشمل ذلك رسوم إستهلاك مياه الشرب والصرف الصحى بصفة أساسية . وتتحدد رسوم

(١) الحساب الختامى للمحليات عن السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨ .

(٢) الحساب الختامى للمحليات عن السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ .

(٣) برنامج التنمية المحلية الثانى ، الإيرادات المحلية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠ .

(٤) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠ ، م ١٠ .

إستهلاك مياه الشرب بناء على تعريفه قومية ، أما رسوم الصرف الصحي فتتحدد بنسبة ١٠ ٪ كرسوم إضافية على إستهلاك مياه الشرب . وقد تراوحت رسوم إستهلاك المياه فى السنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩ ما بين ٦,٥ - ٣٥ قرشا للمتر المكعب طبقا لطبيعة الإستهلاك وما إذا كان إستهلاكها منزليا أو تجاريا أو للشركات السياحية الضخمة ، إلا أن اللجنة العليا للسياسات إتخذت قرارا فى ديسمبر ١٩٨٧ ترتفع بموجبه تعريفه إستهلاك المياه سنويا بمعدل يصل إلى عشرة قروش للمتر المكعب حتى السنة المالية ١٩٩١/١٩٩٢ (١) ، وقد إنعكس ذلك بطبيعة الحال على الإيرادات التى تم تحصيلها وفقا لهذا البند حيث بلغت ٢٥,٤٢٣ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ بزيادة قدرها ٧,٣٠١ مليون جنيه عن السنة المالية السابقة أى بنسبة قدرها أكثر من ٤٠ ٪ ، ومن المتوقع زيادة هذه الإيرادات فى السنوات القادمة إستنادا إلى قرار لجنة السياسات المشار إليه .

٢- إيرادات مديريات الخدمات :

تتمثل إيرادات مديريات الخدمات فى الرسوم ومقابل الخدمات التى تقدمها للمستفيدين ، ومن أمثلة هذه الخدمات والرسوم ، رسوم التسجيل فى المدارس والمعاهد التعليمية، ورسوم الخدمات الصحية ، ومصاريف الخدمات البيطرية والزراعية ٠٠٠ وغيرها . وتقوم الحكومة بتقرير الرسوم وأسعارها فى حين تقوم الوحدة المالية بكل مديريةية بتحصيل هذه الرسوم وتحويلها إلى وزارة المالية حيث تضيفها إلى إيرادات المحافظة ، وبلغت إيرادات هذا البند ١٧,١٩١ مليون جنيه ، ١٧,٦٦٣ مليون جنيه فى السنتين الماليتين ١٩٨٧/١٩٨٦ ، ١٩٨٧/١٩٨٨ على التوالى ، وذلك بزيادة قدرها ٠,٤٧٢ مليون جنيه بنسبة لا تتجاوز ٣ ٪ ، إلا أنها إرتفعت فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ لتصبح ٢١,٨٢٦ مليون جنيه وهو ما يعنى زيادة قدرها ٤,١٦٣ مليون جنيه أى بنسبة ٢٤ ٪ تقريبا عن السنة المالية السابقة (٢) .

٣- إيرادات ورسوم ذات طبيعة محلية :

تتضمن الموارد المالية للوحدات المحلية طبقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته حصيلة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى والتى تفرض لصالح الوحدة المحلية ، وقد صدر قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بالرسوم المحلية الموحدة ، وحدد الفئات والقواعد التى تفرض على أساسها الرسوم المحلية (٣) ، وقد صدر بعد ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠ بزيادة الرسوم المحلية إلى مثليها كما سبق وأشرنا .

(١) وقعت حكومتنا مصر والولايات المتحدة الأمريكية فى يناير ١٩٨٤ " مذكرة تفاهم " تتعلق بإجراءات إدارية يستدعى الأمر إتخاذها من أجل دعم مؤسسات مياه الشرب والصرف الصحى فى مصر ، وتتناول هذه المذكرة عدة موضوعات تتعلق بتطوير قدرات المؤسسات المحلية فى إدارة وتشغيل قطاع المياه والصرف الصحى ، كما تؤكد الحاجة إلى زيادة التعريفات المقررة لتغطية عمليات المياه والصرف الصحى وأعمال الصيانة والتشغيل المرتبطة بها ، وقد أصدرت الحكومة المصرية بعد ذلك قرار لجنة السياسات المشار إليه لزيادة تعريفه رسوم مياه الشرب والصرف الصحى .

- راجع نص مذكرة التفاهم وقرار اللجنة العليا للسياسات فى :

Local Development 11-Provincial, Local Revenues, current state and Recommended Course of Action (Cairo, Chemonics, 1990) pp. 15-17.

(٢) الحسابات الختامية للسنوات المذكورة .

(٣) أنظر نص القرار فى الوقائع المصرية ٢ يونيو ١٩٧١ .

وتعتبر رسوم التراخيص السنوية المفروضة على المنشآت التجارية والصناعية المصدر الرئيسي لإيرادات هذا البند ، وتتراوح بين جنيه واحد سنويا فى المنشآت الصغيرة ، ٢٠٠ جنيه سنويا للشركات الكبرى ، وذلك بالإضافة إلى الضرائب المقررة على الإنتاج الزراعى والصناعى ورسوم الملكية للشواطئ والسواحل والرسوم على العربات والدراجات وحيوانات الجر والمراكب التجارية ومراكب الصيد وغيرها (١) .

وقد نمت الإيرادات والرسوم ذات الطبيعة المحلية نموا ملحوظا خلال السنوات الماضية إذ بلغت ١٢,٩١٣ مليون جنيه ، ٢٤,٠٤٧ مليون جنيه ، ٣٧,٧٢٠ مليون جنيه فى السنوات المالية ١٩٨٠/١٩٨١ ، ١٩٨٤/١٩٨٥ ، ١٩٨٨/١٩٨٩ ، وذلك على التوالى (٢) ، ومن المفترض زيادة هذه الإيرادات بعد تطبيق الزيادة المقررة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه .

٤- إيرادات المشروعات الإنتاجية :

يتم تمويل المشروعات التى تدعم هذا البند عن طريق الباب الثالث فى الموازنة العامة للدولة أو عن طريق المنح المقدمة من جهات أجنبية ، وهى تختلف عن تلك المشروعات التى يتم تمويلها من حساب الخدمات والتنمية المحلية ، وتتجه معظم المشروعات الإنتاجية نحو مجال الإنتاج الغذائى والتى تعرف بمشروعات الأمن الغذائى وتتم إدارتها وتشغيلها محليا . وتوضح الأرقام الواردة بالحسابات الختامية للسنتين المالييتين ١٩٨٧/١٩٨٨ ، ١٩٨٨/١٩٨٩ تحقيق هذا البند لأعلى نسبة من إجمالى الإيرادات الجارية المحلية خلال السنتين المذكورتين (باستثناء الحسابات والصناديق الخاصة) إذ بلغت هذه النسب ٣٤,٥ ٪ ، ٣٢,٢ ٪ على التوالى (٣) .

٥- إيرادات المحاجر :

تنشأ هذه الإيرادات من حصيلة رسوم مبيعات الرمل والزلط والأحجار المختلفة المستخرجة من المحاجر ومواقع الحفر العامة ، وتقوم المحافظات بتحويلها من الأفراد أو الجهات الحاصلة على إمتياز أو حق إستخراجها وبيعها ، وتخصص جملة الحصيلة على النحو التالى (٤) :

- ٤٠ ٪ لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة .
- ٢٠ ٪ لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمراكز .
- ١٠ ٪ لحساب الخدمات والتنمية المحلية للمدينة أو القرية الواقع فى زمامها المحجر .
- ١٠ ٪ حوافز للعاملين بالمدينة أو القرية الواقع فى زمامها المحجر .
- ٢٠ ٪ للموازنة الجارية للمحافظة .

(١) أنظر الجدول المرفقة بالقرار ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ .

(٢) الحسابات الختامية للسنوات المذكورة .

(٣) الحسابات الختامية للسنتين المذكورتين .

(٤) برنامج التنمية المحلية الثانى ، الإيرادات المحلية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨ .

وعلى هذا الأساس فإنه قد يبدو للوهلة الأولى أن حصيلة هذا البند قد تبدو منخفضة إذا قورنت بباقي البنود إذ بلغت في موازنة السنة المالية ١٩٩٠/٨٩ مبلغ ٥,٢٨٢ مليون جنيه أي بنسبة ١ ٪ تقريبا من جملة الإيرادات الجارية (١) ، إلا أن هذا المبلغ لا يمثل سوى ٢٠ ٪ فقط من إيرادات المحاجر طبقا لنظام توزيع حصيلته .

٦- إيرادات متنوعة :

يشمل هذه البند مصادر أخرى للإيرادات المحلية لم تتحدد بشكل قاطع في القوانين أو القرارات التنفيذية منها : رسوم مقابل خدمات متنوعة ، حصيلة الفوائد على إيداعات الوحدة المحلية ، الشيكات الملغاة ، الجزاءات الموقعة على موظفي الحكومة ٠٠٠ إلخ .

ويوضح الجدول التالي رقم (٢-١-٣-١) مقارنة حجم الإيرادات الجارية المحلية - فيما عدا الحسابات الخاصة - بين السنتين الماليتين ١٩٧٩ ، ١٩٩٠/١٩٨٩ .

جدول رقم (٢-١-٣-١)
الإيرادات الجارية المحلية بين سنتي ١٩٧٩ ، ١٩٩٠/١٩٨٩

مصادر الإيرادات	١٩٧٩		١٩٩٠/١٩٨٩	
	مليون جنيه	٪	مليون جنيه	٪
١- المرافق التي تديرها المجالس	٨,١٥٤	٩,٨	٢٢,٠٧٥	٩,٥
٢- مديريات الخدمات	-	-	٢١,٢٧٣	٩,٢
٣- الرسوم المحلية	١١,٣٥٠	١٣,٦	٣٧,٨٧٦	١٦,٤
٤- المشروعات الإنتاجية	٥٦,٦٠٥	٦٧,٩	١١٥,٨٢٢	٥٠,١
٥- المحاجر	١,٠١٥	١,٢	٥,٢٨٢	٢,٣
٦- متنوعة	٦,٢٤٣	٧,٥	٢٩,٠٦٥	١٢,٦
إجمالي	٨٣,٣٦٧	١٠٠	٢٣١,٣٩٣	١٠٠

المصدر : الحسابات الختامية للمحليات عن السنتين المذكورتين .

ونلاحظ من الجدول السابق بصفة عامة ، أن نسبة النمو في الإيرادات الجارية المحلية أقل منها في الإيرادات الجارية السيادية ، إذ بلغت في الأولى ١٧٧,٦ ٪ ، وفي الثانية ٢٠١,٢ ٪ وذلك خلال عقد الثمانينات ما بين السنة المالية ١٩٧٩ ، والسنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩ . كما نلاحظ أن حصيلة المشروعات الإنتاجية تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات الجارية المحلية إذ تبلغ أكثر من نصف تلك الإيرادات يليها الرسوم المحلية ثم المصادر المتنوعة الأخرى ، كما نلاحظ أيضا أن نمو الإيرادات المتحصلة من المحاجر قد بلغت أعلى نسبة إذ زادت على ٤٢٠ ٪ بينما لم تبلغ نسبة نمو الإيرادات المتحصلة من المشروعات الإنتاجية غير ١٠٤,٦ ٪ .

(١) الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٠/٨٩ .

المبحث الثانى الإيرادات الرأسمالية

يقصد بالإيرادات الرأسمالية ، المصادر التمويلية للعمليات الرأسمالية سواء كانت تلك المصادر داخلية أو خارجية لتمويل كل من الإستثمارات والتحويلات الرأسمالية (١) . وتتكون هذه المصادر التمويلية من (٢) :

- التمويل الذاتى ، ويتمثل فى المبيعات من المخازن وبيع الأراضى والأصول الثابتة .
- إيرادات تحويلية رأسمالية ، وتشمل أقساط محصلة من الموازنات والمحصل من الأقساط والقروض المستحقة على الغير ومعونات ومنح رأسمالية .
- القروض والتسهيلات الإئتمانية ، وتشمل القروض الخارجية والتسهيلات الإئتمانية المتاحة لتمويل الخطة .

وقد تقلبت الإيرادات الإستثمارية خلال العقد السابق وأوائل العقد الحالى ، فقد بلغ إجمالى هذه الإيرادات ٢٦٦,٣ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٠/١٩٨١ ، وارتفعت إلى ٣٧١,٩ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٣/١٩٨٤ بنسبة زيادة قدرها ٣٩,٦ ٪ ، وقفزت فى السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨ إلى ٥٥٦,٢ مليون جنيه بنسبة زيادة قدرها ١٠٨,٩ ٪ عن السنة المالية ٨٣/٨٤ ، وبلغت ٣٧٤,٢ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ بإنخفاض ١٨٢ مليون جنيه عن السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨ ، أى بنسبة ٣٢,٧ ٪ ، ويوضح الجدول رقم (١-٢-٣) إتجاهات الإيرادات الإستثمارية خلال تلك الفترة .

(١) قرار وزير المالية رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بإصدار الأئحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، ١٩٩٤ .

(٢) منذ إنشاء بنك الإستثمار القومى فى عام ١٩٨٢ ، فإنه يتم تمويل معظم المشروعات الرأسمالية المدرجة بالخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية من خلال البنك عن طريق الإسهام فى رؤوس أموال تلك المشروعات أو عن طريق القروض وغير ذلك من الوسائل ، وبناء على ذلك ، فإن قسما كبيرا من الإيرادات الإستثمارية يندرج تحت الباب الرابع من الموازنة العامة وليس تحت الباب الثالث كما هو مفترض ، والمثال على ذلك أنه يتم تمويل مشروعات مياه الشرب والصرف الصحى التى يتم تنفيذها بواسطة الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى من خلال قروض من بنك الإستثمار القومى وتندرج ضمن إيرادات الباب الرابع فى حسابات المحافظات المعنية . وعلى هذا الأساس فإنه لا يمكن الوقوف على حجم الإستثمارات المحلية إلا بتحليل البابين الثالث والرابع للموازنة العامة والحسابات الختامية .

راجع فى ذلك :

- القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٢ ، م ٢ .

- Local Development II/Provincial, Local Revenue Reference Guid (Cairo, Chemonics, 1990), pp. 5-8 .

جدول رقم (١-٢-٣) اتجاهات نمو الإيرادات الإستثمارية بالمحليات خلال الثمانينات

السنة المالية	الإيرادات (مليون جنيه)	نسبة واتجاه النمو
١٩٨١/١٩٨٠	٢٦٦,٣	-
١٩٨٤/١٩٨٣	٣٧١,٩	+ ٣٩,٦ %
١٩٨٥/١٩٨٤	٤٣٠,٠	+ ١٥,٦ %
١٩٨٦/١٩٨٥	٤٣٥,٢	+ ١,٢ %
١٩٨٧/١٩٨٦	٥٢٣,٠	+ ٢٠,٢ %
١٩٨٨/١٩٨٧	٥٥٦,٢	+ ٦,٤ %
١٩٩١/١٩٩٠	٣٧٤,٢	- ٣٢,٧ %

المصدر : ١- وزارة المالية ، الحساب الختامي للمحليات عن السنوات المالية ٨١/٨٠ ، ٨٤/٨٣ ، ٨٦/٨٥ ، ٨٧/٨٦ ، ٨٨/٨٧ .

٢- وزارة المالية ، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩١/٩٠ ، ص ٣١ .

وكما شهد عقد الثمانينات تقلبا في اتجاهات نمو الإيرادات الإستثمارية بالمحليات ، فقد شهد أيضا تقلبا في مصادر التمويل المختلفة يوضحها الجدول رقم (١-٢-٣) .

جدول رقم (٢-٢-٣) مصادر الإيرادات الإستثمارية بالمحليات خلال الثمانينات

السنة المالية	تمويل ذاتي		بنك الإستثمار		منح ومعونات		مصادر أخرى		إجمالي	
	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%
٨٤/٨٣	٤٤,٥	١٢,٠	٣٠٩,٥	٨٣,٢	٠,٧	٠,٢	١٧,٢	٤,٦	٣٧١,٩	١٠٠
٨٥/٨٤	٦٠,٦	١٤,١	٣٤٦,٢	٨٠,٥	٨,٠	١,٩	١٥,٢	٣,٥	٤٣٠,٠	١٠٠
٨٦/٨٥	٥٨,٥	١٣,٤	٣٤٧,٢	٧٩,٨	٩,٧	٢,٢	١٩,٨	٤,٦	٤٣٥,٢	١٠٠
٨٧/٨٦	٤٨,١	٩,٢	٣٣٢,٨	٦٣,٦	١١٥,١	٢٢,٠	٢٧,٠	٥,٢	٥٢٣,٠	١٠٠
٩١/٩٠	٥,٠	١,٣	٢١٥,٣	٥٧,٦	١٥٣,٩	٤١,١	-	-	٣٧٤,٢	١٠٠
إجمالي	٢١٦,٧	١٠,١	١٥٥١	٧٢,٧	٢٨٧,٤	١٣,٥	٧٩,٢	٣,٧	٢١٣٤,٣	١٠٠

المصدر : - الحسابات الختامية للمحليات عن السنوات : ٨٤/٨٣ ، ٨٥/٨٤ ، ٨٦/٨٥ ، ٨٧/٨٦ .
- الموازنة العامة لسنة ٩١/٩٠ .

وتوضح البيانات الواردة في الجدول رقم (١-٢-٢) ما يلي :

١- يمثل بنك الإستثمار القومى المصدر الرئيسى لتمويل الإستثمارات بالمحليات ، إذ بلغت حصته فى إجمالى السنوات المذكورة ١٥٥١ مليون جنيه بنسبة ٧٢,٧ ٪ من إجمالى التمويل ، وقد بلغت نسبة مساهمة بنك الإستثمار أقصاها فى السنة المالية ٨٤/٨٣ حيث بلغت ٨٣,٢ ٪ ، ثم إنخفضت بنسب ضئيلة فى سنتى ٨٥/٨٤ ، ٨٦/٨٥ حيث بلغت ٨٠,٥ ٪ ، ٧٩,٨ ٪ على التوالى ، ثم إنخفضت إنخفاضا ملحوظا فى سنة ٨٧/٨٦ حيث بلغت ٦٣,٦ ٪ ، ووصلت إلى أدنى نسبة لها خلال تلك الفترة فى السنة المالية ٩١/٩٠ لتتخفف إلى ٥٧,٦ ٪ بفارق يصل إلى ٢٥,٦ ٪ عن السنة المالية ٨٤/٨٣ .

٢- تأتى المنح والمعونات فى المرتبة الثانية إذ بلغت نسبتها إلى الإجمالى العام خلال فترة الثمانينات ١٣,٥ ٪ ، ويلاحظ ضآلة هذا المصدر خلال النصف الأول من عقد الثمانينات إذ لم تتجاوز نسبته أكثر من ٠,٧ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٣/١٩٨٤ ، ولكنها قفزت قفزة سريعة خلال النصف الثانى من ذلك العقد حيث بلغت ٢٢ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٦ ، وبلغت ذروتها فى السنى المالية ١٩٩١/١٩٩٠ حيث بلغت ٤١,١ ٪ وهو مايفسر بالإعتماد المتزايد على المنح والمساعدات الأجنبية كما وسبق وأشرنا فى الباب الأول من هذه الدراسة . ويقابل ذلك الإنخفاض الحاد فيما تمثله نسبة التمويل الذاتى كأحد مصادر الإيرادات الإستثمارية سواء كأرقام مطلقة أو نسبة مئوية إذ بلغ التمويل الذاتى ٥ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٩١/١٩٩٠ بنسبة ١,٣ ٪ فقط بعد أن كان هذا التمويل يبلغ ٦٠,٦ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٨٥/١٩٨٤ بنسبة قدرها ١٤,١ ٪ من إجمالى الإيرادات الإستثمارية ، أى أنه بينما بلغ معدل نمو المنح والمعونات أكثر من ١٨٠٠ ٪ بين السنتين الماليتين ١٩٨٥/١٩٨٤ ، ١٩٩١/١٩٩٠ ، إنخفض هذا المعدل بالنسبة للتمويل الذاتى عن ذات الفترة إلى حوالى ٨ ٪ مما كان عليه .

المبحث الثالث حساب الخدمات والتنمية المحلية

إستحدث القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الحسابات الخاصة كمصدر للتمويل المحلى حيث نص على إنشاء حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بكل قرية (١) ، وإجاز إنشاء حسابات مماثلة بالمحافظات والمراكز والمدن بشرط موافقة المجلس المحلى للمحافظة (٢) ، على أن يصدر بتنظيم هذه الحسابات قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى (٣) . أما القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فقد أوجب إنشاء تلك الحسابات على مستوى المحافظة والمركز والمدينة وجعل سلطة تنظيمها للمحافظ المختص (٤) ، كما نص أيضا على إنشاء حسابات خاصة أخرى (٥) ، وتعتبر الحسابات الخاصة من أهم الموارد المالية المحلية ، وذلك من منظور الإستقلال المالى المحلى ودعم النظام اللامركزى وذلك مقارنة بمصادر التمويل الأخرى ، ويعتبر حساب الخدمات والتنمية المحلية أهم تلك الحسابات الخاصة ، إذ يقدم تجربة ملموسة لقدرة الأجهزة المحلية على التحكم فى مواردها المالية الذاتية وأوجه إستخدامها . وقد بلغت جملة إيرادات الحسابات الخاصة فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ ما يزيد على نصف الإيرادات الجارية المحلية إذ بلغت جملة تلك الإيرادات ٢٤٩,٨ مليون جنيه بنسبة ٥٥,٥ ٪ تقريبا من إجمالى الإيرادات

(١) القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ص ٧٠ .

(٢) القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، المواد ٣٧ ، ٤٣ ، ٥٤ .

(٣) صدر قرار الوزير المختص بالحكم المحلى رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ بشأن تنظيم حساب الخدمات والتنمية المحلية محددًا موارد الحساب وإستخداماته وأسلوب إدارته وبيان الأوعية وفئات الرسوم التى تفرض لصالحه .

(٤) القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١ .

(٥) نصت المادة (٣٦) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على إنشاء حساب إستصلاح الأراضى وحساب تمويل مشروعات الإسكان وحدد موارد كل منهما وأوجه الإستخدام ، وبالإضافة إلى ذلك فقد نظمت قوانين وقرارات أخرى عددا من الحسابات الخاصة أهمها :

- أ - صندوق النظافة ، والمنشأ بالقانون ٣٨ لسنة ١٩٦٧ ، وتحدد موارده أساسا من الرسوم التى تفرض على شاغلي العقارات المبنية بما لا يجاوز ٢٪ من القيمة الإيجارية على أن تخصص الحصيلة لشئون النظافة العامة .
- ب- صندوق الطرق ، والمنشأ بالقرار الجمهورى ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ تتحدد موارده من حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين وتخصص لإنشاء وصيانة الطرق العامة .
- ج- صندوق تحسين الخدمات الصحية ، ويمول من الرسوم المفروضة على المرضى والزوار ، وتستخدم حصيلته فى تحسين خدمات المستشفيات العامة .
- د - صندوق الأبنية التعليمية ، الذى يعتبر من الناحية الفعلية صندوقا مركزيا حيث يدار فى القاهرة على الرغم من أن إيراداته تحصل وتستخدم محليا .
- هـ- الحساب الخاص بلجان الخدمات بالمناطق الصناعية الذى نصت عليه المادة ١١١ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

الجارية المحلية ، وبلغت إيرادات حسابات الخدمات والتنمية المحلية نسبة ٨٠ ٪ تقريبا من إيرادات الحسابات الخاصة (١) .

وتتحدد الموارد المالية لحسابات الخدمات والتنمية المحلية على مستوى المحافظة من (٢) :

- الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب .
- أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق على تخصيصها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لهذا الحساب .
- ٥٠ ٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة

وتشمل حسابات الخدمات والتنمية المحلية على مستوى القرى على الموارد التالية (٣):

- ٧٥ ٪ من حصيله الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة لصالح الحساب في نطاق القرية .
- أموال المشروعات التي تدار على أساس رأس المال الدائر في نطاق القرية .
- مقابل تملك المباني أو إيجارها والتي يتولى هذا الحساب إنشاؤها .
- حصة الخدمات الإجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في نطاق القرية .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يوافق على تخصيصها المجلس الشعبي المحلي للقرية .

ولم يحدد القانون الموارد المالية لحسابات الخدمات والتنمية المحلية على مستوى المركز أو المدينة وترك للمحافظ المختص سلطة تنظيمها ، وإن كان القرار رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ قد سبق وحدد تلك الموارد بمصادر إيرادات مماثلة للحساب على مستوى المحافظة ، وأضاف إليها بالنسبة للمدن إيجارات المباني السكنية والمرافق التي يتولى الحساب إنشاؤها ، وكذلك حصة الخدمات الإجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية في نطاق المدينة (٤) . وقد نص القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على أن تعامل أموال حساب الخدمات والتنمية المحلية معاملة الأموال العامة فيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة وتطبيق قانون العقوبات ، وألا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزينة العامة (٥) .

Local Development 11/Provincial, Local Revenues..., op.cit.,p. 43.

(١)

(٢) القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ٣٧٤ .

(٣) القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ٧٠٤ .

(٤) القرار الوزاري رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ ، ١٤ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ٣٨٤ .

أما أوجه إستخدامات موارد الحساب فقد تحددت فى الأغراض الأتية (١):

- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية .
- إستكمال المشروعات الواردة بالخطة العامة التى لاتكفى الإعتمادات لإتمامها .
- رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .
- الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

وبالإضافة إلى موارد وإستخدامات إيرادات حساب الخدمات والتنمية المحلية ، فقد أجاز قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٧٨ لسنة ١٩٨٦ إنشاء حسابات فرعية لهذا الحساب لأغراض خاصة تتمثل فى إنشاء مشروعات بالوحدات المحلية تقوم على الجهود الذاتية للمواطنين ، على أن ينتهى تخصيص الحساب الفرعى لكل مشروع بعد الإنتهاء من تنفيذه ، ويؤول فائض هذا الحساب إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المختصة (٢).

ويوضح الجدول رقم (١-٣-٣-١) الحسابات الختامية الإجمالية لحسابات الخدمات والتنمية المحلية خلال السنوات المالية ١٩٨٥/١٩٨٦ ، ١٩٨٦/١٩٨٧ ، ١٩٨٧/١٩٨٨ ، و١٩٨٨/١٩٨٩ ، ونتبين منه مايلى :

١- زادت الإيرادات زيادة ملموسة فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٧ عند مقارنتها بالسنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٥ ، إذ بلغت هذه الزيادة نسبة ٦٢,٧ ٪ ،

٢- تمثل الأرصدة المرحلة من عام لآخر أهم مصادر الإيرادات إذ بلغت نسبتها ٤٥,٦ ٪ ، ٣٣,٣ ٪ ، ٣٢,٤ ٪ فى السنوات المالية الثلاث على التوالى يليها الرسوم المحلية وأرباح المشروعات الإنتاجية .

٣- يلاحظ أن أوجه الإستخدامات التى تدرج تحت بند (أخرى) قد زادت نسبتها زيادة ملموسة إذ بلغت ٢١,٧ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٧ بعد أن كانت ٩,٥ فى السنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٥ ، وسنناقش هذه الملاحظة عند دراستنا لدراسة إدارة حسابات الخدمات والتنمية المحلية فى محافظة الفيوم .

ونظرا لتمثل المحافظات الريفية فى إدارة حسابات الخدمات والتنمية المحلية فسنتكفى بدراسة نموذج محافظة الفيوم من واقع البيانات الفعلية التى أمكن الحصول عليها عن السنوات المالية من سنة ١٩٨٥/١٩٨٦ إلى سنة ١٩٩٠/١٩٨٩ .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ٣٨٤ .

(٢) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٧٨ لسنة ١٩٨٦ ، ١م ، ٣م .

جدول رقم (١-٣-١)
إجمالي الحسابات الختامية لحسابات الخدمات والتنمية المحلية عن
السنوات المالية ١٩٨٥/١٩٨٦ ، ١٩٨٧/١٩٨٦ ، ١٩٨٨/١٩٨٧

السنة المالية					
١٩٨٨/١٩٨٧		١٩٨٧/١٩٨٦		١٩٨٦/١٩٨٥	
الإيرادات والإستخدامات					
%		%		%	
مليون جنيه		مليون جنيه		مليون جنيه	
الإيرادات :					
٣٢,٤	٦٣,٧٩٩	٣٣,٣	٦٠,٥٤٠	٤٥,٦	٥٥,٢٩١
١-الرصيد					
٢٣,٢	٤٥,٤٧٥	٢٤,٤	٤٤,٣٣٩	٢٠,٧	٢٥,٠٣٦
٢-الرسوم المحلية					
٢٣,٦	٤٦,٥٦٠	٢٢,٠	٤٠,٠٥٥	١٩,٣	٢٣,٣٣٨
٣-أرباح المشروعات					
٧,٧	١٥,٢٤٤	٥,٥	٩,٩٠٤	٨,٢	١٠,٠٠٠
٤-الحصة فى الموارد المحلية					
١٣,٢	٢٦,٠٦٨	١٤,٨	٢٦,٨٩٧	٦,٢	٧,٥١٨
٥-أخرى					
١٠٠	١٩٧,١٤٦	١٠٠	١٨١,٧٣٥	١٠٠	١٢١,١٨٣
إجمالي الإيرادات					
الإستخدامات :					
١٧,٨	٣٥,١٣٦	٢١,٦	٣٩,٣٤٣	١٤,٦	١٧,٧١٦
١-تمويل مشروعات إنتاجية					
٧,٥	١٤,٨٦٥	١١,٠	١٩,٩١٢	٨,٩	١٠,٧٦٩
٢-إستكمال مشروعات					
١٣,٢	٢٥,٩٢٣	١٢,٧	٢٣,٠٧٧	١٧,٠	٢٠,٦٣٩
٣-خدمات وطوارئ					
٢١,٧	٤٢,٧٨٧	١٩,٦	٣٥,٦٠٤	٩,٥	١١,٥١٩
٤-أخرى					
٣٩,٨	٧٨,٤٣٥	٣٥,١	٦٣,٧٩٩	٥٠,٠	٦٠,٥٤٠
٥-رصيد مرحل					
١٠٠	١٩٧,١٤٦	١٠٠	١٨١,٧٣٥	١٠٠	١٢١,١٨٣
إجمالي الإستخدامات					

المصدر : وزارة المالية ، الحساب الختامى للمحليات عن السنوات المالية المنكورة ، الجداول التفصيلية بكل محافظة .

أصدر محافظ الفيوم القرار رقم ٤٢١ لسنة ١٩٨٠ بشأن تنظيم حسابات الخدمات والتنمية المحلية بوحدة الحكم المحلى للمحافظة ، وقد تضمن هذا القرار تنظيم الحسابات المذكورة على النحو التالى :

أ - تحددت الموارد المالية لتلك الحسابات بذات الموارد التى نص عليها القانون ، والتى سبق وأشرنا إليها ، على مستوى المحافظة والقرية ، إلا أنه أضاف إليها على مستوى المحافظة نصف صافى الأرباح التى تزيد عن الألف جنيه للمشروعات الإنتاجية والخدمية التى تشرف عليها المحافظة ، أما على مستوى القرية فقد نص على أن يسد من حصتها على الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى نطاق القرية نسبة ١٥٪ لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمركز الواقعة فى نطاق القرية .

ب- أضاف القرار إلى بنود إستخدامات موارد الحساب على مستوى المحافظة والتي تحددت بالقانون بنوداً أخرى هي (١) :

- الصرف على المناسبات القومية والإحتفالات والأعياد الرسمية والتي تعجز عنها الموازنة العامة والكتبات العامة والفردية .
- صرف مكافآت وأجور إضافية وبدلات إنتقال من ترى المحافظة الإستعانة بخبراتهم في المشروعات الإنتاجية أو رفع مستوى الخدمة في كافة المجالات المحلية بدائرة المحافظة .
- مايراه مجلس إدارة الحساب وموافقة المجلس المحلي .

ج- تم تشكيل مجالس إدارة لحسابات الخدمات والتنمية المحلية على مستوى المحافظة والمركز والمدينة والقرية برئاسة رئيس الوحدة المحلية وأعضاء من الأجهزة التنفيذية والإدارية (٢) . ويعتبر مجلس الإدارة بكل مستوى محلي هو السلطة المهيمنة على شئون الحساب وتصريف أموره ورسم السياسة التي يسير عليها ، وله أن يتخذ مايراه لازماً من القرارات والإجراءات لتحقيق الغرض الذي أنشئ الحساب من أجله . ورغم النص على أن مجلس إدارة الحساب هو السلطة المهيمنة على شئونه ، فإن هذه السلطة قد تضاعفت كثيراً أمام سلطة رئيس مجلس الإدارة الذي هو في ذات الوقت رئيس الوحدة المحلية وذلك بالنص على أن :

(١) إضافة مثل هذه البنود إلى إستخدامات الحساب خرجت به عن أهدافه التي حددها القانون كما أشار إلى ذلك تقرير الجهاز المركزي للمحسابات الذي تم مناقشته في مجلس الشعب بتاريخ ١٩٩٤/٢/٢١ وتبين منه وجود مخالفات مالية في تلك الحسابات على مستوى الجمهورية تقدر بحوالي ٢٦٧ مليون جنيه .
- راجع : جريدة الأهرام ، بتاريخ ١٩٩٤/٢/٢٢ .

(٢) يتم تشكيل مجالس إدارة الحسابات على النحو التالي :

- على مستوى المحافظة يكون برئاسة المحافظ وعضوية كل من : السكرتير العام ، السكرتير العام المساعد ، مدير عام المديرية المالية ، مراقب تنمية القرية ، مدير إدارة التخطيط ، مدير إدارة الميزانية ، مدير إدارة الحسابات ، ويكون الأخير مقرراً .
- على مستوى المركز يكون برئاسة رئيس المركز وعضوية كل من : رؤساء الوحدات المحلية بالقرى ، سكرتير المركز ، مدير إدارة التنمية ، ممثل الشؤون الإجتماعية ، ممثل الزراعة ، ممثل بنك التنمية والإئتمان الزراعي ، المراقب المالي ، رئيس قسم حسابات التنمية ويكون مقرراً لمجلس الإدارة .
- على مستوى المدينة يكون بنفس التشكيل السابق فيما عدا رؤساء الوحدات المحلية بالقرى إذ تقتصر عضويتهم فقط على مستوى المركز دون المدينة .
- على مستوى القرية يكون برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من : سكرتير القرية ، ممثل الزراعة بالقرية ، ممثل الشؤون الإجتماعية بالقرية ، مدير بنك القرية ، رئيس حسابات التنمية ويكون مقرراً .

ومن الواضح أن التشكيلات السابقة لم تتضمن أي عناصر شعبية رغم أن القرار الوزاري رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ ينص على أن يضم التشكيل على مستوى المحافظة أحد أعضاء المجلس المحلي . وقد نص القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن يكون إنشاء حسابات الخدمات والتنمية المحلية من سلطة المجالس الشعبية المحلية (م ٣٧ ، م ٤٣ ، م ٥٤) ، إلا أن المحافظ أصدر قراره بإنشاء هذه الحسابات دون الإشارة إلى المجالس الشعبية المحلية ، وإقتصر دورها بهذا الخصوص في إعتماد خطة المشروعات التي يضعها مجلس الإدارة والتصديق على الموازنة والحساب الختامي دون أن يكون له دور في إتخاذ القرار .

* لرئيس المجلس فى حالة حدوث أمر من الأمور التى تستدعى إتخاذ إجراءات عاجلة وفى حدود أغراض الحساب أن يتجاوز عن موافقة المجلس ، وعليه فى هذه الحالة إخطار مجلس الإدارة فى أول إتعداد له بالأسباب التى دعت لذلك ، ويجوز للمجلس فى هذه الحالة إقرار تصرفات السيد/ رئيس المجلس أو تعديلها دون أن يكون لقرار المجلس أثر رجعى * (١) .

ويعنى هذا النص ببساطة أن لرئيس المجلس الحرية الكاملة فى التصرف فى أموال الحساب دون أن يخشى مساعلة المجلس عن التصرفات التى قام بها بالفعل ، وإذا أضفنا إلى ذلك أن أوجه إستخدامات موارد الحساب على مستوى المحافظة خصوصاً تتضمن أموراً تخرج تماماً عن أهداف الحساب مثل الصرف على المناسبات القومية والإحتفالات والأعياد الرسمية وأيضاً صرف مكافآت وأجور إضافية وبدلات إنتقال ، لأدركنا طبيعة الإنفاق من هذا الحساب وهو ما أشار إليه تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات بأنه " إهدار للمال العام " (٢) .

(٢) قرار محافظ الفيوم رقم ٤٢١ لسنة ١٩٨٠ بشأن تنظيم حسابات الخدمات والتنمية المحلية .

(١) جريدة الأهرام بتاريخ ٢٢/٢/١٩٩٤ .

المبحث الرابع الإعانة المركزية والإنفاق المحلى

تتمثل الإعانة المركزية فيما تحصل عليه المحليات من أموال تساهم بها الخزانة العامة فى موازنات الوحدات المحلية المختلفة لإعانتها على الإضطلاع بمسئوليتها ومباشرة إختصاصاتها والقيام بوظائفها . وقد نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته فى المواد ٣٥ ، ٤٣ ، ٥١ ، ٦٩ على أن الإعانة الحكومية تدخل ضمن الموارد المالية لكل من المحافظة والمركز والمدينة والقرية ، ومن ثم فإنها تتدرج تحت ما يعرف بإعانة الموازنة (Equalization Grants) حيث ترتبط هذه الإعانة ارتباطا مباشرا بموارد الهيئات المحلية ومصروفاتها وهى تختلف فى ذلك عما يعرف بأسم الإعانات المخصصة (Specific Grants) التى يقصد بها إعانة الحكومة للهيئة المحلية فى أداء خدمة محلية بذاتها أو لتشجيعها على إقتحام ميادين خدمات معينة أو تحقيق مستوى معين فى أدائها (١).

وتعتبر الإعانة المركزية أهم مصادر التمويل المحلى فى مصر ذلك أنها تمثل أعلى نسبة بين المصادر الأخرى والتى تراوحت بين ٧٥,٥ ٪ ، ٨١,٥ ٪ خلال الفترة من عام ١٩٧٢/١٩٧٣ إلى عام ١٩٨٢/١٩٨٣ (٢) . وقد إنخفضت الإعانة المركزية للمحليات فى السنة المالية ١٩٨٣/١٩٨٤ بنسبة ملحوظة إذ بلغت هذه النسبة ٦٠,٩ ٪ من إجمالى الإيرادات بعد أن كانت هذه النسبة ٨١,٤ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٢/١٩٨٣ ، غير أن نسبة الإعانة المركزية إلى إجمالى الإيرادات المحلية عاودت الإرتفاع مرة أخرى منذ السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ . ويوضح الجدول رقم (١-٣-٤) حجم الإعانة المركزية خلال السنوات المالية منذ ١٩٨٣/١٩٨٤ وحتى ١٩٨٩/١٩٩٠ ، وكذلك نسبتها إلى إجمالى الإيرادات المحلية، وتطورها النسبى خلال هذه الفترة . ونتبين منه أن الإعانة المركزية للمحليات قد تراوحت نسبتها إلى إجمالى الإيرادات المحلية بين ٥٩,٨ ٪ ، ٦٦,٤ ٪ ، وهو ما يعنى إنخفاض الإعانة المركزية عن السنوات السابقة بنسبة بلغت حوالى ٢٠ ٪ تقريبا ، كما نلاحظ أيضا أنها زادت بنسبة ١١٨,٤ ٪ أى أكثر من الضعف على مدى سبع سنوات أى بزيادة سنوية تبلغ نسبتها فى المتوسط حوالى ٢٠ ٪ .

(١) د. جلال بكير ، " التمويل المحلى " ، موسوعة الحكم المحلى (الجزء الأول ؛ القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٧) ، ص ٥٨٢ - ٥٨٥ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى، الموازنة والشئون المالية فى وحدات الحكم المحلى (القاهرة : مجموعة ويلبر سميت ، ١٩٩٠) ص ٦٧ .

جدول رقم (١-٣-٤) حجم الإعانة المركزية للمحليات وتطورها النسبي خلال الفترة من ٨٤/٨٣ - ٩٠/٨٩

السنة المالية	إجمالي الإيرادات المحلية (مليون جنيه)	الإعانة المركزية	
		مليون جنيه	% التطور النسبي
١٩٨٤/١٩٨٣	٢٠٠٦,٩	١٢٢٢,٩	٦٠,٩
١٩٨٥/١٩٨٤	٢٣٦٩,٠	١٤١٧,٨	٥٩,٨
١٩٨٦/١٩٨٥	٢٥٩٨,٧	١٥٦٨,٣	٦٠,٣
١٩٨٧/١٩٨٦	٢٨١٢,٧	١٦٥٢,٧	٥٨,٨
١٩٨٨/١٩٨٧	٣١٩٦,٧	١٩٤٣,٤	٦٠,٨
١٩٨٩/١٩٨٨	٣٥٧٤,٥	٢٣٧٤,٤	٦٦,٤
١٩٩٠/١٩٨٩	٤٠٥٨,٥	٢٦٧٠,٤	٦٥,٨
إجمالي	٢٠٦١٧,٠	١٢٨٤٩,٨	٦٢,٣

المصدر : الحسابات الختامية للمحليات عن السنوات محل الدراسة

ومن البيانات الواردة بالجدول رقم (١-٣-٤) التالي والتي تم إستخراجها من واقع الحسابات الختامية للمحليات يتضح ما يلي :

أ - بلغ إجمالي الإيرادات المحلية خلال الفترة من ١٩٨٤/١٩٨٣ إلى ١٩٩٠/١٩٨٩ من جميع المصادر ٢٠٦١٧ مليون جنيه ، كان نصيب الإعانة المركزية منها ١٢٨٤٩,٩ مليون جنيه بنسبة ٦٢,٣ % من الإجمالي ، يليها بفارق كبير الإيرادات الذاتية حيث بلغت ٤٦٠٦,٦ مليون جنيه بنسبة ٢٢,٣ % من إجمالي الإيرادات ، يأتي بعد ذلك نصيب القروض المحلية من بنك الإستثمار وبلغت نسبتها ١١,٢ % ، وأخيرا المنح والمعونات الأجنبية وبلغت نسبتها ٤,١ % فقط .

ب - تضاعفت الإيرادات المحلية تقريبا خلال الفترة المشار إليها ، إذ بلغت ٤٠٥٨,٥ مليون جنيه في السنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩ مقابل ٢٠٠٦,٩ مليون جنيه في السنة المالية ١٩٨٤/١٩٨٣ أي بنسبة زيادة قدرها ١٠٢,٢ % .

ج - حافظت الإيرادات الذاتية على نسب مساهمتها في إجمالي الإيرادات المحلية بصورة تقريبية إذ تراوحت بين ٢١,٤ % ، ٢٣,٥ % وهو ما يعنى أنها زادت كأرقام مطلقة وقد بلغ حجمها في السنة المالية ١٩٩٠/١٩٨٩ ، ٩٥٥,٢ مليون جنيه بنسبة زيادة قدرها ١١٧,٩ % عن السنة المالية ١٩٨٤/١٩٨٣ ، وقد بلغ أقصى نسبة زيادة لها في السنة المالية الأخيرة حيث ارتفعت بما يقارب من الربع (٢٤,٨ %) عن السنة السابقة مباشرة ويرجع ذلك إلى زيادة الضرائب والرسوم التي تشكل الوعاء الرئيسي للإيرادات الذاتية .

جدول رقم (١-٣-٤)
تطور الإيرادات المحلية وبيان مصادر التمويل في الفترة
من ١٩٨٣/١٩٨٤ إلى ١٩٨٩/١٩٩٠

السنة المالية	إيرادات ذاتية		قروض		منح ومعونات		إعانة مركزية		إجمالي	
	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	النسبة
٨٤/٨٣	٤٣٨,٢	٢١,٨	٣٢٦,٧	١٦,٣	١٩,١	١,٠	١٢٢٢,٩	٦٠,٩	٢٠٠٦,٩	١٠٠,٠
٨٥/٨٤	٥٢٢,٨	٢٢,١	٣٩٩,٩	١٦,٩	٢٨,٥	١,٢	١٤١٧,٨	٥٩,٨	٢٣٦٩,٠	١١٨,٠
٨٦/٨٥	٥٦٠,٩	٢١,٦	٤١٧,٣	١٦,١	٥٢,٢	٢,٠	١٥٦٨,٣	٦٠,٣	٢٥٩٨,٧	١٢٩,٥
٨٧/٨٦	٦٦٠,٩	٢٣,٥	٣٧٤,٢	١٣,٣	١٢٤,٩	٤,٤	١٦٥٢,٧	٥٨,٨	٢٨١٢,٧	١٤٠,٢
٨٨/٨٧	٧٠٣,٣	٢٢,٠	٢٨٢,٧	٨,٨	٢٦٧,٣	٨,٤	١٩٤٣,٤	٦٠,٨	٣١٩٦,٧	١٥٩,٣
٨٩/٨٨	٧٦٥,٣	٢١,٤	٢٥٤,٧	٧,١	١٨٠,١	٥,٠	٢٣٧٤,٤	٦٦,٤	٣٥٧٤,٥	١٧٨,١
٩٠/٨٩	٩٥٥,٢	٢٣,٥	٢٥٩,٢	٦,٤	١٧٣,٧	٤,٣	٢٦٧٠,٤	٦٥,٨	٤٠٥٨,٥	٢٠٢,٢
إجمالي	٤٦٠٦,٦	٢٢,٣	٢٣١٤,٧	١١,٢	٨٤٥,٨	٤,١	١٢٨٤٩,٩	٦٢,٣	٢٠٦١٧	-

المصدر : الحسابات الختامية للمحليات عن السنوات الواردة بالجدول .

د - زادت القروض المحلية من بنك الإستثمار القومى بصورة تدريجية حتى السنة المالية ١٩٨٥/١٩٨٦ ثم أخذت فى الإنخفاض إعتباراً من السنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٧ وذلك خلال السنوات التالية ، ويرتبط ذلك بالزيادة الملحوظة فى الإيرادات المتحصلة من المنح والمعونات الأجنبية خلال نفس السنوات نظراً لأن كلا المصدرين يتم إستخدامهما فى الأغراض الإستثمارية .

ويتم إنفاق الإيرادات المحلية فى ثلاثة بنود رئيسية هى: الأجر ، النفقات الجارية ، الإستثمارات . وتتضمن الأجر ، الأجر النقدية والبدايات والمزايا العينية والنقدية ، أما النفقات الجارية فتشمل كافة الإعتمادات المالية المطلوبة - بخلاف الأجر - لقيام الوحدة المحلية بنشاطها الأساسى ويتضمن ذلك المستلزمات السلعية والخدمية والمشتريات بغرض البيع والتحويلات الجارية ٠٠٠ ألخ . أما الإستثمارات الإستثمارية فتعنى قيمة الإضافة من الأصول الثابتة للأصول الحالية أى كانت طريقة تمويلها ، ويعنى ذلك إقامة مشروعات جديدة أو إستكمال مشروعات تحت التنفيذ أو عمليات الإحلال والتجديد بهدف المحافظة على الطاقة الإنتاجية القائمة (١) . ويوضح الجدول رقم (١-٣-٤) تطور الإنفاق المحلى خلال الفترة من ١٩٨٣/١٩٨٤ إلى ١٩٨٩/١٩٩٠ مصنفاً طبقاً للبنود الثلاثة الرئيسية مع الأخذ فى

(١) اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، ٩٤ ، ٥٥٤ ، ٧٥٤ ، ٧٦٤ .

الإعتبار أن الإستثمارات تشمل أيضا التحويلات الرأسمالية (١) نظرا لصعوبة الفصل بين الإثنتين من ناحية ، وأن طبيعة الإنفاق تتعلق بالمشروعات في الحالتين من ناحية أخرى .

جدول رقم (٣-٤-١)
تطور الإنفاق المحلي وبنود الإنفاق في الفترة
من ١٩٨٣/١٩٨٤ إلى ١٩٨٩/١٩٩٠

السنة المالية	الأجور		النفقات الجارية		الإستثمارات		إجمالي مليون جنيه
	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	مليون جنيه	%	
٨٤/٨٣	١٢٨٢,٨	٦٣,٩	٣٣٣,١	١٦,٦	٣٩١,٠	١٩,٥	٢٠٠٦,٩
٨٥/٨٤	١٥٢٠,٥	٦٤,٢	٣٤٢,٤	١٤,٤	٥٠٦,١	٢١,٤	٢٣٦٩,٠
٨٦/٨٥	١٦٧١,٢	٦٤,٣	٣٨٧,١	١٤,٩	٥٤٠,٤	٢٠,٨	٢٥٩٨,٧
٨٧/٨٦	١٨٢٠,١	٦٤,٧	٤٢٩,٩	١٥,٣	٥٦٢,٧	٢٠,٠	٢٨١٢,٧
٨٨/٨٧	٢٠٨١,٩	٦٥,١	٥١٩,٦	١٦,٣	٥٩٥,٢	١٨,٦	٣١٩٦,٧
٨٩/٨٨	٢٥٣٨,٥	٧١,٠	٥٧٩,٣	١٦,٢	٤٥٦,٧	١٢,٨	٣٥٧٤,٥
٩٠/٨٩	٢٩٩٥,٣	٧٣,٨	٦١١,٨	١٥,١	٤٥١,٤	١١,١	٤٠٥٨,٥
إجمالي	١٣٩١٠,٣	٦٧,٥	٣٢٠٣,٢	١٥,٥	٣٥٠٣,٥	١٧	٢٠٦١٧

المصدر : الحسابات الختامية للمحليات عن السنوات الواردة بالجدول .

ويلاحظ من الجدول رقم (٣-٤-١) أن الأجور تمثل أعلى بنود الإنفاق المحلي إذ بلغت نسبتها في الإجمالي العام ٦٧,٥ % أي أكثر من الثلثين ، بينما خص كلا من النفقات الجارية والإستثمارات أقل من الثلث إلى جانب أن نسبة الإنفاق على الأجور في تزايد مستمر فقد زادت نسبتها إلى إجمالي الإنفاق المحلي بنسبة ١٠ % تقريبا في خلال الفترة محل الدراسة حيث ارتفعت من ٦٣,٩ % في السنة المالية ١٩٨٣/١٩٨٤ إلى ٧٣,٨ % في السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ ، وقد ارتفعت هذه النسبة إلى ٧٥,٩ % في موازنة السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ إذ بلغت الإعتمادات المخصصة لها ٣٤٥٧,٧ مليون جنيه من إجمالي عام قدره ٤٥٥٥,٠ مليون جنيه .

على الجانب الآخر نلاحظ أن النسبة التي خصصت للإستثمارات قد بلغت ١٧ % من إجمالي الإنفاق المحلي ، وقد بلغت هذه النسبة حوالي ٢٠ % حتى السنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٧ ثم أخذت في الإنخفاض بعد ذلك حتى بلغت ١١,١ % في السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ ، وخصص لها في الموازنة عن السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ إعتمادات قدرها ٤٠٥,٦ مليون جنيه بنسبة ٨,٩ % فقط من الإجمالي . وإذا أخذنا في الإعتبار أن الإعتمادات الواردة في موازنة السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ قد شملت ٣١,٤

(١) تتضمن التحويلات الرأسمالية ألساط القروض التي تمت وتتعلق بمشروعات تم تنفيذها في سنوات سابقة ، أو النفقات المقدمة لمشروعات يبدأ تنفيذها في سنوات مقبلة ، أي أنها تقتصر على إنفاق لأصحابه إستثمار في نفس السنة .

مليون جنيهه للتحويلات الرأسمالية ، فإن إجمالي ما خصص للاستثمارات الجديدة يصل إلى ٣٧٤,٢ مليون جنيهه أى بنسبة ٨,٢ ٪ فقط بلغ نصيب التمويل الذاتي منها ٥ مليون جنيهه أى بنسبة ٠,١ ٪ من إجمالي الإعتمادات المخصصة للمحليات .

* * * * *

نخلص مما سبق إلى أن الوحدات المحلية تعاني من ضآلة مواردها المالية مقارنةً بإحتياجاتها ، وهو ما يعنى إعتماؤها الشديد على إعانة الحكومة المركزية لها الأمر الذى تفقد معه إستقلالها الفعلى وحريتها فى صنع القرار ، غير أن الحسابات الخاصة مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية تؤكد أنه يمكن للوحدات المحلية أن تنمى مواردها المالية الذاتية وأن تديرها بكفاءة إذا ما تخففت من القيود المركزية الشديدة عليها ، وإذا كانت إدارة تلك الوحدات للحسابات الخاصة تؤدي إلى إهدار جزء منها وإففاقها فى غير مواضعها حتى فى ظل الرقابة المركزية المفرطة، فإن وجود رقابة شعبية من شأنه أن يؤدي إلى ضبط الإنفاق وترشيده ، وهو ما يؤكد صحة الفرض الرئيسى الثالث بفروضه الفرعية .

الفصل الرابع

العلاقات المركزية المحلية

يقوم النظام المحلى على أساسين ، يقضى الأول بإستقلال الهيئات المحلية عن الحكومة المركزية ويقضى الثانى بوجود علاقات مركزية محلية تدعم وحدة الدولة وسلامتها ؛ ذلك أن الهيئات المحلية ليست سوى منظمات فرعية للنظام السياسى والإدارى فى الدولة عهد إليها بالإضطلاع بالشئون المحلية ، فهى ليست سلطات ذات سيادة داخل وحدتها المحلية وإلا أصبحنا إزاء مجموعة دويلات داخل نطاق جغرافى معين (١) . ومن ثم فإنه لابد من وجود علاقات بين السلطات المحلية من ناحية ، والحكومة المركزية ومنظماتها من ناحية أخرى ، إذ من الطبيعى أن تمارس تلك السلطات نشاطها فى نطاق السياسة العامة للدولة وبمقتضى ما تمنحها إياها الحكومة المركزية من صلاحيات . وحتى فى الدول التى تتمتع مجالسها المحلية بأكبر قسط من الإستقلال الذاتى ، لا يوجد أى قيد على السلطة التشريعية فى نزع ما تتمتع به الهيئات المحلية من صلاحيات أو الحد منها ، فهى تمنحها بقانون وتملك أن تستردها بقانون آخر ، أى أن قيام السلطة المحلية أو إلغاؤها رهن بإرادة الدولة (٢) .

ولا تقتصر العلاقات المركزية المحلية على الجانب الرقابى فقط ، ولكنها تمتد لتشمل جوانب أخرى مثل الخدمات والمساعدات التى تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية ، غير أنه يجب أن نضع فى إعتبارنا أنه لا توجد فى جميع الأحوال تفرقة واضحة بين الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية وبين الصور والجوانب الأخرى للعلاقات المركزية المحلية ، إذ يحدث فى حالات كثيرة أن تختلط المفاهيم ، فلو نظرنا مثلا إلى الإعانات المالية التى تقدمها الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية بقصد معاونتها فى مشروعاتها الإستثمارية أو فى سداد النفقات الجارية ، هذه الإعانات تحمل معنى المساعدة من الخزنة العامة للمجالس المحلية ولكنها تتضمن فى ذات الوقت صورة من صور الرقابة المركزية تتأكد عند بحث المركز المالى للمجالس المحلية وكذا عند متابعة الصرف من هذه الإعانات (٣) .

S. Humes & E. Martin, op., cit., p., 177.

(١)

(٢) د. محمد عبدالله العربى ، " دور الإدارة المحلية والبلديات فى تنمية المجتمعات إقتصاديا وإجتماعيا " ، مجلة العلوم الإدارية (القاهرة : العدد الأول ، السنة التاسعة ، إبريل ١٩٦٧) ، ص ٧٠ .

(٣) د. صلاح صادق ، " خدمات السلطات المركزية للهيئات المحلية والرقابة عليها ، دراسة مقارنة تشمل كل من إنجلترا وفرنسا والهند ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة عشرة ، العدد الثانى ، أغسطس ، ١٩٧٣ ، القاهرة ، ص ١٣٨ .

وتتفق جميع الدول - بمختلف نظمها السياسية والإقتصادية والإجتماعية - على ضرورة إخضاع المجالس المحلية لقدر من الرقابة المركزية ، غير أن قدر الرقابة هذا وأسلوب ممارسته يختلف من دولة لأخرى تبعا لظروف كل منها ، وظروف نشأة نظامها المحلى وتطوره ، وطبيعة العلاقات المركزية المحلية .

ونتناول فى هذا الفصل دراسة العلاقات المركزية المحلية فى مصر ، والتي تعتبر من أهم محددات صنع القرار المحلى نظرا لأنه يترتب على طبيعة تلك العلاقات درجة الإستقلال التي تتمتع بها الهيئات المحلية . وسيكون تناولنا لدراسة العلاقات المركزية المحلية فى مصر فى إطار المعطيات البيئية التي تؤثر بشكل مباشر عليها ، ومن ثم سنتعرض لظاهرة المركزية فى إطار الواقع الجغرافى ، ثم طبيعة نظام الحكم وأخيرا الرقابة المركزية على الهيئات المحلية ، وذلك فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول :

الواقع الجغرافى وظاهرة المركزية .

المبحث الثانى :

طبيعة نظام الحكم .

المبحث الثالث :

الرقابة المركزية على الهيئات المحلية .

المبحث الأول الواقع الجغرافي وظاهرة المركزية

أولاً : الواقع الجغرافي والنظم الإجتماعية :

يشكل الواقع الجغرافي الإطار الأكبر الذى تقوم فيه الحياة الإجتماعية وتتطور متأثرة به ، ذلك أنه قد يهيئ لها نشأة وتطوراً ، كما أنه قد يعوق تقدمها بل ووجودها ذاته ، وإن كان ذلك لايعنى التقليل من قدرة الإنسان على مغالبة الواقع ومحاولاته المستمرة فى سبيل السيطرة عليه . وقد كانت دراسة العلاقة بين الواقع الجغرافي والحياة الإجتماعية موضع إهتمام المفكرين المنشغلين بتطور المجتمعات والنظم الإجتماعية ، وذهب العديد منهم إلى القول بأن العوامل الجغرافية هى أساس تطور الجماعات البشرية وأنها تعين نوع الحياة الإجتماعية وتقرر مصيرها ، بينما قلل البعض الأخر من أهمية تلك العلاقة .

فيؤكد " ابن خلدون " على أهمية العوامل الجغرافية ويقول بتقسيم الأرض إلى سبعة أقاليم لكل إقليم خصائصه التى تميزه عن غيره وتشكل كافة الظواهر الإجتماعية به (١) ، ويرى " مونتيكيو " أن الحرية السياسية تشيع فى المناطق الباردة ولدى الشعوب المتجولة ، أما النظم الديكتاتورية فتشيع فى المناطق الحارة والزراعية ، أى أنه ربط بين الظواهر السياسية والمعطيات الجغرافية (٢) . ويذهب الألمانى " رانتزل " إلى أبعد مدى حيث يقول بالحتمية الجغرافية ، فيقرر أن الإختلافات بين المجتمعات البشرية ترجع بصفة أساسية إلى الإختلافات فى البيئة الجغرافية (٣) .

وعلى الجانب الأخر يرفض الفرنسى " ديركايم " التفسير القائم على نظرية الحتمية الجغرافية ، ويرى أن الواقع الجغرافي يجعل من الصعب تصور بعض النظم الإجتماعية ومن السهل تصور بعضها الأخر ، ولكنه يترك دائماً مجالاً للإختيار ، فالعوامل الجغرافية محدودة الأثر فضلاً عن أن فاعليتها تضعف على مر التاريخ (٤) . ولانتكر الماركسية أثر الواقع الجغرافي على النظم الإجتماعية ، حيث تقرر أن العوامل الجغرافية لها أهميتها فى تكيف العلاقات الإقتصادية وأسلوب الإنتاج ، إلا أنها لاتعدو أن تكون جزء من ظروف الحياة المادية للمجتمع ، ومن هنا فليس لها أثر حاسم طالما أن التطور الإجتماعى يسير بمعدل أسرع من تطور البيئة الجغرافية (٥) . ويربط " فيتفوجل " (Karl A. Wittfogel)

(١) عبدالرحمن بن خلدون ، مقامة ابن خلدون (القاهرة : دار الشعب ، بدون تاريخ نشر) ، ص ص ٧٦ - ٧٧ .

(٢) مونتيكيو ، روح الشرائع ، ترجمة عادل زعيتر (الجزء الأول ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٣) ، ص ٤٠٩ .

(٣) Zaki Badawi, A Dictionary of The Social Sciences (Beirut : Libraire du Liban, 1978), p. 176 .

(٤) د. محمد طه بدوى ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ١٤ - ١٨ .

(٥) محمد السيد سليم ، النظام السياسى اليوغوسلافى (رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧١) ، ص ٣٧ .

بين المجتمعات النهرية وما أطلق عليه " الإستبداد الشرقى " (Oriental Despotism) والذي يأخذ غالبا شكل دولة بيروقراطية تكون فيه الحكومة أقوى من المجتمع بما تتمتع به من قوة تنظيمية ضخمة وسلطات مطلقة ، ويكون الفرد على الجانب الآخر موضوعا للخوف والخضوع الشامل (١) .

ثانيا : البيئة النهرية والنظام المركزي فى مصر :

تبرز أهمية الواقع الجغرافى والبيئة النهرية فى تشكيل نظام الحكم والإدارة فى المجتمع المصرى ، إذ أن الحقيقة الكبرى فى كيان مصر أنها " أرض مكتسبة وهبة من النيل " (٢) ، ولكن النيل وحده لا يعدو أن يكون نهرا من الأنهار ، كما أن هباته إذا ما تركت دون ضبط فإنها تدمر كل شئ وتخلف المستنقعات والأحراش . وقد إستطاع الإنسان المصرى أن يجعل من هذه الهبة نعمة لانقمة ، ومن هنا كان القول بأن مصر ليست فقط هبة النيل ، ولكنها أيضا " هبة المصريين " (٣) ، فقد دفع النيل سكان البلاد الأوائى إلى أن يتحكموا فى فيضانه السنوى ، وهكذا كان من الضرورى أن ينشئوا السدود والجسور والقنوات التى يمكن التحكم فى فتحها وإغلاقها وأن يجففوا المستنقعات ويحولوها إلى مزارع ، ومثل هذه العمليات لا يمكن أن تتم بجهود فردية فضلا عن أنها لو تركت بلا ضابط لكان ذلك من شأنه أن يضع مصالح الناس المائتية فى مواجهة بعضها البعض وما قد يسفر عنه من صدامات عنيفة ، ويعبر عن ذلك " جمال حمدان " بقوله :

" ... بغير ضبط النهر يتحول النيل النيل إلى شلال حطم جارف ، وبغير ضبط الناس ، يتحول توزيع المياه إلى عملية دموية " (٤) .

وفى ظل هذا الإطار الطبيعى يصبح التنظيم الإجتماعى شرطا أساسيا للحياة ، ويتحتم على الإنسان أن يتنازل عدد كثير من حريته لسلطة قوية تتولى تنظيم مياه النيل والسيطرة على الفيضان ، وبذلك كان الحاكم هو حلقة الوصل بين الإنسان والنهر بإشرافه على نظام الرى وتنظيمها بما يضمن إستمرار الحياة والأمن ، وكانت المحصلة فى النهاية هى المركزية الشديدة التى ميزت نظم الحكم والإدارة فى مصر عبر تاريخها الطويل ، وأصبحت الحكومة المركزية القوية ضرورة حياة بالنسبة للمجتمع المصرى (٥) .

(١) Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism, A Comparative Study of Total Power* (New Haven : Yale University Press, 1957), p. 3.

(٢) د. محمد صقر خفاجة ، هيروودوت يتحدث عن مصر (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٧) ، ص ٧٤ .

(٣) محمد شفيق غربال ، تكوين مصر عبر العصور (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٠) ، ص ١٦ .

(٤) د. جمال حمدان ، شخصية مصر، دراسة فى عبقرية المكان (المجلد الثانى ؛ القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨١) ص ٥٣٨ - ٥٣٩ .

(٥) أدرك نابليون هذه الحقيقة وعبر عنها فى مذكراته التى كتبها فى المنفى بقوله : " ... لا توجد فى بلد حكومة ذات أثر فى رخاء الأهالى بالقوة التى فى يد حاكم مصر . فهنا إذا أحسنت الحكومة قيادتها ، جرى الماء فى قنوات أعتى . "

وتؤكد الشواهد التاريخية أنه كلما كانت الحكومة المركزية قوية ، نال نظام الري عناية كبيرة وزاد الإنتاج الزراعي ، وكلما ضعفت الحكومة المركزية وإنخفضت فاعليتها ، أهمل نظام الري وأنحط الإنتاج الزراعي وعمت المجاعات والأوبئة . فقد شهدت نهاية الألف الثالثة قبل الميلاد فترة حصل فيها حكام الأقاليم على درجات متفاوتة من الإستقلال ، وعجزت الحكومة المركزية عن أن تفرض عليهم تطهير قنوات الري وصيانتها لضمان حسن توزيع مياه الفيضان ، فكان أن إنتشرت المجاعات وعم الخراب ربوع البلاد . ولعل ما ينسب للكاهن " نفر روهو " يقدم دليلا على ذلك في النص الآتي :

... كان من نتيجة تعطيل أعمال الري العظيمة العامة أن أصبح نيل مصر جافا ،
فيمكن للإنسان أن يخوض بالقدم ... والأرض قد نقصت وقد تضاعف حكامها
وصارت الحياة شحيجة ... لقد أصبحت تلك البلاد خرابا فلا من يهتم بها ، ولا من
يتكلم عنها ، ولا من يذرف الدمع . فأية حال تلك التي عليها البلاد ؟ ... (١) .

ويؤكد ذلك ما ذكره " عنخ تفي " رئيس الإقليم الثالث من أقاليم الصعيد عندما أرسله الملك إلى
" إدفو " لتتفد أحوالها :

... وجدت ضيعة خوو " إدفو " وقد غمرتها المياه وتحولت إلى ما يشبه مزرعة
أسماك من جراء إهمال المسئول عنها ، وما أصابها من خراب بسبب تصرفات
الملعون ... وكان الصعيد بأكمله يتضور جوعا ، ووصل الأمر بكل منهم إلى أن
اضطر إلى أكل أطفاله ... (٢) .

- بحفرها وصيانتها . وإن روعيت العدالة في توزيع مياهها ، تبعاً لقواعد
مرصودة ، غطي الفيضان مساحات أوسع . أما إذا ساءت الإدارة الحكومية ،
بسبب فسادها أو ضعفها ، سد الطمس القنوات ، بينما تنهراً السدود المقامة
بالإهمال عندما لآثرعى قواعد المناوبات نتيجة للقلقل أو تغلب الأغراض
الخاصة للأفراد والجماعات

- راجع في ذلك :

د. جمال حمدان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٤١ .

- وقارن ذلك بما ذكره " كلوت بك " حيث أكد :

" ... أن هذا النهر إذا ترك وشأنه لا يروى إلا القليل من الأراضي إذ تضع مياهه
كلها في البحر ، فإقتضت هذه الحالة إحتفار الترع العديدة وإقامة الجسور وإتخاذ
التدابير التي لا يمكن لأحد غير الحكومة أن يقوم بها"

أ . ب . كلوت بك ، لمحة عامة إلى مصر ، ترجمة محمد مسعود (الجزء الثالث ، القاهرة : دار الموقف العربى ،
١٩٨٢) ، ص ١٩٨ .

- ونفس المعنى أدركه " الطهطاوى " حيث يذكر أنه :

" ... لا بد من صورة تنظيمية وأصول إجتماعية مستوفية للمذاهب المائية وقوة
إجرائية . ومثل هذا لا يكون من وظيفة الأحاد والأفراد ، ولا من محض وظيفة
القرى والبنادر والبلاد سواء كان بالإجتماع والإفراد بل هذه وظيفة القوة الحاكمة
العمومية ... ولما كان رى مصر دائما صناعيا مديرا كان لا بد فيه من حسن
الإدارة المائية والضبط والربط في تطهير الترع وبناء الجسور والقناطر . فإذا
كانت الحكومة المتولبة على مصر سيئة التدبير تجحف بالمصلحة العمومية ،
وهذا الخلل إنما يترتب على عدم الحكومة المركزية " .

رفاعة رافع الطهطاوى ، الأعمال الكاملة (الجزء الأول ؛ بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ١٩٧٣) ،
ص ٤٣٢ - ٤٣٣ .

(١) سليم حسن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٦ .

(٢) نيقولا جريمال ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٣ .

وتوضح فترة حكم سلاطين المماليك أن العناية بضبط مياه النهر وشواطئه لم تكن على مستوى واحد ، فقد تعددت منشآت كل من الظاهر بيبرس والسلطان الناصر محمد ابن قلاوون في هذا المجال وإستجدت أراض جديدة كانت بورا وزاد الخراج زيادة كبيرة ، وقد أشتهر عن محمد بن قلاوون بصفة خاصة إهتمامه بشئون الري ، وكان يركب بنفسه كى يفتش على الجسور والترع والقناطر ، ونتيجة لذلك زاد خراج مصر زيادة هائلة وأستجدت أراضي زراعية جديدة . أما فى الفترة الأخيرة من عصر سلاطين المماليك أدت الصراعات السياسية إلى ضعف الحكومة المركزية فقلت العناية بشئون الري وأهملت الترغ والجسور فساعت أحوال البلاد وعم الخراب وتفتت الأوبئة والمجاعات . ويصور " أحمد بن المنوفى " أحوال البلاد فى تلك الفترة بقوله :

..... تهدم فى زماننا الجسور ، وتحكم الفساد ، وخربت البلاد ، ووسد الأمر إلى غير أهله ، ووضع الشئ فى غير محله ، ولاجرم ان حل بالناس محل ، وبفقرط نظام المملكة وإنحل^(١) .

وقد تدهورت احوال البلاد أيضا تدهورا شديدا فى القرن الثامن عشر نتيجة لضعف الوالى العثماني وما ترتب عليه من صراعات حادة بين البكوات والكشاف أدت إلى إهمال نظام الري وعدم تنظيم الإستفادة من المياه مما أدى إلى قيام كثير من المشاحنات والمشاجرات وسفك الدماء فى نفس القرية أو بين القرى المتجاورة ، " وتؤدى غيبة الشرطة إلى تعميق وتوسيع الأحقاد ، ولذلك فثمة بعض قرى متجاورة قد دبت بينها عداوة لا يمكن علاجها منذ زمان بعيد لاتعنيه الذاكرة " (٢) . ويوضح " الجبرتى " فى يومياته إلى أى مدى وصلت إليه أحوال البلاد فى أواخر القرن الثامن عشر حيث عم الغلاء والقحط

..... والمظالم من الأمراء حتى أهلكوا الفلاحين ، وضاق ذرعهم وإشتد كربهم وطفشوا من بلادهم وجلا الفلاحون من بلادهم من الشراقي والظلم حتى صاروا يأكلون الأطفال ولم يبقى بالأرياف إلا القليل من الفلاحين وعمهم الموت^(٣) .

وكما يؤكد التاريخ أن ضعف الحكومة المركزية وإنعدام فاعليتها يؤدى إلى إهمال نظام الري وما يتبعه من تدهور أحوال البلاد عامة والفلاحين خاصة ، فإنه يؤكد بالمقابل أنه كلما كانت الحكومة المركزية قوية ، نال نظام الري عنايةها وزاد الإنتاج الزراعى ، فقد قدمت الأسرة الثانية عشر إلى مصر ملوكا حازمين إستطاعوا أن يقضوا على التلحل السياسى الذى ألم بالبلاد فى أخريات الدولة

(١) د. قاسم عبده قاسم ، النيل والمجتمع المصرى فى عصر سلاطين المماليك (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٨) ، ص ٢٨ .

(٢) ب.س. جبرار ، الحياة الإقتصادية فى القرن الثامن عشر ، ترجمة زهير الشايب (القاهرة : مكتبة الخانجى ، ١٩٧٨) ، ص ١٤ .

(٣) هذه المقطعات من يوميات الجبرتى واردة فى أحداث سنة ١١٩٨ هـ . (١٧٨٤ م .) وأحداث سنة ١٢٠٧ هـ . (١٧٩٢ م .) وإعتمنا فيها على طبعة دار الشعب ، ١٩٥٨ ، ص ص ١٢٨ - ١٢٩ ، ص ص ٢٢٢ - ٢٢٣ .

القديمة وأن يعيدوا لها وحدة الحكم والإدارة ، وأقاموا مشروعات رى كبيرة زادت بسببها الرقعة الزراعية زيادة ملموسة ، وإستصلحوا منطقة الفيوم بعد أن كانت مستنقعات وأحراش ، ووضعوا نظاما لتسجيل إرتفاع النيل على جانبي صخور الشلال الثاني فى أقصى جنوب البلاد حتى يمكن التنبيه المبكر بما سيكون عليه الفيضان مما يساعد الدولة على إتخاذ ما عساها أن تتخذ من إجراءات لتأمين البلاد ، وقد إنعكس ذلك فى شيوع الرخاء والإزدهار وإستقرار الأمن (١) .

وفى التاريخ الحديث وبعد أن إستعادت الحكومة المركزية سيطرتها على أنحاء البلاد فى أوائل القرن التاسع عشر بدأ الإهتمام من جديد بنظام الرى بتطهير وترميم القنوات والترع والجسور القديمة وشق العديد منها وإنشاء القناطر والسدود والتي كان أضخمها السد العالى الذى أدى إلى التحكم الكامل فى مياه النهر وتنظيم الإستفادة منها على مدار العام وتجنيب البلاد آثار الفيضانات العالية والشحيجة على السواء . وترتب على كل هذه الأعمال زيادة مساحة الرى الزراعية من مليونى فدان عام ١٩٠٥ (٢) ، إلى ٧,٧١٢,٠٠٠ فدان عام ١٩٩٠ (٣) ، وزادت المساحة المحصولية من ٤,٧٦٢,٠٠٠ فدان فى أواخر القرن الثامن عشر (٤) إلى أكثر من ١١ مليون فدان عام ١٩٨٦ (٥) ، أى أن مساحة الأرض الزراعية زادت بما يقرب من أربعة أمثال ما كانت عليه منذ حوالى قرنين من الزمان .

(١) جون ولسون ، الحضارة المصرية ، ترجمة أحمد فخرى (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٥) ، ص ٢٢٦ - ٢٢٨ .

(٢) د. جمال حمدان ، شخصية مصر : دراسة فى عبقورية المكان (الجزء الثالث ، القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨٤) ، ص ٣١ .

(٣) وزارة الأشغال والمواد المائية ، المشروع القومى للحصر الزراعى (الهيئة المصرية العامة للمساحة ، ١٩٩١) ، ص ٥ .

(٤) د. جمال حمدان ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .

(٥) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائى السنوى ١٩٥٢ - ١٩٨٦ (القاهرة : يونيو ١٩٨٧) ، ص ٣٤ .

المبحث الثانى طبيعة نظام الحكم

يتسم نظام الحكم والادارة فى مصر بمجموعة من الخصائص والسمات يرجعها البعض الى البيئة النهريية وما فرضته من مركزية شديدة تشكلت بها كل النظم الإجتماعية وفى مقدمتها النظام السياسى، بينما فسرها البعض الآخر من منظور التحليل الطبقي للتاريخ الإنسانى حيث يودى ظهور طبقات جديدة الى تحلل أو ضعف الطبقات القائمة ، وكذلك العلاقة التى تقوم بين الطبقات من صراع أو تعاون ، وإرتباط ذلك كله بأدوات الإنتاج وعلاقاته . وفريق ثالث ينظر الى تطور النظام السياسى من وجهة نظر تطور بناء القيم الإجتماعية ونسق الأفكار السائد فى المجتمع و العلاقة بين القديم و الجديد منها بما يتضمن ذلك من تفاعلات وصراعات.

ومن المعروف أن نظام الحكم والإدارة شأنه شأن أى ظاهرة إجتماعية أخرى لايمكن إرجاعه أو تفسيره إستناداً إلى عامل واحد أو حتى إلى التزاوج بين أكثر من عامل ، إذ يدخل فى تشكيله مجموعة لاحصر لها من المتغيرات التى تتفاعل مع بعضها البعض من ناحية ، وتتفاعل مع نظام الحكم والادارة من ناحية أخرى فى علاقة جدلية يؤثر كل منها فى الآخر ويتأثر به ، فنظام الحكم والادارة يتأثر بالقطع بالمعطيات الجغرافية والبناء الطبقي ونسق القيم والأفكار، ولكنه أيضا يؤثر فى كل منها، وإن كانت درجة التأثير هذه وتلك تختلف من وقت لآخر طبقاً لمراحل التطور التى يمر بها المجتمع .

وفى ضوء العلاقة الجدلية بين نظام الحكم والإدارة فى مصر وبين البيئة التى يعمل فيها ، إكتسب هذا النظام سمة خاصة أيا كان شكل النظام السياسى السائد أو الأيديولوجيات التى يعتنقها ، وهى الإتجاه دائما نحو نمط من القيادة تسعى للإفراد بالسلطة فيما يمكن أن نطلق عليه " الأوتقراطية " .

وتتكون كلمة " أوتقراطية " (Autocracy) فى أصلها اللاتينى من مقطعين بمعنى " السلطة الذاتية "، أى ترسيخ السلطة العليا فى شخص واحد (١) ، وهى تعنى إصطلاحاً " إنفرد الحاكم بعملية صنع القرار " (٢) . وقد عرفت مصر " الأوتقراطية " كنظام للحكم بعد أن قويت أو اصر الدولة المركزية و إنتظمت أمورها منذ قيام الدولة الموحدة قبل ثلاثة آلاف سنة قبل الميلاد ، إذ قام الإعتقاد على أن مصر يحكمها " ملك - إله " غير محدود المعرفة والمقدرة وأنه على علم بكل ما يدور فى البلاد وتوحدت الدولة فى شخصه ، ومن ثم لم تكن هناك حاجة إلى القوانين واللوائح ، إذ كان الملك على إستعداد ليصدر الأوامر بما يجب أن تكون عليه أغراض الدولة وطريقة المعاملة فيها بواسطة منطوقه

(١) يختلط مفهوم الأوتقراطية " Autocracy " بمفاهيم أخرى مثل الإستبداد " Despotism "، والطغيان " Tyranny " والفرقة تنق بينهم إلى الحد الذى تعتبرهم قواميس اللغة الإنجليزية كمترادفات .

- راجع فى ذلك : New Webster's Dictionary (New York : 1975) , p. 427.

(٢) كمال المنوفى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١

الإلهي الذي لا يتقيد فيه بشئ سوى الـ "ماعت" (١) التي كانت تعنى الحق والعدل وتتفق مع النظام الإلهي . ولكن نظرا لأن الملك كان هو أيضا إله ، فقد كان يمكنه تفسير تطبيق الـ "ماعت" على الأرض طبقا لإرادته . ورغم إضفاء مسحة من الأبوية (Paternalism) على نظام الحكم في بعض الأحيان ، إلا أن الأوتقراطية كانت نعمة دالة طوال حكم الفراعنة . وقد سار على نفس النهج الحكام الأجانب من بطالمة ورومان وعرب سواء كانوا ولاة أو سلاطين (٢).

ويدخل مصر تحت السيطرة العثمانية في عام ١٥١٧ قام نظام الحكم الذي وضعه السلطان سليم الأول على أساس تجزئة السلطة بين ثلاث قوى متصارعة حتى يضمن عدم إنفراد إحداهما بالسلطة واستمرار تبعيةها للباب العالي وهي : الوالي ، بكوات المماليك ، قادة الفرق العسكرية (٣). ومنذ أواخر القرن السابع عشر إنتهز المماليك فرصة إستتحال الخلاف بين الباشا والديوان وعملوا على تأكيد سلطانهم وأصبح شيخ البلد " كبير المماليك " هو الحاكم الفعلي (٤). وما أن جأت الحملة الفرنسية إلى مصر في عام ١٧٩٨ حتى أنتقلت السلطة إلى يد قائد الحملة الذي أنشأ العديد من المؤسسات مثل ديوان القاهرة ودواوين المديرينات والديوان العام ذات الطابع الإستشاري وتركزت السلطة في يديه .

وبعد خروج الفرنسيين من البلاد بفترة وجيزة أستطاع محمد علي أن يتولى حكم مصر بمساندة الحركة الشعبية المصرية مع تعهده في أن يرجع في شئون البلاد إلى زعمائها وألا يفعل أمرا إلا

(١) ليس هناك ترجمة دقيقة للكلمة المصرية القديمة " ماعت " فقد تعنى الحق ، العدالة ، النظام ، الخير . . . الخ ، وقد تجسدت في هيئة امرأة رشيقة صغيرة جالسة وتضع ريشة نعامة فوق رأسها ، ويعرفها البعض بأنها تعنى " الأصول " أي القواعد التي يجب أن تتبع .
راجع في ذلك :

- جورج بوزنر وآخرين ، معجم الحضارة المصرية القديمة ، ترجمة أمين سلامة (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢) ، ص ص ٣٢٦ - ٣٢٧ .
- أحمد فخرى ، مصر الفرعونية (الطبعة السابعة ، القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٩١) ، ص ٣٢١ .

(٢) يستثنى كمال المنوفى من ذلك الحكم العربي إبان عصر الولاية خاصة أيام الخلافة الرشيدة ، فإنهم وإن ركزوا السلطة في قبضتهم إلا أنهم كانوا حكاما خيرين .
راجع في ذلك :
- كمال المنوفى ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

(٣) كانت القوة الثالثة مكونة من رؤساء الفرق العسكرية الست التي تركها السلطان سليم في مصر في بدء الغزو العثماني ، وكانت كل فرقة تسمى " وفاق " ، وكان لكل وفاق إسم خاص به وهي : (وفاق المتفرقة - وفاق الإنكشارية - وفاق العزب - وفاق الشاوشية - وفاق الهجانة - وفاق التفكجية) ، وأضاف إليهم السلطان سليمان وجاقا سابعاً وهو (وفاق الشراكسة) . وكان عدد الوجاقات يتناقص مع الزمن ، فقد كتب القنصل الفرنسي في مصر في أواخر القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر عن الوجاقات التي شاهدها في ذلك العصر ووصفها كما رآها فقال إنها كانت خمس وجاقات هي : (وفاق المتفرقة - وفاق العزب - وفاق الإسيابية - وفاق الشاوشية - وفاق الإنكشارية) .
راجع في ذلك :

- عبدالرحمن الرفاعي ، تاريخ الحركة القومية وتطور نظام الحكم في مصر (الجزء الأول : الطبعة الخامسة ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨١) ، ص ص ٣٠ - ٣٢ .

(٤) يصف الرحالة الفرنسي " سافاري " (Savary) سلطة الوالي (الباشا) آنذاك فيقول
" إن منصب الباشا هو في الواقع نوع من أنواع النفي ، فهو لا يستطيع أن يخرج من القلعة إلا بإذن من شيخ البلد ، وهو سجين يرى نفسه قد أحبط بمظاهر الأبهة "
- عبدالرحمن الرفاعي ، المرجع السابق ، ص ٤١ .

بمشورة العلماء وأنه متى خالف الشروط عزلوه (١). غير أن محمد على بعد أن توطدت أركان حكمه ركز السلطة في يديه وتخلص من القوى السياسية التي تتنافس بالتصفية الجسدية ، كما تخلص من القيادات الدينية والشعبية بالنفي وأصبح يحكم مصر حكما فرديا مطلقا في غياب أى رقابة شعبية أو أى مشاركة سياسية (٢) .

وإستمر شكل نظام الحكم الذى تركه محمد على بدون تغييرات أساسية حتى عهد إسماعيل الذى شهد بداية المؤسسات الحديثة ، فتكون أول مجلس نيابى الذى تمثل فى إنشاء مجلس شورى النواب فى أكتوبر ١٨٦٦ والذى كانت سلطته إستشارية بالنسبة للأمور التى تعرض عليه ، ولذلك لايمكن إعتبره هيئة نيابية ديموقراطية بالمعنى السليم حيث لم تكن قراراته قطعية وكان موعد إنعقاد المجلس مشروطا برغبة الخديوى ، بالإضافة إلى ضيق إختصاصاته وإقتصارها على مناقشة المسائل التى تقوم الحكومة بعرضها عليه دون أن يكون من حقه تحديد جدول أعماله بنفسه . وقام الخديوى توفيق بفض مجلس شورى النواب وتعطيل الحياة النيابية لعدم إيمانه بالنظام الدستورى من ناحية ، ولوقوعه تحت تأثير النفوذ البريطانى من ناحية أخرى ، وبعد قيام الثورة العرابية صدرت اللائحة الأساسية الجديدة لمجلس النواب فى فبراير ١٨٨٢ (٣)، وطوال فترة الإحتلال البريطانى إنفرد المعتمد البريطانى بسلطة إتخاذ القرار ، وما كان للأجهزة التمثيلية التى قضى بإنشائها القانون النظامى لعام ١٨٨٣ ، والقانون النظامى لعام ١٩١٣ تأثير يذكر حيث كانت مجرد هيئات إستشارية ليس لها سلطة قطعية (٤) .

بصدور دستور ١٩٢٣ دخل النظام السياسى ما أصطلح الباحثين على تسميته بالعهد البرلمانى والذى أستمر حتى ١٩٥٢، ولم تختلف تلك الفترة عما سبقها حيث " إتسم النظام الملكى بالأستبداد وعدم إحترام قواعد الحياة الدستورية ، فقام الملك بمخالفة الدستور وتعطيله وإقامة الحكومات وحل البرلمان ، وكان من الأمور العادية أن تزيف الإنتخابات وأن يتعرض المواطنون لسائر أنواع الضغوط النفسية والمعنوية ٠٠٠ ففى خلال عهد الملك فؤاد (١٩٢٢ - ١٩٣٦) عطل الدستور ثلاث مرات ٠٠٠ وفى عام ١٩٣٠ أوقف الملك العمل بالدستور وأصدر دستورا آخر يدعم من سلطاته إزاء البرلمان ٠٠٠ (٥)، ولم يختلف الملك فاروق عن والده فسار على نهجه فى إنتهاك الدستور وتعطيل العديد من أحكامه نتيجة إعلان الأحكام العرفية والهيمنة على السلطتين التشريعية والتنفيذية سواء بالإفراد ببعض إختصاصات الوزارة أو بإقالة الوزارات أو التلاعب فى الإنتخابات أو حل مجلس النواب (٦).

(١) عبدالرحمن الرفاعى ، عصر محمد على (الطبعة الرابعة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢) ، ص ٢٩ .

(٢) د. على الدين هلال ، السياسة والحكم فى مصر ، العهد البرلمانى ١٩٢٣ - ١٩٥٢ (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٧٧) ، ص ١٩ .

(٣) يرى بعض الكتاب أن هذه اللائحة تعد أول دستور نقل البلاد من الحكم المطلق إلى الحكم الديموقراطى ، ونرى أن هذه اللائحة قد أعطت للخديوى سلطات واسعة وعموما فإنه لم يتم العمل بها نظرا لظروف الإحتلال .
- د. ثروت بدوى ، ثورة ٢٣ يوليو وتطور الفكر الثورى فى مصر (القاهرة : بدون إسم الناشر ، ١٩٦٤) ، ص ١٢٣ .

(٤) كمال المنوفى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣ .

(٥) د. على الدين هلال ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٣ .

(٦) د. عزة وهبى ، تجربة الديموقراطية الليبرالية فى مصر ، دراسة تحليلية لآخر برلمان مصرى قبل ثورة ١٩٥٢ (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، ١٩٨٥) ، ص ٢٦٨ .

ولم يتغير النظام السياسي في طبيعته التي تتسم بالاًوتقراطية بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى الآن ، فقد أتسمت المرحلة الناصرية بعدة خصائص حددها على الدين هلال على النحو التالي (١) :

١- مركزية السلطة ، وقد إتخذت ثلاث صور رئيسية ، أولها مركزية السلطة في إطار النخبة العسكرية دون مشاركة واضحة للمدنيين ، وثانيها مركزية السلطة في العاصمة دون نقل حقيقي لها خارج القاهرة ، وثالثها مركزية السلطة في يد رئيس الجمهورية الذي أمتهلك سلطات واسعة بمقتضى الدستور .

٢- القيادة الكارزمية ، حيث أستمد النظام قدرا هاما من شرعيته من شخص عبد الناصر وعلاقته المباشرة مع الجماهير .

٣- غياب المنافسة السياسية ، فقد عرفت مصر خلال تلك الفترة تنظيما سياسيا واحدا تمثل في هيئة التحرير ، فالإتحاد القومى ، وأخيرا الأستراكي العربى ، والتي نظر لها المواطن على أنها جهاز من أجهزة السلطة ولم تتمكن من أن تصبح أدوات للمشاركة السياسية ، أو قنوات للتعبير عن المطالب ، أو لتمثيل الأتجاهات السياسية المختلفة .

٤- عدم التوازن بين الإدارة والسياسة ، بل وطغيان الأولى على الثانية نتيجة لغياب التنظيم السياسى الفعال وإستخدام الجهاز الحكومى في تطبيق السياسات الإجتماعية التي تبناها نظام الحكم .

ويتفق طارق البشرى مع هلال في أن المركزية الشديدة في بناء أجهزة الدولة كانت هى السمة المميزة للنظام السياسى في الحقبة الناصرية ، حيث جمع رئيس الدولة سلطات تقرير السياسات وتنفيذها بإعتباره مصدرا للشرعية ومنعيا للسلطة على نطاق المجتمع كله ، وقد إتخذ تركيز السلطة أساليب عديدة منها سلطة تعيين كبار الموظفين ومتوسطيهم في سائر القطاعات والأنشطة ، وسلطة الفصل بغير الطريق التأديبى بإعتبار ذلك من أعمال السيادة التي لاتخضع لرقابة القضاء حسبما نص القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، وسلطة إصدار اللوائح التنظيمية والتنفيذية للقوانين ، وسلطة إنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات العامة ، وسلطة إصدار القوانين في غيبة المجلس النيابى ، وسلطة إصدار القوانين أحيانا مع وجود المجلس عن طريق التفويض . ويخلص البشرى من ذلك إلى القول بأن :

" قيام السلطة الفردية في أعلى المستويات إتجه بالدولة إلى مركزية بالغة الشدة تفوق ما عرف عن الدولة المصرية من تمركز في الفترة السابقة منذ عهد محمد على " (٢) .

(١) د. على الدين هلال ، " المشكلة السياسية في مصر والتحول إلى تعدد الأحزاب " ، تجربة الديمقراطية في مصر ١٩٧٠ - ١٩٨١ (القاهرة : المركز العربى للبحث والنشر ، ١٩٨٢) ، ص ٢٩ - ٣١ .

(٢) طارق البشرى ، الديمقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ١٩٥٢ - ١٩٧٠ (القاهرة : كتاب الهلال ، العدد رقم ٤٩٢ ، ديسمبر ١٩٩١) ، ص ٢١١ - ٢١٨ .

ويلخص نزيه الأيوبي طبيعة النظام السياسي في تلك المرحلة حيث يرى أنه :

" لم يكن هناك مجال للصراع السياسي في عملية إتخاذ القرار سوى في أعلى قمة هرم السلطة . أما في غير هذا المستوى فقد سادت نظرة ترى أن السياسة ما هي في جوهرها إلا مجموعة من المشكلات الإدارية ، وأن الخلاف يمكن أن يدور حول هذه المشكلات وحول رفع مستوى الأداء ، ولكن دون أن يتطرق إلى الخيارات والأولويات نفسها . وهكذا تبنى النظام مفهوماً إنمادجياً وليس مفهوماً تنافسياً للمجتمع السياسي . وفي هذا الإطار كان الزعيم السياسي الكاريزمي ، هو الذي توافرت له معظم السلطة التنفيذية أيضاً هو قمة هرم السلطة في المجتمع ، وهو هرم تضخم وتشعب بصورة أبرزت بوضوح الطابع النهري البيروقراطي للنظام " (١) .

ورغم أن الرئيس السادات قد رفع شعار " دولة المؤسسات " وخاصة بعد أن انفرد بالسلطة - عقب أحداث ١٥ مايو ١٩٧١ - ، فقد ظلت السمة الغالبة هي سمو القيادة السياسية على المؤسسات بمعنى أن أغلب القرارات الهامة كانت تتخذ خارج المؤسسات السياسية ثم يأتي دور المؤسسات في مرحلة لاحقة لإضفاء الشكل القانوني وتقديم المبررات المختلفة لتلك القرارات (٢) . وبرغم التحول إلى التعددية الحزبية في عام ١٩٧٦ ، إلا أن تقييد هذه التعددية ومحاصرة العمل الحزبي والحياة السياسية بمجموعة من القوانين الخاصة (٣) ، كل ذلك ساهم في تثبيت الخصائص الأساسية للبنية السياسية المصرية من حيث مركزية السلطة وغلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بل والقضائية أيضاً ، وحافظ النظام السياسي المصري على نغمته الدالة وهي الأوتوقراطية على مر العصور .

ويتضح مما سبق أن جذور ظاهرة المركزية في مصر ترجع إلى البيئة النهرية الفيضية ، فحيث يكون ضبط النهر وتوصيل مياهه أو منعها أمر تتوقف عليه الحياة ذاتها ، فإنه من المحتم وجود سلطة قوية تفرض سيطرتها على الجميع ، وهو ما يعني خضوع الأطراف إلى المركز . وقد واكب ذلك الطبيعة الأوتوقراطية لنظام الحكم عبر العصور ، وهو ما أدى إلى إختلال في التوازن بين الإستقلال المحلي من ناحية ، وإحكام السيطرة المركزية من ناحية أخرى ، وفي هذا ما يثبت صحة الفرض الفرعي رقم (١) من الفرض الرئيسي الأول ، وما يؤكد أيضاً الصور المتعددة للرقابة المركزية على الهيئات المحلية ، وهو ما سنوضحه في المبحث التالي .

(١) د. نزيه نصيف الأيوبي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٠ .

(٢) د. إكرام بدر الدين ، " تطور المؤسسات السياسية : البرلمان والوزارة " ، تجربة الديموقراطية في مصر (القاهرة : المركز العربي للبحث والنشر ، ١٩٨٢) ، ص ٨٣ .

(٣) صدرت عدة قوانين بعد تولى الرئيس السادات السلطة أثارت جدلاً شديداً في أوساط المتقنين ، ولعل أهم تلك القوانين هو القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعي ، ويرى البعض أنه أسوأ قانون عرفته الحياة السياسية والدستورية في مصر حيث جعل من الإجراءات الإستثنائية ، التي تتخذ عادة في مراحل إستثنائية وتنتهي بانتهائها ، وضعاً طبيعياً دائماً وقانونياً وذلك بمنح المدعى الإشتراكي سلطات واسعة منها العزل السياسي والحرمان من الوظائف العامة وتجريم الرأي المخالف لرأي الحكومة . الخ .

- راجع في ذلك : خالد محي الدين ، مستقبل الديمقراطية في مصر (القاهرة : كتاب الأهالي ، العدد الأول ، مارس ١٩٨٤) ، ص ٤٦ - ٤٧ .

المبحث الثالث الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

يتسم النظام المحلى فى مصر بتسلط الحكومة المركزية وتدخلها فى كافة الشؤون المحلية وذلك بممارستها لكافة أنواع الرقابة المعروفة . فقد كانت التشريعات الصادرة بشأن مجالس المديرىات والمجالس البلدية والقروية - قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ - ممعنة فى مظاهر الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية على تلك المجالس . ورغم التغيرات السياسية والدستورية التى شهدتها البلاد بعد الثورة ، لم تخفف هذه الرقابة بل جاء القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ ليزيد من قبضة الحكومة المركزية على المجالس المحلية من خلال وزارة الشؤون البلدية والقروية التى أصبح لها الكلمة العليا فى أنشطة تلك المجالس . وجاء دستور ١٩٥٦ خلوا من ذكر المبادئ التى تنظم الرقابة المركزية على الهيئات المحلية ، وسار على نفس النهج دستور ١٩٦٤ ودستور ١٩٧١ (١) .

وعرف النظام المحلى فى مصر منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أشكالاً متعددة للرقابة المركزية ، فعرف رقابة التنظيم السياسى (الإتحاد الإشتراكى) متمثلة فى : رسم السياسة العامة وإقرار القوانين المحلية ، والربط بين تشكيلات المجالس المحلية وتشكيلات الإتحاد الإشتراكى بحيث أصبحت الأولى فى حالة تبعية للتانية ، والرقابة غير المباشرة على أعمال المجالس المحلية من خلال توجيه نظره أعضائه المنتخبين والمختارين بالمجالس المحلية وتحريكهم لإستصدار القرارات التى تتضمن سياساته وتوجيهاته .

وعرف النظام المحلى ، أيضا رقابة السلطة التشريعية ، وهى السلطة التى تملك الحق فى تغيير وتعديل وإلغاء التشريعات المنظمة للهيئات المحلية بمستوياتها المختلفة ، ورغم هذا الحق الأصيل للسلطة التشريعية فإنها لا تملك رقابة مباشرة على أعمال المجالس المحلية ، وكل ما حددته التشريعات المتعاقبة هو بعض الأحكام الخاصة بالعلاقة بين مجلس الشعب والمجالس المحلية نوجزها - كما حددها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته - فيما يلى :

١- يجوز لأعضاء مجلس الشعب فى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى كافة مستوياتها والمشاركة فى مناقشاتها ويكون لهم حق تقديم الإقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود فى إتخاذ القرارات (٢) .

٢- لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إيراد أى قرض أو الإرتباط بأى مشروع غير وارد فى

(١) حسن العلوانى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٣ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٠٢ .

الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب (١).

٣- يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس الشعب تقريرا سنويا عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبيانا بالأسئلة وطلبات الإحاطة والإقتراحات العامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها (٢).

٤- يخطر مجلس الشعب بقرار حل المجلس الشعبي المحلى الذى يصدره مجلس الوزراء ، بناء على ما عرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدوره (٣).

وهناك أيضا الرقابة الإدارية المفروضة من جانب السلطة التنفيذية فى الدولة على الهيئات المحلية والتي تتمثل فى العديد من الصور والأشكال أهمها :

١ - إنشاء الوحدات المحلية :

تتمتع الوحدات المحلية فى مصر - على إختلاف أنواعها - بالشخصية المعنوية طبقا لما نص عليه القانون ، ويعنى ذلك أنه يكفى إعتبار تقسيم جغرافى ما وحدة محلية حتى تضى عليها صفة الشخصية المعنوية دون ما حاجة إلى قرار بذلك من سلطة ما ، وتمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية تترتب عليه نتائج حتمية منها أن يكون لها كيان مستقل عن الأشخاص المكونين لها وحتى عن الجهة التى إعترفت بها ، وأن يكون لها ذمة مالية مستقلة بما يترتب عليها من إلتزامات ومالها من حقوق .

ورغم الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية ، إلا أن القوانين المتعاقبة قد جعلت أمر إنشاء الوحدات المحلية وإلغائها رهن بإرادة السلطة التنفيذية ، فقد نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن " يحدد نطاق المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ونطاق المدن بقرار من وزير الإدارة المحلية ونطاق القرى بقرار من المحافظ " (٤) . وقد أحرز القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ تقدما طفيفا بخصوص إنشاء وتحديد نطاق وإلغاء الوحدات المحلية - دون مستوى المحافظة - متمثلا فى ضرورة موافقة المجلس المحلى للمحافظة على القرار الذى يتخذه الوزير المختص بالحكم المحلى فى هذا

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديله ، م ١٢٩ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديله ، م ١٣٣ مكرر .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديله ، م ١٤٥ .

(٤) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م ١ .

الشأن (١) ، غير أن اللائحة التنفيذية للقانون جاءت فوضعت قيذا يزيد من رقابة السلطة التنفيذية في هذا الشأن حيث نصت على أنه يجب أخذ رأي اللجنة الوزارية للحكم المحلي وإنشاء وتحديد نطاق أو إلغاء أية وحدة من وحدات الحكم المحلي (٢) .

وقد حدد القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته إنشاء الوحدات المحلية وتغيير أسمائها وإلغاؤها على النحو التالي (٣):

- المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية .
- المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة .
- القرى : بقرار من المحافظ بناء على إقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة .

نخلص من ذلك إلى القول بأنه وإن كان الأساس القانوني للوحدات المحلية يستند إلى فكرة " الشخصية المعنوية " والمقررة بنص القانون ، إلا أن الكيان القانوني لهذه الوحدات رهن بإرادة السلطة التنفيذية التي تملك حق إنشاء هذه الوحدات وإلغائها كلية بعيدا عن السلطة التشريعية ودون الحاجة لإصدار قانون بذلك ، وهو حق مطلق لرئيس الجمهورية بالنسبة للمحافظات ، ومقيد بموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة لباقي الوحدات . ولكن إذا علمنا أن لمجلس الوزراء الحق في حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو تغييرها من وحدات الإدارة المحلية بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية وتشكيل مجلس مؤقت بناء على إقتراح المحافظ المختص (٤) ، وإذا علمنا أيضا أن سلطة الاعتراض والبت النهائي لقرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة قد كفلها القانون لمجلس الوزراء ، وللوزير المختص بالإدارة المحلية بالنسبة للمستويات الأخرى (٥) ، لا تضح أن القيد الخاص بموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة هو قيد شكلي وتتضاعل أهميته .

٢ - حل المجالس المحلية :

أخذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بحق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية ، فأجاز لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية بناء على عرض وزير الإدارة المحلية وبالإتفاق مع الإتحاد

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م١ .

(٢) تجدر الإشارة إلى أن " اللجنة الوزارية للحكم المحلي " كانت تشكل طبقا لأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (م) من وزراء ترتبط إختصاصاتهم بالحكم المحلي ، أي أنها لجنة مركزية من ناحية ، كما أنها تتشكل أساسا من ممثلين للسلطة التنفيذية من ناحية أخرى .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١ .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٤٥ ، م١٤٦ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٣٢ .

الإشترافي ، وأعتبر قرار الحل غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة كانت ، إلا أنه لم يجز حل المجالس المحلية بإجراء شامل ، كما إنه لم يجز أيضا حل المجلس مرتين لسبب واحد ، وأناط مهمة تشكيل مجلس محلي مؤقت إلى وزير الإدارة المحلية بالإتفاق مع الإتحاد الإشترافي (١) .

وقد أخذ القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - أيضا - بحق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية ، فأجاز لمجلس الوزراء حل المجالس المحلية بناء على عرض الوزير المختص بالحكم المحلي ، على أن يشكل مجلس مؤقت بناء على إقتراح الوزير المختص بالحكم المحلي يضم تشكيله عددا من قيادات التنظيمات المحلية (٢) . وأخذ القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بنفس الأحكام فيما يتعلق بحل المجالس المحلية فيما عدا أنه جعل تشكيل المجلس المؤقت بناء على إقتراح المحافظ المختص (٣) .

وعلى الرغم من الحق الذي منحه القانون للسلطة التنفيذية - ممثلة في مجلس الوزراء - في حل المجالس الشعبية المحلية ، إلا أنه وضع بعض الضوابط لممارسة هذا الحق أهمها :

١- عدم جواز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء عام شامل (٤) ، ذلك أن هذا الحل العام الشامل بقرار من السلطة التنفيذية - وإن صدر من أى مستوى فيها - يعد ، ولا شك ، إجراء غير دستوري ، إذ أن مقتضاه تعديل أحكام قانون نظام الإدارة المحلية ، ولايجوز للسلطة التنفيذية تعطيل قانون أساسى مكمل للدستور وتعطيل نصوص الدستور ذاتها بشأن الإدارة المحلية بإجراء إدارى عام يصدر عنها .

٢- عدم جواز حل المجلس المحلي مرتين لسبب واحد (٥) ، إذ بعد أن يستفتى سكان الوحدة المحلية عن طريق إنتخابات المجلس الجديد ، ويصر أعضاؤه الحائزون على ثقة الناخبين على القرار الذى كان سببا في حل المجلس السابق ، يتعين في هذه الحالة قبول إرادة الناخبين .

٣- حدد القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أسباب حل المجلس على سبيل الحصر فى حالة الضرورة أو الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون ، وقد قصد بالنص صراحة على ذلك - كما تؤكد المذكرة الإيضاحية - توفير الضمان لإستمرار هذه المجالس وبقائها في أداء وظيفتها الديمقراطية طوال مدتها القانونية (٦) ، وقد أخذ القانون

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م٩٥ ، م٩٦ .

(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م١٤٦ ، م١٤٧ ، م١٤٨ .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٤٥ ، م١٤٦ .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٤٤ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٤٤ .

(٦) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بذات المعنى ونفس الأسباب ، إلا أن التعديل الذى تم على المادة (١٤٤) بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ عمد إلى إلغاء الفقرة الخاصة بأسباب حل المجلس وهو ما يعنى إطلاق يد السلطة التنفيذية بدون الضوابط والقيود السابق الإشارة إليها (١) .

٤- حتمية إخطار مجلس الشعب بقرار الحل خلال أسبوعين من تاريخ صدوره (٢) . ومن البيهقى أن هذا الإخطار سوف يشمل الأسباب التى بنى عليها ، وهذه ضمانته أخرى لإستقرار المجالس المحلية حيث يكون تحت بصر السلطة التشريعية قرار الحل وأسبابه بما يسمح لها برقابة السلطة التنفيذية بهذا الخصوص .

٥- ضرورة نشر قرار حل المجلس فى الجريدة الرسمية (٣) ، وهو ما يكفل ضمانته بتحقيق معها إمكان تحريك الرقابة القضائية بدعوة الإلغاء فى مواجهة قرار الحل .

٣ - تشكيل المجالس المحلية :

تمتد رقابة الحكومة المركزية فى مصر إلى تشكيل المجالس المحلية ، ويتمثل ذلك فى إختيار بعض العناصر عن غير طريق الإنتخاب . فعندما صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، أخذ بمبدأ تعيين رئاسة المجالس المحلية بواسطة السلطة التنفيذية ، كما أشرك ممثلى بعض الوزارات فى عضوية هذه المجالس ، بالإضافة إلى السلطات التى منحها القانون لوزير الإدارة المحلية والخاصة بإسقاط العضوية فى بعض الحالات (٤) .

وإذا كان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ قد أخذ بأسلوب الإنتخاب المباشر فى تشكيل المجالس المحلية ، وجعل أمر إسقاط العضوية من إختصاص المجالس المحلية وليس من إختصاص السلطة التنفيذية ، إلا أنه من ناحية أخرى نص على تشكيل لجان تنفيذية على مستوى الوحدات المحلية المختلفة برئاسة رئيس الوحدة المحلية الذى يتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية ، وعضوية عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم (٥) ، فإنه يكون بذلك قد سلب المجالس المحلية المنتخبة حقا أصيلا من حقوقها المتمثل فى إختيار أعضاء ورئيس الجهاز الذى يتولى تنفيذ قراراتها وأن يخضع لها خضوعا كاملا . وقد سار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتشريعات اللاحقة عليه على نفس النهج وتعميق فكرة الثنائية بالنص على وجود نوعين من المجالس المحلية، إحداهما منتخب وهو المجلس الشعبى المحلى، والأخر يتم تعيينه

(١) جاءت الفقرة الثانية من المادة (١٤٤) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على النحو التالى :
" . . . ولا يجوز حل المجلس إلا بسبب الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون " .
ورغم أن النص على ذلك كان من شأنه تحديد أسباب حل المجلس على سبيل الحصر ، إلا أنه تم إلغاؤها بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٤٥ .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٤٥ .

(٤) حسن العلوانى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٨ .

(٥) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م ٣٣ ، م ٤٥ ، م ٥٦ ، م ٦٤ ، م ٧٣ .

وهو المجلس التنفيذي وهو الذي يتولى عملية التنفيذ ويتوفر له الإمكانيات الأكبر والفاعلية الأكثر (١).

يضاف إلى ذلك أن عملية إنتخاب المجالس الشعبية المحلية تتم كلها فى نطاق وتحت الإشراف الكامل للسلطة التنفيذية - متمثلة فى المحافظ ومدير الأمن - بدءا بتقديم طلبات الترشيح وقيدها وفحصها والبت فيها وعرض أسماء المقبولين ورقابة السلوك الإنتخابى ووضع كفالة تحقيق نسبة الفلاحين والعمال وإجراء العملية الإنتخابية حتى إعلان نتائج الإنتخاب ودعوة المجالس الشعبية المحلية إلى الإنعقاد . وإذا كان كل ذلك يسير وفق قواعد إجرائية ، إلا أن التطبيق الفعلى يؤكد ممارسات التأثير فى صور متعددة ، خاصة فى ظل الأخذ بنظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ، والدليل على ذلك هو فوز قوائم الحزب الحاكم بكافة المقاعد فى إنتخابات عام ١٩٨٨ ، والتي قاطعتها معظم أحزاب المعارضة والتي كان من أسبابها التشكيك فى حيدة السلطة التنفيذية تجاه العملية الإنتخابية .

٤ - أعمال المجالس المحلية :

تتمثل رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجالس المحلية فى العديد من الصور منها :

١- رسم السياسة العامة للمجالس المحلية وتوجيه نشاطها ، حيث تضمن قانون نظام الإدارة المحلية أحكاما تقضى بأن يتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية النظر فى كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره وإقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى (٢) ، كما تتولى الأمانة العامة للإدارة المحلية الشئون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات والعمل على توحيد الرأى القانونى الصادر فى المسائل المتعلقة بشأن الإدارة المحلية ، وإيلاغ قرارات المجلس الأعلى للإدارة المحلية إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها (٣). كما نص القانون أيضا على أن يتولى الوزراء ، كل فى إختصاص وزارته ، إيلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة وبما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة (٤) . إلى جانب النص على إنشاء إدارة للتخطيط بكل محافظة يكون من بين مهامها إيلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة لها إلى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة (٥) .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٣٢ ، ٤٥م ، ٥٦م ، ٦٤م ، ٧٣ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٥ .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٦ .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٣٤ .

(٥) اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٦٤ .

٢ - التصديق على قرارات المجالس المحلية ، فعلى الرغم من النص فى القانون على أن تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة فى حدود الإختصاصات المقررة لها وفى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح (١) ، إلا أنه من جانب آخر تضمن بعض الأحكام الخاصة بالتصديق على قرارات المجالس المحلية من قبل الحكومة المركزية يتعلق الجانب الأكبر منها بالنواحى المالية والإقتصادية كالقرارات الخاصة بإعتماد الموازنات ، وعقد القروض ، وفرض الضرائب والرسوم المحلية ٠٠٠ الخ . ولاشك أن هذا النوع من الرقابة يمثل خطرا حقيقيا بالنسبة لإستقلال المجالس المحلية وذلك لأسباب عديدة من بينها :

- إن إحتلال المسائل المالية الغالبية من هذا النوع من القرارات يمكن السلطة التنفيذية من السيطرة على كافة الأنشطة المحلية ، فإخضاع الموازنات - مثلا - للتصديق معناه ممارسة رقابة سابقة على جميع أنشطة المجلس المحلى .
- إن تنوع القرارات الخاضعة للتصديق وتعددتها يعكس مدى تقييد حرية المجالس المحلية فى العمل والمبادرة بإتخاذ القرارات .
- إن تأخير التصديق على قرارات المجالس المحلية كثيرا ما يؤدي إلى تعطيل أعمال هذه المجالس .

وإلى جانب كل ذلك تأتى الرقابة المالية للحكومة المركزية على السلطات المحلية فى مصر والتي تتخذ صورا متعددة يمكن إجمالها تحت نوعين أساسيين هما : الرقابة على الإيرادات المحلية ، الرقابة على الموازنات المحلية .

١ - الرقابة على الإيرادات المحلية :

يتمثل هذا النوع من الرقابة فى عدة صور هى :

- ١- الرقابة على فرض الضرائب والرسوم المحلية ، حيث يمكن القول - بصفة عامة - أن القوانين السابقة على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد سمحت لمجالس المديرىات أن تفرض رسوما إضافية بقرار منها فى حدود ونسبة معينة ، وما زاد عن هذه النسبة إشتراط تصديق الحكومة المركزية ، أما المجالس المحلية الأخرى فلم يكن لها سوى إقتراح فرض رسم معين على أن يكون القرار النهائى فى يد الهيئات المركزية (٢) .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٣٢ .

(٢) د. محمد رمضان ، الرقابة على الهيئات المحلية - دراسة مقارنة (القاهرة : دار الشعب ، ١٩٧٥) ، ص ص ١٩١ - ١٩٢ .

ولم يأت القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بجديد يذكر في هذا الشأن ، فقد أجاز لمجلس المحافظات فرض ضريبة إضافية من الضريبة الأصلية على الأطيان والثروة المنقولة في المحافظة ، على أن يتم تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار من مجلس المحافظة إذا لم يتجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية ، وبقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إنازادت على ٥ ٪ بشرط ألا يتجاوز ١٠ ٪ ، وما زاد على ذلك في حدود ١٥ ٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية (١) . أما بالنسبة لمجلس المدن والمجالس القروية فإن قراراتها الخاصة بفرض الرسوم البلدية تحتاج إلى تصديق وزير الإدارة المحلية واللجنة الوزارية للإدارة المحلية (٢) .

وجاءت نصوص القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الضرائب والرسوم المحلية بأحكام تعطي للوزير المختص بالحكم المحلي أو اللجنة الوزارية للحكم المحلي أو رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القرارات الخاصة بفرض الضريبة الإضافية على الأطيان والثروة المنقولة ، وإن كانت قد إشتطت موافقة المجلس المحلي للمحافظة في بعض الحالات ، إلا أنها سلبت السلطات التي كان يتمتع بها في ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والتي تقضى بأن يكون قراره نافذا في حدود معينة بدون الحاجة إلى تصديق الحكومة المركزية (٣) .

أما القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته فقد ألغى الدور الإستشاري الذي كان مقررا للمجلس المحلي على مستوى المحافظة بالنسبة لفرض الضريبة الإضافية على الأطيان والثروة المنقولة (٤) وهو ما يعنى قيام السلطة التنفيذية بتحديد سعر هذه الضريبة منفردة بدون حتى التشاور مع المجالس المحلية صاحبة الحق الأصل بالنسبة لها .

٢- الرقابة على القروض المحلية ، فقد إشتط القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ضرورة موافقة وزير الإدارة المحلية على القروض التي تعقدها المجالس المحلية في حدود ١٠ ٪ من ميزانية المجلس ، وموافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إذا زاد على ١٠ ٪ لغاية ٢٠ ٪ ، وموافقة رئيس الجمهورية فيما زاد على ذلك (٥) .

وتضمنت نصوص القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أحكاما تجيز للمجلس المحلي للمحافظة - في حدود الخطة والموازنة المعتمدة و بعد موافقة الوزير المختص بالحكم المحلي - أن يقتصر بما لا يتجاوز ١٠ ٪ من المجموع السنوي لإيراداتها الذاتية أو

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م٢٩ .

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م٤٢ ، م٤٣ .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م٣٦ ، م٥٣ ، م٦٩ .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٣٥ .

(٥) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م٢٦ ، م٣٩ ، م٤٨ .

الإيرادات الخاصة بالوحدة المحلية التي يتم الإقتراض بشأنها بشرط ألا يجاوز حد المديونية في أى وقت ٢٠٪ من مجموع تلك الموارد ، وإذا زادت المديونية عن ذلك أو زادت قيمة القرض عن ١٠٪ وجب الحصول على موافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلى (١) . ولا يجوز للوحدات المحلية إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة أو إذا كان سيترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب (٢) .

وأخذ القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بأحكام تجيز للمجلس الشعبى المحلى أن يقترض فى حدود الخطة والموازنة المعتمدة للقيام بمشروعات إنتاجية أو إستثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية فى نطاقها بشرط ألا يجاوز حد المديونية ٤٠٪ من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات ، مع مراعاة عدم زيادة النسبة المشار إليها أو الإقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء (٣) . كما نص القانون أيضا على أنه لايجوز للوحدات المحلية إبرام أى قرض أو الإرتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة أو إذا كان سيترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى لكل من الوحدة المحلية المختصة والمحافظة عن قيمة القرض ومبررات عقده وإستعماله وبعد أخذ رأى المحافظ وموافقة رئيس مجلس الوزراء (٤) . ونلاحظ هنا أنه وإن كان القانون قد إشتراط موافقة السلطة التشريعية فقط ، إلا أن اللائحة التنفيذية قد إشتطرت موافقة رئيس مجلس الوزراء قبل موافقة مجلس الشعب وهو ما يعنى وضع الرقابة الفعلية فى يد السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء .

٣- الرقابة على التبرعات والمساعدات ، حيث أجاز القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ للمجالس المحلية قبول التبرعات غير المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس من هيئة وطنية، فإذا كان التبرع مشروطا بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو مغايرة لتخصيصه فلا بد من موافقة وزير الإدارة المحلية، فإذا كانت التبرعات والمساعدات مقدمه من هيئات أو أشخاص أجنبية فإن الأمر يقتضى موافقة رئيس الجمهورية (٥) . وجاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنفس الأحكام السابقة فيما عدا أنه جعل قبول التبرعات

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م١٦ .

(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م١٢٩ .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٥ .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م١٢٩ . والمادة (٧٢) من اللائحة التنفيذية .

(٥) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م٢٨ .

والمساعدات الأجنبية مرهونا بموافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلى بدلا من رئيس الجمهورية (١) . أما القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، فقد جعل سلطة الموافقة على التبرعات والمساعدات الوطنية للمحافظ المختص بدلا من وزير الإدارة المحلية، وسلطة الموافقة على التبرعات والمساعدات الأجنبية لرئيس مجلس الوزراء (٢) .

٤- الرقابة عن طريق منح الإعانات ، حيث تعتبر الإعانة المركزية أهم مصادر التمويل المحلى فى مصر ، ذلك أنها تمثل أعلى نسبة بين المصادر الأخرى فقد تراوحت بين ٧٥,٥ ٪ ، ٨١,٥ ٪ خلال الفترة من ١٩٧٢/١٩٧٣ إلى ١٩٨٢/١٩٨٣ ورغم إنخفاضها فى الفترة الأخيرة إلا أنها بلغت أكثر من ٦٥ ٪ فى السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠ (٣) . ولسنا فى حاجة إلى القول بأنه عن طريق منح الإعانة تستطيع الحكومة المركزية أن تراقب ابتداء مدى الحاجة إليها وقدرة المجالس المحلية فى إدارة مراقبها ، ثم تراقب بعد ذلك صرف الإعانة فى الأغراض المخصصة لها .

٢ - الرقابة على الموازنات المحلية :

يمكن تعريف الموازنات المحلية بأنها بيان تقديرى معتمد من السلطة التشريعية بإستخدامات الوحدات المحلية ومواردها لفترة سنة مالية (٤) ، وتمر الموازنات المحلية بنفس المراحل التى تمر بها الموازنة العامة للدولة والتى يمكن تحديدها فى ثلاث مراحل رئيسية هى : مرحلة الإعداد ، مرحلة الإعتاد ، مرحلة التنفيذ وما يصاحبها من متابعة ورقابة وما يعقبها من إعداد الحسابات الختامية .

ويجرى العمل فى ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بأن تحدد الأجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملا لإيراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها فى وضع موازنة الدولة وترفعه إلى المحافظة وذلك قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل ، على أن يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التى بنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات (٥) ، ويتولى الجهاز المالى بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملا مشروعات موازنات الوحدات المحلية فى نطاقها، ويعرض المحافظ المشروع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . وترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبى المحلى لها إلى وزير الإدارة المحلية لبحثه مع المحافظ المختص ، ثم إرساله مشفوعاً

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م ١٢٨ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٢٨ .

(٣) أنظر الفصل الثالث من هذا الباب .

(٤) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، الموازنة المحلية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٩) ، ص ٧ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١١٩ .

بملاحظاته إلى وزيرى المالية والتخطيط (١) . ويتم إعتداد الموازنات المحلية ضمن موازنة الدولة بعد عرضها على مجلس الشعب بمعرفة وزارة المالية ، وذلك قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية (٢) . وتبلغ المحافظات الوحدات المحلية الواقعة فى دائرتها بموازنة كل منها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعمل على تنفيذها (٣) .

وكما هو واضح فإن المراحل التى تمر بها عملية إعداد الموازنات المحلية تجعل للسلطة التنفيذية دورا فاعلا يبدأ بوزير الإدارة المحلية الذى يتولى بحث مشروع تلك الموازنات وإيداء الملاحظات بشأنها ، ثم وزيرى التخطيط والمالية قبل عرضها على مجلس الشعب فى إطار الموازنة العامة للدولة . فضلا عن الدور الذى تلعبه الأجهزة المركزية فى مراحل إعداد الموازنات المحلية ، فإنها تمارس قدرا كبيرا من الرقابة عند تنفيذها ، ويتمثل ذلك فى تعيين عمال التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية والذين يتمتعون بإختصاصات مالية كبيرة ، هذا بالإضافة إلى تعيين وزارة المالية مراقبا ماليا يكون تابعا لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيرادا ومصروفا ويكون مسئوليا عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية (٤) . هذا إلى جانب رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ، وأيضا رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على ميزانيات الوظائف .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٢٠ .

(٢) جمهورية مصر العربية ، دستور ١٩٧١ ، م ١١٥ .

(٣) اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، م ٦٩ .

(٤) اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ٧٧ .

الباب الثانى

اللامركزية والمشاركة فى صنع القرار المحلى

(دراسة تطبيقية لبرنامج التنمية المحلية الثانى فى الريف المصرى)

تشير التقارير الصادرة عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى أن حجم المعونة الإقتصادية الموجهة لمصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٠ قد بلغ أكثر من ١٦ بليون دولار موزعة على ثلاثة برامج أساسية هي :

- برنامج الإستيراد السلى الذى بلغ نصيبه ٤٥٧٧ مليون دولار بنسبة ٢٨ ٪ .
- برنامج المشروعات وبلغ ٦٦٩٦ مليون دولار بنسبة ٤٢ ٪ .
- برنامج القانون العام ٤٨٠ لفائض الحاصلات الزراعية وبلغ مجموع ما أنفق فى إطاره ٣٤٨٤ مليون دولار بنسبة ٢٢ ٪ . بالإضافة إلى تحويلات نقدية مقدارها ١٣٢٠ مليون دولار بنسبة ٨ ٪ .

ويضم برنامج المشروعات ثمانية قطاعات هي (١) :

- المياه والصرف الصحى ٢٥ ٪ .
- البنية الأساسية ٩ ٪ .
- الطاقة ٩ ٪ .
- الصناعة ٨ ٪ .
- العلم والتكنولوجيا ٤ ٪ .
- الموارد البشرية ١٠ ٪ .
- الزراعة ١٢ ٪ .
- الحكم المحلى ١٣ ٪ .

وقد بدأ العمل فى قطاع الحكم المحلى عام ١٩٧٨ فى صورة سلسلة من المشروعات المنفصلة التى إندمجت فيما بعد فى عام ١٩٨٢ فى برنامج واحد عرف بإسم " دعم قطاع اللامركزية الأول " (DSSI) وضم خمسة مشروعات من بينها " مشروع الخدمات الأساسية للقرية " (BVS) الذى خصص له ٣٠٠ مليون دولار بنسبة ٥٧,٢ ٪ من إجمالى ماخصص لبرنامج دعم قطاع اللامركزية الأول (٢) .

وفى عام ١٩٨٥ وقعت الحكومة المصرية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية إتفاقية المرحلة الثانية من برنامج دعم قطاع اللامركزية التى عرفت بإسم " برنامج التنمية المحلية الثانى " (LDII) وخصصت له الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مبلغ ٤٨١ مليون دولار وانتهى العمل به فى عام ١٩٩٢ . ويعتبر العمل فى القطاع الريفى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى إمتدادا للعمل فى إطار

(١) USAID, Status Report, United States Economic Assistance to Egypt (USAID, Cairo, 1991), p. 2.

Ibid, p. 34

(٢)

مشروع الخدمات الأساسية للقرية الذي بدأ تنفيذه عام ١٩٧٩ فى ثلاث محافظات ريفية هى : الشرقية والفيوم وسوهاج ، ثم إمتد ليشمل باقى المحافظات الريفية بتوقيع إتفاقية الخدمات الأساسية للقرية فى أغسطس ١٩٨٠ (١) .

وقد تحدد هدف برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى فى تحسين مستوى المعيشة لذوى الدخل المنخفضة فى المناطق الريفية وذلك بتوصيل الخدمات الأساسية إلى تلك المناطق وتزويد المحليات بالخبرات فى إتخاذ القرار فى تخطيط وإدارة المشروعات التى يتم إختيارها محليا ، وأيضا تحسين قدرة المؤسسات المحلية على تعبئة الموارد المالية لضمان إستمرارية تقديم الخدمات ورفع مستوى المعيشة . ولتحقيق هذا الهدف وضع البرنامج إستراتيجية تقوم على اللامركزية وديموقراطية إتخاذ القرار حتى أثنى مستوى فى النظام المحلى (٢) .

ونعقد هذا الباب لدراسة صنع القرار المحلى فى الريف المصرى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى كنموذج لصنع القرار فى إطار نظام لامركزى يدعو إلى زيادة درجة الإستقلال المحلى والمشاركة فى صنع القرار ، وسنبداً أولاً بدراسة سياسات اللامركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى ، ثم نتناول عملية صنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات الخدمات الأساسية ، ونتعرض بعد ذلك للمشاركة فى صنع القرار المحلى ، ومن ثم سينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول :

سياسات اللامركزية .

الفصل الثانى :

عملية صنع القرار المحلى .

الفصل الثالث :

المشاركة فى صنع القرار المحلى .

USAID, Status Report.... op, cit., p. 35.

(١)

(٢) إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، ملحق رقم (١) .

الفصل الأول

سياسات اللامركزية

تتعدد تعريفات مصطلح السياسة العامة (Public Policy) شأنه شأن غيره من المصطلحات المستخدمة في نطاق العلوم الإجتماعية ، فعالم السياسة الأمريكى " دافيد ايستون " يستخدم الكلمة بمعنى التخصيص السلطوى للقيم على مستوى المجتمع ككل . ويرى " توماس داى " أن السياسة هى " ما تفعله وما لا تفعله الحكومة " . وينظر " جيمس أندرسون " إلى السياسة باعتبارها " منهج عملى قصدى أو هادف يتبعه فاعل أو أكثر فى التعامل مع مشكلة ما " ، ويعتبر " ريتشارد هوفير برت " أن السياسة مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام . أى أن السياسة بهذا المعنى هى مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو الدفاع أو الأمن أو الشؤون الخارجية ٠٠٠ الخ " (١) . ويرى أحمد رشيد أن السياسة العامة " مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجهات سياسية " ، فالسياسة العامة تحدد استخدام الموارد والطاقت المتاحة فى الدولة ومن ثم توزيع عوائدها بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وتتوجهات وقيم تختلف من مجتمع لآخر (٢) . ويعبر على الدين هلال عن نفس المعنى تقريبا إذ يعرف السياسة العامة بأنها " سلوك هادف تقوم به الحكومة أو إحدى الهيئات فى مجال عام ما . ويختلف مفهوم " العام " فى هذا المقام من مجتمع لآخر وفقا لطبيعة الثقافة أو الأيديولوجية السائدة ، وكذا وفقا لتوجهات النظام السياسى وعلاقة الدولة بالمجتمع " (٣).

ولسنا بحاجة لمناقشة التعريفات السابقة إذ أنها وإن كانت تسهم بصورة أو بأخرى فى تحديد المفهوم ، إلا أن معظمها يشوبه الغموض أو يتسم بالعمومية الشديدة وكفى أن نشير إلى التعريفات الثلاثة الأولى لنؤكد ذلك ، أما التعريف الذى قدمه أحمد رشيد فيعتبر من وجهة نظرنا أقرب هذه التعريفات إلى طبيعة المفهوم الذى نعبر عنه ببساطة بأنه الإطار العام الذى يحدد القرارات الخاصة بمجال معين أو بمشكلة ما . فالسياسة العامة لاتخبر صانع القرار بما يجب أن يفعله على وجه محدد ، لكنها توضح الإتجاه الذى يجب أن يسير فيه .

(١) د. كمال المنوفى ، " السياسة العامة وأداء النظام السياسى " تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية (القاهرة : مركز الدراسات والبحوث السياسية ، ١٩٨٨) ، ص ١٣ .

(٢) د. أحمد رشيد ، " شكل التنظيم الحكومى فى إطار السياسة العامة " ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية (القاهرة : مركز الدراسات والبحوث السياسية ، ١٩٨٨) ، ص ١١٣ .

(٣) د. على الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسة العامة فى مصر (مركز الدراسات والبحوث السياسية ، ١٩٨٨) ، ص ٥ .

وقد قام برنامج التنمية المحلية الثانى بوضع مجموعة من السياسات التى تهدف إلى دعم النظام اللامركزى ، وذلك بتقليص حجم الرقابة المركزية على المؤسسات المحلية إلى أقل قدر ممكن . وجاءت هذه السياسات فى الأحكام العامة لإتفاقية البرنامج ، والإرشادات السنوية التى ترتبط بالجوانب التفصيلية لتخطيط المشروعات . وقد تمثلت هذه السياسات فى دعم الإستقلال المالى المحلى ، واللامركزية فى التخطيط ، والمشاركة فى صنع القرار المحلى . ونتناول فى هذا الفصل السياسات المركزية التى قام عليها البرنامج فى مجال التخطيط ، وذلك على النحو التالى :

المبحث الأول :

وضع السياسات .

المبحث الثانى :

الإستقلال المالى المحلى .

المبحث الثالث :

اللامركزية فى التخطيط .

المبحث الأول وضع السياسات

تحددت المؤسسات المركزية لإدارة البرنامج في المحافظات الريفية بثلاثة تنظيمات أساسية هي :
اللجنة العليا لإدارة وتوجيه البرنامج ، الأمانة الفنية ، لجنة التنمية المحلية الريفية ، بالإضافة إلى المكتب
الإستشارى المنوط به تقديم المساعدة الفنية (١) .

أ - اللجنة العليا لإدارة وتوجيه البرنامج :

تمثلت الحاجة إلى اللجنة العليا لإدارة وتوجيه برنامج التنمية المحلية الثانى إستنادا إلى الخبرة
التي تم إكتسابها فى ظل المرحلة الأولى من برنامج دعم قطاع اللامركزية ومشروع الخدمات الأساسية
للقرية ، والتي أكدت على ضرورة وجود جهاز على مستوى عال يتولى مسئولية رسم السياسات
والتنسيق بين الوزارات والأجهزة الأخرى ذات العلاقة بقضية التنمية المحلية ، والعمل على إجراء
التعديلات اللازمة فى النظم والقوانين التي تعوق فعالية صنع القرار على المستوى المحلى .

وقد تشكلت اللجنة العليا لإدارة وتوجيه برنامج التنمية المحلية الثانى بقرار وزير الحكم المحلى
رقم ٦ لسنة ١٩٨٦ برئاسة وعضوية وزراء التخطيط والتعاون الدولى ، والمالية ، والصحة ،
والإسكان ، والشئون الاجتماعية ، والتنمية الإدارية ، والزراعة ، ورئيس لجنة التنمية المحلية الريفية ،
ورئيس لجنة التنمية المحلية الحضرية ، ورئيس جهاز بناء وتنمية القرية ، ورئيس الأمانة الفنية ويكون
مقررا للجنة .

وقد تحددت اختصاصات هذه اللجنة على النحو التالى :

- ١- إدارة وتوجيه البرنامج ورسم السياسات العامة الخاصة به .
- ٢- الإشراف على جميع اللجان المنفذة للبرنامج والتنسيق بينها .
- ٣- تقييم مدى التقدم نحو تحقيق أهداف البرنامج والعمل على حل المشاكل وإزالة المعوقات
فى سبيل تحقيق تلك الأهداف .

ب - الأمانة الفنية للجنة العليا :

عند بداية مرحلة تصميم برنامج التنمية المحلية الثانى قامت الحكومة المصرية بتشكيل أمانة فنية

(١) نص الملحق رقم (١) لإتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى على أن يتم تمويل خمسة عقود مساعدة فنية من الإئتمانية ،
وكان من بينها عقد خاص بنظام توفير الخدمات الأساسية للمحافظات الريفية ، وكان يتم إختيار المكاتب الإستشارية
من بين الشركات الأمريكية وطبقا للإجراءات التي ينظمها القانون الأمريكى .

بموجب قرار وزير الحكم المحلى رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٥ برئاسة رئيس جهاز بناء وتنمية القرية وعضوية ممثلين عن بعض الوزارات والهيئات والمحافظات لتكون ممثل الحكومة المصرية فى تصميم البرنامج ، وقد تم الإبقاء على هذه الأمانة وأعيد تشكيلها بقرار وزير الحكم المحلى رقم ٩ لسنة ١٩٨٦ لتصبح بمثابة الأمانة الفنية للجنة العليا وتوجيه البرنامج ، وتحدد إختصاصاتها على النحو التالى (١):

- ١- تنفيذ قرارات اللجنة العليا لإدارة وتوجيه البرنامج .
- ٢- القيام بعمل الدراسات والبحوث الخاصة بالبرنامج .
- ٣- متابعة تنفيذ البرنامج وتقديم تقارير دورية بذلك إلى اللجنة العليا .
- ٤- معاونة لجنى التنمية المحلية للمحافظات الريفية والمحافظات الحضرية .

ج - لجنة التنمية المحلية الريفية :

تشكلت لجنة التنمية المحلية الريفية بقرار وزير الحكم المحلى رقم ٨ لسنة ١٩٨٦ ، وأعيد تشكيلها بالقرار رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٦ برئاسة محافظ إحدى المحافظات الريفية ، وعضوية سكرتيرى عموم جميع المحافظات الريفية والأمين العام لأمانة الحكم المحلى ، وممثلين عن جهاز بناء وتنمية القرية ، والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى ، ووزارات المالية ، والتخطيط والتعاون الدولى . وقد تحدد دور هذه اللجنة على النحو التالى (٢):

- ١- وضع السياسات التفصيلية للبرنامج فى ضوء الأحكام التى تقضى بها الاتفاقية والاتفاق مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، وإعتماد الإرشادات السنوية الخاصة بالبرنامج .
 - ٢- وضع المعايير الخاصة بتوزيع إعتمادات البرنامج بين المحافظات الريفية بالاتفاق مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية .
 - ٣- مراجعة وإعتماد أو رفض خطط المحافظات الريفية ، وكذلك إعتماد التعديلات فى تلك الخطط فى ضوء الضوابط التى تقرها الإرشادات الخاصة بالبرنامج .
- وتبدأ المرحلة الأولى لعلمية التخطيط بقيام المكتب الإستشارى المنوط به تقديم المساعدة الفنية للأجهزة المشاركة فى البرنامج فى إعداد المقترحات الأولية للسياسات التفصيلية والإرشادات السنوية للبرنامج فى ضوء أحكام الاتفاقية ومتطلبات الجهة المانحة ومناقشتها مع مسئولى الوكالة الأمريكية

(١) ، (٢) برنامج التنمية المحلية الثانى ، الإرشادات العامة ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٣ - ١٤ .

للتنمية الدولية ورئيس لجنة التنمية المحلية الريفية وممثل جهاز بناء وتنمية القرية ، ثم إجراء التعديلات اللازمة عليها ووضعها في شكلها النهائي لتصبح توجيهات ملزمة للمحافظات والوحدات المحلية الأخرى .

وتتناول الإرشادات السنوية للبرنامج بصفة عامة ، معايير توزيع الإعتمادات بين المحافظات ووضع الضوابط الخاصة لتوزيعها بين الوحدات المحلية داخل كل محافظة ، والشروط المسبقة لإتاحة التمويل للمحافظات المشاركة ، والمتطلبات الخاصة بعملية التخطيط كإستخدام نماذج لتخطيط المشروعات السنوية ومتعددة السنوات ، والخطوط العامة لإعداد الإستراتيجيات القطاعية ، وأيضاً الإرشادات الفنية الخاصة بكل قطاع من القطاعات الرئيسية مثل مياه الشرب ، والصرف الصحي ، والطرق ، والمباني ، والمعدات .

ويتولى المكتب الإستشاري بعد ذلك تنظيم ندوات سنوية لسكرتيري عموم المحافظات ، ثم لممثلي الوحدات المحلية الأخرى على مستوى كل محافظة ريفية لشرح وتوضيح الإرشادات العامة للبرنامج والتي يجب على الوحدات المحلية الإلتزام بها للحصول على التمويل اللازم . وبالإضافة إلى ندوات التوعية السنوية ، كان هناك العديد من البرامج التدريبية الأخرى التي تتناول الجوانب المختلفة لعملية التخطيط ، وأيضاً البرامج التدريبية المتخصصة التي تتصل بالجوانب الفنية في القطاعات الرئيسية لمشروعات الخدمات الأساسية بصفة عامة والبنية الأساسية بصفة خاصة ، فقد إقسم التدريب الذي قام به المكتب الإستشاري إلى ثلاث نوعيات ، تمثلت الأولى فيما عرف ببرامج التوعية (Orientations) ، والثانية في التدريب الفني (Technical Training) ، أما النوعية الثالثة فهي الندوات المتقدمة (Advanced Seminars) . وقد بلغ عدد الأيام التدريبية أكثر من ١٧٤ ألف متدرب / يوم ، كان نصيب ندوات وبرامج التوعية منها ٥٠,٤ ٪ ، وتم تنظيمها على مستوى جميع المحافظات الريفية على مدار دورات التخطيط الأربع لتقديم السياسات التفصيلية والإرشادات السنوية وشرحها لممثلي الوحدات المحلية بكل محافظة مع شرح النماذج الخاصة بعملية التخطيط والتعريف بالشروط المسبقة للتمويل وحجم الإعتمادات المتاحة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لكل محافظة مشاركة ومعايير توزيع الإعتمادات (١) .

وبلغت عدد الأيام التدريبية في التدريب الفني حوالي ٥٠٥٠٠ متدرب / يوم بنسبة ٢٨,٧ ٪ من الإجمالي ، وقد شمل التدريب الفني مجموعة من البرامج في مجالات الإدارة والنواحي المالية ، ونظم المعلومات ، والمباني ، والطرق ، ومياه الشرب ، والصرف الصحي ، والمعدات ، وقد جاءت المعدات في المرتبة الأولى حيث بلغت نسبتها إلى إجمالي التدريب الفني ٢٨,٣ ٪ ، يليها نظم المعلومات والمتابعة بنسبة ٢٤ ٪ ، والصرف الصحي بنسبة ١٩,١ ٪ ، أما أقل نسبة كانت لبرامج قطاع الطرق حيث بلغت ٤,٧ ٪ فقط ، ثم قطاع مياه الشرب والتي بلغت نسبتها ٥,٦ ٪ من إجمالي عدد الأيام التدريبية في مجموعة التدريب الفني (٢) .

(١) Local Development II-Provincial, End OF Contract Final Report, Vol.II., Contract out puts (Cairo: Chemonics, 1992), P.II. 2.

(٢) Ibid , P . II . 3.

أما الندوات المتقدمة فقد كانت موجهة أساساً للقيادات التنفيذية على مستوى المحافظة والمركز بالأساس وضمت بعض رؤساء القرى ، وتم تنفيذها في أربع دورات بكل محافظة ريفية باستثناء بعض المحافظات التي لم يشملها هذا النوع من التدريب (٣) ، كما تم تنفيذ ثلاث دورات فقط في محافظتين هما : البحر الأحمر ، جنوب سيناء لأسباب إدارية . وقد اهتمت تلك الندوات بصنع القرار في تخطيط المشروعات وتناولت ذلك من منظور دورة المشروع حيث اهتمت الدورة الأولى بالإطار العام لعملية التخطيط ووضع السياسات ، وركزت الدورة الثانية على تخطيط المشروع ، وتناولت الدورة الثالثة دراسات الجدوى ، أما الدورة الرابعة فقد شملت التعاقد وتنفيذ المشروعات . وقد بلغ عدد الأيام التدريبية في الندوات المتقدمة حوالي ٣٧ ألف متدرب / يوم بنسبة ٢٠,٩ ٪ من الإجمالي العام للأيام التدريبية . ويوضح الجدول رقم (٢-٣-١) توزيع النشاط التدريبي على المحافظات المختلفة .

(١) هذه المحافظات هي : أسوان - الجيزة - المنوفية - القليوبية - كفر الشيخ .

جدول رقم (١-١-٢) إجمالي عدد البرامج التدريبية التي تم تنفيذها في المحافظات الريفية في إطار برنامج التنمية المحلية الثنائي

متدرب / يوم		المحافظة
عدد	%	
٦,٩	١٢٠٧٢	البحيرة
٤,٥	٧٩٢٤	كفر الشيخ
٥,١	٨٨٨٣	الغربية
٤,٦	٨٠٠٩	المنوفية
٣,٢	٥٦٧٢	القليوبية
٧,٤	١٢٨٥٩	الدقهلية
٥,٧	١٠٠٢٨	دمياط
٦,٦	١١٥٦٦	الشرقية
٣,٠	٥٣٠١	الإسماعيلية
٤٧,٠	٨٢٣١٤	إجمالي بحرى
٣,٢	٥٥٦٥	الجيزة
٣,٩	٦٨٢٧	الفيوم
٤,٣	٧٥٦٢	بنى سويف
٥,٩	١٠٢٤٦	المنيا
٥,٨	١٠٢٢٠	أسيوط
٦,٣	١١٢٤٦	سوهاج
٦,٩	١٢٠٧١	قنا
٢,٧	٤٧٦٧	أسوان
٣٩,٠	٦٨٥٠٤	إجمالي قبلى
٣,٦	٦٢٨٠	شمال سيناء
٢,٦	٤٤٣٨	جنوب سيناء
٢,٢	٣٩٠٣	الوادى الجديد
٢,٩	٥٠٢٥	مطروح
٢,٢	٣٨٧٥	البحر الأحمر
١٤,٠	٢٣٥٢١	إجمالي صحراوى
١٠٠	١٧٤٣٣٩	إجمالى

المصدر : Local Development II-Provincial, Contract Outputs (Cairo :Chemonics, 1992) .

المبحث الثاني الإستقلال المالي المحلي

أوضحت ورقة العمل الخاصة ببرنامج التنمية المحلية الثاني ، أن الموارد المالية المحلية المخصصة للإستثمارات تعتبر ضئيلة للغاية وغير قادرة على الوفاء بإحتياجات المجتمعات المحلية فى مجال الخدمات الأساسية ، بالإضافة إلى أن طبيعة العلاقات المركزية المحلية وما تفرضه من نظم فى مجال تخطيط وتمويل المشروعات تمثل عقبة رئيسية فى سبيل تنمية القدرات المحلية ، إلى جانب ما تتسم به من الإرتجال والعشوائية (١) . وفى سبيل تحقيق درجة معقولة من اللامركزية المالية قام البرنامج على أساس تقديم منحة للمحافظات المختلفة توجه للإستثمار فى مجال الخدمات الأساسية ، ويتم توزيعها على المحافظات مباشرة ، ووضع نظام خاص لإدارة الأموال .

أولا : حجم التمويل :

حددت إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثاني حجم التمويل المتاح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية " USAID " بمبلغ ٦١ مليون دولار كدفعة أولى يمكن زيادتها طبقا لتوفر التمويل لدى الوكالة من ناحية وعلى الإتفاق بين الحكومة المصرية والحكومة الأمريكية من ناحية أخرى (٢) . وقد تم بالفعل زيادة مقدار المنحة المقدمة من الوكالة الأمريكية لتصبح ١٥٦ مليون دولار طبقا للتعديل الأول للإتفاقية فى أغسطس ١٩٨٦ ، ثم إلى ٢٣١ مليون دولار طبقا للتعديل الثانى فى أغسطس ١٩٨٧ ، وزيادتها إلى ٢٨١ مليون دولار بموجب التعديل الثالث فى سبتمبر ١٩٨٨ ، إرتفعت بعد ذلك إلى ٣٨١ مليون دولار طبقا للتعديل الرابع فى سبتمبر ١٩٨٩ ، إلى أن بلغت ٤٠٦ مليون دولار بموجب التعديل الخامس والأخير فى سبتمبر ١٩٩٠ ، وقد بلغ ما تم تخصيصه منها للخطط الإستثمارية فى مجال الخدمات الأساسية ٢٤٧ مليون دولار كان نصيب القطاع الريفى منها ١٨٧ مليون دولار ، ونصيب القطاع الحضرى ٦٠ مليون دولار ، أما باقى إعتمادات المنحة فقد تم تخصيصها لأغراض أخرى لخدمة البرنامج مثل المساعدة الفنية والتدريب والتقييم والأبحاث والمشروعات الخاصة (٣) . وطبقا لنصوص الإتفاقية ، فقد يلتزم الجانب المصرى بتقديم ما نسبته ١٠ ٪ مما تقدمه الوكالة الأمريكية كمنحة تتولى

(١) Local : Development II, Project Paper, (Cairo : USAID, 1985), PP. 16 - 17.

(٢) Program Grant Agreement Between the Arab Republic of Egypt and the United States of America for Local Development II, Sep. 12,1985, Article 3.

(٣) تم تحويل إعتمادات المنحة إلى الجنيه المصرى طبقا لسعر الصرف الذى تم تحديده بالإتفاق بين الوكالة الأمريكية والحكومة المصرية والذي ترلوح بين ١٣٥ قرشا ، ٢٦٦ قرشا للدولار خلال الفترة من ١٩٨٥ - ١٩٩٠ .

وزارة التخطيط المساهمة بنسبة ٥ ٪ منها ، وكل محافظة مشاركة بنسبة ٥ ٪ من المنحة التي تخصص لها (١) .

وقد بلغت جملة الإعتمادات المخصصة للمحافظات الريفية من المنحة ٥٦٠,٥ مليون جنيه على مدار الدورات التخطيطية الأربع للبرنامج ، وبلغت مساهمة وزارة التخطيط ٢٨,٥٥ مليون جنيه ، ومساهمة المحافظات المشاركة ٢٨,٥٥ مليون جنيه ، وذلك على النحو الذي يبينه الجدول رقم (١-٢-١-٢) التالي :

جدول رقم (١-٢-١-٢)

إجمالي إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني للمحافظات الريفية (بالمليون جنيه)

دورة التخطيط	المنحة المقدمة من الوكالة الأمريكية	مساهمة وزارة التخطيط (٥٪)	مساهمة المحافظات المشاركة (٥٪)	إجمالي إعتمادات البرنامج
الأولى	٨٣,٠٣	٤,١٥	٤,١٥	٩١,٣٣
الثانية	١٦٥,٣٧	٨,٢٥	٨,٢٥	١٨١,٨٧
الثالثة	١٧٢,١٠	٨,٦٠	٨,٦٠	١٨٩,٣٠
الرابعة	١٤٠,٠٠	٧,٥٥	٧,٥٥	١٥٥,١٠
إجمالي	٥٦٠,٥٠	٢٨,٥٥	٢٨,٥٥	٦١٧,٦

المصدر : Local Development II-Provincial, Governorate Exeption Reports (Cairo : Chemonics, 1992), p.7.

ثانيا : أسلوب توزيع الإعتمادات :

بدأ تنفيذ برنامج التنمية المحلية الثاني فى السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٦ على مدار أربع دورات تخطيطية إنتهت فى السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ ، وقد تم التمويل خلال الدورة الأولى بتقسيم المحافظات الريفية إلى مجموعتين، ضمت المجموعة الأولى ٩ محافظات هى: الشرقية - الفيوم - سوهاج - قنا - القليوبية - الجيزة - المنيا - المنوفية - البحيرة ، وضمت المجموعة الثانية باقى المحافظات الريفية والصحراوية فيما عدا محافظة جنوب سيناء (٢) . وقد تم هذا التقسيم إستنادا إلى ما كان متبعا من قبل فى مشروع الخدمات الأساسية للقرى (B.V.S) والذي تم تنفيذه على مراحل فى المحافظات المختلفة .

(١) USAID, Fifth Amedment to Grant Agreement Between the A.R.E. and the U.S.A. For Local Development II, Cairo, sep. 1990.

(٢) لم تشارك محافظة جنوب سيناء فى دورة التخطيط الأولى من البرنامج نظرا لعدم قدرتها على تنفيذ المشروعات الممولة من الوكالة الأمريكية فى إطار مشروع الخدمات الأساسية للقرية (BVS) بالمعدلات المطلوبة . وقد شاركت المحافظة فى البرنامج إعتبارا من الدورة الثانية للتخطيط بعد أن تم التأكد من قدرتها على التنفيذ بالمعدلات المطلوبة ، واتخذت لجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية قرارا بذلك فى إجتماعها الثامن بتاريخ ١٩٨٧/٨/٢٧ بناء على التقارير المقدمة إليها من المحافظ والوكالة الأمريكية والمكتب الإستشارى " كيمونكس " .

وقد تم تمويل الدورة الأولى للتخطيط على مرحلتين ، ضمت الأولى محافظات المجموعة الأولى التسع فى العام المالى ١٩٨٦/١٩٨٧ وحصلت كل محافظة على منحة متساوية من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قدرها ٣,٠٠٢,٠٠٠ جنيه يضاف إليها مبلغ ١٥٠,١٠٠ جنيه وهو مايمثل نسبة ٥ ٪ من إعتمادات المنحة كمساهمة من وزارة التخطيط ، وأيضا مبلغا مماثلا كمساهمة من المحافظة وذلك تطبيقا لأحكام إتفاقية البرنامج (١) ، وبذلك بلغ إجمالى إعتمادات البرنامج لكل محافظة من المحافظات التسع الأولى ٣,٣٠٢,٠٠٠ جنيه . أما محافظات المجموعة الثانية الأثنى عشرة فقد تم التمييز فيها بين محافظات وادى النيل والمحافظات الصحراوية ، وقد حصلت الأخيرة على إعتمادات مماثلة لما حصلت عليه المحافظات التسع الأولى ، أما باقى المحافظات فقد حصلت على منحة قدرها ٥,٥٠٠,٠٠٠ جنيه وذلك نتيجة لإرتفاع سعر الدولار فى مقابل الجنيه المصرى وتغيير سعر الصرف المعمول به فى الإتفاقية من ١٣٥ قرشا للدولار إلى ٢٢٠ قرشا ، يضاف إلى ذلك مساهمة وزارة التخطيط بمبلغ ٢٧٥,٠٠٠ جنيه وهو ما يعادل نسبة ٥ ٪ من إعتمادات المنحة ومساهمة كل محافظة مشاركة بذات النسبة ، وبذلك يصبح إجمالى ما حصلت عليه كل محافظة من محافظات وادى النيل ضمن المجموعة الثانية مبلغ ٦,٠٥٠,٠٠٠ جنيه .

وسار تمويل الدورة الثانية للتخطيط على نفس النهج الذى سارت عليه الدورة الأولى وذلك بتقسيم المحافظات إلى ثلاث فئات ، ضمت الفئة الأولى ، المحافظات التسع الأولى ، وضمت الفئة الثانية باقى محافظات وادى النيل ، وضمت الفئة الثالثة المحافظات الصحراوية الخمس . وقد تم توزيع الإعتمادات بين المحافظات المختلفة على أساس التمييز بين محافظات وادى النيل من جانب ، والمحافظات الصحراوية من جانب آخر ، حيث تم تخصيص إعتماد أساس قدره ٥,٥ مليون جنيه لكل محافظة من محافظات وادى النيل ، أما المحافظات الصحراوية فقد خصص لكل منها إعتماد أساسى قدره ٣,٠٠٢ مليون جنيه (٢) .

وإلى جانب هذه الإعتمادات الأساسية قامت الوكالة الأمريكية بتخصيص إعتمادات إضافية أخرى وذلك على النحو التالى :

١- مبلغ ٢,٤٩٨,٠٠٠ جنيه لكل محافظة من المحافظات التسع الأولى ، وذلك لمساواتها بباقى محافظات وادى النيل والتي حصلت على إعتمادات أكبر فى دورة التخطيط الأولى نتيجة لإرتفاع سعر الدولار .

٢- إعتماد إضافى لجميع المحافظات بواقع ٥,٠٠٠ جنيه لكل ورشة صيانة على مستوى الوحدة المحلية للقريبة لتخصص لشراء عدد وأدوات للورشة .

(١) إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، م٤

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى ، إرشادات حول التخطيط للسنة الثانية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨) ، ص ٥ .

٣- إعتاد آخر لكل محافظة من محافظات وادى النيل فقط على أساس ٢٠٠,٠٠٠ جنيه لكل مدينة ريفية تخصص لإقامة مشروعات خدمات أساسية بالمناطق الفقيرة داخل هذه المدن .

٤- إعتاد آخر لكل محافظة من المحافظات الصحراوية (١) قدره ٢٥٠,٠٠٠ جنيه تخصص لإقامة مشروعات خدمات أساسية داخل المدن .

وبلغ إجمالي المنحة المقدمة من الوكالة الأمريكية فى دورة التخطيط الثالثة ٧٥ مليون دولار أمريكى ، أى ما يوازي حوالى ١٧٢,١ مليون جنيه تم توزيعها على أساس التمييز بين محافظات وادى النيل وبين المحافظات الصحراوية ، حيث حصلت محافظات المجموعة الأولى على إعتاد أساس قدره ٧,٣٦ مليون جنيه ، وحصلت محافظات المجموعة الثانية (فيما عدا محافظة البحر الأحمر (٢) على إعتاد أساس قدره ٣,٩١ مليون جنيه .

وبالإضافة إلى الإعتاد الأساسى ، حصلت كل محافظة من محافظات وادى النيل على مخصصات لمشروعات المناطق الحضرية الفقيرة فى مدنها تختلف من محافظة لأخرى تبعا لعدد المدن فى كل منها ويتم حسابها على أساس تخصيص مبلغ ٣٠٠ ألف جنيه للمدينة عاصمة المحافظة بالإضافة إلى ٢٠٠ ألف جنيه لكل مدينة أخرى ، وذلك بإستثناء المدن الست التى حصلت على إعتادات التنمية الحضرية من الوكالة الأمريكية وهى : الجيزة - شبرا الخيمة - الإسماعيلية - بنى سويف - الفيوم - المنيا ، أما المحافظات الصحراوية فقد حصلت كل منها - فيما عدا محافظة البحر الأحمر - على إعتاد إضافى قدره ٥٠٠ ألف جنيه تخصص لمشروعات المناطق الحضرية الفقيرة (٣) .

وقد اختلف أسلوب توزيع الإعتادات بين المحافظات فى الدورة الرابعة للتخطيط عما كان متبعاً خلال الدورات الثلاث السابقة ، وذلك بأن تم وضع مجموعة من المعايير إتخذت أساساً لتوزيع المنحة على المحافظات . وتمثلت هذه المعايير فى عدد المجالس المحلية القروية بكل محافظة ، وعدد المدن بها (٤) ، وعدد السكان المقدر فى عام ١٩٩٠ ، مع تخصيص إعتاد أساسى لكل محافظة ، حيث

(١) لم تحصل محافظة جنوب سيناء على الإعتادات الخاصة بالمدن نظراً لأنها شاركت فى برنامج التنمية المحلية الثانى إعتباراً من دورة التخطيط الثانية وطبق بشأنها سياسات دورة التخطيط الأولى .

(٢) تم تخصيص مبلغ إجمالى قدره ١,٣٤ مليون جنيه لخطة مشروعات الدورة الثالثة بمحافظه البحر الأحمر وتم حجز باقى إعتادات المحافظة بالوكالة الأمريكية لحساب مشروع مياه - قنا / سفاجة / الغردقة - الذى يتم تنفيذه مباشرة تحت إشراف الوكالة الأمريكية .
- جهاز بناء وتنمية القرية ، لجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية ، محضر إجتماع اللجنة ، الجلسة رقم ١٦ بتاريخ ٣٠ أغسطس ١٩٨٩ .

(٣) برنامج التنمية المحلية الثانى ، إرشادات عامة حول التخطيط لمشروعات السنة الثالثة (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٩) ، ص ٤ .

(٤) تم معاملة المدن بالمحافظات الصحراوية معاملة القرى .

خصص لكل مجلس قروي ١٠ ألف جنيه ، ولكل مدينة ٢٠٠ ألف جنيه ، ولكل نسمة ٠,٨٧ جنيه ، أما الإعتماد الأساسي فقد بلغ ٣ مليون جنيه لكل محافظة (١) .

وقد ترتب على الأخذ بهذه المعايير إختلاف واضح فيما حصلت عليه كل محافظة من إعتمادات خلال الدورة الرابعة للتخطيط مقارنة بما حصلت عليه خلال الدورات الثلاث الأولى ، وهو ما يوضحه الجدول رقم (٢-١-٢-٢) والذي نتبين منه ما يلي :

١- بلغ إجمالي الإعتمادات المخصصة للإستثمارات من برنامج التنمية المحلية الثاني (المنحة المقدمة من الوكالة الأمريكية + مساهمة الجانب المصري بنسبة ١٠ %) ٦١٧,٧ مليون جنيه تقريبا ، كان نصيب محافظات الوجه البحري منها حوالي ٢٩٦,٠ مليون جنيه بنسبة ٤٨ % ، ونصيب محافظات الوجه القبلي ٢٥١,٠ مليون جنيه تقريبا بنسبة ٤١ % ، بينما حصلت المحافظات الصحراوية على ٧١,٠ مليون جنيه تقريبا بنسبة ١١ % من إجمالي الإعتمادات .

٢- تفاوتت أنصبة المحافظات في التمويل المتاح من البرنامج بسبب المعايير التي تم وضعها لتوزيع الإعتمادات بينها ، وجاء هذا التفاوت واضحا بين محافظات وادي النيل من ناحية ، والمحافظات الصحراوية من ناحية أخرى ، فبينما تراوح مقدار الإعتمادات المتاحة للمجموعة الأولى بين ٣٧,٦ مليون جنيه (للشرقية) ، ٢٦,٩ مليون جنيه (الإسماعلية) ، لم تزد هذه الإعتمادات في أى من المحافظات الصحراوية عن ١٦,٥ مليون جنيه .

٣- يبدو التفاوت بين محافظات الوجه البحري أوضح منه بين محافظات الوجه القبلي حيث تراوحت النسبة التي حصلت عليها محافظات الوجه البحري من إجمالي الإعتمادات بين ٦,١ % ، ٤,١٣ % ، بينما تراوحت هذه النسبة في محافظات الوجه القبلي بين ٥,٦ % ، ٤,٧ % .

وإذا كان توزيع الإعتمادات بين المحافظات يتم مركزيا بناء على المعايير التي أشرنا إليها ، فإن توزيع إعتمادات كل محافظة على وحداتها المحلية كان من إختصاص المحافظة ذاتها من خلال لجنة للتنمية المحلية بها في إطار ضوابط عامة تسترشد بها ، وتمثلت أهم هذه الضوابط فيما يلي (٢) :

(١) برنامج التنمية المحلية الثاني ، إرشادات عامة حول التخطيط لمشروعات السنة الرابعة (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠) ، ص ٧ .

(٢) - إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثاني ، ملحق (١) ، بند (ب - ١٠) .
- إرشادات التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي للدورات التخطيطية الثانية والثالثة والرابعة .

جدول رقم (٢-١-٢) توزيع اعتمادات تمويل الإستثمارات فى برنامج التنمية المحلية الثانى - على المحافظات الريفية

المحافظة	الدورة الأولى		الدورة الثانية		الدورة الثالثة		الدورة الرابعة		إجمالى الإعتمادات	
	جنيه (بالألف)	%	جنيه (بالألف)	%	جنيه (بالألف)	%	جنيه (بالألف)	%	جنيه (بالألف)	%
البحيرة	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١٢٢٤٦,٣	٦,٧	١١٠٦٦,٠	٥,٨	١٠٥٤٧,٩	٦,٨	٣٧١٦٢,٤	٦,٠
كفر الشيخ	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٨٢٧٢,٠	٤,٥	١٠١٨٦,٠	٥,٤	٧٨٥١,٨	٥,٠	٣٢٣٥٩,٨	٥,٢
الغربية	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٨١٠١,٥	٤,٤	٩٧٤٦,٠	٥,٢	٨٦٠٥,٣	٥,٥	٣٢٥٠٢,٨	٥,٣
المنوفية	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١١١٢٩,٨	٦,١	٩٩٦٦,٠	٥,٣	٨٣٣٨,٠	٥,٣	٣٢٧٣٦,٠	٥,٣
القليوبية	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١٠٧٩٩,٨	٥,٩	٩٧٤٦,٠	٥,٢	٧٥٥٣,٧	٥,٨	٣١٤٠١,٧	٥,١
الدقهلية	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٩٠٨٦,٠	٥,٠	١٠٦٢٦,٠	٥,٦	١٠٥٨٥,٣	٦,٨	٣٦٣٤٧,٣	٥,٩
دمياط	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٧٢٩٨,٥	٤,٠	٩٣٠٦,٠	٤,٩	٦٣١١,٨	٤,٠	٢٨٩٦٦,٣	٤,٣
الشرقية	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١٢٠٤٨,٣	٦,٦	١١٢٨٦,٠	٦,٠	١٠٩٩٨٢,٤	٧,٠	٣٧٦١٨,٩	٦,١
الإسماعيلية	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٦٩٨٥,٠	٣,٨	٨٧٥٦,٠	٤,٦	٥٠٩٥,٢	٣,٢	٢٦٨٨٦,٢	٤,٣
وجه بحرى	٤٣٤٥٨,٨	٤٨	٨٥٩٦٧,٢	٤٧	٩٠٦٨٤,٠	٤٨	٧٥٨٧١,٤	٤٩	٢٩٥٩٨١,٤	٤٧,٩
الجيزة	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١٠٥٦٨,٨	٥,٨	٩٦٣٦,٠	٥,١	٧٧٢٥,٣	٤,٩	٣١٢٣٢,٣	٥,١
الفيوم	٣٣٠٢,٢	٣,٦	٩٨٩٢,٣	٥,٥	٨٧٥٦,٠	٤,٦	٦٠٢٥,٨	٣,٩	٢٧٩٧٦,٣	٤,٥
بنى سويف	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٧٥٧٩,٠	٤,٢	٩١٩٦,٠	٤,٨	٦٣٩٣,٢	٤,١	٢٩٢١٨,٢	٤,٧
المنيا	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١٠٨٧١,٣	٦,٠	٩٦٣٦,٠	٥,١	٨٢٧٧,٥	٥,٣	٣٢٠٨٧,٠	٥,٢
أسيوط	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٨٥١٩,٥	٤,٧	١٠١٨٦,٠	٥,٤	٨٣٦٤,٤	٥,٤	٣٣١١٩,٩	٥,٤
سوهاج	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١١٤٩٨,٣	٦,٤	١٠٤٠٦,٠	٥,٥	٨٨٣٣,٠	٥,٧	٣٤٠٣٩,٥	٥,٥
قنا	٣٣٠٢,٢	٣,٦	١١٤٨١,٨	٦,٣	١٠٦٢٦,٠	٥,٦	٩٢٥٥,٤	٥,٩	٣٤٦٦٥,٤	٥,٦
أسوان	٦٠٥٠,٠	٦,٦	٧٤٩١,٠	٤,١	٩٣٠٦,٠	٤,٩	٥٩٨٦,٢	٣,٨	٢٨٨٣٣,٢	٤,٧
وجه قبلى	٣٤٦٦١,٠	٣٨	٧٧٩٠٢,٠	٤٣	٧٧٧٤٨,٠	٤١	٦٠٨٦٠,٨	٣٩	٢٥١١٧١,٨	٤٠,٧
شمال سيناء	٣٣٠٢,٢	٣,٦	٣٧٥٣,٢	٢,١	٤٨٥١,٠	٢,٦	٤٤٩٤,٦	٢,٩	١٦٤٠١,٠	٢,٧
جنوب سيناء	-	-	٣٣٠٢,٢	١,٨	٤٨٥١,٠	٢,٦	٤٢٩٨,٨	٢,٨	١٢٤٥٢,٠	٢,٠
الوادى الجديد	٣٣٠٢,٢	٣,٦	٣٦٦٥,٢	٢,٠	٤٨٥١,٠	٢,٦	٣٨١٤,٨	٢,٥	١٥٦٣٣,٢	٢,٥
مطروح	٣٣٠٢,٢	٣,٦	٣٧٠٩,٢	٢,١	٤٨٥١,٠	٢,٦	٤٦٠٩,٦	٣,٠	١٦٥٢٢,٠	٢,٧
البحر الأحمر	٣٣٠٢,٢	٣,٦	٣٦٠٤,٧	٢,٠	١٤٧٤,٠	٠,٦	١١٠٤,٠	٠,٧	٩٤٨٤,٩	١,٥
صحراوى	١٣٢٠٨,٨	١٤	١٨٠٣٤,٥	١٠	٢٠٨٧٨,٠	١١	١٨٣٧١,٨	١٢	٧٠٤٩٣,١	١١,٤
إجمالى	٩١٣٢٨,٦	١٠٠	١٨١٩٠٣,٧	١٠٠	١٨٩٣١,٠	١٠٠	١٥٥١٠٤,٠	١٠٠	٦١٧٦٤٦,٣	١٠٠

Local Development II-Provincial Project, The Fourth Cycle Capital Investment Plan,
(Cairo : Chemonics International Consulting Division, 1991 .

المصدر :

أ - ألا تقل الإعتمادات التي تخصص للقرى عن ٧٥ ٪ من إجمالي الإعتمادات التي تحصل عليها المحافظة من الوكالة الأمريكية .

ب - وضع حد أقصى للإعتمادات التي تحصل عليها المدينة عاصمة المحافظة وحد أدنى للإعتمادات التي تحصل عليها كل مدينة أخرى من الإعتمادات المخصصة للمناطق الحضرية الفقيرة .

ج - قدرة الوحدة المحلية على إستيعاب الإعتمادات التي تخصص لها ، بمعنى قدرتها على إقامة المشروعات وتوافر الإمكانيات اللازمة لعمليات التنفيذ والتشغيل والصيانة .

د - أن يراعى تحقيق عدالة توزيع الخدمات الأساسية بين المجتمعات المحلية المختلفة وفقا لمدى الحاجة إليها .

وقد تولت لجان التنمية المحلية بالمحافظات الريفية توزيع إعتمادات البرنامج على الوحدات المحلية المختلفة إستنادا إلى المعايير التي تراها كل لجنة في إطار الضوابط التي وضعها البرنامج . ولم تختلف المحافظات كثيرا عن بعضها البعض ، إذ إتخذت من عدد السكان معيارا أساسيا لتوزيع الإعتمادات . وقد جاء توزيع الإعتمادات بين المراكز على النحو الذي يبيئه الجدول رقم (٢-١-٣) والذي يتضح منه أنه بينما حصلت بعض المراكز على إعتمادات تزيد على ٧ مليون جنيه ، فقد حصل البعض الآخر على إعتمادات تقل عن مليون جنيه ، وإن كانت الغالبية العظمى من المراكز (٧٣ ٪) قد حصلت على إعتمادات تتراوح بين ٣ - ٥ مليون جنيه ، وكما يعكس ذلك خلافا في سياسات توزيع الإعتمادات ، فإنه يعكس أيضا خلافا في التفاوت القائم بين المراكز من حيث عدد السكان وعدد الوحدات المحلية القروية بكل مركز والتي سبق وأشرنا إليها في الباب الأول من هذه الدراسة .

جدول رقم (٢-١-٣)
توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني بين المراكز
طبقاً لفئات التمويل بالمليون جنيه

إجمالي	+٧		٧-		٥-		٣-		١-		الفئة
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١٤	-	-	٧,١	١	٢٨,٦	٤	٥٧,٢	٨	٧,١	١	البحيرة
١٠	١٠	١	٢٠,٠	٢	٣٠,٠	٣	٤٠,٠	٤	-	-	كفر الشيخ
٨	-	-	٣٧,٥	٣	٥٠,٠	٤	١٢,٥	١	-	-	للغربية
٨	-	-	٢٥,٠	٢	٦٢,٥	٥	١٢,٥	١	-	-	المنوفية
٧	١٤,٣	١	١٤,٣	١	٥٧,١	٤	١٤,٣	١	-	-	القليوبية
١٠	-	-	٢٠,٠	٢	٥٠,٠	٥	٣٠,٠	٣	-	-	الدقهلية
٤	٧٥,٠	٣	-	-	٢٥,٠	١	-	-	-	-	دمياط
١٤	-	-	١٤,٣	٢	١٤,٣	٢	٧١,٤	١٠	-	-	الشرقية
٤	٢٥	١	٧٥,٠	٣	-	-	-	-	-	-	الإسماعيلية
٧٩	٧,٦	٦	٢٠,٣	١٦	٣٥,٤	٢٨	٣٥,٤	٢٨	١,٣	١	وجه بحرى
٩	١١,١	١	-	-	٤٤,٥	٤	٣٣,٣	٣	١١,١	١	الجيزة
٥	٢٠,٠	١	٤٠,٠	٢	٤٠,٠	٢	-	-	-	-	الفيوم
٧	-	-	٥٧,١	٤	٤٢,٩	٣	-	-	-	-	بنى سويف
٩	١١,١	١	-	-	٥٥,٦	٥	٣٣,٣	٣	-	-	المنيا
١٠	-	-	١٠,٠	١	٥٠,٠	٥	٤٠,٠	٤	-	-	أسيوط
١١	-	-	٩,١	١	٣٦,٤	٤	٥٤,٥	٦	-	-	سوهاج
١٢	-	-	-	-	٦٦,٧	٨	٢٥,٠	٣	٨,٣	١	قنا
٥	٢٠,٠	١	٦٠,٠	٣	٢٠,٠	١	-	-	-	-	أسوان
٦٨	٥,٩	٤	١٦,٢	١١	٤٧,١	٣٢	٢٧,٩	١٩	٢,٩	٢	وجه قبلى
٦	-	-	-	-	٥٠,٠	٣	٥٠,٠	٣	-	-	شمال سيناء
٩	-	-	-	-	١١,١	١	٦٦,٧	٦	٢٢,٢	٢	جنوب سيناء
٢	٥٠,٠	١	٥٠,٠	١	-	-	-	-	-	-	الوادى الجديد
٩	-	-	١١,١	١	-	-	٥٥,٦	٥	٣٣,٣	٣	مطروح
٤	-	-	-	-	٢٥,٠	١	٧٥,٠	٣	-	-	البحر الأحمر
٣٠	٣,٣	١	٦,٦	٢	١٦,٧	٥	٥٦,٧	١٧	١٦,٧	٥	صحراوى
١٧٧	٦,٠	١١	١٦,٠	٢٩	٣٧,٠	٦٥	٣٦,٠	٦٤	٥,٠	٨	إجمالي

المصدر : Local Development II-Provincial, End of Contract Final report, vol. II. Contract outputs, Chemnics International consulting Division, Cairo, 1992, p. v. 28.

ولا يقتصر التفاوت في توزيع الإعتمادات بين المراكز فقط ، ولكنه يتضح بجلاء في نصيب المواطن والوحدة المحلية القروية من إجمالي إعتمادات البرنامج كما يتضح من الجدول رقم (٢-١-٢-٤) والذي نتبين منه ما يلي :

(جدول رقم ٢-١-٢-٤)
متوسط نصيب المواطن والوحدة المحلية للقروية من إجمالي
إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني

المحافظة	إعتمادات البرنامج		السكان		نصيب المواطن بالجنيه	عدد الوحدات المحلية	نصيب الوحدة المحلية بالجنيه
	جنيه	%	عدد السكان	%			
البحيرة	٣٧,١٦٢,٤٠٠	٦,٠	٣,٦٧٣,٥٧٠	٨,٥	١٠	٦٩	٥٣٨,٥٨٥
كفر الشيخ	٣٢,٣٥٩,٨٠٠	٥,٢	٢,٠١٠,٣٧٠	٤,٧	١٦	٤٤	٧٣٥,٤٥٠
الغربية	٣٢,٥٠٢,٨٠٠	٥,٣	٣,٢٠٦,٢٦٦	٧,٤	١٠	٥٣	٦١٣,٢٦٠
المنوفية	٣٢,٧٣٦,٠٠٠	٥,٣	٢,٤٨٧,١٩٣	٥,٨	١٣	٦٧	٤٨٨,٥٩٧
القليوبية	٣١,٤٠١,٧٠٠	٥,١	٢,٨٠٧,٨٨٩	٦,٥	١١	٤٥	٦٩٧,٨١٥
الدقهلية	٣٦,٣٤٧,٣٠٠	٥,٩	٣,٩٠٩,٢٩٨	٩,١	٩	٩٠	٤٠٣,٨٥٨
دمياط	٢٨,٩٦٦,٣٠٠	٤,٧	٨٢٧,٨٣٨	١,٩	٣٥	٢٨	١,٠٣٤,٥١٠
الشرقية	٣٧,٦١٨,٩٠٠	٦,١	٣,٨١٩,٥٦٣	٨,٩	١٠	٧٩	٤٧٦,١٨٨
الإسماعيلية	٢٦,٨٨٦,٢٠٠	٤,٣	٦٠٨,٠١٢	١,٤	٤٤	١٠	٢,٦٨٨,٦٢٠
وجه بحرى	٢٩٥,٩٨١,٤٠٠	٤٧,٩	٢٣,٣٤٩,٩٩٩	٥٤,٢	١٣	٤٨٥	٦١٠,٢٧١
الجيزة	٣١,٢٣٢,٣٠٠	٥,١	٤,١٣٢,١٩٢	٩,٦	٨	٤٥	٦٩٤,٠٥١
الفيوم	٢٧,٩٧٦,٣٠٠	٤,٥	١,٧٢٤,٣٨٠	٤,٠	١٦	٣٩	٧١٧,٣٤١
بنى سويف	٢٩,٢١٨,٢٠٠	٤,٧	١,٦١١,٥١٠	٣,٧	١٨	٣٨	٧٦٨,٩٠٠
المنيا	٣٢,٠٨٧,٠٠٠	٥,٢	٢,٩٥٧,٣١٤	٦,٩	١١	٥٧	٥٦٢,٩٢٩
اسيوط	٣٣,١١٩,٩٠٠	٥,٤	٢,٤٨٢,٦٦٨	٥,٨	١٣	٤٩	٦٧٥,٩١٦
سوهاج	٣٤,٠٣٩,٥٠٠	٥,٥	٢,٧٤١,٨٧٥	٦,٤	١٢	٥١	٦٦٧,٤٤١
قنا	٣٤,٦٦٥,٤٠٠	٥,٦	٢,٥١٥,٣٦٨	٥,٨	١٤	٥٨	٥٩٧,٦٧٩
أسوان	٢٨,٨٣٣,٢٠٠	٤,٧	٨٩٥,٠٠٦	٢,١	٣٢	٢٧	١,٠٦٧,٨٩٦
وجه قبلى	٢٥١,١٧١,٨٠٠	٤٠,٧	١٩,٠٦٠,٣١٣	٤٤,٣	١٣	٣٦٤	٦٩٠,٠٣٢
شمال سيناء	١٦,٤٠١,٠٠٠	٢,٧	١٩١,٥٣٥	٠,٥	٨٦	٣٨	٤٣١,٦٠٥
جنوب سيناء	١٢,٤٥٢,٠٠٠	٢,٠	٣٢,٣٧٤	٠,١	٣٨٥	١٦	٧٧٨,٢٥٠
الوادى الجديد	١٥,٦٣٣,٢٠٠	٢,٥	١٢٦,٥٧٥	٠,٣	١٢٤	٢٠	٧٨١,٦٦٠
مطروح	١٦,٥٢٢,٠٠٠	٢,٧	١٧٩,٣٢٠	٠,٤	٩٢	٤٣	٣٨٤,٢٣٢
البحر الأحمر	٩,٤٨٤,٩٠٠	١,٥	١٠١,٠٦٠	٠,٢	٩٤	١٣	٧٢٩,٦٠٧
صحراوى	٧٠,٤٩٣,١٠٠	١١,٤	٦٣٠,٨٦٤	١,٥	١١٢	١٣٠	٥٤٢,٢٥٥
إجمالى	٦١٧,٦٤٦,٣٠٠	١٠٠	٤٣,٠٤١,١٧٦	١٠٠	١٤	٩٧٩	٦٣٠,٨٩٥

المصدر : . op. cit., p 33 Local Development II-Provincial, End of Contract final Report...

١- تراوح نصيب المواطن من إجمالي إعمادات البرنامج بين ٨ جنيه ، ٣٨٥ جنيها كما يتضح ذلك في محافظتى الجيزة وجنوب سيناء ، ويرجع ذلك إلى التفاوت الشديد فى عدد سكان المحافظتين والذي زاد فى الأولى عن ٤ مليون نسمة بينما بلغ فى الثانية حوالى ٣٢ ألف نسمة فقط .

٢- يتضح التفاوت فى نصيب المواطن من إعمادات البرنامج داخل كل مجموعة من المجموعات الثلاث ، ففى محافظات الوجه البحرى يتراوح نصيب المواطن بين ١٠ جنيهات (البحيرة ، الغربية ، الشرقية) ، ٤٤ جنيها (الإسماعيلية) ، كما يتراوح نصيب المواطن فى محافظات الوجه القبلى بين ٨ جنيه (الجيزة) ، ٣٢ جنيه (أسوان) ، ويبدو هذا التفاوت واضحا أيضا فى المحافظات الصحراوية والتي يتراوح نصيب المواطن فيها بين ٩٢ جنيه (مطروح) ، ٣٨٥ جنيه (جنوب سيناء) ، وكما هو واضح فإن التفاوت فى نصيب المواطن من إعمادات البرنامج داخل كل مجموعة من المجموعات الثلاث تبلغ نسبته تقريبا ١ : ٤ ، أى أن بعض المواطنين حصل على أربعة أمثال ما حصل عليه مواطن آخر فى محافظة أخرى داخل نفس المجموعة .

٣- يختلف نصيب الوحدات المحلية القروية من إعمادات البرنامج بين محافظة وأخرى ، فبينما بلغ نصيب الوحدة المحلية القروية بمحافظة الإسماعيلية فى المتوسط حوالى ٢,٧ مليون جنيه ، لم يتجاوز متوسط نصيب الوحدة المحلية القروية بمحافظة الدقهلية أكثر من ٤٠٤ ألف جنيه ، وكذلك بالنسبة لمحافظات الوجه القبلى نلاحظ أنه بينما بلغ المتوسط العام لنصيب الوحدة المحلية القروية بمحافظة أسوان أكثر من مليون جنيه ، بلغ هذا المتوسط ما يزيد قليلا على نصف المليون فى محافظتى المنيا وقنا ، وأيضاً بالنسبة للمحافظات الصحراوية كان متوسط نصيب الوحدة المحلية القروية أكثر من ٧٠٠ ألف جنيه فى محافظات جنوب سيناء ، الوادى الجديد ، البحر الأحمر ، بينما بلغ ٣٨٤ ألف جنيه فى محافظة مطروح ، ٤٣١ ألف جنيه فى محافظة شمال سيناء . ويقدم الجدول رقم (٢-١-٢-٥) تصنيفاً للمحافظات على أساس متوسط نصيب الوحدة المحلية القروية بها من إجمالي إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى ، والذي يتبين منه ما يلى :-

١- إن متوسط نصيب الوحدة المحلية القروية فى خمس محافظات هى : المنوفية ، الدقهلية ، الشرقية ، شمال سيناء ، مطروح قد بلغ أقل من ٥٠٠ ألف جنيه ، وإن عدد الوحدات المحلية القروية بهذه المحافظات قد بلغ ٣١٧ وحدة ، أى أن هناك ٣٢,٤٪ من إجمالي عدد الوحدات المحلية القروية قد حصلت على أقل من نصف مليون جنيه لكل منها .

٢- حصلت ٦٥ وحدة محلية قروية فى محافظات: دمياط ، أسوان ، الإسماعيلية على إعمادات بلغت أكثر من ضعف سابقتها أى أكثر من مليون جنيه لكل منها ، بل أن هناك ١٠ وحدات فى محافظة الإسماعيلية حصلت على إعمادات بلغ نصيب كل منها أكثر من ٢ مليون جنيه .

جدول رقم (٢-١-٢-٥)
تصنيف المحافظات الريفية طبقاً لمتوسط نصيب الوحدة المحلية القروية
من إجمالي إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى

المحافظات	الوحدات المحلية القروية		فئات التمويل (مليون جنيه)
	عدد	%	
المنوفية - الدقهلية - الشرقية - شمال سيناء - مطروح .	٣١٧	٣٢,٤	أقل من ٠,٥
البحيرة - كفر الشيخ - الغربية - القليوبية - الجيزة - الفيوم - المنيا - أسيوط - سوهاج - قنا - البحر الأحمر .	٥٢٣	٥٣,٤	- ٠,٧٥
بنى سويف - جنوب سيناء - الوادى الجديد .	٧٤	٧,٦	١,٠ -
دمياط - أسوان .	٥٥	٥,٦	٢,٠ -
الاسماعيلية .	١٠	١,٠	٢ فأكثر
-	٩٧٩	١٠٠	إجمالى

المصدر : جدول رقم (٢-١-٢-٤)

٣- حصل أكثر من نصف عدد الوحدات المحلية القروية (٥٣,٤ %) على متوسط إعمادات بلغت ما بين ٥٠٠ ألف جنيه وأقل من ٧٥٠ ألف جنيه ، وقد شمل ذلك ١١ محافظة ، ٤ منها فى الوجه البحرى (البحيرة - كفر الشيخ - الغربية - القليوبية) ، ٦ فى الوجه القبلى (الجيزة - الفيوم - المنيا - أسيوط - سوهاج - قنا) ، بالإضافة إلى محافظة البحر الأحمر .

٤- حصلت الوحدات المحلية القروية فى ثلاث محافظات (بنى سويف - جنوب سيناء - الوادى الجديد) على إعمادات تتراوح بين أكثر من ٧٥٠ ألف جنيه ، مليون جنيه فى المتوسط العام ، وقد بلغ عدد هذه الوحدات ٧٤ وحدة بنسبة ٧,٦ % من إجمالى عدد الوحدات المحلية القروية .

ويرجع هذا التفاوت فى أنصبة الوحدات المحلية القروية إلى أن توزيع الإعمادات قد تم مركزياً بين المحافظات ، ولم تتخذ أى معايير للتوزيع خلال الدورات التخطيطية الثلاث الأولى سوى التمييز بين محافظات وادى النيل من ناحية ، والمحافظات الصحراوية من الناحية الأخرى ولم ينعكس هذا التمييز على ما حصلت عليه الوحدات المحلية القروية حيث نلاحظ أن المحافظات الصحراوية قد وقعت

فى الفئات الثلاث الأولى فى الجدول السابق رقم (٢-١-٢-٥) على الرغم من حصول تلك المحافظات على نصف الإعتمادات المخصصة لمحافظة وادى النيل تقريبا . وإذا كانت أساليب توزيع الإعتمادات قد إستندت إلى بعض المعايير خلال دورة التخطيط الرابعة ، إلا أنها كانت على مستوى المحافظات ولم تنطبق إلى التفاوت على مستوى الوحدات المحلية القروية ذاتها .

ثالثا : نظام إدارة الأموال :

يتلخص النظام المالى المعمول به فى إدارة إستثمارات الوحدات المحلية المدرجة بالموازنة العامة فى أن تتولى وزارة التخطيط إخطار بنك الإستثمار القومى بالإعتماد المخصص لكل محافظة ، وتلتزم المحافظة لدى تمويلها لمشروعاتها الإستثمارية بالصرف من حساب لها لدى البنك يخصص لهذا الغرض يودع فيه التمويل الذاتى وموارد متاحة لها لتمويل إستثماراتها كما تودع فيه القروض أو الإعانات أو المساهمات التى تحصل عليها لتمويل الإستثمارات (١) . وتعد كل محافظة بالإتفاق مع بنك الإستثمار القومى برنامج تمويل يتمشى مع البرنامج الزمنى لتنفيذ المشروعات الواردة بالخطة ، ولايجوز للمحافظات إيداع المبالغ المخصصة لها فى حسابات إيداع بفائدة ، كما أن هذه الإعتمادات تنتهى بإنهاء السنة المالية (٢) .

وخلافا للنظام المتبع بشأن إدارة إستثمارات الوحدات المحلية المدرجة بالموازنة العامة فقد تمتعت الإعتمادات الممنوحة للمحافظات طبقا لإتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى بميزتين أساسيتين مقارنة بما هو معمول به فى ظل الموازنة العامة للدولة والقواعد المنظمة لها ، وتمثل أولى هاتين الميزتين فى إمكانية إيداع تلك الإعتمادات فى حسابات بنكية على هيئة ودائع بفائدة (٣) ، أما الميزة الثانية فتتمثل فى عدم إرتباط المبالغ المخصصة للإستثمارات بنهاية السنة المالية وبالتالى عدم إسترداد ما تبقى منها والأكثر من ذلك إمكانية إعادة تخصيص الوفورات بعد إستكمال أى مشروع لإقامة مشروعات جديدة أو تدعيم مشروعات أخرى واردة بالخطة .

وإتساقا مع الأهداف العامة لبرنامج التنمية المحلية الثانى ، فقد تحددت أهداف ثلاثة لإدارة الموارد المالية هى (٤):

- توفر السيولة الكافية لتنفيذ المشروعات .

(١) وزارة المالية ، قرار وزير المالية رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، م ١٥٣ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى ، دليل الحسابات والتقارير المالية (القاهرة : المكتب الإستشارى ويلبر سميث ، ١٩٩٠) ، ص ص ٢٣ - ٢٧ .

(٣) إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، م ٥ - بند ٥ - ٩ .

Local Development II, Project paper ... op. cit., p. 19.

(٤)

- الاستفادة من الإعتمادات غير المطلوبة مؤقتا بإيداعها فى حسابات ذات فوائد .

- إدارة الإعتمادات عند أدنى مستوى محلى ممكن .

وقد تضمنت الإرشادات العامة للإتفاقية توجيهات تقضى بإمكانية إيداع ٧٠٪ من الإعتمادات المخصصة لتمويل الإستثمارات بحسابات ندر فائدة لمدة أقصاها ٩٠ يوما على أن تضاف الفائدة الناتجة عن عملية الإيداع إلى رأس مال المشروعات ، وذلك تطبيقا لأحكام الإتفاقية . وقد تم إجراء دراسة ميدانية عن إدارة وتوجيه أموال برنامج التنمية المحلية الثانى قام بها المكتب الإستشارى المنوط به تقديم المساعدة الفنية للمحافظات فى أواخر عام ١٩٨٨ شملت أربع محافظات هى : الإسماعيلية ، الفيوم ، الجيزة ، الدقهلية ، وقد أسفرت هذه الدراسة عن بعض النتائج أهمها (١) :

١- إن شيكات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تستغرق ما بين ٦ إلى ١٣ يوما من تاريخ إصدارها وحتى وصولها إلى المحافظات ، ثم يتطلب الأمر ثلاثة أيام أخرى لإيداعها ، أما عملية التحصيل بالمقاصة فتستغرق مدة تصل فى متوسطها أكثر من شهر كامل .

٢- إن أول عملية صرف من الإعتمادات بعد توزيعها على الوحدات المحلية قد تمت بعد حوالى ثلاثة أشهر ، وبعضها وصل إلى حوالى خمسة أشهر .

٣- اختلفت التطبيقات العملية لإدارة أموال البرنامج فى المحافظات الأربع محل الدراسة ، فقد تجاهلت محافظتى الفيوم والجيزة إرشادات الإتفاقية وقامت بإيداع كافة إعتمادات البرنامج فى حسابات بدون فوائد ، وعلى الجانب الآخر قامت محافظة الإسماعيلية بإيداع كافة إعتماداتها فى ودائع لأجل مما تترتب عليه تحقيق فوائد عالية ، ولكن ذلك كان فى غير صالح عملية تنفيذ المشروعات لإنعدام السيولة اللازمة .

٤- على الرغم من وجود حسابات لبرنامج التنمية المحلية الثانى على مستوى القرية فى المحافظات الأربع ، إلا أن مساهمة القرية فى إدارة أموال البرنامج تكاد تكون منعدمة ويتولى المركز إدارة أموالها ، وفى بعض الأحيان تقوم المحافظة بهذا الدور .

وبالإضافة إلى النتائج التى أسفرت عنها الدراسة الميدانية المشار إليها ، ورغم النص الواضح فى الإتفاقية والإرشادات الخاصة بها على إدارة أموال البرنامج بأسلوب مختلف عن النظام المالى المتبع فى الموازنة العامة لتحقيق المرونة المطلوبة لدى الوحدات المحلية فى تحقيق قدر معقول من اللامركزية المالية ، فقد قامت بعض المحافظات بمخاطبة وزارة المالية لإستطلاع رأيها فى إمكانية إيداع إعتمادات

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، إدارة وتوجيه أموال برنامج التنمية المحلية الثانى (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨) ، ص ١٢ - ١٧ .

البرنامج فى حسابات خاصة بفائدة رغم إشارة تلك المحافظات إلى موافقة لجنة السياسات على ذلك
بجلستها بتاريخ ١٩٨٧/٣/٢٢ (١) .

وفى ضوء الدراسة التى أعدها المكتب الإستشارى تضمنت إرشادات الدورة الثالثة للتخطيط نظاما
مقترحا لإدارة أموال البرنامج يتلخص فيما يلى (٢) :

١- إيداع ٣٠ ٪ من الإعتمادات فى حساب جارى ، مع إيداع الـ ٧٠ ٪ الباقية فى حساب
وديعة لأجل على النحو التالى :

- ٢٠ ٪ وديعة لأجل لمدة شهر وتجدد عند الحاجة .
- ٢٥ ٪ وديعة لأجل لمدة شهرين وتجدد عند الحاجة .
- ٢٥ ٪ وديعة لأجل لمدة ثلاثة أشهر وتجدد عند الحاجة .

مع ملاحظة إنه لايجب أن تتجاوز مدة الوديعة لأجل ٩٠ يوما يمكن تجديدها عند الحاجة .

٢- يتم تجميع كل فواتير المقاولين لدفعها فى نهاية كل شهر ، أو بشكل أكثر دقة بعد تاريخ
إستحقاق حساب الأجل .

٣- يتم إيداع الأرصدة المتبقية بعد دفع فواتير ومصروفات الشهر فى حساب لأجل لذات
المدة ، وهكذا .

٤- يمكن إستخدام الفوائد فى تغطية أية تجاوزات فى التكلفة وذلك بموافقة لجنة التنمية المحلية
بالمحافظة وإخطار لجنة التنمية الريفية بالقاهرة .

٥- يتم تحديد المستوى المحلى الذى يحتفظ فيه بهذه الحسابات وفقا لعدد من العوامل مثل
المستوى الذى يتم فيه تنفيذ المشروع ومدى توافر موظفى الحسابات القادرين على تولى
هذه المهمة ، ومن الأفضل أن يتم ذلك على مستوى القرية ، أما فى حالة المشروعات
المركزية أو المشروعات المشتركة فمن الأفضل إدارة أموالها على مستوى المركز .

ولم يلق النظام المقترح لإدارة الأموال أى نجاح يذكر ، ويؤكد ذلك ما جاء فى التقرير الذى أعده

(١) راجع ذلك فى صيغة الخطاب الموجه من محافظة أسوان إلى المشرف على قطاعى الحسابات والمديريات المالية
بوزارة المالية والذى يحمل رقم ١/٤/١٥٩ بتاريخ ١٩٨٧/١٢/٣٠ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، إرشادات التخطيط للسنة الثالثة ، ١٩٨٩ ، ص ٨ .

مكتب المفتش العام الإقليمي التابع للوكالة الأمريكية والذي نص على أن :

... تحقيق فوائد بنكية عن المبالغ المودعة لدى البنوك والتي لم يحق بعد ميعاد استحقاقها للجهات المنفذة أو التي لم يتم التعاقد عليها بعد ، وكذلك تطوير وتحسين طرق إدارة أموال البرنامج ، هما أمران أساسيان في برنامج التنمية المحلية الثاني ويجب إعتبارهما جزءاً لا يتجزأ من عملية دعم وتقوية القدرات الإدارية على المستوى المحلى ٠٠٠ وبناء على مناقشتنا مع كل من وزارة الإدارة المحلية وجهاز بناء وتنمية القرية المصرية ، فإننا بصدد إعداد نظام جديد لإدارة الأموال كما نصت عليه إتفاقية التنمية المحلية الثانية (البند ٥٠٣) . ونحن نتوقع الانتهاء من وضع هذا النظام خلال ستة أشهر ٠٠٠ " (١) .

وبالفعل قام خبراء المكتب الإستشارى بإعداد نظام جديد لإدارة أموال برنامج التنمية المحلية فى يوليو عام ١٩٩١ (٢) . غير أنه لم يتم العمل مطلقاً بالنظام المقترح لإدارة الأموال نظراً لانتهاء العمل ببرنامج التنمية المحلية الثانى ذاته ، وإحلال برنامج جديد محله تحت إسم " برنامج المشاركة المحلية والتنمية " يخضع مباشرة للحكومة المركزية ويتبع بشأنه كافة النظم والقواعد المعمول بها فى الموازنة العامة ، وبذلك لم يكتب النجاح لمحاولة دعم المحليات بتحقيق قدر ضئيل من اللامركزية المالية ، ويرجع هذا الإخفاق إلى عامل أساسى وهو رغبة وزارة المالية فى إحكام سيطرتها الكاملة حتى لو إقتضى الأمر أن تضرب بالقوانين عرض الحائط والدليل على ذلك أنه رغم النص الواضح فى إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى على ضرورة إنشاء وحدات حسابية بالقرى (٣) ، وكذلك النص على وضع نظام خاص لإدارة أموال الإتفاقية (٤) ، ومع العلم بأن إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى تعتبر قانوناً من قوانين الدولة بعد تصديق مجلس الشعب عليها ونشرها فى الجريدة الرسمية ، إلا أن وزارة المالية وضعت العراقيل أمام إنشاء الوحدات الحسابية بالقرى مما أفقدها القدرة على إمكانية إدارة أموالها (٥) ، كما أنها عارضت وضع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى فى حسابات بنكية على هيئة ودائع بفائدة وهو ما عبر عنه الأمين العام للإدارة المحلية حيث أشار إلى أن " هناك توجيهات من وزارة المالية بضرورة إيداع كافة المبالغ فى حسابات الحكومة بالبنك المركزى " (٦) .

(١) ورد ذلك فى الخطاب الذى أرسله مدير مكتب الإدارة المحلية والتنمية (LAD) بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لرئيس اللجنة الريفية للتنمية المحلية بتاريخ ١٤ يناير ١٩٩١ ، الذى أرسله بدوره إلى المحافظات المختلفة ، وقد إعتدنا على النسخة المرسله لمحافظة الإسماعيلية برقم ٢٧٨ وتاريخ ١٣/٢/١٩٩١ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، نظام إدارة أموال برنامج التنمية المحلية رقم ٢ (القاهرة : المكتب الإستشارى كيمونكس ، يوليو ١٩٩١) .

(٣) ، (٤) راجع إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، م ، ٥ - ٩ .

(٥) جهاز بناء وتنمية القرية ، محاضر إجتماعات اللجنة الخاصة بإنشاء الوحدات الحسابية بالقرى ، ١٩٨٦ .

(٦) وزارة الإدارة المحلية ، محضر إجتماع لجنة التنمية الريفية فى ١٣ يونيو ١٩٩١ .

المبحث الثالث اللامركزية فى التخطيط

قام برنامج التنمية المحلية الثانى على سياسة تأخذ بمبدأ اللامركزية فى التخطيط وإتخاذ القرار . ومن هذا المنطلق ، تشارك المؤسسات المحلية على مستوى القرية والمركز - كلا فى نطاق قدراته - فى إختيار وصياغة المشروعات التى تلبى إحتياجاتها من الخدمات الأساسية ، وذلك فى إطار السياسات والبرامج التى تضعها المستويات الأعلى .

وقد أوضحت وثائق برنامج التنمية المحلية الثانى أسباب الأخذ بسياسة اللامركزية فى التخطيط على النحو التالى^(١):

- إنباء الشعور لدى المحليات بدورها فى عملية التنمية ، ومن ثم إلتزامها بتنفيذ وإنجاح المشروعات التى ساهمت طواعية فى إختيارها .
 - ضمان إختيار المشروعات التى تعكس بشكل صادق الإحتياجات الفعلية للمجتمعات المحلية.
 - ضمان توافق المشروعات المختارة مع الظروف السائدة فى كل مجتمع محلى والتى تختلف بالقطع من مجتمع محلى لآخر .
 - تشجيع المبادرات وتعبئة الموارد والطاقات والإمكانيات المتاحة لدى الوحدات المحلية وتوظيفها فى تنفيذ مشروعات التنمية .
 - إتاحة الفرصة للوحدات المحلية على مستوى القرية والمركز لتولى بعض المهام التخطيطية للمشروعات - ولاسيما المشروعات صغيرة الحجم - مما يتيح مزيدا من الوقت للمحافظة للعناية بإعداد المخططات الشاملة والمخططات طويلة المدى والقطاعية ، وتخطيط وتنفيذ المشروعات كبيرة الحجم والأكثر تعقيدا .
 - تنمية قدرات المؤسسات المحلية فى المستوى الأدنى فى تخطيط وتنفيذ المشروعات ، وبالتالى زيادة درجة الإعتتماد على الذات والنهوض بعملية التنمية دون الإعتتماد على عناصر خارجية .
- غير أن هناك بعض العقبات التى تحول دون التوسع فى تطبيق سياسة اللامركزية فى التخطيط على مستوى القرية ، من بينها :

(١) Local Development II, Project Paper (Cairo :USAID, office of Local Adminictration and Development, 1985), PP., 17 - 25 .

- * محدودية القدرات الفنية والإدارية المتاحة على مستوى الوحدات المحلية القروية ، ومن ثم تواضع مساهمتها في تصميم وتنفيذ وتشغيل المشروعات بدرجة مناسبة من الكفاءة .
- * النظرة الجزئية للوحدات المحلية القروية ، حيث تقوم كل وحدة بتخطيط مشروعاتها من منظورها الخاص دون تنسيق مناسب مع المشروعات التي تقوم بها الوحدات المحلية الأخرى الواقعة بنفس المنطقة .

وقد قام برنامج التنمية المحلية الثانى بالأخذ بعدد من الأساليب التي من شأنها تعظيم فوائد النظام اللامركزي في التخطيط مع التقليل من السلبيات التي قد تنجم عند التطبيق ، وتمثلت هذه الأساليب في : التخطيط متعدد السنوات ، التخطيط القطاعي ، إختيار المشروعات .

أولا : التخطيط متعدد السنوات :

في المرحلة الأولى من برنامج دعم قطاع اللامركزية ، كان يتم تخطيط المشروعات التي تمول في إطار مشروع الخدمات الأساسية للقرية (B V S) على أساس سنوي ، وذلك للإعتبارات الآتية^(١):

١- إن إتمادات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يجرى رصدها في شكل إتمادات سنوية ، على الرغم من تعهد الوكالة بتوفير إتمادات مالية لعدة سنوات .

٢- إن إعداد الخطط السنوية يسمح للوحدات المحلية على مستوى القرية بممارسة العملية التخطيطية في شكل عدة دورات متتابعة ، مما يتيح لها فرصة إكتساب الخبرات اللازمة في عملية التخطيط .

٣- إن هناك حاجة ماسة لتحديث الخطط كل عام في ظل الظروف المتغيرة سواء بالنسبة لشروط التمويل أو إحتياجات الوحدات المحلية .

ومع بداية العمل ببرنامج التنمية المحلية الثاني ، أكدت الإرشادات العامة للتخطيط على ضرورة الأخذ بأسلوب التخطيط متعدد السنوات (Multi-Years Planning) ، وذلك لإعتبارات عديدة أهمها^(٢):

- * إنه من المعلوم أن هناك بعض خدمات البنية الأساسية التي قد يستغرق تنفيذها أكثر من عام ، أو قد يترتب على تنفيذها خلال عام واحد إرتفاع باهظ في التكاليف . وينطبق ذلك بصفة أساسية على المشروعات الكبيرة نسبيا مثل شبكات مد المياه وشبكات المجارى

(١) مشروع الخدمات الأساسية للقرية ، إرشادات عامة ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٩ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثاني / القطاع الريفي ، دليل تخطيط مشروعات ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٤ .

والصرف الصحي والطرق ومراكز الصيانة . ومثل هذه الخدمات يتعين بالتالى توفيرها مرحليا على امتداد عدة سنوات . ولاشك أن وجود خطة متعددة السنوات يتيح لمختلف الوحدات المحلية إدراج مثل هذه المشروعات الكبيرة نسبيا والقادرة على إشباع الإحتياجات الأكثر أولوية خاصة وأنه عادة ما ينجم عنها منافع كثيرة بالمقارنة بالتكاليف المترتبة عليها .

* إن هناك بعض المرافق (مثل شبكات مد المياه) قد يتعذر تنفيذها بجميع القرى التابعة للوحدة المحلية فى نفس الوقت خلال عام واحد حيث يقترن ذلك بإرتفاع فى التكاليف . ولذا فإن وجود خطة متعددة السنوات من شأنه السماح باستيفاء إحتياجات بعض القرى التابعة من هذه الخدمة فى عام وإرجاء تلبية إحتياجات البعض الآخر لسنوات تالية قادمة .

* إنه من المتعذر إدراج جميع مشروعات البنية الأساسية التى تحتاجها الوحدة المحلية فى خطة سنوية واحدة ، بينما تسمح الخطة متعددة السنوات بتوزيع هذه المشروعات حسب درجة الأهمية بحيث تدرج المشروعات الأكثر أولوية فى الخطة السنوية الأولى والمشروعات ذات الأولوية الأقل فى خطط المشروعات التالية وهكذا .

* إن المشروعات المهمة عادة ما تتطلب دراسات فنية ودراسات جدوى إقتصادية قبل إعتماها ، وحيث أن إعداد هذه الدراسات يستغرق وقتا طويلا نسبيا فإنه يمكن - فى ظل الخطة متعددة السنوات - تمويل مثل هذه الدراسات فى العام الأول وإرجاء تنفيذ مشروعاتها إلى السنوات التالية فى حالة ثبوت جدواها .

وقد تم وضع الضوابط التى يتعين على الوحدات المحلية أخذها فى الإعتبار عند إعداد الخطط متعددة السنوات ، وتم توضيحها فى الإرشادات الخاصة بالتخطيط ، وذلك على النحو التالى (١) :

١- يجب ألا تكون الخطط متعددة السنوات بنفس درجة تفصيل الخطط السنوية وإنما يكفى أن تعطى وصفا عاما للمشروعات المقترحة ومكوناتها الأساسية وتكاليفها التقديرية ، حيث أن تطوير أفكار هذه المشروعات والتقدير الدقيق لتكلفتها يدخل فى إطار إعداد الخطط السنوية .

٢- يجب أن تتسم الخطط متعددة السنوات بدرجة كبيرة من المرونة بحيث يمكن إعادة النظر فيها ومراجعتها كل عام عند إعداد الخطط السنوية . وتسمح هذه المراجعة للخطة متعددة السنوات بالأخذ فى الإعتبار التجارب المستفادة من تنفيذ الخطط السنوية كما تسمح بإجراء أى تعديلات تطرأ فى أولويات المجالس الشعبية والوقوف على الإحتياجات العاجلة التى قد تستجد أو أية تغيرات غير متوقعة فى ظروف الوحدات القروية .

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى/ القطاع الريفي ، الإرشادات العامة ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٧ .

٣- مع التسليم بأهمية مرونة الخطط متعددة السنوات إلا أنه يجب أن تتميز هذه الخطط بدرجة من الإستقرار النسبي لإمكان تنفيذ المشروعات المدرجة بها ، خاصة في الحالتين التاليتين :

أ - حالة المشروعات الخدمية التي بدأ تنفيذها في العام الأول ولكن يتطلب الأمر إستكمالها في السنوات التالية عند توافر الإعتمادات المالية المناسبة .

ب - حالة إلتزام المجالس الشعبية بتغطية إحتياجات جميع القرى التابع من بعض الخدمات الأساسية التي تكون قد نفذت في بعض القرى في العام الأول من الخطة . ويقتضى الأمر في هذه الحالة تعميم تنفيذها في بقية القرى التابع في الأعوام التالية .

٤- إذا كانت تكاليف بعض المشروعات تفوق الإعتمادات السنوية المتاحة من برنامج التنمية المحلية ومن المصادر الأخرى الممكنة أو كان يتعدى بالكامل خلال عام واحد فإنه من الأفضل في مثل هذه الحالات تجزئتها إلى مراحل زمنية متتالية في المشروع الواحد بحيث يجرى تنفيذ وتشغيل بعض مكونات المشروع في كل عام دون الحاجة إلى الإنتظار عدة سنوات لحين إستكمال كافة المراحل وظهور النتائج النهائية لهذه المشروعات .

٥- يجب إعداد الخطة متعددة السنوات على أساس التقويم السليم لإحتياجات الوحدات المحلية وإمكاناتها في ضوء التعرف على مشروعات البنية الأساسية التي يتعين تنفيذها على إمتداد عدة سنوات ومرحل تنفيذ هذه المشروعات وتكاليفها ويمكن إستخدام جانب من الإعتمادات المتاحة من برنامج التنمية المحلية في إعداد مخطط عمراني عام للوحدات المحلية من خلال التعاقد مع الخبراء الإستشاريين وتحت إشراف المحافظات المعنية وفي ظل الأولويات التي تراها المجالس الشعبية والتنفيذية المحلية . ولاشك أن هذه المخططات العمرانية تفيد في إعداد الخطة متعددة السنوات حيث تتضمن الخرائط المساحية للوحدة المحلية محددا عليها مواقع المشروعات الخدمية والمشروعات الإقتصادية والإجتماعية وكذا إمكانيات التوسع في المستقبل .

وتجدر الإشارة إلى أن إعداد الخطة متعددة السنوات أصبح أمرا لازما لكافة الوحدات المحلية حيث يتعين عليها إرفاق هذه الخطة مع إستمارة تخطيط المشروعات .

ثانيا : التخطيط القطاعي :

التخطيط القطاعي هو أسلوب لإعداد وتنفيذ خطط لقطاع معين من قطاعات الخدمات والمرافق مثل قطاع المياه أو الطرق أو التعليم ٠٠٠٠ الخ ، حسب إحتياجات وأهداف هذا القطاع ومتطلباته . وقد حدث إهتمام كبير خلال السنوات الأخيرة - على صعيد البلدان النامية - لتخطيط عمليات إشباع

الحاجات الأساسية للسكان فى الريف والمدينة . ويجئ على رأس " الحاجات الأساسية " (basic need) ، خدمات المرافق الأساسية من طرق وشبكات مياه وكهرباء وصرف صحى ، وتعليم أساسى ورعاية صحية . ويعتبر مشروع الخدمات الأساسية (BVS) ، وكذا برنامج التنمية المحلية الثانى نماذج حية لتطبيق إستراتيجية التخطيط لإشباع الحاجات الأساسية لسكان المناطق الريفية .

وتبدأ العملية التخطيطية فى هذا المجال بتحديد الحد الأدنى اللائق (minimum target levels) من الخدمات الأساسية (basic services) والسلع العامة (public goods) للعائلة الواحدة أو الفرد الواحد ، حسب الأعراف والمعايير العالمية ثم يتم بعد ذلك تحديد أعداد السكان الذين لا يمتعون بتلك الخدمات وتصبح تلك المجموعات من السكان هى المستهدفة بالعملية التخطيطية (target groups) على المستوى القطاعى : مياه الشرب ، الكهرباء ، الصرف الصحى ، التعليم الأساسى ، الرعاية الصحية ٠٠٠٠ إلخ (١).

وبناء على ذلك يتم تحديد الأهداف القطاعية لكل قطاع من واقع تجميع البيانات الخاصة بحاصل ضرب عدد السكان غير المتمتعين بالخدمات الأساسية . وهكذا يتم تحديد " الأهداف العينية " للخطط القطاعية للخدمات الأساسية ، مقاسه بالوحدات الفنية (بالمتر المكعب ، عدد المستشفيات أو الأسرة ، عدد الفصول الدراسية ، أطوال شبكات الصرف الصحى ٠٠٠٠ إلخ) . ثم تجرى ترجمة تلك " الخطط العينية " إلى " خطط مالية " من خلال حساب تكاليف الإنشاء وغيرها من النفقات الرأسمالية المختلفة وبمجرد أن تتحدد الأعباء المالية لتنفيذ الخطط العينية (بأسعار سنة أساس معينة) ، يتم تحديد مصادر التمويل بأنواعها : الحكومة المركزية (إعمادات الباب الثالث من موازنة الدولة) ، المنح والمعونات ، القروض ، المساهمات الذاتية والتبرعات الأهلية ، لمعرفة مدى إمكانية تنفيذ " الأهداف العينية " وفقاً للبرنامج الزمنى المحدد للخططة . وهكذا تصبح الحاجة ضرورية للتنسيق بين " الجوانب العينية " و " الجوانب المالية " للخطط القطاعية ، لاسيما فى مجال الإنشاءات الجديدة والإحلال والتجديد .

وقد وضع المكتب الإستشارى المنوط به تقديم المعونة الفنية إرشادات مفصلة ، ضمن متطلبات الدورة الرابعة للتخطيط ، للمحافظات الريفية لإعداد خطط قطاعية تضمنت الخطوات التالية (٢):

الخطوة الأولى : تحديد الأهداف :

تحديد الأهداف العامة للتنمية ، بما فى ذلك المنافع الإجتماعية والإقتصادية المخططة . على أن تتطابق كل الأهداف مع الجزء القطاعى ذى الصلة فى الخطة الخمسية القومية للتنمية .

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى/ القطاع الريفى ، التخطيط القطاعى (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠) ، ص ٣ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى/ القطاع الريفى ، إرشادات السنة الرابعة ٠٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٩ .

الخطوة الثانية : تقييم الخدمات الحالية :

إجراء تقييم ، يشمل أنحاء المحافظة ، لمستويات الخدمة الحالية فى القطاع .

مثال (١) : يمكن لقطاع المياه تحديد نسبة السكان الذين يتمتعون حاليا بوصلات منزلية وخدمة حنفيات عمومية ، وعدد ساعات الخدمة ، ونوعية المياه فى مختلف مناطق المحافظة ، وعمر وحالة مختلف المنشآت .

مثال (٢) : يمكن لقطاع الطرق تحديد نسبة مختلف أنواع الطرق المرصوفة والكيلو مترات التى فى حاجة إلى إعادة رصف .

الخطوة الثالثة : تحديد مواصفات وأهداف الخدمة :

١- تحديد مواصفات الخدمة للقطاع ، بالوضع فى الاعتبار المواصفات القومية ، إن وجدت ، ومواصفات الخدمة فى المحافظة الواردة فى بيان السياسات القطاعية .

مثال (١) : بالنسبة لقطاع المياه ، قد يشمل ذلك تحديد الإستهلاك اليومي للفرد من المياه بالنسبة لمستخدمى الوصلات المنزلية والحنفيات العمومية ، وتحديد نسبة سكان الريف الواجب خدمتهم بالوصلات المنزلية والحنفيات العمومية ، وعدد ساعات الخدمة ، ومواصفات نوعية المياه .

مثال (٢) : يمكن أن تشمل بعض مواصفات قطاع الطرق أنواع الطرق التى يجب رصفها ، على أساس فئاتها وحجم المرور ومعدل تكرار إعادة الرصف والحد الأدنى لعرض الطريق .

٢- تقدير الطلب مستقبلا على الخدمة ، على أساس المواصفات المختارة للخدمة .

مثال : بالنسبة لقطاع المياه ، يمكن أن يعتمد التقدير المبسط على عدد السكان الذين لاتغطيهم الخدمة حاليا، مضافا إليهم الزيادة السكانية المقدرة حتى نهاية فترة التخطيط (أو التاريخ الوسيط الملائم) ، مع ضرب المجموع فى نسبة السكان التى سوف يغطيها النوع المعين من الخدمة (وصلات منزلية أو حنفيات عمومية) وفى متوسط الإستهلاك الفردى من المياه بالنسبة لهذا النوع من الخدمة ، كما يلى :

الطلب = (عدد السكان الذين لاتغطيهم الخدمة + الزيادة السكانية) × نسبة السكان التى ستغطيها الخدمة × متوسط الإستهلاك الفردى

٣- تحديد مستويات الخدمة المستهدفة ، بالإستعانة بالموصفات المختارة للخدمة والطلب المقدر مستقبلا .

مثال (١) : فيما يتعلق بقطاع المياه ، قد يكون مستوى الخدمة المستهدف إمداد ٨٠ ٪ من سكان الريف ، خلال عام ١٩٩٥ ، بمياه الشرب عن طريق الواصلات المنزلية ، و ١٠ ٪ عن طريق الحنفيات العمومية . أو إنتاج قدر معين من الأمطار المكعبة يوميا ، خلال عام ١٩٩٥ ، من نوعية معينة من المياه .

مثال (٢) : بالنسبة لقطاع الطرق ، يمكن أن يكون الهدف القطاعي هو رصف ٥٠٠ كيلو متر من الطرق من الفئتين الثانية والثالثة بحلول عام ١٩٩٥ . أو إعادة رصف ٣٠٠ كيلو متر خلال هذه الفترة .

الخطوة الرابعة : تقدير الموارد :

تقدير الموارد اللازمة لتحقيق أهداف مستوى الخدمة القطاعية ، ويشمل :

- * الإعتمادات الإستثمارية اللازمة ، لتحقيق هذه الأهداف لكل فترة التخطيط ، ولكل سنة مالية .
- * نفقات عمليات وصيانة الخدمات الجديدة والحالية ، لكل فترة التخطيط ، ولكل سنة مالية .
- * القوى العاملة اللازمة ، حسب النوع ، لتحقيق الأهداف القطاعية .

الخطوة الخامسة : تحديد القيود والتغلب عليها :

١- تحديد القيود وفجوات الموارد ، بمقارنة الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف القطاعية بتلك المحتمل توفرها . كذلك ، تحديد العوامل الفنية والتنظيمية التي تقيد تنفيذ البرنامج وتحد من القدرة الإستيعابية وهذا يشمل التالي :

- * مقارنة الإعتمادات الإستثمارية اللازمة لتحقيق الأهداف القطاعية بتلك المحتمل توفرها من مختلف المصادر (من الحكومة ومن البرنامج الثانى للتنمية المحلية مثلا) ، مع تحديد الفرق بين الإثنين .
- * مقارنة تكاليف التشغيل والصيانة لمشروعات القطاع بتلك الإيرادات المحتمل توفرها لتغطية هذه النفقات ، مع تحديد الفرق بين الإثنين .
- * مقارنة القوى العاملة ، حسب النوع ، اللازمة لتنفيذ الخطة القطاعية وتقديم الخدمات ، بتلك المحتمل توفرها خلال فترة التخطيط ، مع تحديد الفارق بينهما .

* تحديد القيود الفنية والإدارية والتنظيمية الأخرى التي تعوق تنفيذ البرنامج وتقديم الخدمة ،
وتقلل من القدرة على الاستفادة من الموارد .

٢- تحديد وإقتراح الحلول الكفيلة بسد الفجوات في المواد والتغلب على القيود :

* تحديد المصادر الممكنة لتمويل برنامج الإستثمار القطاعي .

* إعداد " خطة إستعادة التكلفة " لتغطية تكاليف التشغيل والصيانة وتكاليف الإحلال
الإستثماري ، من خلال زيادة مقابل الخدمات المحصل من المستفيدين وزيادة إعمادات
الباب الثاني .

* إعداد خطة لمختلف أنواع العمالة المطلوبة لتحقيق الأهداف القطاعية وتقديم خدمة
مستمرة .

* تقديم التوصيات لتعزيز قدرات القطاع التنظيمية والإدارية والتنفيذية بالنسبة لأداء أفضل
وقدرة أكبر على الاستفادة من الموارد .

الخطوة السادسة : إختيار الأهداف :

مراجعة أهداف مستوى الخدمة القطاعية في ضوء باقي القيود ، مع تعديل هذه الأهداف إذا ما
إتضح أنها مبالغ فيها أو أنها أقل من اللازم .

الخطوة السابعة : وضع الأولويات وتحديد المشروعات :

١- وضع معايير تحديد أولويات الإستثمار ، وإختيار المشروعات في نطاق القطاع ، في هذا
الصدد ، لا بد من الأخذ في الإعتبار معايير أولويات البرنامج الثاني للتنمية المحلية والمعايير
الأخرى الواردة في بيان السياسات القطاعية للمحافظة .

مثال (١) : في قطاع المياه ، قد تشمل معايير الأولوية حجم السكان الذين تقدم لهم الخدمة ،
ومدى إلحاح الحاجة وعدم ملائمة المنشآت الحالية لمواجهة الطلب والتكلفة
بالنسبة للفرد لتقديم الخدمة ، وأهمية الفوائد الصحية وغيرها ، والأولوية النسبية
الممنوحة للمناطق التي يخدمها المشروع .

مثال (٢) : في قطاع الطرق ، قد تشمل معايير الأولوية الأهمية الإقتصادية للطريق ،
وحجم المرور عليه ، وحالته الفنية حالياً .

٢- تحديد الأنظمة والمشروعات التي سوف تدرج في الخطة القطاعية ، على أساس المعايير
المختارة بحيث يراعى ما يلي :

- * تحديد الأنظمة والمشروعات الرئيسية ذات الأولوية ، التي سوف يتم تنفيذها فى المدى المتوسط (خلال خمس سنوات) ، مثل محطات معالجة مياه الشرب والصرف الصحى ، وخطوط المياه الرئيسية ، والآبار المقترحة ، وشبكات الطرق .
- * تقدير إجمالى للمشروعات الصغيرة ومكونات المشروعات ، مثل شبكات مواسير توزيع المياه ، والحفريات العمومية وحفريات الحريق . ولاحاجة لتحديد ذلك بالتفصيل . يكفى ذكر الرقم الإجمالى ، مثل عدد الكيلو مترات من مواسير توزيع المياه ، مقاس ١٥٠ مم التى سوف يتم مدها فى نهاية الخمس سنوات .
- * بحث البدائل التكنولوجية ، وإقتراح التكنولوجيا الأقل تكلفة والملائمة للإستخدام فى ظل الظروف المختلفة .
- * إقتراح التسلسل الإستراتيجى الأفضل لتنفيذ المشروعات الرئيسية فى الخمس سنوات الأولى من الخطة القطاعية .
- * تحديد مواقع المشروعات والمنشآت الرئيسية ، وبيانها على الخريطة ، مع الأخذ فى الإعتبار المنشآت الحالية والمخططة للقطاعات الأخرى ، وأنماط إستخدام الأراضى كما هى واردة فى الخطط العمرانية الحالية .

٣- تحديد المعلومات الإضافية اللازمة لتخطيط المشروعات ولدراسات الجدوى ،

الخطوة الثامنة : إعداد خطة للتشغيل والصيانة والإصلاح :

إعداد خطة تشغيل وصيانة للخمس سنوات الأولى من الخطة القطاعية ، على أساس منشآت المرافق الحالية والمخططة للمستقبل . ويجب أن تضمن هذه الخطة تقديرا للإحتياجات المالية والبشرية والموارد العينية .

الخطوة التاسعة : إقتراح السياسات والمواصفات :

التوصية بالسياسات المحددة والمواصفات العامة لتخطيط وتصميم وتنفيذ وتشغيل وصيانة المشروعات فى نطاق القطاع .

مثال (١) : بالنسبة لتخطيط قطاع المياه ، يمكن أن يتضمن ذلك فحص طاقة مصادر المياه قبل مد شبكة المواسير ، وبحث إتساق مختلف مكونات المشروعات ودمج المشروعات فى مشروع كبير ، إذا أمكن لتخفيض نفقات التشغيل .

مثال (٢) : فى قطاع الطرق ، يمكن أن تشمل المواصفات حد أدنى لعرض الطريق قدره ٥,٥ متر ، وللاكتاف ، وتخطيطاً مناسباً للطريق ، وإشارات مرور .

الخطوة العاشرة : خطة التعديلات :

وضع ترتيبات وجدول زمنى لمراجعات دورية لتنفيذ الخطة ، ولتعديل وتحديث الخطة القطاعية فى ضوء الظروف المتغيرة والخبرة المكتسبة .

ثالثاً : إختيار المشروعات :

نصت إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى على أن " تتضمن المشروعات التى قد تمول بمعرفة المحافظات الريفية : مشروعات المياه والصرف الصحى الصغيرة ، والطرق الضيقة والثانوية ، ومراكز الصيانة ، والمعدات ، وأنواع أخرى من خدمات البنية الأساسية صغيرة الحجم " بشرط أن يكون المشروع (١) :

- عاما فى طبيعته وملكيته .
- ينتفع به جميع أو أغلبية السكان بالوحدة المحلية .
- ملموسا بشكل واضح .
- يعتمد فى تشغيله على التكنولوجيا البسيطة .

وقد حددت الإرشادات التفصيلية لدورة التخطيط الأولى نوعية هذه المشروعات على النحو التالى (٢) :

- ورش صيانة القرى .
- شبكات المياه الصالحة للشرب .
- الطرق الريفية .
- مشروعات الصرف الزراعى وتطهير القنوات وتبطينها .
- مشروعات الصرف الصحى وشبكات المجارى .
- للتسهيلات الصحية مثل دورات المياه والتخلص من القمامة .
- مجازر القرى .
- للتسهيلات العامة بالقرية فيما يختص بغسيل الملابس .
- أسواق القرى .
- مواقف الأتوبيسات البسيطة .
- زراعة الأشجار على الطرق .

(١) إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، ملحق رقم (١) .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، إرشادات التخطيط للسنة الأولى . . . مرجع سبق ذكره ، ص ١٤ .

- إشارات المرور •
- ردم البرك والمستنقعات •
- قنوات الري الصغيرة من الدرجة الثالثة •
- حفر الآبار التي يمكن إستخدامها فى الحصول على مياه الشرب أو الري •
- خفض منسوب المياه الجوفية •

وأضافت الإرشادات أن القائمة السابقة ليست كاملة أو شاملة ، وقد تقوم المجالس المحلية بالقرى بطلب أنواع أخرى من مشروعات الخدمات الأساسية تبنى على إحتياجاتهم الفعلية بشرط أن تكون متمشية مع معايير الاختيار الأساسية ، وألا ترد ضمن المشروعات التي لايشملها البرنامج وهى :

- مشروعات ذات ملكية خاصة •
- مشروعات إقتصادية تدر عائد أو ذات طبيعة إنتاجية مباشرة •
- مشروعات تعود بالنفع على فرد واحد أو عدة أفراد أو عدة أسر فقط •
- العربات بأنواعها •
- مشروعات الكهرباء فيما عدا التوصيلات الكهربائية •
- الإسكان الإدارى ومراكز الشباب والمدارس •
- إستيراد معدات رأسمالية •

وقد أجازت الإرشادات الموافقة على نوعيات بعض المشروعات بشروط خاصة مثل :

- مشروعات الصرف الصحى بشرط إجراء الدراسات الفنية اللازمة مسبقا على أن توضح تلك الدراسات طريقة المعالجة التى سيتم إختيارها وكيفية تدبير الأرض اللازمة ومدى مشاركة الأهالى فى المشروع •
- مشروعات تبلغ تكلفتها ١٠٠ ألف جنيه فأكثر بشرط إعداد تقرير فنى يرفق به مبررات طلب إنشائها •
- مشروعات الكهرباء فى المناطق التى لا تغطيها الشبكة القومية بشرط تقديم المبررات الفنية التى تقتضى ذلك •

أما الأولويات فقد جاءت على النحو التالى :

- أ - تتمثل الأولوية الأولى فى انشاء ورشة صيانة بكل وحدة محلية قروية ، إذ أنه بدون تنفيذ هذا المشروع لن تتم الموافقة على أية مشروعات أخرى •

ب - الأولوية الثانية تتمثل في إستكمال المشروعات التي بدأ تنفيذها خلال المرحلة الأولى من البرنامج في إطار مشروع الخدمات الأساسية للقرية (BVS) ، وعمليات الإحلال والتجديد أو التوسع للمشروعات القائمة في مجال الخدمات الأساسية أيا كان مصدر تمويلها .

ج - تأتي بعد ذلك المشروعات الجديدة في إطار ما هو مسموح به من البرنامج .

وقد أضافت إرشادات التخطيط في الدورتين الثانية والثالثة نوعيات جديدة من المشروعات لم يكن مسموحا بتمويلها خلال الدورة الأولى من إستيراد المعدات من الولايات المتحدة الأمريكية في حدود لا تزيد على ٢٥ ٪ من إجمالي إعمادات المحافظة ، وإستكمال المدارس والوحدات الصحية (١) وإنشاء مقار للوحدات المحلية القروية بحد أقصى ٥٠ ألف جنيه لكل محافظة مع ضرورة مساهمة الوحدة المحلية بنسبة ١٥ ٪ على الأقل من الإعمادات المخصصة لذلك ، وتشجيع المشروعات كبيرة الحجم التي لاتزيد تكلفتها عن نصف مليون جنيه بشرط تقديم دراسات جدوى للمشروعات المقترحة مع إمكانية إقامة مشروع واحد بكل محافظة تصل تكلفته إلى مليون جنيه بشرط أن يخدم أكثر من قرية واحدة ، وتشجيع المشروعات الخاصة بالدراسات التي تهدف إلى مسح وحصر البنية الأساسية الحالية وإعداد الخطط العامة للتنمية القطاعية (٢) .

أما إرشادات الدورة الرابعة للتخطيط فقد وضعت سياسة جديدة لإختيار المشروعات تركز على ثلاث قطاعات رئيسية هي : مياه الشرب ، والصرف الصحي ، والطرق ، على أن يتم إختيار المشروعات في هذه القطاعات الثلاثة إستنادا إلى خطط تنمية قطاعية موضوعة على مستوى المحافظة (٣) .

(١) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، إرشادات تخطيط مشروعات السنة الثانية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨) ص ص ٤ - ٧ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، إرشادات تخطيط مشروعات السنة الثالثة (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٩) ص ص ٩ - ١٦ .

(٣) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، إرشادات تخطيط مشروعات السنة الرابعة (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠) ص ص ٦ - ٨ .

الفصل الثانى

عملية صنع القرار المحلى

سبق أن خالصنا إلى القول بأن صنع القرار هو إختيار بين أحد البدائل الممكنة لمواجهة مشكلة بذاتها أو موقف تحدد زمانا ومكانا وموضوعا . وتشير عملية صنع القرار بهذا المعنى عددا من التساؤلات حول من يصنع القرار ، وكيف يتم صنع القرار . وبعبارة أخرى ما هو هيكل صنع القرار ، ومرآله . ويقصد بهيكل صنع القرار ، ترتيب معين للعلاقات والأدوار بين المنوط بهم صنع القرار ، أما مراحل صنع القرار فتعنى الخطوات التى يتم إتباعها بدءا بالتعرف على المشكلة أو تحديد الموقف وإنهاءا بإتخاذ القرار من بين البدائل المطروحة .

ومن المعلوم أن النظام المحلى فى مصر يستند إلى قيام مؤسسات محلية تضطلع بعملية صنع القرار وتتمثل فى المجلس الشعبى المنتخب ، والمجلس التنفيذى والجهاز الإدارى بالوحدة المحلية ، غير أن برنامج التنمية المحلية الثانى قد أوجد مؤسسات أخرى - خاصة على مستوى المحافظة - تضطلع بدور رئيسى فى صنع القرار المحلى ، كما أنه حدد المراحل التى يتم إتباعها عند التخطيط للمشروعات التى تمول فى إطاره .

ونعقد هذا الفصل لدراسة عملية صنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى على مستوى القرية ، فنعرض أولا للمؤسسات المحلية على مستوى القرية ، ثم لمؤسسات صنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، وأخيرا لمرآل صنع القرار المحلى ، وذلك فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول :

المؤسسات المحلية على مستوى القرية .

المبحث الثانى :

مؤسسات صنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى .

المبحث الثالث :

مرآل صنع القرار المحلى .

المبحث الأول المؤسسات المحلية على مستوى القرية

تتمثل المؤسسات المحلية على مستوى القرية فى المجلس الشعبى المحلى ، والمجلس التنفيذى ، والجهاز الإدارى ، ويضطلع كل منها بدور ما فى عملية صنع القرار المحلى يتوقف على قدر السلطات التى يتمتع بها وطبيعة العلاقات القائمة بينها .

أولا : المجلس الشعبى المحلى :

تختلف المجالس المحلية - بالنظر إلى قدر السلطة الذى تتمتع به - من دولة لأخرى ، ففى فرنسا نجد أن المجالس المحلية محدودة السلطات والصلاحيات لأنها خاضعة لنفوذ الحكومة المركزية وداخلية فى سلمها الإدارى وتدرجها الرئاسى ، على عكس النظام الإنجليزى الذى تتمتع فيه المجالس المحلية بالإستقلال النسبى وقدر كبير من السلطات والصلاحيات (١) .

ويمكن القول - بصفة عامة - أن سلطات المجالس المحلية تتفاوت بين سلطات الوضع الإستشارى التى تنحصر فى حق الإقتراح على السلطات الأعلى وإيداء الراى فى المسائل التى تعرض عليها ، وبين إنشاء وإدارة كافة الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلى وما يستتبع ذلك من إستقلال بموارد مالية خاصة وموازنات محلية وأجهزة إدارية وتنفيذية ٠٠٠ الخ (٢) .

وإذا كانت المجالس المحلية تتفاوت فى قدر السلطة الممنوح لها ، فإنه لابد من التأكيد على ضرورة أن تتمتع هذه المجالس بقدر كاف من السلطات والصلاحيات تتمكن معه من الإضطلاع بوظائفها وإختصاصاتها . ويعنى ذلك أن يكون للمجلس حق إصدار قرارات نافذة فى حدود معينة دون أن يخضع فى ذلك لأوامر الحكومة المركزية وتوجيهاتها ، وهو ما يترتب عليه النتائج التالية (٣) :

- أن يكون للمجلس المحلى دائما حرية المبادأة ، فله الحرية فى أن يتصرف أو لا يتصرف .

(١) د. مصطفى أحمد فهمى ، الحكومات المحلية فى إطار الدولة (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١) ، ص ٣٨ .

(٢) Samuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Government* (The Hague : I.U.L.A., 1969) pp . 27-31.

(٣) د. عادل حمدى ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ١١٦ - ١١٧ .

- ألا يكون للحكومة المركزية حق تعديل قرارات المجلس المحلي الصادرة في نطاق سلطاته حتى لو كان خاضعا لرقابتها ، فلو أصبحت هذه القرارات خاضعة للتعديل من جانب الحكومة المركزية لفقد المجلس إستقلاله .

- أن يكون المجلس هو صاحب السلطة على قراراته حتى بعد تصديق الجهات المركزية عليها ، فهذه القرارات من عمل المجلس ، وتأسيسا على ذلك فله أن يعدل عن تنفيذها ، وله أن يسحبها ويصدر قرارات أخرى جديدة ، بل له أيضا أن يعدل فيها .

وفي محاولتنا للتعرف على السلطات والصلاحيات التي كفلها القانون للمجلس الشعبي المحلي للقرية ، نجد أن القانون قد أناط بالمجلس بأن يتولى في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق والخدمات والأنشطة ذات الطابع المحلي في نطاقه - وهي الأنشطة التي حددتها اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على سبيل الحصر بخمسة عشر إختصاصا في شئون التعليم والصحة والإسكان والشئون الإجتماعية وشئون التموين والشئون الزراعية والقوى العاملة والشباب والسياحة والكهرباء والشئون الاقتصادية والتعاون وتنمية القرية والصناعات الحرفية وشئون الأزهر (١) - وذلك من الجوانب الآتية وفي حدود القوانين واللوائح (٢):

- ١- إقتراح خطة تنمية القرية إقتصاديا وإجتماعيا وعمرانيا .
 - ٢- إقتراح مشروع الموازنة العامة للقرية وإقرار مشروع الحساب الختامي .
 - ٣- إقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية .
 - ٤- إقتراح إنشاء المرافق العامة بالقرية .
 - ٥- العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي .
 - ٦- العمل على محور الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلفية .
- وحتى يتمكن المجلس من القيام بمهامه ومباشرة إختصاصاته ، فقد منح القانون للمجلس ولأعضائه بعض السلطات والصلاحيات والضمانات وذلك على النحو التالي (٣) :
- (١) اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، المراد من ٥ - ٢٦ .
- (٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، م ٦٨ .
- (٣) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، مرجع رئيس القرية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣٠ - ٣١ .

أ - تعتبر قرارات المجالس الشعبية نافذة في حدود الإختصاصات المقررة لها قانوناً وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة طالما كانت متمشية مع القوانين واللوائح .

ب - لايسأل عضو المجلس عما يبديه من آراء أثناء إجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه . كما يجب على السلطات المختصة إخطار المجلس بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أعضائه خلال ثمانى وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ إتخاذ هذه الإجراءات ، كما يتعين إخطار المجلس قبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضدهم إذا كانوا من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو القطاع العام أو القطاع الخاص ، وفى جميع الأحوال يبلغ المجلس بنتيجة التحقيق . ويتعين أخذ موافقة المجلس قبل تنفيذ نقل أحد أعضائه من وظيفته إلا إذا كان النقل بناء على طلبه . وعلى الجهة التى يعمل بها العضو أن تيسر له أداء واجبات العضوية بما فى ذلك حضور جلسات المجلس ولجانه والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بها المجلس . وفى جميع الأحوال يعتبر عضو المجلس أثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمى .

ج - لكل عضو أن يطلب من رئيس المجلس إدراج موضوع معين فى جدول أعمال المجلس قبل إنعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يقدمه الأعضاء من إقتراحات وموضوعات .

د - لأعضاء المجلس توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرئيس الوحدة المحلية ورؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية العاملة فى نطاق الوحدة ، على أن يكون السؤال فى أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو تكون له صفة شخصية ، وعلى من توجه إليهم الأسئلة الإجابة عليها بالجلسة ، إلا إذا رأى المجلس الإكتفاء برد مكتوب عنها .

ويتضح مما سبق أن الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبى المحلى بالقريبة لايعدو كونها سلطات وصلاحيات إستشارية أكثر من كونها سلطات حقيقية والتى تعنى الأمر والتوجيه . وبيان ذلك أن كافة أو معظم الصلاحيات الممنوحة للمجلس لاتخرج عن كونها إما إقرار سياسة ما أو إصدار توصيات بخصوص مقترحات أو خطط تتعلق بالحاجات العامة التى تهتم المجتمع المحلى ، أو صلاحيات جوازية لايحق له ممارستها قبل موافقة الجهات المركزية المختصة ، أو صلاحيات تتعلق بإبداء الراى فى أمور معينة . أما ممارسة السلطة بمعنى إصدار الأوامر وإتخاذ القرارات النافذة داخل إطار معين وفى حدود معينه فلا زال المجلس الشعبى المحلى للقريبة بوضعه الحالى بعيداً عنها .

ثانيا : الأجهزة التنفيذية والإدارية :

في مجال الحديث عن مؤسسات صنع القرار المحلي تبرز قضية هامة تتعلق بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس وعن دوره في العملية التنفيذية ، فإذا كانت الإعتبارات الديمقراطية توجب وضع كافة الشئون المحلية في يد المجلس المنتخب ، فإن الإعتبارات الإدارية توجب قصر دور المجلس على المداولة والتقرير أما التنفيذ فينبغي أن تضطلع به هيئة فنية تحت إشراف رئيس تنفيذي (١) .

وتقوم النظم التي تغلب المبادئ الديمقراطية على وضع السلطة الكاملة في المجلس المنتخب فيما يتعلق بتقرير السياسة المحلية والإشراف على تنفيذها ، ويعتبر النظام الإنجليزي نموذجا لذلك ، أما النظم التي تعطى أهمية خاصة للإعتبارات الإدارية فإنها تقصر مهمة المجلس على رسم السياسة العامة وإعتماد الموازنة ، أما التنفيذ فتتولاها أجهزة فنية تعين عادة من قبل الحكومة المركزية كما هو الحال في فرنسا .

ولما كان الأسلوب الأول يترتب عليه إغفال إعتبارات الخبرة الفنية والكفائية الإدارية ، والأسلوب الثاني يترتب عليه إغفال الإعتبارات السياسية والتمثيل الديمقراطي ، فقد حاولت بعض النظم تحقيق التوازن والتوفيق بين الأسلوبين بأن يضطلع المجلس بوضع السياسة العامة على أن يعين شخص له كفايات خاصة رئيسا للإدارة يتمتع بسلطات كاملة في مجال التنفيذ ، ويأخذ بهذا الأسلوب بعض المدن الأمريكية . ولاشك أن تحويل المدير التنفيذي مثل هذه السلطات من شأنه التقليل من أهمية المجلس المنتخب وما ينطوي على ذلك من إغفال للإعتبارات الديمقراطية والتمثيل الشعبي .

ولتحقيق التوازن بين الإعتبارات السياسية والإعتبارات الإدارية إستقر الرأي لدى الكثير من الكتاب والباحثين على أن يقوم المجلس المنتخب بإختيار أعضاء ورئيس الجهاز الذي يتولى تنفيذ قراراته على أن يخضع له خضوعا تاما (٢) .

وقد أخذ النظام المصري بأسلوب ثنائية الهيئات المحلية على كل المستويات منذ تطبيق القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذي نص على تشكيل لجان تنفيذية يعتمد تشكيلها على أسلوب التعيين من قبل الحكومة المركزية ، وسأيره القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتشريعات اللاحقة عليه في ذلك وإن تغير مسمى " اللجنة التنفيذية " إلى " المجلس التنفيذي " برئاسة رئيس الوحدة المحلية .

و تشمل الأجهزة التنفيذية والإدارية على مستوى القرية : رئيس القرية ، المجلس التنفيذي للقرية ، الجهاز الإداري للقرية .

(١) H.F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : Mc Grawhill Bool Company, 1964), PP. 7 - 16

(٢) حسن العلواني ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٩٠ - ٩١ .

* رئيس القرية :

استحدث منصب رئيس القرية لأول مرة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وكان الهدف من ذلك هو إيجاد نوع من التوازن بين العناصر الشعبية التي تأكدت لها إمتيازات الأسئلة والإستجابات وغيرها ، والعناصر التنفيذية التي يقع على عاتقها وضع الخطط موضع التنفيذ ، وقد جرى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته في ذات الإتجاه عندما نص على أسلوب إختيار وتعيين المناصب التنفيذية الرئيسية لوحدة الإدارة المحلية وهي منصب السكرتير العام والسكرتير العام المساعد للمحافظة ، وروساء المراكز والمدن والأحياء والقرى (١) .

ويتم إختيار رئيس القرية - سواء بالتعيين أو الندب - بقرار من المحافظ ، وتجدر هنا ملاحظة ما يلي (٢) :

١- إن المحافظ هو جهة إختيار رئيس القرية . وهذا وضع منطقي في ظل صلاحيته أصلا بإنشاء الوحدات المحلية للقرى وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها بل وإلغائها عند الضرورة . وقد جرى العرف أن يتم ذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي أو بناء على إقتراحه .

٢- يستخدم القانون لفظ " شغل المنصب " بالنسبة لرئيس القرية ، ويعنى ذلك أن الإحتمال الغالب هو إختيار رئيس القرية من بين العاملين في الدولة في أى من قطاعاتها المختلفة وللذين لهم خبرة سابقة في العمل الحكومى .

٣- عدم إشتراط حصول رئيس القرية على مؤهلات خاصة أو خبره معينة ، وهذا يعنى ترخيص جهة إخاذ القرار بإجراء الإختيار حسبا تراه محققا للصالح العام في إطار القواعد العامة الموضحة في تشريعات الخدمة المدنية .

وتتنوع إختصاصات رئيس القرية بحكم موقعه ، والجهات المختلفة التي يتعامل معها . ويمكن تلخيص هذه الإختصاصات على النحو التالي :

أ - تمثيل القرية أمام القضاء ولدى الغير ، وذلك أنه يتم إختصاص رئيس القرية - بصفته - في كل دعوى تقام من الوحدة المحلية للقرية على الغير أو من الغير ضدها ، ويعنى هذا أن كل مسئولية تعاقبية أو تصديرية تترتب في ذمة أى موظف داخل الوحدة المحلية للقرية بسبب أداء أعماله يتم التقاضى عنها عن طريق إختصاص رئيس القرية بإعتباره ممثلها القانونى أمام جهات التقاضى . كما تتم التعاقدات كلها بمعرفة رئيس

(١) - القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٣٩ .
- اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ٩٩ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، مرجع رئيس القرية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦ .

للقرية فى كل التصرفات الصادرة عن الوحدة المحلية ذاتها ، فلو كانت هناك عقود بيع أو شراء أو إيجار أو غير ذلك ، فإنه يوقعها فى إطار النظم الحاكمة ووفق مستويات توزيع الصلاحيات مع غيره من القيادات التنفيذية الأخرى (١) .

ب - رئاسة المجلس التنفيذى للقرية (٢) ، ويترتب على ذلك أن يكون مسئولاً عن :

١- تحديد مواعيد إجتماعات المجلس مع مراعاة الحد الأدنى الذى أوجبه القانون وهو مرة على الأقل كل أسبوعين ، وكذلك تحديد مكان تلك الإجتماعات .

٢- وضع جدول أعمال الإجتماعات بتحديد الموضوعات التى ستطرح للنقاش وإيلاؤها إلى أعضاء المجلس قبل موعد الإجتماع بوقت كاف لدراستها .

٣- الإشراف على إنضباط محاضر الإجتماعات والسجلات الخاصة بذلك لضمان سلامة تحديدها وإكمال عناصرها القانونية والموضوعية والشكلية .

٤- متابعة تنفيذ قرارات المجلس سواء بإبلاغها إلى جهات الرقابة ، أو تلك المسئولة عن التنفيذ ، أو الجهات الأخرى التى يطلب منها إتخاذ إجراء ما .

ج - تولى العلاقة مع المجلس الشعبى المحلى للقرية ، ويتفرع عن ذلك ما يلى :

١- حضور جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للقرية ، وإعتبار ذلك مسئولية يلتزم بها رئيس القرية وليست حق أو رخصة يمارسها أو يتقاعس عنها حسبما يرى .

٢- التقدم بالإقتراحات المناسبة إلى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق إختصاصات هذا المجلس وطبقاً للإجراءات التى تضعها لائحته الداخلية .

٣- الإلتزام بالإجابة على الأسئلة التى يوجهها إليه أى عضو بالمجلس الشعبى المحلى للقرية وذلك فى إطار الشئون الداخلة فى إختصاصاته .

٤- الإعتراض على قرارات المجلس الشعبى المحلى للقرية فى إطار الضوابط التى بينها القانون .

د - رئاسة الجهاز الإدارى للقرية ، وقد منحه القانون فى سبيل ذلك سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٤ .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م٧٣ .

* المجلس التنفيذي :

يشكل المجلس التنفيذي للقرية برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية (١)، وسكرتير القرية ويكون أميناً للمجلس (٢). ويختص المجلس التنفيذي للقرية بمعاونة رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية، ولتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبي المحلي أو رئيس القرية من الموضوعات (٣).

وقد حدد القانون إختصاصات المجلس التنفيذي للقرية على وجه التحديد كما يلي (٤) :

- ١- مراقبة تحصيل موارد القرية أيا كان نوعها .
- ٢- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية، وذلك بتوجيهها وإرشادها لتخطى الصعوبات والمشكلات التي تواجهها في علاقاتها بالأجهزة الأخرى بالقرية أو في المستويات الأعلى .
- ٣- بحث إحتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الإقتصادية والعمرانية بها .
- ٤- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية، وذلك للتسهيل على المواطنين من جهة ولضمان تحقيق فعالية هذه الأجهزة من جهة أخرى .

* الجهاز الإداري :

إذا كان القانون قد حدد أسلوب تشكيل المجلس التنفيذي للقرية والإختصاصات المنوطة به، فإنه ترك لكل محافظة أن تضع هياكل تنظيمية لها ويعتمدها المحافظ بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (٥). وقد تم وضع هياكل تنظيمية نموذجية للإسترشاد بها وتم إعتماؤها من اللجنة الوزارية

(١) حددت اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته في المادة (٦١) هذه الأجهزة التنفيذية بأنها : (الداخلية - التعليم - الشؤون الإجتماعية - الصحة - الزراعة - الإسكان - بنك القرية) وهو ما يعنى عدم وجود هامش لإختيار عضوية المجلس بواسطة أى جهة محلية حتى المحافظ، إذ أن العضوية تحددت بحكم المنصب، ومن ناحية أخرى، فإن تحديد تلك الأجهزة في اللائحة التنفيذية - وليس في صلب القانون - يضمن طابع المرونة في تحديد تلك الأجهزة وفقاً لمتطلبات وظروف الأداء ومايسفر عنه التطبيق في حين يصعب ذلك بالنسبة للقانون، وإن كان ذلك يؤكد إمكانية سيطرة السلطة التنفيذية على المحليات من خلال تعديل اللائحة التنفيذية بعيداً عن السلطة التشريعية .

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، م٧٣ .

(٣) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، م٧٤ - الفقرة الأولى .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، م٧٤ - الفقرة الثانية .

(٥) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، م٩٣ .

للحكم المحلى فى عام ١٩٧٧ (١). وقد أخذت جميع المحافظات بتلك الهياكل التنظيمية النمطية بدون إدخال أى تعديلات تذكر عليها (٢). ويتضمن الهيكل التنظيمى النمطى على مستوى القرية العديد من الأنشطة ، يتصل بعضها برئيس القرية ، بينما يتصل البعض الآخر بسكرتير القرية .

وتشمل الأنشطة التى تتصل مباشرة برئيس القرية : التخطيط والمتابعة ، مشروعات تنمية القرية والتنمية المحلية ، الحصص التموينية . وقد حدد الهيكل التنظيمى إختصاصات رئيس القرية على النحو الآتى :

- الإشراف على أعمال التقسيمات التنظيمية التابعة له بالوحدة المحلية .
- تنسيق العمل بين الوحدة المحلية وفروع الخدمات بدائرتها .
- إصدار التوجيهات والتعليمات للعاملين بالوحدة المحلية .
- الإتصال بالأجهزة الشعبية على مستوى القرية والأجهزة المختصة على مستوى المركز والمحافظه .

ويعمل سكرتير القرية تحت الإشراف المباشر لرئيس القرية وتتبعه أربعة أقسام هى : الشؤون الهندسية ، شؤون المجلس التنفيذى واللجان ، الشؤون الإدارية ، الشؤون المالية .

غير أن هذا الهيكل التنظيمى النمطى على مستوى القرية لايمثل حقيقة التنظيم الإدارى الفعلى للوحدات المحلية فى الريف المصرى إذ لايعود أن يكون إطارا شكليا فقط ، فكافة الوحدات المحلية على مستوى القرية ، أو على الأقل الكثرة الغالبة منها ، لاتعرف أى هياكل تنظيمية ، ورغم التضخم فى أعداد العاملين ، إلا أنها تفتقر جميعها للعمالة الفنية المدربة التى لديها القدرة على تخطيط وتنفيذ وتشغيل وصيانة مشروعات الخدمات الأساسية ، ولعل المثل الصارخ على ذلك هو عدم قدرة تلك الوحدات على تشغيل ورش الصيانة التى تم إنشاؤها بكل قرية فى إطار البرنامج الثانى للتنمية المحلية ليس بسبب نقص التمويل أو المعدات وإنما بسبب النقص الحاد فى العمالة الفنية المدربة وعدم ملاءمة الهيكل التنظيمى لتشغيل هذه الورش وبالتالي أصبحت إستثمارات معطلة فى الغالبية العظمى من القرى (٣) .

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفي ، مرجع رئيس القرية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢ .

(٢) قام الباحث بمقارنة الهياكل التنظيمية للقرى بمحافظات : الغربية ، المنيا ، بنى سويف ، أسوان ، الإسماعيلية ، الوادى الجديد . وقد تبين أن هذه المحافظات تأخذ بالتنظيم النموذجى الذى تم وضعه مركزيا من قبل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، وتمثل بعض الإختلافات الطفيفة بينها فى تبعية بعض الأقسام ، فبينما تجعل محافظة الإسماعيلية تبعية جميع الأقسام لسكرتير القرية ، نلاحظ أن محافظة الغربية تجعل تبعية الشؤون الهندسية لرئيس القرية خلافا للهيكل التنظيمى النموذجى الذى يجعل تبعتها لسكرتير القرية والذى تأخذ به باقى المحافظات المذكورة حرفيا .

(٣) إستخلصنا هذه النتيجة من واقع تقارير المتابعة التى كان يعدها أعضاء المكتب الإستشارى المسئول عن تقديم المعونة الفنية للوحدات المحلية المشاركة فى برنامج التنمية المحلية الثانى والتى عرفت بإسم (Field trip reports) .

المبحث الثانى مؤسسات صنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى

إذا كان النظام المحلى فى مصر يقوم على الإزدواجية فيما يتعلق بمؤسسات صنع القرار وذلك بالتمييز بين المجلس الشعبى المحلى ، والمجلس التنفيذى على كافة المستويات ، فقد حاول برنامج التنمية المحلية الثانى أن يوجد نوعاً من التعاون والتنسيق بين جناحي المؤسسات المحلية ، وذلك بتشكيل لجنة مشتركة من العناصر الشعبية والعناصر التنفيذية لتتولى إدارة البرنامج بالمحافظة ، كما شجع على تشكيل مثل هذه اللجنة على مستوى المركز ومستوى القرية .

أولاً : مستوى المحافظة

من المعلوم أن التنظيم المحلى على مستوى المحافظة يتكون من مجلسين هما : المجلس الشعبى المحلى ، والمجلس التنفيذى . ويتشكل المجلس الشعبى المحلى فى كل محافظة من ثمانية أعضاء عن كل مركز أو قسم إدارى على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى (١) . ورغم المجالات العديدة التى حددها القانون كنطاق لأختصاصات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، إلا أن الصلاحيات والسلطات المخولة له لاتخرج عن كونها إما تقديم مقترحات أو إصدار توصيات أو إعداد دراسات وهو ما يخرج بها عن جوهر الدور التقريرى الذى يمكن القول معه أن مسائل معينة قد نشأت وتقررت بمبادرة وإرادة محلية (٢) .

أما المجلس التنفيذى فيتشكل برئاسة المحافظ وعضوية نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والهيئات بدائرة المحافظة والتى حددتهم اللائحة التنفيذية للقانون (٣) . وكما سبق وأوضحنا فى المبحث السابق من هذه الدراسة أن الأجهزة التنفيذية هى الفاعل الحقيقى على المستوى

(١) نص القانون على أن يكون تمثيل كل مركز أو قسم إدارى فى كل من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء بإثنى عشر عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .
- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ١٠ .

(٢) راجع إختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبى للمحافظة فى المواد ١٢ - ٢٤ من القانون .

(٣) حددت اللائحة التنفيذية للقانون فى المادة ٥٩ هذه المصالح والهيئات على النحو التالى :
الداخلية - التعليم - الصحة - الإسكان - التعمير وإستصلاح الأراضى - الزراعة - الطب البيطرى - الرى - الشؤون الإجتماعية - التأمينات الإجتماعية - القوى العاملة - التمرين والتجارة الداخلية - النقل - المواصلات - الكهرباء - الصناعة - الثقافة - الإعلام - السياحة - الشباب والرياضة - الأوقاف - الأزهر - المالية - التنظيم والإدارة - الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة وبنك التنمية والإئتمان الزراعى .

المحلى ، ويأتى على رأس الأجهزة التنفيذية المحافظ الذى أصبح له الدور المحورى بما يتمتع به من سلطات كفلها له القانون (١) .

وفى محاولة للتنسيق بين الأجهزة الشعبية والأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة ، فقد تبنى برنامج التنمية المحلية الثانى أسلوبا يهدف إلى تواجد التمثيل الشعبى بدرجة ما داخل الأجهزة الفعلية لصنع القرار المحلى وذلك من خلال ما عرف بـ " لجنة التنمية المحلية بالمحافظة " .

وقد نصت إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى على أن يتم تشكيل لجنة للتنمية المحلية بكل محافظة تضم فى عضويتها عناصر تنفيذية تكون مهمتها الأساسية التنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة وتقديم المعونة اللازمة فى عملية تخطيط وتنفيذ المشروعات لتمارس على مستوى المحافظة نفس الدور الذى كان منوطا بجهاز بناء وتنمية القرية خلال المرحلة الأولى من برنامج دعم اللامركزية الذى عرف بإسم " مشروع الخدمات الأساسية للقرية " (B.V.S.) ، وذلك بهدف تحقيق اللامركزية فى صنع القرار المحلى (٢) .

وقد حددت الإتفاقية وورقة العمل الخاصة بالبرنامج الخطوط العريضة لاختصاصات تلك اللجان وتركت للمحافظات المختلفة تحديد تلك الاختصاصات بصورة تفصيلية على النحو الذى يتفق والظروف الخاصة بكل محافظة . وقد قام الباحث بدراسة القرارات التى أصدرها المحافظون بتشكيل لجان التنمية المحلية فى جميع المحافظات الريفية حيث تبين له ما يلى :

١- رغم أن الإتفاقية قد نصت على ضرورة تشكيل لجنة التنمية المحلية بالمحافظة من عناصر منتخبة وعناصر معينة ، إلا أن جميع المحافظات لم تهتم كثيرا بتمثيل العناصر الشعبية المنتخبة فى لجانها ، فقد نصت بعض القرارات على أقصى تقدير بأن يكون رئيس المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة عضوا فى اللجنة كما أوضح ذلك قرار تشكيل اللجنة بمحافظة قنا (٣) ، وقرار تشكيل اللجنة بمحافظة كفر الشيخ (٤) ، واكتفت محافظات أخرى بالإشارة إلى " ممثل المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة " (٥) . أما معظم هذه اللجان فقد اقتصرت عضويتها على العناصر التنفيذية والإدارية فقط .

٢- تضمن تشكيل هذه اللجان فى بعض المحافظات رؤساء المراكز بدائرة المحافظة كما هو

(١) د. صلاح صادق ، " المؤشرات التصحيحية للنظام المحلى فى مصر ، دراسة تحليلية إنتقادية " ، مؤتمر مداخل تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر (طنطا : جامعة طنطا ، فبراير ١٩٩٢) ، ص ٦ .

(٢) إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى ، م ٥ ، بند (٧-٥) .

(٣) قرار محافظ قنا رقم ٩١ لسنة ١٩٨٦ .

(٤) قرار محافظ كفر الشيخ رقم ١٦١ لسنة ١٩٨٦ .

(٥) قرار محافظ الغربية رقم ١٥٣ لسنة ١٩٨٧ .

الحال في محافظة الإسماعيلية (١) ، ومحافظة شمال سيناء (٢) ، بينما لم تتضمن معظم اللجان عضوية رؤساء المراكز .

٣- قامت بعض المحافظات بتشكيل لجنة فرعية بكل مركز ، والمثال على ذلك محافظة الغربية ، حيث نص قرار تشكيل لجنة التنمية المحلية بالمحافظة على أن تشكل لجنة فرعية بكل مركز تضم مدير الإدارة الهندسية بالمركز ، ورئيس مركز الصيانة ، ومدير إدارة بناء وتنمية القرية بالمركز ، والمراقب المالي بالمركز " وتختص هذه اللجنة الفرعية بمعاونة الوحدات المحلية القروية في الدراسات الفنية للمشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثاني ، ووضع مقاييس لها ، ومعاونة الوحدات المحلية القروية في إعداد البرنامج الزمني للتنفيذ ، وإعداد خطة سنوية للتشغيل والصيانة (٣) .

٤- توسعت بعض المحافظات في إنشاء لجان التنمية المحلية فلم تكف بإنشائها على مستوى المحافظة أو المركز فقط ، بل امتدت لتشمل مستوى القرية أيضا ، فقد قامت محافظة الإسماعيلية بتشكيل لجان للتنمية المحلية على مستوى القرية برئاسة رئيس الوحدة المحلية للقرية ، وعضوية كل من : ممثل الإدارة الهندسية بالمركز ، ممثل الوحدة الحسابية بالمركز ، مسنول الخدمات الأساسية بالمركز ، مسنول التشغيل والصيانة بالقرية . وتحددت إختصاصات تلك اللجان على النحو التالي (٤):

أ - إقتراح المشروعات بناء على إحتياجات المجتمع المحلى وعلى ضوء الإرشادات والتعليمات الفنية والمالية والإدارية التى تصدرها الجهات المختصة بالمركز والمحافظة .

ب - إعداد التقارير المالية والفنية الدورية والربع سنوية على النماذج المعدة لذلك .

ج - تنفيذ برامج التشغيل والصيانة بالقرية وإدارة المشروعات فى إطار هذه البرامج وفقا للأهداف المحددة لها .

د - القيام بكافة الواجبات التى تكلف بها والتي تدخل فى إختصاصها بالنسبة لتنفيذ وتشغيل وصيانة مشروعات البنية الأساسية .

(١) قرار محافظ الإسماعيلية رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٨٧ .

(٢) قرار محافظ شمال سيناء رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٨٧ .

(٣) قرار محافظ الغربية رقم ١٥٣ لسنة ١٩٧٨ .

(٤) قرار محافظ الإسماعيلية رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٧٨ .

وكما يتضح من تحديد إختصاصات لجان التنمية المحلية بالقرى بمحافظة الإسماعيلية فقدأناط بها القرار القيام بذات الإختصاصات التي تدخل فى صميم وظيفة المجلس الشعبى المحلى بالقرية خاصة فيما يتعلق بإقتراح المشروعات .

وقد حددت الإرشادات الخاصة بالبرنامج دور وإختصاصات لجنة التنمية المحلية بالمحافظة على النحو التالى (١):

١- وضع الأهداف والسياسات والأستراتيجيات العامة للتنمية المحلية على مستوى المحافظة بالكامل .

٢- ترتيب الأولويات بين قطاعات البنية الأساسية والخدمات على وجه تأسيرى ، وتحديد المناطق الجغرافية أو المجتمعات المحلية التي تحتاج إلى عناية خاصة بالنسبة للحصول على المرافق والخدمات .

٣- وضع السياسات المتعلقة بإستخدام إعتادات البرنامج الثانى للتنمية المحلية والباب الثالث ، والتنسيق بين هذه الإعتادات لتمويل البرامج والمشروعات المحلية للبنية الأساسية .

٤- وضع معايير تخصيص إعتادات البرنامج ، وتحديد المناطق الحضرية الفقيرة بالمدن والتي فى حاجة إلى إعتادات .

٥- بحث آراء ومقترحات المجالس الشعبية والتنفيذية بالمحافظة بالنسبة للسياسات والأولويات والأستراتيجيات الإستثمارية للبرنامج الثانى للتنمية المحلية ، وإبلاغ هذه المجالس بقرارات اللجنة

٦- تحديد واختيار المشروعات المركزية الواقعة فى عاصمة المحافظة ، أو التي تخدم أكثر من مركز .

٧- مراجعة الخطة السنوية للبرنامج الثانى للتنمية المحلية التي تشمل مشروعات المراكز والمدن والقرى من أجل ضمان إستجابتها لإرشادات البرنامج ، وإستجابة المحافظة للشروط المسبقة التي وضعتها الاتفاقية ، وكذلك التأكد من تطابقها مع السياسات والأولويات والمستويات القطاعية .

ورغم أن برنامج التنمية المحلية الثانى قد حاول تلافى السلبيات الناجمة عن ثنائية التنظيم المحلى فى مصر ، والذي يفصل بطريقة تحكمية بين المجلس الشعبى المنتخب والمجلس التنفيذى المعين ،

(١) Local Development II-Provincial, Planning Process Hand Book (Cairo : Chemonics, 1986) , p. 15-21.

وتقليص دور الأول سواء من ناحية الصلاحيات المخولة له أو الامكانيات المتاحة لديه بحيث تضاعف هذا الدور بقدر ما تعاطم دور الآخر ، فقد جاء تشكيل لجان التنمية المحلية تأكيدا لهذه الظاهرة وتكريسا لها . يضاف إلى ذلك أن هذه اللجان لم تمارس دورها الذى حدده لها البرنامج ، حيث أكدت دراسات إستطلاعية عديدة إلى أن هذه اللجان تمارس فى الواقع الفعلى ثلاثة إختصاصات رئيسية هى (١) :

١- وضع معايير لتوزيع إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى بين مختلف الوحدات المحلية . وقد اختلفت المحافظات فيما بينها حول معايير التوزيع ، ففي محافظة الغربية كان توزيع الإعمادات بين المستويات المحلية المختلفة يقوم على التطبيق الحرفى للسياسات التى وضعتها إتفاقية البرنامج بتخصيص ٧٥ ٪ للقرى ، ٢٥ ٪ للمحافظة والمراكز . أما عن التوزيع بين الوحدات المحلية القروية فكان يتم على أساس عدد السكان . أما فى محافظة قنا فقد أتبع أسلوبا لتوزيع الإعمادات يجمع بين عدد السكان والاحتياجات الفعلية للمجتمعات المحلية من واقع حصر لتلك الاحتياجات تم إعداده بواسطة الإدارات الفنية على مستوى المحافظة . أما محافظة الاسماعيلية ، فقد طبقت منهجا للتوزيع يربط التخطيط متعدد السنوات بالإعمادات المالية المتاحة ، فقد تم التوزيع أولا على أساس الأنصبة السابقة التى حصلت عليها المراكز والقرى من المرحلة الأولى من البرنامج ، ثم إجراء تعديلات على أساس عدد السكان بكل وحدة محلية .

٢- الإشراف على إعداد خطط المشروعات وإعتمادها والتنسيق بينها وبين المشروعات التى تمول من مصادر أخرى ، والتأكد من إستكمال إجراءات ومتطلبات التخطيط وإستيفاء الموافقات والشروط المسبقة ، وإعداد تقرير بشأن خطة المحافظة ككل لعرضه على لجنة التنمية المحلية الريفية للتصديق عليها وإتاحة الإعمادات الخاصة بالمحافظة .

٣- الإشراف على تقارير متابعة تنفيذ المشروعات التى تتم بصورة دورية ، وذلك للوقوف على مدى التقدم فى التنفيذ وتمكين المسؤولين والمختصين من التعرف على المشاكل والعقبات التى تعترض عملية التنفيذ ، والتأكد من معدلات التنفيذ التى تضعها الجهات المركزية التى تتولى الإشراف على البرنامج كشرط للحصول على التمويل .

ويعاون لجنة التنمية المحلية بالمحافظة إدارة تنمية القرية والتى تتولى الإختصاصات التالية :

- ١- مشاركة لجنة التنمية المحلية بالمحافظة فى وضع السياسات ، وذلك من خلال عرض آراء وإحتياجات الوحدات المحلية .
- ٢- شرح سياسات وإرشادات برنامج التنمية المحلية الثانى للوحدات المحلية على مستوى المراكز والقرى .

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى- القطاع الريفى، ورقة عمل لندوة لجان التنمية المحلية بالمحافظات الريفية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٧) ، ص ص ١٢ - ١٧ .

٣- مراجعة نماذج تخطيط المشروعات على مستوى المحافظة ودمجها فى خطة سنوية للبرنامج الثانى للتنمية المحلية والتنسيق بينها وبين المشروعات الممولة من مصادر أخرى من خلال إدارة التخطيط بالمحافظة .

٤- بعد إعتقاد لجنة التنمية المحلية بالمحافظة للخطة ، تتولى إدارة بناء القرية إرسالها إلى وزارة الإدارة المحلية مرفقة بمذكرة محتويات وملخص للخطة لعرضها على لجنة التنمية المحلية الريفية لمراجعتها وإعتادها .

٥- موافاة المراكز بقائمة مفصلة من خططها المعتمدة من لجنة التنمية المحلية الريفية وبصور من نماذج التخطيط فى صورتها النهائية ، وإرسال الاعتمادات المقررة لكل وحدة محلية من واقع الخطة المعتمدة .

وإلى جانب إدارة تنمية القرية ، أناط البرنامج العديد من المهام بمديريات الخدمات وخاصة الطرق والإسكان والرى والتربية والتعليم وشركات مياه الشرب فى بعض المحافظات ، وإدارات التخطيط العمرانى ، حيث تعتبر مسؤولة بالنسبة لقطاعاتها عن الأنشطة التالية :

١- إعداد بيان إستراتيجية قطاعية خاصة بالنسبة لقطاعى مياه الشرب والطرق لإعتاده من لجنة التنمية المحلية بالمحافظة ، وموافاة الإدارات الحكومية الأخرى والمراكز بما يخصها من أجزاء الخطط القطاعية إن وجدت .

٢- تحديد المشروعات المركزية الواقعة فى عاصمة المحافظة والمشروعات المشتركة الرئيسية التى تخدم أكثر من مركز واحد .

٣- الإشراف على إعداد دراسات الجدوى التى تقع فى عاصمة المحافظة أو تلك التى تخدم أكثر من مركز واحد ، وتقديم المساعدة الفنية للمراكز بهذا الشأن .

٤- مساعدة المراكز فيما تحتاجه بالنسبة للصياغة الفنية والتصميم الابتدائى للمشروعات ، وبحث الملاءمة الفنية لها ، ومراجعة التسلسل والأولويات لكل المشروعات المقترحة للقطاع لضمان إتساقها مع الاستراتيجية القطاعية أو الخطة القطاعية إن وجدت ، وتقديم توصياتها إلى لجنة التنمية المحلية بالمحافظة بالموافقة على المشروعات المقترحة أو تعديلها أو رفضها .

ثانيا : مستوى المركز :

أولى برنامج التنمية المحلية الثانى إهتماما خاصا بمستوى المركز كوحدة محلية على عكس ما

كان متبعا في ظل برنامج دعم قطاع اللامركزية الأول الذي كان يتجه بصورة مباشرة إلى القرى من خلال " مشروع الخدمات الأساسية للقرية (B.V.S) ، وذلك بهدف العمل على بناء قدرة المراكز للاضطلاع بدور أكبر في التنسيق بين الوحدات المحلية القروية ، وتقديم العون الفني اللازم لتلك الوحدات التي تفتقر غالبا إلى الكفاءات الفنية المطلوبة في عمليات تخطيط وتنفيذ وتشغيل وصيانة مشروعات الخدمات الأساسية بصفة عامة ، ومشروعات البنية الأساسية بصفة خاصة (١) .

وقد تمثل الاهتمام بالمركز في تخصيص إعمادات من المنحة الاجمالية تصل إلى نسبة ٢٥٪ لاستخدامها على مستوى المحافظة والمراكز والتي عرفت باسم " المشروعات المركزية " ، وكذلك تخصيص إعمادات لإقامة مشروعات بالمناطق الفقيرة بالمدن ، بالإضافة إلى إعطاء دور للمركز في عملية تخطيط المشروعات والموافقة عليها وكذلك عمليات الإشراف على التنفيذ والمتابعة وعمليات التشغيل والصيانة . ويتضح ذلك في حجم الاستثمارات التي خصصت للمراكز سواء كانت " مشروعات مركزية " أو مشروعات للمناطق الحضرية الفقيرة والتي يوضحها الجدول رقم (٣-٢-٢-٢) .

جدول رقم (٣-٢-٢-٢)
توزيع إستثمارات برنامج التنمية المحلية الثاني طبقا للمستوى المحلى

دورة التخطيط	إستثمارات مركزية		إستثمارات القرى		إجمالي الإستثمارات
	جنيه	%	جنيه	%	
الأولى	١٥,٠٣٣,٧٧٩	١٤,٤	٨٩,١١٢,٥٢٢	٨٥,٦	١٠٤,١٤٦,٣٠١
الثانية	٦٤,٧١٣,٥٠٣	٣٣,٦	١٢٧,٧٢٥,٣٣٠	٦٦,٤	١٩٢,٤٣٨,٨٣٣
الثالثة	٥٦,٠٥٢,٣٢٧	٢٨,١	١٤٣,٢٥٧,٢٦٦	٧١,٩	١٩٩,٣٠٩,٥٩٣
الرابعة	٥٣,٨٣٣,٥٩٥	٣٢,٧	١١٠,٩٧٤,٦٤٨	٦٧,٣	١٦٤,٨٠٨,٢٤٣
إجمالي	١٨٩,٦٣٣,٢٠٤	٢٨,٧	٤٧١,٠٦٩,٧٦٦	٧١,٣	٦٦٠,٧٠٢,٩٧٠

المصدر : Local Development II-provincial, End of Contract ... op. cit., p. 31.

وكما نلاحظ من الجدول رقم (٣-٢-٢-٢) أن الإستثمارات المركزية قد بلغت نسبتها فى دورة التخطيط الأولى ١٤,٤ ٪ من إجمالي الإستثمارات ، ثم وصلت إلى ٣٣,٦ ٪ ، ٢٨,١ ٪ ، ٣٢,٧ ٪ فى الدورات الثلاث التالية على التوالي، وبلغت فى مجموعها ١٨٩,٦ مليون جنيه تقريبا بنسبة ٢٨,٧٪

(١) برنامج التنمية المحلية الثاني ، ندوة التعريف بالإتفاقية (القاهرة : الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، ١٩٨٥) ، ص

من إجمالي إستثمارات البرنامج فى القطاع الريفي •

وقد حددت الإرشادات الخاصة بالبرنامج دور المركز على أساس كونه المسئول عن وضع أهداف وإستراتيجيات التنمية على مستوى المركز ، وإختيار المشروعات المركزية ، والمشروعات المشتركة ، وإختيار المناطق الحضرية الفقيرة، وتقديم المساعدة الفنية للوحدات المحلية الداخلة فى نطاق ومراجعة وتنسيق وإعتماد نماذج التخطيط التى قامت بإعدادها هذه الوحدات • وقد تحدد هذا الدور بشكل تفصيلي على النحو التالى (١) :

أ - دور المجلس التنفيذى :

- ١- تحديد أهداف وإستراتيجيات وأولويات التنمية المحلية فى نطاق المركز ، وضمان إتساقها مع الأهداف والسياسات والإستراتيجيات العامة للتنمية فى المحافظة •
- ٢- القيام بحصر إحتياجات قطاع الطرق بالتشاور مع الوحدات المحلية للقرى والمدن ، وذلك بإستخدام النماذج المناسبة •
- ٣- إبلاغ الوحدات المحلية فى نطاق المركز بإعتمادات البرنامج الثانى للتنمية المحلية ، وسياسات وإستراتيجيات التنمية بالمحافظة •
- ٤- تحديد وإختيار المشروعات المركزية الواقعة فى عاصمة المركز وتخدم الوحدات المحلية المحيطة ، وإعتماد المشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز •
- ٥- مراجعة وإعتماد نماذج التخطيط السنوية ومتعددة السنوات التى تغطى المركز كله ، وذلك على أساس توصيات الإدارات المختصة بالمركز وإرسالها للمحافظة لإعتمادها من لجنة التنمية المحلية بها •

ب - دور المجلس الشعبى المحلى :

يقصر دور المجلس الشعبى المحلى للمركز على مناقشة إحتياجات المركز من المشروعات المركزية والمشروعات المشتركة ، وإقرار وإعتماد نماذج التخطيط السنوية ومتعددة السنوات التى تغطى المركز كله •

ج - دور الأجهزة الإدارية والفنية :

تتمثل الأجهزة الإدارية والفنية على مستوى المركز فى إدارتين رئيسيتين هما : إدارة تنمية

Local Development II-Provincial, Planning Process ... op. cit., pp. 23-24 .

(١)

القرية ، والإدارة الهندسية ، وقد تحدد دور كلا منهما على النحو التالي :

* إدارة تنمية القرية :

- ١- مساعدة رئيس المركز فى تحديد أهداف واستراتيجيات وأولويات التنمية بالمركز ، وتزويده بالمعلومات اللازمة للتخطيط وتقدير الاحتياجات واتخاذ القرارات .
- ٢- تزويد رئيس المركز بالبيانات والمعلومات المتعلقة بمشروعات الباب الثالث أو المشروعات الممولة من مصادر أخرى بغرض التنسيق بينها وبين مشروعات البرنامج الثانى للتنمية المحلية .
- ٣- المشاركة فى تقييم المشروعات المقدره تكلفتها بأقل من نصف مليون جنيه مع الاهتمام الخاص بالآثار الاجتماعية والاقتصادية لهذه المشروعات .
- ٤- المساعدة فى الإشراف على إعداد الاستشاريين لدراسات الجدوى للمشروعات المقدره تكلفتها بأكثر من نصف مليون جنيه أو ذات الطبيعة المعقدة أو المشروعات التجريبية .
- ٥- مراجعة نماذج تخطيط مشروعات الوحدات المحلية المختلفة فى نطاق المركز وذلك للتأكد من :
 - أ - الإتساق مع لجنة التنمية المحلية بالمحافظة والخطط العمرانية التى تخص المركز أو المنطقة المعنية .
 - ب - التنسيق بين المشروعات الممولة عن طريق البرنامج والمشروعات الممولة من المصادر الأخرى .
 - ج - الإتساق مع شروط الإنفاقية والإرشادات الخاصة بها .

* الإدارة الهندسية :

- ١- إعداد نماذج تقدير وحصر إحتياجات قطاع الطرق فى نطاق المركز ، وذلك بمساعدة مديرية الطرق بالمحافظة وبالتنسيق مع الوحدات المحلية للقرى والمدن .
- ٢- التقييم الفنى للمشروعات المركزية والمعانة فى تحديدها وصياغتها وإعداد المقاييس الخاصة بها .

٣- الإشراف الفني على إعداد دراسات الجدوى للمشروعات تزيد تكلفتها على نصف مليون جنيه .

٤- مراجعة نماذج التخطيط من الناحية الفنية للتأكد من :

أ - الإتساق مع الخطة القطاعية القائمة أو مع بيان الإستراتيجية القطاعية في حالة ما إذا كانت الخطة لم تستكمل بعد .

ب - دمج مشروعات الوحدات المحلية للقرى والمدن في مشروعات مشتركة تخدم أكثر من وحدة محلية ، إذا كان من شأن هذا الدمج أن يؤدي إلى تقليل التكلفة أو تحسين الجودة .

ج - الملاءمة الفنية للمشروعات المقترحة وصحة تقديرات التكاليف الإستثمارية والجارية ، وإجراء التغييرات فى التكنولوجيا المقترحة ، أو فى حجم وموقع المشروع أو فى الرسومات الإبتدائية ، أو فى مقاييس التكاليف ، وذلك إستنادا إلى الأسس الفنية .

وقد قامت فلسفة برنامج التنمية المحلية الثانى فى الإعتقاد على " المركز " على أساس دعمه للأجهزة المحلية بالقرية وتقديم العون الفنى والإدارى لها بحكم توفر الكوادر المتخصصة وبحكم قربها من الوحدات المحلية القروية وإتصاله المباشر بها . غير أن الواقع الفعلى الذى أسفرت عنه التجربة قد أدى إلى نتيجتين على درجة كبيرة من الأهمية ، تمثلت النتيجة الأولى فى سلب الوحدات المحلية القروية لإختصاصاتها الأصيلة وصلحياتها المقررة والتي كانت تمارسها بالفعل فى إطار المرحلة الأولى من برنامج التنمية المحلية (B.V.S) بعيدا عن سيطرة الأجهزة التنفيذية والإدارية بالمركز ، وأصبحت مجرد فروع إدارية للمركز وما يعينه ذلك من إستحواذ المدينة عاصمة المركز على معظم الإعتمادات سواء بصورة مشروعة فى إطار ما عرف بـ " المشروعات المركزية " ، أو بصورة ملتوية فى إطار ما عرف بـ " المشروعات المشتركة " حيث تخدم هذه المشروعات المدينة بصفة أساسية ولكنها تظهر فى التقارير الرسمية على أنها مشروعات تخدم مجموعة من القرى . أما النتيجة الثانية هى زيادة التعقيد بإضافة المركز كحلقة إضافية فى سلسلة الإجراءات رغم بقاء الدور الفاعل للمحافظة فى بعض الأحيان وللأجهزة المركزية المتمثلة فى لجنة التنمية المحلية الريفية ، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، والمكتب الأستشارى المنوط به تقديم المعونة الفنية فى أغلب الأحيان .

ثالثا : مستوى القرية :

أكدت المرحلة الأولى من برنامج دعم اللامركزية على دور الوحدات المحلية القروية فى تخطيط المشروعات وأن يقتصر دور المراكز والمحافظات على أعمال المراجعة الفنية والتنسيق اللازم فقط

على أن تترك عملية إختيار المشروعات وتحديد الأولويات وعملية الصياغة النهائية للوحدات المحلية القروية عن طريق جناحيها الشعبي والتنفيذى ، حيث يقوم المجلس الشعبى المحلى للقرية بتوضيح الإحتياجات وترتيب الأولويات التى يعبر عنها المواطنون ، وإتخاذ القرار النهائى بشأن إختيار المشروعات وتقديم الدعم الشعبى والسياسى لها على نحو يكفل نجاحها . أما المجلس التنفيذى للقرية فيتمثل دوره فى إعداد وصياغة المشروعات المقترحة من قبل المجلس الشعبى . وقد تحدد هذا الدور على مستوى القرية تأكيدا على الأسلوب اللامركزى ، من ناحية ، وديمقراطية صنع القرار المحلى على أدنى مستوى من ناحية أخرى (١) .

أما برنامج التنمية المحلية الثانى فقد أعطى دورا أكبر فى عملية التخطيط لكل من المحافظة والمركز ، وجاء ذلك بالتقليص لدور القرية ، فقد نصت الإرشادات الخاصة بعملية التخطيط على إنه :

... فى إطار السياسات التى تحددها المحافظة تقوم الوحدات المحلية فى القرى بتحديد إحتياجاتها وتحديد المشروعات وأولوياتها ، مع صياغة هذه المشروعات فى نماذج مصممة لكل قطاع بمساعدة من المختصين فى المركز والمحافظة . وعلى هؤلاء المختصين التأكد من كون هذه المشروعات متسقة مع الإطار الذى تحدده المحافظة وبيان السياسات القطاعية ، ومع أى خطط قطاعية وعمرانية قائمة ... (٢) .

وبناء على ذلك فقد اقتصر دور الوحدة المحلية القروية على التعبير عن الإحتياجات المحلية ، ثم ترتيب أولوياتها وإختيار صياغة المشروعات المقترحة بالتنسيق مع المركز والمحافظة ، وقد تحدد دور المجلس الشعبى ، ودور المجلس التنفيذى على النحو التالى :

أ - دور المجلس التنفيذى :

١- جمع وتحديث البيانات عن المنشآت الحالية للمرافق العامة والخدمات والمشاكل التى تعاني منها القرية ، وتقدير الإحتياجات من الخدمات الأساسية خاصة بالنسبة لقطاعات مياه الشرب والصرف الصحى والمبائى .

٢- الإشراف على إعداد المخطط العمرانى للوحدة المحلية بالتعاون مع الأجهزة المختصة بالمركز وتحت توجيه وإشراف لجنة التخطيط العمرانى بالمحافظة .

(١) راجع فى ذلك :

- Program Grant Agreement Between The Arab Republic Of Egypt and The United States Of America For Basic Village Services (Cairo , USAID , 1980) , Article 2 .

- مشروع الخدمات الأساسية للقرية ، إرشادات عامة لمشروعات الخدمات الأساسية للقرى المصرية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٣) ، ص ٦ - ٩ .

Local Development II - Provincial , Planning Process op.cit., P . 27 .

(٢)

- ٣- تحديد المشروعات على أساس تقدير تصنيفى للإحتياجات ، ووضع نظام الأولويات على أساس معايير موضوعية مثل تلك الواردة فى إرشادات برنامج التنمية المحلية الثانى ، وعلى أساس الخطط القطاعية أو بيانات الإستراتيجية القطاعية .
- ٤- صياغة المشروعات ذات الأولوية وذلك بالإستعانة بالإدارة الهندسية أو إدارة الطرق بالمركز ، أو بمديرية الخدمات المختصة بالمحافظة حسبما تحتاج الصياغة الفنية وتقدير التكاليف من مساعدة .
- ٥- مشاركة الإدارة المختصة بالمركز فى تقييم المشروعات والإشراف على دراسات الجدوى حسب الضرورة .
- ٦- إستيفاء نماذج التخطيط بالإستعانة بالإدارات الفنية بالمركز والمحافظة وإعتمادها من رئيس القرية ورئيس المجلس الشعبى المحلى للقرية وإرسالها إلى إدارة تنمية القرية بالمركز .

ب - دور المجلس الشعبى المحلى :

- ١- مناقشة المشاكل الرئيسية وإحتياجات الوحدة المحلية للقرية من المرافق والخدمات مع المجلس التنفيذى إستنادا إلى آراء مواطنى الوحدة المحلية .
- ٢- مناقشة ترتيب الأولويات وإختيار المشروعات فى ضوء سياسات برنامج التنمية المحلية الثانى والخطط القطاعية أو بيانات الإستراتيجية القطاعية .
- ٣- تقديم المشورة للمجلس التنفيذى خلال صياغة المشروعات فيما يتعلق بمدى ملاءمة التصميمات المقترحة لرغبات السكان وعاداتهم الإجتماعية .
- ٤- المساعدة على تعبئة المساهمات النقدية والعينية من الأهالى .
- ٥- إعتقاد رئيس المجلس للخطة بعد إستيفائها إلى جانب رئيس القرية .

المبحث الثالث مراحل صنع القرار المحلى

وضع المكتب الإستشارى ، فى بداية العمل ببرنامج التنمية المحلية الثانى ، نموذجاً لإختيار المشروعات يكون بمثابة المرشد للوحدات المحلية المختلفة . وقد قام هذا النموذج على تأكيد دور الوحدة المحلية على مستوى القرية فى تحديد الإحتياجات وترتيب أولوياتها وصياغة المشروعات بمعاونة الجهات الفنية فى المركز والمحافظة إذا رأت تلك الوحدات ذلك . وبناء على النموذج المقترح من المكتب الإستشارى ، تتضمن عملية إختيار المشروعات ، المراحل الفرعية التالية (١):

١- تحديد الإحتياجات :

تتمثل الخطوة الأولى لتخطيط المشروع فى تحديد الإحتياجات والتعرف على المشكلات التى تواجه المجتمع المحلى بالقرية ، إلا أنه قبل أن يتحقق هذا يجب أن يتوفر لدى الوحدة المحلية القروية فكرة واضحة عن الأهداف العامة للتنمية سواء على مستوى المحافظة والمركز ، أو على مستوى القرية ذاتها . وقد تكون هذه الأهداف عامة فى طبيعتها مثل : زيادة الإنتاج ، والعدالة فى توزيع الدخل ، وتوفير بيئة نظيفة . . . الخ ، كما قد تكون أقل عمومية مثل : توصيل مياه الشرب النقية ، تحسين الطرق الفرعية ، مد مرافق الصرف الصحى ، وما إلى ذلك . ويستلزم وضع الأهداف عموماً الإسترشاد بخطط التنمية على المستوى القومى أو المستوى المحلى ، وجمع البيانات اللازمة التى تمكن من التعرف على الإحتياجات والمشكلات بصورة مناسبة .

ويلزم للقيام بتحديد الإحتياجات التعرف على الوضع الراهن فى المجتمع المحلى وتشخيص مشكلاته وتحديد أسبابها . وقد حدد " دليل تخطيط مشروعات الخدمات الأساسية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى " الذى تم توزيعه على كافة الوحدات المحلية ، مجموعة من الخطوات يراعى إتباعها عند التعرف على الإحتياجات ، وأهم هذه الخطوات هى :

أ - توفير قاعدة بيانات ومعلومات عن مشروعات الخدمات الأساسية القائمة ومدى قدرتها على الوفاء بالإحتياجات الحالية والمستقبلية .

ب - تحديد المناطق التى تفتقر إلى الخدمات الأساسية كالقرى التوابع والعزب والكفور والنجوع ، وكذلك تحديد نوعية الخدمات التى لا تتوفر على الإطلاق فى الوحدة المحلية

(١) راجع هذه المراحل بالتفصيل فى :
برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفي ، دليل تخطيط مشروعات الخدمات الأساسية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثمى (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨) ، ص ١١ - ٢٧ .

القروية كخدمات الصرف الصحى مثلا .

- ج - تحديد المشكلات القائمة ودرجة حدتها ومدى إمكانية حلها أو التخفيف من خطورتها من خلال مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى .
- د - تحديد الإحتياجات التى تتمتع بأولوية فى سلم تفضيلات المواطنين من خلال ممثليهم فى المجالس الشعبية المحلية .
- هـ - التعرف على الإمكانيات المتاحة لدى الوحدة المحلية التى تسمح بتنفيذ مشروعات الخدمات الأساسية .
- و بعد التعرف على الإحتياجات والمشكلات تتولى المجالس الشعبية المحلية بالقرى ترتيبها طبقا لأهميتها النسبية إسترشادا ببعض المعايير منها :
- طبيعة الإحتياجات المطلوب إشباعها وما إذا كانت تدخل فى عداد الإحتياجات الأساسية التى لاغنى عنها للمواطنين من عدمه .
- مدى ضخامة هذه الإحتياجات ومدى خطورة المشكلات التى قد تنجم عن عدم إشباعها .
- عدد المستفيدين من التصدى للمشكلات القائمة مع الأخذ فى الحسبان مصالح القرى للتوابع بجانب مصلحة سكان القرية الأم .

٢- تحديد المشروعات وترتيب أولوياتها :

بعد تشخيص المشكلات والتعرف على أهم الإحتياجات ، تأتى مهمة تحديد المشروعات التى يمكن أن تقدم حلا مناسبة لهذه المشكلات وتعمل على إشباع الإحتياجات ، وحيث أنه عادة ما تتوفر مشروعات بديلة لعلاج مشكلة بذاتها أو إشباع إحتياج بعينه ، فإن الأمر يحتم المفاضلة بين هذه البدائل لإختيار أنسبها . ولما كان من المحتمل تعدد أفكار المشروعات والبدائل المطروحة ، فإنه من الضرورى إجراء فرز أولى لهذه الأفكار والبدائل لإستبعاد تلك التى لاينتظر أن تحظى بالموافقة أو التى لا تتوفر لها فرص النجاح ، وذلك إستنادا إلى المعايير الآتية :

- إذا كانت لا تندرج ضمن المشروعات الممكن تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثانى .
- إذا إقتصرت العائد منها على عدد محدود من المواطنين .
- إذا كان من المنتظر أن تواجهها مشكلات فنية فى التنفيذ أو التشغيل والصيانة .
- إذا تبين إرتفاع تكاليفها بالمقارنة بالخدمات التى يمكن أن تؤديها .
- إذا كان لها آثار سلبية تفوق العائد المتوقع منها .
- إذا كانت تتعارض مع عادات الأهالى أو لاتحظى بموافقتهم .

وإستنادا إلى تلك المعايير ، فإنه يمكن تحديد المشروعات المقترحة وترتيب أولوياتها ، ثم تأتى بعد ذلك مرحلة صياغة المشروع .

٣- صياغة المشروع :

ينطلق برنامج التنمية المحلية الثانى من تعريف المشروع على أنه يعنى التأليف بين مجموعة من المدخلات بغرض الوصول إلى مخرجات من شأنها تحقيق الغايات المرجوة فى منطقة ما خلال فترة زمنية محددة . وبناء عليه يمكن تحديد الأركان الأساسية للمشروع فيما يلى :

- النشاط الذى يقوم به وما يتطلبه من مدخلات وما يسفر عنه من مخرجات .
- مكونات النشاط التى يؤدى تكاملها إلى تحقيق المخرجات والنتائج النهائية للمشروع .
- المنطقة التى يخدمها المشروع (القرية الأم - مجموعة توابع - أكثر من وحدة محلية ٠٠٠ الخ)
- الفترة الزمنية التى يتوقع أن تتحقق خلالها منافع المشروع .

وتقتضى الصياغة المنهجية السليمة للمشروع - بادئ ذى بدء - تحديد الغايات المرجوة تحقيقها ، والمنافع والخدمات التى ستولد من المشروع ، ثم تحديد الأنشطة اللازمة لضمان توليد تلك المنافع والخدمات ، وكذلك المدخلات المطلوبة لهذه الأنشطة .

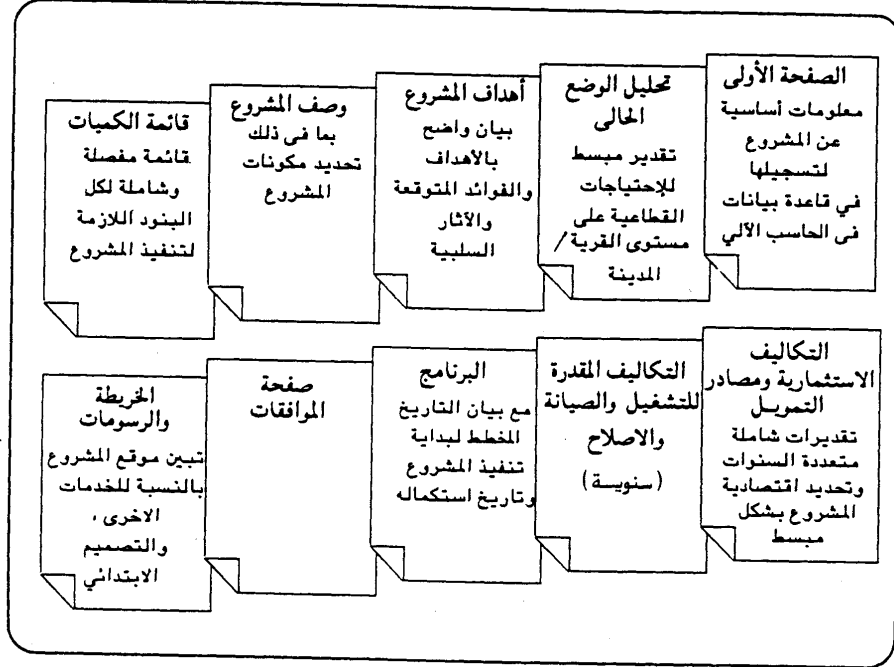
وقد أنشأ برنامج التنمية المحلية الثانى بالأجهزة التنفيذية والإدارية مسئولية صياغة المشروعات وإعداد تصميماتها الأولية ، حيث تقع مسئولية الصياغة العامة للمشروع على عاتق رئيس القرية ، أما الإدارات الفنية بالمركز والمحافظات فتشارك فى تغطية الجوانب الفنية فى عملية الصياغة مثل :

- تكنولوجيا الإنتاج .
- موقع المشروع ومكوناته الأساسية .
- مدخلات المشروع وتكلفتها التقديرية .
- قدرة المشروع أو طاقته الخدمية .
- التصميمات والرسوم الهندسية الإبتدائية للمشروع .

وركزت وثائق برنامج التنمية المحلية الثانى على ضرورة التشاور مع المجلس الشعبى المحلى للقرية فى مرحلة الصياغة لضمان التوافق مع الإحتياجات والظروف المحلية .

وقد أعد خبراء المكتب الإستشارى نموذجا لتخطيط المشروع ، كان بمثابة الوثيقة الرسمية لقبول تمويل المشروع من برنامج التنمية المحلية الثانى ، وكان الهدف منه تسهيل عملية صياغة المشروع فى خطوات منطقية على النحو الذى يبينه الشكل التالى رقم (١)

شكل رقم (١)
نموذج تخطيط المشروع في برنامج التنمية المحلية الثاني



المصدر : برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، دليل تخطيط مشروعات الخدمات الأساسية ٠٠٠ مرجع سبق
ذكره ، ص ١٥ .

ونصت الإرشادات الخاصة بالبرنامج بضرورة إستيفاء " نموذج التخطيط " لكل مشروع على
حده ، مع العناية بوجه خاص بالأمر التالية:

١ - أهداف المشروع ، التي يجب أن تستوفي بياناتها بوضوح ودقة حتى يمكن تحديد
الأنشطة والموارد اللازمة لتحقيقها . كما أن ذلك من شأنه تمكين المسؤولين عن
مراجعة وتقييم المشروع من الحكم عليه كما هو مخطط وإمكانية تحقيقه للأهداف
الموضوعة .

ب - تقدير التكاليف الإستثمارية بحيث تشمل جميع البنود اللازمة لتنفيذ المشروع ، مع مراعاة عدم تقدير التكلفة بأقل من الواقع ، والأخذ فى الإعتبار عوامل التضخم بالإضافة إلى نسبة معينة مقابل الطوارئ .

ج - تقدير تكلفة تشغيل وصيانة المشروع ، حتى يمكن الحكم على إقتصادياتها من ناحية ، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتمويلها من ناحية أخرى .

د - الإعداد الدقيق لرسومات المشروع الأولية ، الأمر الذى يتيح المعلومات اللازمة للمراجعة الفنية ، وتسهيل إعداد المواصفات ومستندات التعاقد فيما بعد .

وكما يتضح من أسلوب إختيار المشروعات والذى كان معمولاً به فى السنوات الأولى لبرنامج التنمية المحلية الثانى ، فإنه كان يتمتع بدرجة لابس بها من اللامركزية وديموقراطية صنع القرار على مستوى القرية حيث جعل للمجالس الشعبية المحلية دوراً واضحاً فى عملية التخطيط بداية من تحديد الإحتياجات ، وتحديد المشروعات وترتيب أولوياتها ، وحتى فى مرحلة الصياغة حيث أكد على ضرورة مشاركة المجلس الشعبى المحلى للأجهزة التنفيذية والإدارية بهذا الخصوص ، كما إشتراط إعتداد رئيس المجلس الشعبى المحلى للقرية لنماذج التخطيط حتى يمكن تمويلها من البرنامج . وقد أتاح الأخذ بهذا الأسلوب تحقيق بعض المزايا منها :

١- ضمان توافق المشروعات المختارة مع الإحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية .

٢- إتاحة قدر ما من المساهمة المالية والعينية المحلية .

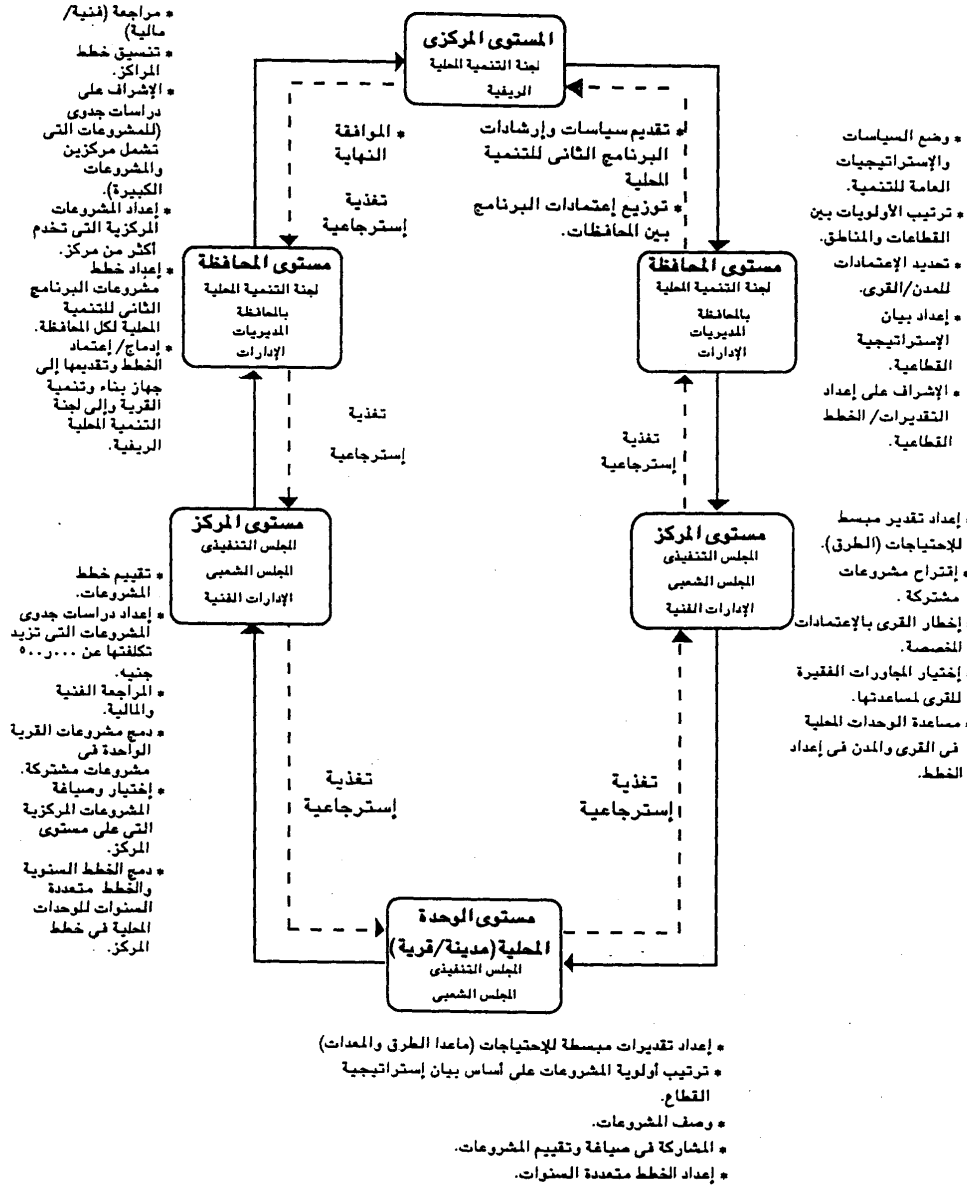
٣- إكتساب المجالس الشعبية والأجهزة التنفيذية على مستوى القرية الخبرات فى مجال إختيار المشروعات وإعداد نماذج التخطيط بصورة منهجية .

٤- خلق الولاء لدى مواطنى المجتمع المحلى تجاه المشروعات التى تم إختيارها بإرادتهم مما يعنى المحافظة عليها والمساهمة فى تكاليف التشغيل والصيانة اللازمة .

وعلى الرغم من بعض نواحي القصور ، فإن هذه التجربة كان يمكن أن تسفر عن خلق مؤسسات محلية على مستوى القرية قادرة على إتخاذ القرار بدرجة معقولة من الإستقلال عن التدخل المركزى المباشر ، ويقدر من الديموقراطية والمشاركة المحلية ، إلا أن هذه التجربة لم تكتمل وإتجهت إلى المزيد من المركزية وتقليص دور المجالس الشعبية المحلية فى عملية صنع القرار المحلى وذلك فى الدورة الأخيرة لتمويل برنامج التنمية المحلية الثانى والتى عرفت بإسم " الفترة الإنتقالية " والتى يوضحها الشكل رقم (٢) . وقد أشارت وثائق البرنامج إلى أن " نظام التخطيط خلال الفترة الإنتقالية يهدف إلى إستخدام المنظور الأعرض والقدرات الفنية والمهنية الأكبر للمستويات المركزية ومستويات المحافظة والمركز " (١) .

(١) Local Development II - Provincial , Interim Planning Process Handbook (Cairo : Chemonics , 1990) , P. 27

شكل رقم (٢)
عملية التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني
خلال الفترة الإنتقالية



المصدر : برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، دليل التخطيط خلال المرحلة الإنتقالية (القاهرة : كيمرونس ، ١٩٩٠) ، ص ٢٣ .

ونتبين من الشكل رقم (٢) أن عملية التخطيط خلال الفترة الإنتقالية تنقسم إلى أربع مراحل أساسية هي :

- * صياغة الأهداف والسياسات ، وتقدير الإحتياجات .
- * إعداد وتقييم المشروعات .
- * المراجعة والدمج .
- * الموافقة النهائية .

أولاً : صياغة الأهداف والسياسات ، وتقدير الإحتياجات :

خلال هذه المرحلة ، يتم تحديد الأهداف والسياسات العامة للبرنامج الثانى للتنمية المحلية ككل ، وللمحافظات ، ولكل قطاع فى كل محافظة ، مع الوضع فى الإعتبار الخطة السابقة والخبرة المكتسبة من التنفيذ . كما أن الوضع والإحتياجات الحالية يتم تحديدها على المستويات المناسبة .

تضع لجنة التنمية المحلية الريفية السياسات العامة ، وتعتمد إرشادات البرنامج الثانى للتنمية المحلية ، وتوزع إعمادات هذا البرنامج بين المحافظات .

تقوم لجنة التنمية المحلية بالمحافظة بإيضاح أهداف وإستراتيجيات التنمية للمحافظة فى بيان موجز للأهداف والسياسات . كما تقوم بمراجعة ، وإعتماد بيان الإستراتيجية القطاعية الذى تقوم بإعداده المديرية الفنية المختصة للقطاع الرئيسى الذى يتبعها . ويجوز تحديد الأولويات النسبية بين قطاعات البنية الأساسية ، بوجه تأشيرى ، إذا كانت هناك رغبة فى ذلك .

وتوزع لجنة التنمية المحلية بالمحافظة إعمادات البرنامج الثانى للتنمية المحلية بين الوحدات المحلية للمدن والقرى ، وتضع معايير إختيار " المجاورات الفقيرة " التى تتلقى منحا فى المدن الريفية . ويتم إبلاغ هذه القرارات إلى المراكز (ومنها إلى القرى) بخطاب يحدد هذه الإعمادات والمعايير . كما ترسل أجزاء من الخطط القطاعية القائمة (التى تهتم الوحدات المحلية) إلى المراكز ، ومنها إلى الوحدات المحلية للقرى والمدن .

يجوز لمديريات الإسكان والطرق بالمحافظة الإشراف على إعداد دراسات الإحتياجات القطاعية ، التى يقوم بها الإستشاريون ، وذلك بموافقة لجنة التنمية المحلية بالمحافظة ولجنة التنمية المحلية الريفية . هذا بالإضافة إلى ضرورة إعداد تقدير لإحتياجات المحافظة كلها فيما يتعلق بقطاع المعدات .

يجب القيام بتقدير مبسط وجرى إحتياجات قطاع الطرق على مستوى المركز ، وذلك بإستخدام النماذج المتصلة بذلك والتى تم إرفاقها فى " إرشادات ومتطلبات إعداد ومراجعة خطط السنة الرابعة " .

أما قطاعات المياه والصرف الصحي والمباني ، فيجب أن تعتمد على تقدير الإحتياجات الذى يتم على مستوى القرية كجزء من عملية تخطيط المشروعات . مع الإسترشاد بالنماذج الموضحة فى " إرشادات ومتطلبات إعداد ومراجعة خطط السنة الرابعة " .

ثانيا : إعداد وتقييم المشروعات

تشمل هذه المرحلة فى تحديد المشروعات ، وترتيب أولوياتها ، وصياغتها ، وتقييمها ، على أساس معايير الأولويات الواردة فى بيان الإستراتيجية القطاعية ، أو فى الخطط القطاعية الحالية ، مع الوضع فى الإعتبار الخبرة المكتسبة سابقا فى مجال إعداد وتنفيذ المشروعات .

تقوم المجالس التنفيذية والشعبية القروية بتحديد مشروعات القرية الواحدة ، وفقا للتوجيهات الموضحة فى بيانات الإستراتيجية القطاعية ، أو حسب الخطط القطاعية / العمرانية ودراسة تقييم الإحتياجات القائمة . أما تحديد الأولويات والإختيار النهائى للمشروعات ، فيجب أن يتم عن طريق المجلس الشعبى بناء على توصيات المجلس التنفيذى . على أن تدرج المشروعات المختارة فى نموذج التخطيط المتعدد السنوات .

وبالمثل ، يجب أن تقوم المدن بتحديد وإختيار مشروعات المناطق الفقيرة المجاورة لها ، كما يجب أن تقوم المراكز بتحديد وإختيار المشروعات المركزية التى تقام فى عاصمة المركز ولكنها تخدم القرى المجاورة .

يجب أن تتم صياغة المشروعات وإعداد نماذج التخطيط للمشروعات التى تخص قرية بمفردها عن طريق رئيس المجلس التنفيذى للقرية والعاملين معه ، وذلك بالتعاون مع المسئولين بالمركز والمحافظه . فلا بد ان يقوم المركز والفنيون بالمحافظة إذا إقتضى الأمر ، بمعالجة النواحي الفنية والمالية فى صياغة المشروعات (مثل ما يستخدم من تكنولوجيا ، والتصميم الإبتدائى ، والحجم ، وتقدير التكلفة) .

أما المسئولية الأساسية عن المشروعات المشتركة ، فتقع على عاتق المركز إذا كان المشروع يخدم أكثر من قرية واحدة من القرى التابعة له . مع ملاحظة أنه بالرغم من أن صياغة هذه المشروعات تتم على مستوى المركز ، فإنه لا بد من مشاركة المجالس التنفيذية والشعبية للقرى المعنية فى هذه العملية كلها . كما أن المشروعات المركزية الواقعة فى عاصمة المركز من مسئولية المركز . إلا أنه إذا كان المشروع واقعا فى عاصمة المحافظة ، أو يخدم أكثر من مركز من مراكزها ، فإن المحافظة تكون هى المسئولة عنه .

وتقوم المجالس التنفيذية والشعبية فى المدن المعنية ، وبمساعدة من المركز المختص ، والإدارات الفنية بالمحافظة إذا إقتضى الأمر ، بإختيار وصياغة مشروعات المناطق الفقيرة المجاورة لهذه المدن .

هذا ، ويقوم رئيسا المجلسين التنفيذي والشعبي للقرية بإعتماد نماذج التخطيط النهائية للمشروعات ، بعد صياغة وتقييم هذه المشروعات . على أن ترسل صور من هذه النماذج إلى المركز ، بالإضافة إلى نماذج التخطيط المتعدد السنوات الخاصة بالقرية .

إن المشروعات الكبيرة ، مثل مشروعات الصرف الصحي وأنظمة المياه كبيرة الحجم ، أو المشروعات التي تتجاوز مقياسه تكلفتها ٥٠٠,٠٠٠ جنيه ، تتطلب دراسة جدوى يتم إجراؤها خلال سنة التخطيط الخاصة بها ، على أن يتم تنفيذ المشروع خلال السنوات التالية . هنا ، يجب التأكيد على ضرورة أن تقوم بهذه الدراسة بيوت خبرة مؤهلة ، تحت إشراف الإدارة الفنية المختصة على مستوى المركز أو المحافظة ، وذلك بالتعاون مع المسؤولين في الوحدة القروية المختصة .

أما المشروعات صغيرة الحجم ، فتحتاج فقط إلى تقييم مبسط عن طريق الإدارة الفنية المختصة بالمركز ، أو المديرية المختصة بالمحافظة ، بالتعاون مع المسؤولين التنفيذيين في الوحدة المحلية للقرية أو المدينة ، وذلك باستخدام قائمة عناصر مراجعة خطط المشروعات .

ثالثا : المراجعة والدمج :

يجب مراجعة كل المشروعات للتأكد من سلامتها فنيا وماليا ، ومن إستراتيجيتها لإستراتيجية المحافظة أو الإستراتيجية القطاعية وإرشادات البرنامج الثاني للتنمية المحلية . ويتم ذلك ، بالإضافة إلى تنسيق المشروعات وإدماج الخطط ، على مستوى المركز والمحافظة معا .

تقوم الإدارات الفنية بالمركز بمراجعة نماذج تخطيط المشروعات المقدمة من الوحدات القروية للتأكد من :

- ١- مطابقتها للخطط القطاعية أو بيان الإستراتيجيات القطاعية ولأى خطة عمرانية قائمة .
- ٢- ملاءمتها فنيا وصحة تقدير تكلفتها .
- ٣- وجود تنسيق بين المشروعات . وعلى المختصين بالمركز ، في حالة ما إذا كان ذلك ملائما ، إقتراح دمج مشروعات مقترحة لقرية واحدة في مشروعات مشتركة .

وبعد تمام هذه المراجعة ، يجب دمج الخطط في نماذج ملخصة على مستوى المركز كله ، مع إعتماد هذه النماذج من المجلسين التنفيذي والشعبي للمركز .

وما أن يتم إعتماد المجلسين ، ترسل إدارة تنمية القرية بالمركز إلى إدارة تنمية القرية بالمحافظة نماذج التخطيط وتقدير الاحتياجات على مستوى المركز كله ، ونماذج تخطيط المشروعات لكل قرية من قرى المركز ، وللمشروعات المشتركة بين أكثر من قرية ، والمناطق الفقيرة المجاورة للمدن ، والمشروعات المركزية على مستوى المركز ، وأى دراسات جدوى تم إجراؤها .

يجب أن تعرض النماذج المرسله من المراكز على لجنة مراجعة فنية ، مشكلة من ممثلين لإدارة تنمية القرية بالمحافظة ، وإدارة التخطيط ، والمديريات الفنية المختصة . وذلك للتأكد من :

* إتساقها مع بيانات الإستراتيجية القطاعية و / أو الخطط القطاعية القائمة .

* تناسق وتوافق وتكامل المشروعات المقترحة للبرنامج الثانى للتنمية المحلية مع المشروعات الممولة من مصادر أخرى (مثل مشروعات الباب الثالث ، أو هيئات المعونة الثنائية أو متعددة الأطراف) .

* سلامة المشروعات المقترحة فنيا .

* دقة تقديرات التكلفة الإستثمارية وتكاليف التشغيل والصيانة ، وإقتصادات المشروع بوجه عام .

* التتابع الصحيح والترتيب المنطقى لأولويات المشروعات المدرجة فى نماذج الخطط التآثيرية متعددة السنوات .

وعلى المديريات الفنية بالمحافظة التأكد من وجود تنسيق بين مشروعات مختلف القطاعات ، وذلك من خلال التشاور فيما بينها . ولها أن تقوم بتعديل أو برفض مشروعات مقترحة ، وذلك لأسباب فنية .

وبعد تمام هذه المراجعة ، والتعديل إذا إقتضى الأمر ، من جانب لجنة المراجعة الفنية ، تقوم إدارة تنمية القرية بالمحافظة بدمج المشروعات فى نماذج التخطيط الشاملى للمحافظة وإستكمال نموذج ملخص خطة المحافظة .

بعدئذ ، يقدم نموذج ملخص خطة المحافظة إلى لجنة التنمية المحلية بالمحافظة ، مع التوصيات بالتعديلات التى قد تكون قد إقترحتها الإدارات التنفيذية المختصة . وتقوم هذه اللجنة بمراجعة وإعتقاد الخطط ، مع إجراء ما تراه من تعديلات ضرورية .

رابعا: الموافقة النهائية :

تقدم المحافظة المستندات المعتمدة التالية إلى لجنة التنمية المحلية الريفية ، من خلال الأمانة العامة للإدارة المحلية ، مرفقة بمذكرة محتويات :

* تقديرات قطاعية .

- * بيانات إستراتيجية قطاعية .
- * خطط إستعادة تكلفة مشروع واحد على الأقل في كل من قطاعى المياه والصرف الصحى .
- * شهادات إيداع مساهمة وزارة التخطيط (نسبة الـ ٥ ٪) ومساهمة المحافظة (نسبة الـ ٥ ٪) .
- * نموذج تخطيط إجمالى للمحافظة كلها ، ونموذج ملخص خطة المحافظة .
- * نماذج خطط تأشيرية متعددة السنوات للوحدات المحلية للقرى والمدن والمراكز .
- * نماذج تخطيط المشروعات
- * دراسات جدوى أو أى مستندات تعزيز أخرى .

كما يجب الإستجابة للشروط التالية عند تقديم الخطة :

- * تخصيص الإعتمادات الإستثمارية للبرنامج الثانى للتنمية المحلية لجمع البيانات / تقدير الاحتياجات / الدراسات الفنية ، لوضع خطة خمسية إستثمارية إستراتيجية لقطاع واحد على الأقل من القطاعات الثلاث للخدمات الأساسية .
- * تقديم تقرير ، قبل تقديم الخطة ، عن المشروعات التى ليست فى حالة تشغيل ، مع العمل على إستكمال هذه المشروعات .
- * إدخال بيانات ملخصات المشروعات ، من واقع نماذج التخطيط ، فى قاعدة بيانات مبرمجة بالحاسب الآلى فى المحافظة .
- * تسجيل بيانات مشروعات البرنامج الثانى للتنمية المحلية ، الخاصة بالسنة السابقة ، فى التقرير الربع سنوى فى شكله الجديد .
- * تخصيص إعتمادات لعقود الإشراف على تنفيذ كل المشروعات المقترحة ، التى تقدر تكلفتها بمبلغ ٥٠٠,٠٠٠ جنية أو أكثر .
- * إعداد خطط الإشراف على تنفيذ كل المشروعات المقترحة ، التى يتراوح تقدير تكلفتها ما بين ٢٠٠,٠٠٠ جنية و ٥٠٠,٠٠٠ جنية .

- * كل مشروعات البرنامج الثانى للتنمية المحلية ، التى بدأ تنفيذها من قبل .
- * معدلات الإنفاق المعادلة أو التى تتجاوز ١٠٠ ٪ بالنسبة لمشروعات السنة الأولى للبرنامج الثانى للتنمية المحلية ، و ٨٠ ٪ بالنسبة للسنة الثانية ، و ٥٠ ٪ بالنسبة للسنة الثالثة .
- * التقديم المسبق لخطة وموازنة إعمادات الباب الثانى للإدارة المحلية ، عن عام ١٩٩٠ و ١٩٩١ .
- * التقديم المسبق للتقرير النهائى عن إنفاق إعمادات الباب الثانى للإدارة المحلية عن عام ١٩٩٠ / ٨٩ .

تقوم لجنة التنمية المحلية الريفية بمراجعة وإعتماد خطط المحافظة السنوية لمشروعات البرنامج الثانى للتنمية المحلية، مع جواز رفض المشروعات التى تعتبر مخالفة لإتفاقية أو إرشادات هذا البرنامج. وقد يتطلب الأمر طلب دراسات أخرى للموضوعات الفنية التى لازالت تحتاج إلى حلول . كما يمكن حجز الإعتمادات إلى ان تقوم المحافظة بالإستجابة إلى شروط مسبقة وردت فى إرشادات تخطيط مشروعات السنة الرابعة للبرنامج الثانى للتنمية المحلية .

بعد موافقة لجنة التنمية المحلية الريفية بالقاهرة ، تقوم المحافظة بإخطار المراكز والقرى بأى تعديلات أجريت خلال عملية مراجعة الخطط . ويتم تحديث بيانات المشروعات المسجلة بقاعدة البيانات بالحاسب الألى بالمحافظة ، كلما إقتضى الأمر ، لتعكس قرارات لجنة التنمية المحلية الريفية .

الفصل الثالث

المشاركة في صنع القرار المحلي

فرض مفهوم المشاركة نفسه على جوانب الحياة الاجتماعية المختلفة ، فقد شاع استخدامه في مجال الإدارة وفي عملية التنمية وإكتسب أهمية خاصة في النظم المحلية ، بالإضافة إلى كونه قد أصبح أحد مفردات علم السياسة والحياة السياسية في المجتمعات المعاصرة أيا كان المذهب السياسي الذي تعتقه أو نظام الحكم الذي تأخذ به .

وهناك العديد من الصور والأشكال التي تتخذها المشاركة في صنع القرار المحلي والتي تختلف من دولة إلى أخرى ، إلا أنها تدرج جميعها تحت شكلين أساسيين هما : المشاركة المباشرة ، والمشاركة غير المباشرة . وتمثل المشاركة المباشرة فيما يقوم به المواطن المحلي بنفسه من نشاط يسعى من خلاله إلى التأثير في اتخاذ قرار بذاته كإتصاله الشخصي بالمسؤولين في المؤسسات المحلية عن طريق الطلبات والشكاوى مثلا ، والإستفتاءات الشعبية ، وحق حضور إجتماعات المجلس المحلي ولجانته . أما المشاركة غير المباشرة والتي تعرفها غالبية النظم المحلية فتتمثل في نظام التمثيل السياسي عن طريق المجالس التي يتم تشكيلها بالإنتخاب من بين أهالي المجتمع المحلي ، ومن ثم فإن أسلوب تشكيل المجالس المحلية هو الذي يحدد - بدرجة كبيرة - ما إذا كانت تلك المجالس تعبر بالفعل عن سكان المجتمع المحلي أم أن النظام المعمول به من شأنه تشكيل مجالس محلية بعيدة عن التمثيل الفعلي للمواطنين .

وقد قام برنامج التنمية المحلية الثاني على تشجيع ودعم المشاركة في صنع القرار المحلي سواء بصورتها غير المباشرة أو المباشرة . وتمثل ذلك في التأكيد على دور المجالس الشعبية المحلية على مستوى القرية في إختيار المشروعات التي يتم تمويلها من البرنامج على أساس أن هذه المجالس هي الأقدر في التعرف على المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي وتقدير إحتياجاته ونوعية المشروعات التي تتناسب مع عادات السكان وثقافتهم ومن ثم تلقى القبول والدعم من جانبهم سواء بالمساهمة في تمويل تلك المشروعات أو في تكاليف تشغيلها وصيانتها .

ونعقد هذا الفصل لدراسة المشاركة في صنع القرار المحلي وذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول :

مفهوم المشاركة .

المبحث الثاني :

المشاركة من خلال التمثيل السياسي .

المبحث الثالث :

المشاركة المباشرة

المبحث الأول مفهوم المشاركة

إن المتتبع لتطور الفكر الإدارى يستطيع أن يلمس بوضوح أن حركة الإدارة العلمية التى بدأت مع المبادئ التى عرضها " فرديريك تايلور " (F.Taylor) عام ١٩١١ ، لم تقسح مجالاً للمشاركة . بل أن فلسفتها تعتبر نقيضاً لفكرة المشاركة ذاتها ، إذ استهدفت ترشيد العملية الإدارية لزيادة الإنتاج وضغط التكلفة والتركيز على الجوانب المادية دون النظر إلى العلاقات الإنسانية أو الجوانب السلوكية .

وعلى العكس من ذلك ، فقد ركزت المدرسة السلوكية التى أسسها " إيلتون مايو " (E.Mayo) عام ١٩٣٣ على الإنسان الفرد وسلوكه ودوافعه وحاجاته إطلاقاً من أنه يستجيب للضوابط والمحددات التى تتبع منه أو التى يرتضيها نتيجة للمشاركة مع الآخرين (١) .

وقد استقر الفكر الإدارى المعاصر على ضرورة الأخذ بصورة أو بأخرى من صور المشاركة فى الإدارة ، وهو ما أخذت به الدول المختلفة وإن اختلف التطبيق من دولة لأخرى . وقد ساعد على ذلك إعتناق الديمقراطية كمذهب سياسى ورفع شعاراتها لدى جميع الحكام ، وأيضاً التوصيات التى أصدرتها منظمة العمل الدولية (I.L.O.) فى الدورة رقم ٣٤ عام ١٩٥١ ، والدورة رقم ٣٥ عام ١٩٥٢ والتى تضمنت ضرورة العمل على مشاركة العمال فى الإدارة (٢) .

ورغم شيوع مبدأ المشاركة فى الإدارة فى معظم الدول ، إلا أنه لا تزال هناك تساؤلات حول الوضع الأمثل لتطبيق هذا المبدأ ، و عما إذا كانت المشاركة تعنى إشراك كل العاملين فى عملية صنع القرار أم تقتصر على أصحاب الكفاءة والخبرة فقط ، وهل تتوقف عملية المشاركة على نوعية القرارات المراد إتخاذها بحيث يقتصر إتخاذ القرارات الهامة على المستويات الأعلى فى التنظيم بينما تختص المستويات الأقل بإتخاذ القرارات العادية والروتينية ، وأخيراً هل يعنى الأخذ بمبدأ المشاركة إشراك كل من يعنيه أمر القرار سواء من داخل التنظيم أو خارجه .

ويؤكد معظم الباحثين فى مجال الإدارة على ضرورة إشراك المستويات المختلفة فى التنظيم وأيضاً من يعنيه أمر القرار من خارج التنظيم مع ضرورة الأخذ فى الإعتبار نوعية القرار ومدى أهميته وأيضاً عاملى الوقت والتكلفة ، فتحقيق المشاركة فى الإدارة لايعنى أن تصبح الوظائف القيادية

(١) د . سيد الهوارى ، الإدارة : الأصول والأسس العلمية (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٦) ، ص ص ٥٨٣ - ٥٨٥ .

(٢) د . منصور فهمى ، إشراك العمال فى الإدارة فى مصر ، دراسة ميدانية (منظمة العمل الدولية ، ١٩٧٩) ، ص ص ١١ - ٣٣ .

مشاعا بين العاملين (١).

وقد بينت الدراسات الحديثة أن مشاركة المرؤوسين بشكل واسع فى إتخاذ القرارات لا يكون بالضرورة إيجابيا نظرا لإحتمال إختلاف وجهات النظر حول تحديد المشكلة وتقييم البدائل المتاحة وإقتراح الحلول الملائمة (٢)، بالإضافة إلى أن بعض القرارات لا تحتمل التأجيل وأن المشاركة الواسعة قد تكون عقبة فى سبيل إتخاذها بالسرعة المطلوبة مما يفقدها فاعليتها (٣).

وإذا إنتقلنا إلى مفهوم المشاركة فى مجال التنمية ، نلاحظ أن هناك تأكيد واضح على ضرورة تشجيع المشاركة الشعبية فى عملية التنمية وخاصة على المستوى المحلى حيث يعرف خبراء الأمم المتحدة المشاركة الشعبية بأنها :

" التفاعل النشط والواضح من جانب الجماهير على مختلف مستوياتها فى عملية صنع القرارات الخاصة بتحديد الأهداف وتعبئة الموارد لتحقيقها ، والتنفيذ التطوعى للبرامج والمشاريع التى يتم إقرارها مع التمتع بفوائد التنمية وجنى ثمارها " (٤).

ويوضح التعريف السابق أن المشاركة الشعبية فى عملية التنمية ترتكز على ثلاثة مقومات رئيسية

هى :

أ - التفاعل النشط ، بمعنى أن يقوم المواطنون بتحديد أدوارهم والقواعد التى تحكمهم والمؤسسات التى يعملون من خلالها (٥).

ب - جماهير المواطنين - أى هؤلاء الذين يتأثرون بالقرار ودرجة مساهمتهم فى صنعه أى البعد الكمي (Quantitative Dimension) والذى يعنى العدد النسبى من المواطنين الذى يساهم فى عملية صنع القرار ، والبعد الكيفى (Qualitative Dimension) بمعنى درجة المساهمة النشطة فى عملية صنع القرار ، فعندما يساهم المواطنون فى التصدى لمشكلة ما والبحث عن البدائل المختلفة لحلها وإختيار بديل معين وإتخاذ قرار بشأنه ، فإنه يمكن القول بأن مشاركتهم نشطة أو فعالة (active) ، أما عندما يصادق المواطنون على القرار الذى أتخذ من أجلهم أو يساهموا فى تنفيذ قرار لم يستشاورا بشأنه ، فإن مشاركتهم فى هذه الحالة تكون سلبية أو غير فعالة (passive) ولهذا فإن الشرط الثانى لوجود مشاركة حقيقية فى عملية التنمية هو شعور المواطنين بأن مساهمتهم فى صنع القرار تتم بدافع ذاتى

(١) د. حسن توفيق ، المشاركة فى دراسة وبحث القرار والوصول إلى الحلول البديلة : أثر العوامل الداخلية والخارجية فى إختيار أنسب الحلول (القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ١٩٦٧) ، ص ص ٥٩٣ - ٥٩٩ .

(٢) p.N . Khandwalla , Design OF Organization (New York : Harcourt Bracourt Jovanovich Inc., 1977), P.186 .

(٣) Douglas Mc Gregor , Leadership and Motivation (New York : MIT Press , 1966) , P . 61 .

(٤) United Nations , Popular Participation in Decision Making For Development (New York : United Nations , (٤) Department OF Economic and Social Affairs , 1975) , P . 2 .

(٥) Ibid., p. 8 .

وليس مجرد مساندة وتأييد (١).

ج - عملية صنع القرار - وهي تشير إلى مجموعة من الأنشطة الرئيسية التي تبدأ ببيان المشكلة وتحديدها ، وإختيار البديل المناسب ، وإتخاذ قرار بشأنه ، ثم تنفيذ هذا القرار ، وأخيرا عملية التقييم والمتابعة (٢). وتعتبر المرحلة الأولى من أهم المراحل فى عملية صنع القرار ، فإذا لم يشترك المواطنون فى بيان المشكلة وتحديد أبعادها ، فإن دورهم يكون مجرد التصديق على ماسبق تحديده لهم فحسب ، وعلى هذا فإن دراسة عملية صنع القرار بمراحلها المختلفة وبيان مشاركة المواطنين فيها خاصة فى المراحل الأولى منها هى التى توضح مدى فعالية تلك المشاركة (٣).

وفى محاولتنا للتعرف على المشاركة كظاهرة سياسية ، نوضح بداية أنه ليس هناك إتفاق واضح بين الباحثين والكتاب حول تحديد مفهوم " المشاركة السياسية " (political participation) ، وقد قدمت أدبيات السياسة العديد من التعريفات للمشاركة السياسية ، يتسع بعضها ليشمل كافة الأنشطة السياسية للمواطن ، ويضيق البعض الآخر ليعنى فقط المساهمة فى بعض الأعمال السياسية . غير أن كثرة التعريفات وتباينها - وإن كان يعكس غموض المفهوم - إلا أنه يسمح لنا بالتعرف على أبعاده المختلفة وإيراز مقوماته الأساسية .

يعرف " بينوك " (J. R. Pennock) المشاركة السياسية بأنها تعنى :

" إستخدام الديمقراطية المباشرة بأساليب عديدة وفى مختلف المستويات بما يعينه ذلك من إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين للإضطلاع بدور ما فى صنع القرارات التى تمس حياتهم " (٤) .

مثل هذا التعريف لايقدم لنا الكثير من حيث تحديد مدلول المشاركة السياسية ، إذ أنه شديد العمومية ، كما أنه يجعل من المشاركة السياسية مرادفا للديمقراطية المباشرة وهو ما لايمكن تصوره فى الدولة المعاصرة التى تتسم بكثافة السكان وإتساع الرقعة الجغرافية .

أما " نيلسون " (Joan M. Nelson) ، فيعرف المشاركة السياسية بأنها : " كافة الجهود التى يبذلها المواطنون والجماعات للتأثير على أعمال الحكومة وقراراتها " (٥) . كذلك يعرفها كلا من " ملبرث " و" جول " (L. W. Milbrath & M. L. Goal) بأنها : " أنشطة المواطنين من أجل التأثير على الطبقة

(١) United Nations, popular participation op. cit., p. 6.

(٢) راجع مفهوم عملية صنع القرار فى مقدمة هذه الدراسة .

(٣) United Nations, Op. cit., P. 4.

(٤) J. Roland Pennock, Democratic Political Theory (New Jersey : Princeton, Princeton University Press, 1979), P. 438.

(٥) J. M Nelson, Access to power (New Jersey : Princeton University Press, 1979), P. 131.

الحاكمة أو تأييدها " (١) .

واضح من هذين التعريفين أنهما كسابقهما يتسعا ليشملا كافة أنشطة المواطنين وجهودهما ، وهو ما نلمسه أيضا في التعريف الذي يقدمه " بيرى " (G.Parry) وزملاؤه والذي يحدد المشاركة السياسية بأنها تعنى : " المساهمة فى بعض الأعمال السياسية " (٢) .

أما التعريف الذى يقدمه " حامد ربيع " فيركز على السلوك الفردى للمواطن تجاه الطبقة الحاكمة ، فيرى أن المشاركة السياسية تعنى :

* الشعور بأن ما يعنى الطبقة الحاكمة يعنى أيضا المواطن ، فالمشاركة هى فى الواقع نوع من التفاعل الحركية حيث تتضمن قبولاً أو رفضاً لتحمل نتائج الموقف السياسى العام بخصوص النشاط الفردى فى حياته العمومية ، كل مشاركة ، أى تفاعل ، يعنى إهدار جزء من النشاط " (٣) .

وعلى العكس من التعريفات السابقة والتي تخلط بين المشاركة السياسية والعديد من الظواهر السياسية الأخرى ، نجد أن " فيربا " (S. Verba) يقدم تعريفاً محدداً للمشاركة السياسية حيث يرى أنها :

* تلك الأنشطة المشروعة التي يقوم بها المواطن العادى والتي تهدف مباشرة - بصورة أو بأخرى - إلى إختيار الحكام والتأثير فى تصرفاتهم " (٤) .

كما تعرف أيضا بأنها :

* تلك الأنشطة الإرادية التي يشارك بمقتضاها أفراد مجتمع ما فى إختيار حكامه ، ثم فى صياغة سياسته العامة بشكل مباشر أو غير مباشر " (٥) .

من العرض السابق لبعض التعريفات التي حاولت إلقاء الضوء على منلول مفهوم المشاركة السياسية ، نخلص إلى أن هناك عناصر أساسية تحدد ذلك المفهوم وتميزه عن غيره من الظواهر السياسية الأخرى ، وأهم هذه العناصر هى :

أ - إن المشاركة السياسية سلوك (Behaviour) وليست مجرد إتجاه (Attitude) ، ذلك أن

(١) L. W. Milbrath & M. L. Goal , **Political Participation** (Second edition , chicao : Rand Mc Nally Collge Publishing Company 1977) , P. 2 .

(٢) Geraint Parry et al . , **Participation in politics** (Manchester : Rowmand and Little Field , 1972) , P. 3 .

(٣) د . حامد ربيع ، مقامة فى العلوم السلوكية (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٧٤) ، ص ٩٧ .

(٤) Sidney Verba, N.H.Nie, & Jae-on Kim, **Participation and Political Equality : A Seven-nation Comparison** (٤) (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), p. 1 .

(٥) **International Encyclopedia of The Social Sciences** (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1972) , Vol, 12, P. 252 .

الإتجاه ميل ثابت إلى حد ما بطريقة معينة لشيء أو لموقف معين (١)، أى أنه إحتمال تصرف مقبل ينبع من إستعداد ذاتي لو تعرض الفرد لموقف معين فى ظل ظروف معينة ، أما السلوك فهو الإستجابة الفعلية سواء كانت إستجابة لفظية (Verbal) أو أخذت صورة تصرف (Action) قد يكون إيجابيا أو سلبيا (٢) ، ومعنى ذلك أن المشاركة السياسية هى فعل ولو بالتعبير بالكلام وليست فقط مجرد شعور .

ب - إن المشاركة السياسية سلوك إختياري (Voluntary) ، ولذلك فإن السلوك الجبرى اللاإرادى الذى يدفع إليه المواطن سواء رغب أو لم يرغب يخرج عن نطاق المشاركة السياسية (٣) .

ج - إن المشاركة السياسية سلوك شرعى (legal) ، ونلاحظ هنا أن " مولر " (E. N. Muller) يرى أن المشاركة السياسية قد تتخذ أيضا صفة عدوانية (Aggressive) يمكن أن تكون غير عنيفة وتعرف فى هذه الحالة بـ " العصيان المدني " (Civil Disobedience) ، كما أنها يمكن أن تتخذ شكل " العنف السياسى " (Political Violence) (٤) . ونرى مع العديد من الباحثين أن المشاركة السياسية تقتصر على التصرفات التى لها صفة الشرعية والمنصوص عليها فى القانون أو لا تتعارض معه (٥) .

د - إن المشاركة السياسية يقوم به المواطن العادى تجاه السلطة الحاكمة ، فإذا نظرنا إلى الفرد من حيث طبيعة علاقته بالسلطة السياسية ، فإنه يمكن التمييز بين فئات ثلاث (٦) :

(١) د. محمد السيد أبو النيل ، علم النفس الإجتماعى : دراسات مصرية وعالمية (الطبعة الثانية ، القاهرة : الجهاز المركزى للكتب الجامعية والمدرسية والوسائل التعليمية ، ١٩٧٨) ، ص ٣٤١ .

(٢) د. حامد ربيع ، ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٩٧ .

(٣) نفس المرجع ، ص ٩٩ .

(٤) Edward N. Muller, *Aggressive Political Participation* (New Jersey: Princeton University Press, 1979), pp. 4-6 .

(٥) راجع فى ذلك كل من :

- L. binder et al., *Crises and Sequences in Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1971), p. 161.

- كمال المنوفى ، " التنشئة السياسية فى الفقه السياسى المعاصر " ، مجلة مصر المعاصرة ، (العدد ٣٥٥ ، يناير ١٩٧٤) ، ص ١٨٠ .

- G. Parry et al., *op. cit.*, p. 3.

(٦) قارن ذلك بالتصنيف الذى قدمه " روبرت داهل " والذى ميز فيه بين أربع فئات دخل النظام السياسى هى :
- الطبقة السياسية ، وتتألف من المواطنين الذين يلعبون دورا أساسيا فى القرارات التى تتخذها الحكومة .
- الطبقة اللامسياسية ، وتضم أولئك الذين لا يبدون أى اهتمام بالأمر السياسية ويكونوا معدومى النشاط فى مجالاتها .
- الباحثون عن السلطة ، وهى الفئة الأكثر نشاطا داخل الطبقة السياسية .
- أصحاب السلطة ، سواء وصل إليها وكان ينشدها بالفعل ، أو إكتسبها وهو عازف عنها ولا يسعى وراءها .

- راجع فى ذلك :

Robert Alan Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey : Prentice Hall, 1963), pp. 121 - 139 .

١- المواطن العادى الذى لا يمارس السلطة ولايعنيه أن يمارسها ولكنه يضطر أن يحتك بها تأييدا أو معارضة .

٢- الشخص الذى ينتمى إلى الطبقة المحكومة ولا يمارس السلطة ولكنه يرغب ويسعى فى الوصول إليها ، ومن هنا فإنه ينتظر اللحظة المناسبة لينقض عليها ، فسلكه سلوك المتحضر المنتظر الفرصة ليستغلها ، وموقفه موقف المعارض للسلطة دائما .

٣- الشخص الذى يمارس السلطة فعلا ، أى الذى يحتل أحد مواقع المسئولية ، ومن هنا فإن سلوكه السياسى يتمثل دائما فى إتخاذ القرار .

هـ - من الضرورى التمييز بين المشاركة المباشرة والمشاركة غير المباشرة ، ويقصد بالمشاركة المباشرة التفاعل الطبيعى بين الأشخاص الذين يملكون سلطة إتخاذ القرار ومجموع المواطنين الذين يتأثرون بهذا القرار . غير أن النمط الشائع هو المشاركة غير المباشرة حيث يتم نقل آراء المواطنين من خلال قنوات الإتصال الشرعية إلى السلطة صاحبة الحق فى إتخاذ القرار ، وتتوقف فاعلية المشاركة على مدى كفاءة تلك القنوات .

فى ضوء التعريفات السابقة وما أستخلصناه من عناصر وأبعاد أساسية ، يمكننا أن نصل إلى تعريف للمشاركة السياسية على النحو التالى :

• تعنى المشاركة السياسية كافة الأنشطة الإختيارية المشروعة التى يقوم بها المواطنون ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، للمساهمة فى صنع القرارات التى تمس حياتهم .

وقد سبق أن خالصنا إلى القول بأن النظام المحلى هو نظام حكم بالإضافة إلى كونه نظام إدارة حيث يضطلع بممارسة وظيفتى الحكم والإدارة فى آن واحد ، وهما تعبير عن ظاهرة واحدة هى ظاهرة السلطة . وفى ضوء تحديدها لمفهوم المشاركة السياسية على النحو المتقدم ، يمكن تحديد مدلول المشاركة السياسية على المستوى المحلى بأنها :

• كافة الأنشطة الإختيارية المشروعة التى يقوم بها المواطنون المحليون ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، للمساهمة فى صنع القرار المحلى .

- - ونظرا أيضا لترجمة العربية لنفس الكتاب :
روبرت داهل ، الجليلد فى التحليل السياسى ترجمة خيرى حماد (القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، ١٩٦٥ ، ص ١٠٥ - ١٣١ .

المبحث الثاني المشاركة من خلال التمثيل السياسي

إن المتتبع لتطور النظام المحلى فى مصر يلاحظ أن المجالس المحلية فى مصر قد سارت - قبل عام ١٩٦٠ - على أسلوب تقليدى يجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة فى تشكيل واحد ، إلى أن صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فأضاف عنصرا جديدا إلى العنصرين التقليديين وهو الأعضاء المختارون ، ثم ربط بين تنظيمات الإدارة المحلية وبين التنظيم السياسى . وأحدث القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ تغييرا جوهريا على مستوى المحافظات حيث أخذ بفكرة ثنائية المجالس المحلية وفصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة وكون من كل منها مجلسا مستقلا له إختصاصه المتميز . وصدر القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فنص على يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلسا يتكون من أعضاء منتخبين إنتخابا مباشرا ، وسأيره فى ذلك القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

وبدراستنا لأسلوب تشكيل المجالس المحلية على مستوى القرية - طبقا لأحكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - نجد أنها تتكون من ثلاثة عناصر تم الجمع بينها فى تشكيل واحد ، وذلك على النحو التالى (١) :

أ - أعضاء منتخبون لايجاوز عددهم ١٢ من المنتخبين إنتخابا مباشرا بطريق الإقتراع السرى لعضوية اللجنة أو اللجان التنفيذية للإتحاد القومى فى القرية أو القرى التى يتألف منها المجلس ، وذلك بالطريقة التى يحددها الإتحاد القومى (٢) .

ب- أعضاء بحكم وظائفهم ممن يعملون بالقرية أو القرى التى يتألف منها المجلس القروى ويصدر بتحديددهم قرار من المحافظ ، وذلك وفقا للأسس التى توضحها اللائحة التنفيذية (٣).

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، م ٤٦ .

(٢) كان يتم إختيار العدد المطلوب لعضوية المجلس المحلى على مرحلتين ، يتم فى الأولى ترشيح من أمناه لجان التنظيم السياسى فى المحافظات ، ويتم فى الثانية الإختيار الذى يجريه وزير الإدارة المحلية من بين الأسماء المرشحة وفقا لترتيب تم وضعه بعد صدور القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤ بالإتفاق مع الإتحاد الإشتراكى العربى (الذى حل محل الإتحاد القومى) ، والذى يتلخص فى إختيار أعضاء المجلس من بين أمين والأمناء المساعدين وأعضاء لجان الوحدات الأساسية للقرى التى تدخل فى نطاق المجلس الحاصلون على أعلى الأصوات فى إنتخاباتهم لهذه اللجان .
أنظر فى ذلك :

- الإتحاد الإشتراكى العربى ، الكتاب السنوى ، ١٩٦٤ ، ص ٩٤ .
- د. محمد نور الدين عبدالرازق ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩ .

(٣) نصت اللاحة التنفيذية للقانون فى المادة (٢٤) على أن :
يراعى فى الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم فى المجالس القروية أن يكون من بينهم ممثلون للتربية والتعليم ، والداخلية ، والزراعة ، والشئون البلدية والقروية ، والشئون الإجتماعية

ج- جواز تعيين عضوين من الأعضاء العاملين بالإتحاد القومى يختاران من ذوى الكفاية فى شئون القرية ويصدر بإختيارهما قرار من وزير الإدارة المحلية بالإتفاق مع الإتحاد القومى وبناء على إقتراح المحافظ .

ويتضح مما سبق أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية والتي نص عليها القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يتنافى مع المبادئ التي إستقر عليها الفكر العالمى وكذلك ما جرى عليه الحال بالنسبة لغالبية النظم المحلية فى العالم ، وذلك لأن هذه المجالس هى فى حقيقة الأمر أقرب إلى كونها مجالس معينة منها مجالس منتخبة ، وبيان ذلك فيما يلى :

١- يرى البعض أن إختيار الإعضاء الذين أطلق عليهم " منتخبون " يقتررب إلى أن يكون إنتخابا على درجتين ، حيث تنتخب هيئة الناخبين أعضاء التنظيم السياسى ، ثم يتم إنتخاب أعضاء المجالس المحلية من بين المنتخبين (١) . ونرى أن هذا القول يجافى الحقيقة ، فالإنتخاب على درجتين - كما هو معروف - يتم بأن يقوم الناخبون بإنتخاب مندوبين عنهم يتولون بدورهم مهمة إختيار أعضاء المجالس النيابية . أما ما يحدث فلا يعدو أن يكون تعيينا يجرى طبقا لضوابط معينة .

٢- أدى الربط بين تنظيمات الإدارة المحلية وتنظيمات الإتحاد القومى إلى إدماج إنتخابات الأولى فى الثانية ، بمعنى أن الناخب حين يذهب لإختيار ممثليه فى الإتحاد القومى فهو يختار أيضا - فرضا وفى ذات الوقت - المرشحين لعضوية المجالس المحلية . وبعد أن حل الإتحاد الإشتراكى محل الإتحاد القومى ، ضيق من نطاق هيئة الناخبين - بمقتضى القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤ - لأن أعضاء لجان الوحدات الأساسية ، الذين إقتصر عليهم الحق فى الترشيح لعضوية المجالس المحلية ، ينتخبهم أعضاء مؤتمر الوحدة ، فكان حق الإنتخاب أصبح مقصورا على الأعضاء العاملين فى الإتحاد الإشتراكى وليس مباحا لكل ناخب عادى (٢) .

٣- إن إختلاف وظيفة المجالس المحلية عن وظيفة التنظيم السياسى وما يتطلبه من توافر شروط معينة فى أعضاء المجالس المحلية تختلف عن تلك التي يقررها التنظيم السياسى فى شأن أعضائه يجعل الترابط العضوى بينهما لامعنى له (٣) .

- والعمل . والصحة ويكون تعيين هؤلاء الأعضاء بقرار من المحافظ بناء على عرض ممثل الوزارة ذات الشأن فى مجلس المحافظة " . . .

(١) د. طعيمة الجرف ، مبادئ فى نظم الإدارة المحلية (القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، بدون تاريخ نشر) ، ص ١٥٦ .

(٢) د. سليمان الطماوى ، " علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية - دراسة عن جمهورية مصر العربية " ، مجلة العلوم الإدارية (العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٧٢) ، ص ١٤ .

(٣) د. عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧٧ - ٦٧٩ .

وصدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ متضمنا أحكاما جديدة فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية مختلفا في ذلك إختلافا جذريا عن النظام الذى أقره القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، حيث نص على أن يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس محلى من أعضاء منتخبين إنتخابا مباشرا ، وأن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين طبقا لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب (١) . وكما جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون ، فإن النص على ذلك يكفل التشكيل الديموقراطى الشعبى لهذه المجالس والحفاظ على النسبة المقررة للعمال والفلاحين بين أعضائها إلتزاما بأحكام الدستور ، ويوحد أساس تحديد هذه الصفة بين أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مجلس الشعب (٢) .

وقرر القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أن يتم تشكيل مجلس القرية من ستة عشر عضوا ، على أنه فى نطاق الوحدة المحلية للقرية التى تشمل عدة قرى متجاورة يتعين تمثيل القرية الرئيسية التى بها مقر المجلس بأربعة أعضاء على الأقل وباقى القرى بعضو واحد عن كل منها على الأقل (٣) . كما قرر القانون أيضا بأن تشكل لجنة دائمة فى كل مجلس محلى من رؤساء لجانته وبرئاسة رئيس المجلس ، وتختص هذه اللجنة بإعداد جدول أعمال المجلس ودراسة وإيداء الرأى فى السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى ، والأسئلة والإستجابات المقدمة من الأعضاء ، وكافة الأمور المتعلقة بالعضوية ، وأيضا المسائل التى يحيلها إليها المجلس . وتتولى هذه اللجنة مباشرة إختصاصات المجلس فيما بين أدوار إنعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة على أن تعرض قرارات اللجنة على المجلس فى أول إجتماع تال لصدورها ليقرر ما يراه بشأنها (٤) .

وإلى جانب اللجنة الدائمة قرر القانون بأن يشكل كل مجلس محلى من بين أعضائه فى بداية كل دور إنعقاد لجانا متخصصة لدراسة الموضوعات التى تدخل فى إختصاص كل لجنة قبل عرضها على

(١) ينص التعريف المعمول به بالنسبة للفلاح والعامل على أنه :

... يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد و مصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيما وبشرط الأيحوز هو وزوجته وأولاده القصر ، ملكا أو إيجارا ، أكثر من عشرة أفدنة . ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، ولا يكون منضمنا لنقابة مهنية أو مقيدا بالسجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية ، وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل على ، وفى الحالات التى يجب لإعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا فى نقابته العمالية . ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحيين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٥٢ فى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ ، م ٢ .

(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(٣) قررت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فى المادة رقم (٣٥) أن يحدد عدد الأعضاء اللذين يمثلون كل قرية على أساس التمثيل النسبى لعدد السكان بها ويتم ذلك بقرار من المحافظ ، على إنه لإيجوز أن يقل عدد أعضاء المجلس المحلى للقرية عن ستة عشر عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية بالحد الأدنى المشار إليه .

(٤) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، م ١٠٩ .

المجلس (١) ، كما قرر بأن تشكل بكل قرية لجنة تنفيذية برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية وسكرتير القرية ويكون أميناً للجنة (٢) . ويعنى ذلك أن تشكيل اللجنة التنفيذية يعتمد على أسلوب التعيين من قبل الحكومة المركزية ، وإن كان القانون قد أشرك عناصر منتخبة فى عضوية هذه اللجنة حيث نص على أن يشترك رؤساء لجان المجلس المحلى فى اللجنة التنفيذية للوحدة المحلية ، إلا أن عملهم يقتصر فقط على معاونة رئيس الوحدة المحلية - الذى هو رئيس اللجنة التنفيذية - فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلى موضع التنفيذ ولايمتد إلى مباشرة العمل التنفيذى اليومى (٣) .

وقد تضمن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتعديلات التى أدخلت عليه ، خاصة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، أحكاماً جديدة بالنسبة لتشكيل المجالس المحلية . فمنذ أن عرفت مصر الأنظمة الانتخابية الحديثة وهى تأخذ بنظام الانتخاب الفردى بالأغلبية المطلقة ، إذ كان هو النظام المعمول به والذى طبق فى إنتخابات البرلمان بمجلسيه قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ ، كما أخذ به أيضاً بعد قيام الثورة . كما عرفت مصر نظام الإنتخابات الفردى بالأغلبية النسبية فى ظل العمل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والخاص بنظام الحكم المحلى ، كما تم تطبيقه أيضاً فى إنتخابات المجالس الشعبية المحلية فى ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (٤) .

وفى النصف الثانى من عام ١٩٨٠ طرحت فكرة تعديل النظام الانتخابى من النظام الفردى إلى نظام القوائم الحزبية عندما أقر مجلس الشعب قانون إنشاء مجلس الشورى بحيث تجرى الإنتخابات له وفقاً لنظام الإنتخابات بالقائمة المطلقة ، ثم تم تعديل نظام الحكم المحلى بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والذى نص على أن يكون إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية ، ويتم إعلان فوز القائمة التى حصلت على الأغلبية المطلقة (٥٠ ٪ + ١) لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخاب ، فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم أعيد الإنتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات (٥) .

وقد تمت إنتخابات المجالس الشعبية المحلية فى عام ١٩٨٣ إستناداً إلى تعديل نظام الحكم المحلى وفقاً لنظام القوائم الحزبية المطلقة ، وهو الأمر الذى قررت معه جميع أحزاب المعارضة مقاطعة

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ١٠٧م ، ١٠٨م .

(٢) حددت اللاحة التنفيذية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية بأنهم مديرى إدارات : (التربية والتعليم ، الشئون الإجتماعية ، الصحة ، الزراعة ، الإسكان والتمير ، الداخلية) .
اللاحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٦٥م .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٧٣م .

(٤) د. سعاد الشرقاوى ، د. عبدالله ناصف ، نظم الإنتخابات فى العالم وفى مصر (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٨٤) ، ص ٢٧١ .

(٥) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٧٥م ، ٨٦م .

الانتخابات على أساس إعتباره نظاما غير ديموقراطي ولا يؤدي إلا إلى هيمنة الحزب الحاكم على هذه المجالس ، ومن جانب آخر ، إعتبر الحزب الوطنى أن سلوك المعارضة يمثل تهديدا للممارسة الديموقراطية أو "سقطه فى الممارسة الديموقراطية" على حد تعبير أحد المسؤولين (١) . وبناء على ذلك تم إعلان فوز جميع قوائم الحزب الوطنى بالتركية فى جميع المجالس الشعبية المحلية على كافة المستويات (٢) .

وفى ١٦ مايو عام ١٩٨٧ أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما بعدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والخاص بنظام الإنتخاب (٣) ، وإستلزم ذلك تعديل بعض أحكام قانون نظام الحكم المحلى فصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ وتعديل بموجبه أسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية حيث تمت إنتخابات هذه المجالس عام ١٩٨٨ عن طريق الجمع بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى . ويقضى هذا الأسلوب بأن يضع كل حزب قائمة خاصة به تتضمن عددا من المرشحين الأصليين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للمجلس الشعبى المحلى ناقصا واحدا ، وعددا من المرشحين الإحتياطيين يقدر على الأقل بنصف عدد الأعضاء المطلوب إنتخابهم ، مع وجوب أن يكون نصف عدد المرشحين على الأقل من العمال والفلاحين ، وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء أى تعديل فيها ، ويتم التصويت لإختيار المرشح الفردى فى ذات الوقت الذى يتم التصويت فيه على القوائم الحزبية وذلك فى ورقه مستقلة . ويتم إعلان فوز القائمة الحزبية التى تحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخاب ، وفوز المرشح الفردى الذى يحصل على أعلى الأصوات (٤) . أى أن نظام تشكيل المجالس الشعبية المحلية طبقا للقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ يجمع بين نظام الإنتخاب بالقائمة الحزبية بالأغلبية المطلقة ، ونظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية النسبية .

ورغم صدور القانون رقم ٢٠١ والقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بشأن تعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب ، وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية (وهى المطبقة فى مجالات الإستفتاءات العامة ، والإنتخابات العامة ، وإنتخابات المجالس الشعبية المحلية) والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ ٢٩ / ٩ / ١٩٩٠ ، فقد كان من المتوقع أن يتغير الوضع بالنسبة للإنتخابات المحلية والأخذ بنظام

(١) مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، إنتخابات مجلس الشعب ١٩٨٤ دراسة وتحليل (القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٨٦) ، ٥٨ .

(٢) على الرغم من مقاطعة جميع أحزاب المعارضة لإنتخابات المجالس الشعبية المحلية لعام ١٩٨٣ ، إلا أن حزبا الوفد والأمة قد شاركا فى بعض المجالس المحدودة لإثبات الوجود السياسى فقط ، ولم يفز أى من الحزبين فى الإنتخابات .

(٣) الجريدة الرسمية ، العدد (٢٢) فى ٣١ مايو ١٩٨٧ - القضية رقم (١٣١) لسنة ٨٦ قضائية دستورية .

(٤) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، م ٧٥ مكرر ، م ٨٦ .

الانتخاب الفردى ، إلا أنه ظل الأمر قائما كما هو طبقا للقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، وجرت الانتخابات المحلية عام ١٩٩٢ بنظام يجمع بين القائمة الحزبية بالأغلبية المطلقة والانتخاب الفردى بالأغلبية النسبية . وقد أسفر عن ذلك فوز قوائم الحزب الحاكم (الوطنى) بالغالبية العظمى من المقاعد ، بينما إنخفضت هذه الأغلبية بشكل ملحوظ بالنسبة للمقاعد الفردية ، فبينما فازت قوائم الحزب الوطنى فى محافظة كفر الشيخ مثلا بنسبة ٩٢ ٪ تقريبا ، فإن المقاعد الفردية التى حصل عليها الحزب بلغت ٧٢ ٪ من إجمالى المقاعد وفاز المستقلون بنسبة ٢٨ ٪ منها^(١) . ويؤكد ذلك أن النظام الانتخابى المعمول به فى تشكيل المجالس المحلية يودى مباشرة إلى سيطرة حزب واحد وهو الحزب الحاكم .

(١) محافظة كفر الشيخ ، نشرة المعلومات ، نوفمبر ١٩٩٢ .

المبحث الثالث المشاركة المباشرة

أوضحت ورقة العمل الخاصة ببرنامج التنمية المحلية الثانى أن المشاركة المحلية المباشرة هى الهدف الأول الذى يسعى البرنامج إلى تحقيقه ، ويتأتى ذلك من خلال زيادة مساهمة المواطن المحلى فى تمويل المشروعات التى يتم إختيارها من قبل الأجهزة المحلية (١) . وقد أكدت الإرشادات العامة للبرنامج هذا المعنى عندما نصت على أنه :

..... سيكون مستوى المشاركة الشعبية الذى توفره كل وحدة محلية للمشروعات المقترحة عاملا له أثره فى إختيار المشروعات التى سيتم تمويلها ، وذلك مع مراعاة الظروف الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع المحلى ، وعموما ، فكلما زادت قيمة المشاركة الشعبية التى يقدمها المجتمع المحلى فى تكلفة المشروع ، كلما زادت فرص الموافقة عليه ، وعلى كل محافظة أن تقدم خطة بهذه المساهمة (٢) .

وإتساقا مع ما جاء بالإتفاقيه والإرشادات الخاصة بها ، قامت لجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية بعدم الموافقة على خطة مشروعات الدورة الأولى لمحافظة الفيوم واعيدت إلى المحافظة لدراستها مرة أخرى وأشار رئيس اللجنة إلى أنه " يجب أن يكون ضمن المكون الإستثمارى حصة الأهالى والمشاركة الشعبية والجهود الذاتية " (٣) .

ورغم التأكيد على أهمية المساهمات المحلية فى بداية العمل بالإتفاقيه ، لم يتم إعداد سياسات واضحة خاصة بها من قبل لجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية وتركت ذلك للمحافظات المختلفة التى تباينت فيما بينها حول أسلوب المساهمة مابين مساهمات نقدية وأخرى عينية تمثلت فى الأراضى اللازمة لإقامة المشروعات أو جهود الأهالى فى عملية التنفيذ أو غيرها . وبلغت القيمة الإجمالية للمساهمات المحلية ٣٧,٩ مليون جنيه بنسبة ٥,٧ ٪ من إجمالى التمويل المتاح للإستثمارات خلال دورات التخطيط الأربع على النحو الذى يبينه الجدول رقم (٢-٣-١) والذى يتضح منه أن إجمالى الإستثمارات التى أتاحتها برنامج التنمية المحلية الثانى للمحافظات الريفية قد بلغت ٦٦٠,٧ مليون جنيه ، كان نصيب إعمتادات البرنامج منها (المنحة + مساهمة الجانب المصرى)

(١) Local Development II, Project Paper (Cairo: USAID, office of Local Administration and Development, 1985), p., 23.

(٢) برنامج التنمية المحلية الثانى - القطاع الريفى ، إرشادات عامة حول إتفاقيه المرحلة الثانية لبرنامج التنمية المحلية الريفية (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٧) ، ص ٢٢ .

(٣) وزارة الحكم المحلى ، محضر الإجتماع الأول للجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية المنعقد يوم الخميس الموافق ١٩٨٦/١٠/٢٣ .

٦١٧,٦ مليون جنيه بنسبة ٩٣,٥ ٪ ، كما بلغت المساهمات المحلية ٣٧,٩ مليون جنيه بنسبة ٥,٧ ٪ ، بالإضافة إلى مصادر أخرى بلغت ٥,٢ مليون جنيه بنسبة ٠,٨ ٪ تمثلت أساساً في الفوائد المحققة من إيداع إعمادات البرنامج بالبنوك . ومن الملاحظ أن المساهمات المحلية قد بلغت أعلى نسبة لها في دورة التخطيط الأولى ، كما أنها كانت في تناقص مستمر خلال الدورات التالية حيث كانت هذه النسبة على التوالي : ١١,٩ ٪ - ٥,٥ ٪ - ٤,٧ ٪ - ٣,٦ ٪ من إجمالي التمويل . ويرجع انخفاض نسبة المساهمات المحلية في الدورات الثلاث مقارنة بالدورة الأولى إلى عدة أسباب أهمها :

جدول رقم (٢-٣-١)

نصيب المساهمات المحلية في إجمالي الاستثمارات بالمحافظات الريفية
في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني

دورة التخطيط	إعمادات البرنامج		مساهمات محلية		مصادر أخرى		إجمالي
	مليون جنيه	٪	مليون جنيه	٪	مليون جنيه	٪	
الأولى	٩١,٣	٨٧,٦	١٢,٤	١١,٩	٠,٥	٠,٥	١٠٤,٢
الثانية	١٨١,٩	٩٤,٥	٩,٩	٥,٥	٠,٦	٠,٣	١٩٢,٤
الثالثة	١٨٩,٣	٩٥,٠	٩,٤	٤,٧	٠,٦	٠,٣	١٩٩,٣
الرابعة	١٥٥,١	٩٤,١	٦,٢	٣,٦	٣,٥	٢,١	١٦٤,٨
إجمالي	٦١٧,٦	٩٣,٥	٣٧,٩	٥,٧	٥,٢	٠,٨	٦٦٠,٧

المصدر : Local Development II-Provincial, Governorate Exeption Reports, Sep.-Dec., (Cairo : Chemonics, 1992), p. 9.

أ - عدم الأخذ بما جاء في الإرشادات العامة للبرنامج من الربط بين حجم المشاركة المحلية وأفضلية الموافقة على المشروعات ، ولم يتم أخذ ذلك في الاعتبار سواء في الموافقة على المشروعات المقترحة أو حجم التمويل المتاح وتم وضع معايير أخرى لأسلوب توزيع الإعتمادات ليس من بينها مقدار المشاركة المحلية .

ب - زيادة مقدار المنحة المقدمة من الوكالة الأمريكية والتي زادت بالقياس بالدورة الأولى للتخطيط بالنسب التالية على التوالي : ٩٩ ٪ - ١٠٦ ٪ - ٦٨ ٪ ، وإذا أخذنا في الاعتبار أن الاتفاقية تلزم الوحدات المحلية المشاركة في البرنامج بضرورة المساهمة بنسبة ٥ ٪ مما تقدمه لها الوكالة الأمريكية كمنحه ، لأدركنا زيادة الأعباء الملقاة على عاتق الوحدات المحلية لتدبير قيمة المساهمة الإجبارية مما ينعكس مباشرة على قيمة المساهمات الاختيارية .

ج - إستبعاد المساهمات العينية من تقارير المتابعة وإقتصار ذلك على المساهمات النقدية فقط في دورة التخطيط الرابعة وذلك بناء على توصيات مكتب المفتش العام الإقليمي التابع للوكالة الأمريكية حيث أكد على ضرورة " ٠٠٠ إستبعاد المساهمات العينية من حساب معدلات الإنفاق حيث يؤدي إدخالها في المعادلة إلى تضخم معدلات الإنفاق الفعلية في غير محلها ٠٠٠ " (١) . وقد ترتب على ذلك أن إنخفضت قيمة المساهمات المحلية في الدورة الرابعة مقارنة بالدورات الثلاث السابقة على النحو المبين في الجدول .

وإلى جانب المساهمة المحلية في الإستثمارات ، فقد حاول برنامج التنمية المحلية الثاني أن يضع نظاما يتم بموجبه أن يساهم المستفيدون من خدمات المشروعات التي يتم تمويلها في إطاره ، في نفقات التشغيل والصيانة ضمانا لإستمرارية المشروعات في تقديم خدماتها بمستوى مناسب ، وقد عرف هذا النظام المقترح بإسم " إستعادة التكلفة " " Cost Recovery " . وتضمنت إرشادات تخطيط السنة الرابعة من البرنامج شروطا مسبقة للحصول على التمويل تنص على أنه :

" يجب على كل محافظة أن تقدم مع خططها الإستثمارية إطارا تنظيميا وخطة عملية لتنفيذ أسلوبين أو أكثر لإستعادة نفقات التشغيل والصيانة لمشروع واحد أو أكثر من مشروعات المياه أو الصرف الصحي التي تمويلها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ... ويجب أن تهدف تلك الخطة إلى تحقيق تمويل كامل أو شبه كامل من جانب المستفيدين " (٢) .

وقد أوضحت النماذج والإرشادات التي قام بإعدادها المكتب الإستشاري أن يتم التمويل عن طريق فرض رسوم على المستفيد بما يعادل الحد الأقصى المسموح به قانونا ، وفي حالة عدم قدرة المحافظة على إقتراح أى مخطط لإستعادة التكلفة ، فعليها أن تقدم بدلا من ذلك وصفا مفصلا للأسباب التي تمنع وضع مثل هذه المخططات . وفي دراسة تحليلية للمقترحات التي تقدمت بها المحافظات لإستعادة تكاليف التشغيل والصيانة لبعض مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي في إطار خطط مشروعات السنة الرابعة تبين ما يلي (٣) :

١- هناك ليس في مفهوم مشروع مياه أو مشروع صرف صحي ، إذ تبين من البيانات المقدمة من المحافظات ، أن نسبة كبيرة من خطط إستعادة تكاليف التشغيل والصيانة تقتصر على إستعادة جزء أو كل تكاليف عربة كسح أو نقل مياه .

(١) ورد ذلك في الخطاب الذي أرسله مدير مكتب الإدارة المحلية والتنمية (LAD) بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للسيد الدكتور رئيس اللجنة الريفية للتنمية المحلية بتاريخ ١٤ يناير ١٩٩١ ، والذي أرسله بدوره للمحافظات المختلفة للعمل بموجبه .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثاني / القطاع الريفي ، إرشادات السنة الرابعة ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٠ .

(٣) برنامج التنمية المحلية الثاني / القطاع الريفي ، إرشادات ونماذج نظام إستعادة التكاليف بالمحافظات الريفية(القاهرة) : كيمنوكس ، ١٩٩١ (ص ص ١٧ - ٢١) .

غير أن مفهوم مشروع مياه أو صرف صحى يتسع ليشمل المشروع كاملا بمعنى أن مشروع المياه يمكن أن يشمل المحرك (ديزل / كهرباء) والظلمبات ، البئر ، الخزان ، شبكة المواسير ، المحابس .

من هنا يتبين أن الخطط المقدمة فى كثير من الحالات لا تتفق مع المقصود من كلمة مشروع وينبغى إعادة النظر فيها على ضوء المفهوم المشار إليه .

٢- حتى فى الحالات التى إقتصرت فيها المشروع على عربة لنقل المياه أو عربة كسح جاءت البيانات غير كاملة . فلم توضح المواصفات الفنية للعربة حتى يمكن التأكد من صحة المعايير والتقدير الخاصة بمصروفات التشغيل والصيانة ، ولم تذكر نفقات الصيانة فى العام السابق ، ولم يوضح ما إذا كان قد أخذ فى الإعتبار العوامل التى تؤثر على تقديرات الموازنة من حيث التضخم أو أسعار السوق .

٣- لم يؤخذ فى الإعتبار فى السواد الأعظم من الموازنات المقترحة تكلفة العمالة القائمة على التشغيل والصيانة وإنما إقتصرت الموازنة على تقديرات لمصروفات الوقود والزيوت ولم تتضمن قطع الغيار والمواد الأخرى اللازمة للتشغيل والصيانة . ومن ثم فقد جاء تقدير مقابل الخدمة أقل مما يجب .

٤- العديد من المشروعات لم يبين عدد المستفيدين منها وبالتالي لم يحدد مقابل الخدمة الذى سوف يتم تحصيله منهم . وفى حالات أخرى حدد مقابل الخدمة على أساس الفرق بين المصروفات والإيرادات . وفى حالات ثالثة لم تبين كل الإيرادات المتاحة مثل قيمة الـ ١٠٪ من قيمة فاتورة المياه فى الجهات التى تقع فى دائرتها شبكة صرف صحى . وتقرر تحصيل نسبة من قيمة إستهلاك المياه لحساب الصرف الصحى .

٥- فى معظم الحالات جاءت الموافقة على تحصيل مقابل الخدمة من المجلس الشعبى المحلى أو قيل أنه سوف يعرض الأمر على المجلس . ولم تستكمل باقى الإجراءات اللازمة من حيث موافقة السيد سكرتير عام المحافظة أو صدور قرار من السيد المحافظ المختص ببيان النظام المالى والإدارى للتشغيل والصيانة والمبلغ المقرر ونظام التسجيل والمتابعة .

٦- فى كثير من الحالات لم تحدد الإدارة الحكومية أو القسم المسئول عن إصدار الفواتير وتحصيلها ، وإدارة خطة إستعدادات التكاليف وإكتفى بالقول " الوحدة المحلية " / قسم الحسابات / إدارة المرافق / إدارة العقود والمشتريات / ممثل عن المديرية المالية / إدارة الإيرادات بالمركز / مجلس القرية / مجلس المدينة أو لم تذكر أى بيانات على الإطلاق .

٧- فى كل المشروعات تقريبا لم تذكر البيانات الأساسية من حيث كمية المياه المنتجة / الكمية المباعة / الكمية التى توزع مجانا (لدور العبادة والمصالح الحكومية والمشربيات) ، تكلفة المتر المكعب / أو معدل الإستهلاك السنوى للمشترك . وفى حالات الصرف الصحى لم يذكر عدد المنازل أو دورات المياه أو عدد النقلات أو عدد الورديات أو ساعات التشغيل الفعلية .

٨- ظهر من المقترحات المطروحة وجود بعض العقبات التى تحتاج إلى حل مثل :

- وجود وحدات سكنية تحت التشطيب أخذت فى الإعتبار عند تحديد مقابل الخدمة ومن غير المعلوم موعد الإنتهاء منها .
- توجد أعمال من غير المقرر تحصيل مقابل خدمة عنها ، مثل كسح مياه الأمطار .
- توريد أجرة الكسح إلى الموازنة العامة .
- إعفاء دور العبادة والمصالح الحكومية .
- وجود معارضة من الأهالى الذين كانوا يتلقون الخدمة مجانا .

وعلى الرغم من أن المكتب الإستشارى قد تقدم ببعض المقترحات لتلافي تلك السلبيات والتغلب على العقبات التى تعترض الأخذ بنظام إستعادة التكلفة ، إلا أن النظام لم يكتب له النجاح نظرا لإنتهاء العمل بالبرنامج ذاته فى نهاية عام ١٩٩٢ .

الباب الثالث

صنع القرار فى التخطيط لمشروعات

برنامج التنمية المحلية الثانى

(دراسة ميدانية فى بعض القرى بمحافظة كفر الشيخ)

يتضمن هذا الباب دراسة ميدانية لصنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى فى بعض القرى بمحافظة كفر الشيخ ، وذلك من حيث :

- دور السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى .
- عملية صنع القرار المحلى .
- المشاركة فى صنع القرار المحلى .

وسنتعرض أولاً للإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية ، ثم لنتائج الدراسة وأخيراً تحليل ومناقشة النتائج ، ومن ثم سينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول :

الإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية .

الفصل الثانى :

نتائج الدراسة الميدانية .

الفصل الثالث :

تحليل ومناقشة النتائج .

الفصل الأول

الإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية

يختص هذا الفصل بعرض للإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية ، فنبداً أولاً بوصف شامل للمحافظة مجال البحث ، ثم نتناول عينة الدراسة من حيث أسلوب إختيارها والتعرف على خصائصها ، ونستعرض أخيراً الأدوات التي إستخدمت في جمع البيانات ، وذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول :

نطاق الدراسة .

المبحث الثاني :

عينة الدراسة .

المبحث الثالث :

أدوات جمع البيانات .

المبحث الأول نطاق الدراسة (محافظة كفر الشيخ)

يعكس الريف المصرى تشابها فى الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية بصفة عامة ، إلا أن ثمة قدر من الإختلاف والتباين بين وحداته المحلية من حيث المساحة وعدد السكان والقدرة المالية والإقتصادية وغير ذلك من المقومات التى ناقشناها تفصيلا فى الباب الأول من هذه الدراسة .

وأمام هذا الإختلاف والتباين بين الوحدات المحلية فى الريف المصرى ، قد يكون من الضرورى دراسة جميع الوحدات المحلية ، إلا أن مثل هذه الدراسة - وإن كانت تحتاج إلى تضافر جهود مؤسسات علمية عديدة وحشد إمكانيات هائلة لذلك - فإنها فى الوقت ذاته لن تقدم سوى مؤشرات عامة ورؤية سطحية . ومن هنا فإن التركيز على عدد محدود من القرى فى إطار جغرافى مناسب يكون له مبرراته الإجرائية والمنهجية .

وقد عمد الباحث إلى إختيار محافظة كفر الشيخ إطارا جغرافيا وبشريا لدراسته كنموذج لإحدى المحافظات الريفية لأسباب منهجية وإجرائية . وتتمثل الأسباب المنهجية فى كون محافظة كفر الشيخ إحدى المحافظات التى شاركت فى برنامج التنمية المحلية الثانى طوال فترة تنفيذه ومن قبله مشروع الخدمات الأساسية للقرية ، كما تعكس المحافظة جميع خصائص وسمات محافظات الوجه البحرى ونوعية المشكلات التى تعانى منها فى مجال الخدمات الأساسية كما سيأتى بيانه تفصيلا فيما بعد . أما الأسباب الإجرائية فتتمثل فى كون الباحث أحد أبناء المحافظة وكان مسئولاً عنها بحكم عمله فى برنامج التنمية المحلية الثانى وهو ما يسر له مهمة الحصول على البيانات اللازمة للدراسة وإجراء المقابلات المطلوبة .

وفيما يلى وصف شامل للمحافظة من واقع السجلات والبيانات والإحصاءات التى أمكن الحصول عليها من مختلف الجهات الرسمية بالمحافظة .

أولا : لمحة تاريخية :

كان النطاق الجغرافى لمحافظة كفر الشيخ يعرف بالبرارى ويقع ضمن مديرية الغربية فى التقسيمات الإدارية التى أنشأها محمد على فى النصف الأول من القرن التاسع عشر . ولم تكن البرارى تمثل عينا إداريا تقيلا ، فقد كانت فى معظمها قليلة السكان وليس لها أهمية إقتصادية تذكر . وفى

سنة ١٩٣١ تبين لوزارة الداخلية حاجة البرارى إلى وجود مأمورية بها لإنجاز وتسهيل أعمال الحكومة وإستتباب الأمن ، فأصدرت قرارا فى تلك السنة بإنشاء مأمورية ببلدة كفر الشيخ يرأسها وكيل مديريةية وحكمдар بوليس ويكون فيها موظفون لأعمال القسمين الإدارى والمالى على أن يتبعها فى الإدارة والضبط والأعمال المالية بلاد مراكز كفر الشيخ ودسوق وفوه وبيلا (١) .

ومع تغير صورة البرارى تدريجيا وتكاثف العمران شمالا ، لم يعد فى مقدور طنطا - عاصمة الغربية - أن تمد دائرة خدماتها فى إتجاه هذه الهوامش المتباعدة ، وأصبح من الضرورى تكوين إطار إدارى جديد للبرارى ، فإفصلت عن الغربية وأصبحت مديريةية قائمة بذاتها فى عام ١٩٤٩ وعرفت بإسم " الفؤادية " نسبة إلى ملك مصر أحمد فؤاد الأول . وفى سنة ١٩٥٥ تغير إسمها إلى " مديريةية كفر الشيخ " نسبة إلى الشيخ طلحة صاحب المقام الكائن بها ، ثم عرفت بإسم " محافظة كفر الشيخ " منذ عام ١٩٦٠ وتكونت من مراكز : كفر الشيخ ، البرلس ، بيلا ، دسوق ، سيدى سالم ، فوه ، قلين (٢) .

وفى عام ١٩٧٥ أنشئ مركز مطويس فصلا من مركز فوه ، وفى عام ١٩٧٨ أنشئ مركز الحامول فصلا من مركز بيلا وتحولت قرية الحامول إلى مدينة ، وفى عام ١٩٨١ أنشئ مركز جديد بإسم مركز الرياض يتكون من بعض القرى التى تم فصلها من مركز كفر الشيخ ، كما تغير اسم مركز البرلس إلى مركز بلطيم ، وبذلك أصبح عدد مراكز المحافظة ١٠ مراكز (٣) .

ثانيا : الواقع الجغرافى والسكان :

تقع محافظة كفر الشيخ فى شمال الدلتا بين فرعى النيل وتتخذ شكلا أقرب إلى المستطيل يمتد ضلعه الغربى بطول ٨٦,٥ كم بداية من مصبه شمالا ويفصل بينها وبين محافظة البحيرة ، وتشرف من الشمال على البحر الأبيض المتوسط بجهة طولها ٩٥ كم بداية من مصب فرع رشيد غربا وتشمل بذلك بحيرة البرلس بأكملها ، وتشترك جنوبا مع محافظة الغربية فى حدود طولها نحو ٨٧ كم ، وتجاورها شرقا محافظة الدقهلية على حدود مشتركة طولها ٦٢ كم تقريبا (٤) .

ويبدو موقع المحافظة من الدلتا مفتاحا لفهمها ، فهوامشها الجنوبية تعد نطاقا إنتقاليا بين جنوبى الدلتا ووسطها - الراسخة العمران - وبين شمالها - البرارى - التى تأخر تعميمها حتى القرن التاسع عشر . وهكذا ، فالأجزاء الجنوبية يسودها نمط القرى القديمة المتجاورة المرتبطة بأحواضها المزروعة من قديم ، بينما يتجه تكاثف العمران نحو التخلخل فى الإتجاه الشمالى حيث يسود نمط " العزبة " . وقد

(١) محمد رمزى ، القاموس الجغرافى ، القسم الثانى ، الجزء الثانى ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ص ١٤٤ - ١٤٥ .

(٢) محافظة كفر الشيخ ، الكتاب السنوى ، ١٩٨٩ ، ص ٣ .

(٣) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، التعداد العام للسكان عام ١٩٨٦ ، محافظة كفر الشيخ (القاهرة : ١٩٨٧) ص ١ .

(٤) محمد صفى الدين أبو العز ، مرفولوجية الأراضى المصرية (القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٥) ، ص ١١٧ .

مارست محاور المكان الطبيعية (فرع رشيد - ساحل البحر المتوسط - بحيرة البرلس) تأثيراتها في تشكيلات القرى والعزب ، فالأجزاء الجنوبية لم تتعرض لعوامل البوار الشمالية ، ومن ثم فإن إستزراعها من قديم يعد من أهم أسباب رسوخ العمران في هذه الأجزاء . ومع تزايد تعرض التربة للبور يتجه العمران للتباعد والتناثر في الإتجاه الشمالى نظرا لقلّة خصوبة الأرض بسبب قرب مستوى المياه الجوفية وإرتفاع الملوحة بسبب قربها من البحر وصعوبة الصرف بسبب إنخفاضها عن سطح البحر وهبوط ساحلها الشمالى . وهكذا فإن التوزيعات الأساسية في خريطة المحافظة تتمثل في إختلاف نسبة الأراضى المزروعة والبائرة إلى جملة الزمام في المناطق المختلفة ، وتفاوت الكثافة السكانية بين أنحائها ، وتباين نمط السكنى بين القرى والعزب .

ويوضح الجدول التالى رقم (١-١-٣) نسبة البرك والأراضى البور إلى إجمالى المساحة فى مراكز المحافظة المختلفة .

جدول رقم (١-١-٣)
نسبة البرك والأراضى البور إلى إجمالى مساحة الأراضى الزراعية
فى مراكز محافظة كفر الشيخ

المركز	إجمالى المساحة		برك وأراضى بور
	بالفدان	%	
بلطيم	٤٨٩١٦	١٦٦٧٥	٣٤,١
الحامول	١٤٣١٨٥	٤٧٨٧٢	٣٣,٤
الرياض	٦٧٣٣٤	١٧٦٦٢	٢٦,٢
بيلا	٨٤١٥٠	٣٢٣٨	٣,٩
دسوق	٧٠٣٥٣	٥٧٠	٠,٨
سيدي سالم	١٦٢٣٦١	١٥٩١٠	٩,٨
فوه	٢٥٢٧٩	١٢٢	٠,٥
قليين	٣٨٣٥١	٥	٠,٠١
كفر الشيخ	١٠١٣٥٦	٤١١٣	٤,١
مطوبس	٧٧٧٦٩	٢٥٩٠٧	٣٣,٣
إجمالى	٨١٩٠٥٤	١٣٢٠٧٤	١٦,١

المصدر : وزارة الأشغال والموارد المائية ، المشروع القومى للحصر الزراعى ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠ .

ويتضح من الجدول رقم (١-١-٣) التفاوت الشديد بين المراكز المختلفة بالنسبة لمساحة الأراضى البائرة حيث تزيد على ثلث مساحة الأرض الزراعية فى مراكز : بلطيم ، الحامول ، مطوبس ، الرياض وتقع جميعها فى شمال أو شرق المحافظة ، بينما تبلغ مساحة الأراضى البائرة أدنى نسبة لها فى القطاع الجنوبى والغربى إذ تبلغ ٠,٠١ % ، ٠,٥ % ، ٠,٨ % ، فى مراكز : قليين ، فوه ، دسوق على التوالى ثم ترتفع قليلا فى مركزى بيلا وكفر الشيخ إلى ٣,٩ % ، ٤,١ % وتميل إلى الإرتفاع

في مركز سيدي سالم حيث تصل إلى ٩,٨٪ وتقع هذه النسبة من مركز سيدي سالم في أجزائه الشمالية التي تتاخم بحيرة البرلس .

وتتفاوت مراكز المحافظة أيضا في الكثافة السكانية على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (٢-١-١-٣) التالي :

جدول رقم (٢-١-١-٣)
الكثافة السكانية في مراكز محافظة كفر الشيخ

المركز	المساحة (كم ^٢)	السكان (١٩٩٠)	الكثافة فرد/كم ^٢
بلطيم	٢٠٥,٥	١١٩٤٢٣	٥٨١
الحامول	٦٠١,٤	١٥١٥٩٨	٢٥٢
الرياض	٢٨٢,٨	٩٩٧١٦	٣٥٣
بيلا	٣٥٣,٤	٢١٢٧٨٤	٦٠٢
دسوق	٢٩٥,٥	٣٦٥٩٤٢	١٢٣٨
سيدي سالم	٦٨١,٩	٢٤٩٨٢٣	٣٦٦
فوه	١٠٦,٢	١١١١٤١	١٠٤٧
قليين	١٦١,١	١٦٤٠٤٤	١٠١٨
كفر الشيخ	٤٢٥,٧	٣٩٨٠٢٦	٩٣٥
مطويس	٣٢٦,٦	١٤٦٥٣٣	٤٤٩
إجمالي	٣٤٤٠,١	٢٠١٩٠٣٠	٥٨٧

المصدر : محافظة كفر الشيخ ، إدارة التهيئة والإحصاء ، توقعات السكان ١٩٩٠ .

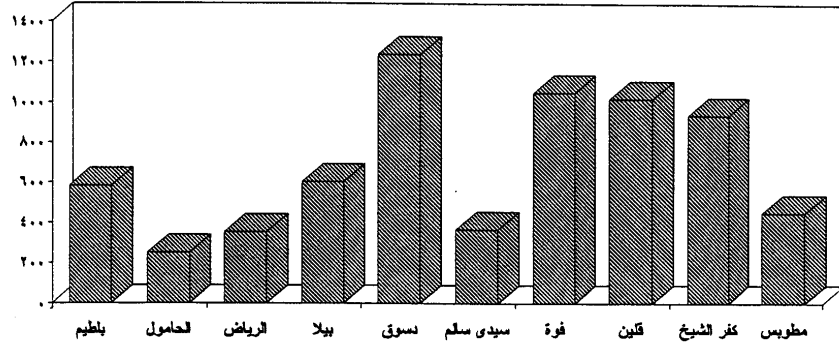
ويتضح من الجدول رقم (٢-١-١-٣) أن مراكز المحافظة تتفاوت من حيث الكثافة السكانية إذ ترتفع الكثافة السكانية في الأجزاء الغربية والجنوبية من المحافظة فتبلغ ١٢٣٨ فرد/كم^٢ ، ١٠٤٧ فرد/كم^٢ ، ١٠١٨ فرد/كم^٢ ، ٩٣٥ فرد/كم^٢ في مراكز : دسوق ، فوه ، قليين ، كفر الشيخ ، وذلك على التوالي . بينما تنخفض الكثافة السكانية بشكل كبير في الأجزاء الشمالية والشرقية إذ تبلغ ٢٥٢ فرد/كم^٢ ، ٣٥٣ فرد/كم^٢ ، ٣٦٦ فرد/كم^٢ ، ٤٤٩ فرد/كم^٢ وذلك في مراكز : الحامول ، الرياض ، سيدي سالم ، مطويس على التوالي .

وإذا كانت مراكز المحافظة تتفاوت فيما بينها بالنسبة لمساحة الأرض البائرة والكثافة السكانية ، فإنها تتفاوت أيضا من حيث نمط السكني بين نطاق السكن القروي القديم الراسخ العمران والمتميز بقراه المندمجة المتجاورة وبقلة عدد العزب خلاله وبظهور مدنه منذ وقت مبكر نسبيا ، وبين نطاق السكن القروي الحديث منذ بداية القرن التاسع عشر ويتميز بارتباطه بالمناطق المستصلحة والمستزرعة منذ ذلك الحين وترجع أصول معظم قراه إلى العزب ، ثم النطاق الثالث وهو نطاق العزب والسكن المبعثر .

شكل رقم (٣)

فرد / كم^٢

الكثافة السكانية على مستوى مراكز المحافظة



المصدر : الجدول رقم (٣-١-١-٢)

ويعد فرع رشيد من محاور التوزيع القروى الهامة بما يتميز به من وجود مجرى مائى يتوزع عليه السكن ، بالإضافة على بعض المظاهر الطبوغرافية الأخرى مثل ترعة القضاية الرئيسية والترع الأخرى الفرعية التى تأخذ منها أو من النيل مباشرة ، وكذلك الخط الحديدى دسوق / مطوبس ، والطريق المرصوف كفر الشيخ / برج مغيزل ، وجميعها من المظاهر المؤثرة بالنسبة لتوزيع المراكز السكنية ونموها . وتعتبر قرى هذا المحور من أقدم مراكز السكن فى شمال الدلتا وخاصة من القطاع الممتد من قرية منية جناح (مركز دسوق) جنوبا حتى مطوبس شمالا وطوله ٥٥ كم والذي كان بعيدا نسبيا عن عوامل البوار التى تعرضت لها أجزاء المنطقة الشمالية وتأثر بها القطاع الشمالى من مطوبس إلى برج مغيزل بطول ٣٠ كم (١) .

وعلى النقيض من فرع رشيد ، فإن ساحل البحر المتوسط ليس له وزن سكانى أو سكنى يذكر نظرا لمشاكله الطبيعية التى تتمثل فى وعورة طرق المواصلات ، وندرة المياه المتمثلة أساسا فى المياه الجوفية فى مركز بلطيم ، وأيضا ضيق الرقعة الزراعية ، ورغم ذلك فإن الكثافة السكانية فى منطقة البرلس (مركز بلطيم) تبدو مرتفعة نسبيا وتقترب من المعدل العام للكثافة السكانية على مستوى المحافظة، ويرجع ذلك إلى أنها تقع محصورة بين البحر وبحيرة البرلس مما يجعلها غير قابلة للتوسع .

وتتميز المراكز الغربية والجنوبية - بصفة عامة - بنمط القرى حيث يقل عدد العزب بها عن المراكز الواقعة فى شمال وشرق المحافظة ، ويتضح ذلك من عدد العزب بكل مركز والتي يوضحها الجدول رقم (٣-١-١-٣) ، ونلاحظ منه أنه بينما يبلغ متوسط عدد العزب التابعة للقرى الرئيسية ٢٠,٦ فى مركز الحامول ، فإنها تبلغ ٢,٩ فى مركز قلين ، وينعكس ذلك بصفة مباشرة على التوالى

(١) د. عمر الفاروق السيد رجب ، البرارى (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦) ص ٥٥ - ٧٠ .

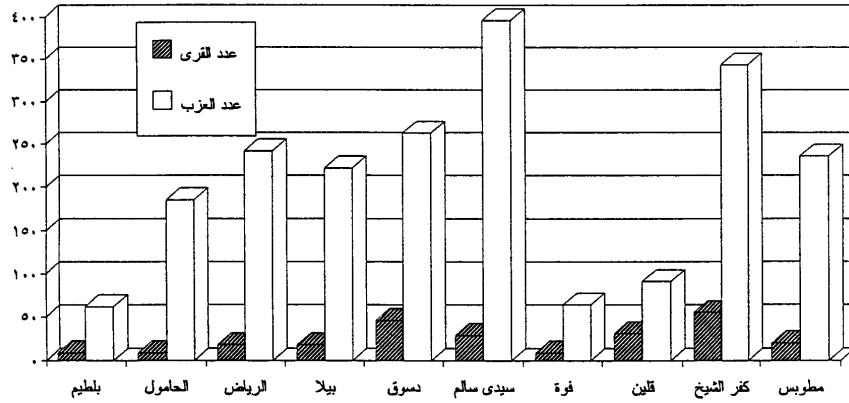
الإقتصادية والإجتماعية ، فبينما تتمتع القرية بقدر ما من الخدمات بالنظر إلى كبر حجمها النسبي ، فإن العزبة تعاني من قصور في الخدمات الأساسية نظرا لضآلة عدد سكانها من ناحية ، ولإنتشار العزب بصورة مبعثرة من ناحية أخرى .

جدول رقم (٣-١-٣)
عدد القرى والعزب موزعة على المراكز بمحافظة كفرالشيخ

المركز	عدد القرى	عددالعزب	متوسط عزبة/قرية
بلطيم	٩	٦٢	٦,٩
الحامول	٩	١٨٥	٢٠,٦
الرياض	١٨	٢٤٢	١٣,٥
بيلا	١٨	٢٢٢	١٢,٣
دسوق	٤٦	٢٦٣	٥,٧
سيدى سالم	٢٩	٣٩٦	١٣,٧
فوه	٩	٦٤	٧,١
قلين	٣١	٩١	٢,٩
كفر الشيخ	٥٥	٣٤٣	٦,٢
مطويس	٢٠	٢٣٦	١١,٨
إجمالي	٢٤٤	٢١٠٤	٨,٦

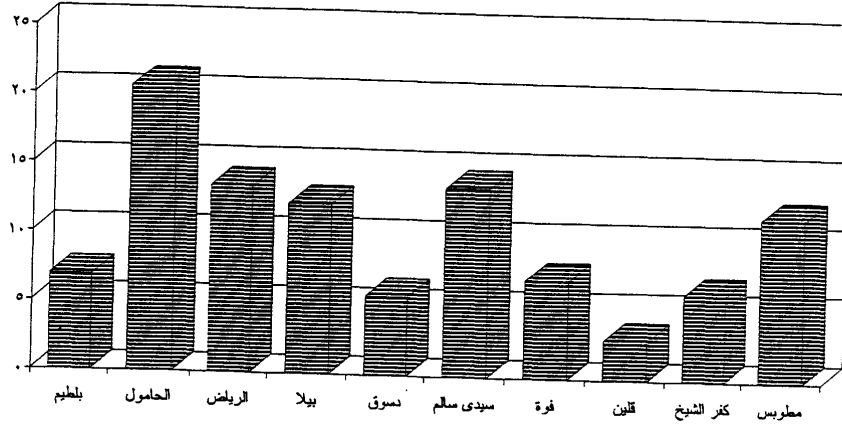
المصدر : محافظة كفر الشيخ ، الكتاب الإحصائى ١٩٩١ ، ص ١٥ -

شكل رقم (٤)
عدد القرى والعزب موزعة على مراكز المحافظة



المصدر: الجدول رقم (٣-١-٣)

شكل رقم (٥)
متوسط عدد العزب بكل قرية على مستوى المراكز
عدد العزب



المصدر: الجدول رقم (٣-١-١-٣)

ثالثا : النشاط الإقتصادي :

تمثل الزراعة النشاط الإقتصادي الأساسي لسكان المحافظة والتي تبلغ مساحة الأراضي المنزرعة بها ٥٧٥ ألف فدان تقريبا بنسبة ٨,٢% من إجمالي المساحة المنزرعة في مصر (١) . وتساهم المحافظة بنسبة ٦% تقريبا من إجمالي الناتج الزراعي في مصر (٢) . وإلى جانب الزراعة يعتمد سكان الأجزاء الشمالية ، والتي تتوزع على ساحل البحر المتوسط وشواطئ بحيرة البرلس ومنطقة السياحات المحصورة بين بحيرة البرلس وشاطئ البحر ، على الصيد كحرفة رئيسية . ويكون هذا النطاق ما يشبه إقليما محدودا يشمل عددا من القرى والعزب ويعتبر من أشد النطاقات السكنية بالمحافظة فقرا وطرदा لسكانه لأسباب تتصل بعزلة موقعه ورداءة مواصلاته وتعرضه الطويل لعوامل البوار والإهمال (٣) . كما تقوم بالمحافظة أيضا بعض الصناعات مثل سكر البنجر وطحج القطن ودرجة الزيوت وإنتاج الألبان والبيض وغيرها ، إلا أنها لاتتمثل إلا نشاطا هامشيا شأنها في ذلك شأن الصيد ، ومن هنا تظل الزراعة هي النشاط الإقتصادي السائد .

وإذا كانت الزراعة هي النشاط الإقتصادي السائد في المحافظة ، فإن زراعة المحاصيل التقليدية تظل هي السمة الغالبة كما يوضح ذلك الجدول التالي رقم (٣-١-١-٤) والذي يقوم على أساس النسبة المئوية على مستوى كل مركز وطبقا لبيانات ١٩٩٠ .

(١) وزارة الأشغال والموارد المائية ، المشروع القومي للحصر الزراعي ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٥ .

(٢) محافظة كفر الشيخ ، إدارة التعبئة والإحصاء ، بيانات غير منشورة ، ١٩٩٠ .

(٣) د. عمر الفاروق السيد رجب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١ .

جدول رقم (٣-١-٤)
النسبة المئوية للمحاصيل المنزرعة على مستوى المراكز عام ١٩٩٠

النسبة المئوية للمساحة المنزرعة			المركز
محاصيل تقليدية	خضروات	حدائق وفاكهة	
٤٥,١	٣٧,١	١٧,٨	بلطيم
٩٢,٤	٦,٩	٠,٧	الحامول
٩٥,١	٣,٩	١,٠	الرياض
٩٥,٢	٣,٨	١,٠	بييلا
٩٦,٠	١,٨	٢,٢	لسوق
٩٦,٤	٢,٨	٠,٨	سيدي سالم
٩٦,٠	٢,٥	١,٥	فوه
٩٧,٤	١,٥	١,١	قليين
٩٦,٦	٢,١	١,٣	كفر الشيخ
٧٦,٦	١٢,٩	١٠,٥	مطوبس
٩١,٦	٥,٧	٢,٧	إجمالي

المصدر : محافظة كفر الشيخ ، مديرية الزراعة بيانات غير منشورة .

وكما يتضح من الجدول السابق رقم (٣-١-٤) ، فإن المحاصيل التقليدية تمثل الزراعة السائدة على مستوى المحافظة إذ تبلغ نسبتها ٩١,٦ ٪ من جملة الأراضي المنزرعة ، بينما تمثل زراعة الخضر نسبة ٥,٧ ٪ والفاكهة ٢,٧ ٪ فقط . إلا أنه يلاحظ من ناحية أخرى أن زراعة المحاصيل التقليدية في مركز بلطيم تبلغ نصف النسبة العامة تقريبا على مستوى المحافظة إذ تبلغ ٤٥,١ ٪ وتمتد النسبة التي تحتلها زراعة الخضر والفاكهة إلى ٣٧,١ ٪ ، ١٧,٨ ٪ وذلك على التوالي . كما تتخفف مساحة المحاصيل التقليدية في مركز مطوبس لتصل إلى ٧٦,٦ ٪ وترتفع نسبة الخضر إلى ١٢,٩ ٪ ، والفاكهة إلى ١٠,٥ ٪ . ويرجع إختلاف مركزى بلطيم ومطوبس عن باقى مراكز المحافظة إلى كون الأول يمثل المصيف الوحيد على مستوى المحافظة وما يعنيه ذلك من الحاجة إلى إستهلاك الخضر والفاكهة . أما مركز مطوبس فيعتبر أقرب مراكز المحافظة إلى الإسكندرية ومن ثم فإنه يعتمد عليها في تسويق الخضر والفاكهة .

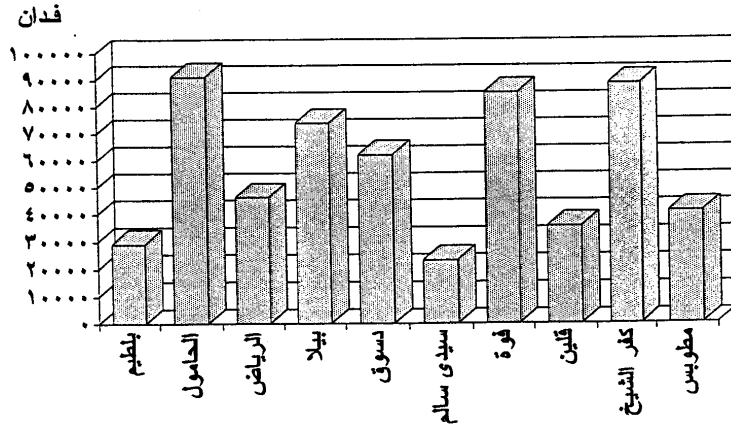
ونظرا لأن النشاط السائد في المحافظة هو النشاط الزراعى الذى يعتمد على المحاصيل التقليدية والتي يأتى الأرز فى مقدمتها إذ تنتج المحافظة حوالى ٤٠ ٪ من إجمالي الإنتاج على مستوى الجمهورية ، فإنه يمكن التمييز بين المراكز المختلفة من حيث قوتها الإقتصادية على أساس المساحة المنزرعة بها وهو ما يوضحه الجدول التالى رقم (٣-١-٥) .

جدول رقم (٣-١-٥)
توزيع المساحة المنزوعة على مراكز المحافظة

المركز	المساحة	
	فدان	%
بلطيم	٢٩٠٦١	٥,٠٥
الحامول	٩١١٢٩	١٥,٨٥
الرياض	٤٦٢٧٦	٨,٠٥
بيلا	٧٣٧٨٥	١٢,٨٣
دسوق	٦١٩٧١	١٠,٧٨
فوة	٢٣٠٩٣	٤,٠١
سيدي سالم	٨٥١٩٤	١٤,٨١
قلين	٣٥٣٩٢	٦,١٥
كفر الشيخ	٨٨٤٢٣	١٥,٣٨
مطوبس	٤٠٧٥٩	٧,٠٩
إجمالي	٥٧٥٠٨٣	١٠٠

المصدر : وزارة الأشغال والموارد المائية ، المشروع القومي للحصر الزراعي ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠ .

ويوضح الشكل رقم (٦) التفاوت الشديد بين المراكز المختلفة من حيث مساحة الأراضي المنزوعة ، فبينما تبلغ نسبة هذه الأراضي في مركز الحامول ١٦ % تقريبا من إجمالي المساحة على مستوى المحافظة ، تبلغ هذه النسبة ٤ % في مركز فوة ، ٥ % في مركز بلطيم . أي أن مساحة الأراضي المنزوعة في بعض المراكز تصل إلى أربعة أمثال المساحة تقريبا في مراكز أخرى .
شكل رقم (٦)
توزيع المساحة المنزوعة على مراكز المحافظة



المصدر : وزارة الأشغال والموارد المائية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠ .

رابعاً : الخدمات الأساسية :

تتباين مراكز المحافظة من حيث حصولها على الخدمات الأساسية وخاصة مياه الشرب والطرق والكهرباء وذلك على النحو الذى تبينه الجداول التالية :

أ - مياه الشرب :

بلغت كمية المياه المنتجة فى عام ١٩٩٠ على مستوى المحافظة ٢١٩٥٢٨ متر مكعب فى اليوم وجاء توزيعها بين المراكز المختلفة على النحو الذى يبينه الجدول التالى رقم (٦-١-٣) .

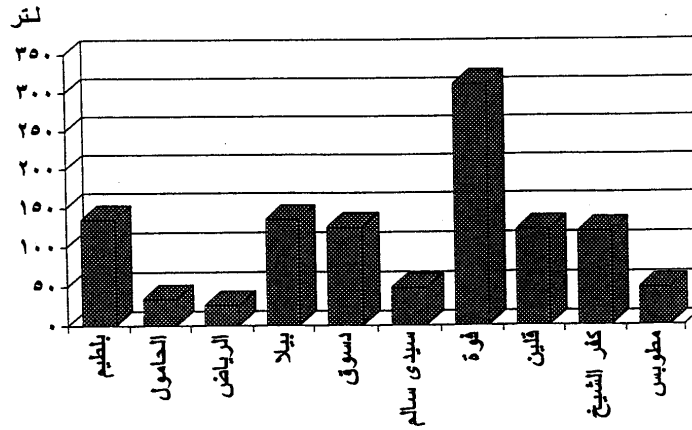
جدول رقم (٦-١-٣)
توزيع مياه الشرب على مراكز المحافظة

المركز	كمية مياه الشرب المنتجة فى اليوم بالمتر المكعب	نصيب الفرد فى اليوم باللتر
باطيم *	-	١٣٥
الحامول	٥١٨٤	٣٤
الرياض	٢٥٩٢	٢٦
بيلا	٤٤٩٢٨	١٣٥
نسوق	٤٥٧٩٢	١٢٥
سبى سالم	١٢٠٩٦	٤٨
فوه	٣٤٥٦٠	٣١١
قلين	١٩٩٤٣	١٢١
كفر الشيخ	٤٧٥٢٠	١١٩
مطويس	٦٩١٢	٤٧
إجمالى	٢١٩٥٢٨	١٠٨

المصدر : شركة مياه كفر الشيخ ، بيانات غير منشورة ، ديسمبر ١٩٩١
* يتبع منطقة إيشان مركز بيلا .

شكل رقم (٧)

نصيب الفرد من مياه الشرب فى اليوم باللتر على مستوى المراكز



ويتضح من الجدول رقم (٦-١-١-٣) التفاوت الشديد بين المراكز المختلفة بالنسبة لنصيب الفرد من مياه الشرب ، فبينما يبلغ نصيب الفرد في مركز فوه ٣١١ لتر/ يوم ، لا يحصل الفرد في مركز الرياض على أكثر من ٢٦ لتر/ يوم ، وفي مركز الحامول على ٣٤ لتر/ يوم ، ومركزى مطويس وسيدى سالم على ٤٧ لتر/ يوم ، ٤٨ لتر/ يوم ، وذلك على التوالي . يضاف إلى ذلك أن حوالي ١٦ ٪ من عدد سكان المحافظة محرومون من مياه الشرب النقية يقطن جميعهم في ريف المحافظة في حوالي ٢٤٨ عزبة تتوزع بين المراكز المختلفة على النحو الذى يبينه الجدول التالى رقم (٧-١-١-٣) .

جدول رقم (٧-١-١-٣) القرى والعزب المحرومة من مياه الشرب النقية موزعة على مراكز المحافظة

المركز	القرى والعزب المحرومة		عدد السكان المحرومون	
	عدد	النسبة المئوية إلى إجمالي عدد القرى	عدد	النسبة المئوية إلى إجمالي عدد السكان
بلطيم	٣٠	٤٢,٣	٧٤٣٠٠	٦٢,٢
الحامول	٣٦	١٨,٦	٤٥٠٠٠	٢٩,٧
الرياض	٤١	١٥,٨	٥٨٠٢٠	٥٨,٢
بيلا	١٧	٧,١	١٢١٠٠	٥,٧
دسوق	١٩	٦,١	١٣٧٥٠	٣,٨
سيدى سالم	٣٥	٨,٢	٣٠٦٥٠	١٢,٣
فوه	٩	١٢,٣	٣٣٠٥	٢,٩
قلين	١٢	٩,٨	٤٤١٠	٢,٧
كفر الشيخ	٢٩	٧,٣	٣٨٠٥٠	٩,٦
مطويس	٢٠	٧,٨	٤٦٦٠٠	٣١,٨
إجمالى	٢٤٨	١٠,٦	٣٢٦١٨٥	١٦,٢

المصدر : محافظة كفر الشيخ ، إدارة التعبئة والإحصاء ، نشرة المعلومات ١٩٩١ .

ويتضح من الجدول رقم (٧-١-١-٣) أن أعلى نسب لعدد السكان المحرومين من مياه الشرب النقية توجد في مراكز : بلطيم ، الرياض ، مطويس ، الحامول ، إذ تبلغ هذه النسب ٦٢,٢ ٪ ، ٥٨,٢ ٪ ، ٣١,٨ ٪ ، ٢٩,٧ ٪ وذلك على التوالي ، بينما تبلغ أقل هذه النسب : ٢,٧ ٪ ، ٢,٩ ٪ ، ٣,٨ ٪ وذلك في مراكز : قلين ، فوه ، دسوق على التوالي .

ب - الطرق :

بلغت أطوال الطرق الداخلية بالمحافظة ١٧٦٢,٥ كم منها ٧٤٩ كم تم رصفها حتى عام ١٩٩٠ بنسبة تبلغ ٤٢,٥ ٪ من إجمالي أطوال الطرق ، غير أن هذه النسبة تختلف من مركز إلى آخر كما

يتضح ذلك من الجدول رقم (٨-١-١-٣) والذي نتبين منه أن مراكز : بيلا ، فوه ، سيدي سالم تحظى بأعلى النسب حيث بلغت ٦٦ % ، ٦٢ % ، ٥٢,٩ % وذلك على التوالي ، أما أقل نسبة للطرق المرصوفة إلى إجمالي الطرق الداخلية فتبلغ ١٢,١ % في مركز قلين ، ثم مركز الرياض بنسبة ٢٥ % .

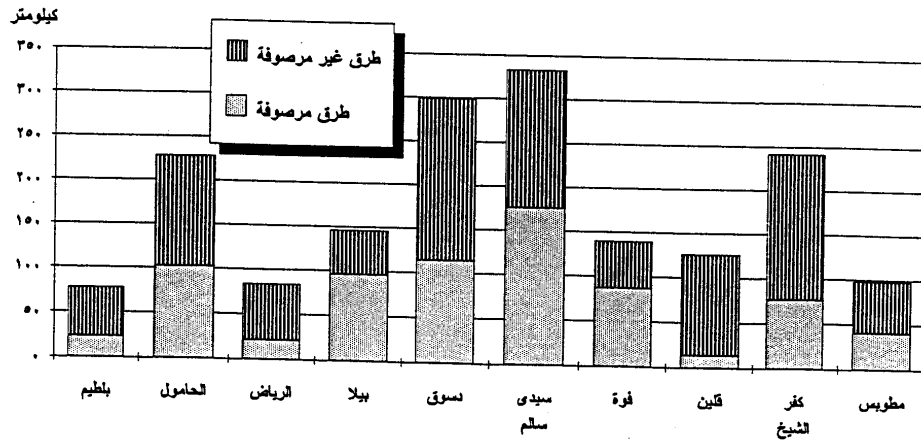
جدول رقم (٨-١-١-٣)
الطرق المرصوفة على مستوى المراكز بالمحافظة

المركز	الطرق المرصوفة		إجمالي أطوال الطرق (كم)
	كم	%	
باطيم	٢٣	٢٩,٧	٧٧,٥
الحامول	١٠٢	٤٤,٧	٢٢٨,٠
الرياض	٢١	٢٥,٠	٨٤,٠
بيلا	٩٦	٦٦,٠	١٤٥,٥
نسوق	١١٤	٣٨,٢	٢٩٨,٥
سيدي سالم	١٧٦	٥٢,٩	٣٣٣,٣
فوه	٨٦,٥	٦٢,٠	١٣٩,٥
قلين	١٤	١٢,١	١١٦,٠
كفر الشيخ	٧٦	٣١,٤	٢٤٢,٠
مطويس	٤٠,٥	٤١,١	٩٨,٥
إجمالي	٧٤٩	٤٢,٥	١٧٦٢,٥

المصدر : محافظة كفر الشيخ ، مديرية الطرق ، بيانات غير منشورة ، ١٩٩٠ .

شكل رقم (٨)

الطرق المرصوفة وغير المرصوفة على مستوى المراكز



المصدر : الجدول رقم (٨-١-١-٣)

ج - الكهرباء :

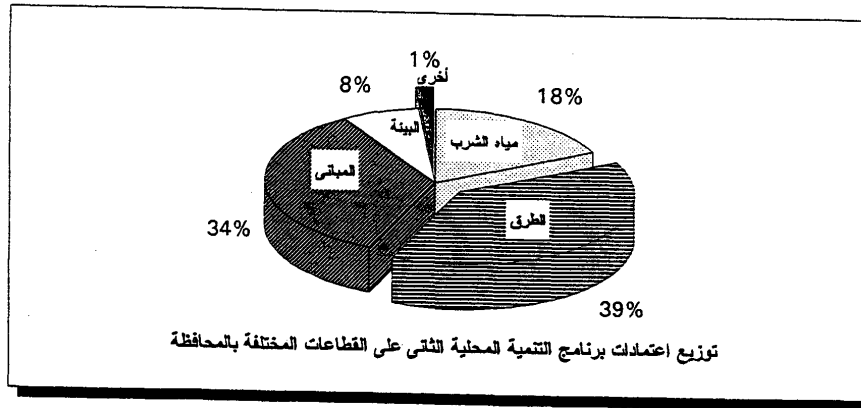
أوضحت للنتائج التفصيلية لتعداد ١٩٨٦ أن نسبة المساكن التي تتمتع بالإضاءة عن طريق الشبكات العامة للكهرباء قد بلغت ٧٤,٧ % على مستوى المحافظة بينما بلغت هذه النسبة ٩٠,١ % في حضر المحافظة ، و٦٩,٤ % في ريف المحافظة . وترتفع هذه النسبة في مدينتي نسوق وبلطيم وتزيد إلى ٩٧,٨ % في مدينة كفر الشيخ ، بينما تنخفض هذه النسبة في حضر باقي المحافظة وتصل إلى ٦٧,٦ % في مدينة سيدى سالم . وبالنسبة للريف تنخفض هذه النسبة عن مستواها بريف المحافظة في ريف مراكز بيلا وسيدى سالم وتصل إلى ٦١,٥ % في ريف مركز مطويس ، بينما ترتفع هذه النسبة في ريف المراكز الأخرى حيث تصل إلى ٨٢ % في ريف مركز الرياض (١) .

خامسا : تمويل الخدمات الأساسية في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني :

ساهم مشروع الخدمات الأساسية للقرية (B.V.S) في تقديم الخدمات لسكان قرى المحافظة . فقد حصلت المحافظة خلال السنوات ١٩٨٢ - ١٩٨٧ على إعتمادات من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) قدرها ١١,٦ مليون جنيه ، تم تخصيص معظمها لقطاع الطرق (٦٣ %) وقطاع مياه الشرب (٢٨ %) (٢) . كما حصلت المحافظة - في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني - على إعتمادات

شكل رقم (٩)

توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني على القطاعات المختلفة بالمحافظة



المصدر : Local Development II-P., End of Contract, Vol. II op., cit., p. 71-73.

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، النتائج التفصيلية لتعداد السكان والمسكن لعام ١٩٨٦ بمحافظة كفر الشيخ ، ص ٩ .

(٢) برنامج التنمية المحلية الثاني - القطاع الريفي ، تقرير عن مراجعة خطة مشروعات السنة الثانية من برنامج التنمية المحلية الثاني (القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨) ، ص ٢ .

قدرها ٣٢,٤ مليون جنيه ، وأضافت لها الوحدات المحلية المشاركة ٣,٢ مليون جنيه كمساهمات إختيارية ، وبذلك بلغ إجمالي الإعتمادات ٣٥,٦ مليون جنيه تم تخصيصها لإقامة مشروعات خدمات أساسية ، وقد استحوذ قطاع الطرق على النصيب الأكبر من إجمالي الإعتمادات حيث بلغت النسبة المخصصة له ٣٩ % يليه فى ذلك قطاع المباني (٣٤ %) ، وقطاع مياه الشرب (١٨ %) ، ثم قطاع مشروعات البيئة (٨ %) ، ومشروعات أخرى متنوعة (١ %) . غير أن هذه النسب تختلف من مركز إلى آخر على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٩-١-٣) :

جدول رقم (٩-١-٣)

توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى طبقا للمراكز والقطاعات

المركز	مياه شرب		طرق		بيئة		مباني		أخرى		الإجمالى	
	جنيه %	بالآف	جنيه %	بالآف	جنيه %	بالآف	جنيه %	بالآف	جنيه %	بالآف		
المحافظة*	-	-	١١٢,٠	٢١,٥	-	-	١٠٦,١	٢٠,٤	٣٠٢,٥	٥٨,١	٥٢٠,٦	١,٥
بلطيم	٢٦٩,٦	١١,٣	٧٢٤,٠	٣٠,٣	٢٠٦,٠	٨,٤	١١٩١,٣	٤٩,٨	-	-	٢٣٩٠,٩	٦,٧
بيلا	٣٩٢,٠	١٢,٣	٧٦٤,٦	٢٤,١	٢١٣,٥	٦,٧	١٨٠٤,٦	٥٦,٨	-	-	٣١٧٤,٧	٨,٩
دسوق	٩٧٥,٦	١٧,٣	٢٠١٨,٠	٣٥,٨	٢١٩,٩	٣,٩	٢٤٢٩,٦	٤٣,١	-	-	٥٦٤٣,١	١٥,٩
الحامول	٢٤٥,١	١١,٧	٨٧٢,٨	٤١,٧	٢٧١,٤	١٣,٠	٧٠٣,٦	٣٣,٦	-	-	٢٠٩٢,٩	٥,٩
فوة	٥٣,٨	٣,٢	٨٣٧,٧	٤٩,٣	١٥٧,٥	٩,٣	٦٥٠,٧	٣٨,٣	-	-	١٦٩٩,٧	٤,٨
كفر الشيخ	١٢٦٥,٢	١٩,٥	٢٥٤٤,١	٣٩,٢	٢١١,٨	٣,٣	٢٤٧٢,٠	٣٨,١	-	-	٦٤٩٣,١	١٨,٢
مطويس	٨١٠,٤	٢٣,٥	١٧٥٤,٠	٥٠,٨	٢٤٧,٣	٧,٢	٦٣٧,٢	١٨,٥	-	-	٣٤٤٨,٩	٩,٧
قلين	٣٩٢,٨	١١,٦	١١٦٢,٨	٣٤,٥	٤٩٣,٢	١٤,٦	١١٢٨,٩	٣٣,٥	١٩٠,٠	٥,٨	٣٣٧٢,٧	٩,٥
سيدى سالم	١٦٤٨,٦	٢٩,٨	٢٣٥٢,٣	٤٢,٦	٧٠٥,٣	١٢,٨	٨٢٠,٣	١٤,٨	-	-	٥٥٢٦,٥	١٥,٥
الرياض	٢٤٩,٦	٢٠,٤	٦٧٣,٢	٥٤,٩	-	-	٣٠٢,٤	٢٤,٧	-	-	١٢٢٥,٢	٣,٤
إجمالى	٦٣٠٢,٧	١٧,٧	١٣٨١٥,٥	٣٨,٨	٢٧٢٥,٩	٧,٧	١٢٢٤٦,٧	٣٤,٤	٤٩٧,٥	١,٤	٣٥٥٨٨,٣	١٠٠

* تم تخصيص بعض الإعتمادات لإقامة مشروعات مركزية على مستوى المحافظة .

ويتضح من الجدول :

١- تختلف المراكز من حيث حجم الإعتمادات التي خصصت لكل منها في إطار البرنامج ، فبينما حصل مركز كفر الشيخ على ٦٤٩٣,١ ألف جنيه بنسبة ١٨,٢ ٪ من إجمالي الإعتمادات وحصل مركزى دسوق وسيدى سالم على ٥٦٤٣,١ ألف جنيه ، ٥٥٢٦,٥ ألف جنيه بنسب ١٥,٩ ٪ ، ١٥,٥ ٪ وذلك على التوالي ، حصل مركزى الرياض وفوه على ١٢٢٥,٢ ألف جنيه ، ١٦٩٩,٧ ألف جنيه بنسب ٣,٤ ٪ ، ٤,٨ ٪ من الإجمالى وذلك على التوالي .

٢- تباينت المراكز بالنسبة لتخصيص الإعتمادات على القطاعات المختلفة وذلك على النحوالتالى:

- كانت أعلى نسبة لقطاع مياه الشرب فى مركزى سيدى سالم ومطويس حيث بلغت ٢٩,٨ ٪ ، ٢٣,٥ ٪ من الإعتمادات المخصصة على مستوى المركز وذلك على التوالي ، بينما بلغت أدنى نسبة لها فى مركز فوه حيث جاءت هذه النسبة ٣,٢ ٪ من إجمالى إعتمادات المركز .

- إستحوذ قطاع الطرق على نصف الإعتمادات المخصصة لمراكز : الرياض ، مطويس ، فوه تقريبا إذ جاءت النسب ٥٤,٩ ٪ ، ٥٠,٨ ٪ ، ٤٩,٣ ٪ على التوالي .

- إحتل قطاع المبانى الأولية بالنسبة لمركز بيلا حيث بلغت نسبته ٥٦,٨ ٪ يليه مركز بلطيم بنسبة ٤٩,٨ ٪ ثم مركز دسوق بنسبة ٤٣,١ ٪ ، وكانت أقل نسبة فى مركزى سيدى سالم ومطويس إذ بلغت ١٤,٨ ٪ ، ١٨,٥ ٪ وذلك على التوالي .

المبحث الثاني عينة الدراسة

تبين لنا في المبحث السابق أن محافظة كفر الشيخ ، وإن كانت تمثل نطاقا إداريا واحدا ، إلا أنها تتطوى في داخلها على تنوعات جغرافية وسكانية تكاد تلخص ظروف الدلتا بأكملها ، فالقسم الجنوبي منها ينتمى طبيعيا لوسط الدلتا وجنوبها من حيث رسوخ الزراعة والعمران منذ زمن بعيد ، وتبدأ ظروف المحافظة في الإختلاف تدريجيا في الإتجاه الشمالى حيث تشمل معظم النطاق المعروف تاريخيا بالبرارى والذي يتميز بإنخفاض كثافة سكانه وارتفاع نسبة الأرض البائرة إلى جملة الزمام وسيادة البرك والمستقعات في مساحات واسعة منها .

وتتعرض هذه الثنائية على الخدمات الأساسية المتاحة للسكان وخاصة مياه الشرب النقية التي تصل إلى أدنى مستوى لها في الأجزاء الشمالية . وقد كان لتباين الوحدات المحلية في ريف المحافظة من حيث المساحة وعدد السكان أثره الواضح في حجم الإعتمادات التي أتاحت لها في إطار برنامج التنمية المحلية الثانى . وتفرض علينا كل هذه التنوعات إختيار عينة الدراسة طبقا لبعض الضوابط التي تجعلها ممثلة للمحافظة بكاملها . ونتناول في هذا المبحث أسلوب إختيار العينة وخصائصها .

أولا : أسلوب إختيار العينة :

بلغ عدد الوحدات المحلية القروية بمحافظة كفر الشيخ ٤٤ وحدة تتباين فيما بينها من حيث المساحة وعدد السكان ، وتشارك جميعها في طبيعة النشاط الإقتصادى القائم على زراعة المحاصيل التقليدية بصفة أساسية ، وأيضا في نقص الخدمات الأساسية وخاصة الطرق ومياه الشرب النقية والصرف الصحى والمنشآت التعليمية والصحية . وقد قام الباحث بإختيار ٦ وحدات محلية قروية بنسبة ١٣,٦ ٪ من المجتمع الكلى للدراسة وذلك إستنادا إلى مجموعة من الضوابط حتى تأتى العينة ممثلة للمجتمع الكلى بقدر الإمكان ، وجاءت هذه الضوابط على النحو التالى :

أ - تم تصنيف الوحدات المحلية القروية طبقا للمساحة والتي تراوحت بين ١٠,٢ كم^٢ (سنديون ، العجوزين) ، أكثر من ٣٠٠ كم^٢ (كوم الحجر ، سد خميس) ، إلا أن المتوسط العام قد بلغ ٦٩,٧ كم^٢ ، ومن ثم فقد تم التصنيف حول هذا المتوسط العام فى ثلاث فئات تشمل الأولى أقل من ٤٠ كم^٢ ، والثانية من ٤٠ إلى أقل من ٨٠ كم^٢ ، والثالثة ٨٠ كم^٢ فأكثر . وقد أسفر التصنيف عن وقوع ١٩ وحدة فى الفئة الأولى ، ١٦ وحدة فى الفئة الثانية ، ٩ وحدات فى الفئة الثالثة .

ب - تم تصنيف الوحدات المحلية القروية طبقاً لمعيار عدد السكان وتم تقسيمها أيضاً إلى ثلاث فئات وقد شملت الفئة الأولى (أقل من ٢٥ ألف نسمة) ١٩ وحدة محلية ، وشملت الفئة الثانية (٢٥ ألف إلى أقل من ٤٠ ألف نسمة) ١٧ وحدة محلية ، وشملت الفئة الثالثة (٤٠ ألف نسمة فأكثر) ٨ وحدات محلية .

ج - تم تصنيف الوحدات المحلية القروية على أساس عدد القرى التابعة لكل وحدة فُضمت الفئة الأولى (١ - ٣ قرى) ١٨ وحدة محلية ، وضمت الفئة الثانية (٤ - ٦ قرى) ١٣ وحدة محلية ، وضمت الفئة الثالثة (٧ قرى فأكثر) ١٣ وحدة محلية .

د - تم تصنيف الوحدات المحلية القروية طبقاً لحجم الإعتمادات التي أتاحت لكل منها خلال برنامج التنمية المحلية الثاني ، فشملت الفئة الأولى (أقل من ٤٠٠ ألف جنيه) ١٦ وحدة محلية ، وشملت الفئة الثانية (من ٤٠٠ إلى أقل من ٦٠٠ ألف جنيه) ١٧ وحدة محلية ، وشملت الفئة الثالثة (٦٠٠ ألف جنيه فأكثر) ١١ وحدة محلية .

هـ - تم تقسيم الوحدات المحلية القروية إلى ثلاث مجموعات إستناداً إلى المساحة وعدد السكان وعدد القرى التابعة وحجم الإعتمادات المتاحة من برنامج التنمية المحلية الثاني بحيث تشمل المجموعة الأولى القرى التي تقع في الفئات الأولى ، وتشمل المجموعة الثانية القرى التي تقع في الفئات الثانية ، وتشمل المجموعة الثالثة القرى التي تقع في الفئات الثالثة ، وذلك في التصنيفات الأربعة السابقة .

و - جاءت نتيجة هذا التصنيف على النحو التالي :

- ١- المجموعة الأولى وتشمل : الكوم الطويل (مركز بيلا) ، سنديون (مركز فوه) ، كفر مجر (مركز دسوق) .
- ٢- المجموعة الثانية وتشمل : الخادمية (مركز كفر الشيخ) ، الورق (مركز سيدى سالم) .
- ٣- المجموعة الثالثة وتشمل : منية المرشد (مركز مطوبس) .

وفيما يلي مقارنة بين الوحدات المحلية القروية الست من حيث : المساحة ، عدد السكان ، عدد القرى التابعة ، الإعتمادات المتاحة من برنامج التنمية المحلية الثاني ونوعية المشروعات التي خصصت لها تلك الإعتمادات ، توضحها الجداول التالية :

جدول رقم (٣-١-٢-١) المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية لقرى العينة

القرية	المساحة كم ^٢	عدد السكان	الكثافة السكانية
الكوم الطويل	٣٧,٨	١٧٩٠٠	٤٧٤
سنديون	١٠,٢	١٢٥٠٠	١٢٢٦
كفر مجر	١٥,٩	٢٣١٠٠	١٤٥٣
الخدمية	٤٥,٥	٣٣٢٠٠	٧٢١
الورق	٤٧,٢	٢٧٤٠٠	٥٨١
منية المرشد	١٢٥	٤٩١٠٠	٣٩٣

المصدر: محافظة كفر الشيخ، إدارة التهيئة والإحصاء، توقعات السكان ١٩٩٠.

جدول رقم (٣-٢-١-٢) عدد القرى التابعة لقرى العينة

القرية	عدد القرى التوابع
الكوم الطويل	٢
سنديون	٢
كفر مجر	٣
الخدمية	٦
الورق	٦
منية المرشد	٧

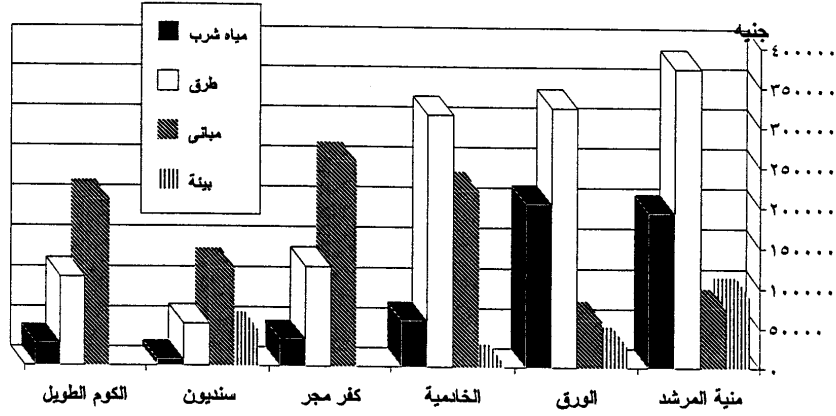
المصدر: محافظة كفر الشيخ، الكتاب السنوى ١٩٩٠

جدول رقم (٣-٢-١-٣) إعمادات برنامج التنمية المحلية الثانى ونوعية المشروعات لقرى العينة

القرية	مياه شرب		طرق		مبانى		بيئة		إجمالى
	جنيه %	جنيه %	جنيه %	جنيه %	جنيه %	جنيه %	جنيه %		
الكوم الطويل	٢٨٠٠٠	٨	١١١٠٠٠	٣٢	٢٠٧٠٠٠	٦٠	-	-	٣٤٦٠٠٠
سنديون	٨٠٠٠	٤	٥٣٠٠٠	٢٣	١٢٣٠٠٠	٥٤	٤٤٠٠٠	١٩	٢٢٨٠٠٠
كفر مجر	٣٤٠٠٠	٨	١٢٥٠٠٠	٣٠	٢٥٦٠٠٠	٦٢	-	-	٤١٥٠٠٠
الخدمية	٥٨٠٠٠	١٠	٣١٤٠٠٠	٥٢	٢٢٠٠٠٠	٣٧	٥٠٠٠	١	٥٩٧٠٠٠
الورق	٢٠٤٠٠٠	٣٣	٣٢٣٠٠٠	٥٢	٦٠٠٠٠	١٠	٢٨٠٠٠	٥	٦١٥٠٠٠
منية المرشد	١٩٣٠٠٠	٢٧	٣٧٣٠٠٠	٥١	٧٦٠٠٠	١٠	٩٠٠٠٠	١٢	٧٣٢٠٠٠

المصدر: Local Development II-Provincial, Quarterly Progress Report Sep.-Dec.1991 (Cairo: Chemonics,1992) pp. 15 - 21 .

شكل رقم (١٠)
إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني ونوعية المشروعات بقرى العينة



ومن الجداول الثلاثة السابقة نتبين ما يلي :

- ١- تتباين قرى العينة من حيث المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية والتي يوضحها الجدول رقم (١-٢-٣) حيث نلاحظ أنه بينما تبلغ مساحة قرية سنديون ١٠,٢ كم^٢، فإن مساحة قرية منية المرشد تبلغ ١٢٥ كم^٢ أي أكثر من عشرة أمثال سنديون، وكذلك الحال بالنسبة لعدد السكان الذي يبلغ ١٢٥٠٠ نسمة، ٤٩١٠٠ نسمة في القريتين على التوالي. أما بالنسبة للكثافة السكانية فإنها تبلغ أقصاها في قرية كفرمجر إذ تبلغ ١٤٥٣ فرد/كم^٢، يليها قرية سنديون، حيث تصل ١٢٢٦ فرد/كم^٢، وتصل الكثافة السكانية إلى أدنى معدلاتها في قرية منية المرشد يليها قرية الكوم الطويل ثم قرية الورق إذ تبلغ ٣٩٣، ٤٧٤، ٥٨١ فرد/كم^٢ في القرى الثلاث على التوالي. ويتفق ذلك مع التنوعيات الطبيعية والسكانية التي تتسم بها محافظة كفر الشيخ حيث يتركز السكان في الأجزاء الجنوبية والغربية والتي تمثلها قرى (كفر مجر مركز دسوق، سنديون مركز فوه)، بينما تتميز المناطق الشمالية والشرقية بالمساحات الكبيرة والكثافة السكانية المنخفضة وتمثلها قرى (منية المرشد مركز مطوبس، الورق مركز سيدى سالم، الكوم الطويل مركز بيبلا) وتأتي المناطق الوسطى في المحافظة بين هذه وتلك وتمثلها (قرية الخامية مركز كفر الشيخ).

٢- يوضح الجدول رقم (٣-٢-١) أن قرى العينة جاءت ممثلة لقرى المحافظة من حيث عدد القرى التابعة لكل قرية فنلث منها تمثل الوحدات المحلية ذات التتابع الأقل وهي : الكوم الطويل (٢ تابع) ، سنديون (٢ تابع) ، كفر مجر (٣ تابع) ، وإثنان تمثلان القرى ذات التتابع متوسط العدد (٤ - ٦) وهي : الخادمية والورق حيث تضم كلا منها ٦ توابع . أما قرية منية المرشد فتمثل القرى ذات التتابع الكثيرة إذ تبلغ عدد توابعها ٧ قرى تابعة .

٣- بالنظر إلى تباين القرى من حيث المساحة وعدد السكان وعدد القرى التابعة ، فقد تباينت بالنسبة لحجم الإعتمادات التي أتاحت لها في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني ، وتعتبر قرى العينة عن ذلك حيث نستطيع التمييز بوضوح بين ثلاثة أنماط يمثل النمط الأول قريتي سنديون والكوم الطويل والتي تقع في الفئة أقل من ٤٠٠ ألف جنيه إذ حصلت الأولى على ٢٢٨ ألف جنيه وحصلت الثانية على ٣٤٦ ألف جنيه . أما النمط الثاني فتمثله قريتي كفر مجر والخادمية والتي تقع في الفئة (من ٤٠٠ إلى أقل من ٦٠٠ ألف جنيه) حيث حصلت الأولى على ٤١٥ ألف جنيه وحصلت الثانية على ٥٩٧ ألف جنيه . أما النمط الثالث والذي تقع قراه في الفئة (٦٠٠ ألف جنيه فأكثر) فتمثله قريتي الورق ومنية المرشد حيث حصلت الأولى على ٦١٥ ألف جنيه وحصلت الثانية على ٧٣٢ ألف جنيه .

٤- يوضح الجدول رقم (٣-٢-١) توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني على قرى العينة ونوعية المشروعات التي خصصت لها تلك الإعتمادات . ويعكس أسلوب تخصيص الإعتمادات نوعية المشكلات وطبيعة إحتياجات قرى المحافظة ، فمن المعلوم أن المناطق الشمالية تعاني من وعورة الطرق ونقص مياه الشرب وكثرة البرك والمستنقعات ، ولذلك إتجهت معظم الإعتمادات إلى المشروعات التي تلبي هذه الإحتياجات ويمثل هذه المناطق قرية منية المرشد بمركز مطويس حيث احتل قطاع الطرق إهتمامها الأساسي بتخصيص أكثر من نصف الإعتمادات له (٥١ ٪) يليه قطاع مياه الشرب (٢٧ ٪) ثم المشروعات البيئية (١٢ ٪) ، على العكس من ذلك مثلاً قرية كفر مجر بمركز دسوق والتي تمثل الأجزاء الغربية من المحافظة فليس لديها مشكلات كبيرة أو إحتياجات ملحة بالنسبة لمياه الشرب فلم تخصص إلا ٨ ٪ فقط لهذا القطاع وتركز إهتمامها على مشروعات أخرى خاصة بالمنشآت التعليمية والصحية وغيرها من المباني فخصصت لها ٦٢ ٪ من إعتماداتها .

يتضح مما سبق - أن قرى العينة تمثل محافظة كفر الشيخ بتوزيعاتها وتبايناتها المختلفة سواء من حيث المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية وعدد القرى التابعة ، أو من حيث حجم الإعتمادات المتاحة من برنامج التنمية المحلية الثاني . وقد كادت قرى العينة أن تلخص محافظة كفر الشيخ كما تلخص تلك الأخيرة الدلتا بكاملها .

بعد تحديد قرى العينة والتأكد من تمثيلها الكامل لمحافظة كفر الشيخ على النحو السالف ، قام الباحث بإختيار مفردات العينة بحيث تشمل العناصر الشعبية المنتخبة والعناصر التنفيذية والإدارية ، وأيضاً المواطن المحلى العادى الذى لايشغل أى موقع رسمى فى السلطة المحلية بالقرية . وعلى هذا الأساس ضمت العينة ثلاث مجموعات فرعية تم إختيارها على النحو التالى :

أ - العناصر الشعبية المنتخبة :

بلغ عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى القرى الست ١٢٦ عضواً موزعة بواقع ٢٠ عضواً لكل قرية فيمعداً ثلاث قرى هي : منية المرشد ، الورق ، الخادمية والتي بلغ عدد أعضاء المجلس بكل منها ٢٢ عضواً . وقد حاول الباحث تطبيق إستمارة الإستقصاء على شاملة المجتمع البحثى من أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى القرى الست ، إلا أنه عند التطبيق الفعلى لم يتمكن الباحث من تطبيق إستمارة الإستقصاء على جميع الحالات نظراً لمرض أربعة من الأعضاء وتغيب ٧ آخرين عن قراهم فى فترة جمع البيانات وعدم رغبة ٦ آخرين فى إجراء أى مقابلات لأسباب مختلفة ، وبذلك بلغ عدد الإستمارات التى تم إستيفاؤها ١٠٩ إستمارة . وقد رأى الباحث بعد ذلك إستبعاد ١٣ إستمارة منها بعد إجراء إختيار صدق الإجابات ، وبذلك بلغ عدد الإستمارات التى خضعت للتحليل ٩٦ إستمارة بنسبة ٧٦,٢ ٪ من شاملة المجتمع البحثى .

ب - العناصر التنفيذية والإدارية :

بلغ عدد مفردات العينة من العناصر التنفيذية والإدارية بكل قرية من قرى البحث ١٤ مفردة شملت جميع أعضاء المجلس التنفيذى بالقرية (١) - فيمعداً ممثل الداخلية الذى إعتذر عن الإداء بأى بيانات بحكم وظيفته - ومسئول الخدمات الأساسية بالقرية ، ومسئول ورشة الصيانة بالقرية ، ورئيس المركز الذى تقع فى نطاقه القرية ، ورئيس قسم تنمية القرية بالمركز ، ومدير الإدارة الهندسية بالمركز ، ورئيس قسم التخطيط بالمركز . كما ضمت العينة بعض التنفيذيين والإداريين ذوى العلاقة المباشرة ببرنامج التنمية المحلية الثانى وهم : السكرتير العام ، السكرتير العام المساعد ، إثنان من إدارة بناء وتنمية القرية ، مدير إدارة الطرق ، مدير الإسكان ، منسق الصيانة ، إثنان من شركة المياه . وبذلك بلغ إجمالى مفردات عينة العناصر التنفيذية والإدارية ٩٣ مفردة . وقد تم إستبعاد ٥ إستمارات منها بعد إجراء إختيار صدق الإجابات ، وبذلك بلغ عدد الإستمارات التى خضعت للتحليل ٨٨ إستمارة .

ج - المواطن المحلى :

لم يتمكن الباحث من إختيار عينة بالإسلوب العشوائى من بين جميع مواطنى مجتمع الدراسة نظراً لتشتت هذا المجتمع فى ٦ قرى متباعدة ، وأيضاً لعدم توفر سجلات يمكن الإعتماد عليها فى تحديد إطار

(١) يضم المجلس التنفيذى للقرية ٩ أعضاء هم :
رئيس القرية - السكرتير القرية - ممثل لكل من الجهات الأتية : الداخلية ، التعليم ، الشؤون الإجتماعية ، الصحة ، الزراعة ، الإسكان ، بنك القرية .

العينة ، ولذلك لجأ الباحث إلى ما يسمى بأسلوب " العينات العارضة " (Accidental Samples) (١) حيث لم يضع الباحث خطة لإختيار الحالات ، ولكنه ترك ذلك للحالات التي تصادفه آخذاً في الإعتبار مقابلة أكبر عدد من المواطنين في أماكن متفرقة من القرية الأم والقرى التابعة وفي أوقات مختلفة . وبذلك بلغ عدد الإستمارات ١٨٠ إستمارة ، إلا أنه تم إستبعاد ثلاثين منها عند حساب معامل الصدق ، وبذلك بلغ عدد الإستمارات التي خضعت للتحليل ١٥٠ إستمارة .

ثانياً : خصائص العينة :

نعرض فيما يلي لخصائص عينة الدراسة بمجموعاتها الفرعية الثلاث : القيادات الشعبية ، القيادات التنفيذية ، المواطن المحلي . ويعتمد وصف العينة وتحديد خصائصها على إجابات أفرادها على مجموعة الأسئلة المدرجة تحت عنوان " البيانات الأساسية " بصيغة الإستبيان الخاصة بكل مجموعة فرعية .

١ - توزيع العينة طبقاً لفئات السن :

جدول رقم (٣-١-٢-٤)

فئات السن	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
أقل من ٣٠ سنة	٩	٩,٤	٢٦	٢٩,٥	٥٩	٣٩,٣	٩٤	٢٨,١
٣٠ - ٤٠	٣٨	٣٩,٦	٢٩	٣٣,٠	٣٥	٢٣,٣	١٠٢	٣٠,٥
٤٠ - ٥٠	٣٥	٣٦,٥	٢٤	٢٧,٣	٢٩	١٩,٣	٨٨	٢٦,٤
٥٠ - ٦٠	٨	٨,٣	٩	١٠,٢	١٤	٩,٣	٣١	٩,٣
٦٠ سنة فأكثر	٦	٦,٢	-	-	١٣	٨,٧	١٩	٥,٧
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

نتبين من الجدول رقم (٣-١-٢-٤) أن مفردات العينة الإجمالية تكاد تتركز فى فئات السن الثلاث الأولى (أقل من ٣٠ - أقل من ٥٠ سنة) حيث بلغت النسبة فى هذه الفئات الثلاث ٨٥ % ، وجاءت أدنى نسبة فى الفئة (٦٠ سنة فأكثر) حيث بلغت ٥,٧ % من إجمالى العينة . غير أن هذه النسب الإجمالية تختلف بالنسبة للمجموعات الفرعية الثلاث المكونة للعينة وذلك على النحو التالى :

(١) د. زيدان عبدالباقى ، قواعد البحث الإجتماعى (القاهرة : الهيئة العامة للكتاب ، مركز الكتاب ، ١٩٧٤) ، ص ١٧٣ .

أ - جاءت أعلى نسبة للفئة (أقل من ٣٠ سنة) فى مجموعة (المواطن المحلى) حيث بلغت ٣٩,٣ ٪ يليها مجموعة (القيادات التنفيذية) حيث بلغت نسبتها ٢٩,٥ ٪ ، وجاءت مجموعة (القيادات الشعبية) لتمثل هذه الفئة ٩,٤ ٪ فقط ويرجع ذلك إلى أن حق الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية يقتصر على فئات السن ٢٥ سنة فأكثر ومن ثم فإن حدود الفئة كان له دور كبير فى ضآلة هذه النسبة .

ب - من الملاحظ أن فئة السن (٦٠ سنة فأكثر) لم تتضمن أى من القيادات التنفيذية وهو أمر طبيعى بالنسبة للحد الأقصى لسن المعاش وهو ٦٠ سنة .

ج - ضمت الفئة (٣٠ - ٥٠ سنة) معظم مفردات مجموعة (القيادات الشعبية) حيث بلغت هذه النسبة ٧٦,١ ٪ أى أن أكثر من ثلاثة أرباع أعضاء المجالس الشعبية المحلية تقع فى فئات السن من ثلاثين إلى أقل من خمسين سنة وهو ما يعنى أن هذه الفئة هى الأكثر إهتماما من باقى الفئات بالشئون المحلية .

٢ - توزيع العينة طبقا للحالة الزوجية :

جدول رقم (٣-١-٢-٥)

الحالة الزوجية	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
متزوج	٧٨	٨١,٢	٦٩	٧٨,٤	١١١	٧٤,٠	٢٥٨	٧٧,٢
أعزب	١٢	١٢,٥	١٤	١٥,٩	٢٩	١٩,٣	٥٥	١٦,٥
مطلق	٢	٢,١	٢	٢,٣	٤	٢,٧	٨	٢,٤
أرمل	٤	٤,٢	٣	٣,٤	٦	٤,٠	١٣	٣,٩
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يبين الجدول رقم (٣-١-٢-٥) أن حالة (متزوج) هى الحالة الزوجية السائدة لدى مجموعة القيادات الشعبية إذ أجاب ٨١,٢ ٪ منهم بأنهم متزوجون ، بينما أفاد ١٢,٥ ٪ منهم بأنه (أعزب) ، ٢,١ ٪ بأنه (مطلق) ، ٤,٢ ٪ بأنه (أرمل) . كذلك أجاب أغلب القيادات التنفيذية بأنه (متزوج) إذ مثلت هذه النسبة ٧٨,٤ ٪ ، ١٥,٩ ٪ (أعزب) ، ٢,٣ ٪ (مطلق) ، ٣,٤ ٪ (أرمل) . كما جاءت

الغالبية أيضا من فئة المتزوجين من مجموعة المواطنين المحلى إذ بلغت نسبتهم ٧٤٪ ، ونسبة (أعزب) ١٩,٣٪ ، (مطلق) ٢,٧٪ ، (أرمل) ٤٪ ورغم وجود بعض الإختلافات الطفيفة بين المجموعات الثلاث ، إلا أن حالة (متزوج) تظل هي الحالة الشائعة لدى مفردات العينة (٧٧,٢٪) ويرجع إرتفاع نسبة المتزوجين فى مجموعة القيادات الشعبية عنها فى مجموعتى القيادات التنفيذية ، المواطن المحلى ، إلى أن المجموعة الأولى لم تتضمن فئات عمرية أقل من ٢٥ سنة بحكم القانون ، أما المجموعتين الأخرين فقد ضمت فئات عمرية أقل وهو ما يسمح بإحتمالات أكبر لفئة (أعزب) .

٣- توزيع العينة طبقا لمحل الإقامة :

جدول رقم (٦-٢-١-٣)

محل الإقامة	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
القرية الأم	٧٩	٨٢,٣	٣٢	٣٦,٤	١١٧	٧٨,٠	٢٢٨	٦٨,٣
أحد التوايح	١٤	١٤,٦	٣	٣,٤	٣٣	٢٢,٠	٥٠	١٥,٠
خارج القرية	٣	٣,١	٥٣	٦٠,٢	-	-	٥٦	١٦,٧
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يوضح الجدول رقم (٦-٢-١-٣) أن غالبية مفردات مجموعة القيادات الشعبية تقطن فى القرية الأم بنسبة ٨٢,٣٪ ، ونسبة ضئيلة (٣,١٪) تقطن خارج القرية . كما تتوزع مجموعة المواطنين المحلى بين القرية الأم والتوايح بنسب ٧٨٪ ، ٢٢٪ على التوالى . أما مجموعة القيادات التنفيذية فيقطن معظمها (٦٠,٢٪) خارج القرية ويرجع ذلك إلى أن هذه المجموعة لا تقتصر على موظفى القرية فقط بل تمتد لتشمل موظفين على مستوى المركز والمحافظه .

٤- توزيع العينة طبقا للحالة التعليمية :

جدول رقم (٧-٢-١-٣)

الحالة التعليمية	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
أمسى	-	-	-	-	٧٤	٤٩,٣	٧٤	٢٢,٢
يقرأ ويكتب	٢٢	٢٢,٩	-	-	٣٩	٢٦,٠	٦١	١٨,٣
مؤهل أقل من متوسط	١٢	١٢,٥	-	-	٧	٤,٧	١٩	٥,٧
مؤهل متوسط	٥٣	٥٥,٢	٢٧	٣٠,٧	٢٥	١٦,٧	١٠٥	٣١,٤
مؤهل جامعى	٩	٩,٤	٦١	٦٩,٣	٥	٣,٣	٧٥	٢٢,٤
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يوضح الجدول رقم (٣-٢-٧) أن هناك إختلافات واضحة بالنسبة للحالة التعليمية بين مفردات المجموعات الثلاث ، فبينما تمثل نسبة الأميين الفئة الغالبة فى مجموعة المواطنين المحلى (٤٩,٣ ٪) يليها فئة يقرأ ويكتب (٢٦ ٪) ثم فئة مؤهل متوسط (١٦,٧) ، تمثل فئة مؤهل متوسط أعلى نسبة فى مجموعة القيادات الشعبية (٥٥,٢ ٪) ، يليها فئة يقرأ ويكتب (٢٢,٩ ٪) ، أما فى مجموعة القيادات التنفيذية فقد توزعت بين فئتين فقط هما مؤهل متوسط وجامعى بنسب ٣٠,٧ ٪ ، ٦٩,٣ ٪ على التوالي .

٥- توزيع العينة طبقا للمهنة الأساسية :

جدول رقم (٣-٢-٨)

المهنة الأساسية	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
مزارع	٢٨	٢٩,٢	-	-	٤٧	٣١,٣	٧٥	٢٢,٤
عامل	١٢	١٢,٥	-	-	٣٩	٢٦,٠	٥١	١٥,٣
موظف	٣٩	٤٠,٦	٨٨	١٠٠	١٤	٩,٣	١٤١	٤٢,٢
تاجر	٨	٨,٣	-	-	١٧	١١,٣	٢٥	٧,٥
أخرى	٩	٩,٤	-	-	٣٣	٢٢,٠	٤٢	١٢,٦
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

ونتبين من الجدول رقم (٣-٢-٨) أن فئة (موظف) تمثل أعلى نسبة فى إجمالى العينة إذ بلغت ٤٢,٢ ٪ يليها فئة (مزارع) بنسبة ٢٢,٤ ٪ ، وتأتى فئة (تاجر) لتمثل أقل نسبة بين مفردات العينة (٧,٥ ٪) . ويرجع إرتفاع نسبة فئة (موظف) إلى أن جميع مفردات مجموعة القيادات التنفيذية تندرج تحت هذه الفئة ، كما أنها تمثل أعلى نسبة أيضا فى مجموعة القيادات الشعبية ٤٠,٦ ٪ يليها فئة (مزارع) بنسبة ٢٩,٢ ٪ . أما فيما يتعلق بمجموعة المواطنين المحلى فقد جاءت فئة (مزارع) لتحل المرتبة الأولى بنسبة ٣١,٣ ٪ يليها فئة (عامل) بنسبة ٢٦ ٪ ، أما فئة (موظف) فقد احتلت المرتبة الأخيرة بنسبة ٩,٣ ٪ من مفردات مجموعة المواطنين المحلى .

٦- توزيع العينة طبقاً لفئات الدخل السنوي :
جدول رقم (٩-٢-١-٣)

فئات الدخل	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
أقل من ١٠٠٠ جنيه	٧	٧,٣	٧	٨,٠	٣١	٢٠,٧	٤٥	١٣,٥
٢٠٠٠ -	١٣	١٣,٥	١١	١٢,٥	٧٣	٤٨,٧	٩٧	٢٩,٠
٣٠٠٠ -	١٧	١٧,٧	٣٣	٣٧,٥	٢٣	١٥,٣	٧٣	٢١,٨
٤٠٠٠ -	٢٦	٢٧,١	٢٨	٣١,٨	١٥	١٠,٠	٦٩	٢٠,٧
٥٠٠٠ جنيه فأكثر	٣٣	٣٤,٤	٩	١٠,٢	٨	٥,٣	٥٠	١٥,٠
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

نلاحظ من الجدول رقم (٩-٢-١-٣) أن أكثر من ثلث مفردات مجموعة القيادات الشعبية (٣٤,٤ %) تقع داخل فئة الدخل (٥ آلاف جنيه فأكثر) مقابل ٥,٣ % من مفردات مجموعة المواطن المحلى، ١٠,٢ % من مفردات مجموعة القيادات التنفيذية بالنسبة لذات الفئة . ونلاحظ أيضا أن مايقرب من نصف مجموعة المواطن المحلى (٤٨,٧ %) تحصل على دخل سنوى يتراوح بين ألف جنيه إلى أقل من ألفى جنيه بينما يحصل أكثر من ثلثى مجموعة القيادات التنفيذية (٦٩,٣ %) على دخل سنوى يتراوح بين ٢٠٠٠ إلى أقل من ٥٠٠٠ جنيه . ونستطيع أن نخلص إلى إستنتاج مبدئى مفاده أنه بينما تمثل فئة الدخل (أقل من ٢٠٠٠ جنيه سنويا) نسبة قدرها ٦٩,٤ % من المواطنين المحليين ، فإن نسبة أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى ذات الفئة تزيد قليلا عن الخمس (٢٠,٨ %) ، ومن ناحية أخرى فإن فئة الدخل ٥ آلاف جنيه فأكثر تبلغ نسبتها فى المجتمع ٥,٣ % ، إلا أنه يمثلها فى المجالس الشعبية المحلية ٣٤,٤ % ، وهو ما يعنى ببساطة أن المجالس الشعبية المحلية لاتمثل المجتمع تمثيلا صحيحا بالنظر إلى معيار الدخل .

٧- توزيع العينة طبقاً لفئات الحيازة الزراعية :
جدول رقم (١٠-٢-١-٣)

فئات الحيازة بالقدان	شعبى		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
لايحوز	١٤	١٤,٦	٤	٤,٥	٨٢	٥٤,٧	١٠٠	٢٩,٩
أقل من فدان	١١	١١,٥	٦	٦,٨	٢٣	١٥,٣	٤٠	١١,٩
٣ -	٢٣	٢٣,٩	١٤	١٥,٩	١٤	٩,٣	٥١	١٥,٣
٥ -	١٣	١٣,٥	٤٢	٤٧,٧	١٧	١١,٣	٧٢	٢١,٦
١٠ -	١٩	١٩,٨	١٧	١٩,٣	٨	٥,٣	٤٤	١٣,٢
١٠ أفدنه فأكثر	١٦	١٦,٧	٥	٥,٧	٦	٤,٠	٢٧	٨,١
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يوضح الجدول رقم (١٠-٢-٣) أن ٧٠٪ من المواطنين لا يحوز أرضاً زراعية أو يحوز أقل من فدان، ويمثل هذه الفئة ٢٦,١٪ من أعضاء المجالس الشعبية المحلية. ومن الناحية الأخرى فإن نسبة من يحوز ١٠ أفدنة فأكثر من المواطنين ٤٪ فقط، بينما ترتفع هذه النسبة في مجموعة القيادات الشعبية إلى أكثر من أربعة أمثالها حيث تبلغ ١٦,٧٪. أما فيما يتعلق بمجموعة القيادات التنفيذية فتستوعب الفئة (٣-٥ أفدنة) أعلى نسبة إذ تبلغ ٤٧,٧٪، يليها الفئة (٥ - ١٠ أفدنة) بنسبة قدرها ١٩,٣٪، وتأتي أقل نسبة في فئة (لا يوجد) حيث تبلغ ٤,٥٪ يليها الفئة (١٠ أفدنة فأكثر) وتبلغ نسبتها ٥,٧٪.

٨- توزيع العينة طبقاً لعدد مرات العضوية بالمجالس المحلية :

جدول رقم (١١-٢-٣)

شعبي		تنفيذي		مواطن		إجمالي	
عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
-	-	٣١	٣٥,٢	١٣٧	٩١,٣	١٦٨	٥٠,٣
٢٥	٢٦,٠	٣٥	٣٩,٨	١٣	٨,٧	٧٣	٢١,٨
١٧	١٧,٧	١٣	١٤,٨	-	-	٣٠	٩,٠
٥٤	٥٦,٣	٩	١٠,٢	-	-	٦٣	١٨,٩
٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يبين الجدول رقم (١١-٢-٣) أن ٩١,٣٪ من المواطنين لم يحظى بعضوية المجالس المحلية على الإطلاق، بينما أجاب ٨,٧٪ بأنه سبق لهم الحصول على العضوية مرة واحدة. ومن الناحية الأخرى أجاب ٥٦,٣٪ من القيادات الشعبية بأنهم حصلوا على عضوية تلك المجالس أكثر من مرتين، وأجاب ١٧,٧٪ بحصولهم على العضوية مرتين بينما أجاب ٢٦٪ بدخولهم المجالس المحلية للمرة واحدة. وبالنسبة للقيادات التنفيذية فقد أجاب ٣٥,٢٪ بأنهم لم يحظوا بعضوية المجالس المحلية مطلقاً، وأجاب ٣٩,٨٪ بحصولهم على العضوية للمرة واحدة، ١٤,٨٪ لمرتين، ١٠,٢٪ لأكثر من مرتين.

٩- توزيع العينة طبقاً لعضوية الأحزاب السياسية :

جدول رقم (٣-١-٢-١٢)

الحزب السياسي	شعبي		تنفيذى		مواطن		إجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
الحزب الحاكم	٩٦	١٠٠	٦٣	٧١,٦	٨	٥,٣	١٦٧	٥٠,٠
أحزاب أخرى	-	-	١٢	١٣,٦	٥	٣,٣	١٧	٥,١
لاينتمى إلى أى حزب	-	-	١٣	١٤,٨	١٣٧	٩١,٣	١٥٠	٤٤,٩
إجمالى	٩٦	١٠٠	٨٨	١٠٠	١٥٠	١٠٠	٣٣٤	١٠٠

يوضح الجدول رقم (٣-١-٢-١٢) أن ٥٠ % من إجمالى العينة ينتمى للحزب الحاكم ، ٥,١ % للأحزاب الأخرى ، ٤٤,٩ % لاينتمى لأى حزب سياسى . غير أن هذه النسب الإجمالية لاتعبر عن الواقع الحقيقى ، فنلاحظ مثلاً أن مجموعة القيادات الشعبية تنتمى بكاملها للحزب الحاكم ويرجع ذلك إلى طبيعة نظام الانتخابات بالقائمة الحزبية والأغلبية المطلقة الذى تمت فى ظلّه إنتخابات المجالس المحلية والتي أسفرت عن فوز الحزب الحاكم بجميع المقاعد تقريباً . أما مجموعة القيادات التنفيذية فإنها تنتمى فى معظمها (٧١,٦ %) وبحكم موقعها الوظيفى للحزب الحاكم . ومن هنا فإن مقياس الولاء الحزبى تعكسه مجموعة المواطن المحلى والتي تبين بوضوح عدم إهتمام المواطن العادى بالأحزاب السياسية حيث أجابت نسبة ٩١,٣ % بعدم إلتئانها إلى حزب سياسى ، بينما أجابت نسبة ٥,٣ % بإلتئانها للحزب الحاكم ، ٣,٣ % بإلتئانها لأحزاب أخرى .

المبحث الثالث أدوات جمع البيانات

أعتمد الباحث على العديد من الأدوات لجمع البيانات من الميدان كان أهمها صحيفتى البحث وبعض الأدوات الأخرى المعاونة مثل : الملاحظة المباشرة ، المقابلات الخاصة .

أ - صحيفتى البحث :

قام الباحث بتصميم صحيفتى إستبيان بالمقابلة ، خصصت الأولى لمجموعتى القيادات الشعبية والتنفيذية ، وتضمنت بندين هما : دور السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى ، عملية صنع القرار المحلى . أما الصحيفة الثانية فقد خصصت للمواطن المحلى وتضمنت بندا واحدا هو المشاركة فى صنع القرار المحلى . وقد مر إعداد صحيفتى البحث بالمراحل الآتية :

١- التحديد الإجرائى لمفاهيم الدراسة وذلك بتحويلها إلى مجموعة من المؤشرات التى يمكن ملاحظتها وقياسها فى الواقع العملى . وقد تم هذا التحديد بعد الإطلاع على العديد من الدراسات النظرية والميدانية عن جوانب الدراسة المختلفة والتى أوضحت كيفية إستخدام أداة الإستبيان بالمقابلة فى دراسة خاصة بصنع القرار (١) .

٢- زيارة القرى مجال الدراسة عدة مرات تم خلالها إجراء مناقشات مع العديد من أعضاء المجالس الشعبية المحلية وبعض القيادات التنفيذية والكثير من المواطنين وذلك بهدف التعرف على ميدان الدراسة وطبيعة المشكلات التى يحتمل مواجهتها عند إجراء الدراسة وخلق نوع من الثقة بين الباحث ومجتمع الدراسة .

٣- إستنادا إلى مراجعة العديد من الدراسات الميدانية السابق الإشارة إليها ، وتحديد الهدف من الدراسة وما إكتسبه الباحث من خبرة فى زيارته الميدانية للقرى مجال الدراسة أمكن وضع صحيفتى البحث فى صورتها المبدئية وتم عرضهما على بعض الأساتذة والمختصين بقصد معرفة وجهات نظرهم وآرائهم حول أسلوب صياغة الأسئلة وطريقة العرض ودقة التسلسل الموضوعى ، وكذلك إبداء رأى فيما إذا كان هناك نقص فى بعض الأسئلة أو وجود أسئلة لا لزوم لها (٢) .

(١) سبقت الإشارة إلى هذه الدراسات فى مواضع متفرقة .

(٢) تم عرض ومناقشة صحيفتى الإستبيان مع كل من :
- الأستاذ الدكتور صلاح صادق - عميد مركز الإدارة المحلية بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية سابقا .
- الأستاذ الدكتور فاروق صادق - رئيس قسم علم النفس بجامعة الأزهر .
- خبراء المكتب الإستشارى " كيمونكس " الذى تولى تقديم المعونة الفنية للمحافظات الريفية خلال تنفيذ برنامج التنمية المحلية الثانى .
وقد إستفاد الباحث كثيرا من التوجيهات القيمة للسادة الأساتذة المختصين كل فى مجاله .

٤- تم إجراء الإختبار المسبق (Pre - Test) لصحيفتى الإستبيان على عدد من الأفراد يمثل المجموعات الثلاث (قيادات شعبية - قيادات تنفيذية - مواطن محلى) بواقع ١٠ أفراد لكل مجموعة تم إختيارهم من ذات القرى مجال الدراسة وذلك لتحقيق بعض الأهداف منها :

- التأكد من أن الأسئلة مفهومة وواضحة وأنها لا تحتمل أكثر من معنى وأنها صيغت بذات اللغة التى يستخدمها أفراد العينة فى حياتهم اليومية ، والتأكد أيضا من دقة صياغة احتمالات الإجابة التى تم تحديدها بجوار كل سؤال .

- معرفة الوقت اللازم الذى تحتاجه المقابلة الشخصية مع كل واحد من أفراد البحث على حدة ، ومن ثم معرفة الوقت اللازم لكافة إستمارات البحث .

- التعرف المباشر بالأفراد والإحتكاك بهم لمعرفة أنماط وأشكال السلوك والتصرفات المحتملة حتى لايفاجأ الباحث بها .

٥- تم بعد ذلك إعداد صحيفتى الإستبيان فى صورتها النهائية ، وتبدأ كلا منهما ببيانات أساسية عن المبحوث وهى : السن ، الحالة الزوجية ، محل الإقامة ، الحالة التعليمية ، المهنة الأساسية ، الدخل السنوى ، الحيازة الزراعية ، مرات العضوية بالمجالس المحلية ، عضوية الأحزاب السياسية . وتضمنت صحيفة الإستبيان الأولى الخاصة بالقيادات المحلية (شعبى - تنفيذى) بئدين يشتمل كل منهما على مجموعة من الأسئلة ، وتدور حول : دور السياسات المركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى فى صنع القرار المحلى ، عملية صنع القرار المحلى . أما صحيفة الإستبيان الثانية فقد أختصت بالبند الثالث وهو المشاركة فى صنع القرار المحلى وتم توجيهها للمجموعة المختارة من المواطنين المحليين بالقرى مجال الدراسة (١) .

وجدير بالذكر أن إعداد إستمارتى الإستبيان قد إستغرق أربعة أشهر كاملة .

٦- وقد تم تطبيق صحيفتى الإستبيان على أفراد العينة بمجموعاتها الثلاث فى القرى الست مجال الدراسة على مدى ثلاثة أشهر (مايو - يونيو - يوليو ١٩٩٢) ، وقد أستعان الباحث بستة من جامعى البيانات من أبناء المحافظة تم تدريبهم على تطبيق الإستمارات تحت الإشراف المباشر للباحث . وقد حرص الباحث على أن يتم توجيه الأسئلة للقيادات الشعبية بمعزل عن القيادات التنفيذية حتى لا تؤثر إجابات أى منهما على الآخر .

٧- حدد الباحث - عند صياغة الأسئلة - عددا من الأسئلة الضابطة ، وجعل لها عددا من الأسئلة التأكيدية بواقع سؤال تأكيدى لكل سؤال ضابط ، وبعد تطبيق إستمارات البحث تم فرز

(٢) أنظر صحيفتى الإستبيان فى الملحق رقم (١) ، والملحق رقم (٢) .

الإجابات التي وردت بكل إستمارة على حده ومطابقة الأسئلة الضابطة مع الأسئلة التأكيدية ، وتم إستبعاد الإستمارات التي لا تنطبق أسئلتها التأكيدية مع قريتها الضابطة وقد بلغ عدد الإستمارات التي تم إستبعادها ٤٨ إستمارة منها ١٣ إستمارة من مجموعة القيادات الشعبية ، ٥ من مجموعة القيادات التنفيذية ، ٣٠ من مجموعة المواطن المحلي .

ب - الملاحظة المباشرة :

قام الباحث في خلال تواجده بالقرى مجال الدراسة الميدانية بمعايشة الكثير من المواطنين وكذلك أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، والعناصر التنفيذية والإدارية ، كما أتاحت له فرصة حضور بعض جلسات المجالس الشعبية المحلية في ثلاث قرى من القرى الست ولمس بنفسه جانبا هاما من جوانب العلاقة بين الشعبي والتنفيذى وأسلوب إدارة المناقشات داخل المجلس ومدى تأثير رئيس القرية في سير المناقشات . كما عبر العديد من المواطنين عن فقدان الثقة سواء بالمجلس المحلي أو بالأجهزة التنفيذية والإدارية وكيف أن أى منها لايعنيه مصلحة القرية أو مواطنيها بقدر ما يسعى لتحقيق مصلحة شخصية له أو لأقاربه .

ج - المقابلات الخاصة :

أجرى الباحث بعض المقابلات المطولة والمفتوحة مع عدد من الشخصيات التي تلعب دورا هاما في صنع القرار على المستوى المحلي مثل رؤساء المراكز حيث تبين للباحث أن رئيس المركز يلعب دورا محوريا في صنع القرارات الخاصة باختيار المشروعات التي يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثاني .

الفصل الثامن

عرض نتائج الدراسة الميدانية

نعرض فى هذا الفصل للنتائج التى أسفرت عنها الدراسة الميدانية عن صنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى فى بعض القرى المصرية وذلك فى الجوانب الثلاثة التى تناولتها الدراسة وهى : دور السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى ، عملية صنع القرار المحلى ، المشاركة فى صنع القرار المحلى ، ومن ثم سينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول :

السياسات المركزية وصنع القرار المحلى .

المبحث الثانى :

عملية صنع القرار المحلى .

المبحث الثالث :

المشاركة فى صنع القرار المحلى .

المبحث الأول السياسات المركزية وصنع القرار المحلى

لدراسة دور السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى ، تضمنت صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية) عددا من الأسئلة حول أسلوب توزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية ، والإرشادات الخاصة بإختيار المشروعات التى تمولى فى إطار البرنامج ، وذلك من حيث :

- أساليب إبلاغ السياسات .
- مدى وضوح هذه السياسات .
- المرونة التى تتسم بها سياسات البرنامج فى مجال تخطيط المشروعات .
- درجة ثبات وإستقرار سياسات البرنامج .
- مدى مساهمة الوحدات المحلية بالقرى فى صنع سياسات البرنامج .

ونعرض فيما يلى لنتائج الدراسة الميدانية من واقع تقرىب بيانات صحيفة الإستبيان :

أولا : توزيع الإعتمادات

١- أساليب إبلاغ السياسات :

تضمنت صحيفة الإستبيان سواليا حول أساليب إبلاغ الوحدات المحلية بالقرى لحجم الإعتمادات التى تخصص لها من البرنامج ومعايير التوزيع بين الوحدات المحلية المختلفة . وتم حصر هذه الأساليب وطلب من المبحوث أن يضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيه ، ثم تم حساب الأوزان النسبية لكل أسلوب على أساس إعطاء درجتين إذا كانت الإجابة بالموافقة ، درجة واحدة إذا كانت الإجابة محايدة (إلى حد ما) ، صفر فى حالة الرفض . ويلخص الجدول رقم (٣-٢-١) هذه النتائج :

١- أوضح ٨٠,٢ ٪ من القيادات الشعبية أنه لا يتم إبلاغهم بمعايير توزيع الإعتمادات أو حجمها ، بينما إنخفضت هذه النسبة عند القيادات التنفيذية بشكل واضح حيث بلغت ١٠,٢ ٪ فقط .

٢- يتم إبلاغ القيادات التنفيذية بحجم الإعتمادات ومعايير توزيعها من خلال أجهزة المركز ، وأيضا من خلال خطابات ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة ، ويتضح ذلك من النسب المئوية بالموافقة والتى بلغت فى الأسلوب الأول ٨٤,١ ٪ ، وفى الأسلوب الثانى ٧٨,٤ ٪، بينما أجابت نسبة ٢١,٦ ٪ أنها تسعى للإستفسار عن ذلك بنفسها ، كما أوضحت نسبة ١٣,٦ ٪ أن ذلك يتم من خلال إجتماع يعقده سكرتير عام المحافظة .

جدول رقم (٣-٢-١)

أساليب الإبلاغ بحجم الإعتمادات ومعايير توزيعها

الأساليب	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- من خلال خطابات ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة .	شعبي تنفيذي	٧ ٦٩	٧,٣ ٧٨,٤	٤ ١٢	٤,٢ ١٣,٦	٨٥ ٧	٨٨,٥ ٨,٥	١٨ ١٥٠
٢- لا يتم إبلاغنا بمعايير توزيع الإعتمادات أو حجمها .	شعبي تنفيذي	٧٧ ٩	٨٠,٢ ١٠,٢	٦ ٥	٦,٣ ٥,٧	١٢ ٧٤	١٢,٥ ٨٤,١	١٦٠ ٢٣
٣- من خلال إجتماع يعقده السكرتير عام المحافظة .	شعبي تنفيذي	٩ ١٢	٩,٤ ١٣,٦	٧ ٩	٧,٣ ١٠,٢	٨٠ ٦٧	٨٣,٣ ٧٦,١	١٤ ٣٣
٤- من خلال أجهزة المركز .	شعبي تنفيذي	١٣ ٧٤	١٣,٥ ٨٤,١	٢١ ٦	٢١,٩ ٦,٨	٢٢ ٨	٦٤,٦ ٩,١	٤٧ ١٥٤
٥- نسعى للإستفسار بأنفسنا من المركز أو المحافظة .	شعبي تنفيذي	٦٢ ١٩	٦٤,٦ ٢١,٦	١٣ ١٧	١٣,٥ ١٩,٣	٢١ ٥٢	٢١,٩ ٥٩,١	١٣٧ ٥٥

٣- أما بالنسبة للقيادات الشعبية فقد أوضح ما يقرب من الثلثين (٦٤,٦ %) أنها تسعى للإستفسار عن الإعتمادات المخصصة للوحدة المحلية بنفسها من المركز أو المحافظة ، وأجابت نسبة ١٣,٥ % أن ذلك يتم من خلال أجهزة المركز ، كما أجابت نسبة ٩,٤ % أنها تعلم بذلك من خلال إجتماع يعقده السكرتير العام .

٢- مدى وضوح السياسات :

إتخذت محافظة كفر الشيخ معياراً أساسياً لتوزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية المختلفة تمثل في عدد السكان بكل وحدة محلية ، ويبدو أن هذا المعيار كان واضحاً بالنسبة للقيادات التنفيذية ، بينما كان على العكس من ذلك بالنسبة للقيادات الشعبية ، كما يتضح من الجدول رقم (٣-٢-١) والذي نتبين منه : أن نسبة ٤٦,٢ % من إجمالي العينة قد أفادت بأن معايير توزيع الإعتمادات واضحة ، بينما أفادت نسبة ٣٨,٦ % بأن المعايير غير واضحة . إلا أن هذه النسب الإجمالية تعكس في داخلها الإختلاف الواضح بين آراء القيادات الشعبية وآراء القيادات التنفيذية ، فبينما أجابت نسبة ١٤,٦ % فقط من القيادات الشعبية بأن معايير توزيع الإعتمادات واضحة ، إرتفعت هذه النسبة عند القيادات التنفيذية إلى ٨٠,٧ % ، كما أن قيمة (٢١) المرتفعة (٨٨,٤) تؤكد شدة الإختلاف بين الجانبين .

جدول رقم (٣-٢-١) (٢-١-٣)

مدى وضوح معايير توزيع الإعتمادات

(٢كا)	مدى وضوح معايير توزيع الإعتمادات				نوع العينة
	واضحة عدد %	غير واضحة عدد %	إلى حد ما عدد %	واضحة عدد %	
٨٨,٤	٦٧,٧	٦٥	١٧,٧	١٧	شعبي
دال عند مستوى ٠,٠١	٦,٨	٦	١٢,٥	١١	تنفيذي
	٣٨,٦	٧١	١٥,٢	٢٨	إجمالي

٣- مرونة السياسات :

تضمنت صحيفة الاستبيان سؤالاً حول مدى مرونة سياسات توزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية ، وما إذا كانت المعايير التي تضعها لجنة التنمية المحلية بالمحافظة تستجيب للظروف التي قد تواجه بعض الوحدات المحلية ، وجاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (٣-٢-١) التالي :

جدول رقم (٣-١-٢) (٣-١-٣)

مدى مرونة معايير توزيع الإعتمادات

(٢كا)	مدى مرونة معايير توزيع الإعتمادات				نوع العينة
	مرونة عدد %	إلى حد ما عدد %	غير مرنة عدد %	مرونة عدد %	
٢,٠١	٦٤,٦	٦٢	١٥,٦	١٥	شعبي
غير دال عند مستوى ٠,٠١	٥٥,٧	٤٩	٢٠,٤	١٨	تنفيذي
	٦٠,٣	١١١	١٧,٩	٣٣	إجمالي

يتضح من الجدول (٣-١-٢) أنه بينما أجابت نسبة ٦٤,٦ % من القيادات الشعبية بأن معايير توزيع الإعتمادات غير مرنة ، فقد إنخفضت هذه النسبة لدى القيادات التنفيذية إلى ٥٥,٧ % . غير أن الاختلاف بين الجانبين قد يرجع إلى عامل الصدفة حيث بلغت (٢كا) ٢,٠١ وهي غير دالة عند مستوى ٠,٠١ . ومن ثم يمكن القول بأن غالبية مفردات العينة (٦٠,٣ %) قد قررت بأن معايير توزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية تتسم بعدم المرونة ، بينما قررت نسبة تزيد قليلاً عن الخمس (٢١,٧ %) أن هذه المعايير مرنة ، وجاءت إجابات ١٧,٩ % محايدة .

٤- ثبات وإستقرار السياسات :

تضمنت سياسات توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثاني جانبين ، يتعلق الأول بحجم الإعتمادات المتاحة للوحدات المحلية سنويا ، ويتعلق الثاني بمعايير توزيع تلك الإعتمادات بين الوحدات المحلية . وقد تم توجيه عددا من الأسئلة حول مدى ثبات وإستقرار هذه السياسات ومدى تأثير ذلك فى عملية صنع القرار المحلى . وجاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (٤-١-٢-٣) التالى :

جدول رقم (٤-١-٢-٣)
ثبات وإستقرار سياسات توزيع الإعتمادات

العبارة	نوع العينة	أوافق		إلى حد ما		أرفض (٢كأ)	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
١- يؤدى عدم كفاية التمويل إلى تفتيت الإعتمادات بين مشروعات صغيرة وعدم تلبية كافة الإحتياجات .	شعبى	٧٥	٧٨,١	١٥	١٥,٦	٦	٦,٣
	تنفيذى	٦٦	٧٥,٠	١٤	١٥,٩	٨	٩,١
	مجموع	١٤١	٧٦,٦	٢٩	١٥,٨	١٤	٧,٦
٢- لايسمح أسلوب التمويل على أساس سنوى بإعداد خطط شاملة فى مجال الخدمات الأساسية .	شعبى	٧٠	٧٢,٩	١٧	١٧,٧	٩	٩,٤
	تنفيذى	٦٣	٧١,٦	١٤	١٥,٩	١١	١٢,٥
	مجموع	١٣٣	٧٢,٣	٣١	١٦,٨	٢٠	١٠,٩
٣-الأخذ الصارم بعدد السكان كمعيار وحيد لتوزيع الإعتمادات يتناقض مع إحتياجاتنا.	شعبى	٥٣	٥٥,٢	٩	٩,٤	٣٤	٣٥,٤
	تنفيذى	٥٩	٦٧,١	١٧	١٩,٣	١٢	١٣,٦
	مجموع	١١٢	٦٠,٩	٢٦	١٤,١	٤٦	٢٥,٠

يوضح لنا الجدول السابق رقم (٤-١-٢-٣) ما يلى :

١- أكدت نسبة ٧٦,٦ % من إجمالى العينة أن عدم كفاية التمويل المتاح من برنامج التنمية المحلية الثانى يؤدى إلى تفتيت الإعتمادات بين مشروعات صغيرة ، كما أنه لايسمح بتلبية كافة الإحتياجات فى مجال الخدمات الأساسية ، ولاتلمس إختلافا بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول هذا الموضوع ، ويؤكد ذلك تقارب النسب المئوية وقيمة (٢كأ) التى بلغت ٠,٥٦ .

٢- إلى جانب عدم كفاية التمويل المتاح فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، فإن أسلوب التمويل على أساس سنوى لايسمح بإعداد خطط شاملة فى مجال الخدمات الأساسية على مدى طويل أو متوسط ، وهذا ما أكده حوالى ثلاثة أرباع إجمالى العينة إذ بلغت نسبة الذين أجابوا بالموافقة ٧٢,٣ ونسبة الآراء المحايدة ١٦,٨ % ، ولاتوجد إختلافات بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية إذ بلغت قيمة (٢كأ) ٠,١٧ .

٣- أثارت سياسة توزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية على أساس الأخذ الصارم بعدد السكان كمعيار وحيد للتوزيع بعض الإختلافات ، إذ أجابت نسبة ٥٥,٢ % من القيادات الشعبية بأن ذلك يتناقض مع إحتياجات بعض الوحدات المحلية فى مجال الخدمات الأساسية ، وقد ارتفعت هذه النسبة لدى القيادات التنفيذية لتصبح ٦٧,١ % . وعلى الجانب الآخر فقد بلغت نسبة المعارضين لذلك من القيادات الشعبية ٣٥,٤ % بينما إنخفضت لدى القيادات التنفيذية إلى ١٣,٦ % . وتؤكد قيمة (كا٢) أن الإختلاف بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية لا يرجع إلى عامل الصدفة إذ بلغت ١٣,١ وهى دالة عند مستوى المعنوية ٠,٠١ .

٥ - مشاركة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع السياسات :

للتعرف على مدى مساهمة المؤسسات المحلية بالقرى بشقيها الشعبى والتنفيذى فى صنع السياسات الخاصة بتوزيع الإعتمادات سواء فيما يتعلق بحجم التمويل أو أسلوب توزيع الإعتمادات أو المعايير التى يتم على أساسها هذا التوزيع ، فقد تضمنت صحيفة الإستبيان سؤالا مباشرا بهذا الخصوص فيما إذا كان يتم إستطلاع رأى تلك المؤسسات من قبل الأجهزة المركزية من عدمه . وقد جاءت الإجابات على النحو الذى يلخصه الجدول رقم (٣-٢-١-٥) التالى :

جدول رقم (٣-٢-١-٥)
مشاركة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع السياسات
الخاصة بتوزيع الإعتمادات

مدى مساهمة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع سياسات توزيع الإعتمادات							
نوع العينة	مساهمة قوية		إلى حد ما		لا توجد مساهمة		(كا٢)
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	
شعبى	٦	٦,٣	٨	٨,٣	٨٢	٨٥,٤	٠,٦٣
تنفيذى	٨	٩,١	٦	٦,٨	٧٤	٨٤,١	غير دال
إجمالى	١٤	٧,٦	١٤	٧,٦	١٥٦	٨٤,٨	

يشير الجدول (٣-٢-١-٥) بوضوح إلى أنه لا توجد مساهمة من المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع السياسات الخاصة بتوزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى بين الوحدات المحلية على مستوى المحافظة ، إذ تختص لجنة التنمية المحلية بالمحافظة بوضع معايير توزيع الإعتمادات وحجم التمويل بالنسبة لكل وحدة محلية ، فقد أوضحت نسبة ٨٤,٨ % من إجمالى العينة بأنه لا توجد مساهمة ، بينما أجابت نسبة ٧,٦ % فقط بوجود مساهمة قوية . وتتقارب النسب بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بشكل واضح يؤكد قيمة (كا٢) التى بلغت ٠,٦٣ فقط .

ثانيا : إختيار المشروعات

١- أساليب إبلاغ السياسات :

تضمنت صحيفة الإستبيان سؤالا حول أساليب إبلاغ الوحدات المحلية بالقرى بالإرشادات الخاصة بإختيار المشروعات ، وتم حصر هذه الأساليب وطلب من المبحوث أن يعبر عن رأيه بالنسبة لكل أسلوب ، وجاءت النتائج على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٦-١-٢-٣) التالى :

جدول رقم (٦-١-٢-٣)

أساليب إبلاغ الوحدات المحلية بالقرية بإرشادات إختيار المشروعات

الأساليب	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبى (كأ)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- من خلال خطابات ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة .	شعبى تنفيذى	١٧	١٧,٧	٨	٨,٣	٧١	٧٤,٠	٤٢
		٥٨	٦٥,٩	٦	٦,٨	٢٤	٢٧,٣	١٢٢ (دال)
مجموع		٧٥	٤٠,٢	١٤	٧,٦	٩٥	٥١,٦	١٦٤
٢- لا يتم إبلاغنا بمثل هذه الإرشادات .	شعبى تنفيذى	٧٦	٧٩,٢	١٢	١٢,٥	٨	٨,٣	١٦٤
		١٢	١٣,٦	١٥	١٧,١	٦١	٦٩,٣	٣٩ (دال)
مجموع		٨٨	٤٧,٨	٢٧	١٤,٧	٦٩	٣٧,٥	٢٠٣
٣- نسعى بأنفسنا للإستفسار عن هذه الإرشادات .	شعبى تنفيذى	٧٣	٧٦,٠	١٤	١٤,٦	٩	٩,٤	١٦٠
		٢٩	٣٣,٠	١١	١٢,٥	٤٨	٥٤,٥	٦٩ (دال)
مجموع		١٠٢	٥٥,٤	٢٥	١٣,٦	٥٧	٣١,٠	٢٢٩
٤- خلال الندوات التى يعقدها المكتب الإستشارى .	شعبى تنفيذى	٣٣	٣٤,٤	٧	٧,٣	٥٦	٥٨,٣	٧٣
		٧٦	٨٦,٤	٦	٦,٨	٦	٦,٨	١٥٨ (دال)
مجموع		١٠٩	٥٩,٢	١٣	٧,١	٦٢	٣٣,٧	٢٣١
٥- خلال الدورات التدريبية التى ينظمها المكتب الإستشارى .	شعبى تنفيذى	٢١	٢١,٩	١١	١١,٤	٦٤	٦٦,٧	٥٣
		٤٣	٤٨,٩	١٣	١٤,٨	٣٢	٣٦,٤	٩٩ (دال)
مجموع		٦٤	٣٤,٨	٢٤	١٣,٠	٩٦	٥٢,٢	١٥٢
٦- يتولى المركز إبلاغنا بهذه الإرشادات .	شعبى تنفيذى	٢١	٢١,٩	١٦	١٦,٧	٥٩	٦١,٤	٥٨
		٤٣	٤٨,٩	٩	١٠,٢	٣٦	٤٠,٩	٩٥ (دال)
مجموع		٦٤	٣٤,٨	٢٥	١٣,٦	٩٥	٥١,٦	١٥٣

يتبين من الجدول رقم (٦-١-٢-٣) ما يلى :

١- أوضحت نسبة ٤٧,٨ ٪ من إجمالي العينة أنه لا يتم إيلاغهم بالإرشادات الخاصة بإختيار المشروعات ، إلا أن هذه النسبة الإجمالية تتطوى فى داخلها على إختلاف بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، فقد بلغت هذه النسبة لدى القيادات الشعبية ٧٩,٢ ٪ ، بينما إنخفضت لدى القيادات التنفيذية لتصل إلى ١٣,٦ ٪ فقط . ويؤكد هذا الإختلاف بين الفئتين قيمة (٢كا) التى بلغت ٨٧,٤ وهى دالة إحصائيا .

٢- أوضح أكثر من ثلاثة أرباع (٧٦ ٪) القيادات الشعبية أنهم يسعون بأنفسهم للإستفسار عن الإرشادات الخاصة بإختيار المشروعات ، وذلك فى مقابل ٣٣ ٪ من القيادات التنفيذية .

٣- يتم إيلاغ السياسات الخاصة بإختيار المشروعات من خلال الندوات والدورات التدريبية التى ينظمها المكتب الإستشارى المسئول عن تقديم المساعدة الفنية للمحافظات المشاركة فى البرنامج ، وأيضا من خلال الخطابات التى ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة ، وكذلك يتولى المركز إيلاغ هذه السياسات . وقد إختلفت الآراء بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول هذه الأساليب ، فقد أوضحت القيادات التنفيذية أن ترتيب هذه الأساليب يتم على النحو التالى :

- الندوات التى يعقدها المكتب الإستشارى (٨٦,٤ ٪)
- الخطابات التى ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة (٦٥,٩ ٪)
- الدورات التدريبية وأجهزة المركز (٤٨,٩ ٪)

أما القيادات الشعبية فجااء ترتيبها لهذه الأساليب كما يلى :

- الندوات التى يعقدها المكتب الإستشارى (٣٤,٤ ٪)
- أجهزة المركز (٢١,٩ ٪)
- الدورات التدريبية (٢١,٩ ٪)
- الخطابات التى ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة (١٧,٧ ٪)

٤- نتبين مما سبق أن أهم أساليب إيلاغ السياسات الخاصة بإختيار المشروعات يتمثل فى الندوات التى يعقدها المكتب الإستشارى ثم فى الخطابات التى ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة كما يتضح ذلك من النسب المئوية والأوزان النسبية على مستوى العينة الإجمالية . ونلاحظ أن الإهتمام يتركز على الأجهزة التنفيذية بصورة واضحة عند مقارنتها بالأجهزة الشعبية ، ويتضح ذلك من قيم (٢كا) بالجدول .

٢- مدى وضوح السياسات :

لقياس مدى وضوح السياسات الخاصة بإختيار المشروعات تضمنت صحيفة الإستبيان مجموعة من الأسئلة تدور حول نوعية المشروعات ومعايير إختيارها وأولوياتها ، وقد جاءت النتائج على النحو الذى يلخصه الجدول رقم (٣-٢-١-٧) التالى :

جدول رقم (٣-٢-١-٧) مدى وضوح إرشادات إختيار المشروعات

العبارة	نوع العينة	صحيحة		غير صحيحة		لا أعرف (٢١ك)
		عدد	%	عدد	%	
١- يسمح البرنامج بتمويل كافة أنواع المشروعات التي تحتاجها تنفيذ الوحدة المحلية سواء كانت خدمية أو إقتصادية .	شعبي	٣٢	٣٣,٣	٤٧	٤٩,٠	١٧
	تنفيذى	٤٣	٤٨,٩	٣١	٣٥,٢	١٤
	جملة	٧٥	٤٠,٨	٧٨	٤٢,٤	٣١
٢- يترك برنامج التنمية المحلية الثانى معايير إختيار المشروعات للوحدات المحلية بالقرى .	شعبي	١٩	١٩,٨	٥٦	٥٨,٣	٢١
	تنفيذى	٢٧	٣٠,٧	٤٤	٥٠,٠	١٧
	جملة	٤٦	٢٥,٠	١٠٠	٥٤,٣	٣٨
٣- فرض برنامج التنمية المحلية الثانى على كل قرية إنشاء ورشة صيانة كشرط لتمويل باقى المشروعات .	شعبي	٧٩	٨٢,٣	٦	٦,٣	١١
	تنفيذى	٧٤	٨٤,١	٨	٩,١	٦
	جملة	١٥٣	٨٣,٢	١٤	٧,٦	١٧
٤- لايفرض البرنامج نظاما لتحديد أولويات إختيار المشروعات ويترك ذلك للوحدة المحلية .	شعبي	٣٤	٣٥,٤	٣٩	٤٠,٦	٢٣
	تنفيذى	٥٢	٥٩,١	٢٠	٢٢,٧	١٦
	جملة	٨٦	٤٦,٧	٥٩	٣٢,١	٣٩
٥- يسمح البرنامج بشراء المعدات من أى مصدر طالما كان ذلك لازما للوحدة المحلية .	شعبي	١٣	١٣,٥	١١	١١,٥	٧٢
	تنفيذى	٩	١٠,٢	١٤	١٥,٩	٦٥
	جملة	٢٢	١١,٩	٢٥	١٣,٦	١٣٧

ويتضح من الجدول رقم (٣-٢-١-٧) ما يلى :

- ١- يشتمل الجدول على ٥ عبارات تدور حول إرشادات برنامج التنمية المحلية الثانى الخاصة بإختيار المشروعات من حيث نوعية المشروعات ومعايير إختيارها وأولوياتها . وجاءت هذه العبارات خاطئة فيما عدا العبارة رقم (٣) فقد جاءت صحيحة ، وطلب من المبحوث وضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيه ، وذلك لقياس مدى وضوح سياسات البرنامج لديه . ومن ثم إذا جاءت إجابة المبحوث (صحيحة) بالنسبة للعبارة الأربع (٥،٤،٢،١) فإن ذلك يعنى أنه لايعرف سياسات البرنامج الخاصة بإختيار المشروعات . أما العبارة رقم (٣) فإنها على عكس العبارات السابقة إذ تم صياغتها بصورة صحيحة .

٢- جاءت إستجابة المبحوثين بالنسبة للعبارة رقم (١) بصورة يمكن معها القول أن نسبة ٥٧,٦ % لاتعرف على وجه الدقة نوعية المشروعات التى يتم تمويلها فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى إذ أجابت نسبة ٤٠,٨ % بأن العبارة (صحيحة) وجاءت إجابات نسبة ١٦,٨ % (لأعرف) . وقد تباينت هذه النسب بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، إذ جاءت نسبة الذين يعرفون نوعية المشروعات من القيادات الشعبية ٤٩ % ، بينما إنخفضت إلى ٣٥,٢ % لدى القيادات التنفيذية ، إلا أن هذا الإختلاف قد يرجع إلى عامل الصدفة إذ بلغت قيمة (كا) ٤,٧٨ وهى غير داله عن مستوى ٠,٠١ .

٣- بلغت نسبة الذين يعرفون أن برنامج التنمية المحلية الثانى يضع بعض المعايير لإختيار المشروعات ٥٤,٣ % بالنسبة لإجمالى العينة ، وقد إرتفعت هذه النسبة إلى ٥٨,٣ % لدى القيادات الشعبية ، بينما إنخفضت إلى ٥٠ % لدى القيادات التنفيذية .

٤- إرتفعت نسبة الذين لايعرفون أن برنامج التنمية المحلية الثانى يضع نظاما لتحديد أولويات إختيار المشروعات إلى ٦٧,٩ % من إجمالى العينة ، إلا أن هذه النسبة تنخفض لدى القيادات الشعبية إلى ٥٩,٤ % وترتفع لدى القيادات التنفيذية إلى ٧٧,٣ % ، والإختلافات دالة بين الفئتين إذ بلغت كا (١١,٠) .

٥- بلغت نسبة من يعرفون أن برنامج التنمية المحلية الثانى قد فرض على كل قرية ضرورة إنشاء ورشة صيانة ٨٣,٢ % ، وقد تقاربت هذه النسبة بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية إذ جاءت ٨٢,٣ % ، ٨٤,١ % وذلك على التوالى .

٦- بلغت نسبة الذين لايعرفون الشروط التى يضعها البرنامج لشراء المعدات ٨٦,٤ % ، وذلك بالنسبة لإجمالى العينة ، ولاتوجد إختلافات كبيرة بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية إذ جاءت النسب ٨٨,٥ % ، ٨٤,١ % وذلك على التوالى .

٣- مرونة السياسات :

تضمنت صحيفة الإستبيان ثلاثة أسئلة حول مدى مرونة سياسات برنامج التنمية المحلية الثانى الخاصة بإختيار المشروعات وإستجابتها للظروف الخاصة بالوحدات المحلية على مستوى القرية من حيث نوعية المشروعات ومعايير الإختيار والأولويات . وقد جاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (٨-١-٢-٣) التالى :

جدول رقم (٣-٢-١-٨)
مدى مرونة سياسات إختيار المشروعات

العبارة	نوع العينة	أوافق		إلى حد ما		أرفض (٢كا)	
		عدد	%	عدد	%	عدد	%
١- توجد نوعيات من المشروعات الخدمية لايسمح للبرنامج بتمويلها رغم أهميتها للوحدة المحلية .	شعبى	٧٦	٧٩,٢	٧	٧,٣	١٣	١٣,٥
	تنفيذى	٦٩	٧٨,٤	١٠	١١,٤	٩	١٠,٢
	مجموع	١٤٥	٧٨,٨	١٧	٩,٢	٢٢	١٢,٠
٢- تتسم معايير إختيار المشروعات شعبى بالجمود مما يتعارض مع إحتياجاتنا فى الكثير من الأحيان .	شعبى	٩	٩,٤	١٩	١٩,٨	٦٨	٧٠,٨
	تنفيذى	٦	٦,٨	١٤	١٥,٩	٦٨	٧٧,٣
	مجموع	١٥	٨,٢	٣٣	١٧,٩	١٣٦	٧٣,٩
٣- يفرض نظام الأولويات إختيار بعض المشروعات التى لا تتناسب مع ظروفنا فى الوقت الحالى .	شعبى	٣٩	٤٠,٦	١٦	١٦,٧	٤١	٤٢,٧
	تنفيذى	٤٢	٤٧,٧	٩	١٠,٢	٣٧	٤٢,١
	مجموع	٨١	٤٤,٠	٢٥	١٣,٦	٧٨	٤٢,٤

يتضح من الجدول رقم (٣-٢-١-٨) ما يلى :

- ١- أجابت نسبة ٧٨,٨ % من إجمالى العينة أنه توجد نوعيات من المشروعات الخدمية لايسمح للبرنامج بتمويلها رغم أهميتها للوحدة المحلية ، وهو ما يعنى أن أكثر من ثلاثة أرباع العينة تعتقد أن الإطار الذى وضعه برنامج التنمية المحلية الثانى لنوعيات المشروعات المسموح بتمويلها لا يتسم بالمرونة الكافية بحيث يستوعب كافة النوعيات التى تحتاج إليها الوحدة المحلية والتى تدخل فى نطاق الخدمات الأساسية . ولا يوجد إختلاف حول ذلك بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية نظرا لتقارب النسب المئوية من ناحية وقيمة (٢كا) التى بلغت ١,٧ من ناحية أخرى .
- ٢- لا يوجد إختلاف بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول مدى مرونة معايير إختيار المشروعات وما إذا كانت على درجة من الجمود مما يتعارض مع الإحتياجات المحلية ، ويتضح ذلك من قيمة (٢كا) ومقدارها ١,٠ وهى غير دالة إحصائيا . ومن ثم فإنه يمكن القول بأن إجمالى العينة تعبر عن آراء الفئتين ، وقد رفضت نسبة ٧٣,٩ % منها القول بجمود معايير إختيار المشروعات ، بينما وافق على ذلك ٨,٢ % ، وجاءت آراء ١٧,٩ % بصورة محايدة (إلى حد ما) .

٣- يبدو التقارب واضحاً أيضاً بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول نظام الأولويات الذي يضعه البرنامج إذ بلغت قيمة (كـ١) ٢,١ وهى غير دالة إحصائياً. وقد أوضح ٤٤ ٪ من إجمالي العينة أن نظام الأولويات يفرض إختيار بعض المشروعات التى قد لا تتناسب مع ظروف الوحدات المحلية على مستوى القرية فى الوقت الحالى ، بينما رفض ٤٢,٤ ٪ من إجمالي العينة ذلك ، وجاءت إجابات ١٣,٦ ٪ محايدة .

٤- ثبات وإستقرار السياسات :

على الرغم من أن إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى قد حددت الإطار الذى يتم فيه إختيار المشروعات ، إلا أن الإرشادات السنوية تناولت هذا الإطار بالتغيير والتبديل فيما يتعلق بنوعيات المشروعات وحجم المشروع ونظام الأولويات . ولدراسة مدى تأثير ذلك على صنع القرار المحلى ، تضمنت صحيفة الإستبيان عدداً من الأسئلة حول تلك النقاط الثلاث ، وفيما يلى النتائج التى أسفرت عنها الدراسة :

جدول رقم (٣-٢-١)
ثبات وإستقرار سياسات إختيار المشروعات

العبارة	نوع العينة	أوافق		إلى حد ما		أرفض	
		عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
١- تغيير نظام الأولويات من عام لآخر يؤدي إلى عدم قدرة الوحدة المحلية على وضع تصور شامل لخططها .	شعبى	٧٤	٧٧,١	٩	٩,٤	١٣	١٣,٥
	تنفيذى	٤٩	٥٥,٧	١٦	١٨,٢	٢٣	٢٦,١
	مجموع	١٢٣	٦٦,٨	٢٥	١٣,٦	٣٦	١٩,٦
٢- الإتهام نحو الأخذ بالمشروعات كبيرة الحجم لايسمح لنا بتلبية جميع الإحتياجات .	شعبى	٦٨	٧٠,٨	١٦	١٦,٧	١٢	١٢,٥
	تنفيذى	٣١	٣٥,٢	٢٤	٢٧,٣	٣٣	٣٧,٥
	مجموع	٩٩	٥٣,٨	٤٠	٢١,٧	٤٥	٢٤,٥
٣- التردد فى نوعيات المشروعات التى يسمح بتمويلها يعكس بشكل سلبى على إختيارنا للمشروعات .	شعبى	٦٣	٦٥,٦	١٢	١٢,٥	٢١	٢١,٩
	تنفيذى	٣٤	٣٨,٦	١٨	٢٠,٥	٣٦	٤٠,٩
	مجموع	٩٧	٥٢,٧	٣٠	١٦,٣	٥٧	٣١,٠

يتبين من الجدول السابق (٣-٢-١) ما يلى :

١- أكدت نسبة ٦٦,٨ ٪ من إجمالي العينة أن تغيير نظام الأولويات من عام لآخر يؤدي إلى عدم قدرة الوحدة المحلية بالقرية على وضع تصور شامل لخطه مشروعاتها التى تمول من برنامج التنمية المحلية الثانى . وقد ارتفعت هذه النسبة لدى القيادات الشعبية إلى ٧٧,١ ٪

بينما إنخفضت لدى القيادات التنفيذية إلى ٥٥,٧ ٪ ، ولا يرجع الاختلاف بين الفئتين إلى عامل الصدفة إذ بلغت (كا^٢) ٩,٤١ ٪ وهي دالة إحصائياً عن مستوى ٠,٠١

٢- أوضحت نسبة ٧٠,٨ ٪ من القيادات الشعبية أن الإتجاه نحو الأخذ بالمشروعات كبيرة الحجم لايسمح بتلبية جميع الإحتياجات بالوحدة المحلية ، وقد إنخفضت هذه النسبة لدى القيادات التنفيذية إلى ٣٥,٢ ٪ ٠ وقد رفض ذلك نسبة ١٢,٥ ٪ من القيادات الشعبية ، ٣٧,٥ ٪ من القيادات التنفيذية ٠ ويشير الإختبار الإحصائي (كا^٢) أن الإختلاف بين الفئتين إختلاف حقيقي ٠

٣- أوضح أكثر من نصف العينة الإجمالية (٥٢,٧ ٪) أن التردد فى نوعيات المشروعات التى يسمح بتمويلها من البرنامج ينعكس بشكل سلبى على إختيار المشروعات ، وقد إرتفعت هذه النسبة لدى القيادات الشعبية إلى ٦٥,٦ ٪ ، بينما إنخفضت لدى القيادات التنفيذية إلى ٣٨,٦ ٪ ، وبلغت قيمة (كا^٢) ١٣,١٣ وبذلك يكون الإختلاف بين الفئتين له دلالة إحصائية ٠

٥- مشاركة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع السياسات :

للتعرف على مدى مساهمة المؤسسات المحلية بالقرى بشقيها الشعبى والتنفيذى فى صنع السياسات الخاصة بإختيار المشروعات سواء فيما يتعلق بنوعيات المشروعات ومعايير الإختيار والأولويات ، فقد تضمنت صحيفة الإستبيان سؤالاً واحداً بهذا الخصوص فيما إذا كان يتم إستطلاع رأى تلك المؤسسات من قبل الأجهزة المركزية المعنية بوضع السياسات من عدمه ٠ وقد جاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (١٠-٢-٣) على النحو التالى :

جدول رقم (١٠-٢-٣)

مشاركة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع السياسات الخاصة بإختيار المشروعات

مدى مساهمة المؤسسات المحلية بالقرى فى صنع سياسات إختيار المشروعات						
نوع العينة	مساهمة قوية		إلى حد ما		لا توجد مساهمة	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
شعبى	٢٦	٢٧,١	١٩	١٩,٨	٥١	٥٣,١
تنفيذى	٣٨	٤٣,٢	٢٣	٢٦,١	٢٧	٣٠,٧
إجمالى	٦٤	٣٤,٨	٤٢	٢٢,٨	٧٨	٤٢,٤

يطالعنا الجدول رقم (٢-٣-١٠) بأن ٣٤,٨ ٪ من إجمالي العينة قد أجاب بأن هناك مساهمة قوية للمؤسسات المحلية بالقرى فى صنع سياسات برنامج التنمية المحلية الثانى الخاصة بإختيار المشروعات ، بينما أجاب ٢٢,٨ ٪ أن المساهمة محدودة (إلى حد ما) وأجاب ٤٢,٤ ٪ أنه لاتوجد مساهمة على الإطلاق . وتختلف آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بهذا الخصوص ، إذ أشار ٢٧,١ ٪ من القيادات الشعبية بوجود مساهمة قوية فى مقابل ٤٣,٢ ٪ من القيادات التنفيذية ، وبلغت نسبة من قالوا بعدم وجود مساهمة من القيادات الشعبية ٥٣,١ ٪ بينما إنخفضت هذه النسبة إلى ٣٠,٧ ٪ لدى القيادات التنفيذية ، كما أن ١٩,٨ ٪ من القيادات الشعبية قد أوضحوا أنه توجد مساهمة محدودة ، بينما بلغت هذه النسبة لدى القيادات التنفيذية ٢٦,١ ٪ . وتشير قيمة (ك) التى بلغت ٩,٦٨ أن الاختلافات بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية دالة إحصائيا عند مستوى معنوية ٠,٠١ .

المبحث الثانى عملية صنع القرار المحلى

تعنى عملية صنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى ، المراحل التى يمر بها صنع القرار على المستوى المحلى عند التخطيط للمشروعات التى يتم تمويلها فى إطار البرنامج . وأيضاً المؤسسات المحلية التى تضطلع بكل مرحلة من هذه المراحل ، إلى جانب مدى ديموقراطية إتخاذ القرار داخل المجلس الشعبى المحلى على مستوى القرية باعتباره المؤسسة المنوط بها القيام بهذه المرحلة من مراحل عملية صنع القرار .

وفى سبيل التعرف على عملية صنع القرار المحلى فى قرى العينة ، تضمنت صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية) مجموعة من الأسئلة التى تدور حول تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات ، تقييم البدائل ، إختيار المشروعات ، ديموقراطية إتخاذ القرار .

ونعرض فى هذا المبحث لنتائج الدراسة الميدانية من واقع تفريغ صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية حيث تم توجيه نفس الأسئلة للعناصر الشعبية والعناصر التنفيذية على حد سواء .

أولاً: تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات

قام المكتب الإستشارى المنوط به تقديم المساعدة الفنية للوحدات المحلية بوضع نموذج لإختيار المشروعات يكون بمثابة المرشد فى عملية التخطيط . وقد تضمن هذا النموذج الخطوات الأساسية لصنع القرار ، وجاءت أولى هذه الخطوات فى تحديد الإحتياجات والتعرف على المشكلات التى تواجه المجتمع المحلى بالقرية .

وقد تباينت الأساليب التى تتبعها الوحدات المحلية المختلفة فى التعرف على المشاكل وتحديد الإحتياجات . وقام الباحث بحصر تلك الأساليب من خلال الخبرة المستقاه من الواقع الفعلى فى مختلف المحافظات وجاءت هذه الأساليب على النحو التالى :

- ١- خلال إجتماعات المجلس الشعبى المحلى بالقرية .
- ٢- من واقع شكاوى وطلبات المواطنين .
- ٣- بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة .
- ٤- مقترحات من رئيس القرية .
- ٥- بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة فى القرية .
- ٦- بناء على ضغوط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية .

٧- من خلال مناقشات مفتوحة مع الأهالي .

٨- استنادا إلى مسح شامل لطبيعة المشكلات والإحتياجات .

وقد تضمنت صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية بيانا بهذه الأساليب مع ترك مساحة لإضافة (أساليب أخرى) ليست واردة بالإستبيان ، وطلب من المبحوث أن يضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيه (وافق - إلى حد ما - أرفض) . وتم تفرغ البيانات فى جدول واحد يضم آراء العناصر الشعبية وآراء العناصر التنفيذية حتى يمكن عقد المقارنات بينها ، وتم وضع مقياس يقوم على إعطاء درجتين إذا جاءت الإجابة بالموافقة ، ودرجة واحدة إذا كانت الإجابة محايدة (إلى حد ما) ، وإعطاء صفر فى حالة الرفض ، ومن ثم أمكن ترتيب الأساليب المستخدمة فى تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات بناء على الوزن النسبى لكل منها . ومن الجدير بالذكر أنه قد تم التأكيد على المبحوثين بأن المطلوب هو التعرف على الوضع الراهن وما يتم العمل به فعلا وليس ما يجب أن يكون وجاء هذا التأكيد فى صحيفة الإستبيان وأيضاً من قبل الباحث شفاهة أثناء جمع البيانات . ويلخص الجدول رقم (٣-٢-١) النتائج التى أسفرت عنها الدراسة الميدانية من واقع تفرغ البيانات والذى يتبين منه ما يلى :

١- هناك إتفاق بين العناصر الشعبية والعناصر التنفيذية على أن تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات يتم أساسا من خلال إجتماعات المجلس الشعبى المحلى بالقروية حيث جاءت نسبة الموافقين من القيادات الشعبية ٨٤,٤ ٪ ، ونسبة الموافقين من القيادات التنفيذية ٧١,٦ ٪ ، وإحتل هذا الأسلوب المرتبة الأولى إذ بلغ الوزن النسبى فى مجموعة القيادات الشعبية ١٧١ ، وفى مجموعة القيادات التنفيذية ١٤٤ . يضاف إلى ذلك أن الإختلاف بين المجموعتين يرجع إلى عامل الصدفة إذ بلغت قيمة (كا) ٥,٠٣ ، وهذا الإختلاف غير دال عن مستوى ٠,٠١ أى بدرجة ثقة تصل إلى ٩٩ ٪ .

٢- تأتى المقترحات التى يقدمها رئيس القرية والمجلس التنفيذى فى المرتبة الثانية إذ جاء الوزن النسبى لها ١٤٥ ، ١٣٦ بالنسبة للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى ، كما بلغت الموافقة فى المجموعة الأولى ٦٤,٦ ٪ ، وفى المجموعة الثانية ٦٧,١ ٪ ، وبلغت قيمة (كا) ٠,١٢ فقط وهو ما يعكس الإتفاق بين المجموعتين أيضا بدرجة عالية من الثقة تصل إلى أكثر من ٩٩ ٪ .

٣- كما أن هناك إتفاقا بين المجموعتين على الأسلوب الشائع الإستخدام فى تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات ، فإن هناك إتفاقا أيضا على أنه لا يتم اللجوء سواء إلى الأسلوب العلمى فى تحديد الإحتياجات أو من خلال إجراء مناقشات مفتوحة مع أهالى الوحدة المحلية ، ويتضح ذلك فى النسب التى أجابت بالنفى بالنسبة إلى البند رقم (٨) والتى بلغت ٨٤,٤ ٪ ، ٧٨,٤ ٪ للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى والذى

جدول رقم (٣-٢-١)

أساليب تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات

الأسلوب	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي (ك٢)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- من خلال إجتماعات المجلس الشعبي المحلي بالقرية .	شعبي	٨١	٨٤,٤	٩	٩,٤	٦	٦,٢	١٧١
٢- من واقع شكاوى وطلبات المواطنين .	شعبي	٢٩	٣٠,٢	٢٨	٢٩,٢	٣٩	٤٠,٦	٨٦
٣- بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة .	شعبي	٤٧	٤٩,٠	٢٠	٢٠,٨	٢٩	٣٠,٢	١١٤
٤- مقترحات من رئيس القرية والمجلس التنفيذي .	شعبي	٦٢	٦٤,٦	٢١	٢١,٩	١٣	١٣,٥	١٤٥
٥- بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة في القرية .	شعبي	٥٣	٥٥,٢	٢٢	٢٢,٩	٢١	٢١,٩	١٢٨
٦- بناء على ضغوط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية .	شعبي	٢١	٢١,٩	٢٤	٢٥,٠	٥١	٥٣,١	٦٦
٧- من خلال مناقشات مفتوحة مع الأهالي .	شعبي	١٣	١٣,٥	١٢	١٢,٥	١٢	١٢,٥	٣٨
٨- إستنادا إلى مسح شامل وإحصاءات دقيقة .	شعبي	٩	٩,٤	٦	٦,٢	٨١	٨٤,٤	٢٤

نستخلص منه أنه لا يتم تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات إستنادا إلى المسح الشامل والإحصاءات الدقيقة عن المجتمع المحلي ، كما يوضح البند (٧) أنه لا يتم اللجوء إلى إجراء مناقشات مفتوحة مع أهالي الوحدة المحلية لهذا الغرض فقد أجاب بالنفي ٧٤ ٪ من القيادات الشعبية ، ٦٧ ٪ من القيادات التنفيذية . ورغم إختلاف النسب بين المجموعتين سواء في البند رقم (٨) أو البند رقم (٧) ، فإنها إختلافات ترجع للصدفة ويؤكد ذلك أن قيمة (٢٤) قد بلغت ٣,٤٤ ، ٢,١٨ في البندين (٧ ، ٨) على التوالي وهو ما يعنى أن الإختلاف غير دال حيث بلغت (٢٤) الجدولية ٩,٢١ عند مستوى ٠,٠١ ودرجة الحدية ٠,٢ .

٤- هناك إختلاف واضح بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول أسلوب تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة في القرية ، فقد أجابت نسبة ٥٥,٢ ٪ من القيادات الشعبية على أنه يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب ، وأبدت نسبة ٢١,٩ ٪ عدم موافقتها على ذلك . وفي المقابل جاءت إجابات القيادات التنفيذية ٣٣ ٪ بالموافقة ، ٤٧,٧ ٪ بالرفض ، كما بلغ الوزن النسبي لهذا الأسلوب في مجموعة القيادات الشعبية ١٢٨ وهو ما يضعه في المرتبة الثالثة بالنسبة لها . أما في مجموعة القيادات التنفيذية فقد بلغ وزنه النسبي ٧٥ ويضعه بذلك في المرتبة الثالثة . ولا ترجع الإختلافات بين المجموعتين إلى عامل الصدفة حيث بلغت (٢٤) ١٤,٣٧ وهو إختلاف دال عند مستوى ٠,٠١ بدرجة ثقة ٩٩ ٪ .

٥- يختلف الشعبون والتنفيذيون حول شكاوى وطلبات المواطنين كأحد أساليب تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات ، فبينما يؤكد ٥٧,٩ ٪ من القيادات التنفيذية أنه يتم اللجوء إلى شكاوى وطلبات المواطنين للتعرف على المشكلات وتحديد الإحتياجات ، نجد أن ٣٠,٢ ٪ فقط من القيادات الشعبية توافق على ذلك بينما ترفض نسبة ٤٠,٦ ٪ ، وبذلك يحتل هذا الأسلوب المرتبة الرابعة بالنسبة للعناصر التنفيذية ، والمرتبة الخامسة بالنسبة للعناصر الشعبية ، وتؤكد قيمة (٢٤) أن الإختلاف دال عند مستوى ٠,٠١ حيث بلغت ١٤,٨ .

٦- توضح نسبة قدرها ٤٠,٩ ٪ من العناصر التنفيذية أنه يتم تحديد الإحتياجات بناء على ضغوط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية ، بينما تتخفف هذه النسبة إلى ٢١,٩ ٪ في مجموعة القيادات الشعبية . وبينما ترفض نسبة قدرها ٣٠,٢ ٪ من العناصر الشعبية الموافقة على أنه يتم تحديد الإحتياجات بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة ، تتخفف هذه النسبة إلى ١٠,٢ ٪ من مجموعة القيادات التنفيذية ، وتؤكد قيمة (٢٤) أن الإختلافات بين المجموعتين لا ترجع إلى عامل الصدفة بالنسبة للبندين (٣) ، (٦) إذ بلغت ١٢,٠٩ ، ١٠,٩٨ في البندين على التوالي وهو إختلاف دال عن مستوى ٠,٠١ .

٧- إستنادا إلى الأوزان النسبية لبنود الجدول رقم (٢-٣-٢-١) يمكن ترتيب أساليب تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات من وجهة نظر القيادات الشعبية كما يلي :

- أ - من خلال إجتماعات المجلس الشعبي المحلى بالقرية .
- ب - بناء على مقترحات من رئيس القرية والمجلس التنفيذى .
- ج - بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة فى القرية .
- د - بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة
- هـ - من واقع شكاوى وطلبات المواطنين .
- و - بناء على ضغوط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية
- ز - من خلال مناقشات مفتوحة مع الأهالى .
- ح - إستنادا إلى مسح شامل وإحصاءات دقيقة .

أما ترتيب هذه الأساليب من وجهة نظر القيادات التنفيذية فقد جاء على النحو التالى :

- أ - من خلال إجتماعات المجلس الشعبي المحلى بالقرية .
- ب - بناء على مقترحات من رئيس القرية والمجلس التنفيذى .
- ج - بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة .
- د - من واقع شكاوى وطلبات المواطنين .
- هـ - بناء على ضغوط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية .
- و - بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة فى القرية .
- ز - من خلال مناقشات مفتوحة مع الأهالى .
- ح - إستنادا إلى مسح شامل وإحصاءات دقيقة .

ثانيا : تقييم البدائل

يمثل تقييم البدائل المرحلة الثانية فى عملية صنع القرار ، ويتطلب ذلك تحديد البدائل التى يمكن أن تساهم فى علاج المشكلة ، على أن تكون هذه البدائل عملية ومن السهل تطبيقها فى نطاق الإمكانيات المتاحة ، ثم يتم تحديد المزايا والعيوب لكل بديل فى إطار المعايير التى يتم تطبيقها على كل بديل لمعرفة مدى توافر هذه المعايير فى البدائل المطروحة ودرجة المخاطرة من تطبيقها ، ويتم إستبعاد البدائل التى لا تتوافر فيها تلك المعايير من قائمة الإختيارات .

وفى سبيل التعرف على الجهات التى تتولى عملية تحديد البدائل وتقييمها تم إعداد قائمة بصحيفة الإستبيان الخاص بالقيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية) ، وطلب من المبحوث أن يضع علامة (X)

في الخانة التي تعبر عن رأيه (أوافق - إلى حد ما - أرفض) مع التأكيد على أن ما يتم دراسته هو الوضع القائم فعلا وليس ما يجب أن يكون .

وتم تفريغ البيانات في جدول واحد يضم آراء القيادات الشعبية وآراء القيادات التنفيذية بما يسمح بإجراء المقارنات بينهما. وقد جاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (٢-٢-٣) على النحو التالي :

جدول رقم (٢-٢-٣)
تقييم البدائل

يتم تقييم البدائل المختلفة بواسطة	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي . الترتيب
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- اللجان المختصة بالمجلس الشعبي المحلي للقرية .	شعبي	١١	١١,٥	١٢	١٢,٥	٧٣	٧٦,٠	٣٤
	تنفيذي	١٣	١٤,٨	٦	٦,٨	٦٩	٧٨,٤	٣٢
	جملة	٢٤	١٣,٠	١٨	٩,٨	١٤٢	٧٧,٢	٦٦
٢- الإدارات الفنية المختصة بالمركز .	شعبي	٢٠	٢٠,٨	١٠	١٠,٤	٦٦	٦٨,٨	٥٠
	تنفيذي	١٩	٢١,٦	١١	١٢,٥	٥٨	٦٥,٩	٤٩
	جملة	٣٩	٢١,٢	٢١	١١,٤	١٢٤	٦٧,٤	٩٩
٣- رئيس القرية والأجهزة المختصة بالوحدة المحلية	شعبي	٨١	٨٤,٤	٨	٨,٣	٧	٧,٣	١٧٠
	تنفيذي	٧٥	٨٥,٢	٧	٨,٠	٦	٦,٨	١٥٧
	جملة	١٥٦	٨٤,٨	١٥	٨,١	١٣	٧,١	٣٢٧
٤- المكاتب الاستشارية التي يتم التعاقد معها .	شعبي	٦	٦,٢	٩	٩,٤	٨١	٨٤,٤	٢١
	تنفيذي	٩	١٠,٢	٨	٩,١	٧١	٨٠,٧	٢٦
	جملة	١٥	٨,٢	١٧	٩,٢	١٥٢	٨٢,٦	٤٧
٥- المديرية والأجهزة الفنية بالمحافظة .	شعبي	١٨	١٨,٨	١٣	١٣,٥	٦٥	٦٧,٧	٤٩
	تنفيذي	١٥	١٧,٠	١٦	١٨,٢	٥٧	٦٤,٨	٤٦
	جملة	٣٣	١٧,٩	٢٩	١٥,٨	١٢٢	٦٦,٣	٩٥
٦- أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالقرية خلال الاجتماعات والمناقشات العامة .	شعبي	٧٨	٨١,٣	١٠	١٠,٤	٨	٨,٣	١٦٦
	تنفيذي	٦٩	٧٨,٤	١٣	١٤,٨	٦	٦,٨	١٥١
	جملة	١٤٧	٧٩,٩	٢٣	١٢,٥	١٤	٧,٦	٣١٧

نتبين من الجدول السابق رقم (٢-٢-٣) ما يلي :

١- أن هناك تطابقا يكاد يكون تاما بين إجابات القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بشأن تقييم البدائل ، ويتضح ذلك في النسب المئوية لكل بند من البنود الستة الواردة بالجدول ، وأيضا في الأوزان النسبية لها وفي ترتيبها . كما أن هذا التطابق لا يرجع إلى الصدفة حيث تم حساب (ك٢) بالنسبة لكل بند من البنود وجاءت على النحو التالي بدءا من البند الأول : ١,٩ ، ٥,٥ ، ٥,٥٣ ، ٥,٩٥ ، ٥,٧٥ ، ٥,٨٧ ، علما بأن قيمة (ك٢) المستخرجة من الجداول قد بلغت : ٩,٢ ، ٥,٩٩ ، ٤,٦ ، وذلك عند مستوى ٥,٥١ ، ٥,٥٥ ، ٥,١ ، ومن ثم يمكن القول بدرجة كبيرة من الثقة أنه لا يوجد إختلاف بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بالنسبة لمرحلة تقييم البدائل .

٢- إستنادا إلى الأوزان النسبية للبنود الستة بالجدول ، نلاحظ أن رئيس القرية والأجهزة المختصة بالوحدة المحلية تضطلع أساسا بعملية تقييم البدائل المختلفة إلى جانب أعضاء المجلس الشعبي المحلى بالقرية خلال الإجتماعات والمناقشات العامة ، إذ بلغت نسبة الموافقين على ذلك ٨٤,٨ % ، ٧٩,٩ % وذلك على التوالي ، كما جاءت الأوزان النسبية ٣٢٧ ، ٣١٧ .

٣- ليس هناك دور يذكر للمكاتب الإستشارية التى يمكن التعاقد معها فى مرحلة تقييم البدائل ، وكذلك للجان المختصة بالمجلس الشعبي المحلى للقرية ، إذ بلغت نسب الذين وافقوا على أن لهما دور فى ذلك ٨,٢ % ، ١٣ % وذلك على التوالي ، كما جاءت الأوزان النسبية ٤٧ ، ٦٦ .

٤- تضطلع الإدارات الفنية المختصة بالمركز بدور بسيط بالنسبة لمرحلة تقييم البدائل على مستوى القرية ، إذ بلغت نسبة الذين أجابوا بالموافقة ٢١,٢ % كما جاء الوزن النسبى ٩٩ ، ونفس الشيء ينطبق على المديرىات والأجهزة الفنية بالمحافظة إذ بلغت نسبة الذين وافقوا على أنها تضطلع بدور فى تقييم البدائل ١٧,٩ % وجاء وزنها النسبى ٩٥ .

ثالثا : إختيار المشروعات

تباينت أساليب إختيار المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثانى من وحدة محلية لأخرى طبقا لطبيعة العلاقات بين مستوى القرية والمستويات المحلية الأخرى . وقد أمكن التعرف على هذه الأساليب من خلال دراسة ميدانية تم إجراؤها فى عدد من المحافظات الريفية (١) ، وقد تضمنت صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية) بيانا بهذه الأساليب لإستطلاع الرأى بشأنها ، وجاءت النتائج كما يوضحها الجدول رقم (٣-٢-٣) التالى :

(١) برنامج التنمية المحلية الثانى ، القطاع الريفى ، أساليب إختيار المشروعات فى بعض المحافظات الريفية (التامة : كيمونكس ، ١٩٩١) ، ص ص ١٧ - ٢٩ .

جدول رقم (٣-٢-٣)
إختيار المشروعات

الترتيب	النسبة المئوية	أرفض الوزن		إلى حد ما		أوافق		نوع العينة	أساليب إختيار مشروعات برنامج التنمية المحلية الثالثى
		عدد	%	عدد	%	عدد	%		
٦	٣٥	٧٥,٠	٧٢	١٣,٥	١٣	١١,٥	١١	شعبى	١- يتولى المجلس الشعبى
٦	٣٧	٦٨,٢	٦٠	٢١,٦	١٩	١٠,٢	٩	تنفيذى	المحلى بالقرية لإختيار
٦	٧٢	٧١,٧	١٣٢	١٧,٤	٣٢	١٠,٩	٢٠	جملة	المشروعات وإرسالها إلى المركز .
٥	٥٩	٥٨,٣	٥٦	٢١,٩	٢١	١٩,٨	١٩	شعبى	٢- يقوم رئيس القرية بإختيار
٥	٧٣	٥٣,٤	٤٧	١٠,٢	٩	٣٦,٤	٣٢	تنفيذى	المشروعات وعرضها على المجلس الشعبى
٥	١٣٢	٥٦,٠	١٠٣	١٦,٣	٣٠	٢٧,٧	٥١	جملة	المحلى للموافقة عليها .
٣	١٠٧	٢٩,٢	٢٨	٣٠,٢	٢٩	٤٠,٦	٢٩	شعبى	٣- تتولى إدارة التنمية بالمحافظة
٣	١١٧	٢١,٦	١٩	٢٣,٩	٢١	٥٤,٥	٤٨	تنفيذى	إعداد خطط المشروعات وتطلب من المجالس الشعبية
٣	٢٢٤	٢٥,٥	٤٧	٢٧,٢	٥٠	٤٧,٣	٨٧	جملة	الموافقة عليها .
١	١٦٤	٥,٢	٥	١٨,٨	١٨	٧٦,٠	٧٣	شعبى	٤- تتولى أجهزة المركز إعداد
١	١٥٣	٦,٨	٦	١٢,٥	١١	٨٠,٧	٧١	تنفيذى	خطة شاملة وترسل لكل قرية المشروعات الخاصة
١	٣١٧	٦,٠	١١	١٥,٨	٢٩	٧٨,٣	١٤٤	جملة	بها للتصديق عليها .
٢	١٤١	١٤,٦	١٤	٢٣,٩	٢٣	٦١,٥	٥٩	شعبى	٥- يتم عقد إجتماع بين رئيس
٢	١٤٦	١٠,٢	٩	١٣,٦	١٢	٧٦,١	٦٧	تنفيذى	المركز ورؤساء القرى فى دائرته لإختيار
٢	٢٨٧	١٢,٥	٢٣	١٩,٠	٣٥	٦٨,٥	١٢٦	جملة	المشروعات .
٤	١٠٢	٣٠,٢	٢٩	٣٣,٣	٣٢	٣٦,٥	٣٥	شعبى	٦- يتم عقد إجتماع مشترك
٤	٩٦	٣٧,٥	٣٣	١٥,٩	١٤	٤٦,٦	٤١	تنفيذى	للمجلسين الشعبى والتنفيذى يتم خلاله إختيار
٤	١٩٨	٣٣,٧	٦٢	٢٥,٠	٤٦	٤١,٣	٧٦	جملة	المشروعات .

نتبين من الجدول السابق رقم (٣-٢-٣) ما يلي :

١- أن هناك تطابقا يكاد يكون تاما بين إجابات القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بشأن إتخاذ القرار في إختيار المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثاني ، ويتضح ذلك في النسب المئوية لكل بند من البنود الستة الواردة بالجدول والأوزان النسبية لها وفي ترتيب هذه الأوزان . كما أن هذا التطابق لا يرجع إلى عامل الصدفة حيث تم حساب (٢٤) بالنسبة لكل بند من البنود وجاءت على النحو التالي بدءا من البند الأول : ٢,٠٥ ، ٨,٥ ، ٣,٦ ، ١,٤٩ ، ٤,٦ ، ٧,٥ ، علما بأن قيمة (٢٤) المستخرجة من الجداول قد بلغت : ٩,٢ ، وذلك عن مستوى ٠,٠١ . ومن ثم يمكن القول بدرجة كبيرة من التأكد أنه لا يوجد إختلاف بين آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بالنسبة لمرحلة إتخاذ القرار في إختيار المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثاني .

٢- إستنادا إلى ترتيب البنود الستة بالجدول طبقا لأوزانها النسبية ، نلاحظ أن الأجهزة التنفيذية على مستوى المركز أو المحافظة هي التي تتولى إختيار المشروعات التي يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثاني ، فقد جاء البند رقم (٤) - " تتولى أجهزة المركز إعداد خطة شاملة وترسل لكل قرية المشروعات الخاصة بها للتصديق عليها " - في المرتبة الأولى وبلغ وزنه النسبي (٣١٧) ، يليه البند الخامس " يتم عقد إجتماع بين رئيس المركز ورؤساء القرى في دائرته لإختيار المشروعات " وجاء وزنه النسبي (٢٨٧) ، ثم البند الثالث " تتولى إدارة التنمية بالمحافظة إعداد خطط المشروعات وتطلب من المجالس الشعبية الموافقة عليها " وبلغ وزنه النسبي (٢٢٤) .

٣- نلاحظ أن دور المجلس الشعبي المحلي على مستوى القرية محدود للغاية بالنسبة لإتخاذ القرار في إختيار المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثاني ، ويتضح ذلك من ترتيب العبارة رقم (١) في الجدول حيث إحتلت المرتبة الأخيرة وبلغ وزنها النسبي ٧٢ .

رابعا : ديمقراطية إتخاذ القرار المحلي

نقصد بديمقراطية القرار المحلي ، القدر الذي يضطلع به الأعضاء في المناقشات بشأن القرار المزمع إتخاذه من قبل المجلس الشعبي المحلي بالقرية ، وإلى أي مدى يكون هذا القرار معبرا عن آراء أعضاء المجلس . ويستلزم ذلك بطبيعة الحال التعرف على مدى مواظبة الأعضاء على حضور إجتماعات المجلس والمساهمة في مناقشاته في مرحلة إتخاذ القرار عند التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني . وقد تضمنت صحيفة الإستبيان الخاصة بالقيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية) مجموعة من الأسئلة حول هذا الموضوع جاءت نتائجها على النحو التالي :

١ - المواظبة على حضور الجلسات :

تدارت صحيفة الاستبان سؤالا عن مدى مواظبة أعضاء المجلس الشعبي المحلى بالقرية على حضور جلساته عند مناقشة خطة المشروعات التى يتم تمويلها فى نطاق برنامج التنمية المحلية الثانى . وجاءت إجابات المبحوثين على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٤-٢-٣) التالى :

جدول رقم (٤-٢-٣) مواظبة أعضاء المجلس الشعبي المحلى للقرية على حضور الجلسات

نوع العينة	أوافق عدد %	إلى حد ما عدد %	أرفض عدد %	(٢كا)
شعبى	٥٢,١	١٨,٧	٢٨	١,٨
تنفيذى	٤٨,٩	١٢	٣٣	غير دال
إجمالى	٥٠,٥	٣٠	٦١	عند مستوى ٠,٠٥

ويوضح الجدول (٤-٢-٣) أن حوالى ثلث العينة الإجمالية قد أفاد بالنفى عند سؤالهم عن مدى مواظبة الأعضاء على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلى بالقرية ، وترتفع هذه النسبة عند القيادات التنفيذية لتصل إلى ٣٧,٥ % فى مقابل ٢٩,٢ % عند القيادات الشعبية ، غير أن الاختلاف غير دال ويرجع إلى الصدفة إذ بلغت قيمة (٢كا) ١,٨ وهى غير دالة عند مستوى (٠,٠٥) .

وقد تباينت أسباب مواظبة بعض الأعضاء على حضور الجلسات على النحو الذى يوضحه الجدول (٥-٢-٣) :

- ١- يأتى الإهتمام بالمشاكل التى تعانى منها القرية فى مقدمة الأسباب التى يواظب من أجلها بعض الأعضاء على حضور جلسات المجلس الشعبي وذلك طبقا لآراء القيادات الشعبية حيث جاءت الموافقة بنسبة ٧٧,١ % والوزن النسبى ١٦٤ . وعلى العكس من ذلك جاءت موافقة القيادات التنفيذية ٣٠,٧ % فقط والوزن النسبى ٦١ ولحتلت بذلك المرتبة السادسة . ويبدو الخلاف واضحا بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية إذ جاءت نسبة الإجابة بالنفى ٦١,٤ %، ٦١,٤ % على التوالى، وهذا ما يؤكد أيضا قيمة (٢كا) التى بلغت (٦٣,٥) .
- ٢- إحتمل الحرص على المكافأة المالية المقررة للجلسات المرتبة الأولى فى آراء القيادات التنفيذية من بين أسباب حضور أعضاء المجلس الشعبي لجلساته ، إذا جاءت الموافقة بنسبة ٨٦,٤ % والوزن النسبى ١٥٨ فى مقابل ٦١,٤ % ووزن نسبى ١٣٤ للقيادات الشعبية وجاءت بذلك فى المرتبة الرابعة . وتوضح الخلاف بين الجانبين فى قيمة (٢كا) التى بلغت (٤٧,٨) وأيضاً نسب الإجابة بالنفى والتى بلغت ٢١,٩ % ، ٦,٨ % للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى .

جدول رقم (٣-٢-٥)
أسباب المواظبة على حضور جلسات
المجلس الشعبي المحلي بالقرية

أسباب المواظبة على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي بالقرية .	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي (كأ)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- الإهتمام بالمشاكل التي تعاني منها القرية	شعبي	٧٤	٧٧,١	١٦	١٦,٧	٦	٦,٢	١٦٤
	تنفيذي	٢٧	٣٠,٧	٧	٧,٩	٥٤	٦١,٤	٦١
٢- الحرص على المكافأة المالية المقررة للجلسات	شعبي	٥٩	٦١,٤	١٦	١٦,٧	٢١	٢١,٩	١٣٤
	تنفيذي	٧٦	٨٦,٤	٦	٦,٨	٦	٦,٨	١٥٨
٣- الثقة في قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة .	شعبي	١٣	١٣,٥	٧	٧,٣	٧٦	٧٩,٢	٣٣
	تنفيذي	٩	١٠,٢	١٥	١٧,١	٦٤	٧٢,٧	٣٣
٤- فرصة للتغيب من العمل الوظيفي .	شعبي	٥٣	٥٥,٢	٢٤	٢٥,٠	١٩	١٩,٨	١٣٠
	تنفيذي	٥٧	٦٤,٨	٢٢	٢٥,٠	٩	١٠,٢	١٣٦
٥- الإلتزام بالحضور طبقا للقانون .	شعبي	٧١	٧٤,٠	١٢	١٢,٥	١٣	١٣,٥	١٥٤
	تنفيذي	٦٩	٧٨,٤	١٣	١٤,٨	٦	٦,٨	١٥١
٦- التفرغ الكامل لأعمال المجلس .	شعبي	١٩	١٩,٨	٦	٦,٢	٧١	٧٤,٠	٤٤
	تنفيذي	٢١	٢٣,٩	٨	٩,١	٥٩	٦٧,٠	٥٠
٧- معرفة ما يجري داخل المجلس .	شعبي	٦٤	٦٦,٧	٢٠	٢٠,٨	١٢	١٢,٥	١٤٨
	تنفيذي	٥٤	٦١,٤	١٠	١١,٣	٢٤	٢٧,٣	١١٨
٨- فرصة للتشاور مع رئيس القرية .	شعبي	٤٧	٤٩,٩	١٧	١٧,٧	٣٢	٣٣,٣	١١١
	تنفيذي	٥١	٥٨,٠	٦	٦,٨	٣١	٣٥,٢	١٠٨

٣- تتفق القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية فيما بينهما على باقى أسباب المواظبة على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للقرية ، ويأتى هذا الإتفاق بصورة كاملة بالنسبة لأسباب ثلاثة هي : الإلتزام بالحضور طبقا للقانون ، التفرغ الكامل لأعمال المجلس ، الثقة في قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة . وطبقا للأوزان النسبية لتلك الأسباب فقد إحتلت المراتب : ٢ ، ٧ ، ٨ وذلك على التوالي . وتؤكد قيم (كأ) أن الإختلافات بين الجانبين ترجع إلى عامل الصدفة إذ جاءت : ٢,٣ ، ٤,٩ ، ٤,٣ وذلك على التوالي أيضا . أما باقى الأسباب والتي تتمثل فى : معرفة ما يجري داخل المجلس ، فرصة

٤- إستنادا إلى الأوزان النسبية للبند الواردة بالجدول (٢-٣-٢-٥) يمكن ترتيب أسباب المواظبة على حضور الجلسات بناء على آراء القيادات الشعبية وطبقا لأهميتها على النحو التالي :

- ١- الاهتمام بالمشاكل التي تعاني منها القرية . (٧٧,١ %)
- ٢- الإلتزام بالحضور طبقا للقانون . (٧٤,٠ %)
- ٣- معرفة ما يجري داخل المجلس . (٦٦,٧ %)
- ٤- الحرص على المكافأة المالية المقررة للجلسات . (٦١,٤ %)
- ٥- فرصة للتغيب من العمل الوظيفي . (٥٥,٢ %)
- ٦- فرصة للتشاور مع رئيس القرية . (٤٩,٠ %)
- ٧- التفريغ الكامل لأعمال المجلس . (١٩,٨ %)
- ٨- الثقة في قدرة المجلس على اتخاذ قرارات مناسبة . (١٣,٥ %)

وقد جاء ترتيب هذه الأسباب بناء على آراء القيادات التنفيذية على النحو التالي :

- ١- الحرص على المكافأة المالية المقررة للجلسات . (٨٦,٤ %)
- ٢- الإلتزام بالحضور طبقا للقانون . (٧٨,٤ %)
- ٣- فرصة للتغيب من العمل الوظيفي . (٦٤,٨ %)
- ٤- معرفة ما يجري داخل المجلس . (٦١,٤ %)
- ٥- فرصة للتشاور مع رئيس القرية . (٥٨,٠ %)
- ٦- الاهتمام بالمشاكل التي تعاني منها القرية . (٣٠,٧ %)
- ٧- التفريغ الكامل لأعمال المجلس . (٢٣,٩ %)
- ٨- الثقة في قدرة المجلس على اتخاذ قرارات مناسبة . (١٠,٢ %)

وإذا إستثنينا البندين اللذان يعكسان اختلافا واضحا بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية وهما : الإهتمام بالمشاكل التي تعاني منها القرية ، الحرص على المكافأة المالية المقررة للجلسات ، واستنادا الى قيم (كا٢) التي توضح أن الاختلافات بين باقى البنود قد ترجع الى عامل الصدفة ، فإنه يمكن ترتيب هذه الأسباب بالنسبة لإجمالى العينة على النحو التالي .

- ١- الإلتزام بالحضور طبقا للقانون . (٧٦,١ %)
- ٢- معرفة ما يجري داخل المجلس . (٦٤,١ %)
- ٣- فرصة للتغيب من العمل الوظيفي . (٥٩,٨ %)
- ٤- فرصة للتشاور مع رئيس القرية . (٥٣,٣ %)
- ٥- التفريغ الكامل لأعمال المجلس . (٢١,٧ %)
- ٦- الثقة في قدرة المجلس على اتخاذ قرارات مناسبة . (١٢,٠ %)

وكما تباينت أسباب موزية بعض الأعضاء على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي بالقريية عند إعداد خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني ، فقد تباينت أيضا أسباب عدم موزية البعض على حضور تلك الجلسات ، وذلك على النحو الذي يبينه الجدول رقم (٦-٢-٣) التالي :

جدول رقم (٦-٢-٣) أسباب عدم المواظبة على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي بالقريية

أسباب عدم المواظبة	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي (٢١ك)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- المكافأة المالية لحضور الجلسات غير مجزية ولا تغطي النفقات .	شعبى	٦٣	٦٥,٦	١٦	١٦,٧	١٧	١٧,٧	١٤٢
	تنفيذى	٥٣	٦٠,٢	٢٣	٢٦,١	١٢	١٣,٧	١٢٩
	جملة	١١٦	٦٣,٠	٣٩	٢١,٢	٢٩	١٥,٨	٢٧١
٢- متاعب صحية أو كبير السن أو بعض الظروف القهرية الطارئة .	شعبى	١٤	١٤,٦	٩	٩,٤	٧٣	٧٦,٠	٣٧
	تنفيذى	٩	١٠,٢	١٠	١١,٤	٦٩	٧٨,٤	٢٨
	جملة	٢٣	١٢,٥	١٩	١٠,٣	١٤٢	٧٧,٢	٦٥
٣- عدم الثقة فى قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة .	شعبى	٦٩	٧١,٩	١٥	١٥,٦	١٢	١٢,٥	١٥٣
	تنفيذى	٦١	٦٩,٣	١٨	٢٠,٥	٩	١٠,٢	١٤٠
	جملة	١٣٠	٧٠,٧	٣٣	١٧,٩	٢١	١١,٤	٢٩٣
٤- ظروف العمل والإشغال بالمصالح الخاصة .	شعبى	٤٣	٤٤,٨	٢١	٢١,٩	٣٢	٣٣,٣	١٠٧
	تنفيذى	٣٧	٤٢,١	٢٢	٢٥,٠	٢٩	٣٢,٩	٩٦
	جملة	٨٠	٤٣,٥	٤٣	٢٣,٤	٦١	٣٣,١	٢٠٣

نتبين من الجدول (٦-٢-٣) ما يلى :

١- لا توجد إختلافات يعتد بها بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بالنسبة لأسباب عدم المواظبة على حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي بالقريية ، ويتضح ذلك من قيم (٢١ك) بالجدول .

٢- يأتى عدم الثقة فى قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة فى مقدمة أسباب عدم المواظبة إذ بلغت نسبة الموافقين من إجمالى العينة ٧٠,٧ % ، يلى ذلك ضالة المكافأة المالية لحضور الجلسات ، ثم ظروف العمل والإشغال بالمصالح الخاصة . وجاءت المتاعب الصحية والظروف القهرية الطارئة فى آخر هذه الأسباب .

٢ - الإهتمام بمناقشات المجلس :

تناولت صحيفة الاستبيان سؤالا عن مدى إهتمام أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالقرية بالمناقشات حول خطة المشروعات التي تمول من برنامج التنمية المحلية الثاني .

وقد جاءت إجابات المبحوثين على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (٣-٢-٧) التالي :

جدول رقم (٣-٢-٧)
الاهتمام بمناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني

نوع العينة	أوافق		إلى حد ما		أرفض (٢١ك)	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%
شعبي	٣٤	٣٥,٤	١٩	١٩,٨	٤٣	٤٤,٨
تنفيذي	٢٧	٣٠,٧	١٢	١٣,٦	٤٩	٥٥,٧
إجمالي	٦١	٣٣,٢	٣١	١٦,٨	٩٢	٥٠,٠

يوضح الجدول السابق (٣-٢-٧) أن ٥٠ % من إجمالي العينة جاءت إجاباتهم بالنفي عند سؤالهم عن مدى إهتمام أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالقرية بمناقشة خطة المشروعات التي يتم تمويلها في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني ، وترتفع هذه النسبة عند القيادات التنفيذية لتصل إلى ٥٥,٧ % وتخفض إلى ٤٤,٨ % عند القيادات الشعبية . كما أجاب حوالي ثلث العينة الإجمالية (٣٣,٢ %) بالموافقة وإن كانت ترتفع هذه النسبة قليلا لتصل إلى ٣٥,٤ % عند القيادات الشعبية وتخفض عند القيادات التنفيذية لتصل إلى ٣٠,٧ % . غير أن هذه الإختلافات بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية يمكن إهمالها إذ أنها قد ترجع إلى عامل الصدفة حيث بلغت (٢١ك) ٢,٤٢ ، وهي غير دالة سواء عند مستوى ٠,٠٥ أو ٠,٠١ .

وقد تبينت أسباب إهتمام بعض الأعضاء بالمناقشات على النحو الذي يبينه الجدول رقم (٣-٢-٨) والذي يطالعنا بالنتائج التالية :

١- يمثل الضغط لإختيار مشروعات تخدم المصالح الخاصة لبعض أعضاء المجلس أو لفئة محددة من السكان أهم أسباب الإهتمام بمناقشات المجلس الشعبي المحلي بالقرية أثناء إعداد خطة المشروعات التي تمول في نطاق برنامج التنمية المحلية الثاني ، يلي ذلك معارضة إختيار بعض المشروعات التي لا يستفيدون منها بصورة مباشرة ، بينما يأتي التعبير عن مقترحات أهالي القرية بشأن المشروعات التي تهمهم كآخر تلك الأسباب ، ويتضح ذلك من الأوزان النسبية التي جاءت على النحو التالي بالنسبة لإجمالي العينة : ٢٨٧ ، ٢٧٢ ، ١٢٩ وذلك بالنسبة للأسباب الثلاثة على التوالي . ورغم الإختلاف في النسب المئوية سواء للموافقين أو المعارضين عند المقارنة بين القيادات الشعبية والقيادات

جدول رقم (٣-٢-٨)
أسباب الإهتمام بالمناقشات

أسباب الإهتمام بالمناقشات	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي (٢ك)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- التعبير عن مقترحات أهالي القرية بشأن المشروعات التي تهتم .	شعبى	٣٤	٣٥,٤	١١	١١,٥	٥١	٥٣,١	٣,٨
	تنفيذى	٢١	٢٣,٩	٨	٩,١	٥٩	٦٧,٠	
	جملة	٥٥	٢٩,٩	١٩	١٠,٣	١١٠	٥٩,٨	
٢- الضغط لإختيار مشروعات تخدم مصالحهم الخاصة أو فئة محدودة .	شعبى	٦١	٦٣,٥	١٨	١٨,٨	١٧	١٧,٧	٥,١
	تنفيذى	٦٥	٧٣,٩	١٧	١٩,٣	٦	٦,٨	
	جملة	١٢٦	٦٨,٥	٣٥	١٩,٠	٢٣	١٢,٥	
٣- مجاملة رئيس القرية والأجهزة التنفيذية بشأن المشروعات المقترحة .	شعبى	٤٢	٤٣,٧	١٦	١٦,٧	٣٨	٣٩,٦	١٠,٤
	تنفيذى	١٩	٢١,٦	٢١	٢٣,٩	٤٨	٥٤,٥	
	جملة	٦١	٣٣,٢	٣٧	٢٠,١	٨٦	٤٦,٧	
٤- معارضة إختيار بعض المشروعات التي لا يستفيدون منها بصورة مباشرة .	شعبى	٥٥	٥٧,٣	٢٤	٢٥,٠	١٧	١٧,٧	٤,٧
	تنفيذى	٦٣	٧١,٦	١٢	١٣,٦	١٣	١٤,٨	
	جملة	١١٨	٦٤,١	٣٦	١٩,٦	٣٠	١٦,٣	
٥- مجرد الرغبة فى الكلام وحب الشهرة بصرف النظر عن النتيجة .	شعبى	٤٧	٤٩,٠	٧	٧,٣	٤٢	٤٣,٧	٢٩,٣
	تنفيذى	٥٧	٦٤,٨	٢٢	٢٥,٠	٩	١٠,٢	
	جملة	١٠٤	٥٦,٥	٢٩	١٥,٨	٥١	٢٧,٧	

التنفيذية ، فإن هذه الإختلافات لاتعكس تباينا كبيرا فى وجهتى النظر كما يتضح ذلك من قيم (٢ك) والتي بلغت : ٥,١ ، ٤,٧ ، ٣,٨ بالنسبة للبنود الثلاثة على التوالى وهى إختلافات غير دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

٢- تحتل " الرغبة فى الكلام وحب الشهرة بصرف النظر عن نتيجة المناقشة " المرتبة الثالثة بين أسباب الإهتمام بالمناقشات حيث جاء الوزن النسبى على مستوى العينة الإجمالية ٢٣,٧ . ورغم أن هذا السبب يحتل نفس المرتبة بالنسبة للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، إلا أننا نلاحظ إختلافا واضحا بينهما يعبر عنه قيمة (٢ك) التي بلغت ٢٩,٣ وأيضا النسب المئوية ، فقد جاءت نسب الموافقين ٤٩ ، % ، ٦٤,٨ % للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى ، كما جاءت نسب المعارضين ٤٣,٧ % ، ١٠ % وذلك فى الفئتين بذات الترتيب .

٣- تأتي "مجااملة رئيس القرية والأجهزة التنفيذية بشأن المشروعات المقترحة" في المرتبة الرابعة من بين الأسباب الخمسة التي تم ذكرها للإهتمام بمناقشات المجلس الشعبي المحلي بالقرية عند إختيار مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني . ونلاحظ إختلافا في الآراء بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، إذ جاءت موافقة الفئة الأولى بنسبة ٤٣,٧ % مقابل ٢١,٦ % للفئة الثانية ، كذلك بلغت نسبة الرفض ٣٩,٦ % ، ٥٤,٥ % للفئتين على التوالي . وأكد هذا الإختلاف قيمة (كا) التي بلغت ١٠,٤ وهي دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

وكما سبق وأوضحنا فقد دلت نتائج الدراسة الميدانية كما جاءت بالجدول رقم (٣-٢-٧) أن نسبة غير المهتمين بمناقشات المجلس الشعبي المحلي بالقرية أثناء إختيار مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني قد زادت عن النصف إذا أخذنا في الإعتبار نسبة الإجابات المحايدة (إلى حد ما) والتي بلغت ١٦,٨ % . وفي سبيل التعرف على أسباب عدم الإهتمام تضمنت صحيفة الإستبيان سوألا عن ذلك وجاءت النتائج على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (٣-٢-٩) التالي والذي يتضح منه :

أ - يأتي ترتيب أسباب عدم الإهتمام بالمناقشات طبقا لأهميتها في بيانات العينة الإجمالية على النحو التالي :

- ١- عدم المعرفة بنوعية المشروعات المسموح بتمويلها في إطار برنامج التنمية المحلية الثاني .
 - ٢- الدور الشكلي للمجلس المحلي بالقرية والذي يتحدد في الموافقة على المشروعات التي يتم تقريرها بواسطة المركز أو المحافظة .
 - ٣- تساوى أهمية المشروعات التي يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثاني .
 - ٤- إصرار رئيس القرية على ضرورة قبول المشروعات المقترحة منه بدون تعديل .
 - ٥- تجنب حدوث صراعات بين الأعضاء داخل المجلس بسبب الإختلاف على المشروعات .
 - ٦- عدم قدرة رئيس المجلس على إدارة المناقشات ومحاباته لبعض الأعضاء .
- ب - تقارب آراء القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية بالنسبة لثلاثة من الأسباب هي :

- ١- الدور الشكلي للمجلس المحلي بالقرية إذ جاءت نسبة الموافقة ٧٦,١ % ، ٨٠,٧ % بالنسبة للقيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالي ، كما بلغت قيمة (كا) ١,٩ وهي غير دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

جدول رقم (٣-٢-٩)
أسباب عدم الإهتمام بالمناقشات

الأسلوب	نوع العينة	أوافق (٢)		إلى حد ما (١)		أرفض (٠)		الوزن النسبي (٣ا)
		عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١- إصرار رئيس القرية على ضرورة قبول المشروعات المقترحة منه بدون تعديل .	شعبى	٤٩	٥١,٠	٤١	٤٢,٧	٦	٦,٣	١٣٩
	تنفيذى	١١	١٢,٥	٨	٩,١	٦٩	٧٨,٤	٣٠
	جملة	٦٠	٣٢,٦	٤٩	٢٦,٦	٧٥	٤,٨	١٦٩
٢- دور المجلس شكلى ويتمثل فى الموافقة على المشروعات التى يقرها المركز أو المحافظة .	شعبى	٧٣	٧٦,١	٨	٨,٣	١٥	١٥,٦	١٥٤
	تنفيذى	٧١	٨٠,٧	٩	١٠,٢	٨	٩,١	١٥١
	جملة	١٤٤	٧٨,٣	١٧	٩,٢	٢٣	١٢,٥	٣٠٥
٣- حتى لاتحدث صراعات داخل المجلس بسبب الإختلاف على المشروعات	شعبى	٤٢	٤٣,٧	٢١	٢١,٩	٣٣	٣٤,٤	١٠٥
	تنفيذى	١٧	١٩,٣	١٢	١٣,٦	٥٩	٦٧,١	٤٦
	جملة	٥٩	٣٢,١	٣٣	١٧,٩	٩٢	٥٠,٠	١٥١
٤- عدم قدرة رئيس المجلس على إدارة المناقشات ومحابته لبعض الأعضاء	شعبى	٢٩	٣٠,٢	٣٢	٣٣,٣	٣٥	٣٦,٥	٩٠
	تنفيذى	٢٣	٢٦,١	١١	١٢,٥	٥٤	٦١,٤	٥٧
	جملة	٥٢	٢٨,٢	٤٣	٢٣,٤	٨٩	٤٨,٤	١٤٧
٥- جميع المشروعات هامة وليس هناك أى داع للمناقشات .	شعبى	٥٧	٥٩,٤	٢٧	٢٨,١	١٢	١٢,٥	١٤١
	تنفيذى	٥٩	٦٧,١	١٣	١٤,٨	١٦	١٨,٢	١٣١
	جملة	١١٦	٦٣,١	٤٠	٢١,٧	٢٨	١٥,٢	٢٧٢
٦- عدم المعرفة بنوعية المشروعات المسموح بتمويلها فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى .	شعبى	٦٩	٧١,٩	٢٠	٢٠,٨	٧	٧,٣	١٥٨
	تنفيذى	٧٣	٨٣,٠	٩	١٠,٢	٦	٦,٨	١٥٥
	جملة	١٤٢	٧٧,٢	٢٩	١٥,٨	١٣	٧,٠	٣١٣

٢- عدم المعرفة بنوعية المشروعات المسموح بتمويلها فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، وجاءت نسبة الموافقة عند الشعبين والتنفيذيين ٧١,٩% ، ٨٣,٠% على التوالى وقيمة (كا) ٤,١ وهى غير دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

٣- تساوى أهمية المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثانى ، إذ جاءت نسبة الموافقة ٥٩,٤% ، ٦٧,١% عند القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى ، وبلغت قيمة (كا) ٥,١ وهى غير دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

ج - إختلاف الآراء بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول سببين هما :

١- إصرار رئيس القرية على قبول المشروعات المقترحة منه بدون تعديل ، إذ جاءت نسبة الموافقة عند القيادات الشعبية ٥١% ونسبة الرفض ٦,٣% ، وبالمقابل جاءت نسبة الموافقة عند القيادات التنفيذية ١٢,٥% ونسبة الرفض ٧٨,٤% وبلغت قيمة (كا) ٩٩,٣ وهى بذلك تعكس حجم الخلاف بين الفئتين .

٢- عدم قدرة رئيس المجلس على إدارة المناقشات ومحاباته لبعض الأعضاء ، ورغم التقارب فى نسبة الموافقة بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حيث جاءت ٣٠,٢% بالنسبة للقيادات الشعبية ، ٢٦,١% بالنسبة للقيادات التنفيذية ، فإن الإختلاف جاء واضحا فى نسبة الرفض والتي بلغت ٣٦,٥% ، ٦١,٤% عند القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على التوالى ، وأكد هذا الأختلاف قيمة (كا) ١٤,٨ حيث بلغت (١٤,٨) وهى دالة عند مستوى ٠,٠٥ ، ٠,٠١ .

وبسبب هذا الإختلاف فقد إختلفت أيضا الأهمية النسبية لكل من السببين السابقين حيث إحتلا المركزين الرابع والسادس بالتناوب بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، فجاء السبب الأول فى المرتبة الرابعة والسبب الثانى فى المرتبة السادسة عند القيادات الشعبية والعكس بالنسبة للقيادات التنفيذية .

المبحث الثالث المشاركة فى صنع القرار المحلى

خلصنا ، فى الفصل الثالث من الباب الثانى، إلى تعريف المشاركة المحلية بأنها تعنى كافة الأنشطة الاختيارية المشروعة التى يقوم بها المواطنون المحليون - بطريق مباشر أو غير مباشر - للمساهمة فى صنع القرار المحلى . وحتى يمكن قياس مشاركة المواطن فى صنع القرار المحلى ، فقد تم تحويل هذا المفهوم إجرائيا إلى أربعة مؤشرات هى :

١- السلوك الفعلى للمواطن المحلى إزاء ممارسة حق التصويت فى الإنتخابات المحلية التى تمت عام ١٩٨٨ .

٢- السلوك الفعلى للمواطن المحلى إزاء الترشيح لعضوية المجلس المحلى بالقرية فى الإنتخابات المحلية التى تمت فى السنة ذاتها .

٣- المساهمة الفعلية للمواطن المحلى فى المشروعات التى يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثانى ، سواء إتخذت هذه المساهمة صورة التبرع بالأموال ، أو التبرع بالأرض اللازمة للمشروع ، أو المساهمة بجهد العمل ، أو حتى حث الأهالى على التبرع .

٤- الإتصال بالمسؤولين سواء على المستويات المحلية الثلاثة (قرية - مركز - محافظة) ، أو على المستوى المركزى فى العاصمة بهدف التأثير لإقامة مشروعات تمويل من برنامج التنمية المحلية الثانى ، أو الشكوى للإحساس بعدم المساواة بين القرية والقرى الأخرى المجاورة .

ونعرض فى هذا المبحث للنتائج التى أسفرت عنها الدراسة الميدانية من واقع تفريغ بيانات الإستبيان الخاص بالمواطن المحلى .

أولا : التصويت فى الإنتخابات المحلية

تناولت صحيفة الإستبيان سواليا واحدا عن السلوك الفعلى للمواطن المحلى فى مزاولته حق التصويت فى الإنتخابات المحلية التى تمت عام ١٩٨٨ ، وقد جاءت إجابات المبحوثين على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٣-٢-٣) والذى يتبين منه أن نسبة الذين مارسوا حق التصويت فى إنتخابات عام ١٩٨٨ قد بلغت ٦٠,٧ ٪ وأن نسبة الذين أجابوا بوضوح بعدم ممارستهم لهذا الحق قد بلغت ١٨ ٪ .

جدول رقم (١-٣-٢-٣)
مزاولة التصويت في الإنتخابات المحلية

الإستجابة	عدد	%
نعم	٩١	٦٠,٧
لا	٢٧	١٨,٠
غير مبين	٣٢	٢١,٣
إجمالي	١٥٠	١٠٠

وقد تباينت آراء المبحوثين حول أسباب مزاولة حق التصويت في الإنتخابات المحلية كما يوضحها الجدول (٢-٣-٢-٣) .

جدول رقم (٢-٣-٢-٣)
أسباب مزاولة التصويت في الإنتخابات المحلية

الأسباب	عدد	%
١- إنتخاب الأصلح للقرية .	٢٦	٢٨,٦
٢- الخوف من الغرامة .	١٦	١٧,٦
٣- الإنتماء العائلي .	٣٧	٤٠,٦
٤- الإنتماء الحزبي .	٥	٥,٥
٥- غير مبين .	٧	٧,٧
إجمالي	٩١	١٠٠

ونتبين من الجدول رقم (٢-٣-٢-٣) أن الإنتماء إلى العائلة يأتي في مقدمة أسباب مزاولة حق التصويت في الإنتخابات المحلية إذ يمثل نسبة ٤٠,٦ % من بين الذين مارسوا عملية التصويت ، يليه الرغبة في إختيار أصلح العناصر القادرة على تقديم خدمات للقرية بنسبة قدرها ٢٨,٦ % ثم الخوف من الغرامة بنسبة ١٧,٦ % ، بينما يأتي الإنتماء الحزبي في المرتبة الأخيرة من بين الأسباب التي تدعو المواطن إلى الإدلاء بصوته ويمثل ذلك ٥,٥ % فقط .

أما الأسباب التي تدعو إلى عزوف المواطن المحلي عن المشاركة في عملية التصويت طبقا لإجابات المبحوثين فيوضحها الجدول رقم (٣-٣-٢-٣) التالي :

جدول رقم (٣-٢-٣) (٣-٣-٣)

أسباب عزوف المواطن عن التصويت في الانتخابات المحلية

الأسباب	عدد	%
١- الانتخابات تضييع وقت	١	٣,٧
٢- صوتى مش ح يؤثر فى النتيجة	٤	١٤,٨
٣- المجلس الشعبى مالوش لزمة	٩	٣٣,٣
٤- علشان مزعلش حد منى	٣	١١,١
٥- الحكومة ح نتجح إلی هی عايزاه	٨	٢٩,٦
٦- غير مبين	٢	٧,٤
إجمالى	٢٧	١٠٠

يوضح الجدول رقم (٣-٢-٣) أن ٢٧ مفردة من إجمالي عينة المواطن المحلى قد أفادت بأنها لم تزاوّل عملية التصويت في الانتخابات المحلية عام ١٩٨٨ أى بنسبة ١٨ % ، وقد ترتفع هذه النسبة عن ذلك إذا علمنا أن ٣٢ مفردة بنسبة ٢١,٣ % جاءت إجاباتها محايدة " غير مبين " . أما عن أسباب عزوف المواطن المحلى عن ممارسة عملية التصويت في الانتخابات المحلية فقد جاءت كما يوضحها الجدول رقم (٣-٢-٣) على النحو التالى :

١- يأتى عدم الإقتناع بجدوى المجلس الشعبى المحلى فى مقدمة الأسباب التى تدعو للمواطن إلى العزوف عن عملية التصويت حيث جاءت هذه النسبة ٣٣,٣ % من إجمالي عدد الذين أفادوا بعدم مشاركتهم للإدلاء بأصواتهم فى إنتخابات عام ١٩٨٨ .

٢- يمثل عدم الثقة فى نزاهة الانتخابات والتى يعبر عنها البند رقم (٥) " الحكومة ح نتجح إلی هی عايزاه " السبب الذى يحتل الأهمية الثانية حيث حصل على نسبة ٢٩,٦ % ويليه الإحساس بعدم الإقتدار السياسى (political efficacy) والذى يعبر عنه البند رقم (٢) " صوتى مش ح يؤثر فى النتيجة " وبلغت نسبته ١٤,٨ % .

٣- يعبر البند رقم (٤) " علشان ما أزعلش حد منى " عن رغبة نسبة ١١,١ % من الذين عزفوا عن ممارسة التصويت فى الحفاظ على علاقاتهم الإجتماعية بأهالى القرية وعدم إستعدادهم لأن تسوء هذه العلاقات بسبب التنافس على عضوية المجلس المحلى . وقد عبرت نسبة قليلة ٣,٧ % عن عدم مبالاتها بإعتبار أن الانتخابات " تضييع وقت " .

وقد تباينت الآراء حول الفئات الإجتماعية التى يؤيدها المواطن وصوت لصالحها فى الانتخابات المحلية حيث جاءت كما يوضحها الجدول (٣-٢-٣) على النحو التالى :

جدول رقم (٤-٣-٢-٣)
الفئات التي يؤيدها المواطن في الإنتخابات المحلية

الفئة	عدد	%
١- أبناء العائلات الكبيرة	١٨	١٩,٨
٢- الأغنياء	١٤	١٥,٤
٣- المتعلمون	١١	١٢,١
٤- أبناء عائلتي	٣٩	٤٢,٨
٥- أعضاء الحزب	٢	٢,٢
٦- أخرى	٣	٣,٣
٧- غير ميبين	٤	٤,٤
إجمالي	٩١	١٠٠

ويوضح الجدول (٤-٣-٢-٣) أن الفئات الإجتماعية التي يؤيدها المواطن في الإنتخابات المحلية مرتبة حسب أهميتها هي : أبناء عائلة المواطن (٤٢,٨ %) ، أبناء العائلات الكبيرة (١٩,٨ %) ، الأغنياء (١٥,٤ %) ، المتعلمون (١٢,١ %) ، ثم فئات أخرى مثل : أحد الأصدقاء والجيران (٣,٣ %) ، ويأتى أعضاء الحزب في المرتبة الأخيرة بنسبة (٢,٢ %) .

وفي تحديد العلاقة بين التصويت في الإنتخابات المحلية والخصائص الإجتماعية والإقتصادية تم توزيع مفردات العينة بالنظر إلى خمسة متغيرات هي : السن ، التعليم ، المهنة الأساسية ، الدخل ، الحيازة الزراعية . وقد جاءت العلاقة بين التصويت في الإنتخابات المحلية وهذه المتغيرات الخمسة كما توضحها الجداول التالية :

جدول رقم (٥-٣-٢-٣)
العلاقة بين عامل السن والتصويت

فئات السن	التكرار	المشاركون
		عدد
أقل من ٣٠ سنة	٥٩	٣١
٣٠ - ٤٠	٣٥	٢٦
٤٠ - ٥٠	٢٩	٢٣
٥٠ - ٦٠	١٤	٦
٦٠ سنة فأكثر	١٣	٥
إجمالي	١٥٠	٩١

يوضح الجدول (٣-٢-٣) أن فئة السن (٤٠-٥٠) هي أعلى الفئات نسبة في مزاوله حق التصويت حيث بلغت ٧٩,٣ % من إجمالي تكرار الفئة ، يليها الفئة (٣٠-٤٠) بنسبة ٧٤,٣ % ، أما الفئة (أقل من ٣٠ سنة) فقد بلغ نسبة الذين مارسوا عملية التصويت بها ٥٢,٥ % . وتعتبر الفئة (٦٠ سنة فأكثر) أقل الفئات مزاوله لعملية التصويت إذ بلغت النسبة بها ٣٨,٥ % يليها الفئة (٥٠ - ٦٠) ونسبتها ٤٢,٩ % . ومن ذلك نتبين أن المشاركة في عملية التصويت ترتفع في منتصف العمر (٣٠-٥٠ سنة) بصورة واضحة عنها لدى الشباب أو كبار السن .

جدول رقم (٣-٢-٣) العلاقة بين الحالة التعليمية والتصويت

المشاركون	الحالة التعليمية التكرار		
	عدد	%	
أمى	٤٨	٧٤	٦٤,٩
يقرأ ويكتب	٢٤	٣٩	٦١,٥
أقل من متوسط	٤	٧	٥٧,١
مؤهل متوسط	١٣	٢٥	٥٢,٠
مؤهل جامعي	٢	٥	٤٠,٠
إجمالي	٩١	١٥٠	٦٠,٧

هناك علاقة عكسية بين الحالة التعليمية وممارسة عملية التصويت تتضح من الجدول (٣-٢-٣) حيث نلاحظ أنها بلغت أعلى نسبة لها بين الأميين (٦٤,٩) وأدنى نسبة لها بين الجامعيين (٤٠,٠) % متدرجة في ذلك بين فئات : يقرأ ويكتب ، مؤهل أقل من متوسط ، مؤهل متوسط بنسب ٦١,٥ % ، ٥٧,١ % ، ٥٢,٠ % وذلك على التوالي .

جدول رقم (٣-٢-٣) العلاقة بين المهنة الأساسية والتصويت

المشاركون	المهنة الأساسية التكرار		
	عدد	%	
مزارع	٣٥	٤٧	٧٤,٥
عامل	٢٣	٣٩	٥٩,٠
موظف	١٠	١٤	٧١,٤
تاجر	٧	١٧	٤١,٢
أخرى	١٦	٣٣	٤٨,٥
إجمالي	٩١	١٥٠	٦٠,٧

توضح البيانات الواردة بالجدول (٧-٣-٢-٣) أن فئة المزارعين هي أعلى الفئات مشاركة في عملية التصويت إذ بلغت نسبة المشاركين بها (٧٤,٥ %) يليها فئة الموظفين (٧١,٤ %) ، وفئة العمال (٥٩,٠ %) . أما أقل الفئات مشاركة في عملية التصويت هي فئة التجار وبلغت نسبتها (٤١,٢ %).

جدول رقم (٨-٣-٢-٣)
العلاقة بين عامل الدخل والتصويت

المشاركون		التكرار	فئات الدخل بالجنيه
عدد	%		
١٦	٥١,٦	٣١	أقل من ١٠٠٠ جنيه
٤٤	٦٠,٣	٧٣	٢٠٠٠ -
١٥	٦٥,٢	٢٣	٣٠٠٠ -
١١	٧٣,٣	١٥	٥٠٠٠ -
٥	٦٢,٥	٨	٥٠٠٠ جنيه فأكثر
٩١	٦٠,٧	١٥٠	إجمالي

هناك علاقة موجبة بين عامل الدخل ومزاولة حق التصويت في الانتخابات المحلية حتى مستوى الدخل (٥ آلاف جنيه) حيث تبدأ نسبة المشاركين في الإنخفاض كما يوضح ذلك الجدول (٨-٣-٢-٣) إذ تبلغ هذه النسبة ٥١,٦ % في فئة الدخل (أقل من ١٠٠٠ جنيه) وتندرج بعد ذلك إلى أن تصل أعلى نسبة لها (٧٣,٣ %) في فئة الدخل (٣٠٠٠-٥٠٠٠ جنيه) ثم تنخفض إلى ٦٢,٥ % في فئة الدخل (٥ آلاف جنيه فأكثر) .

جدول (٩-٣-٢-٣)
العلاقة بين الحيازة الزراعية والتصويت

المشاركون		التكرار	فئات الحيازة بالفدان
عدد	%		
٤٦	٥٦,١	٨٢	لايحوز
١٣	٥٦,٥	٢٣	أقل من فدان
٩	٦٤,٣	١٤	٣-١
١٢	٧٠,٦	١٧	٥-٣
٦	٧٥,٠	٨	١٠-٥
٥	٨٣,٣	٦	١٠ الفدنة فأكثر
٩١	٦٠,٧	١٥٠	إجمالي

يوضح الجدول رقم (٩-٣-٢-٣) وجود علاقة إرتباطية موجبة بين فئة الحيازة الزراعية ومزاولة حق التصويت فى الإنتخابات المحلية ، بمعنى أنه كلما زادت مساحة الحيازة كلما زادت المشاركة فى عملية التصويت . ولذلل ذلك أن نسبة المشاركة فى عملية التصويت تبلغ ٨٣,٣ ٪ بين فئة كبار الحائزين (١٠ أفدنة فأكثر) وتخفض إلى حوالى ٥٦ ٪ بين فئتى غير الحائزين أو الذين يحوزون أقل من فدان ثم تتدرج هذه النسبة تصاعديا من ٦٤,٣ ٪ إلى ٧٠,٦ ٪ إلى ٧٥ ٪ طبقا لتدرج فئة الحيازة من (٣-١ فدان) ، (٥-٣ فدان) ، (١٠-٥ فدان) وذلك على التوالى .

ثانيا : الترشيح لعضوية المجالس المحلية :

جاء سلوك المواطن المحلى فى القرى مجال الدراسة حيال الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى على مستوى القرية فى إنتخابات عام ١٩٨٨ ، كما يبينه إجابات المبحوثين على السؤال الوارد بصحيفة الإستبيان والتي يلخصها الجدول رقم (١٠-٣-٢-٣) التالى :

جدول رقم (١٠-٣-٢-٣)
الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالقرية

الإستجابة	عدد	٪
نعم	١١	٧,٣
لا	١٢٤	٨٢,٧
غير مبين	١٥	١٠,٠
إجمالى	١٥٠	١٠٠

ويتبين من الجدول (١٠-٣-٢-٣) أن قلة ضئيلة (٧,٣ ٪) من عينة الدراسة هى التى تقدمت للترشيح لعضوية المجلس المحلى بالقرية فى إنتخابات عام ١٩٨٨ ، والغالبية العظمى إما أنها لم يتحدد موقفها فى إستمارة الإستبيان (١٠ ٪) ، أو أنها أجابت صراحة بعدم تقدمها للترشيح (٨٢,٧ ٪) .

وعن الدوافع التى حدثت بالقلّة الضئيلة لترشيح نفسها لعضوية المجلس فقد تباينت على النحو الذى يوضحه الجدول (١١-٣-٢-٣) التالى أن دوافع الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالقرية قد جاءت مرتبة حسب أهميتها على النحو التالى :

١- الإلتزام العائلى ، العبارة (٣) ووزنها النسبى (١٨) .

جدول رقم (١١-٣-٢-٣)
دوافع الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي على مستوى القرية

العبارة	الإستجابة *			الوزن النسبي
	أوافق	إلى حد ما	أرفض	
١- الحزب هو اللي بيرشح الشخص المناسب .	٢	٤	٥	٨
٢- عضوية المجلس بتدى الواحد مركز أدبي كويس فى البلد .	٦	٣	٢	١٥
٣- لازم حد من العيلة يكون عضو فى المجلس .	٨	٢	١	١٨
٤- المجلس أحسن مكان الواحد يقدر يخدم الناس منه .	٤	٥	٢	١٣
٥- العضو بيقتدر يعمل علاقات كويسة تنفعه وتخدم مصالحه .	٤	٤	٣	١٢

٢- تحقيق مركز أدبي ، العبارة (٢) ووزنها النسبي (١٥) .

٣- الإحساس بالمسئولية وحب الخدمة العامة ، العبارة (٤) ووزنها النسبي (١٣) .

٤- تحقيق مصالح خاصة ، العبارة (٥) ووزنها النسبي (١٢) .

٥- الولاء الحزبي ، العبارة (١) ووزنها النسبي (٨) .

أما عن أسباب عزوف المواطن ترشيح نفسه لعضوية المجلس الشعبي المحلي بالقرية فقد جاءت على النحو الذى يوضحها الجدول رقم (١٢-٣-٢-٣) التالى :

* تم حساب الإستجابة على أساس : أوافق (٢) ، إلى حد ما (١) ، أرفض (صفر) وجاء الوزن النسبي كحاصل جمع درجات الإستجابة لكل عبارة .

جدول رقم (١٢-٣-٢-٣)
أسباب عدم الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي بالقرية

الوزن النسبي	الإستجابة *			العبارة
	أوافق	إلى حد ما	أرفض	
١٤٧	٦٣	٢١	٤٠	١- أكل العيش أهم .
٢٠٥	٩١	٢٣	١٠	٢- المجلس مالوش لزمة .
١١٦	٤٧	٢٢	٥٥	٣- المسألة محتاجة مصاريف كتير .
١٧٦	٧٩	١٨	٢٧	٤- لازم الحكومة تكون موافقة علشان الواحد ينجح .
١٣٨	٥٩	٢٠	٤٥	٥- بنتفق فى العائلة مين إلی يرشح نفسه .
٩١	٣٥	٢١	٦٨	٦- الحزب هو إلی بيرشح وما حدش يقدر يعارض .
٢٠٩	٩٦	١٧	١١	٧- لازم الواحد يكون بيعرف يقرأ ويكتب .
١٦٦	٦٩	٢٨	٢٧	٨- إحنا سايبين الحكاية دى للكبار إلی فى البلد .

أوضح الجدول رقم (١٠-٣-٢-٣) أن ١٢٤ مفردة من إجمالى عينة المواطن المحلي قد أفادت بأنها لم تتقدم للترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي بالقرية أى نسبة ٨٢,٧ % ، وقد ترتفع هذه النسبة إذا علمنا أن ١٥ مفردة بنسبة ١٠ % جاءت إجاباتها محايدة " غير مبين " . وقد تم إستقصاء أسباب عزوف المواطن على الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي بالقرية فجاءت هذه الأسباب - كما يبينها الجدول رقم (١٢-٣-٢-٣) على النحو التالى :

١- تأتى ضرورة معرفة القراءة والكتابة فى مقدمة الأسباب التى تمنع المواطن من الترشيح لعضوية المجلس حيث بلغت نسبة الذين وافقوا على العبارة (٧) " لازم الواحد يكون بيعرف يقرأ ويكتب " ٧٧,٤ % وجاء وزنها النسبى ٢٠٩ .

٢- يأتى عدم الإقتناع بجدوى المجلس الشعبي المحلي للقرية فى المرتبة الثانية بالنسبة لجملة الأسباب التى تدعو المواطن إلى عدم الترشيح والتى تعبر عنها العبارة (٢) " المجلس مالوش لزمة " حيث بلغت نسبة الموافقين عليها ٧٣,٤ % ووزنها النسبى ٢٠٥ .

٣- يعبر البند (٤) فى الجدول (١٢-٣-٢-٣) عن فقدان الثقة فى نزاهة الإنتخابات " لازم تكون الحكومة موافقة علشان الواحد ينجح " ويأتى ترتيبه الثالث بين أسباب عزوف

* تم حساب الوزن النسبى للإستجابة على أساس : أوافق (٢) - إلى حد ما (١) - أرفض (صفر) .

المواطن عن الترشيح حيث عبر ٦٣,٧ ٪ بالموافقة على ذلك وجاء وزنه النسبي ١٧٦ .

٤- يأتي الإحساس بعدم الإقتدار السياسى (Political efficacy) والذي يعبر عنه البند (٨) " إحتنا ساييين الحكاية دى للكبار إالى فى البلد " فى المرتبة الرابعة حيث بلغت نسبة الموافقين على العبارة ٥٥,٦ ٪ ووزنها النسبي ١٦٦ .

٥- جاء عدم الإهتمام السياسى والذي تعبر عنه العبارة (١) " أكل العيش أهم " فى المرتبة الخامسة حيث عبر ٥٠,٨ ٪ بالموافقة ، ووزنه النسبي ١٤٧ .

٦- تعبر العبارة (٥) عن الإلتئام العائلى والضغط الأسيىة التى يمتثل لها المواطن والتي قد تمنعه عن ترشيح نفسه لصالح أشخاص آخرين " بنتفق فى العائلة مين إالى يرشح نفسه " وقد بلغت نسبة الموافقين على العبارة ٤٧,٦ ٪ ووزنها النسبي ١٣٨ ، ومن ثم جاء الإلتئام العائلى فى المرتبة السادسة .

٧- تأتي عدم المقدرة المالية كأحد أسباب عزوف المواطن عن الترشيح فى المرتبة قبل الأخيرة إذ بلغت نسبة الموافقين على العبارة (٣) " المسألة محتاجة مصاريف كتير " ٣٧,٩ ٪ ووزنها النسبي ١١٦ .

٨- يعبر البند (٦) عن الإلتئام الحزبى والضغط الحزبىة التى يمتثل لها المواطن والتي قد تمنعه عن ترشيح نفسه " الحزب هو إالى بيرشح وماحدش يقدر يعارض " ويأتى ذلك فى المرتبة الأخيرة إذ بلغت نسبة الموافقين على العبارة ٢٨,٢ ٪ ووزنها النسبي ٩١ .

وعلى هذا الأساس نستطيع تحديد أسباب عزوف المواطن عن الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالقرية مرتبة حسب أهميتها على النحو التالى :

- الأمية .
- فقدان الثقة فى النظام المحلى .
- فقدان الثقة فى نزاهة الإنتخابات .
- عدم الإقتدار السياسى .
- عدم الإهتمام السياسى .
- الضغط العائلىة .
- عدم المقدرة المالية .
- الضغط الحزبىة .

وفى تحديد العلاقة بين الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالقرية والخصائص الإجتماعية والإقتصادية تم توزيع مفردات العينة بالنظر إلى المتغيرات الخمسة الأساسية على النحو التالى :

جدول رقم (٣-٢-٣-١٣)
العلاقة بين عامل السن والترشيح

المشاركون	التكرار		فئات السن
	عدد	%	
	٢	٥٩	أقل من ٣٠ سنة
	٤	٣٥	٤٠ - ٣٠
	٤	٢٩	٥٠ - ٤٠
	١	١٤	٦٠ - ٥٠
	-	١٣	٦٠ سنة فأكثر
إجمالي	١١	١٥٠	

يوضح الجدول رقم (٣-٢-٣-١٣) أن فئة السن (٥٠-٤٠) هي أعلى الفئات نسبة في الترشيح لعضوية المجلس المحلي بالقرية حيث بلغت ١٣,٨% من إجمالي تكرار الفئة يليها الفئة (٤٠-٣٠) بنسبة ١١,٤% ، أما أقل نسبة كانت في الفئة (أقل من ٣٠ سنة) حيث بلغت ٣,٤% ، ثم الفئة (٦٠-٥٠) بنسبة ٧,١% ، ولم يشارك أى من مفردات الفئة (٦٠ سنة فأكثر) .

جدول رقم (٣-٢-٣-١٤)
العلاقة بين الحالة التعليمية والترشيح

المشاركون	التكرار		الحالة التعليمية
	عدد	%	
	-	٧٤	أمية
	٦	٣٩	يقرأ ويكتب
	١	٧	أقل من متوسط
	٤	٢٥	مؤهل متوسط
	-	٥	مؤهل جامعي
إجمالي	١١	١٥٠	

يتبين من الجدول رقم (٣-٢-٣-١٤) ليس هناك علاقة ارتباطية بالسلب أو بالإيجاب بين الحالة التعليمية وعملية الترشيح ، إلا أن أعلى الفئات مشاركة جاءت من بين حملة المؤهلات المتوسطة إذ بلغت النسبة إلى إجمالي تكرار الفئة ١٦ % ، يليها فئة (يقرأ ويكتب) بنسبة ١٥,٤ % ثم فئة (مؤهل أقل من متوسط) ١٤,٣ % ولم يتقدم أحد من حملة المؤهلات العليا للترشيح ، وكذلك فئة (الأميين) ويرجع السبب بالنسبة للفئة الأخيرة إلى نصوص القانون التي تشترط ضرورة الإلمام بالقراءة والكتابة لمن يرغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس المحلية .

جدول رقم (٣-٢-٣-١٥)
العلاقة بين المهنة الأساسية والترشيح

المهنة الأساسية	التكرار	المشاركون	
		عدد	%
مزارع	٤٧	٦	١٢,٨
عامل	٣٩	٢	٥,١
موظف	١٤	٢	١٤,٣
تاجر	١٧	-	-
أخرى	٣٣	١	٣,٠
إجمالي	١٥٠	١١	٧,٣

أوضح الجدول (٣-٢-٣-١٥) أن فئة الموظفين كانت أعلى الفئات مشاركة في عملية الترشيح وجاءت نسبة من تقدم للترشيح إلى إجمالي تكرار الفئة ١٤,٣ % ، يليها فئة المزارعين بنسبة ١٢,٨ % ، ولم يتقدم أي من فئة (تاجر) للترشيح .

جدول رقم (٣-٢-٣-١٦)
العلاقة بين عامل الدخل والترشيح

فئات الدخل بالجنيه	التكرار	المشاركون	
		عدد	%
أقل من ١٠٠٠ جنيه	٣١	١	٣,٢
- ٢٠٠٠	٧٣	٥	٦,٨
- ٣٠٠٠	٢٣	٢	٨,٧
- ٥٠٠٠	١٥	٣	٢٠,٠
٥٠٠٠ جنيه فأكثر	٨	-	-
إجمالي	١٥٠	١١	٧,٣

يوضح الجدول (١٦-٣-٢-٣) أن هناك علاقة إرتباطية موجبة بين عامل الدخل والترشيح لعضوية المجلس المحلي بالقرب إلى أن يصل مستوى الدخل إلى حد معين فتتنفى هذه العلاقة ، إذ بلغت نسب المشاركين في عملية الترشيح : ٣,٢ % - ٦,٨ - ٨,٧ % - ٢٠ % من إجمالي تكرار الفئات : (أقل من ١٠٠٠ جنيه) ، (- ٢٠٠٠ جنيه) ، (- ٣٠٠٠ جنيه) ، (- ٥٠٠٠ جنيه) ، وذلك على التوالي . ولم يتقدم أى من فئة الدخل (٥٠٠٠ جنيه فأكثر) لعملية الترشيح .

جدول رقم (١٧-٣-٢-٣)
العلاقة بين الحيازة الزراعية والترشيح

المشاركون	فئات الحيازة بالقدان		التكرار
	عدد	%	
لايحوز	٣	٣,٧	٨٢
أقل من فدان	-	-	٢٣
٣-١	١	٧,١	١٤
٥-٣	٢	١١,٧	١٧
١٠-٥	٢	٢٥,٠	٨
١٠ أفدنة فأكثر	٣	٥٠,٠	٦
إجمالي	١١	٧,٣	١٥٠

هناك علاقة إرتباطية موجبة بين مساحة الحيازة الزراعية وعملية الترشيح ، فكلما زادت مساحة الحيازة الزراعية ، زادت نسبة المشاركين في عملية الترشيح . ويتضح ذلك من بيانات الجدول (١٧-٣-٢-٣) حيث بلغت نسب المشاركين في الترشيح : ٢,٩ % - ٧,١ % - ١١,٧ % - ٢٥ % - ٥٠ % ، في الفئات : (٠ - ١ فدان) ، (١ - ٣ فدان) ، (٣ - ٥ فدان) ، (٥ - ١٠ فدان) ، (١٠ أفدنة فأكثر) ، وذلك على التوالي .

ثالثا : المساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني :

تضمنت إستمارة الإستبيان الخاصة بالمواطن المحلي مجموعة من الأسئلة التي تسعى لقياس مدى مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي من خلال المساهمة في المشروعات التي يمولها برنامج التنمية المحلية الثاني . وقد جاءت إستجابات المبحوثين على النحو الذي يوضحه الجدول : (١٨-٣-٢-٣)

جدول رقم (١٨-٣-٢-٣) المساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى

الإستجابة	عدد	%
نعم	٥٨	٣٨,٧
لا	٧٣	٤٨,٧
غير مبيّن	١٩	١٢,٧
إجمالى	١٥٠	١٠٠

يوضح الجدول (١٨-٣-٢-٣) إستجابات المبحوثين عند سؤالهم عن المساهمة الفعلية فى مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى سواء إتخذت هذه المساهمة التبرع بالمال أو بالأرض اللازمة لأى مشروع أو المساهمة بمجهود العمل أرحث المواطنين على المساهمة ، وقد أجاب ٤٨,٧ % بأنهم ساهموا مساهمة فعلية ، بينما أجاب ٣٨,٧ % بالنفى . وعن الصورة التى إتخذتها مساهمة المواطن المحلى فى برنامج التنمية المحلية الثانى فقد جاءت على النحو الذى يبيّنه الجدول (١٩-٣-٢-٣) :

جدول رقم (١٩-٣-٢-٣) أشكال مساهمة المواطن المحلى فى مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى

أشكال المساهمة	عدد	%
١- التبرع بالمال	٢٢	٣٧,٩
٢- التبرع بالأرض	٢	٣,٤
٣- العمل	٢٧	٤٦,٦
٤- حث الأهالى	٧	١٢,١
إجمالى	٥٨	١٠٠

ونتبين من الجدول (١٩-٣-٢-٣) أن التبرع بجهد العمل يمثل أعلى نسبة بين أشكال مساهمة المواطن المحلى فى المشروعات التى يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثانى حيث بلغت هذه النسبة ٤٦,٦ % يلى ذلك التبرع بالمال بنسبة قدرها ٣٧,٩ % ، أما التبرع بالأرض اللازمة لإقامة المشروعات فقد مثلت أدنى نسبة حيث بلغت ٣,٤ % ، كما بلغت نسبة الذين أفادوا بأن مساهمتهم تمثلت فى حث الأهالى على التبرع ١٢,١ % .

وتوضح الجداول الخمسة التالية العلاقة بين المساهمة فى المشروعات التى تمول من برنامج التنمية المحلية الثانى ، والخصائص الإجتماعية والإقتصادية للعينة :

جدول رقم (٢٠-٣-٢-٣)
العلاقة بين السن والمساهمة في
مشروعات البرنامج

فئات السن	التكرار	المشاركون	
	عدد	%	
أقل من ٣٠ سنة	٥٩	٧	١١,٩
٣٠ - ٤٠	٣٥	٢١	٦٠,٠
٤٠ - ٥٠	٢٩	١٧	٥٨,٦
٥٠ - ٦٠	١٤	٨	٥٧,١
٦٠ سنة فأكثر	١٣	٥	٣٨,٥
إجمالي	١٥٠	٥٨	٣٨,٧

يوضح الجدول رقم (٢٠-٣-٢-٣) العلاقة بين عامل السن والمساهمة في المشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثاني، ونلاحظ منه أن أعلى فئات السن مساهمة هي الفئة (٣٠ - ٤٠) حيث بلغت النسبة ٦٠٪ من إجمالي تكرار الفئة، يليها الفئة (٤٠ - ٥٠) ونسبتها ٥٨,٦٪، ثم الفئة (٥٠ - ٦٠) بنسبة ٥٧,١٪ أما أقل الفئات مساهمة فهي الفئة (أقل من ٣٠ سنة) وبلغت النسبة بها ١١,٩٪.

جدول رقم (٢١-٣-٢-٣)
العلاقة بين الحالة التعليمية والمساهمة
في مشروعات البرنامج

الحالة التعليمية	التكرار	المشاركون	
	عدد	%	
أمى	٧٤	٣٤	٤٥,٩
يقرأ ويكتب	٣٩	١٧	٤٣,٦
أقل من متوسط	٧	٣	٤٢,٩
مؤهل متوسط	٢٥	٤	١٦,٠
مؤهل جامعي	٥	-	-
إجمالي	١٥٠	٥٨	٣٨,٧

نتبين من الجدول رقم (٢١-٣-٢-٣) وجود علاقة عكسية بين الحالة التعليمية والمساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني، ففي الوقت الذي تبلغ فيه نسبة الذين أفادوا بمساهمتهم في مشروعات البرنامج في فئة (أمى) ٤٥,٩٪ (يقرأ ويكتب) ٤٣,٦٪ (مؤهل أقل من متوسط) ٤٢,٩٪، فقد بلغت هذه النسبة ١٦٪ في فئة (مؤهل متوسط)، صفر٪ في فئة (مؤهل جامعي).

جدول رقم (٢٢-٣-٢-٣)
العلاقة بين المهنة الأساسية والمساهمة
في مشروعات البرنامج

المشاركون	المهنة الأساسية		التكرار
	عدد	%	
مزارع	٢٨	٥٩,٦	٤٧
عامل	١٦	٤١,٠	٣٩
موظف	٤	٢٨,٦	١٤
تاجر	٣	١٧,٦	١٧
أخرى	٧	٢١,٢	٣٣
إجمالي	٥٨	٣٨,٧	١٥٠

نلاحظ من بيانات الجدول رقم (٢٢-٣-٢-٣) أن فئة (مزارع) هي أعلى الفئات مساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني وبلغت النسبة ٥٩,٦ % ، يليها فئة (عامل) ونسبتها ٤١ % . أما أقل الفئات مساهمة فهي فئة (تاجر) وبلغت النسبة بها ١٧,٦ % .

جدول رقم (٢٣-٣-٢-٣)
العلاقة بين عامل الدخل والمساهمة
في مشروعات البرنامج

المشاركون	فئات الدخل بالجنيه		التكرار
	عدد	%	
أقل من ١٠٠٠ جنيه	٨	٢٥,٨	٣١
٢٠٠٠ -	٢٦	٣٥,٦	٧٣
٣٠٠٠ -	١٠	٤٣,٥	٢٣
٥٠٠٠ -	٩	٦٠,٠	١٥
٥٠٠٠ جنيه فأكثر	٥	٦٢,٥	٨
إجمالي	٥٨	٣٨,٧	١٥٠

هناك علاقة ارتباطية موجبة بين عامل الدخل والمساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثاني يوضحها الجدول رقم (٢٣-٣-٢-٣) ، بمعنى أنه كلما زاد الدخل ، زادت المساهمة .

جدول رقم (٢٤-٣-٢-٣)
العلاقة بين الحيازة الزراعية والمساهمة
في مشروعات البرنامج

المشاركون	التكرار		فئات الحيازة بالفدان
	عدد	%	
لايحوز	٢١	٨٢	أقل من فدان
٢٥,٦	٨	٢٣	٣-١
٣٤,٨	٨	١٤	٥-٣
٥٧,١	١٠	١٧	١٠-٥
٥٨,٨	٥	٨	١٠ أفدنة فأكثر
٦٢,٥	٤	٦	
٦٦,٧	٥٨	١٥٠	إجمالي

نتبين من الجدول رقم (٢٤-٣-٢-٣) أن هناك علاقة إرتباطية موجبة بين الحيازة الزراعية والمساهمة في مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى بمعنى أنه كلما زادت مساحة الحيازة الزراعية ، زادت المساهمة في المشروعات .

رابعاً : الإتصال بالمسئولين :

تم قياس مشاركة المواطن المحلى فى صنع القرار على مستوى القرية من خلال إتصاله بالمسئولين على مستوى القرية أو المركز أو المحافظة أو على المستوى المركزى ، سواء فى صورة تقديم طلب لإقامة مشروع من تلك التى تمول من برنامج التنمية المحلية الثانى ، والشكوى لعدم المساواة بينه وبين باقى المواطنين فى الحصول على الخدمات الأساسية . وقد تم تصنيف الإجابات على النحو الذى توضحه الجداول (٢٥-٣-٢-٣) ، (٢٦-٣-٢-٣) ، (٢٧-٣-٢-٣) .

جدول رقم (٢٥-٣-٢-٣)
الإتصال بالمسئولين لإقامة مشروعات خدمات أساسية

الإستجابة	عدد	%
نعم	٣٩	٢٦,٠
لا	٩٩	٦٦,٠
غير مبيّن	١٢	٨,٠
إجمالي	١٥٠	١٠٠

ويتضح من الجدول رقم (٢٥-٣-٢-٣) أن نسبة الذين حاولوا التأثير على الجهات المسؤولة لإقامة خدمات أساسية بالقرية قد بلغت ٢٦ % ، بينما أجاب ٦٦ % بعدم قيامهم بأى إتصالات ، ولم توضح نسبة ٨ % رأيها صراحة .

أما عن مستوى الإتصال بالنسبة للذين أفادوا بالإيجاب ، فيوضحه الجدول رقم (٢٦-٣-٢-٣)
التالى :

جدول (٢٦-٣-٢-٣)
مستوى الإتصال

مستوى الإتصال	عدد	%
مستوى القرية	٥	١٢,٨
مستوى المركز	٩	٢٣,١
مستوى المحافظة	٢١	٥٣,٨
المستوى المركزى	٤	١٠,٣
إجمالى	٣٩	١٠٠

ويتضح من الجدول (٢٦-٣-٢-٣) ، أن مستوى المحافظة يحتل المرتبة الأولى حيث بلغت النسبة ٥٣,٨ % من بين الذين أفادوا بممارستهم عملية الإتصال بالمسؤولين ، ويلي ذلك مستوى المركز وبلغت النسبة الخاصة به ٢٣,١ % ، وجاء الإتصال بالمسؤولين على المستوى المركزى فى المرتبة الأخيرة وبلغت النسبة ١٠,٣ % ، كما بلغ مستوى القرية ١٢,٨ % .

وعن أسباب عدم الإتصال بالمسؤولين ، فقد تباينت آراء المبحوثين على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٢٧-٣-٢-٣) .

جدول رقم (٣-٢-٣-٢٧) أسباب عدم إتصال المواطن المحلي بالمسؤولين

الوزن النسبي (٢)	الإستجابة (١)						العبارة
	أرفض		إلى حد ما		أوافق		
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	
١٣٦	١٤,١	١٤	٣٤,٣	٣٤	٥١,٥	٥١	١- أكل العيش أهم من الكلام ده .
١٧١	٣,٠	٣	٢١,٢	٢١	٧٥,٨	٧٥	٢- إالى يجرى على الناس يجرى علينا .
١٤١	١٧,٢	١٧	٢٣,٢	٢٣	٥٩,٦	٥٩	٣- ماحتش ح يسمع كلامى .
١٧١	٦,١	٦	١٥,١	١٥	٧٨,٨	٧٨	٤- المسؤولين الكبار لهم ناس ناس .
٥٦	٦٢,٦	٦٢	١٨,٢	١٨	١٩,٢	١٩	٥- دى مسئولية أعضاء المجلس الشعبى .
١٨٠	٢,٠	٢	١٤,١	١٤	٨٣,٨	٨٣	٦- الموظفين ح يدوخونا بين المكاتب .

أوضح الجدول رقم (٣-٢-٣-٢٥) أن ٩٩ مفردة بنسبة ٦٦ % من إجمالى العينة قد أفادت بعدم إتصالها بأى من المسؤولين لطلب إقامة مشروعات خدمات أساسية بالقرية والشكوى لعدم المساواة بينه وبين باقى المواطنين سواء فى القرية أو القرى المجاورة .

وقد تم إستقصاء أسباب عزوف المواطن المحلي عن الإتصال بالمسؤولين الحكوميين فجاءت ، كما يبينها الجدول رقم (٣-٢-٣-٢٧) ، على النحو التالى :

١- جاء الخوف من الروتين الحكومى فى المرتبة الأولى من أسباب عزوف المواطن المحلي عن الإتصال بالمسؤولين الحكوميين حيث أفادت نسبة ٨٣,٨ % بموافقتها على العبارة رقم (٦) " الموظفين ح يدوخونا بين المكاتب " وبلغ الوزن النسبى لها ١٨٠ .

٢- تساوى إحساس المواطن المحلي بالمحسوبية فى تقديم الخدمات والتي تعبر عنها العبارة رقم (٤) " المسؤولين الكبار لهم ناس ناس " ، مع سلبيته وعدم إهتمامه بالشئون المحلية والتي تعبر عنها العبارة رقم (٢) " إالى يجرى على الناس يجرى علينا " وجاء وزنها النسبى لكل منهما ١٧١ .

٣- جاء الإحساس بعدم الإقتدار السياسى والذي تعبر عنه العبارة رقم (٣) " ما حدش ح يسمع كلامى " فى المرتبة الرابعة ، وبلغ وزنها النسبى ١٤١ .

(١) تم حساب النسبة المئوية للإستجابة على أساس ٩٩ مفردة .

(٢) تم حساب الوزن النسبى للإستجابة على أساس : أوافق (٢) - إلى حد ما (١) - أرفض (صفر) .

٤- من أسباب عزوف المواطن المحلي عن الإتصال بالمسؤولين إهتمامه بشئونه الخاصة والتي تعبر عنها العبارة رقم (١) " أكل العيش أهم من الكلام ده " ، وإن جاء ذلك في المرتبة الخامسة ، وبلغ وزنها النسبي ١٣٦ .

٥- رغم عزوف المواطن المحلي عن الإتصال بالمسؤولين ، إلا أنه في نفس الوقت لا يرى أن أعضاء المجلس الشعبي بالقرية منوط بهم مثل هذه المهمة ، كما يعبر عن ذلك العبارة رقم (٥) " دي مسئولية أعضاء المجلس الشعبي " والتي رفضها ٦٢,٦ ٪ ، ولم يوافق عليها سوى ١٩,٢ ٪ ، وجاء وزنها النسبي ٥٦ فقط .

وعن العلاقة بين الإتصال بالمسؤولين والخصائص الإقتصادية والإجتماعية للعينة ، فقد جاءت على النحو الذي توضحه الجداول الخمسة التالية :

جدول رقم (٢-٣-٢٨) العلاقة بين عامل السن والإتصال بالمسؤولين

المشاركون	فئات السن		التكرار	عدد	٪
	أقل من ٣٠ سنة	٣٠ - ٤٠			
	٥٩	٣٥	٥	٨,٥	
	٢٩	١٤	١٦	٤٥,٧	
	١٣	١٤	١٥	٥١,٧	
	١٣	١٤	٢	١٤,٣	
	١٣	١٤	١	٧,٧	
إجمالي	١٥٠	٣٩		٢٦,٠	

وتبين من الجدول رقم (٢-٣-٢٨) أن فئة السن (٤٠ - ٥٠) هي أعلى الفئات إتصالاً بالمسؤولين ، حيث بلغت النسبة إلى تكرر الفئة ٥١,٧ ٪ ، يليها الفئة (٣٠ - ٤٠) ونسبتها ٤٥,٧ ٪ ، أما أقل الفئات إتصالاً فهي فئة السن (٦٠ سنة فأكثر) التي بلغت نسبتها ٧,٧ ٪ ، وفئة السن (أقل من ٣٠ سنة) ونسبتها ٨,٥ ٪ .

جدول رقم (٢٩-٣-٢-٣)
العلاقة بين الحالة التعليمية والإتصال بالمسنولين

المشاركون	التكرار	الحالة التعليمية	
عدد	%		
١٧,٦	١٣	٧٤	أمى
٤٨,٧	١٩	٣٩	يقرأ ويكتب
٥٧,١	٤	٧	أقل من متوسط
١٢,٠	٣	٢٥	مؤهل متوسط
صفر	صفر	٥	مؤهل جامعى
٢٦,٠	٣٩	١٥٠	إجمالى

يتضح من الجدول رقم (٢٩-٣-٢-٣) أنه ليس هناك علاقة واضحة بين الحالة التعليمية والإتصال بالمسنولين ، فرغم أن هذه العلاقة تبلغ أعلى نسبة لها فى الفئة (مؤهل أقل من متوسط) حيث وصلت إلى ٥٧,١ % ، وفئة (يقرأ ويكتب) ونسبتها ٤٨,٧ % ، فإنها إنخفضت بشكل واضح بين فئات : أمى ، مؤهل متوسط ، مؤهل جامعى على حد سواء إذ بلغت النسب فى هذه الفئات : ١٧,٦ % ، ١٢ ، % صفر % وذلك على التوالى .

جدول رقم (٣٠-٣-٢-٣)
العلاقة بين المهنة الأساسية والإتصال بالمسنولين

المشاركون	التكرار	المهنة الأساسية	
عدد	%		
٤٤,٧	٢١	٤٧	مزارع
٢٠,٥	٨	٣٩	عامل
٣٥,٧	٥	١٤	موظف
٥,٩	١	١٧	تاجر
١٥,٢	٥	٣٣	أخرى
٢٦,٠	٣٩	١٥٠	إجمالى

يوضح لنا الجدول رقم (٣-٢-٣) أن فئة (مزارع) هي أعلى الفئات إتصالاً بالمسؤولين ونسبتها ٤٤,٧ % ، يليها فئة (موظف) ونسبتها ٣٥,٧ % ، أما أقل الفئات إتصالاً فهي فئة (تاجر) حيث بلغت النسبة بها ٥,٩ % .

جدول رقم (٣-٢-٣) العلاقة بين عامل الدخل والإتصال بالمسؤولين

المشاركون	فئات الدخل بالجنيه		التكرار	عدد	%
أقل من ١٠٠٠ جنيه	٣١	٤	١٢,٩		
٢٠٠٠ -	٧٣	٢٠	٢٧,٤		
٣٠٠٠ -	٢٣	٨	٣٤,٨		
٥٠٠٠ -	١٥	٦	٤٠,٠		
٥٠٠٠ جنيه فأكثر	٨	١	١٢,٥		
إجمالي	١٥٠	٣٩	٢٦,٠		

نتبين من الجدول رقم (٣-٢-٣) أن هناك علاقة إرتباطية موجبة بين عامل الدخل والإتصال بالمسؤولين حتى مستوى الدخل السنوى ٥ آلاف جنيه فأكثر حيث تتخذ العلاقة إتجاها سلبيا . حيث يتضح أن نسب الذين يزاولون عملية الإتصال بالمسؤولين قد بلغت : ١٢,٩ % - ٢٧,٤ % - ٣٤,٨ % - ٤٠ % وذلك في فئات الدخل : أقل من ١٠٠٠ جنيه ، - ٢٠٠٠ جنيه ، - ٣٠٠٠ جنيه ، - ٥٠٠٠ جنيه ، وذلك على التوالي ، بينما إنخفضت إلى ١٢,٥ % في فئة الدخل (٥٠٠٠ جنيه فأكثر) .

جدول رقم (٣-٢-٣) العلاقة بين الحيازة الزراعية والإتصال بالمسؤولين

المشاركون	فئات الحيازة الزراعية		التكرار	عدد	%
لايحوز	٨٢	١٣	١٥,٩		
أقل من فدان	٢٣	٤	١٧,٤		
٣-١	١٤	٥	٣٥,٧		
٥-٣	١٧	٧	٤١,٢		
١٠-٥	٨	٥	٦٢,٥		
١٠ أفدنة فأكثر	٦	٥	٨٣,٣		
إجمالي	١٥٠	٣٩	٢٦,٠		

توضح بيانات الجدول رقم (٣-٢-٣٢) أن هناك علاقة إرتباطية موجبة بين الإتصال بالمستوليين ومساحة الحيازة الزراعية ، وإن كانت ترتفع إرتفاعا واضحا بين فئة كبار الحائزين (١٠ أفدنة فأكثر) حيث بلغت النسبة في هذه الفئة ٨٣,٣ % في الوقت الذي بلغت فيه ١٥,٩ % في فئة غير الحائزين ، ١٧,٤ % في فئة الذين يحوزون أقل من فدان .

الفصل الثالث

تحليل ومناقشة النتائج

نعرض فى هذا الفصل لتحليل ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية فى جوانبها الثلاثة وهى : السياسات المركزية ، عملية صنع القرار المحلى ، المشاركة فى صنع القرار المحلى .

وسينقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، يختص الأول بتحليل نتائج الدراسة الميدانية ، ويختص الثانى بمناقشة وتفسير النتائج ، وذلك على النحو التالى :

المبحث الأول :

تحليل النتائج .

المبحث الثانى :

مناقشة وتفسير النتائج .

المبحث الأول تحليل النتائج

أولا : السياسات المركزية :

كشفت الدراسة الميدانية عن بعض السمات الخاصة بالسياسات المركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى فى مجال التخطيط للمشروعات وذلك على النحو التالى :

١- تباين وضوح السياسات بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية ، ففى الوقت الذى أكدت فيه القيادات التنفيذية أن سياسات توزيع الإعتمادات واضحة لديها ، أشارت القيادات الشعبية إلى عكس ذلك ، كما تتسم السياسات الخاصة بإختيار المشروعات بقدر من عدم الوضوح لدى القيادات المحلية بجانبها الشعبى والتنفيذى ، وإن كان عدم الوضوح يزيد لدى القيادات التنفيذية عند مقارنتها بالقيادات الشعبية .

٢- بإستثناء المعايير التى قررتها إتفاقية البرنامج لإختيار المشروعات والتى تميزت بقدر كبير من المرونة ، فإن باقى سياسات التخطيط إتسمت بعدم المرونة ، إذا إستند توزيع الإعتمادات على معيار واحد فقط وبشكل صارم هو عدد السكان بكل وحدة محلية بصرف النظر عن الإحتياجات الفعلية أو قدر المشكلات التى تتباين من وحدة محلية لأخرى . يضاف إلى ذلك أن نوعية المشروعات التى يمكن تمويلها من البرنامج وأولوياتها كانت تتحدد فى إرشادات التخطيط السنوية بشكل يجعلها أقرب إلى التعليمات التى يجب الإلتزام بها منها إلى السياسات التى تضع إطارا عاما يعطى مجالا أوسع للإختيار .

٣- لعل عدم ثبات وإستقرار السياسات المركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى كان أكثر سمات هذه السياسات وضوحا على مدى سنوات البرنامج ، فقد قام التمويل على أساس سنوى مع عدم الثقة فى إستمراريته ، كما تغيرت نوعيات المشروعات وأولوياتها بين دورة تخطيطية وأخرى سواء بإضافة نوعيات جديدة أو إلغاء نوعيات أخرى أو فرض نوعيات ثالثة بذاتها على كافة الوحدات المحلية كورش الصيانة مثلا والعدد والأدوات التى قامت كافة الوحدات بشرائها بصرف النظر عن إحتياجاتها الفعلية .

٤- يتم صياغة السياسات الخاصة بالبرنامج مركزيا دون مساهمة حقيقية للوحدات المحلية على مستوى القرية فى صنع هذه السياسات وإن كان يتم إستطلاع آراء تلك الوحدات فى نوعيات المشروعات التى يجب أن تدخل فى إطار البرنامج من قبل المكتب الإستشارى

المنوط به تقديم المساعدة الفنية ، إلا أن ذلك كان يتم بشكل فردي ولا يعبر عن رؤية واضحة لصانعي السياسات المركزية للبرنامج .

٥- كان الإهتمام واضحا بإبلاغ السياسات المركزية للبرنامج للأجهزة التنفيذية عند مقارنتها بالأجهزة الشعبية على مستوى القرية حيث كان يتم تنظيم الندوات واللقاءات والبرامج التدريبية للعناصر التنفيذية لشرح سياسات البرنامج لها أو إبلاغها بهذه السياسات من خلال إدارة التنمية بالمحافظة أو الإدارات المعنية فى المركز ، فى الوقت الذى لاتحظى فيه العناصر الشعبية بمثل هذا الأهتمام ، ومن ثم فإن القيادات الشعبية هى التى تسعى بنفسها للأستفسار عن تلك السياسات .

وتؤكد السمات السابقة للسياسات المركزية صحة الفرض الفرعى رقم (٤) من الفرض الرئيسى الأول بصفة جزئية .

ثانيا : عملية صنع القرار المحلى :

يمكن إستخلاص أهم الملامح الأساسية لعملية صنع القرار المحلى كما أسفرت عنها الدراسة الميدانية كما يلى :

١- تتخذ عملية تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات التى تواجه المجتمع المحلى فى مجال الخدمات الأساسية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى طابعا إرتجاليا لا يستند على أساس علمى ، ومن ثم فإنها تخضع إلى الكثير من الضغوط التى تتمثل فى التوجيهات التى ترسلها المحافظة أو المركز . كما أن عملية تقييم البدائل - وإن كانت أساسا عملية فنية - إلا أنها تتم فى مناقشات عامة دون دراسة لتلك البدائل بصورة دقيقة يمكن على ضوءها وضع نظام للأولويات أمام السلطة صاحبة الحق فى إتخاذ القرار .

٢- تضطلع الأجهزة التنفيذية على مستوى المركز أو المحافظة بالإختيار الفعلى للمشروعات التى يتم تمويلها من البرنامج ، بينما يقتصر دور المجلس الشعبى المحلى بالقرية على إقرار الخطة لإستكمال الموافقات المطلوبة لإتاحة التمويل من البرنامج .

٣- لا يواظب الكثير من أعضاء المجلس الشعبى المحلى بالقرية على حضور الجلسات أو الإهتمام بمناقشة خطة المشروعات التى يتم تمويلها فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، وذلك لأسباب مختلفة أهمها عدم الثقة فى قدرة المجلس على إتخاذ قرارات فعلية تعبر عن المجتمع المحلى الذى يمثله ، وضآلة المكافآت المالية لحضور الجلسات ، إلى جانب الإهتمام بالمصالح الخاصة .

٤- تأتي مواظبة بعض أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالقرية على حضور الجلسات أو الإهتمام بالمناقشات لأسباب متباينة منها : الإلتزام بالحضور طبقاً للقانون ، مجرد الرغبة فى معرفة ما يدور داخل المجلس ، التغيب من العمل الوظيفى ، مجاملة رئيس القرية والأجهزة التنفيذية ، أما التعبير عن إحتياجات أهالى القرية ونقل مقترحاتهم إلى الأجهزة المعنية فيأتى كأخر هذه الأسباب .

٥- على الرغم من الإختلاف فى الآراء بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية حول الكثير من الجوانب الخاصة بعملية صنع القرار المحلى ، إلا أن هناك إتفاق فى الآراء حول جوانب أخرى أهمها :

- الدور الشكلى للمجلس المحلى بالقرية .
- قيام الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمركز بالدور الأساسى فى إختيار مشروعات القرية التى يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثانى .
- الإرتجال والعشوائية فى عملية صنع القرار المحلى بمراحلها المختلفة .

وتثبتت هذه النتائج صحة الفرض الرئيسى الرابع ، والتأكد من صحة الفرض الفرعى رقم (٤) من الفرض الرئيسى الأول .

ثالثاً : المشاركة فى صنع القرار المحلى :

إنتهت الدراسة الميدانية إلى النتائج التالية فيما يتعلق بالمشاركة فى صنع القرار المحلى :

١- ترتفع المشاركة فى فئة السن (٣٠ - ٥٠) بصورة واضحة عنها لدى الشباب (أقل من ٣٠ سنة) ، أو كبار السن (٦٠ سنة فأكثر) ، ومن ثم فإنه يمكن القول بوجود علاقة موجبة بين عامل السن ودرجة المشاركة فى صنع القرار المحلى ثم تتعكس هذه العلاقة مع التقدم فى السن ، وهو ما يعنى عدم ثبوت صحة الفرض رقم (٤) من الفرض الرئيسى الثانى بصورة كاملة ، إذ تثبت صحته فى شقه الثانى فقط .

٢- لا توجد علاقة واضحة بين المستوى التعليمى والمشاركة فى صنع القرار المحلى ، ولعلنا لا نبالغ إذا قلنا أنها أقرب إلى أن تكون علاقة عكسية ، فقد بلغت أعلى نسبة للتصويت فى الإنتخابات المحلية بين الأميين وأدنى نسبة لها بين الجامعيين . وبلغت أعلى نسبة للترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بين حملة المؤهلات المتوسطة يليها فئة يقرأ ويكتب ، ولم يتقدم أحد من حملة المؤهلات العليا للترشيح . وأوضحت الدراسة أن هناك علاقة عكسية بين الحالة التعليمية والمساهمة فى مشروعات برنامج

التنمية المحلية الثاني ، وعلاقة ليست واضحة بين المستوى التعليمي والإتصال بالمسؤولين . ومن ثم فإن القول بوجود إرتباط موجب بين المستوى التعليمي والمشاركة فى صنع القرار المحلى هو إفتراض لم تؤكد الدراسة الميدانية وهو ما يعنى عدم ثبوت صحة الفرض الفرعى رقم (٥) من الفرض الرئيسى الثانى .

٣- تختلف مشاركة المواطن فى صنع القرار المحلى بإختلاف مهنته الأساسية ، وقد أوضحت نتائج الدراسة الميدانية أن فئة المزارعين هى أعلى الفئات مشاركة فى عمليات التصويت ، والمساهمة فى المشروعات ، والإتصال بالمسؤولين ، بينما تعتبر فئة الموظفين هى أكثر الفئات إهتماما بالترشيح لعضوية المجالس المحلية ، أما أقل الفئات إهتماما بالشئون المحلية والمساهمة فى صنع القرار المحلى بأى شكل من الأشكال هى فئة التجار . وتصل بنا هذه النتيجة إلى عدم قبول الفرض الفرعى رقم (٦) من الفرض الرئيسى الثانى .

٤- تمثل الحيازة الزراعية عاملا حاسما فى مشاركة المواطن المحلى ، إذ يرتفع مستوى المشاركة بكافة صورها بارتفاع مساحة الحيازة ، أى أن هناك علاقة إرتبط موجب بين الحيازة الزراعية والمشاركة فى صنع القرار المحلى ، وهو ما يعنى صحة الفرض الفرعى رقم (٨) من الفرض الرئيسى الثانى . أما بالنسبة لعامل الدخل فقد أوضحت نتائج الدراسة الميدانية ثبوت هذه العلاقة الموجبة حتى مستوى دخل معين تأخذ بعده درجة الإرتباط إتجاها عكسيا ، وتصل بنا هذه النتيجة إلى قبول الفرض الفرعى رقم (٨) من الفرض الرئيسى الثانى قبولاً جزئياً ، إذ لم تثبت هذه العلاقة بشكل مطلق فيما يتعلق بمتغير الدخل .

٥- تتباين الأسباب التى تحدد بالمواطن إلى المشاركة فى صنع القرار المحلى ، ويأتى فى مقدمة هذه الأسباب الشعور بالإنتماء العائلى والذى برز فى أكثر من موضع سواء بالنسبة للتصويت أو الترشيح أو الفئات التى يؤيدها المواطن لعضوية المجالس المحلية ، وتتعدد الأسباب بعد ذلك بالنسبة لكل شكل من أشكال المشاركة ، فتأتى الرغبة فى إختيار العناصر الصالحة للقريبة ، والخوف من الغرامة من بين أسباب ممارسة المواطن لحق التصويت بينما تمثل الرغبة فى تحقيق مركز أدبى بالقريبة ، وتحقيق مصالح خاصة ، والإحساس بالمسئولية وحب الخدمة العامة من بين دوافع الترشيح لعضوية المجالس المحلية . ويأتى الإنتماء الحزبى فى المرتبة الأخيرة سواء بالنسبة للتصويت أو الترشيح . وتؤكد هذه النتائج صحة الفرض الفرعى رقم (٧) من الفرض الرئيسى الثانى .

٦- هناك العديد من الأسباب التى تدعو المواطن المحلى إلى العزوف عن المشاركة ، وقد كشفت الدراسة الميدانية عن هذه الأسباب وأهمها :

أ - فقدان الثقة فى النظام المحلى وعدم الإقتناع بجدوى المجالس الشعبية بالقريه ، وكذلك عدم ثقة المواطن بنزاهة الإقتخابات المحلية ، وإحساسه بأن الجهاز الإدارى يتسم بقدر كبير من التعقيد والفساد ، وهو ما يثبت صحة الفرض الفرعى رقم (١) من الفرض الرئيسى الثانى .

ب - الإحساس بعدم الإقتدار السياسى ، بمعنى شعور المواطن بعدم قدرته على التأثير فى العملية السياسية ، ويأتى ذلك - بطبيعة الحال - كنتيجة منطقية لفقدان الثقة فى النظام المحلى والجهاز الحكومى برمته ، وقد تجسد ذلك فى ممارسة التصويت بالإقرار بأن صوت المواطن المحلى لن يؤثر فى النتيجة ، كما إتضح فى الترشيح بالقول " إحنا ساييين الحكاية دى للكبار إالى فى البلد " ، وتمثل ذلك أيضا فى الإتصال بالمسؤولين فى العبارة " ما حدش ح يسمع كلامى " . وبناء على ذلك يمكن القول بصحة الفرض الفرعى رقم (٣) من الفرض الرئيسى الثانى .

ج- تمثل الأمية عقبة حقيقية أمام المواطن فى الترشيح لعضوية المجالس المحلية إذ جاءت ضرورة معرفة القراءة والكتابة فى مقدمة الأسباب التى تمنع المواطن من الترشيح ، وهو ما يؤكد صحة الشق الثانى من الفرض الفرعى رقم (٥) من الفرض الرئيسى الثانى .

د - يأتى بعد ذلك عدد من الأسباب التى تدعو المواطن إلى العزوف عن شكل أو آخر من أشكال المشاركة منها الرغبة فى الحفاظ على العلاقات الإجتماعية ، والضغوط العائلية ، وعدم المقدرة المالية ، والإهتمام بالشئون الخاصة أكثر من الشئون المحلية العامة ، وفى آخر هذه الأسباب الضغوط الحزبية .

٧- سبق أن حددنا مفهوم المشاركة فى صنع القرار المحلى بأنها كافة الأنشطة الإختيارية المشروعة التى يقوم بها المواطنون المحليون ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، للمساهمة فى صنع القرار المحلى . وقد حددنا أربعة صور للمشاركة على المستوى المحلى تدرج أثنان منها تحت نمط المشاركة غير المباشرة وهما : التصويت فى الإقتخابات المحلية ، والترشيح لعضوية المجالس المحلية ، أما المشاركة المباشرة والتى تعنى التفاعل الطبيعى بين الأشخاص الذين يملكون سلطة إتخاذ القرار ومجموع المواطنين الذين يتأثرون بهذا القرار ، فتعبر عنها صورتين هما : المساهمة فى المشروعات التى تمول فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، والإتصال بالمسؤولين بالمستويات المحلية المختلفة بهدف التأثير لإقامة مشروعات تمول من البرنامج . وقد كشفت الدراسة الميدانية عن بعض النتائج المتعلقة بأشكال المشاركة الأربعة حيث جاءت كما يلى :

أ - بلغت نسبة الذين مارسوا حق التصويت فى الإنتخابات المحلية عام ١٩٨٨ حوالى ٦١ ٪ ، وبذلك يمثل التصويت الصورة الشائعة للمشاركة السياسية لدى المواطن المحلى .

ب - وعلى النقيض من ذلك جاءت نسبة الذين تقدموا للترشيح لعضوية المجالس المحلية فى الإنتخابات ذاتها ٧,٣ ٪ وتضع الترشيح بذلك فى مرتبة أخيرة بالنسبة لأشكال المشاركة السياسية .

ج- جاءت نسبة الذين ساهموا بالفعل فى مشروعات تمويل من برنامج التنمية المحلية الثانى حوالى ثلث العينة (٣٤ ٪) وذلك بالتبرع بالمال أو الأرض أو جهد العمل ، كما أكد ربع العينة تقريبا (٢٦ ٪) قيامهم بالاتصال بالمسؤولين بهدف طلب إقامة مشروعات فى مجال الخدمات الأساسية .

ويرجع الإرتفاع النسبى لمزاولة عملية التصويت إلى إعتبرات القرابة والتعصب العائلى والخوف من الغرامة ، كما أن تدنى نسبة الذين تقدموا للترشيح ترجع إلى أن إنتخابات عام ١٩٨٨ قد تمت فى ظل نظام القوائم الحزبية بالأغلبية المطلقة ونظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية النسبية وهو ما أسفر عن فوز الحزب الوطنى الحاكم بجميع المقاعد فى كافة أنحاء البلاد .

ونخلص من ذلك إلى إستنتاج مؤداه أنه من الصعب الأخذ بالإنتخابات المحلية والمشاركة فيها سواء بالترشيح أو التصويت كمؤشرات للمشاركة السياسية لدى المواطن المحلى فهى أشبه بالمشاركة الإجبارية حيث تأتى إستجابة لضغوط الحزب الحاكم والأجهزة التنفيذية والإدارية ، وتثبت هذه النتيجة صحة الفرض الفرعى رقم (١) من الفرض الرئيسى الثانى .

ورغم عزوف المواطن المحلى عن المشاركة الفعلية فى الإنتخابات المحلية سواء بالترشيح أو التصويت بشكل إختيارى نظرا لقصور النظام الإنتخابى عن تشكيل مجالس محلية تمثل المواطن المحلى تمثيلا صحيحا ، فقد أثبتت الدراسة الميدانية أن أكثر من ثلث العينة قد شارك مباشرة فى صنع القرار المحلى من خلال مساهماته فى المشروعات التى يمولها برنامج التنمية المحلية الثانى سواء بالمال أو الأرض أو جهد العمل ، كما أن أكثر من ربع العينة قد شارك أيضا فى صنع القرار المحلى من خلال إتصاله المباشر بالمسؤولين ، وهو ما ينتهى بنا إلى القول بأن المواطن المحلى على إستعداد للمساهمة بأقصى ما يمكن عندما تعبر القيادة المحلية عن مشكلاته وإحتياجاته ، وهو ما يثبت صحة الفرض الفرعى رقم (٢) من الفرض الرئيسى الثانى .

المبحث الثانى مناقشة وتفسير النتائج

خلصت الدراسة الميدانية إلى بعض النتائج الهامة فيما يتعلق بصنع القرار المحلى فى الريف المصرى من حيث دور السياسات المركزية ، وعملية صنع القرار ، ومشاركة المواطن المحلى ، على النحو الذى أوضحناه فى المبحث السابق ، ونرى أن تفسير هذه النتائج يرجع إلى تضافر العديد من الأسباب يأتى فى مقدمتها ثلاثة متغيرات هى : الطبيعة المركزية لنظام الحكم ، السمات الخاصة للبيروقراطية المصرية ، البنیان الإقتصادى الإجتماعى فى الريف المصرى .

أولا : الطبيعة المركزية لنظام الحكم :

سبق أن أوضحنا أن جذور ظاهرة المركزية فى مصر ترجع إلى البيئة النهرية الفيضية ، فحيث يكون ضبط النهر وتوصيل مياهه أو منعها أمر تتوقف عليه الحياة ذاتها ؛ فإنه من المحتم وجود سلطة قوية تفرض سيطرتها على الجميع . وقد قام النظام السياسى على أساس الحكم المطلق الذى يخفى عنده التوازن الطبيعى بين الطبقة الحاكمة والطبقة المحكومة ، وتحولت مصر إلى ضيعة كبرى للحاكم على مر العصور ، بينما أصبح الفلاح مجرد أداة إنتاج . ولعل الحكم الأوتوقراطى كان ضرورة لازمة فى البداية لإرساء دعائم الدولة ، ولكنه مالم يثبت أن تحول إلى نوع من القهر الإجتماعى والسياسى . ورغم إضفاء مسحة سطحية عليه من النظام الأبوى (Paternalism) - حيث ينظر الحاكم إلى رعاياه كأبنائه القصر - إلا أن الدولة ظلت بوليسية إستبدادية دائما تتبع سياسة القمع والإرهاب وإن اختلفت باختلاف العصور

وتشير المصادر التاريخية إلى الإستخدام السافر من قبل الحاكم لأساليب العنف تجاه المواطنين ، فمنذ أكثر من أربعة آلاف سنة ينصح الملك " خيتى " ابنه " مريكارع " فى الأسرة التاسعة (٢٢٤٢ - ٢١٣٣ ق.م) بأن يأخذ حذره من أى شخص يكتر من الكلام فى أمور الدولة قائلا له :

" ... إقض عليه ، واقتله ، وأمسح إسمه ، وأزل نكراه ... فإن رجلا يتكلم أكثر من اللازم لهو كارثة ... " (١) .

ويرى " سليم حسن " أن العقاب بقطع الرقبة كان مقررا فى الجرائم السياسية(٢) ، كما أن بتر الأعضاء كان من العقوبات الشائعة وخاصة صلم الأذن وجذع الأنف وفقاً للعين بالإضافة إلى الضرب

(١) أحمد فخرى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٤ .

(٢) سليم حسن ، مصر القديمة ، الجزء الثانى ... مرجع سبق ذكره ، ص ٦٤ .

والسجن والإعتقال والنفي ، كما نفهم ذلك من مراسيم " حور محب " و " سبتي الأول " (١) .

وسار على نفس النهج حكام مصر من البطالمة والرومان والعرب (٢) . وظهرت وسائل جديدة للتعذيب فى عصر سلاطين المماليك منها : " التوسيط " و " العصر " و " التسمير " و " قطع اللسان " و " إخراج العينين " و " قلع الأضراس ودقها فى الرأس " (٣) .

وقام نظام الحكم - منذ أن تولى محمد على السلطة - على إستخدام العنف بكافة صوره ، وقد تمثل ذلك فى الجلد بالكرباج والنفي والربط بالقلعة والحبس فى اللومان والقتل وحرق قرى بأكملها ، فلم يكن محمد على يتورع عن الأمر بقتل من يتهمهم بالإهمال بحركة بسيطة من طرف إصبعه ، أو عن الأمر بتعذيب الفلاحين بالجلد وقطع الأطراف ، الأمر الذى يضطر بعضهم إلى الهرب من قراهم والهجرة إلى الشام أو السودان ، كما لم يكن يتردد فى تهديد الجميع ووعدهم بأنهم سوف يمزقهم أشلاء إذا لم ينفذوا ما طلبه منهم (٤) .

وإتخذ العنف الحكومى مظهرا آخر فى النصف الأول من القرن العشرين تمثل فى الإعتقاد على جهاز البوليس فى حماية نظام الحكم بإنشاء (القسم المخصوص) فى أعقاب ثورة ١٩١٩ لمواجهة الإعتداءات السياسية التى إستهدفت كبار الموظفين البريطانيين ، ثم إنشاء فرق للمباحث السياسية بالمحافظات سميت (قلم الضبط فرع ب) ، ثم أنشئ بعد ذلك (مكتب البوليس السياسى) فى يونيو ١٩٤٢ الذى تطور بعد ذلك وعرف بجهاز أمن الدولة . وكان من نتيجة إستئثار جهاز الأمن السياسى بثقة النظام الحاكم أن خرج هذا الجهاز عن الرقابة القانونية والوظيفية وتعاطم أمره ومارس كل ألوان القهر والتعذيب للخصوم السياسيين حتى أنه يتورع عن القيام بإرتكاب جرائم القتل السياسى (٥) .

ومنذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ إستمر العنف السياسى الحكومى كظاهرة عبر عهدها الثلاثة

(١) د . بهاء الدين إبراهيم ، الشرطة والأمن الداخلى فى مصر القديمة (القاهرة : هيئة الآثار المصرية ، مشروع المائة كتاب ، كتاب رقم ٣ ، ١٩٨٦) ، ص ص ١٥٩ - ١٦٤ .

(٢) يستثنى كمال المنوفى من ذلك الحكم العربى إبان عصر الولاة خاصة أيام الخلافة الرشيدة ، حيث يرى أنهم وإن ركزوا السلطة فى قبضتهم إلا إنهم كانوا حكاما خبيرين . كمال المنوفى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١ .

(٣) - التوسيط : هو قطع المنذب من وسطه بعد أن يعرى من الثياب ثم يربط على خشبتين ويضربه السيف بالسيف من نصفه .

- العصر : أن يعص الشخص ويخرج مافيه إلى أن يموت .
- التسمير : وضع المنذب على عامود ثم يسمر ويوضع على جمل ويقطع بالسيف .
وقد وردت هذه الوسائل وغيرها فى كتب المؤرخين التى تذكر منها :
- ابن إياس ، بدائع الزهور فى وقائع الدهور (القاهرة : دار الشعب ، ١٩٥٨) .
- ابن تغرى بردى ، النجوم الزاهرة فى ملوك مصر والقاهرة (القاهرة : دار الكتب المصرية ، ١٩٧٢) .
- المقرئى ، السلوك فى معرفة الملوك (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨١) .
- العيني ، عقد الجمان فى تاريخ أهل زمان (القاهرة : دار الكتب المصرية ، مخطوط برقم ١٥٨٤) .

(٤) Nazih N . Ayubi, *Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt* (London: Ithaca Press, 1982), P. 128. (٤)

(٥) د . عبد الوهاب بكر ، البوليس المصرى ١٩٢٢ - ١٩٥٢ (القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٨٨) ، ص ص ٢٩١ - ٣٠٥ .

ويتخذ أشكال : الإعتقالات ، الأشغال الشاقة ، الإعدام ، استخدام الجيش للقضاء على بعض أعمال العنف الداخلى . وقد رصدت دراسة حديثة أحداث العنف السياسى الحكومى بعد ١٩٥٢ على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٣-٢-١) التالى^(١):

جدول رقم (٣-٢-١)
العنف السياسى الحكومى خلال العهود الثلاثة بعد ١٩٥٢

أحداث العنف السياسى	الإعتقالات			الإشغال الشاقة		الإعدام		إستخدام الجيش للقضاء على بعض أعمال العنف الداخلى
	حملة جزئية	حملة محدودة شاملة	حملة ١٥ سنوات	١٠ سنوات	١٥ سنة	عدد مؤبد	عدد المرات الأحكام	
عهد عبد الناصر	٣	٦	٢	٤	٤	٦	٢٧	٤
عهد السادات	٤٥	٤	٢	٣٠	١٨	٣٥	٣	١٤
عهد مبارك	٢٣	٦	١	٥	٩	٢٦	١	٥
الجملة	٧١	١٦	٥	-	-	-	١٠	٤٦

ومن الجدير بالملاحظة أن العنف السياسى الحكومى قد تزايد بصورة كبيرة فى الفترة التالية للدراسة المشار إليها ، وقد عبر عن ذلك تقرير منظمة العفو الدولية لعام ١٩٩٢ الذى نص على أنه :

" ... قبض على الآلاف لأسباب سياسية بموجب قانون الطوارئ، ومن بينهم عشرات الصحفيين والطلبة والمحامين وغيرهم ممن اعتقلوا بسبب معارضتهم سياسة الحكومة فى الخليج ... ومن يشتبه فى عضويتهم فى الجماعات الإسلامية أو تعاطفهم معها دون تهمة أو محاكمة ... وتعرض كثير من السجناء السياسيين للتعذيب الجسدى والنفسى ، وكانت أكثر صور التعذيب شيوعا هى الضرب والتعليق والحرق بالسجائر المشتعلة والصدمات الكهربائية ... " (٢) .

ويمكن تفسير الإستمرارية فى بعض ملامح ظاهرة العنف السياسى الرسمى فى الوقت الحاضر بالعديد من الأسباب وأهمها :

- إستمرار ظاهرة التفرد بالسلطة حيث تتعاطم سلطات رئيس الدولة بحكم الدستور .
- غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .
- عدم فاعلية التنظيمات الوسيطة كالأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات والإتحادات فى العمل كقنوات إتصال بين الحاكم والمحكوم وتعميق المشاركة السياسية .
- تعاطم دور الدولة دون قدرتها على الوفاء بالحاجات الأساسية للمواطنين .

(١) قام بإجراء هذه الدراسة حسنين توفيق إبراهيم وتم تقديمها ضمن أعمال المؤتمر السنوى الأول للبحوث السياسية الذى نظمته مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة فى الفترة من ٥ - ٨ ديسمبر ١٩٨٧ .
- أنظر :
د . على الدين هلال (محرر) ، النظام السياسى المصرى : التغير والإستمرار (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ٩١٧ - ٩٧٢ .

(٢) تقرير منظمة العفو الدولية عن الفترة ما بين يناير / ديسمبر ١٩٩١ (لندن : منظمة العفو الدولية ، يوليو ١٩٩٢) ، ص ٢٥٠ - ٢٥٣ .
ويتضمن التقرير الإستراتيجى العربى سجلا كاملا لأعمال العنف السياسى الحكومى خلال عام ١٩٩٠
مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، التقرير الإستراتيجى العربى ١٩٩٠ (القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٩١) ، ص ٤٧٤ - ٤٧٩ .

ثانيا : السمات الأساسية للبيروقراطية المصرية :

مع ظهور الدولة المركزية في مصر القديمة ، أخذت الوظائف الإدارية تتطور وتتميز عن الوظائف الأخرى في شكل جهاز إداري مستقل ، وكان ظهور الجهاز ضروريا حتى تقوم الدولة بوظائفها ؛ فقد كانت هناك حاجة من جانب السلطة الحاكمة إلى من يتولى إتخاذ الإجراءات الكفيلة بإدارة مياه النهر ودرء أخطار الفيضانات وجباية الضرائب . وهكذا بدأت تظهر عناصر الجهاز الإداري لكي يتولى تلك المهام والذي ظهر في البداية كشريحة سفلى داخل الشريحة الحاكمة (١). ومع إستقرار نظام الدولة وتوطيد أركانها بدأ يحدث نوع من الفصل بين الحاكم والبيروقراطية كشريحة متميزة ليست إمتداد لأسرة فرعون أو لأسر نبلاء الأقاليم ، وظهرت بيروقراطية محترفة على مستوى عال من الكفاءة بمعايير العصور القديمة وأصبحت تمثل " النموذج التاريخي لما تلاها من نظم في كثير من البلاد الأخرى " - كما قرر ذلك ماكس فيبر (M. Weber) (٢) - وحققت البيروقراطية في مصر القديمة تنظيمًا عالي الكفاءة في الزراعة والرعى وبناء الجيش وتشديد المنشآت الضخمة ، فإكتسبت الوظيفة العامة هيبة وإحتراما كما تشير إلى ذلك النصوص التي وصلتنا عبر أوراق البردي ونقوش المعابد والمقابر (٣).

بعد أفول دولة الفراعنة تعاقب الغزاة على مصر وأصبحت البلاد محكومة بالنظم الأجنبية، منذ غزو الإسكندر الأكبر ومن قبله الفرس وحتى الغزو البريطاني منذ أواخر القرن الماضي وحتى بدايات النصف الثاني من القرن الحالي ، والذي إستمر أكثر من ألفى عام إكتسبت البيروقراطية المصرية من السمات التي تعكس " تراكم طبقات مختلفة من تعاقب حكومات المحتلين على إدارة البلاد في عهد اليونان والرومان والعرب والعثمانيين وغيرها " (٤) ، والتي تعبر عن خليط غير متناسق من الثقافات

(١) د. مصطفى كامل السيد ، محاضرات عن الدولة (القاهرة : بروفيسنال للإعلام والنشر ، ١٩٨٥) ، ص ٤٧ .

(٢) طارق البشري ، المسلمون والأقباط في إطار الجماعة الوطنية (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٠) ، ص ص ٢٣٣ - ٢٣٥ .

(٣) ينصح أحد المعلمين تلميذا له بقوله :

" ٠٠٠ كن كاتباً فيشركك ناعمة وساعنك بصاب بالإعياء ، لاتحرقه كما تحرق الشمعة على غرار من تداعت قواهم الجسدية ، إن عظمك طرى ٠٠٠ أنت طويل ونحيف ، فإن أقدمت على جر الأحمال ورفعها خارت قواك ٠٠٠ كن كاتباً لتكتسب ثقة الملك ، وتفتح لك أبواب خزائنه ومخازن غلاله فتتوفر لك إمكانيات تقديم القرابين في الأعياد والمواسم ، وترتدى الملابس الفاخرة وتقتني الخيول ، بينما يرسو قاربك عند شاطئ النهر ، وسوف تسير في الطرقات في حماية فرقة من الحرس ، وتتحرك بحرية أثناء جولاتك التفقيشية ، سوف تقطن داراً جميلة في المدينة ويختارك عاهل البلاد في منصب مرموق ، ويلتف الخدم والخادمات من حولك ، ويتقرب منك العاملون في الريف والحقول التي تشرف على إستصلاحها ، فيصافحونك وعلامات البشر والسعادة على وجوههم ، إصنت إلى إبنى جاعل منك موظفاً من موظفي سلك الحياة ، إيقن ما تتسخه فتعفى من الضرائب وتصبح قاضياً مرموقاً ٠٠٠ "

- راجع النص في

دومينيك فالبييل ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨ .

(٤) د. عبدالكريم درويش ، د. ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة (القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٧) ، ص ٢١٩

والنظم التي وفدت الى مصر والتي إمتزجت بحضارتها الوطنية على مر التاريخ ، وهنا تكمن مشكلة الإدارة في المجتمع المصري والتي أصبحت حالة مستعصية لا تستجيب للعلاج وترفض أى محاولة للإصلاح ، ويعبر عن ذلك طارق البشرى بقوله :

" بعض مشاكل مصر ينجم عن كونها بلدا قديما . وقدر من صعوبة التجديد ينجم عن كونها بلدا ذا تقاليد ، ويتعايش القديم والجديد فيها ويتصارعان أزمانا والبنى لايجد أمامه أرض فضاء ، وإنما يجد لبنية تستخدم وأطلالا مهمة وآثارا تحفظ ، ومشكلته لا أن يبنى فقط ، ولكن أن يختار بين أنماط مختلفة بعضها قائم وبعضها منصور . وأن يلائم ويزاوج بين إرث الماضي والحلول المفترضة لمتطلبات المستقبل . فمن مزايا المصريين ومشاكلهم أن لهم ماضيا عريقا (١) " .

وأصبحت هذه السمات لصيقة بها حتى أن شخصية " البيروقراطى " لم تعد حكرا على الباحثين وكتاب الإدارة ، ولكنها أصبحت مجالا خصبا للفنانين والشعراء (٢) ، ويمكن تلخيص السمات العامة للبيروقراطية المصرية على النحو التالى :

أ - التضخم والإختلال الهيكلى :

أكدت التطورات السياسية والإقتصادية شدة الإعتدال على البيروقراطية منذ عهد محمد على وحتى الآن وأصبح الجهاز الإدارى يمثل أضخم منظمة عاملة فى المجتمع المصرى ، فقد نما عدد الموظفين الحكوميين نموا هائلا خلال النصف الثانى من القرن الحالى ، فمن ٣١٠ ألف فى عام ١٩٤٧ ، ٣٢٥ ألف فى ١٩٥٢ بنسبة ٩,٦ ٪ من قوة العمل ، قفز الى ٧٧٠ ألف فى ١٩٦٠ أى أكثر من الضعف فى أقل من عقد، ثم لم يلبث أن سجل علامة المليون فى عام ١٩٦٧ حيث بلغ ١,٠٣٥ ألف بنسبة ١٥,٤ ٪ من قوة العمل (٣). وقد قارب عدد العاملين فى الحكومة والقطاع العام الخمسة ملايين فى عام ١٩٩٢ كما يوضح ذلك الجدول التالى رقم (٣-٢-٣) :

(١) طارق البشرى ، المسلمون والأقباط ... مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٣ .

(٢) يصور الشاعر صلاح جاهين شخصية " البيروقراطى " على النحو التالى :

والسيد عبدالعاطى البيروقراطى	راجل دوغرى ، فاهم ليه إله عليه
راجل يعرف إمتى ينخنيح ويوطاطى	وكمان يعرف إمتى يدنل رجليه
بيجى المكتب، بدرى بمواعيد طلباطى	والساعة إثنين ولاورقة تكون فى يديه
فنان فى الشغل ، وقنه أرسنقراطى	الفن فقط للفن ، بتضحكوا ليه ؟
لاتقوللى مصالغ شعب ولاكلام واطى	الهدف السامى علاوة تلاته جنينه
والسيد عبدالعاطى " البيروقراطى "	'السد العالى' فى نظره ١٠٠٠ إسمه نوسيه !

راجع القصيدة فى :

- صلاح جاهين ، أزجال صحفية (القاهرة : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ١٩٨٧) ، ص ٧٦ - ٧٧ .

(٣) د. جمال حمدان ، شخصية مصر ، دراسة فى عبقرية المكان (الجزء الرابع ، القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨٤) ، ص ٢٧٥ .

جدول رقم (٣-٢-٢) تطور عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام من ١٩٨٧ - ١٩٩٢

إجمالي قوة العمل (بالآلاف)	القطاع العام		الحكومة		عدد العاملين بالآلاف	السنة
	عدد العاملين بالآلاف	% قوة العمل	% قوة العمل	عدد العاملين بالآلاف		
١١٩٩٨	١٢٩٢	١٠,٨	٢٢,٨	٢٧٤١	١٩٨٧	
١٢٣٥١	١٢٩٣	١٠,٥	٢٣,٤	٢٨٨٧	١٩٨٨	
١٢٧١٥	١٣١٥	١٠,٣	٢٣,٦	٣٠٠١	١٩٨٩	
١٣٠٩٠	١٣٤٥	١٠,٣	٢٤,٧	٣٢٣٨	١٩٩٠	
١٣٤٨٩	١٣٤٦	٩,٩	٢٥,٤	٣٤٣٠	١٩٩١	
١٣٩٠٠	١٣٥٠	٩,٧	٢٥,٨	٣٥٩٢	١٩٩٢	

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٥٢-١٩٩٢، ص ٣٠٨، ص ٣٣٤.

ويسمح لنا الجدول السابق رقم (٣-٢-٢) بإستخلاص الدلالات التالية:

١- إرتفع عدد العاملين بالحكومة من ٢٧٤١ ألف عام ١٩٨٧ إلى ٣٥٩٢ ألف عام ١٩٩٢. بزيادة قدرها ٨٥١ ألف أي بنسبة ٣١٪ وأصبح يمثل أكثر من الربع (٢٥,٨٪) من إجمالي قوة العمل بعد أن كانت هذه النسبة ١٥,٤٪ عام ١٩٦٧، ٩,٦٪ عام ١٩٥٢، أما العاملين بالقطاع العام فقد إرتفع عددهم من ١٢٩٢ ألف عام ١٩٨٧ إلى ١٣٥٠ ألف عام ١٩٩٢ بزيادة قدرها ٥٨ ألف بنسبة ٤,٥٪ ويمثل ذلك ٩,٧٪ من إجمالي قوة العمل.

٢- في الوقت الذي تتزايد فيه نسبة العاملين في الحكومة إلى إجمالي قوة العمل، تتناقص هذه النسبة للعاملين في القطاع العام حيث بلغت ١٠,٨٪، ١٠,٥٪، ١٠,٣٪، ١٠,٣٪، ٩,٩٪، ٩,٧٪ بالنسبة للسنوات من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٢ على التوالي ويأتي ذلك بالقطع نتيجة لسياسات "الخصخصة" وبيع وحدات القطاع العام.

٣- بلغ إجمالي العاملين في الحكومة والقطاع العام ٤٩٤٢ ألف بنسبة ٣٥,٦٪ من إجمالي قوة العمل في عام ١٩٩٢، أي أن أكثر من ثلث قوة العمل يدخل في عداد الموظفين الحكوميين، وتزيد هذه النسبة قليلا عنها في عام ١٩٨٧ حيث بلغت ٣٣,٨٪ تقريبا.

٤- أوضح البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩١/٩٠ أن عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة، وأجهزة الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية، قد بلغ حوالي ٣,٥ مليون عامل، وتبلغ الإعتمادات المخصصة لاجورهم ٧١٤٠ مليون جنيه من إجمالي التمويل المتاح بموازنة الخزينة العامة وقدره ٤١٢٤٧,٨ مليون جنيه، أي

أن موظفي الحكومة يستأثرون بأكثر من السدس من موارد الموازنة العامة في صورة أجور ومرتببات^(١).

ولا يقتصر تضخم الجهاز الإداري على الزيادة المستمرة في عدد العاملين أو نسبة ما يحصلون عليه من الإيرادات العامة ، ولكنه يتضح أيضا في النمو السرطاني للبيروقراطية العليا السياسية والإدارية ، فقد زاد عدد الوظائف العليا (درجة مدير عام وما فوقها) بنسبة ٢٥,٩ ٪ بين عامي ١٩٧٧، ١٩٨٠ ، وفي وظائف وكيل وزارة بنسبة ١٣٠,١ ٪ ، وفي وظائف مدير عام بنسبة ١٢٦,١ ٪ ، كما حققت الشريحة التالية مباشرة لهذا المستوى (أى شاغلو الدرجة الأولى والثانية) أعلى نسبة نمو على مستوى الكادر العام ، فكانت نسبة النمو فيها ١٥٥,٧ ٪ في حين أن وظائف الإدارة الوسطى (من السادسة إلى الثالثة) لم تزد إلا بنسبة ١١٤,٥ ٪ وذلك خلال الفترة من ١٩٧٧ إلى ١٩٨٠^(٢).

وقد صاحب عملية التضخم إختلال هيكلي تمثل في تشوة هيكل العمالة في الجهاز الإداري من ناحية وتشوة هيكل الإنفاق العام للدولة من ناحية أخرى . فمن حيث تطور هيكل العمالة في جهاز الدولة ، يلاحظ أن عدد العاملين في قطاع النظام والأمن والعدالة قد زاد من ٢٨-٢١٤ شخصا عام ١٩٧٧ إلى ٤١-٤٥٥ شخصا في عام ١٩٨١ ، أى بنسبة زيادة قدرها ٢١٢,٦ ٪ مسجلا أعلى نسب النمو القطاعية . وفي مقابل ذلك لم يزد عدد العاملين في قطاع التعليم والبحوث والشباب إلا بنسبة ١٢٠ ٪ ، وفي قطاع الخدمات الصحية والإجتماعية بنسبة ١٢٥,٢ ٪ ، وفي قطاع الزراعة بنسبة ١١٦ ٪ وفي قطاع الكهرباء بنسبة ٦٣,٤ ٪ ، أما من حيث تطور هيكل الإنفاق العام فقد ارتفع الرقم القياسي لنفقات قطاع النظام والأمن والعدالة في الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٨١ بنسبة ١٣٩,٦ ٪ ، وفي الوقت نفسه بقى الرقم القياسي لنفقات التعليم كما هو في ذات الفترة ، وإنخفض الرقم القياسي لنفقات الصحة بنسبة ٢٠ ٪ تقريبا في عام ١٩٨١ عنه في عام ١٩٧٦^(٣). ويعنى ذلك أن تضخم الجهاز الإداري كان لصالح الوظيفة الأمنية للدولة وعلى حساب وظيفتها الاقتصادية الإجتماعية . ويخلص هذا الواقع ما قاله جمال حمدان :

* أن الجهاز (الإداري) نما نموا خطيرا بالريج المركب مرتين ، مرة بنمو السكان ومرة بنمو البيروقراطية الذاتى الخاص إفراط البيروقراطية اليوم حقيقة واقعة ، وجزء كبير من مجتمعنا الراهن هو مجتمع موظفين ، أسوأ ما فيه أنه لاوظيفي ، جهاز مستهلك أكثر مما هو منتج وكان نمو الخضري نفسه الذى نشأ فيه ، جاء نموا خضريا أكثر منه ثمريا ، إذ فاق تضخمه الحجمى كل حدوده السليمة حتى وصف بأنه أصيب بداء القيل ، وحتى قال البعض أن مصر كما تعاني من إفراط السكان مع إنخفاض إنخفاض المعيشة تعاني من البيروقراطية مع إنخفاض الكفاءة ... وليس بمغال من يخشى أن تقصم البيروقراطية يوما ظهر مصر مالم لياندر هي فتقضم ظهرها ... " (٤) .

(١) وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩١/٩٠ (القاهرة : ١٩٩٠) ، ص ٣٧ .

(٢) عادل غنيم ، النموذج المصرى لأسمالية الدولة التابعة (القاهرة : دار المستقبل العربى ، ١٩٨٦) ، ص ٢٣٧ .

(٣) نفس المرجع ، ص ص ٢٤٠ - ٢٤٢ .

(٤) د. جمال حمدان ، شخصية مصر - الجزء الرابع . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٦ .

ب : النفوذ السيطرة :

يعرف " روبرت دال " (Robert A. Dahl) النفوذ بأنه " علاقة بين فاعلين حيث تؤثر إحتياجات أو رغبات أو تفضيلات أو نوايا فاعل أو أكثر على تصرفات أو نوازع التصرف لدى فاعل آخر أو أكثر " (١)، ويرى أنه يتخذ أشكالا مختلفة حددها على النحو التالي (٢):

١- التحكم ويقصد به النفوذ الإيجابي بمعنى الذى يستند إلى علاقات سببية نتائجها دائما إيجابية ومفضلة بالنسبة للفاعل الذى يمارس النفوذ بعكس النفوذ السلبي الذى قد يحدث آثاره دون أن يستند إلى علاقات سببية تتوافق مع تفضيلات الفاعل .

٢- الإقناع ، وقد يكون إقناعا عقليا حيث يقوم المرء بالتعامل مع أقرانه بوصفهم غايات وليسوا وسائل للوصول إلى غاية ، ومن ثم يعتمد على نقل معلومات حقيقية صادقة ، وذلك بعكس الإقناع الخداعي الذى يقوم على نقل معلومات غير صحيحة ، أو تشوية بعض جوانب الحقيقة التى إذا عرفها الفرد فسوف تؤثر جذريا على قراره .

٣- الحوافز ، ولا يعتمد هذا الشكل من أشكال النفوذ على توصيل معلومات حقيقية كما يحدث فى حالة الإقناع العقلاى ، أو زائفة فى حالة الإقناع الخداعي ، ولكنه يعتمد على الإثابة سواء كانت مادية أو معنوية فى ممارسة النفوذ .

٤- القوة ، ويعنى ذلك تحقيق الإذعان عن طريق خلق الإحتمال بإيقاع العقوبات الصارمة فى حالة عدم الإذعان ، وهو بذلك يكون النقيض تماما لسابقه . وقد تقضى ممارسة القوة إلى استخدام القسر أو حتى الإجبار المادى .

٥- قد يكون النفوذ ظاهرا بمعنى تعبير الفاعل مباشرة عن رغبته فى إذعان الآخرين له ، وقد يكون خفيا أو ضمنيا بحيث يتم التعبير عنه بصورة غير مباشرة . ويرى " دال " أن القيادة فى كل مكان يتحكمون فى رعاياهم بإستخدام النفوذ الضمنى ، ربما بنفس قدر إستخدامهم للنفوذ الظاهر (٣) .

والسؤال المطروح الآن هو : إلى أى مدى تمارس البيروقراطية النفوذ داخل المجتمع المصرى ، وما هى أشكال هذا النفوذ ؟ .

يرى أحمد رشيد أن قوة الإدارة فى مصر كانت دائما قوة خفية ، أى تستند على قوة الحاكم

(١) روبرت أ. دال ، التحليل السياسى الجديد ، ترجمة د. علا أبو زيد ، مراجعة أ.د. على الدين هلال (القاهرة : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ١٩٩٣) ، ص ٤٩ .

(٢) نفس المرجع ، ص ص ٥٨ - ٦٥ .

(٣) نفس المرجع ، ص ٦٦ .

السياسى ، ولم يحدث أبدا أن كانت مصر " مجتمع إدارة " بالمعنى المطلق ، إذ أن نفوذ وتأثير البيروقراطية كان دائما يتم من خلال سلطة ونفوذ الحاكم (١) . ويفسر ذلك كمال المنوفى بقوله أن الإداريين كانوا ممثلين شخصيين لحاكم شخصى وعملوا دوما وفق هواه وتحددت سلطاتهم وإمتهانهم تبعاً لمشيئته ، ومن ثم كان نشاط البيروقراطية موجها نحو تلبية رغبات ذوى النفوذ والسلطان (٢) . وفى تحليله لسيكولوجية البيروقراطية المصرية ، يصل ملاك جرجس إلى النتيجة ذاتها ، إذ يرى أن من سمات البيروقراطية " ... الميوعة والمقدرة على التلون والتكيف وفقا لهوى الحاكم ... " (٣) .

ونحن نتفق مع ماذهب إليه أحمد رشيد بشأن القوة الخفية للبيروقراطية المصرية ، كما نتفق أيضا مع ما قرره كلا من كمال المنوفى وملاك جرجس من أن نشاط البيروقراطية يتحدد طبقا لرغبات وهوى الحاكم ، غير أننا نسارع إلى القول أنه إذا كان ذلك هو السلوك الظاهر للبيروقراطية المصرية عبر تاريخها الطويل ، إلا أنها كانت دوما تملك وسائلها الخاصة لممارسة القوة وإستخدام النفوذ سواء فى التأثير على صنع القرار أو تعاملها مع المواطنين وخاصة بعد ثورة ١٩٥٢ . ومما يؤكد قوة البيروقراطية فى المجتمع ما أشار إليه جمال عبد الناصر فى خطابه أمام مجلس الأمة فى ١٢ نوفمبر ١٩٦٤ حيث قال بالحرف الواحد :

" ... الميول البيروقراطية فى فترة التحول والانتقال من الإقطاع والرأسمالية إلى الإشتراكية ، تمثل قوى إجتماعية خطيرة ، طبعا هذه البيروقراطية موجودة وستحاول بكل الوسائل أن تكون لها مكاسب . البيروقراطية فى مرحلة الانتقال من الرأسمالية إلى الإشتراكية حتعمل بكل الوسائل على أن تحصل على أكبر قدر من السلطة حتى تستطيع أن تقوم بدور حاسم فى الإنتاج وفى العلاقات الإجتماعية وتحتكر هذا الدور ، ويفضل هذا الإحتكار تستطيع البيروقراطية أن تأخذ مكان الرأسمالية فى المجتمع الرأسمالى ... " (٤) .

ونفس الإقتناع بقوة البيروقراطية عبر عنه أنور السادات فى ورقة أكتوبر التى أشار فيها إلى أن :

" ... تجربة القطاع العام قد شابتها بعض الشوائب ، فقد تسلت البيروقراطية الإدارية إلى الكثير من مواقعها ... " (٥) .

وقد عبر حسنى مبارك بعد ذلك عن نفس المعنى فى عام ١٩٨٧ بقوله :

(١) د. أحمد رشيد إدارة التنمية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٠١ .

(٢) كمال المنوفى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٣ .

(٣) د. ملاك جرجس ، سيكولوجية الشخصية المصرية ومعوقات التنمية (القاهرة : روز اليوسف ، كتاب روز اليوسف ، العدد ١٥ ، مايو ١٩٧٤) ، ص ٧٥ .

(٤) جمال عبدالناصر ، مجموعة الخطب والتصريحات ١٩٦٤ (القاهرة : مصلحة الإستعلامات ، ١٩٦٥) ، ص ١٤٨ .

(٥) أنور السادات ، ورقة أكتوبر (القاهرة : هيئة الإستعلامات ، إبريل ١٩٧٤) ، ص ٣٦ .

... أن السلطة التنفيذية ، هي السلطة التي يتجه إليها كل مواطن بمطالب حياته اليومية ، وتحمل المسؤولية كاملة أمام المجلس التشريعي في بناء المجتمع إقتصاديا وإجتماعيا ، ورغم الجهد الكبير الذي تبذله أجهزة هذه السلطة في سبيل أداء مهمتها في خدمة الجماهير ، فلا شك أن هناك بعض العوامل التي تحد من قدرتها على الإنجاز ، وأهمها التعقيدات البيروقراطية الموروثة ، والتنازع على الإختصاص بين أجهزتها ومؤسساتها ، والإختناقات التي تمر بها القرارات خلال نزولها إلى المستويات الأدنى ... أعرف أن تلالا من أبحاث الخبراء قد وضعت في هذا الشأن ، ولكن الأبحاث لم تسفر حتى الآن عن النتيجة المرجوة ... (١).

ويعلق على ذلك سيد غانم بقوله أن ذلك يعكس عدة حقائق عن البيروقراطية " ... الأولى أنها أصبحت مسيطرة على مقدرات الجماهير وعلى توصيل الخدمات والسلع مما يجعل جهود السلطة التنفيذية لا تعطى ثمارها ، الثانية أنها أصبحت غير قابلة للنفوذ إليها حتى من قمة السلطة التنفيذية ... ، الثالثة أنها نمت قواعد اللعبة الخاصة بها مما يمكنها من تحاشي الأثر الإصلاحي لبحوث الخبراء ، ويجعل السلطة التنفيذية في حاجة إلى مساندة عامة لإصلاحها ... " (٢) ، ويخلص إلى نتيجة مؤداها أن الحكومة قد حلت محل المجتمع ، وأن البيروقراطية حلت محل الحكومة وهو ما عبر عنه بـ " الإستبداد البيروقراطي " بمعنى الأفراد بتقرير المصير والمقدرات وغياب القوى الأخرى التي يمكن أن تراجع أو تقيد فعل القوى الممارسة للإستبداد ، ويتجلى هذا الإستبداد البيروقراطي في المجالات الثلاثة الرئيسية للوظيفة الحكومية على النحو التالي (٣):

١- صنع القرارات والسياسات ، ويتلخص ذلك في ضعف مجلس الشعب كهيئة تشريعية بحيث أصبح مجرد قناة لإضفاء الشرعية ، والدليل على ذلك أنه لم يحدث أن إعترض المجلس على قرار يصدره رئيس الجمهورية بقانون ، كما أن السلطة التنفيذية هي مصدر التشريعات الأساسية فقد بلغت القرارات بقوانين ١٦٣ قرارا خلال الفترة من ١٩٧١ إلى ١٩٨٠ ، كما بلغت مشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومة ووافق عليها المجلس ٥٨٢ مشروعا من إجمالي ٧٥٧ مشروعا تمت الموافقة عليها في ذات الفترة ، وبذلك تصبح نسبة القوانين التي كان مصدرها السلطة التنفيذية ٨١ ٪ تقريبا . ويرى غانم أنه وإن كان صنع القرارات والسياسات موضع تفاعل مؤسسات عديدة ، إلا أن خلف تلك المؤسسات تكمن البيروقراطية كفاعل أساسي ومحوري يقدم فكرة نموذج البديل الوحيد المتاح ، إما بضبطه للمعلومات أو بتعبيره عن تفضيلات يدافع عنها ، وهو ما عبر عنه " روبرت دال " بممارسة النفوذ عن طريق الإقناع الخداعي والذي سبق وأشرنا إليه .

٢- تنفيذ القرارات والسياسات ، تقدم البيروقراطية نموذج المحتكر في مجال التنفيذ وتكاد تكون القناة الوحيدة في توصيل الخدمات ، ورغم ذلك تنافس المنشآت الخاصة التي يمكن أن تلعب

(١) ورد هذا النص في : د. السيد عبدالمطلب غانم ، " الجهاز الحكومي والإستبداد البيروقراطي " ، النظام السياسي المصري ، التغيير والإستمرار (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ٧٨٥ .

(٢) نفس المرجع ، ص ٧٨٦ .

(٣) نفس المرجع ، ص ٧٩٩ - ٨٠١ .

دورا وتفرض عليها أن يأتى دورها من باطن البيروقراطية ، وتعتبر عن ذلك القيود المفروضة على المؤسسات الخاصة فى التعليم والصحة وكيف أنها لاتعبر عن الرغبة فى الحفاظ على المستوى والنوعية أكثر من التعبير عن تبادل المنفعة والحفاظ على السيطرة ، وهو ما يشير إلى إستخدام النفوذ من خلال خلق الاحتمال بإيقاع العقوبات فى حالة عدم الإذعان .

٣- الرقابة والضبط ، حيث أصبح من الواضح أن تعدد جهات وأجهزة الرقابة قد خلق موقف "لارقابة " فأصبح وجودها المكثف يعادل عدم وجودها على الإطلاق ، فضلا عن مبدأ خطير تقوم عليه ، وهو حق الجهة موضع الشكوى فى نظرها والبت فيها . ويؤكد هذا الموقف " اللارقابى " ، أنه رغم خطورة تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات ورغم تبعيته لمجلس الشعب ، فإن هذا الأخير لايتبنى مواقف فعالة إزاء تلك التقارير .

نخلص من ذلك إلى القول بأن البيروقراطية المصرية لها وسائلها الخاصة فى ممارسة النفوذ للسيطرة على المجتمع من خلال سيطرتها على مؤسسات صنع القرار عن طريق الإقناع الخداعى سواء بنقل معلومات غير صحيحة أو تشوية بعض جوانب الحقيقة ، كما يمتد نفوذها إلى الأفراد والمؤسسات الخاصة بإستخدام القوة عن طريق التلويح بإستخدام العقوبات ، بل وإستخدامها فعلا فى حالة عدم الإذعان . وإذا أضفنا إلى كل ذلك عدم فاعلية الرقابة على أداء البيروقراطية ، فإننا نكون إزاء وضع تتحكم فيه فى كافة الأنشطة وتطوعها لمصالحها الخاصة وتجعل من الصعب على المواطنين الحصول على الخدمات الازمه ومعاملتهم ليسوا كأصحاب حق وإنما طالبي شفقة .

ج : المركزية والتعقيد :

لعل من أبرز سمات البيروقراطية المصرية إتجاهها الشديد نحو المركزية ، فقد سعت الحكومة على مر العصور إلى إقامة أنظمة مركزية معقدة فى محاولة للسيطرة التامة على أمور البلاد وأستأثر كل رئيس بأكبر قدر ممكن من السلطة ليصبح المتصرف الوحيد فى سائر الأمور . وتفنن الموظفون بالمستويات الإدارية المختلفة فى تصميم عديد من التعليمات المسهبة التى تهدف فى النهاية إلى إقامة صرح منيع من النظام المركزى . ومما يعكس تفاقم ظاهرة المركزية أن نسبة الزيادة فى العمالة فى الجهاز الإدارى للحكومة المركزية قد بلغت ٦٠,٤ ٪ خلال الفترة ١٩٧٧ - ١٩٨٠ ، بينما كانت نسبة الزيادة فى أجهزة الحكم المحلى ٢٨,٧ ٪ فى ذات الفترة ، أى أن معدل النمو كان فى الأولى أكبر من ضعف الثانية (١) . ويتضح تفاقم المركزية أيضا فى حجم الإستثمارات المخصصة للحكم المحلى مقارنة بالإستثمارات المركزية على النحو الذى يبينه الجدول رقم (٣-٢-٣) التالى الذى يتضح منه ضآلة الإعتمادات المخصصة للإستثمار بواسطة الأجهزة المحلية حيث بلغت نسبتها حوالى ٥ ٪ فى السنوات المالية ١٩٨٧/٨٦ إلى ١٩٨٩/٨٨ ، وأيضا إتخفاضها سنة عن أخرى إذ بلغت ٥,٥ ٪ ، ٥,١ ٪ ، ٤,٢ ٪

(١) د. نزيه نصيف الأيوبى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٠ .

جدول رقم (٣-٢-٣)
الإستثمارات بموازنة الخزانة العامة خلال السنوات المالية ١٩٨٧/٨٦ - ١٩٨٩/٨٨

السنة المالية	الأجهزة المركزية*		الأجهزة المحلية		إجمالي (مليون جنيه)
	%		%		
	مليون جنيه	للإجمالي للنمو	مليون جنيه	للإجمالي للنمو	
١٩٨٧/٨٦	٤٨٦٥,٧	٩٤,٥	٢٨٤,٣	٥,٥	٥١٥٠,٠
١٩٨٨/٨٧	٥٥٠١,٩	٩٤,٩	٢٩٨,١	٥,١	٥٨٠٠,٠
١٩٨٩/٨٨	٧٥٣٩,٢	٩٥,٨	٣٣٠,٨	٤,٢	٧٨٧٠,٠
إجمالي	١٧٩٠٦,٨	٩٥,١	٩١٣,٢	٤,٩	١٨٨٢٠,٠

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة عن السنوات المالية ١٩٨٧/٨٦، ١٩٨٨/٨٧، ١٩٨٩/٨٨.

في السنوات المالية المذكورة على التوالي. كما نلاحظ من الجدول أيضا أنه بينما بلغت نسبة النمو في الإستثمارات المخصصة للأجهزة المركزية ٥٥ % تقريبا في السنة المالية ١٩٨٩/٨٨ مقارنة بالسنة المالية ١٩٨٧/٨٦، فإن نسبة النمو في الإستثمارات المخصصة للأجهزة المحلية بلغت ١٦,٤ % فقط خلال سنتي المقارنة أي أقل من الثلث بالنسبة للأجهزة المركزية. وإذا أخذنا في الإعتبار أن جزءا من الإستثمارات المحلية يخصص لمديريات الخدمات وهي أجهزة تخضع للسيطرة المركزية لاتضح لنا بجلاء السيطرة المركزية الشديدة في مجال الإستثمار.

وإلى جانب المركزية الشديدة التي يتسم بها الجهاز الإداري في مصر، فإنه يتسم أيضا بالتعقيد الشديد والتعقيد بحرفية التعليمات والإهتمام الزائد بالشكليات دون الجوهر، وإستنفاد الوقت في إستيفاء البيانات والفتاوى من الجهات العليا والقانونية بدافع الخوف من المسؤولية وما يؤدي إليه ذلك من السلبية وعدم المبالاة^(١).

ثالثا: البنيان الإقتصادي الإجتماعي في الريف المصري:

بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وجهت قياداتها إهتماما خاصا بالريف المصري، فلم يكد يمضي شهر ونصف على قيامها حتى صدر قانون الإصلاح الزراعي الأول في ٩ سبتمبر ١٩٥٢ الذي نص على أن يكون الحد الأقصى للملكية مائتي فدان للفرد وثلاثمائة للأسرة، وتقوم الحكومة بالإستيلاء على الأراضي الزائدة وتوزيعها على الفلاحين في شكل قطع صغيرة تتراوح بين فدانين وخمسة أفدنة شريطة أن يكون

* تشمل الأجهزة المركزية: الجهاز الإداري، الهيئات الخدمية، الهيئات الإقتصادية، البنك المركزي، بنك الإستثمار القومي.

(١) د. ملك جرجس، مرجع سبق نكره، ص ٧٩.

المنتفع من مستأجرى أو مزارعى الأرض الجارى توزيعها أو من أهل القرية التى تقع فى زمامها وألزمهم القانون بأن ينضموا إلى جمعية تعاونية زراعية تقدم لهم القروض وتمدهم بالبذور والسماد والماشية والآلات الزراعية وتضطلع بمهمة بيع المحصولات الرئيسية لحساب أعضائها . كذلك حدد القانون إيجار الفدان بسبعة أمثال الضريبة المقررة إذا كان الإيجار نقدا ، ونصف المحصول إذا كان الإيجار بطريق المزارعة ، وحددت فترة تأجير الأرض الزراعية بثلاث سنوات كحد أدنى . وقضى القانون كذلك بأن يتم تحديد أجور عمال الزراعة سنويا عن طريق لجنة تشكل لهذا الغرض وبحيث لا يقل الأجر عن حد أدنى معين (١) .

وصدر قانون الإصلاح الزراعى الثانى فى يوليو ١٩٦١ فجعل الحد الأقصى للملكية الزراعية ١٠٠ فدان للفرد ، ثم صدر قانون الإصلاح الزراعى الثالث ففرض على الحد الأقصى لملكية الفرد ٥٠ فدانا وملكية الأسرة ١٠٠ فدان . وإلى جانب ذلك صدرت عدة تشريعات أخرى إستولت الدولة بموجبها على مساحات كبيرة من الأرض الزراعية لتوزيعها على صغار الفلاحين منها القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بمصادرة الأرض المملوكة لأسرة محمد على والتى بلغت مساحتها حوالى ٤٨ ألف فدان ، والقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٥٧ بمصادرة أراضى الأوقاف والتى بلغت مساحتها أكثر من ١١٠ ألف فدان ، وتوزيع الأراضى المصادرة على صغار الفلاحين (٢) .

وجدير بالذكر أن قوانين الإصلاح الزراعى ألزمت المنتفعين بها بدفع تعويض لهيئة الإصلاح الزراعى فى شكل أقساط متساوية خلال ثلاثين عاما ، بالإضافة إلى رسوم بنسبة ١٥ ٪ ، وفائدة سنوية بمعدل ٣ ٪ ، إلا أن الدولة عادت خفضت الفائدة على التعويض إلى ١,٥ ٪ ، والرسم الإضافى إلى ١٠ ٪ ، ومد فترة السداد إلى أربعين عاما . وفى عام ١٩٦٤ تم تخفيض دين المنتفعين إلى الربع مع إلغاء فوائده تماما (٣) .

وقد كان للإصلاح الزراعى آثار إقتصادية وإجتماعية هامة بالنسبة للريف المصرى ، فقد أحدثت التشريعات المختلفة تغييرات جوهرية فى هيكل ملكية الأراضى الزراعية ، توضحه الجداول الثلاثة التالية حيث يوضح الجدول رقم (٣-٢-٤) هيكل الملكية الزراعية عام ١٩٥٢ بعد تطبيق قانون الإصلاح الزراعى الأول ، والجدول رقم (٣-٢-٥) عام ١٩٦١ بعد قانون الإصلاح الزراعى الثانى ، أما الجدول رقم (٣-٢-٦) فيرجع إلى عام ١٩٨٨ .

(١) سيد مرعى ، مرجع سبق نكره ، ص ١١٣ - ١١٩ .

(٢) د. محمود عوده ، القرية المصرية بين التاريخ وعلم الاجتماع (القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٢) ، ص ١٨١ .

(٣) كمال المنوفى ، مرجع سبق نكره ، ص ٢٠٠ .

جدول رقم (٤-٢-٣) هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٥٢ بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي الأول

فئات الملكية بالفدان	عدد الملاك بالآلاف	% من الملاك	المساحة بالآلاف فدان	% من المساحة	متوسط المساحة بالفدان
٥ -	٢٨٤١	٩٤,٤	٢٧٨١	٤٦,٥	١,٠
١٠ -	٧٩	٢,٦	٥٢٦	٨,٨	٦,٧
٢٠ -	٤٧	١,٦	٦٣٨	١٠,٧	١٣,٦
٥٠ -	٣٠	١,٠	٨١٨	١٣,٧	٢٧,٣
+ ٥٠	١١	٠,٤	١٢٢١	٢٠,٤	١١١,٠
إجمالي	٣٠٠٨	١٠٠	٥٩٨٤	١٠٠	٢,٠

المصدر : الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٨٧ .

جدول رقم (٥-٢-٣) هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٦١ بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي الثاني

فئات الملكية بالفدان	عدد الملاك بالآلاف	% من الملاك	المساحة الألف فدان	% من المساحة	متوسط المساحة بالفدان
٥ -	٢٩١٩	٩٤,١	٣١٧٢	٥٢,١	١,١
١٠ -	٨٠	٢,٦	٥١٦	٨,٥	٦,٥
٢٠ -	٦٥	٢,١	٦٤٨	١٠,٧	١٠,٠
٥٠ -	٢٦	٠,٨	٨١٨	١٣,٤	٣١,٥
+ ٥٠	١١	٠,٤	٩٣٠	١٥,٣	٨٤,٥
إجمالي	٣١٠١	١٠٠	٦٠٨٤	١٠٠	٢,٠

المصدر : الكتاب الإحصائي السنوي ، ١٩٨٧ .

جدول رقم (٦-٢-٣) هيكل توزيع الملكية الزراعية عام ١٩٨٩

فئات الملكية بالفدان	عدد الملاك بالآلاف	% من الملاك	المساحة بالآلاف فدان	% من المساحة	متوسط المساحة بالفدان
٥ -	٣٤٩٣	٩٤,٢	٣٠٠١	٥٣,٧	٠,٩
١٠ -	١١٦	٣,١	٥٨٧	١٠,٥	٥,١
٢٠ -	٦٥	١,٧	٥٩٠	١٠,٥	٩,١
٥٠ -	٢٧	٠,٧	٦٢٨	١١,٢	٢٣,٣
+ ٥٠	٧	٠,٢	٧٨٨	١٤,١	١١٢,٦
إجمالي	٣٧٠٨	١٠٠	٥٥٩٤	١٠٠	١,٥

المصدر : وزارة المالية ، مصلحة الضرائب العقارية ، بيانات غير منشورة عن توزيع الأراضي الزراعية للسنة المالية ١٩٨٨ / ١٩٨٩ .

وتسمح لنا الجداول السابقة بمقارنة توزيع ملكية الأراضي الزراعية قبل وبعد تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعي وذلك على النحو التالي :

١- لم تتغير نسبة صغار الملاك (أقل من ٥ أفدنة) قبل وبعد الإصلاح الزراعي ، إذ ظلت هذه النسبة ثابتة تقريبا منذ عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٨٨ ، إذ بلغت في سنوات المقارنة ٩٤,٣% ، ٩٤,٤% ، ٩٤,١% ، ٩٤,٢% ، غير أنه في الجانب الآخر تزايدت بإضطراد نسبة الأراضي المملوكة لها إذ بلغت ٣٥,٥% ، ٤٦,٥% ، ٥٢,١% ، ٥٣,٧% ، وذلك في سنوات ١٩٥٢ قبل الإصلاح الزراعي ، ١٩٥٢ بعد الإصلاح الزراعي الأول ، ١٩٦١ بعد الإصلاح الزراعي الثاني ، ١٩٨٨ ، وذلك على التوالي .

٢- إستقر عدد كبار الملاك (٥٠ فدانا فأكثر) منذ عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٦١ إذ بلغ ١١ ألف مالك طوال تلك السنوات ، إلا أنه إنخفض إلى ٧ آلاف مالك عام ١٩٨٨ ، أما المساحة المملوكة لهذه الفئة فقد إنخفضت إنخفاضا ملموسا ما بين عامي ١٩٥٢ (قبل الإصلاح الزراعي) ، ١٩٨٨ ، إذ بلغت نسبتها إلى إجمالي مساحة الأرض الزراعية ٣٤,٢% ، ١٤,١% وذلك على التوالي .

٣- تزايدت مساحة الأراضي المملوكة لأغنياء الريف (٢٠ - ٥٠ فدان) بعد تطبيق قانون الإصلاح الزراعي الأول حيث زادت من ٦٥٤ ألف فدان قبل الإصلاح الزراعي إلى ٨١٨ ألف فدان بعد تنفيذ القانون الأول ويرجع ذلك إلى أن أغنياء الفلاحين قد إنتهزوا فرصة السماح لكبار الملاك بالتصرف بطريق البيع الشخصي في الأراضي الزائدة لديهم عن الحد الأقصى لزيادة ملكياتهم وتقوية مراكزهم في الريف (١).

٤- يتضح من مقارنة متوسط نصيب المالك في فئة (٥٠ فدان فأكثر) عام ١٩٨٨ بما كان عليه الوضع عام ١٩٦١ ، أنه بلغ ١١٢,٦ فدان ، ٨٤,٥ فدان على التوالي وهو ما يعكس العودة لتركز الملكية لدى كبار الملاك ويؤكد ذلك أن نسبتهم إلى إجمالي الملاك كانت ٠,٤% في عام ١٩٦١ وتسيطر على ١٥,٣% من إجمالي مساحة الأرض الزراعية ، إلا أنها إنخفضت في عام ١٩٨٨ إلى ٠,٢% تسيطر على ١٤,١% من المساحة الزراعية ، وربما يفسر ذلك في إتجاه السياسة العامة للدولة في عهد الرئيس السادات وحتى الآن لتشجيع القطاع الخاص وإغرائه للحصول على مزيد من الأرض لأغراض الإستصلاح والإستزراع إلى الحد الذي أدى إلى إصدار القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية والذي سمح بمقتضاه زيادة الحد الأقصى للملكية إلى ٢٠٠ فدان للفرد و ٣٠٠ فدان للأسرة و ١٠ آلاف فدان للجمعيات التعاونية

(١) د. أحمد حسن إبراهيم ، " جوانب من صورة الزراعة المصرية بعد خمس وعشرين سنة من ثورة يوليو ١٩٥٢ ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث للإقتصاديين المصريين المنعقد بالقاهرة في الفترة من ٢٣ - ٢٥ مارس ، ١٩٨٧ تحت عنوان الإقتصاد المصري في ربع قرن ١٩٥٢ - ١٩٧٧ (الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨) ، ص ص ٢٤٨ - ٢٥٤ .

(بحد أقصى ٣٠ فداناً للعضو) و ١٠ آلاف فدان لشركات الأشخاص والتوصية بالأسهم (بمراعاة ألا يجاوز الحد الأقصى لملكية الفرد ١٥٠ فداناً) و ٥٠ ألف فدان للشركات المساهمة ، وسمح القانون بحق الإنتفاع للأجانب في إطار الشركات المساهمة في حدود ٤٩ ٪ من رأس مال الشركة (١).

٥- على الجانب الآخر نلاحظ إتجاه الملكية لدى صغار الملاك (أقل من ٥ أفدنة) إلى التفتت المستمر ، فقد إنخفض نصيب المالك من ١,١ فدان عام ١٩٦١ إلى ٠,٩ فدان عام ١٩٨٨ ، والأكثر من ذلك أن نسبة من يملك أقل من فدانين تصل إلى أكثر من ٨٦ ٪ من إجمالي فئة صغار الملاك ، وأن من يملك أقل من فدان واحد تبلغ نسبتهم أكثر من ٧١ ٪ من ذات الفئة ، وذلك كما يوضحها الجدول التالي رقم (٧-٣-٣) .

جدول رقم (٧-٣-٣-١)
هيكل توزيع الملكية الزراعية بين فئات صغار الملاك عام ١٩٨٩

فئات الملكية بالفدان	عدد الملاك بالآف	٪ من الملاك	المساحة بالآف فدان	٪ من المساحة	متوسط المساحة بالفدان
١ -	٢٤٩٤	٧١,٤	٩١٤	٣٠,٤	٠,٤
٢ -	٥١٤	١٤,٧	٦٢٢	٢٠,٧	١,٢
٣ -	٢٣٩	٦,٨	٥٣٤	١٧,٨	٢,٢
٤ -	١٣٥	٣,٩	٤٧٩	١٦,٠	٣,٥
٥ -	١١١	٣,٢	٤٥٢	١٥,١	٤,١
إجمالي	٣٤٩٣	١٠٠	٣٠٠١	١٠٠	٠,٩

المصدر : وزارة المالية ، مصلحة الضرائب العقارية ، مرجع سبق ذكره .

ورغم أن قوانين الإصلاح الزراعي قد أجرت تغييراً ملموساً في نسب توزيع الملكية الزراعية ، فهي في صورتها النهائية ضربت القطاعات العليا من الملكية الكبيرة بجعل الحد الأقصى للملكية خمسين فداناً ووسعت قاعدة الملكية الصغيرة ، إلا أن الواقع الفعلي جعل السيطرة الاقتصادية والسياسية لفئات أغنياء الريف (٢٠ - ٥٠ فدان) ، وظلت كقوة إجتماعية لها وزنها وفعاليتها ، وإستمر نفوذها القوي داخل المؤسسات المختلفة . وقد تأكدت تلك السيطرة في أهم مؤسسة أعمدت عليها الدولة لتأكيد سيطرة صغار الملاك وهي الجمعيات التعاونية الزراعية ، فرغم إشتراط القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ بضرورة إحتفاظ صغار الملاك (٥ أفدنة فأقل) بأربعة أخماس المقاعد الخاصة بمجلس الإدارة ، إلا أن فئات أغنياء الريف كان لها السيطرة الفعلية ، وهو ما عبر عنه الرئيس جمال عبد الناصر في عام ١٩٦٦ بقوله :

(١) القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية ، الجريدة الرسمية ، العدد ٣٥ مكرر ، ٣١ أغسطس ١٩٨١ ، ص ٣ - ٤ .

... هناك نقطة يجب وضعها في الاعتبار ، وهي أن الجمعيات التعاونية تحتاج إلى تطوير ، فمزال كبار الملاك يسيطرون عليها بصرف النظر عن نسبة الأربعة أخماس ، فكبار الملاك لهم نفوذ ويستطيعون وضع رجالهم في مجالس إدارة الجمعيات التعاونية ... ومزال لكبار الملاك في عدة قطاعات تأثير كبير على الأوضاع ومنها الجمعيات التعاونية ... (١) .

وقد أكدت دراسة ميدانية أجريت في عام ١٩٦٦ في إحدى قرى محافظة الدقهلية وجود نفس الظاهرة ، حيث أوضحت نتائج تلك الدراسة أن عائلة واحدة في القرية يحتل أبنائها مراكز : العمدة ونائبه ، ٤ مشايخ بلد شيخ الخفراء ووكيله ، أمين لجنة الإتحاد الأشرافي والأمين المساعد وثمانية عشر عضوا ، رئيس المجلس القروي وسكرتيه وعشرة أعضاء ، رئيس الجمعية التعاونية وكتابها وأحد الأعضاء (٢) .

وعلى الجانب الآخر ظلت الغالبية العظمى لسكان الريف تعاني من سوء أحوالها وقد أثبت ذلك العديد من الدراسات الميدانية كالدراسة التي أجراها العيسوي خلال عام ١٩٧٤ وأوضحت أن نسبة تتراوح بين ٤٣٪ - ٤٥٪ من الأسر الريفية تعيش تحت مستوى الفقر (٣) ، وتؤكد دراسة أخرى في عام ١٩٧٦ أن أكثر من ٧٠٪ من الأسر الريفية في محافظتي سوهاج وأسيوط من الفقراء ، وأن نسبة تتراوح بين ٦٠٪ - ٧٠٪ من الأسر الريفية في محافظات البحيرة ، الدقهلية ، كفر الشيخ ، المنوفية ، بنى سويف ، الفيوم ، المنيا ، قنا ، يستوعبها الفقراء أيضا (٤) . وقد عبر الرئيس السادات نفسه عن ذلك بقوله :

... إن أسلوب الحياة اليومية لفلان الذين يكونون غالبية الشعب لم يلحقة تغيير حقيقي ... (٥) .

ورغم أن ما أشار إليه الرئيس السادات كان يعبر عن حقيقة الأوضاع في الريف المصرى ، إلا أن مجمل السياسات التي إنتهجتها الدولة خلال عهد السادات نفسه وحتى الآن كان لها آثارها بالنسبة للوضع الطبقي في الريف وخاصة بالنسبة لغالبية سكانه التي جاءت التطورات اللاحقة في غير صالحهم ، فقد شهد الإقتصاد المصرى تحولات أساسية منذ بدايات حقبة السبعينات من هذا القرن بالإتجاه التدرجى نحو الأخذ بإقتصاد السوق والإرتباط بالسوق العالمى وهو ما عرف بـ " الإفتتاح الإقتصادى " والذي أعلن عنه الرئيس السادات لأول مرة في خطابه أمام مجلس الشعب في ٢١ إبريل ١٩٧٣ ، ثم تم صياغته في وثيقة رسمية عرفت بـ " ورقة أكتوبر " صدرت في إبريل من العام التالى ، وجعلت من

(١) مجدى حسنين ، الصحراء الثروة والثورة ، قصة منبرية التحرير (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥) ، ص ٦٥ .

(٢) ميشيل كامل ، " حول حركة وإتجاهات الصراع الطبقي في الريف " ، مجلة الطليعة (القاهرة : العدد التاسع ، السنة الثانية ، سبتمبر ١٩٦٦) ، ص ٥٩ .

(٣) Ibrahim El-Issawi, " Employment Inadequacy in Egypt " A paper for ILO, Cairo, 1980, p. 13 .

(٤) د. عبدالباست عبدالمعطي ، توزيع الفقر في القرية المصرية (القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٩) ، ص ٥٠ .

(٥) برنامج العمل الوطنى ، ١٩٧١ .

الإففتاح الإقتصادي أحد المهام الرئيسية للمجتمع المصري في المرحلة القادمة لتوفير الضمانات للأموال التي تستثمر في التنمية (١). ورغم أنه لم تتضح بعد كافة معالم هذه المرحلة ، إلا أن هناك ملامح أساسية يتمثل أهمها فيما يلي :

١- إنخفاض متوسط النمو السنوي للنتائج القومي الإجمالي من ٧,٣ ٪ في الفترة (١٩٦٥ - ١٩٨٠) إلى ٥ ٪ في الفترة (١٩٨٠ - ١٩٩٠) (٢) .

٢- الإرتفاع الهائل في نسبة الدين الخارجي إلى الناتج القومي الإجمالي حيث قفزت هذه النسبة من ٢٢,٥ ٪ في عام ١٩٧٠ (٣) إلى ١٢٦,٥ ٪ في عام ١٩٩٠ (٤) .

٣- الإعتماد المتزايد على المنح والمساعدات الأجنبية والتي أرتفعت من ١٢٩٢ مليون دولار عام ١٩٨١ إلى ٥٦٠٤ عام ١٩٩٠ أي بنسبة نمو قدرها ٣٣٣,٧ ٪ في خلال عشر سنوات ، وبعد أن كان هذا المصدر يمثل ٤,٩ ٪ من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٨٧ ، ارتفع ليصبح ١٥,٩ ٪ في عام ١٩٩٠ (٥) .

٤- زيادة معدل البطالة ، وإن كان من الصعب تقدير حجم البطالة في مصر نظرا لعدم وجود إحصاءات موثوق بها والتفاوت الشديد في التقديرات المختلفة ، فلا مناص من الإعتماد على الإحصاءات الرسمية للحصول على تقديرات حول هذه الظاهرة من واقع التعدادات العامة الثلاثة للسكان التي أعدها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في الأعوام : ١٩٦٠ ، ١٩٧٦ ، ١٩٨٦ . فنجد أن معدل البطالة كان ٢,٥ ٪ من إجمالي القوى العاملة في عام ١٩٦٠ ، ثم أرتفع إلى ٧,٧ ٪ في عام ١٩٧٦ ، ثم إلى ١٤,٧ ٪ في عام ١٩٨٦ (أنظر الجدول رقم ٣-٢-٨) . وطبقا للنتائج الأولية لبحث العمالة بالعينة للفترة (١٩٨٩ - ١٩٩٢) يرتفع المعدل إلى ١٧,٥ ٪ وهذه المعدلات كان يناظرها ١٧٥ ألف متعطل في عام ١٩٦٠ ، ٨٥٠ ألف متعطل في عام ١٩٧٦ ، ٢ مليون متعطل تقريبا في عام ١٩٨٦ ، أرتفع إلى ٢,٧ مليون متعطل في عام ١٩٩٢ .

(١) د. فؤاد مرسى ، هذا الإففتاح الإقتصادي (القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٦) ، ص ١٠ .

(٢) البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢ ، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٩٢) ، ص ٢٦٠ .

(٣) البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٩ ، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٨٩) ، ص ٢٤٢ .

(٤) البنك الدولي ، تقرير التنمية في العالم ١٩٩٢ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٤ .

(٥) نفس المرجع ، ص ٢٩٦ .

جدول رقم (٣-٢-٨)
تطور عدد المتعطلين في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٢

السنة	عدد المتعطلين (بالآف)	النسبة المئوية إلى إجمالي القوى العاملة
١٩٦٠	١٧٥	٢,٢
١٩٦٤	١٣١	١,٩
١٩٦٨	٢٤٤	٣,١
١٩٧٢	١٣٥	١,٥
١٩٧٦	٨٥٠	٧,٧
١٩٨٢	٥٩٦	٥,٦
١٩٨٦	٢٠١١	١٤,٧
١٩٩٢	٢٧٠٠	١٧,٥

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، التعدادات العامة الثلاثة ١٩٦٠ ، ١٩٧٦ ، ١٩٨٦ ، بحث
العامة بالعينة ١٩٩٢ .

واللافت للنظر في مشكلة البطالة أنها تتسم بخصيصتين أساسيتين :

- الأولى هي إنتشار البطالة بين حملة المؤهلات المتوسطة حيث بلغت ٥٢ ٪ من إجمالي
عدد المتعطلين في عام ١٩٨٦ طبقاً لتقديرات البنك الدولي (١) .

- الثانية ، إتجاه معدل البطالة للإرتفاع في الريف في السنوات الأخيرة حيث أرتفع عدد
المتعطلين في الريف من ٥٦ ألف في عام ١٩٦٠ إلى ٢٩٦ ألف في عام ١٩٧٦ ثم إلى
٩٨٥ ألف في عام ١٩٨٦ ، أي أن نسبة النمو في عدد المتعطلين قد زادت خلال الفترة من
١٩٦٠ إلى ١٩٨٦ بنسبة ١٦٥٩ ٪ بينما بلغت النسبة في الحضر في ذات الفترة ٧٦٣ ٪
حيث كانت أعداد المتعطلين في المناطق الحضرية ١١٩ ألف ، ٤٥٤ ألف ، ١٠٢٧ ألف
وذلك في السنوات ١٩٦٠ ، ١٩٧٦ ، ١٩٨٦ وذلك على التوالي (٢) .

وإستناداً إلى المقاييس الدولية ، فقد تم تصنيف مصر ضمن مجموعة إقتصاديات الدخل المنخفض ،
كما تم تصنيفها أيضاً ضمن مجموعة المديونية الباهظة (٣) .

(١) World Bank, "Egypt, Alleviating Poverty during Structural Adjustment" World Bank Country Study (Washington D. C. : World Bank, 1991), p. 5.

(٢) الأرقام مستخرجة من تعدادات السكان في الأعوام المذكورة .

(٣) قام البنك الدولي بتصنيف الدول طبقاً لنصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في ١٩٩٠ محسوبا باستخدام طريقة
أطلس البنك الدولي إلى أربع مجموعات ، وقد جاءت مصر ضمن مجموعة إقتصاديات الدخل المنخفض وهي التي

وقد إنعكست التطورات التي لحقت بالإقتصاد المصرى منذ الأخذ بسياسة الإنفتاح على الواقع الإقتصادى فى الريف المصرى والتي تتلخص أهم ملامحه الأساسية فيما يلى :-

أ - بالرغم من سيادة النشاط الزراعى بالنسبة لأوجه النشاط الإقتصادى المصرى ، إلا أن تدهورا حادا أصبح يميزه ، وتمثل هذا التدهور فى إنخفاض معدل النمو السنوى للإنتاج الزراعى من ٢,٧% فى الفترة (١٩٦٥ - ١٩٨٠) إلى ٢,٥% فى الفترة (١٩٨٠ - ١٩٩٠) كما انخفضت مساهمة قطاع الزراعة فى الناتج القومى الإجمالى من ٢٩% إلى ١٧% فى عامى ١٩٦٥ ، ١٩٩٠ على التوالى (١) .

ب - تحول الأرض الزراعية إلى سلعة خارج الزراعة فى استخدامات بديلة أكثر جدوى من الناحية المالية كإستخدام التجريف وبيع الأرض الزراعية وبيعها كأراضى بناء (٢) ، وفى هذا تشير الدراسات إلى أن حوالى ٨% من إجمالى الأرض المزروعة قد خرجت من مجال الإستخدام الزراعى فى الفترة (١٩٧٥ - ١٩٨٠) (٣) ، وأن نسبة مماثلة قد خرجت أيضا فى الفترة (١٩٨٤ - ١٩٨٧) (٤) .

ج - هجرة قوة العمل الزراعية من القرى إلى المدينة وإلى الدول النفطية الأمر الذى أدى إلى تناقص قوة العمل الريفية المستغلة بالنشاط الزراعى ، فقد إنخفضت هذه القوة من حوالى ٤,٢ مليون عامل إلى نحو ٣,٥ مليون عامل خلال الفترة (١٩٧١ - ١٩٨٢) ، وتناقصت هذه الفئة إلى إجمالى قوة العمل الريفية من ٨٢,١% إلى ٦٢,٦% فى الفترة ذاتها وهو مايعنى أن العمالة الريفية غير الزراعية داخل القرية قد تزايد عددها من حوالى ٩٤٨ ألف عامل فى عام ١٩٧١ إلى ٢,٢ مليون عامل فى عام ١٩٨٢ ، الأمر

- يبلغ نصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى فى عام ١٩٩٠ ، ٦١٠ دولارا فأقل . كما تم تصنيفها أيضا بإستخدام التعريفات القياسية للبنك الدولى للمديونية الباهظة والمعتلة فى متوسطها خلال ثلاث سنوات (١٩٨٨ - ١٩٩٠) ، وتعنى مجموعة المديونية الباهظة - والتي تقع مصر ضمنها - أن ثلاث من أربع نسب أساسية تزيد على المستويات الحرجة وهى :

- الدين إلى الناتج القومى الإجمالى (٥٠ %) .
- الدين إلى الصادرات من السلع والخدمات (٢٧٥ %) .
- خدمة الدين المستحقة إلى الصادرات (٣٠ %) .
- القائدة المستحقة للصادرات (٢٠ %) .

- راجع فى ذلك :
البنك الدولى ، تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٢ . . مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٠ - ٣٥٢ .

(١) نفس مرجع ، ص ٢٦١ .

(٢) د. محمود منصور عبدالفتاح ، " القرية المصرية ، مخاطر الحاضر وتحديات المستقبل " ، مستقبل القرية المصرية (المجلد الأول ، القاهرة : المركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائية ، ١٩٩١) ، ص ١٥ .

(٣) د. محمد منصور عبدالفتاح ، " التدهور المساحى والإنتاجى للأراضى الزراعية المصرية " ، مجلة الأزهر للعلوم الزراعية ، (القاهرة : ١٩٨٦) ، ص ١٧ - ٢٣ .

(٤) سيمون كوماندر ، الدولة والتنمية الزراعية فى مصر منذ عام ١٩٧٣ ، ترجمة نادية على عبدالعظيم (القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٩١) ، ص ٢٧ .

الذى أثر على التغيير فى مصادر الدخل فى القرية حيث تزايد الإعتماد على الدخول غير الزراعية (١).

د - تعددت وتنوعت الأصول الإنتاجية فى القرية المصرية ويزداد الوزن النسبى لأصول إنتاجية أخرى فى ثروات الريفيين غير الأرض الزراعية ، وبعد أن كانت حيازة الأرض الزراعية تمثل محددًا هامًا فى تشكيل العلاقات الاقتصادية الإجتماعية فى الريف المصرى ، أصبحت تنافسها أصول إنتاجية أخرى لاتستلزم إدارتها تملك مساحات واسعة من الأراضى .

ورغم أن البناء الإقتصادى الإجتماعى فى الريف المصرى لم يتضح معالمه بعد فى الوقت الحاضر ، إلا أن شرائح أغنياء الريف لازالت تسيطر على الحياة الإقتصادية والسياسية ، ولزال نفوذها قائم داخل المؤسسات المختلفة . فقد رصدت دراسة ميدانية أجراها أحد الباحثين الأجانب إستمرار الظاهرة بعد مرور أكثر من ثلاثين عاما على ثورة يوليو ١٩٥٢ فى إحدى قرى محافظة الشرقية حيث تبين سيطرة عائلة واحدة على القرية ، وتمثلت هذه السيطرة فى تملكها ربع مساحة الأراضى الزراعية بالقرية ، وملكيته لمصانع الطوب والسجاد والألبان ومزارع الدواجن ، كما أنها تحتل منصب العمدة وبعض المقاعد فى مجلس الشعب والمجالس المحلية (٢) .

(١) د. عبدالباسط عبدالمعطى ، التكوين الإجتماعى والبنية الطبقيّة فى مصر (القاهرة : المركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائية ، ١٩٨٨) ، ص ١٩ .

(٢) سيمون كوماندر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٤ .

خاتمة

النتائج العامة للدراسة

تمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة فى التعرف على كيفية صنع القرار المحلى فى الريف المصرى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى الذى يهدف إلى تحسين مستوى المعيشة لذوى الدخل المنخفضة فى المناطق الريفية بتوصيل الخدمات الأساسية لتلك المناطق من خلال نظام يعمل على رفع كفاءة الأجهزة المحلية وزيادة قدرتها على تمويل وتخطيط وتنفيذ وتشغيل وصيانة المشروعات التى يتم إختيارها محليا فى إطار من الإستقلال المحلى وتشجيع مشاركة المواطن فى عملية صنع القرار . وقد إنقسمت الدراسة إلى ثلاثة أبواب ، إختص الأول بالتعرف على البيئة التى يعمل فيها النظام المحلى فى الريف المصرى بإعتبارها الإطار الذى يتم فيه صنع القرار المحلى ، وإختص الثانى بداسة تطبيقية لصنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، أما الباب الثالث فقد إختص بدراسة ميدانية لصنع القرار المحلى فى التخطيط لمشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى فى بعض القرى بمحافظة كفر الشيخ .

وقد إنقسم الباب الأول إلى أربعة فصول تناول كل فصل منها أحد المتغيرات الأساسية لبيئة صنع القرار المحلى وهى : الخلفية التاريخية للنظام المحلى ، التقسيم الإدارى المحلى ، الموارد المالية المحلية ، العلاقات المركزية المحلية .

وقد إتضح من تتبع التطور التاريخى للنظام المحلى عبر العصور المختلفة ، أن مصر عرفت التقسيم الجغرافى الإدارى منذ القدم الذى قام لتحقيق هدفين أساسيين ، أحدهما ضمان إحكام السيطرة على البلاد ، والثانى الحصول على أكبر قدر ممكن من الضرائب والفرائض المالية وليس لأغراض تقديم الخدمات للمواطنين أو تنمية المجتمعات المحلية ، ولاتزال الحكومة المركزية تملك زمام المبادرة فى تعديل هذا النظام بما يتوافق مع إرادتها بصرف النظر عن إرادة المجتمعات المحلية ورغبات مواطنيها ، وهو ما يعنى أن درجة الإستقلال المحلى رهن بمشئنة الحكومة المركزية وليست حقا أصيلا للمواطن لايمكن التنازع بشأنه .

وخلصت دراسة التقسيم الإدارى المحلى إلى أن التقسيم الحالى لايتلائم مع أغراض النظام المحلى حيث أفضى إلى ظاهرة التفاوت الشديد بين الوحدات المحلية من حيث المساحة وعدد السكان والكثافة السكانية والقوة الإقتصادية والمقدرة المالية ، الأمر الذى أدى إلى أن تفقد معظم الوحدات المحلية فى الريف المصرى أحد المقومات الأساسية والذى يتمثل فى الحجم المناسب الذى يحقق التوازن بين الإعتبارات الإدارية والإعتبارات السياسية ، يضاف إلى ذلك أن إحداث مستوى المركز كوحدة محلية قد أدى إلى فقدان القرى لقدر الصلاحيات المحدودة الذى كانت تتمتع به قبل إنشائه مما أفقدها القدرة بالتالى على صنع القرار فى إطار الإختصاصات المنوطة بها .

وقد إنتهت الدراسة إلى أن الموارد المالية تمثل قيودا حقيقية على صنع القرار المحلى فى الريف المصرى ، ذلك أن الوحدات المحلية تعاني من ضآلة مواردها المالية الذاتية مقارنة بإحتياجاتها وهو ما يعنى إعتماها الشديد على إعانة الحكومة المركزية الأمر الذى تفقد معه إستقلالها الفعلى وحريتها فى صنع القرار ، كما أن المجالس المحلية لاتملك أى سلطة حقيقية لتنمية مواردها المالية الذاتية بفعل الهيمنة المركزية الشديدة عليها فى النواحي المالية . وقد أثبتت الدراسة أنه يمكن للوحدات المحلية أن تنمى مواردها المالية الذاتية وأن تديرها بكفاءة إذا ما تخففت من القيود المركزية الشديدة المفروضة عليها ، إلا أنه على الجانب الآخر يودى غياب الرقابة الشعبية على أموال تلك الوحدات إلى إهدار جزء منها وإنفاقها فى غير مواطنها حتى فى ظل الرقابة المركزية المفرطة .

وتبين من دراسة العلاقات المركزية المحلية ، أن النظام المحلى فى مصر يتسم بتسلط الحكومة المركزية وتدخلها فى كافة الشئون المحلية ، وذلك بممارستها لكافة أنواع الرقابة المعروفة وخاصة تلك الرقابة المفروضة من جانب السلطة التنفيذية فى الدولة على الهيئات المحلية والتي تمتد لتشمل : إنشاء الوحدات المحلية ، تشكيل المجالس المحلية وحلها والرقابة على أعمالها ، الرقابة على الإيرادات المحلية ، الرقابة على الموازنات المحلية ، كل ذلك إلى جانب إعتماد الوحدات المحلية الشديد على إعانة الحكومة المركزية لها ، الأمر الذى تفقد معه إستقلالها الفعلى وحريتها فى إتخاذ القرار بعيدا عن تدخل الأجهزة المركزية فى شئونها .

وقد إنعقد الباب الثانى لدراسة تطبيقية لصنع القرار المحلى فى الريف المصرى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى من جوانب ثلاثة هى : سياسات اللامركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى ، عملية صنع القرار المحلى ، المشاركة فى صنع القرار المحلى ، وتم تناول كل جانب منها فى فصل مستقل .

وإتضح من دراسة سياسات اللامركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى أن هذه السياسات قد تمثلت فى دعم الإستقلال المالى المحلى إستنادا إلى أن الموارد المالية المحلية المخصصة للإستثمارات بالقرى تعتبر ضئيلة للغاية وغير قادرة على الوفاء بإحتياجات المجتمعات المحلية فى مجال الخدمات الأساسية ، بالإضافة إلى أن طبيعة العلاقات المركزية المحلية وما تفرضه من نظم فى مجال تخطيط وتمويل المشروعات تمثل عقبة رئيسية فى سبيل تنمية القدرات المحلية إلى جانب ما تتسم به من إرتجال والعشوائية ، وفى سبيل تحقيق درجة معقولة من اللامركزية قام البرنامج على أساس تقديم منحة للوحدات المحلية المختلفة فى الريف المصرى توجه للإستثمار فى مجال الخدمات الأساسية ووضع نظام خاص لإدارة الأموال وتخطيط المشروعات . غير أن السياسات والنظم التى وضعها البرنامج تعثرت بسبب تدخل الأجهزة المركزية ورغبتها فى إحكام السيطرة على الهيئات المحلية .

وعند التصدى لدراسة عملية صنع القرار المحلى فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ، تبين أن البرنامج قد حاول تلافى السلبيات الناجمة عن ثنائية التنظيم المحلى فى مصر - والذى يفصل بطريقة حكمية بين المجلس الشعبى المنتخب والمجلس التنفيذى المعين وتقليص دور الأول سواء من ناحية الصلاحيات المخولة له أو الإمكانيات المتاحة لديه بحيث تضاعف دوره بقدر ما تعاضم دور الآخر -

وذلك بتشكيل لجان مشتركة من العناصر الشعبية والعناصر التنفيذية . إلا أن تشكيل هذه اللجان جاء تأكيدا لهذه الظاهرة وتكريسا لها ؛ إذ عهد بأمر تشكيلها للمحافظ الذى لم يهتم كثيرا بتمثيل العناصر الشعبية فى تلك اللجان ، بل أكثر من ذلك أناط بها القيام بذات الاختصاصات التى تدخل فى صميم عمل المجلس الشعبى المحلى على مستوى القرية مما أضعف كثيرا من دور هذا المجلس لحساب الأجهزة التنفيذية والإدارية .

وتبين من دراسة المشاركة فى صنع القرار المحلى ، أن برنامج التنمية المحلية الثانى قد قام على تشجيع ودعم المشاركة سواء بشكلها غير المباشر وذلك بالتأكيد على دور المجالس الشعبية المحلية فى إختيار المشروعات التى يتم تمويلها من البرنامج ، أو بصورة مباشرة والتى تتمثل فى مساهمة المواطن المحلى فى تمويل تلك المشروعات ، ومساهمة المستفيدين فى نفقات التشغيل والصيانة . وقد إتضح تبنى مستوى المشاركة نظرا لأنه لم يتم إعداد سياسات واضحة خاصة بها أو وضع حوافز من شأنها تشجيع المواطن المحلى على المشاركة .

وقد كشفت الدراسة الميدانية فى عدد من القرى المصرية - والتي إنعقد لها الباب الثالث - عن بعض الجوانب الهامة فى صنع القرار المحلى فى الريف المصرى من حيث دور سياسات اللامركزية ، وعملية صنع القرار ، ومشاركة المواطن المحلى ، ويمكن تلخيص نتائج هذه الدراسة الميدانية على النحو التالى :

أولا : إتسمت سياسات اللامركزية لبرنامج التنمية المحلية الثانى بقدر كبير من عدم الوضوح خاصة فيما يتعلق بنوعية المشروعات وأولوياتها الأمر الذى أدى إلى عدم إلتزام المؤسسات المحلية بها فى القرارات التى يتم إتخاذها . كما لم تتمتع هذه السياسات بالقدر الكافى من المرونة لتلائم كافة الظروف المحتملة إلى جانب عدم الثبات والإستقرار النسبى ووضعها مركزيا دون مشاركة من المؤسسات المحلية صاحبة المصلحة الحقيقية . وقد إنعكست هذه السياسات بشكل مباشر على صنع القرار المحلى فى القرى محل الدراسة ، إذ لم تتمكن المؤسسات المحلية من وضع تصور شامل لخطط مشروعاتها يتم تنفيذه خلال فترة زمنية معقولة مما أسفر عن تفتيت الإعتمادات والإرتجال فى إختيار المشروعات إستجابة لتلك السياسات المضطربة .

ثانيا : إتخذت عملية صنع القرار المحلى بمراحلها المختلفة طابعا يتسم بالعشوائية ، إذ كانت هذه العملية تتم شكليا لتلبية الشروط التى وضعها برنامج التنمية المحلية الثانى ، ومن ثم فقد تأكد الدور الشكلى للمجلس المحلى بالقرية وإقتصار هذا الدور فى التصديق على ما تتخذه الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة أو المركز من قرارات والتى كانت تتولى فعليا إختيار المشروعات التى يتم تمويلها من البرنامج وفرضها على القرى .

ثالثا : جاءت أهم نتائج الدراسة الميدانية ، فيما يتعلق بالمشاركة فى صنع القرار المحلى ، على النحو التالى :

- ١- عدم وضوح العلاقة بين المشاركة فى صنع القرار المحلى وعاملى السن والتعليم ، فقد تبين إرتفاع نسبة المشاركين فى أواسط العمر عنها فى مرحلتى الشباب والشيوخه ، وإرتفاعها أيضا لدى المستويات الدنيا فى التعليم عنها فى المستويات العليا .
- ٢- وجود علاقة إرتباطية موجبة بين مساحة الحيازة الزراعيه والمشاركة فى صنع القرار المحلى ، وهو ما يؤكد أن فئة أغنياء الريف التى تحوز الأرض الزراعيه لازالت كقوة إجتماعية لها وزنها وفاعليتها ، ولازالت الحيازة الزراعيه تمثل محددًا أساسيا لصنع القرار المحلى فى الريف المصرى .
- ٣- فى الوقت الذى برز فيه الشعور بالإنتماء العائلى فى مقدمة الأسباب التى تدعو المواطن إلى المشاركة السياسية على المستوى المحلى ، فقد تراجع الإنتماء الحزبى إلى المرتبة الأخيرة وهو ما يؤكد أن الأحزاب السياسية غير قادرة على الوصول إلى المواطن المحلى فى الريف والتعبير عن مشاكله وطموحاته .
- ٤- يعتبر فقدان الثقة فى النظام المحلى والجهاز الحكومى أحد الأسباب الرئيسية لعزوف المواطن عن المشاركة السياسية على المستوى المحلى ، ولعل تفسير هذه الظاهرة يكمن فى طبيعة العلاقة بين المواطن والسلطة فى مصر والتى تضرب بجذورها فى الماضى البعيد كما سبق وتعرضنا لذلك تفصيلا فى الباب الأول من هذه الدراسة .
- ٥- رغم عزوف المواطن المحلى عن المشاركة السياسية بصفة عامة ، وخاصة فى صورتها غير المباشرة ، إلا أن الدراسة الميدانية قد أثبتت إستعداده للمشاركة بصورة مباشرة إذا ما كان لهذه المشاركة عائد ملموس لدى المواطن فى صورة مشروعات يستفيد منها فى حياته اليومية .

* * * * *

بعد هذا العرض للنتائج التى أسفرت عنها الدراسة فى شقيها النظرى والميدانى ، لا بد لنا أن نسترجع الهدف الرئيسى لها والذى تلخص فى التساؤل الذى يدور حول ما إذا كان الأخذ بنظام لامركزى يدعو إلى زيادة درجة الإستقلال المحلى وتشجيع مشاركة المواطن فى صنع القرار هو المدخل المناسب لتحقيق التنمية المحلية فى الريف المصرى الذى يقطنه غالبية السكان ، وذلك فى ضوء التجربة التى قدمها برنامج التنمية المحلية الثانى والذى حدد هدفه الأساسى برفع كفاءة الأجهزة المحلية فى عملية صنع القرار ، وذلك من خلال تحسين وزيادة قدرة تلك الأجهزة على تخطيط وتمويل وتنفيذ وصيانة مشروعات الخدمات الأساسية التى يتم إختيارها محليا بواسطة المجالس الشعبية المحلية على مستوى القرية والمراكز ، وأيضا تعبئة الموارد المحلية وتأكيد دور المشاركة الشعبية .

وإستنادا إلى النتائج التى أسفرت عنها الدراسة فى ضوء هدفها الرئيسى وفروضها العامة ، يمكن إستخلاص مايلى :

أولا : تمثل العلاقات المركزية المحلية قيادا حقيقيا أمام لامركزية القرار المحلى ، خاصة على مستوى القرية ، وقد لعبت المؤثرات البيئية بأبعادها المختلفة دورا فاعلا فى تحديد طبيعة تلك العلاقات حيث تضافرت العوامل الجغرافية والتاريخية فى تشكيل النظام السياسى والإدارى الذى إتسم بالمركزية المفرطة الأمر الذى فقدت معه المؤسسات المحلية إستقلالها الحقيقى ، وقد إنعكست هذه الظاهرة فى السياسات التى تضعها الأجهزة المركزية كإطار للقرارات التى يتم إتخاذها محليا .

ويقدم برنامج التنمية المحلية الثانى نموذجا واضحا لطبيعة الدور الذى تلعبه السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى وخاصة فى الجوانب المالية ، فقد قام البرنامج على أساس أن طبيعة العلاقات المركزية المحلية وما تفرضه من نظم فى مجال تخطيط وتمويل المشروعات تمثل عقبة رئيسية فى سبيل تنمية القدرات المحلية وهو ما يستلزم تخصيص إعتمادات مالية توجه للإستثمار فى مجال الخدمات الأساسية على مستوى القرى ، مع وضع نظام خاص لإدارة تلك الإعتمادات . وعلى الرغم من إعداد نظام لإدارة أموال البرنامج يتسق مع أهدافه ، غير أنه لم يتم العمل مطلقا بالنظام المقترح بسبب رغبة وزارة المالية فى إحكام سيطرتها الكاملة حتى لو أدى ذلك إلى مخالفة القانون . ويؤكد ذلك أن إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى قد نصت على ضرورة إنشاء وحدات حسابية بالقرى وأيضا على وضع نظام خاص لإدارة الأموال على المستوى المحلى ، ومع العلم بأن إتفاقية البرنامج تعتبر قانونا من قوانين الدولة ، إلا أن وزارة المالية وضعت العراقيل أمام إنشاء الوحدات الحسابية بالقرى مما أفقدها القدرة على إمكانية إدارة أموالها ، كما أنها عارضت وضع الإعتمادات فى حسابات بنكية على هيئة ودائع بفائدة إعمالا لأحكام الإتفاقية .

ثانيا : تسيطر البيروقراطية المحلية على مستوى المحافظة والمركز ، سيطرة تكاد تكون كاملة فى عملية صنع القرار المحلى على مستوى القرية ، وبالمقابل لالتعب الأجهزة الشعبية لإدرا هامشا وشكليا فى هذه العملية ، وقد أوضحت الدراسة ذلك فى عدة مواطن منها :

أ - أن البيروقراطية المصرية - بصفة عامة - تمارس نفوذا كبيرا على مؤسسات صنع القرار بأساليب عديدة ، كما تعتبر القناة شبه الوحيدة فى تنفيذ السياسات والقرارات وتوصيل الخدمات للمواطنين ، ومن ثم فإن البيروقراطية تمارس سيطرة تكاد تكون كاملة على المجتمع المصرى بكافة مؤسساته ومن بينها بالقطع المؤسسات المحلية .

ب - يقوم النظام المحلى فى مصر على ثنائية المؤسسات المحلية وذلك بالتميز بين المجلس الشعبى المحلى ، والمجلس التنفيذى على كافة المستويات . وقد حاول برنامج التنمية المحلية الثانى أن يوجد نوعا من التعاون والتنسيق بين جناحى المؤسسات المحلية بتشكيل لجان مشتركة من العناصر الشعبية والعناصر التنفيذية لتتولى إدارة البرنامج وذلك لتلافى السلبيات الناجمة عن ثنائية التنظيم المحلى ، إلا أن تشكيل تلك اللجان جاء تأكيدا لتعاظم صلاحيات الأجهزة التنفيذية وتضاؤل دور الأجهزة الشعبية كما إتضح من قرارات تشكيل لجان التنمية المحلية فى المحافظات الريفية والتي قام المحافظون بإصدارها ، وهو ما يؤكد سيطرة البيروقراطية المحلية على البرنامج .

ج - أثبتت الدراسة الميدانية فى بعض القرى المصرية أن الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمركز هى التى تضطلع بالإختيار الفعلى للمشروعات التى يتم تمويلها من برنامج التنمية المحلية الثانى وذلك إستنادا إلى ما تقدمه الإدارات المعنية - وخاصة إدارة التنمية - من مقترحات ، بينما يقتصر دور المجلس الشعبى المحلى بالقرية على إقرار تلك المشروعات إستكمالا للموافقات المطلوبة لإتاحة التمويل .

ثالثا : يعزف المواطن المحلى فى الريف المصرى - بصفة عامة - عن المشاركة فى صنع القرار وخاصة إذا إتخذت هذه المشاركة صورة غير مباشرة مثل التصويت أو الترشيح فى الإنتخابات المحلية ، وقد إستطاعت الدراسة الميدانية أن توضح جوانب هامة لهذه الظاهرة منها :

أ - قصور النظام الإنتخابى الذى يجمع بين القوائم الحزبية والنظام الفردى عن تشكيل مجالس محلية تمثل المواطن المحلى تمثيلا صحيحا .

ب - عدم ثقة المواطن بنزاهة الإنتخابات المحلية وإحساسه بأن الجهاز الإدارى يتسم بقدر كبير من التعقيد والفساد .

ج - لازالت الأمية تمثل عقبة حقيقية أمام مشاركة المواطن فى الشؤون المحلية وخاصة عند رغبته فى الترشيح لعضوية المجالس الشعبية .

د - عزوف الشباب والفئات الأكثر تعليما عن المشاركة فى صنع القرار المحلى سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

هـ - لازالت شرائح أغنياء الريف تسيطر على الحياة الإقتصادية والسياسية ، ولازال نفوذها قائم داخل المؤسسات المحلية ، وتستمد هذا النفوذ من حيازتها للأرض الزراعية التى تمثل المصدر الرئيسى للقوة بين شرائح المجتمع فى الريف المصرى .

و - لايلعب الإلتواء الحزبي دورا فاعلا في العملية السياسية على المستوى المحلى فى الريف المصرى ، يعكس الإلتواء العائلى الذى لازال محددنا أساسيا من محددات المشاركة فى صنع القرار المحلى .

* * * * *

وتصل بنا النتائج السابقة إلى القول بأن برنامج التنمية المحلية الثانى لم يحقق نجاحا كبيرا فى ضوء الأهداف التى حددها وهى رفع كفاءة الأجهزة المحلية فى صنع القرار ويرجع ذلك إلى عاملين يرتبط كلا منهما بالآخر إرتباطا وثيقا وهما المركزية المفرطة وسيطرة البيروقراطية على المؤسسات المحلية . وقد أدى ذلك إلى إنتهاء العمل بالبرنامج وإحلال برنامج جديد محله تحت إسم " برنامج المشاركة المحلية والتنمية " يخضع مباشرة للحكومة المركزية ويتبع بشأنه كافة النظم والقواعد المعمول بها فى الموازنة العامة سواء بالنسبة للتمويل أو التخطيط . ومن هنا فإن الأخذ بنظام لامركزى يقوم على زيادة درجة الإستقلال المحلى وتشجيع مشاركة المواطن فى صنع القرار كمدخل مناسب لتحقيق التنمية فى الريف المصرى وذلك من منظور جزئى فى إطار بيئة عامة تركز النظام المركزى والسيطرة البيروقراطية ، لايمكن له أن يحقق نتائج ملموسة لأنه لايتعامل مع معطيات الواقع الفعلى بصورته الراهنة .

ويحتاج مدخل اللامركزية والمشاركة إلى بعض الشروط الضرورية والتى نعتقد أن أهمها :

- وحدات محلية ذات حجم مناسب .
- هيئات محلية تتمتع بدرجة كبيرة من الإستقلال عن الحكومة المركزية .
- نظام من شأنه تشجيع المواطن المحلى على المشاركة فى صنع القرار .

ولاشك أن تحقيق هذه الشروط يستلزم إجراء تعديلات فى النظم القائمة وفى مقدمتها النظام السياسى الذى لايسمح فعليا بتداول السلطة وإنتشارها ، بل على العكس من ذلك يكرس إحتكارها وتركزها ، والنظام الإدارى الذى يسمح للبيروقراطية بالسيطرة على كافة مؤسسات المجتمع رغم كل السمات التى تتسم بها وتجعل منها عقبة حقيقية أمام أى محاولة من شأنها تحقيق التنمية . ومن هنا فإن وجود نظام محلى فعال هو رهن بوجود نظام سياسى وإدارى ملائم لأن النظام المحلى بطبيعته هو نظام فرعى للنظام السياسى والإدارى ، ومن ثم فإن أى تغييرات فى النظام الفرعى لن تكون فاعلة ما لم تتسق والنظام الأشمل .

الملاحق

ملحق رقم (١)

صحيفة إستبيان بالمقابلة للقيادات المحلية

جامعة القاهرة
كلية الإقتصاد والعلوم السياسية

صحيفة إستبيان بالمقابلة للقيادات المحلية

صنع القرار فى الريف المصرى
(دراسة نظرية وميدانية)

إعداد
حسن عبدالمطلب العوانى

إشراف
الأستاذ الدكتور/ كمال المنوفى

١٩٩٢

الوحدة المحلية لقرية :	مركز :
الإسم (إختياري) :	نوع الإستمارة : شعبى - تنفيذى
رقم الإستمارة :	
تاريخ التطبيق :	
القائم بالمقابلة :	

البيانات الواردة بهذه الإستمارة سرية ، ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمى

١- البيانات الأساسية :

١-١- السن :

أقل من ٣٠ سنة () ٣٠ - أقل من ٤٠ () ٤٠ - أقل من ٥٠ () ٥٠ - أقل من ٦٠ () ٦٠ سنة فأكثر () .

٢-١- الحالة الزوجية :

متزوج () أعزب () مطلق () أرمل () .

٣-١- محل الإقامة :

القرية الأم () أحد التوابع () خارج القرية () .

٤-١- الحالة التعليمية :

أمى () يقرأ ويكتب () مؤهل أقل من متوسط () مؤهل متوسط () مؤهل جامعى () .

٥-١- المهنة الأساسية :

مزارع () عامل () موظف () تاجر () أخرى () .

٦-١- الدخل السنوى :

أقل من ١٠٠٠ جنييه () ١٠٠٠ - أقل من ٢٠٠٠ () ٢٠٠٠ - أقل من ٣٠٠٠ () ٣٠٠٠ - أقل من ٥٠٠٠ () ٥٠٠٠ - جنييه فأكثر () .

٧-١- فئة الحيازة الزراعية :

لايحوز () أقل من فدان () فدان - أقل من ٣ () ٣ - أقل من ٥ () ٥ - أقل من ١٠ () ١٠ أفدنة فأكثر () .

٨-١- عدد مرات العضوية بالمجالس المحلية :

لم يسبق له العضوية () مرة واحدة () مرتين () أكثر () .

٩-١- عضوية الأحزاب السياسية :

الحزب الحاكم () أحزاب أخرى () لاينتمى إلى أى حزب () .

٢- دور السياسات المركزية فى صنع القرار المحلى :

١-٢- توزيع الإعتمادات :

١-١-٢- حصلت المحافظة على إعتمادات من برنامج التنمية المحلية الثانى على مدار أربع دورات تخطيطية ، وقد قامت لجنة التنمية المحلية بالمحافظة بوضع معايير لتوزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية المختلفة داخل نطاق المحافظة ٠٠ كيف كان يتم إبلاغكم بحجم الإعتمادات المخصصة للوحدة المحلية ومعايير توزيعها ؟ ٠٠ فيما يلى بعض الأساليب المتبعة فى محافظات أخرى ، ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيك أمام كل أسلوب ، وأضف أى أساليب أخرى يتم إتباعها وليست واردة بالجدول :

(٢)

الإستجابة	الأساليب
أوافق إلى حد ما أرفض	١- من خلال خطابات ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة . ٢- لا يتم إيلاغا بمعايير توزيع الإعتمادات أو حجمها . ٣- من خلال إجتماع يعقده سكرتير عام المحافظة . ٤- من خلال أجهزة المركز . ٥- نسعى للإستفسار بأنفسنا من المركز أو المحافظة . ٦- أساليب أخرى (حدد) : - -

٢-١-٢- إلى أى مدى كانت معايير توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى بالمحافظة واضحة ؟

- () واضحة جدا
() إلى حد ما
() غير واضحة

٢-١-٣- اختلفت الآراء حول مدى مرونة معايير توزيع الإعتمادات بين الوحدات المحلية بالمحافظة ، فهناك من يرى أنها كانت مرنة إلى الدرجة التى تستجيب معها للظروف التى قد تواجه بعض الوحدات المحلية ، بينما يرى البعض الآخر أنها كانت تتسم بعدم المرونة نظرا لإعتمادها على عدد السكان كقياس وحيد ٠٠ ضع علامة (X) أمام ما يعبر عن رأيك :

- () مرنة
() إلى حد ما
() غير مرنة

٢-١-٤- تضمنت سياسات توزيع إعتمادات برنامج التنمية المحلية الثانى جانبين ، يتعلق الأول بحجم الإعتمادات المتاحة للوحدات المحلية سنويا ، ويتعلق الثانى بمعايير توزيع تلك الإعتمادات بين الوحدات المحلية . وقد تباينت الآراء حول مدى ثبات وإستقرار هذه السياسات ومدى تأثير ذلك فى عملية صنع القرار المحلى ٠٠ فيما يلى ثلاث عبارات تدور حول هذه العلاقة ، والمطلوب وضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن وجهة نظرك :

الإستجابة	العبارة
أوافق إلى حد ما أرفض	١- يودى عدم كفاية التمويل المتاح إلى تفتيت الإعتمادات بين مشروعات صغيرة وعدم تلبية كافة الإحتياجات . ٢- لايسمح أسلوب التمويل على أساس سنوى بإعداد خطط شاملة فى مجال الخدمات الأساسية . ٣- الأخذ الصارم بعدد السكان كمعيار وحيد لتوزيع الإعتمادات يتناقض مع إحتياجات بعض الوحدات المحلية.

٢-١-٥- إلى أى مدى يتم إستطلاع رأى المؤسسات المحلية على مستوى القرية فى حجم التمويل لكل وحدة محلية ومعايير توزيع الإعتمادات ؟ بعبارة أخرى ما هى درجة مساهمة المؤسسات المحلية بالقرية فى وضع السياسات الخاصة بتوزيع الإعتمادات ؟

- () مساهمة قوية
() إلى حد ما
() لاتوجد مساهمة

(٣)

٢-٢- إختيار المشروعات :

٢-٢-١ نصت إتفاقية برنامج التنمية المحلية الثانى - بصورة إجمالية - على نوعية المشروعات التى يتم تمويلها فى إطار البرنامج ومعايير إختيار هذه المشروعات وأولوياتها ، ثم تناولت الإرشادات السنوية للتخطيط - بشكل مفصل - السياسات الخاصة بإختيار المشروعات كيف يتم إبلاغ الوحدات المحلية بهذه السياسات ؟ . فيما يلى بعض الأساليب المتبعة فى محافظات أخرى . . . ضع علامة (X) فى الخانة المناسبة أمام كل أسلوب ، وأضف أى أساليب أخرى يتم إتباعها وليست واردة بالجدول :

الإستجابة	الأسلوب
أوافق إلى حد ما أرفض	
	١- من خلال خطابات ترسلها إدارة التنمية بالمحافظة .
	٢- لا يتم إبلاغنا بهذه السياسات .
	٣- نسعى بأنفسنا للإستفسار عن هذه السياسات .
	٤- خلال الندوات التى يعقدها المكتب الإستشارى .
	٥- خلال الندوات التدريبية التى ينظمها المكتب الإستشارى .
	٦- يتولى المركز إبلاغنا بهذه السياسات .
	٧- أساليب أخرى (حدد) :
	-
	-

٢-٢-٢ فيما يلى بعض العبارات التى تدور حول نوعيات المشروعات التى تمول فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى ومعايير إختيارها وأولوياتها والمطلوب معرفة ما إذا كانت العبارة صحيحة أو غير صحيحة ، ضع علامة (X) فى الخانة المناسبة أمام كل عبارة :

الرأى	العبارة
صحيحة غير صحيحة لا أعرف	
	١- يسمح البرنامج بتمويل كافة أنواع المشروعات التى تحتاجها الوحدة المحلية سواء كانت خدمية أو إقتصادية .
	٢- يترك برنامج التنمية المحلية الثانى معايير إختيار المشروعات للوحدات المحلية بالقرى .
	٣- فرض البرنامج على كل قرية إنشاء ورشة صيانة كشرط لتمويل باقى المشروعات .
	٤- لا يفرض البرنامج نظاما لتحديد أولويات إختيار المشروعات ويترك ذلك للوحدة المحلية .
	٥- يسمح البرنامج بشراء المعدات من أى مصدر طالما كان ذلك لازما للوحدة المحلية .

٢-٢-٣ توجد نوعيات من المشروعات الخدمية لايسمح برنامج التنمية المحلية الثانى بتمويلها رغم أهميتها للوحدة المحلية .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

(٤)

٤-٢-٢ تتسم معايير إختيار المشروعات الممولة من البرنامج بالجمود مما يتعارض مع إحتياجاتنا فى الكثير من الأحيان .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٥-٢-٢ يفرض نظام الأولويات إختيار بعض المشروعات التى لا تتناسب مع ظروفنا فى الوقت الحالى .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٦-٢-٢ تغيير نظام الأولويات من عام لآخر يؤدي إلى عدم قدرة الوحدة المحلية على وضع تصور شامل لخططها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٧-٢-٢ الإتجاه نحو الأخذ بالمشروعات كبيرة الحجم لا يسمح لنا بتلبية جميع الإحتياجات .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٨-٢-٢ التردد فى نوعية المشروعات التى يسمح بتمويلها من البرنامج ينعكس بشكل سلبى على إختيارنا للمشروعات .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٩-٢-٢ يحرص المسئولون عن برنامج التنمية المحلية الثانى على إستطلاع آراء المؤسسات المحلية على مستوى القرية فيما يختص بنوعيات المشروعات ومعايير إختيارها وأولوياتها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣- عملية صنع القرار المحلى :

٣-١ تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات :

٣-١-١ كيف يتم تحديد الإحتياجات وتشخيص المشكلات التى تعانى منها الوحدة المحلية لقربتكم فى مجال الخدمات الأساسية ؟ ٠٠ فيما يلى بعض الأساليب المتبعة فى وحدات محلية أخرى ، ضع علامة (X) فى الخانة المناسبة أمام كل أسلوب طبقا لما يتم فى وحدتكم المحلية ، وأضف أى أساليب أخرى غير واردة بالجدول :

الأسلوب	الإستجابة
١- خلال إجتماعات المجلس الشعبي المحلى بالقرية .	
٢- من واقع شكاوى وطلبات المواطنين .	
٣- بناء على توجيهات من المركز أو المحافظة .	
٤- إستنادا إلى مقترحات من رئيس القرية والمجلس التنفيذى .	
٥- بناء على التشاور مع الشخصيات المهمة فى القرية .	
٦- بناء على ضغط من أعضاء مجلس الشعب بدائرة القرية .	
٧- خلال مناقشات مفتوحة مع الأهالى .	
٨- إستنادا إلى مسح شامل وإحصاءات دقيقة .	
٩- أساليب أخرى (حدد) :	
-	
-	

٢-٣ تقييم البدائل :

٢-٣-١ يتم تقييم البدائل المختلفة بواسطة اللجان المختصة بالمجلس الشعبى للقرية .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٢-٣-٢ تتولى الإدارات الفنية المختصة بالمركز دراسة البدائل المختلفة للمشروعات التى تمول من البرنامج على مستوى المركز كله .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٢-٣-٣ يقوم رئيس القرية والأجهزة المختصة بالوحدة المحلية بدراسة البدائل الممكنة وعرضها على المجلس الشعبى المحلى بالقرية .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٢-٣-٤ يتم التعاقد مع أحد المكاتب الإستشارية لدراسة إحتياجات الوحدة المحلية ومشكلاتها فى مجالات الخدمات الأساسية وتقديم تصور كامل للبدائل المختلفة لتلبية تلك الإحتياجات .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٢-٣-٥ تقوم المديرىات والأجهزة الفنية بالمحافظة بإجراء مسح شامل لإحتياجات الوحدات المحلية القروية والمشكلات التى تعانى منها فى مجال الخدمات الأساسية وتقتراح البدائل المختلفة لمواجهتها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٦-٢-٣ يقوم أعضاء المجلس الشعبي المحلى بالقريه بتقديم المقترحات لحل مشكله ما ومناقشتها فى إجتماعات المجلس .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٣ إتخاذ القرار

١-٣-٣ يتولى المجلس الشعبي المحلى بالقريه إختيار مشروعات برنامج التنمية المحليه الثانى وإرسالها إلى المركز .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٢-٣-٣ يقوم رئيس القريه بإختيار المشروعات وعرضها على المجلس الشعبي المحلى للموافقه عليها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٣-٣ تتولى إدارة التنمية بالمحافظة إعداد خطط المشروعات وتطلب من المجالس الشعبيه بالقرى الموافقه عليها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٤-٣-٣ تتولى أجهزه المركز إعداد خطة شامله وترسل لكل قريه المشروعات الخاصه بها للتصديق عليها .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٥-٣-٣ يتم عقد إجتماع بين رئيس المركز ورؤساء القرى الواقعه فى نطاقه لإختيار المشروعات .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٦-٣-٣ لاتعرف نوعيات المشروعات التى يمولها البرنامج .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٧-٣-٣ يتم عقد إجتماع مشترك للمجلسين الشعبي والتنفيذى يتم خلاله إختيار المشروعات .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

(٧)

٣-٤- ديموقراطية إتخاذ القرار :

٣-٤-١ يواظب أعضاء المجلس الشعبي المحلى بالقريه على حضور جلساته عند مناقشة خطة المشروعات التى يتم تمويلها فى نطاق برنامج التنمية المحلية الثانى .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٢ فيما يلى بعض الأسباب التى تدعو إلى مواظبة بعض الأعضاء على حضور جلسات المجلس أثناء مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى ، ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن وجهة نظرك ، وأضف أى أسباب أخرى غير واردة :

الأسباب	الإستجابة
١- الإهتمام بالمشاكل التى تعانى منها القرية .	أوافق إلى حد ما أرفض
٢- الحرص على المكافأة المالية المقررة لحضور الجلسات .	
٣- الثقة فى قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة .	
٤- فرصة للتعبير من العمل الوظيفى .	
٥- الإلتزام بالحضور طبقا للقانون .	
٦- التفرغ الكامل لأعمال المجلس .	
٧- أسباب أخرى (حدد)	
-	
-	

٣-٤-٣ فيما يلى بعض الأسباب التى تدعو بعض الأعضاء إلى عدم المواظبة فى حضور جلسات المجلس عند مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى ، ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن وجهة نظرك ، وأضف أى أسباب أخرى غير واردة :

الأسباب	الإستجابة
١- المكافأة المالية لحضور الجلسات غير مجزية ولاتغطى النفقات .	أوافق إلى حد ما أرفض
٢- متاعب صحية أو كبير السن أو بعض الظروف الطارئة .	
٣- عدم الثقة فى قدرة المجلس على إتخاذ قرارات مناسبة .	
٤- ظروف العمل والإشغال بالمصالح الخاصة .	
٥- أسباب أخرى (حدد) :	
-	
-	

٣-٤-٤ يهتم أعضاء المجلس الشعبي المحلى بالقريه بمناقشة خطة المشروعات التى تمول من برنامج التنمية المحلية الثانى .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٥ يرجع إهتمام أعضاء المجلس بمناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى إلى رغبتهم فى نقل مقترحات أهالى القرية بشأن المشروعات التى تهمهم إلى المجلس .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٦ لايشترك أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى إلا من أجل الضغط لإختيار مشروعات تخدم مصالحهم الخاصة أو فئة معينة من سكان القرية .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٧ تهدف مشاركة أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى إلى مجاملة رئيس القرية والأجهزة التنفيذية والإشادة بالمشروعات المقترحة .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٨ تدور مشاركة أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى أساسا حول معارضة إختيار بعض المشروعات التى لايستفيدون منها بصورة مباشرة .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-٩ لاتمثل مشاركة أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى أى فائدة ، إذ تكون لمجرد الرغبة فى الكلام وحب الشهرة بصرف النظر عن النتيجة .

أوافق ()
إلى حد ما ()
أرفض ()

٣-٤-١٠ فيما يلى بعض الأسباب التى تدعو أعضاء المجلس الشعبى المحلى إلى عدم الإهتمام بمناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى ٠٠ ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن وجهة نظرك أمام كل واحد من الأسباب ، وأضف أى أسباب أخرى غير واردة :

الإستجابة	الأسباب
أوافق إلى حد ما أرفض	
	١- إصرار رئيس القرية على ضرورة قبول المشروعات المقترحة منه بدون تعديل . ٢- دور المجلس شكلي ويمثل في الموافقة على المشروعات التي تقرها المحافظة أو يقرها المركز . ٣- حتى لاتحدث صراعات داخل المجلس بسبب الإختلاف على المشروعات . ٤- عدم قدرة رئيس المجلس على إدارة المناقشات ومحاباته لبعض الأعضاء . ٥- جميع المشروعات هامة وليس هناك أى دواعٍ للمناقشات بشأنها . ٦- عدم المعرفة بتوعية المشروعات المسموح بتمويلها في إطار برنامج التنمية المحلية الثانى .

٣-٤-١١ عند مناقشة خطة مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى داخل المجلس الشعبى المحلى للقرية ، ماهى الفئات التى تهتم أكثر من غيرها وتشارك فى المناقشات بصورة فعالة ؟
فيما يلى قائمة بأهم الفئات التى يضمها المجلس الشعبى المحلى بالقرية . ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن وجهة نظرك أمام كل فئة من هذه الفئات .

درجة الإهتمام بالمناقشة	الفئة
	المزارعون كبار السن الموظفون الشباب المتعلمون الأغنياء بناء العائلات الكبيرة الحرفيون والعمال التجار

٣-٤-١٢ تتسم معايير توزيع الإعتمادات بالمرونة نظرا لأنها تعتمد على عدد السكان بكل وحدة محلية .

أوافق ()
أرفض ()

٣-٤-١٣ نوعيات المشروعات التى يمولها البرنامج ظلت ثابتة على مدى الدورات الأربع ولم يحدث عليها أى تغيير .

أوافق ()
أرفض ()

ملحق رقم (٢)

صحيفة إستبيان بالمقابلة للمواطن المحلى

صحيفة إستبيان بالمقابلة للمواطن المحلى

صنع القرار فى الريف المصرى
(دراسة نظرية وميدانية)

إعداد
حسن عبدالمطلب العلوانى

إشراف
الأستاذ الدكتور/ كمال المنوفى

١٩٩٢

مركز :

الوحدة المحلية لقرية :
الإسم (إختيارى) :
رقم الإستمارة :
تاريخ التطبيق :
القائم بالمقابلة :

البيانات الواردة بهذه الإستمارة سرية ، ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمى .

١- البيانات الأساسية :

١-١- السن :

أقل من ٣٠ سنة () ٣٠ - أقل من ٤٠ () ٤٠ - أقل من ٥٠ () ٥٠ - أقل من ٦٠ () ٦٠ سنة فأكثر .

٢-١- الحالة الزوجية :

متزوج () أعزب () مطلق () أرمل () .

٣-١- محل الإقامة :

القرية الأم () أحد التوابع () خارج القرية () .

٤-١- الحالة التعليمية :

أمى () يقرأ ويكتب () مؤهل أقل من متوسط () مؤهل متوسط () مؤهل جامعي () .

٥-١- المهنة الأساسية :

مزارع () عامل () موظف () تاجر () أخرى () .

٦-١- الدخل السنوي :

أقل من ١٠٠٠ جنيه () ١٠٠٠ - أقل من ٢٠٠٠ () ٢٠٠٠ - أقل من ٣٠٠٠ () ٣٠٠٠ - أقل من ٥٠٠٠ () ٥٠٠٠ جنيه فأكثر () .

٧-١- فئة الحيازة الزراعية :

لايحوز () أقل من فدان () فدان - أقل من ٣ () ٣ - أقل من ٥ () ٥ - أقل من ١٠ () ١٠ أفدنة فأكثر () .

٨-١- عدد مرات العضوية بالمجالس المحلية :

لم يسبق له العضوية () مرة واحدة () مرتين () أكثر () .

٩-١- عضوية الأحزاب السياسية :

الحزب الحاكم () أحزاب أخرى () لاينتمى إلى أى حزب () .

٢- التصويت فى الإنتخابات المحلية :

١-٢ ياترى إنت رحنت إديت صوتك فى إنتخابات المجلس الشعبى المحلى للقرية إالى تمت عام ١٩٨٨ ؟

() نعم
() لا
() غير مبين

فى حالة الإجابة بـ (نعم) أجب على السؤال (٢-٢) ، السؤال (٢-٣) وفى حالة الإجابة بـ (لا) أجب على السؤال (٢-٤) .

٢-٢ طيب ليه إديت صوتك فى الإنتخابات ؟

(ضع علامة X أمام سبب واحد إنت شافه مهم) :

()

١-٢-٢ علشان أنتخب الأصلح للقرية .

(٢)

- ٢-٢-٢ خايف من الغرامة .
٣-٢-٢ لو فيه مرشحين قرايبي من العيلة .
٤-٢-٢ علشان أنتخب مرشح الحزب .
٥-٢-٢ أسباب أخرى (تذكر) :

٣-٢ أهم حاجة فى المرشحين للمجلس الشعبى المحلى للقرية أنهم يكونوا
(ضع علامة X أمام فئة واحدة) :

- ١-٣-٢ أبناء العائلات الكبيرة .
٢-٣-٢ الأغنياء .
٣-٣-٢ المتعلمون .
٤-٣-٢ أبناء عائلتى .
٥-٣-٢ أعضاء الحزب بتاعى .
٦-٣-٢ أخرى (حدد) :

٤-٢ ياترى إنت ما رحتش إديت صوتك فى الإنتخابات ليه ؟
(ضع علامة X أمام أهم سبب إنت شايفه) :

- ١-٤-٢ الإنتخابات تصيب للوقت .
٢-٤-٢ صوتى مش ح يؤثر فى النتيجة .
٣-٤-٢ المجلس الشعبى نفسه مالوش لزمة .
٤-٤-٢ علشان ما أزعلش حد منى .
٥-٤-٢ الحكومة ح تتجح إالى هي عايزاه .
٦-٤-٢ أسباب أخرى (حدد) :

٣- الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للقرية :

- ١-٣ ياترى إنت رشحت نفسك لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالقرية فى إنتخابات ١٩٨٨ ؟
() نعم
() لا
() غير مبين

فى حالة الإجابة بـ (نعم) أجب على السؤال (٢-٣) ، وفى حالة الإجابة بـ (لا) أجب على
السؤال (٣-٣) .

٢-٣ ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيك أمام كل عبارة من العبارات التالية ، وأضف
أى أسباب أخرى غير واردة :

العبارة	الإستجابة أوافق إلى حد ما أرفض
١- الحزب هو إلى يبرشح الشخص المناسب .	
٢- عضوية المجلس يتدى الواحد مركز أنبي كويس فى البلد .	
٣- لازم حد من العيلة يكون عضو فى المجلس .	
٤- المجلس أحسن مكان الواحد يقدر يخدم الناس منه .	
٥- العضو بيقدر يعمل علاقات تنفعه وتخدم مصالحه .	
٦- أسباب أخرى (حدد) :	
-	
-	

٣-٣ ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيك أمام كل عبارة من العبارات التالية ، وأضف أى أسباب أخرى غير واردة :

العبارة	الإستجابة أوافق إلى حد ما أرفض
١- أكل العيش أهم .	
٢- المجلس مالوش لزمة .	
٣- المسألة محتاجة مصاريف كثير .	
٤- لازم الحكومة تكون موافقة علشان الواحد ينجح .	
٥- بنتفق فى العائلة مين إلى يبرشح نفسه .	
٦- الحزب هو إلى يبرشح وما حدش يقدر يعارض .	
٧- لازم الواحد يكون بيعرف يقرأ ويكتب .	
٨- إحنا سايبين الحكاية دى للكبار إلى فى البلد .	
٩- أسباب أخرى (حدد) :	
-	
-	

٤- المساهمة فى مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى :

١-٤ حصلت الوحدة المحلية على إتمادات من برنامج التنمية المحلية الثانى خصصت لإقامة مشروعات خدمات أساسية ، ولإستكمال هذه المشروعات قامت الوحدة المحلية بجمع التبرعات من الأهالى . هل تبرعت للمساهمة فى هذه المشروعات ؟

() نعم
() لا
() غير ميبين

٢-٤ فى حالة الإجابة بـ (نعم) ، ما هى الصورة التى ساهمت بها فى مشروعات برنامج التنمية المحلية الثانى ؟ ضع علامة (X) فى الخانة المناسبة والتى تمثل أهم شكل من أشكال المساهمة بالنسبة لك :

() - التبرع بالمال .
() - التبرع بالأرض .
() - التبرع بجهد العمل .
() - حث الأهالى على التبرع .

(٤)

٥- الإتصال بالمسؤولين :

١-٥ يسعى العديد من المواطنين للإتصال بالجهات المسؤولة لطلب إقامة مشروعات خدمات أساسية في قرأهم ، أو للشكوى من عدم شمول المناطق التي يسكنون فيها بالخدمات . هل قمت بالفعل بالإتصال بأحد المسؤولين أو بإحدى الجهات على أى مستوى من المستويات المحلية لهذا الغرض؟

- () نعم
() لا
() غير مبین

في حالة الإجابة بـ (نعم) أجب على السؤال رقم (٢-٥) ، وفي حالة الإجابة بـ (لا) أجب على السؤال رقم (٣-٥) .

٢-٥ إذا كنت قد قمت فعلا بالإتصال بأحد المسؤولين أو بإحدى الجهات لطلب إقامة مشروعات خدمات أساسية تمول من برنامج التنمية المحلية الثانى ، أو للشكوى من عدم شمول المنطقة التى تسكن فيها يمثل هذه النوعية من المشروعات . . فما هو المستوى المحلى الذى تم الإتصال به ضع علامة (X) فى خانة واحدة تعبر عن أهم مستوى من المستويات التى إتصلت فعلا بها .

- () - مستوى القرية .
() - مستوى المركز .
() - مستوى المحافظة .
() - المستوى المركزى بالقاهرة .

٣-٥ إذا لم يكن قد سبق لك الإتصال بالمسؤولين على أى مستوى من المستويات المحلية لطلب إقامة مشروع خدمات أساسية ، أو للشكوى من عدم شمول المنطقة التى تعيش فيها بالمشروعات الممولة من برنامج التنمية المحلية الثانى . فما هى أسباب عزوفك عن ذلك ؟

ضع علامة (X) فى الخانة التى تعبر عن رأيك أمام كل عبارة من العبارات التالية ، وأضف أى أسباب أخرى غير واردة :

الإستجابة

العبارة

أوافق إلى حد ما أرفض

- ١- أكل العيش أهم من الكلام ده .
٢- إلىلى يجرى على الناس يجرى علينا .
٣- ماحنش ح يسمع كلامى .
٤- المسؤولين الكبار لهم ناس ناس .
٥- دى مسئولية أعضاء المجلس الشعبى .
٦- الموظفین ح يدوخونا بين المكاتب .
٧- أسباب أخرى (حدد) :
-
-

٤-٥ ياترى إنت طلعت بطاقة إنتخابية إمتى ؟ ()

٥-٥ ياترى إنت ساهمت بإيه فى مشروعات البرنامج ؟ ()

(٥)

مراجع الدراسة

قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية

أ - وثائق ومنشورات :

- ١ - الإتحاد الإشتراكي العربى . الكتاب السنوى . ١٩٦٤ .
- ٢ - برنامج التنمية المحلية الثانى / القطاع الريفى . دليل تخطيط مشروعات الخدمات الأساسية فى إطار برنامج التنمية المحلية الثانى . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨ .
- ٣ - _____ . إرشادات عامة حول التخطيط لمشروعات السنة الثانية . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨ .
- ٤ - _____ . إرشادات عامة حول التخطيط لمشروعات السنة الثالثة . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٩ .
- ٥ - _____ . إرشادات عامة حول التخطيط لمشروعات السنة الرابعة . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠ .
- ٦ - جمال عبد الناصر . مجموعة الخطب والتصريحات ١٩٦٤ . القاهرة : مصلحة الإستعلامات ، ١٩٦٥ .
- ٧ - جهاز بناء وتنمية القرية . دليل المحافظات الريفية . القاهرة : ١٩٨٨ .
- ٨ - _____ . محضر إجتماع لجنة التنمية المحلية للمحافظات الريفية، الجلسة رقم ١٦ بتاريخ ٣٠ أغسطس ١٩٨٩ .
- ٩ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والأحصاء . الكتاب الإحصائى السنوى ١٩٥٢ - ١٩٨٦ . القاهرة : يونيو ١٩٨٧ .
- ١٠ - _____ . التعداد العام للسكان عام ١٩٨٦ .
- ١١ - جمهورية مصر . الدستور ، ١٩٥٦ .
- ١٢ - الجمهورية العربية المتحدة . ميثاق العمل الوطنى . مايو ١٩٦٢ .
- ١٣ - _____ . بيان ٣٠ مارس . ١٩٦٨ .
- ١٤ - جمهورية مصر العربية . الدستور الدائم . ١٩٧١ .
- ١٥ - _____ . برنامج العمل الوطنى . ١٩٧١ .
- ١٦ - القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

- ١٧ - القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .
- ١٨ - القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .
- ١٩ - القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .
- ٢٠ - القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .
- ٢١ - القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
- ٢٢ - القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ .
- ٢٣ - مشروع الخدمات الأساسية للقرية . إرشادات عامة لمشروع الخدمات الأساسية للقرية المصرية . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٣ .
- ٢٤ - محافظة الإسماعيلية . قرار محافظ الإسماعيلية رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٨٧ .
- ٢٥ - محافظة شمال سيناء . قرار محافظ شمال سيناء رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٨٧ .
- ٢٦ - محافظة قنا . قرار محافظ قنا رقم ٩١ لسنة ١٩٨٦ .
- ٢٧ - محافظة كفر الشيخ . قرار محافظ كفر الشيخ رقم ١٦١ لسنة ١٩٨٦ .
- ٢٨ - محافظة الغربية . قرار محافظ الغربية رقم ١٥٣ لسنة ١٩٨٧ .
- ٢٩ - وزارة الأشغال والموارد المائية . المشروع القومى للحصر الزراعى . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للمساحة ، ١٩٩١ .
- ٣٠ - وزارة المالية ، مصلحة الضرائب العقارية . بيانات غير منشورة عن توزيع الأراضى الزراعية للسنة المالية ١٩٨٨ / ١٩٨٩ .
- ٣١ - وزارة المالية . قرار وزير المالية رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .
- ٣٢ - _____ . موازنة الإدارة المحلية عن السنة المالية ١٩٨٩ - ١٩٩٠ .
- ٣٣ - _____ . البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩٠ - ١٩٩١ .
- ب- كُتِب :
- ١ - د . إبراهيم درويش . النظام السياسى ، دراسة فلسفية تحليلية . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
- ٢ - _____ . الإدارة العامة فى النظرية والممارسة . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥ .

- ٣ - إبراهيم عامر . الأرض والفلاح والمسألة الزراعية في مصر . القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، ١٩٥٨ .
- ٤ - د . إبراهيم نصحي . مصر في عهد البطالمة . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ .
- ٥ - أحمد بن يحيى بن جابر البلاذري . كتاب فتوح البلدان . القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٧ .
- ٦ - د . أحمد رشيد . نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري . الطبعة الرابعة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٦ .
- ٧ - _____ . نظم الحكم والإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية وحالات دراسية . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٧ .
- ٨ - _____ . الإدارة الحكومية في الدول النامية من خلال تحليلات النظم . القاهرة : بروفيسنال للإعلام والنشر ، ١٩٨٢ .
- ٩ - أحمد صادق سعد . تاريخ مصر الإجتماعى الإقتصادى . الطبعة الأولى ؛ بيروت : دار إين خلدون ، ١٩٧٩ .
- ١٠ - د . أحمد صقر عاشور . الإدارة العامة ، مدخل بينى مقارن . الطبعة الأولى ؛ بيروت : دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، ١٩٧٩ .
- ١١ - أحمد عبد السلام ناصف . الشرطة في مصر الإسلامية . القاهرة : الزهراء للإعلام العربى ، ١٩٨٧ .
- ١٢ - أحمد فخرى . مصر الفرعونية . الطبعة السابعة ؛ القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٩١ .
- ١٣ - د . السيد الباز العرينى . مصر البيزنطية . القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٧ .
- ١٤ - د . السيد رجب حراز . المدخل إلى تاريخ مصر الحديث . القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٧٠ .
- ١٥ - د . السيد عبد الحليم الزيات . البناء الطبقي والتنمية السياسية في المجتمع المصرى ، دراسة سوسيو تاريخية ١٨٠٥ - ١٩٥٢ . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٥ .
- ١٦ - د . ألفريد ج . بتلر . فتح العرب لمصر . ترجمة محمد فريد أبو حديد ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٩ .
- ١٧ - آلان ريتشاردز . التطور الزراعى في مصر ١٨٠٠ - ١٩٨٠ . ترجمة د . أحمد فؤاد سيف النصر ، القاهرة : كتاب الأهالى رقم ٣٤ ، يوليو ١٩٩١ .
- ١٨ - ايدرس هـ . بل . مصر من الإسكندر الأكبر إلى الفتح العربى . ترجمة عبد اللطيف أحمد على ، القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٨ .

- ١٩ - أ . ب . كلوت بك . لمحة عامة إلى مصر . ترجمة محمد مسعود ؛ الجزء الثالث ، القاهرة : دار الموقف العربى ، ١٩٨٢ .
- ٢٠ - ب . س . جيران . الحياة الإقتصادية فى القرن الثامن عشر . ترجمة زهير الشايب ، القاهرة : مكتبة الخانجى ، ١٩٧٨ .
- ٢١ - د . بهاء الدين إبراهيم . الشرطة والأمن الداخلى فى مصر القديمة . القاهرة : هيئة الآثار المصرية ، مشروع المائة كتاب ، كتاب رقم ٣ ، ١٩٨٦ .
- ٢٢ - تقى الدين أحمد بن على المقرئى . البيان والإعراب عما بأرض مصر من الأعراب . القاهرة : بدون إسم الناشر ، ١٩١٦ .
- ٢٣ - جورج بوزنر وآخرين . معجم الحضارة المصرية القديمة . ترجمة أمين سلامة ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ .
- ٢٤ - د . جمال حمدان . شخصية مصر ، دراسة فى عبقرية المكان . المجلد الثانى ؛ القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨١ .
- ٢٥ - _____ . شخصية مصر ، دراسة فى عبقرية المكان . الجزء الثالث ؛ القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨٤ .
- ٢٦ - _____ . شخصية مصر ، دراسة فى عبقرية المكان . الجزء الرابع ؛ القاهرة : عالم الكتب ، ١٩٨٤ .
- ٢٧ - جيمس هنرى برستد . فجر الضمير . ترجمة الدكتور سليم حسن ، القاهرة : مكتبة مصر ، بدون تاريخ نشر .
- ٢٨ - جون ولسون . الحضارة المصرية ، ترجمة أحمد فخرى . القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٥ .
- ٢٩ - جمال الدين يوسف بن تغرى بردى . النجوم الزاهرة فى ملوك مصر والقاهرة . الجزء الأول ؛ القاهرة : المؤسسة المصرية العامة للتأليف والترجمة والنشر ، ١٩٦٣ .
- ٣٠ - د . حامد ربيع . نظرية التحليل السياسى . القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧١ .
- ٣١ - _____ . مقدمة فى العلوم السلوكية . القاهرة : مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٧٤ .
- ٣٢ - _____ . النموذج الإسرائيلى للممارسة السياسية . القاهرة : المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، ١٩٧٥ .
- ٣٣ - _____ . إطار الحركة السياسية فى المجتمع الإسرائيلى . القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٨ .
- ٣٤ - د . حسن توفيق . المشاركة فى دراسة وبحث القرار . القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ١٩٦٧ .

- ٣٥ - د. حسين الشيوخ . الرومان . الإسكندرية : دار المعرفة الجامعية ، ١٩٩٠ .
- ٣٦ - حسين كفاي . رؤية عصرية لخريطة مصر . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٩ .
- ٣٧ - د. حلمي أحمد شلبي . المجتمع الريفي في عصر محمد علي . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ .
- ٣٨ - خالد محي الدين . مستقبل الديمقراطية في مصر . القاهرة : كتاب الأهالي ، العدد الأول ، مارس ١٩٨٤ .
- ٣٩ - دومينيك فاليل . الناس والحياة في مصر القديمة . ترجمة ماهر جويجاتي ، مراجعة د. زكية طبوزادة ، القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٩ .
- ٤٠ - دينا جلال . المعونة الأمريكية لمن مصر أم أمريكا . القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٨٨ .
- ٤١ - روبرت أ. دال . التحليل السياسي الجديد . ترجمة د. علا أبو زيد ، القاهرة : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ١٩٩٣ .
- ٤٢ - د. زيدان عبد الباقي . قواعد البحث الإجتماعي . القاهرة : الهيئة العامة للكتاب ، مركز الكتاب ، ١٩٧٤ .
- ٤٣ - د. سعيد عبد الفتاح عاشور . المجتمع المصري في عصر سلاطين المماليك . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٥٩ .
- ٤٤ - سليم حسن . الأدب المصري القديم أو أدب الفراعنة . الجزء الأول ؛ القاهرة : مؤسسة أخبار اليوم ، مطبوعات كتاب اليوم ، ديسمبر ١٩٩٠ .
- ٤٥ - _____ . مصر القديمة في عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية العصر الأهناسي . الجزء الثاني ؛ القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ .
- ٤٦ - د. سيدة إسماعيل الكاشف . مصر في عصر الولاة من الفتح العربي إلى قيام الدولة الطولونية . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٨ .
- ٤٧ - د. سيد القمني . أوزيريس وعقيدة الخلود في مصر القديمة . القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٨ .
- ٤٨ - سيد مرعي . الإصلاح الزراعي ومشكلة السكان في القطر المصري . القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، دون تاريخ نشر .
- ٤٩ - د. سيد الهواري . الإدارة العامة ، إدارة الأعمال الحكومية وشبه الحكومية . الطبعة الثانية ؛ بيروت : بدون إسم الناشر ، ١٩٦٥ .
- ٥٠ - _____ . الإدارة ، الأصول والأسس العلمية . القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٦ .

- ٥١ - سيمون كوماندر . الدولة والتنمية الزراعية في مصر منذ عام ١٩٧٣ . ترجمة نادية على عبدالعظيم ، القاهرة : مكتبة مدبولي ، ١٩٩١ .
- ٥٢ - د . صلاح أحمد هريدي . دور الصعيد في مصر العثمانية . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٤ .
- ٥٣ - طارق البشري . المسلمون والأقباط في إطار الجماعة الوطنية . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٠ .
- ٥٤ - _____ . الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ١٩٥٢ - ١٩٧٠ . القاهرة : كتاب الهلال ، العدد رقم ٤٩٢ ، ديسمبر ١٩٩١ .
- ٥٥ - د . طلعت إسماعيل رمضان . الإدارة المصرية في فترة السيطرة البريطانية ١٨٨٢ - ١٩٢٢ . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٣ .
- ٥٦ - د . عادل حمدي . الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة . القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٣ .
- ٥٧ - عادل غنيم . النموذج المصري لرأسمالية الدولة التابعة . القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٦ .
- ٥٨ - د . عاصم الدسوقي . كبار ملاك الأراضي الزراعية ودورهم في المجتمع المصري ١٩١٤ - ١٩٥٢ . القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٥ .
- ٥٩ - د . عبد الباسط عبد المعطي . توزيع الفقر في القرية المصرية . القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٩ .
- ٦٠ - _____ . التكوين الإجتماعي والبنية الطبقيّة في مصر . القاهرة : المركز القومي للبحوث الإجتماعية والجنايية ، ١٩٨٨ .
- ٦١ - عبد الرحمن بن خلدون . مقدمة ابن خلدون . القاهرة : دار الشعب ، بدون تاريخ نشر .
- ٦٢ - عبد الرحمن الجبرتي . تاريخ الجبرتي . القاهرة : دار الشعب ، ١٩٥٨ .
- ٦٣ - عبد الرحمن الرافي . تاريخ الحركة القومية وتطور نظام الحكم في مصر . الجزء الأول ؛ الطبعة الخامسة ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨١ .
- ٦٤ - _____ . عصر محمد علي . الطبعة الرابعة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢ .
- ٦٥ - _____ . عصر إسماعيل ، الجزء الثاني ؛ الطبعة الثالثة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢ .
- ٦٦ - _____ . مصر والسودان في أوائل عهد الإحتلال . الطبعة الرابعة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٣ .
- ٦٧ - _____ . في أعقاب الثورة المصرية ، ثورة ١٩١٩ . الجزء الأول ؛ الطبعة الرابعة ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٧ .

- ٦٨ - د . عبد الرحيم عبد الرحمن عبد الرحيم . الريف المصرى فى القرن الثامن عشر . القاهرة : مكتبة مديولى ، ١٩٨٦ .
- ٦٩ - عبد السميع سالم الهوارى . لغة الإدارة العامة فى مصر فى القرن التاسع عشر . القاهرة : المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الإجتماعية ، ١٩٦٣ .
- ٧٠ - د . عبد الكريم درويش ، د . ليلى تكلا . أصول الإدارة العامة . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٧ .
- ٧١ - د . عبد الهادى الجوهري . علم إجتماع الإدارة . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٧ .
- ٧٢ - د . عبد الوهاب بكر . اليوليس المصرى ١٩٢٢ - ١٩٥٢ . القاهرة : مكتبة مديولى ، ١٩٨٨ .
- ٧٣ - د . عثمان خليل عثمان . التنظيم الإدارى فى الدول العربية . القاهرة : معهد الدراسات العربية ، ١٩٥٧ .
- ٧٤ - د . عراقى يوسف أحمد . الوجود العثماني المملوكى فى مصر . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٥ .
- ٧٥ - د . عزة وهبى . تجربة الديمقراطية الليبرالية فى مصر ، دراسة تحليلية لآخر برلمان مصرى قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ . القاهرة : مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، ١٩٨٥ .
- ٧٦ - د . على بركات . تطور الملكية الزراعية فى مصر ١٨١٣ - ١٩١٤ . القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٧ .
- ٧٧ - د . على الدين هلال . السياسة والحكم فى مصر ، العهد البرلماني ١٩٢٣ - ١٩٥٢ . القاهرة : مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٧٧ .
- ٧٨ - د . على شلبى . الريف المصرى فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ١٨٤٧ - ١٨٩١ . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٣ .
- ٧٩ - د . عمر الفاروق السيد رجب . البرارى . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ .
- ٨٠ - د . فتحى عبد الفتاح . القرية المصرية ، الملكية وعلاقات الإنتاج . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٠ .
- ٨١ - د . فؤاد مرسى . هذا الإفتتاح الإقتصادى . القاهرة : دار الثقافة الجديدة ، ١٩٧٦ .
- ٨٢ - د . قاسم عبده قاسم . النيل والمجتمع المصرى فى عصر سلاطين المماليك . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٨ .
- ٨٣ - ماركس وانجلز . فى الإستعمار . موسكو : دار التقدم ، ١٩٧١ .
- ٨٤ - مجدى حسنين . الصحراء الثروة والثورة ، قصة مديرية التحرير . القاهرة : الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٥ .

- ٨٥ - محمد بن أحمد بن إياس . بدائع الزهور فى وقائع الدهور . القاهرة : دار الشعب ، ١٩٦٠ .
- ٨٦ - د . محمد بيومى مهران . الحضارة المصرية القديمة ، الحياة الإجتماعية والسياسية والعسكرية والقضائية والدينية ، الجزء الثانى ؛ الطبعة الرابعة ، الإسكندرية : دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٩ .
- ٨٧ - د . محمد حسن يس ، د . إبراهيم درويش . المشكلة الإدارية وصناعة القرار . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥ .
- ٨٨ - د . محمد حلمى مراد . مالية الهيئات العامة المحلية . القاهرة : معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٢ .
- ٨٩ - د . محمد الجوهري ، د . علياء شكرى . علم الإجتماع الريفى والحضرى . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٠ .
- ٩٠ - د . محمد السيد أبو النيل . علم النفس الإجتماعى : دراسات مصرية وعالمية . القاهرة : الجهاز المركزى للكتب الجامعية والوسائل التعليمية ، ١٩٧٨ .
- ٩١ - محمد رمزى . القاموس الجغرافى للبلاد المصرية من عهد قدماء المصريين إلى سنة ١٩٤٥ . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٣ .
- ٩٢ - د . محمد شفيق غربال . تكوين مصر عبر العصور . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٠ .
- ٩٣ - د . محمد صفى الدين أبو العز . مرفولوجية الأراضى المصرية . القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٥ .
- ٩٤ - د . محمد صقر خفاجه . هيرودوت يتحدث عن مصر . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٧ .
- ٩٥ - د . محمد طه بدوى . أصول العلوم السياسية . الطبعة الثانية ؛ الإسكندرية : المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، ١٩٦٥ .
- ٩٦ - د . محمد عاطف البنا . نظم الإدارة المحلية . القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧١ .
- ٩٧ - د . محمد فتح الله الخطيب . دراسات فى الحكومات المقارنة . الجزء الأول ؛ القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٦ .
- ٩٨ - د . محمد فوزى عمر . الإدارة المصرية فى صدر الإسلام . القاهرة : المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، ١٩٦٩ .
- ٩٩ - د . محمد كامل مرسى . الملكية العقارية فى مصر . القاهرة : بدون إسم الناشر ، ١٩٣٦ .
- ١٠٠ - د . محمد نور عبد الرازق . نظرية الحكم المحلى وتطبيقاته فى دول العالم المعاصر . الإسكندرية : مكتبة الصفا ، ١٩٧٥ .

- ١٠١ - د . محمود عبد الفضيل . التحولات الإقتصادية والإجتماعية فى الريف المصرى ١٩٥٢ - ١٩٧٠ . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .
- ١٠٢ - د . محمود عودة . القرية المصرية بين التاريخ وعلم الإجتماع . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٢ .
- ١٠٣ - د . مراد كامل . من دقلديانوس إلى دخول العرب مصر . القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٨ .
- ١٠٤ - د . مصطفى أبو زيد فهمى . الدستور المصرى . الإسكندرية : بدون إسم الناشر ، ١٩٥٧ .
- ١٠٥ - د . مصطفى كامل السيد . محاضرات عن الدولة . القاهرة : بروفيسنال للإعلام والنشر ، ١٩٨٥ .
- ١٠٦ - د . ملاك جرجس . سيكولوجية الشخصية المصرية ومعوقات التنمية . القاهرة : مؤسسة روزاليوسف ، كتاب روز اليوسف ، العدد ١٥ ، مايو ١٩٧٤ .
- ١٠٧ - د . منصور فهمى . إشراك العمال فى الإدارة فى مصر ، دراسة ميدانية . القاهرة : منظمة العمل الدولية ، ١٩٧٩ .
- ١٠٨ - مورو بيرجير . البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة . ترجمة د . محمد توفيق رمزى ، القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٩ .
- ١٠٩ - مونتيكيو . روح الشرائع ، ترجمة عادل زعيتر ؛ الجزء الأول ؛ القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٣ .
- ١١٠ - د . ناصر الأنصارى . المجلد فى تاريخ مصر ، النظم السياسية والإدارية . القاهرة : دار الشروق ، ١٩٩٣ .
- ١١١ - د . نزيه نصيف الأيوبى . الدولة المركزية فى مصر . بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٩ .
- ١١٢ - نيقولا جريمال . تاريخ مصر القديمة ، ترجمة ماهر جويجاتى ، مراجعة د . زكية طبوزادة . القاهرة : دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩١ .
- ١١٣ - هارولد لاسكى . مدخل إلى علم السياسة . ترجمة عز الدين حسين ، القاهرة : مؤسسة سجل العرب ، بدون تاريخ نشر .
- ١١٤ - هيلين آن ريفلين . الإقتصاد والإدارة فى مصر فى مستهل القرن التاسع عشر . ترجمة د . أحمد عبدالرحيم مصطفى ، مصطفى الحسينى ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٨ .
- ١١٥ - د . يونان لبيب رزق . تاريخ الوزارات المصرية . القاهرة : مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، ١٩٧٥ .

ج - مقالات ودوريات :

- ١ - إبراهيم عامر . " مصر النهرية " . مجلة الفكر المعاصر : إبريل ١٩٦٩ .
 - ٢ - د . إكرام بدر الدين . " تطور المؤسسات السياسية ، البرلمان والوزارة " . تجربة الديمقراطية في مصر ١٩٧٠ - ١٩٨١ ، القاهرة : المركز العربي للبحث والنشر ، ١٩٨٢ .
 - ٣ - د . جلال بكير . " التمويل المحلى " ، موسوعة الحكم المحلى . الجزء الأول ؛ القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٧ .
 - ٤ - جمال مجدى حسنين . " المميزات العامة للتركيب الطبقي في مصر عشية ثورة يوليو ١٩٥٢ " مجلة الطليعة ، القاهرة : إبريل ١٩٧١ .
 - ٥ - د . السيد عبد المطلب غانم . " الجهاز الحكومى والإستبداد البيروقراطى " . النظام السياسى ، التغير والإستمرار ، القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨ .
 - ٦ - كمال المنوفى . " التنشئة السياسية فى الفقه السياسى المعاصر " ، مجلة مصر المعاصرة : العدد ٣٥٥ ، يناير ١٩٧٤ .
 - ٧ - د . _____ . " السياسة العامة وأداء النظام السياسى " ، تحليل السياسة العامة ، قضايا نظرية ومنهجية ، القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨ .
 - ٨ - عادل غنيم . " ملاحظات حول تطور العلاقات الإقتصادية والطبقية فى الريف " مجلة الطليعة : العدد ٩ ، السنة الثانية ، سبتمبر ١٩٦٦ .
 - ٩ - د . على الدين هلال . " المشكلة السياسية فى مصر والتحول إلى تعدد الأحزاب " . تجربة الديمقراطية فى مصر ١٩٧٠ - ١٩٨١ ، القاهرة : المركز العربي للبحث والنشر ، ١٩٨٢ .
 - ١٠ - د . محمد منصور عبد الفتاح . " التدهور المساحى والإنتاجى للأراضى الزراعية المصرية " . مجلة الأزهر للعلوم الزراعية ، القاهرة : ١٩٨٦ .
 - ١١ - د . محمود منصور عبدالفتاح . " القرية المصرية ، مخاطر الحاضر وتحديات المستقبل " . مستقبل القرية المصرية . المجلد الأول ؛ القاهرة : المركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائية ، ١٩٩١ .
 - ١٢ - ميشيل كامل . " حول حركة وإتجاهات الصراع الطبقي فى الريف " . مجلة الطليعة : العدد التاسع ، السنة الثانية ، سبتمبر ١٩٦٦ .
 - ١٣ - وليم سليمان . " الفلاح المصرى وملكية الأرض " . مجلة الطليعة : يناير ، ١٩٦٥ .
- د - رسائل جامعية :
- ١ - حسن العلوانى . تنظيمات المجالس المحلية مع إشارة خاصة لمصر . رسالة ماجستير ، القاهرة : كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٧٦ .
 - ٢ - عبد المعطى عساف . تنظيم المجالس المحلية ، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة للوضع فى الأردن . رسالة ماجستير ، القاهرة : كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٧٤ .

- ٣ - عثمان خليل عثمان . اللامركزية ونظام مجالس المديرية ، دراسة مقارنة . رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦
- ٤ - كمال المنوفى . الثقافة السياسية للفلاحين المصريين مع دراسة ميدانية فى قرية مصرية . رسالة دكتوراه ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ .
- ٥ - محمد السيد سليم . النظام السياسى اليوغوسلافى . رسالة ماجستير ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧١ .

هـ - مؤتمرات :

- ١ - د . إبراهيم سعد الدين . " نحو نظرية سوسيولوجية للتنمية فى العالم الثالث " ، المؤتمر العلمى السنوى الثانى للإقتصاديين المصريين ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .
- ٢ - د . أحمد حسن إبراهيم . " جوانب من صورة الزراعة المصرية بعد خمس وعشرين سنة من ثورة يوليو ١٩٥٢ " . المؤتمر العلمى السنوى الثالث للإقتصاديين المصريين المنعقد بالقاهرة فى الفترة من ٢٣ - ٢٥ مارس ١٩٨٧ تحت عنوان الإقتصاد المصرى فى ربع قرن ١٩٥٢ - ١٩٧٧ ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .
- ٣ - د . السيد محمد زكى " نظام الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة " المؤتمر العربى الثالث للعلوم الإدارية ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، أكتوبر ١٩٧٥ .
- ٤ - د . صلاح صادق . " المؤشرات التصحيحية للنظام المحلى فى مصر ، دراسة تحليلية إنتقادية " . مؤتمر مداخل تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر ، طنطا : جامعة طنطا ، فبراير ١٩٩٢ .
- ٥ - د . ليلى شحاته . " مقومات تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر " ، مؤتمر مداخل تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر . طنطا : جامعة طنطا ، فبراير ١٩٩٢ .

و - أخرى :

- ١ - برنامج التنمية المحلية الثانى . ندوة التعريف بالإتفاقية . القاهرة : الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، ١٩٨٥ .
- ٢ - برنامج التنمية المحلية الثانى / القطاع الريفى . ورقة عمل لندوة لجان التنمية المحلية بالمحافظات الريفية . القاهرة كيمونكس ، ١٩٨٧ .
- ٣ - إدارة وتوجيه أموال برنامج التنمية المحلية الثانى . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٨٨ .
- ٤ - الإيرادات المحلية ، الوضع الحالى والإجراءات المقترحة لتطويره . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩٠ .
- ٥ - أساليب إختيار المشروعات فى بعض المحافظات الريفية . القاهرة : كيمونكس ، ١٩٩١ .

- ٦ - البنك الدولي . تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٩ . ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر ، القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٨٩ .
- ٧ - _____ . تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٠ - الفقر . القاهرة : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ١٩٩٠ .
- ٨ - _____ . تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢ - التنمية والبيئة . ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر ، القاهرة : مؤسسة الأهرام ، ١٩٩٢ .
- ٩ - د . جلال بكير . نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية المتحدة ، تجريبته وتطويره . القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٠ .
- ١٠ - د . صلاح صادق . الحكم المحلي والمبادئ العامة لتنظيمه في مصر . القاهرة : معهد التخطيط القومي ، ١٩٧٣ .
- ١١ - صبحى محرم . الحكم المحلي في إنجلترا . القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٧٠ .
- ١٢ - د . محمد عاطف البنا . تشكيل المجالس المحلية وإختصاصاتها . القاهرة : معهد الإدارة المحلية ، ١٩٧١ .
- ١٣ - منظمة العفو الدولية . تقرير المنظمة عن الفترة ما بين يناير إلى ديسمبر ١٩٩١ ، لندن : ١٩٩٢ .

ثانيا : باللغة الإنجليزية

A- Documents:

- 1- Program Grant Agreement Between the Arab Republic of Egypt and the United States of America for local Development II, 1985.
- 2- Local Development II. Project Paper. Cairo : USAID, office of local Administration and Development, 1985.
- 3- USAID. Fifth Amedment to Grant Agreement Between the A.R.E. and the U.S.A. For Local . Development II. Cairo, 1990 .
- 4- Local Development II - Provincial Project. The Fourth Cycle Capital Investment Plan. Cairo : Chemonics,1991.
- 5- Local Development II - Provincial Project. End of Contract Final Report. Cairo: Chemonics, 1992.

B- Encyclopedias & Dictionaries:

- 1 - International Encyclopedia of The Social Sciences, edited by David Sills, New York : The Macmillan & The Free Press. 1972.

2 - **New Websteris Dictionary**, New York, 1975.

C- Books:

- 1 - Al-Marayati, Abid A., . **The Middle East, Its Governments and Politics**. California: Duxbury Press, 1972.
- 2 - Almond, G., & Coleman. **Politics of Developing Areas**. Princeton : Princeton University Press, 196.
- 3 - Ayubi, Nazih N., . **Bureaucracy and Politics in contemporary Egypt**. London, Ithaca Press, 1982.
- 4 - Becker, Howard. **Modern Sociological Theoty**. London : Holt, Rinehart & Winston, 1966.
- 5 - Binder, L. et al., . **Crises and Sequences in Political Development**. New Jersey : Princeton University Press, 19
- 6 - Cerny, Jaroslav. **Ancient Egyptian Religion**. Westport : Greenwood Press, 1975.
- 7 - Chapman, Brian. **The Profession of Government**. London : Unwin University Books, 1966.
- 8 - Cheema, G., and D. Rondinelli. **Decentralization and Development**. Beverly Hills : Sage, 1983.
- 9 - Dahl, Robert Alan, . **Modern Political Analysis**. New Jersey : Prentice Hall, 1963.
- 10 - Easton, D., . **Apolitical Framwork For Political Analysis**. Chicago : The University of Chicago Press, 1979.
- 11 - Griffith, Daniel E., . **Administration Theory**. New York : Appleton Century Crofts, 1959.
- 12 - Khandwalla, P.N., . **Design of Organization**. New York : Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1977.
- 13 - Khan, Rais, et al.,, **An Introduction to Political Science**. Ontario : Irwin-Dorsey Ltd., 1977.
- 14 - Leemans, A.F., . **Changing Patterns of Local Government**. The Hague : I.U.L.A., 1970.
- 15 - Luchsinger, V.P. & V.T. Dock. **The Systems Approach**. Texas : Kendall & Hunt Publishing Company, 1975.
- 16 - McGregor, Duglas,. **Leadership and Motivation**. New York, MIT Press, 1966.
- 17- Milbrath, L.W. & M.L. Goal,. **Political Participation**. Chicago : Mc Nally College Publishing Company, 1977.
- 18 - Muller, Edward N., . **Aggressive Political Participation**. New Jersey : Princeton University Press, 1979.

- 19 - Nelson, J.M., **Access to Power**. New Jersey : Princeton University Press, 1979.
- 20 - Parry, Geraint et al., . **Participation in Politics**. Manchester : Rowmand and Little Field, 1972.
- 21 - Pennock, J. Roland., **Democratic Political Theory**. New Jersey : Princeton University Press, 1979.
- 22 - Riggs, F.A., . **Administration in Developing Countries. The Theory of Paramistic Society**. Boston : Houghton Mifflin, 1964 .
- 23 - Simon, Herbert A., . **The New Science of Management Decision**. New York : Harper & Bros., 1960.
- 24 - Smith, Brian C., . **Field Administration-An Aspect of Decentralization**. London : Routledge & Kegan paul, 1967.
- 25 - Snyder, Richard C., et al., **Foreign Policy Decision Making, An Approach to the Study of International Politics**. New York : Free Press, 1962.
- 26 - Terry, G.R., . **Principles of Management**. Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1977.
- 27 - United Nations. **A Handbook of Public Administration**. New York : 1961.
- 28 - United Nations. **Popular Participation in Decision-Making For Developme** New York, U.N., Department of Economic and Social Affairs, 1975.
- 29 - Verba, Sidney et al., . **Participation and Political Equality : A Seven-nation Comparison**. Cambridge : Cambridge University Press, 1978.
- 30 - Wittfogel, Karl A., . **Oriental Despotism, A Comparative Study of Total Power**. New Haven : Yale University Press, 1957.

D- Papers, Reports etc.

- 1 - Bahl, Roy. **Fiscall Decentralization in Egypt**. Cairo : USAID, 1991.
- 2 - Cochrane, Glynn. **Policis For Strengthening Local Government in Developing Countries**. Washington, D.C., : The World Bank, World Bank staff working papers, No., 582, 1983.
- 3 - El-Issawi, Ibrahim. " Employment Inadequacy in Egypt ", **A Paper For I.L.O.**, Cairo, 1980.
- 4 - Gowan, Ivor. **Basic Models of Local Government**. L.G.C., May 1970.
- 5 - Hakim. S. Hakim. " Regional planning in Egypt, Survey and Analysis ", **Development of Regional /Infrastructure Planning in Egypt**. United Nations, 1992.
- 6 - Lawrence, J., . **Guidlines For Human Resource Development Planning in The Water Supply and Sanitation sector**. USAID : 1983.

- 7 - Local Development II-Provincial. **Planning Process Hand Book**. Cairo : Chemonics, 1986.
- 8 - Local Development II-Provincial **Interm Planning Process Hand Book**. Cairo : Chemonics, 1990.
- 9 - Local Development II-Provincial . **Local Revenues, Current State and Recommended Course of Action**. Cairo : Chemonics, 1990.
- 10 - Local Development II-Provincial. **Local Revenue Reference Guide**. Cairo : Chemonics, 1990.
- 11 - Rondinelli, D.R., et al., . **Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience**. Washington : D.C. : World Bank Staff working papers, No. 581, 1987.
- 12 - USAID. **Status Report, United States Economic Assitance to Egypt**. Cairo : USAID, 1991.
- 13 - Wolf, Ronald G., . **Egyptian's Second five-year plan for Socio-Economic Development**. Cairo, USAID, 1990.
- 14 - World Bank. **Arab Republic of Egypt water supply and sewerage sector**. Report No. 380 / 1/ EGT, 1984.