



# الطريق إلى اللامركزية

أكتوبر ٢٠١٤



مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" هو جزء من غرفة التجارة الأمريكية فى واشنطن، يعمل على بناء المؤسسات اللازمة للإصلاح الاقتصادي الذى يتبنى آليات اقتصاد السوق. المركز لا يهدف الى تحقيق الربح وقد قدم الدعم لأكثر من ألف مبادرة محلية فى أكثر من مائة من الاسواق الصاعدة. ومنذ نشأته فى ١٩٨٣، تعاون المركز مع قيادات جمعيات الاعمال وصانعى القرار ومؤسسات الاعلام فى بناء الأطر القانونية والمؤسسية الداعمة لبيئة اقتصادية ديمقراطية. ومن أهم القضايا الأساسية التى يتعاون فيها المركز مع شركائه المحليين تعزيز مفاهيم وممارسات حوكمة الشركات ومواطنة الشركات، والنزاهة والشفافية، وكذلك تدعيم البنى المؤسسية لجمعيات الاعمال. وحقوق الملكية، وايجاد حلول للتعامل مع قضايا قطاع الاقتصاد غير الرسمى وغيرها من الموضوعات المرتبطة ببناء مجتمع اقتصادى سليم تنعكس آثاره على حياة المواطنين.

[egypt.cipe-arabia.org](http://egypt.cipe-arabia.org)

[www.cipe.org](http://www.cipe.org)

## الفهرس

١	مقدمة
٣	مفهوم اللامركزية بشكل مختصر
٥	السلطات العامة والجهاز الإداري في مصر وهل يمكن تطبيق اللامركزية
١٤	دور اللامركزية في مكافحة الفساد
١٤	نماذج من الفساد
١٤	صور الفساد في الإدارة المحلية
١٦	اللامركزية والبيئة المجتمعية ومكافحة الفساد
١٦	إستراتيجية المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد
١٨	استراتيجيات تطبيق اللامركزية: من أين نبدأ؟
١٩	الرؤية
١٩	التعديلات التشريعية والقانونية المقترحة
٢٠	الهيكل التنظيمية المقترحة وبناء القدرات المحلية
٢١	تحقيق الشفافية والافصاح والتواصل المجتمعي
٢٣	نموذج لتطبيق اللامركزية في قطاع التعليم على سبيل المثال



## مقدمة

ربما يبدو من عنوان هذه الورقة للوهلة الأولى انها تطرح اللامركزية كأسلوب من اساليب حكم الدولة للنقاش والمداولة والتجاذب بين مختلف التيارات السياسية حسب اولوياتها واهدافها المرحلية، في حين ان الهدف الاساسى لهذه الورقة يتمثل فى التشديد على ان اللامركزية ليست خيارا يمكن التفاوض بشأنه، بل هي أحد أسس الحكم التى تبنها الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤. فقد أظهر استطلاعات الرأي الذي قام به مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ بدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة بأن المحليات هي من بين أكثر الأماكن التي ينتشر فيها الفساد. كما اثبتت أيضاً التجارب الدولية، أن الدول شديدة المركزية عادة ما تعاني من تقديم خدمات متواضعة الجودة للمواطنين، ونادرا ما تحقق نموا اقتصاديا مرتفعا بشكل ثابت ومتمامى. وعلى العكس، فان الدول التى أخذت بأشكال مختلفة من اللامركزية قد تمكنت فى معظمها، خلال فترات زمنية محددة، من تجاوز مشاكلها الاقتصادية وتقديم خدمات أفضل للمواطن بشفافية ومشاركة مجتمعية، تحوز رضاه بشكل عام، وتؤدي الى المساهمة فى ارتفاع دخله ونموه الاقتصادي بشكل مباشر.

وربما يقول البعض أن انتشار الفساد في المحليات يعني بضرورة الأمر عدم التوجه إلى اللامركزية حتى لا ينتشر أكثر. وهذه افتراضية خاطئة في حد ذاتها لأن اللامركزية في ذاتها هي نظام إداري يلتزم بالمراقبة الشعبية ومراقبة المجالس المنتخبة على جميع المستويات كما أنه لا يوجد نظام لامركزية في الحكم بدون تطبيق واضح لمعايير الشفافية والمساءلة والمحاسبة. ولذلك فإن اللامركزية تحارب الفساد من المنبع ولا تعطيه استقلالية تساعد على الانتشار على المستوى المحلي. أن لمختلف المناطق مشاكلها وأولوياتها الخاصة والتي تساعد اللامركزية على استيعابها من خال نظام إداري كفاء. فأقل الدول انتشاراً للفساد يكون نظام الحكم والإدارة فيها ملتزماً بمعايير اللامركزية

والجدير بالذكر، انه ليس هناك وصفة سحرية لتطبيق اللامركزية بين ليلة وضحاها، فهي عملية تدريجية كما نص الدستور لأن هناك ثمة إجراءات يجب اتخاذها بحظر حتى لا تتحول اللامركزية لفوضى. فاللامركزية بشكل عام لا تعني انتهاء او تهميش دور السلطات المركزية للدولة بل على العكس فهي تعالج العلاقة بين الدولة المركزية والإدارة المحلية من خلال إطار مؤسسي متناغم.

ولقد آثرنا أن تشتمل هذه الورقة على عدة محاور على النحو التالي:

١. مفهوم اللامركزية بشكل مختصر
  ٢. السلطات العامة والجهاز الإداري في مصر وهل يمكن تطبيق اللامركزية
  ٣. اللامركزية ومكافحة الفساد
  ٤. استراتيجيات تطبيق اللامركزية
- وفي النهاية، نرجو أن تكون هذه الورقة بداية لحوار مجتمعي أكثر ثراء يمكن من خلاله بلورة أدوار سلطات الحكم ومعايير قياس أداء كل منها بشكل يسمح للمجتمع بمراقبتها وتقييم أدائها بشكل سليم، والتوافق على خطة لتنفيذ اللامركزية في مصر بشكل فعال.

## مفهوم اللامركزية بشكل مختصر

نود ان نشير الى ان اللامركزية ليست هدفا في حد ذاتها ولكن وسيلة (فعالة اذا تم تصميمها وادارتها بشكل جيد) لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية على مستوى الاقاليم المختلفة. ويعتمد نجاح اللامركزية بالأساس على:

والمقصود بمصطلح اللامركزية هنا هو (نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي). ولكي يكون هذا النقل في السلطات ذا معنى فإن الأجهزة اللامركزية لا بد أن يتوفر لها قانون محدد يكفل لها ما يلي كشرط لفاعلية الأداء:

- ميزانية خاصة ومستقلة للوحدات المحلية تتضمن الموارد والإنفاق.
- اتخاذ القرارات بواسطة الممثلين المنتخبين للمواطنين من اجل المشاركة في صناعة واتخاذ القرار.
- الرقابة المجتمعية على الاعمال التنفيذية التي تتم على المستوى اللامركزي.
- الشفافية والمسؤولية في نظام إدارة الدولة والمحاسبة للبيروقراطية وللممثلين المنتخبين وللمؤسسات السياسية.
- التمثيل الحقيقي للمواطنين في المجالس المحلية المنتخبة وتطبيق الكوتة التي نص عليها دستور ٢٠١٤.
- المساءلة الفاعلة للمستوى التنفيذي بما يضمن جدية وشفافية التنفيذ.
- ضبط العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية.
- إعطاء سلطات تنفيذية وتشريعية للإدارة المحلية والمجالس المحلية وليس مجرد تفويض صلاحيات.
- استخدام التطبيقات التكنولوجية الحديثة في الإدارة مثل الحكومة الالكترونية.
- زيادة فعالية توصيل وأداء الخدمات العامة.
- زيادة الاستقلال الإداري من خلال تقليل التدخلات الإدارية المركزية.
- السماح بزيادة المشاركة المجتمعية في الشؤون العامة.
- زيادة العدالة في توزيع الموارد.

وعادة ما يتم تعريف دور مؤسسات الدولة المختلفة فى ضوء توجهها السياسي (اشتراكي، رأسمالي، ...) بما فى ذلك نظامها الاقتصادى. وبناء على ذلك يتم بناء مؤسسات الحكم المختلفة بما يضمن تحقيق أهداف توجهاتها السياسية والاقتصادية. مثلاً، بعد اتخاذ مصر للتوجه الاشتراكي بعد ثورة ١٩٥٢، اعادت بناء مؤسساتها بمختلف اشكالها (إدارية، تعليمية، قضائية، صناعية، تشريعية، سياسية) بما يتلاءم مع المنهج الاشتراكي وبما يضمن تحقيق اهدافه. والمدهش ان هذا البناء لم يتغير كثيرا حتى الان بالرغم من تغير التوجه الاقتصادى للدولة أكثر من مرة واختلاف الادوار التى من المفروض ان تقوم بها مؤسساتها بغض النظر عن اختلاف التوجهات السياسية.

فقد يكون من المناسب ان يكون دور الدولة فى بلد مثل مصر، يعانى أكثر من ٤٠% من سكانه من الفقر بمستوياته المختلفة، يتطلع للتنمية الاقتصادية المستدامة، متماشيا مع التوجه العالمى بحيث تقوم الدولة (السلطة التنفيذية + السلطة التشريعية) بوضع السياسات والمعايير، تراقب تنفيذها، وتتدخل لإنفاذ العدالة الاجتماعية ومنع الاعمال الاحتكارية. وتجدر الاشارة الى ان مصطلح «العدالة الاجتماعية» لا يقصد به التساوي فى الدخل ولكن التساوى فى الفرص من الحصول على تعليم متميز، ورعاية صحية جيدة، وعدم التمييز بين المواطنين فى الحصول على الخدمات وفرص العمل حسب السن، النوع، الدين، أو المستوى الاجتماعى. وكذلك ضمان الحد الأدنى من الحياة الكريمة للمواطنين من خلال مؤسسات اقتصادية محددة تساعد على النمو الاقتصادى دون تجاهل المقاصد الإنسانية. ولذلك فإن اللامركزية تساعد على تحقيق هذا النمو الإقتصادي من خلال إصلاح مؤسسى بعيداً عن الممارسات الفاسدة فى القطاع العام والخاص.

واللامركزية كنظام لإدارة الدولة لا يعنى الفوضى أو التقسيم ولكن يحدد فقط الأدوار التى تلعبها الدولة المتماسكة على مستوى السلطة المركزية وعلى مستوى المحليات كما يوضح الجدول التالى:

الأدوار	اللاعبين
رؤية وأهداف	الحكومة المركزية + .....
تحديد الاحتياجات والأولويات	الحكومة المركزية + الإدارة المحلية
التخطيط الاستراتيجى	الحكومة المركزية
وضع معايير وقواعد التنفيذ	الحكومة المركزية
تنفيذ المشروعات القومية	الحكومة المركزية
التخطيط المرحلي	الإدارة المحلية
تنفيذ الخطط والبرامج	الإدارة المحلية +
الرقابة ومتابعة التنفيذ	المجالس المحلية + الحكومة المركزية



الأدوار	اللاعبين
قياس النتائج المحققة والمحاسبة	المجالس المحلية + الحكومة المركزية
الصيانة والتشغيل	الإدارة المحلية
نموذج تمويلي	الإدارة المحلية

## نموذج مقترح للامركزية الأدوار الاقتصادية

الأدوار الاقتصادية	اللاعبين الأساسيين
تحديد الأجندة الاقتصادية المحلية	المجالس المحلية والإدارة المحلية
تحديد الأجندة الاقتصادية القومية	الحكومة المركزية
تحديد الضرائب والرسوم المحلية	المجالس المحلية
جمع الضرائب المحلية	الإدارة المحلية
تحديد الموازنة المحلية	المجالس المحلية
إدارة المناطق الصناعية	الإدارة المحلية
تحديد الحوافز الاقتصادية	الإدارة المحلية والمجالس المحلية
إعطاء رخص التشغيل	الإدارة المحلية

وكما نرى، فإن تطبيق اللامركزية في حد ذاته لا ينفصل عن رؤية شاملة لإعادة النظر في دور الحكومة وكيفية تعديله، وإعادة هيكلة الجهاز الإداري ككل، وتبنى مبادئ الحكومة المستجيبة (Open Government) وتطوير أسلوب تقديم الخدمات للمواطنين، ووجوب مراقبة المجتمع الأهلي ومشاركته في صناعة القرارات الإدارية منذ بدايتها، حتى لا ينتهي الحال إلى لامركزية عرجاء تؤدي إلى إضافة أعباء جديدة على المواطنين بدلا من تحقيق طموحاتهم.

## السلطات العامة والجهاز الإداري في مصر وهل يمكن تطبيق اللامركزية

تعتبر الدولة المصرية من أقدم الدول في التاريخ من حيث النشأة وقد نتج عن ذلك جهاز إداري بالغ التعقيد وصل إلى الحد الأدنى من الكفاءة في الوقت الحالي. فلا يخفى على أحد التدهور في تقديم الخدمات العامة وكذلك نسب الفساد المرتفعة نتيجة لغياب الرقابة والمسائلة والمحاسبة. وللحفاظ على تماسك الدولة وتعزيز قدراتها يحتاج الجهاز الإداري إلى عملية تطوير ليس من السهل إجراؤها ولكنها ضرورية في الوقت الحالي.

يتم تعريف سلطات الحكم فى أى دولة حسب نصوص الدستور، فلكل دولة نظام حكم ارتأته مناسباً لواقعها وملبياً لطموحاتها وتم صياغته فى دستورها ليكون المرجعية للقوانين المختلفة التى يتم إصدارها لتنظيم العلاقات فى المجتمع بين كافة فئاته وكذلك تنظيم العمل بين السلطات وداخل الحكومة نفسها. ولقد صاغت مصر عدة دساتير فى عهود مختلفة بدءاً من دستور سنة ١٨٨٢ مروراً بدساتير سنة ١٩٢٣ و ١٩٥٤ حتى دستور سنة ١٩٧١ وتعديلاته والاعلان الدستوري لسنة ٢٠١١، ودستور ٢٠١٢ وانتهاء بدستور ٢٠١٤ الاخير (مع مراعاة صدور اعلانات دستورية فى فترات مختلفة من تاريخ مصر خاصة بعد ثورتي ١٩٥٢ و ٢٥ يناير). ويلاحظ فى الدساتير المصرية انها تطورت فيما يخص نظام الحكم وسلطاته تطوراً ملحوظاً نحو اللامركزية كما نبين فى الجدول التالى:

السلطة المحلية	
لا يوجد ذكر للأقاليم	دستور ١٨٨٢
الفصل الخامس من الباب الثالث: المجالس المحلية والمجالس البلدية مع تحديد ادوارها فى اتخاذ القرارات المرتبطة بالأقليم بصورة مباشرة	دستور ١٩٢٣
الباب الرابع هيئات الحكم المحلى: المواد من ١٣٦ الى ١٤٩. يلاحظ استخدام تعبيرات مختلفة مثل المجالس المحلية والهيئات المحلية دون بيان الفرق خاصة فيما يخص الرقابة واتخاذ القرارات وتنفيذها.	دستور ١٩٥٤ (لم يصدر بصورة رسمية)
الفرع الثالث الادارة المحلية: مواد ١٦١ الى ١٦٣ مع ذكر صريح لدعم اللامركزية وتحديد الموارد المالية مع عدم جمع المجالس المحلية بين اعمال الرقابة والادارة	دستور ١٩٧١
الباب الثالث، الفصل الرابع: المواد رقم ١٨٣ الى ١٩٢ مع اعتبار أن الادارة المحلية جزء من السلطات العامة	دستور ٢٠١٢
الباب الثالث، الفصل الثاني، الفرع الثالث: المواد رقم ١٧٥ الى ١٨٣ مع اعتبار أن الادارة المحلية جزء من السلطات العامة وفرع من السلطة التنفيذية	دستور ٢٠١٤

ويتضح مما سبق ان التوجه الى اشراك الاقاليم والوحدات المحلية فى تحديد احتياجاتها وادارة شؤونها المختلفة قد ظهر منذ دستور ١٩٢٣ بشكل واضح مع ترك اساليب التنفيذ والعلاقة بين السلطة المحلية والحكومة المركزية للقوانين المختلفة. وبالرغم من ذلك، فان تنفيذ اللامركزية بأى شكل من الاشكال لم يتم على ارض الواقع الفعلى لغياب الرؤية التى تحدد دور الدولة على مختلف المستويات، والارتياح الى بقاء وضع الدولة شديدة المركزية على ما هو عليه، وكذلك غياب خطة التنفيذ المناسبة للتحويل، وانعدام الضغط المجتمعي.

هناك إمكانية فعلية بعد دستور ٢٠١٤ للانتقال بالإدارة المحلية إلى مستوى من الفاعلية لم تشهده من قبل حيث ينظم الدستور الجديد نظام الإدارة المحلية واختصاصاتها بما يتجاوز ما كان قائماً في الدساتير السابقة بما في ذلك الإشارة صراحة إلى دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها.

### ومن اهم المحاور فيما يخص دعم اللامركزية التي نص عليها دستور ٢٠١٤:

١. تحديد البرنامج الزمني للانتقال إلى اللامركزية وتغيير قانون الإدارة المحلية وقد اسرد ذلك في مادة مستقلة في الاحكام الانتقالية.

٢. موازنات الوحدات المحلية مستقلة. والبرنامج الزمني يحدد نقل السلطات وكذلك الموازنات. ونقل الموازنة وجعلها مستقلة من شأنه تعزيز صلاحيات السلطة المحلية. وكذلك يدخل في موارد الوحدات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية.

٣. إمكانية انتخاب او اختيار المحافظ. وهو ما يفتح الباب للمشروع لأول مرة لتغيير القانون وجعل المحافظ بالانتخاب.

٤. اختصاص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ومراقبة اوجه النشاط المختلفة وإمكانية سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية

٥. تخصيص ربع المقاعد للشباب دون سن الثلاثين وربع العدد للمرأة على ألا تقل نسبة العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد وان تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة

٦. اختصاص المجالس المحلي للمحافظة في فصل الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للقري او المراكز او المدن. وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

وعليه فإن نظام الإدارة المحلية في مصر من الممكن تغييره تدريجياً مما يتيح التحول الفعلي والحقيقي لنظام لامركزي يراعي الخصوصية المصرية. وذلك من خلال النصوص الدستورية التي تم إقرارها والموافقة عليها في دستور ٢٠١٤ وهو نقلة عن الوضع في الدساتير السابقة.

ويبقى النص الدستوري غير كافٍ للتحول اللامركزي. فعلى سبيل المثال وبالرغم من دعم دستور ١٩٧١ لمفهوم اللامركزية وصدور قوانين الادارة المحلية (قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولأئحته التنفيذية، قانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ وقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨) التي وضعت الاطار التنظيمي لعمل المحليات من توصيف للأدوار والمسؤوليات والصلاحيات وتحديد علاقة مديريات الخدمات بالمستوى المركزي، ونقل الموارد المالية من المستوى المركزي الى المستوى المحلي، الا ان اللامركزية لم يتم تفعيلها بالشكل

المناسب خلال الفترة الزمنية السابقة، ونعنى بذلك عدم قدرة المحليات على تلبية الاحتياجات التنموية لمجتمعاتها. وذلك نتيجة عدة عوامل يجب أخذها في الاعتبار عند التحول إلى اللامركزية في ضوء ما يمليه الدستور الجديد، ومنها ما يلي:

### من الناحية الادارية

- لم يتم نقل التمويل من السلطة المركزية للمحليات على المستوى القطاعات المختلفة مما أضعف من قدرة المحليات على تنفيذ مسؤوليتها
- لم يتم خلق فرص تمويلية ذاتية محصنة من التدخل المركزي في الإدارات المحلية
- التبعية المزدوجة للمديريات القطاعية واحساس العاملين بوجود مستويين داخل المديرية أضعف كثيرا من القدرة على ادارتها (مدير المديرية ووكيله يتم تعيينهم من خلال الوزير المختص بينما يعتبر باقى العاملين من العاملين فى الادارة المحلية). فالمديرية تتبع الوزارة القطاعية من الناحية الفنية بينما تتبع المحافظ من الناحية الادارية!
- لا توجد موازنة موحدة للإدارة المحلية لكل مستوى ادارى، فميزانيات المديريات منفصلة مما يضعف القدرة على ادارتها بشكل جيد.
- لا يوجد تواصل حقيقي بين المديريات والوزارات المركزية لتحديد احتياجات المجتمع المحلى واولوياته، بل ومازالت معظم الوزارات تعتبر المديريات مجرد أدوات تنفيذية لسياساتها دون النظر الى دورها المحلى فى تنمية المجتمع وتلبية احتياجاته.
- تدخل المستوى المركزى فى تنفيذ العديد من الخدمات بصورة مركزية مثل انشاء وتجهيز المدارس بكافة مستوياتها.

### من ناحية الحوكمة

- يلعب المحافظ ادوارا متعددة منها التنسيق بين الاجهزة القائمة على ادارة الاقليم (الادارة المحلية) وتنفيذ الخطط التنموية (المديريات والاجهزة المركزية من وزارات وهيئات). لا يوجد نص قانوني يحدد أشكال التنسيق او ضمان استمراريتها او تحقيق نتائج حقيقية للتنفيذ على الارض مما يضعف من مساءلة المحافظ عن نتائج خطة التنمية فى الاقليم.
- من ضمن أدوار المحافظ، الرقابة على أداء المجالس الشعبية والمحلية وله حق الاعتراض على قراراتها اذا خالفت التوجهات العامة للدولة. فيعتبر المحافظ ممثل السلطة المركزية فى الاقليم ويشرف على تنفيذ سياسات الدولة والاشراف الإداري على العاملين بالمديريات القطاعية. ويعين المحافظ بواسطة رئيس الجمهورية ويساءل أمام مجلس الوزراء. ويتضح من ذلك ان المحافظ رقيب على المجالس الشعبية التى تعتمد الموازنة ولها سلطة مساءلته (طبقا للقانون) وهو فى نفس

الوقت يقوم بدور تنفيذى فى ادارة موازنة المحافظة! هذا الخلط بين ما هو رقابى وما هو تنفيذى أدى الى عدم امكانية مساءلة المحافظ من قبل المجالس الشعبية المحلية من الناحية العملية، والى انفراد المحافظ بالسلطة التنفيذية دون رقابة حقيقية.

• بالإضافة الى ضعف مخصصات المحافظات، فان عدم وجود آلية واضحة لتوزيع الموارد المالية التتموية فى المستوى المركزى على الوحدات المحلية أدى الى عدم القدرة على قياس تناسبها مع احتياجات كل اقليم، ومناقشة تعديلها اذا لزم الامر.

• وعلى المحافظات ألا تعتمد فقط على الموارد القادمة من الحكومة المركزية ولكنها يجب أن تقوم بأعمال تنمية للموارد فى ضوء ما يتم التوصل إليه فى المجلس المحلى للمحافظة. لأن فى كثير من الأحيان يكون اعتماد المحافظة على الموارد العامة من الحكومة المركزية عائق نحو تطبيق ما تراه المحافظة واجبا لخدمة المواطنين. ويؤدي فى أحيان أخرى إلى الفساد فى العلاقة بين العاملين فى الإدارة المحلية والإدارة المركزية ويسمى هذا النوع من الفساد الحكومي-حكومي.

• أما فيما يخص المشتريات الحكومية فإن إعطاء مساحة للإدارات المحلية فى تنفيذ المشتريات برقابة من المجالس المحلية المنتخبة والحكومة المركزية يعتبر إجراء من شأنه الحد من الفساد الكبير على مستوى الدولة. هذا بالإضافة إلى إنه يعطي فرصة أكبر للمستثمرين المحليين من أصحاب الاعمال الصغيرة والمتوسطة للمشاركة بنسبة أكبر فى المشتريات الحكومية مما يعود بالفائدة عليهم وعلى قطاع الأعمال والاقتصاد المحلى والقومي.

• وأخيرا فان اسلوب وضع خطة الدولة والذى يعتمد بالأساس على جمع خطط الوزارات المركزية والمحافظات (بناء على رؤية المحافظ وجهازه التنفيذى فى معظم الاحيان دون استشارة المجتمع المحلى بشكل حقيقي) ووضعها فى اطار واحد يقوم على تنفيذ معظمها المستوى المركزى، أدى الى عدم احساس المواطن بامتلاكه لمشروعات التنمية التى تتم فى اقليمه. والتي ربما لا تتناسب مع احتياجاته ولذلك يفقد الاهتمام بمتابعة المشروعات والمشاركة الديمقراطية السليمة

• بناء على ما سبق يتبين لنا ان البيئة التشريعية والتنظيمية لتفعيل اللامركزية او حتى ضمان وجود حد أدنى من الادارة المحلية الجيدة لم تكن متوفرة بالشكل المطلوب مما نتج عنه ضعف (او بالأحرى انعدام) المساءلة، وعدم القدرة على الادارة الفعالة، وغياب دور المجتمع المحلى فى تحديد اولوياته والتأكد من تنفيذها بالشكل المطلوب، وضعف الموازنات وعدم امكانية متابعتها او ربطها بخطة التنمية المحلية بشكل مباشر. كل ذلك أدى الى تدهور مستوى تقديم الخدمات بالمحليات، ضعف النمو الاقتصادي، وبالإضافة الى ذلك أنتج بيئة صالحة لنمو الفساد الادارى.

وهو ما يمكن تداركه فى القانون الجديد للإدارة المحلية انطلاقا من المواد الخاصة بالإدارة المحليه فى دستور ٢٠١٢ ضمن ترتيبات اخرى تتصل بتنظيم العمل والبيئة المحيطة فى المجتمعات المحلية

والجدير بالذكر ان البيروقراطية المصرية شديدة التعقيد حيث يبلغ عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة حوالي سبعة ملايين يتبع الكثير منهم السلطات المركزية. وقد اقتصر التحول إلى اللامركزية في الفترة الأخيرة على تفويض بعض الصلاحيات دون نقل حقيقي لها فكان تحول إجرائي أو شكلي اقرب إلى عدم تركيز النشاط الحكومي اليومي على المستوى المركزي، فأنحصر دور الإدارة المحلية على تمثيل السلطة المركزية وتقديم بعض الخدمات التي شابهها الكثير من الفساد. وتوضح القائمة التالية بعض هذه الخدمات:

- |                                      |   |  |
|--------------------------------------|---|--|
| - طلب ترخيص باعة جائلين              | - طلب الحصول على رخصة مصعد              | - طلب إيداع اجرة                         |
| - طلب إلغاء رخصة محل                 | - طلب ترخيص مزاولة أعمال مصعد           | - طلب سحب أجرة                           |
| - طلب ترخيص محل تجاري او صناعى       | - رخصة أعمال بناء                       | - طلب تخصيص وحدة سكنية                   |
| - طلب ترخيص محل عام                  | - رخصة أعمال بناء هدم                   | - طلب تمليك شقه                          |
| - طلب رخصة شخصية لمحل                | - طلب حفر                               | - طلب إقرار تنازل عن شقة                 |
| - طلب رخصة مذياع وتليفزيون           | - طلب شراء زوائد تنظيم                  | - طلب تخصيص شقه                          |
| - طلب نقل رخصة محل                   | - طلب استعلام عن تغير رقم عقار من عدمه  | - طلب تسكين                              |
| - طلب نقل رخصة محل لوفاة المرخص له   | - طلب مشروع تجزئته                      | - طلب شهادة سداد                         |
| - طلب تعديل رخصة محل                 | - طلب بيع ضوائع تنظيم                   | - طلب الحصول على شهادة عقارية / كشف رسمي |
| - طلب مهلة فتح محل                   | - طلب شهر عقاري                         | - طلب إخطار بتغيير نوع الاستغلال لعقار   |
| - بيان إيرادات الملاهي عن يوم        | - طلب خط تنظيم                          | - طلب التظلم                             |
| - طلب إعادة التذاكر                  | - طلب شهادة صلاحية منشآت آيلة للسقوط    | - طلب رفع الضريبة/تصويب خطأ              |
| - إخطار ببدأ النشاط                  | - طلب استخراج شهادة من اصل قرار الترميم | - طلب تغير بيانات عقار                   |
| - طلب إقامة مرجل بخاري أو آلة حرارية | - طلب استخراج شهادة إتمام أعمال الترميم | - طلب استرداد مبالغ مسددة بطريق الخطأ    |
| - طلب إدارة مرجل بخاري أو آلة حرارية | - طلب استخراج شهادة بالمبالغ المودعة    | - طلب تحديد الضرائب                      |

وتعاني الوحدات المحلية من قصور شديد من حيث تقديم الخدمات وذلك نتيجة عدم نقل السلطة وقصرها على المستوى المركزي. ومن ضمن اسباب القصور ما يلي:

- ضعف الامكانيات المادية لوجود عجز ضخم فى الموازنة العامة يؤثر على تمويل الخدمات بشكل عام
  - عدم وضوح المسئولية عن القرارات المرتبطة بالخدمات (القطاعية على وجه الخصوص) نظرا لتعدد التبعية الفنية والادارية
  - ضعف المستوى الفنى للموظف المحلى بشكل عام
  - الانفصال بين المواطن والجهاز الادارى المحلى (المحافظة والمديريات الخدمية) حيث لا يرى له دورا فى اى مرحلة من مراحل تقديم الخدمة
  - عدم وجود رقابة فاعلة على اسلوب تقديم الخدمات التى يقدمها الموظف المحلى للمواطن
  - زيادة معدلات الفساد نتيجة غياب الأليات المناسبة لمكافحة الفساد ومنها الحوكمة
  - ضعف القوانين المنظمة للعلاقة بين الموظف والمواطن وعدم قدرتها على عقاب الموظف المهمل او الفاسد
  - اهتمام الجهات الرقابية بالقضايا التى تخص الحفاظ على المال العام فى المقام الاول دون القضايا التى تهتم بجودة الخدمات او مستوى تقديم الخدمة
  - عدم وجود سلطة حقيقية للمجالس المحلية على الإدارات المحلية
  - ضعف فى الموارد نتيجة الاعتماد على المخصصات من الحكومة المركزية
  - عدم التطوير الإداري للإدارات المحلية من خلال إنشاء بيئة مؤسسية تستوعب آخر التحديثات فى التطبيقات التكنولوجية
- ويتطلب مواجهة تلك التحديات تغيير جذري فى شكل وادارة الحكومة بكافة مؤسساتها حيث انها فى معظمها لم تكن تركز فى اعمالها على التخطيط الاستراتيجى ووضع المعايير والمواصفات القياسية للتنفيذ ولا مراقبة تنفيذها. ايضا يتطلب تنفيذ هذا التحول فى الفكر الى اعادة تأهيل العاملين على كافة المستويات (المحلية والمركزية) حيث انهم يفتقرون الى الخبرات المطلوبة لتأدية الاعمال الجديدة.
- يحتاج الجهاز الادارى على كافة مستوياته الى تغيير ثقافته بحيث يدرك ان دوره الرئيسى هو تقديم خدمة جيدة للمواطن تحوز رضاه، والتغير الى ثقافة «المواطن أولا» والمداومة على «قياس رضاء المواطن». ولن يتم هذا التغير إلا باتباع ما يلي:

١. إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية بما يدعم تنفيذ السياسات الاقتصادية وغيرها بشكل مناسب

٢. مراجعة التشريعات الحالية وتفعيل نظم الرقابة المجتمعية وربطها بنظم الثواب والعقاب.

٣. تأصيل مبدئى الشفافية والمساءلة فى التعامل مع المواطن

٤. وضع معايير لجودة الخدمات الحكومية التى تقدم للمواطن

٥. تأهيل العاملين على كيفية تقديم الخدمة فى شكلها الجديد

٦. التواصل والتفاعل مع المجتمع الأهلى والأحزاب لمشاركتهم فى صناعة القرار الإقتصادى

٧. إعطاء مساحة تشريعية للمجالس المحلية المنتخبة

لذلك، من الأجدر إعادة النظر فى إعادة بناء الجهاز الإدارى على المستوى المركزى والمحلى على المبادئ الآتية:

١. الشفافية فى اتاحة البيانات للمواطن

٢. المساءلة وحق المواطن فى مساءلة الموظف الإدارى عن قراراته

٣. التمثيل الحقيقى للمواطنين فى مجالس محلية منتخبة تراقب على الإدارة المحلية

٤. الكفاءة فى الاداء

٥. التفاعل مع المجتمع الأهلى فى اتخاذ القرار ومراقبة تطبيقه وتحسين تقديم الخدمة

وبالنظر فى حجم الجهاز الإدارى الحالى وكفاءته المتدنية واعباء تطويره، فإنه يلزم وضع خطة محددة المدة ما بين ٧ الى ١٠ سنوات لتطوير هيكلة الجهاز تعتمد على:

١. إعادة النظر فى التشريعات الحالية وتعديلها لتصبح الوظيفة العامة عمل يهدف الى خدمة المواطن وتنفيذ اعمال الدولة بكفاءة وحرفية، على ان يكون الانخراط فى سلك الموظف العام مبنى بالأساس على مبدأ الكفاءة والاحتياج للعمل وليس الاقدمية والمؤهل فقط، مع تطوير نظم الثواب والعقاب لتكون فاعلة ومؤثرة بشكل مباشر على الاداء.

٢. فصل الادارات المحلية عن الجهاز الإدارى للدولة مع وضع معايير خاصة لتأهيلها (قبل وبعد شغل الوظيفة)، وتعيينها، ومحاسبتها، لضمان رفع كفاءة تقديم الخدمة.

٣. التركيز على المهام الرئيسية للجهاز الإدارى وترك المهام الفرعية لجهات اخرى

٤. دمج الجهات المتشابهة فى العمل لمنع الازدواج والتضارب



٥. بناء القدرات البشرية لخلق صف ثان من الفنيين القادرين على ادارة المؤسسات الحكومية بحرفية.
٦. استخدام نظم المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات لدعم الشفافية والكفاءة والتواصل مع المواطنين.
٧. تحديد رؤية ومهمة وأهداف للمؤسسات المختلفة
٨. إعلاء مبدأ المشاركة في كتابة الخطة الإستراتيجية لكل مؤسسة
٩. الالتزام بالديمقراطية الداخلية والحوكمة داخل مؤسسات الدولة المختلفة

## دور اللامركزية فى مكافحة الفساد

يؤدى انتشار الفساد فى المجتمع وأجهزة الدولة إلى استياء عام وعدم رضاء عن النظام السياسي وقدراته وكفاءته وتحميله مسئولية الفساد وانتشاره. بحيث تصبح الصورة الذهنية لدى المواطن أن النظام السياسي مسئولاً عن جميع أشكال الفساد داخل الدولة، وذلك فى ظل الحكم المركزي. بينما فى ظل اللامركزية تتزايد فرص الرقابة والحساب والمتابعة على المستويات المحلية، مما يقلل من احتمالات الفساد نسبياً. كما أن الفساد فى حالة ظهوره سيكون مسئولية هذه الوحدات اللامركزية. بدلاً من أن يكون مسئولية الحكومة المركزية أو النظام ككل، وبالتالي لن تتعكس آثاره السلبية على النظام ككل (اكرام صا١٢٦- اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية).

### مفهوم الفساد

تلتقى منظمة الشفافية الدولية فى تعريفها للفساد مع البنك الدولي بأنه أحد أشكال سوء استغلال السلطة من أجل تحقيق مكاسب شخصية. ونضيف إلى هذا التعريف أن الفساد هو نتيجة طبيعية لتضارب المصالح بين العام والخاص حيث يفضل البعض مصالحه الخاصة على الصالح العام فيستخدمون نفوذهم أو سلطتهم للاستيلاء على المال العام لهم أو لأقاربهم أو معارفهم. من هنا فإن منظمة الشفافية الدولية عرفت الفساد مبكراً بأنه (سوء استخدام السلطة الممنوحة من أجل تحقيق منفعة خاصة). ثم زادت الأمر وضوحاً عندما دقت هذا التعريف للفساد فوصفته بأنه (السلوك الذى يمارسه المسئولون فى القطاع العام أو الحكومي سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقاربهم بصورة غير قانونية، ومن خلال استخدام السلطة الممنوحة لهم).

١٤

### نماذج من الفساد

هناك ثلاثة أنماط من الفساد بشكل عام:

- **النمط الأول** هو فساد الابتزاز الذى يشمل الحالات التى يضطر فيها الشخص العادي لدفع الرشوة ليكسب أو يحمى حقوقه أو احتياجاته الأساسية. وفى هذا النمط من الفساد فإن المواطن العادي الذى لا يخالف القانون يكون مضطراً لدفع الرشوة لكى يحصل على حقوقه ليس أكثر، وهو وضع ينتشر غالباً فى مجال الحصول على التراخيص سواء لبناء عقار أو هدمه أو ترخيص سيارة أو فتح محل تجارى وغيره. كما إنه ينتشر على نطاق واسع فى قطاع النقل والمواصلات والمرور.
- **النمط الثانى** للفساد هو فساد الاحتواء الذى يبدو فى التأثير على القرار فى صالح شخص معين أو حزب أو طائفة فى أي صعيد من الأصعدة. ومن اهم أمثلته القرارات التى يتخذها المسئولون عن المشتريات لترسية عملية على أحد المقاولين، أو منح عميل للبنك قرضاً أو تسهيلات ائتمانية بدون وجه حق.

- **النمط الثالث** فهو فساد المحاباة الذى يكمن فى المعاملة التفضيلية للأقارب والمحاسيب فى المناصب والامتيازات. فى شغل وظيفة أو الترقية لأنه لا يجد من يسنده فى ذلك.

وهناك نماذج أخرى من الفساد مرتبطة بالرشوة مثل دفع أموال نقدية أو غيرها للحصول على عقد عمل مع جهة حكومية أو عقد عمل تجارى أو عقود عمل من الباطن، أو المساهمات والتبرعات غير الأخلاقية لجهات سياسية أو خيرية أو العمولات والهدايا المبالغ فيها أو دفع مبالغ غير مشروعة للحصول على ترخيص أو أي إجراء تنظيمي.

تلك النماذج هي انعكاس لضعف البنية المؤسسية المصرية. ولذلك فإن اللامركزية تعتبر في حد ذاتها وسيلة وأداة لتطوير وتقوية مؤسسات الدولة.

## صور الفساد فى الإدارة المحلية:

تبين تقارير الأجهزة الرقابية والدراسات الميدانية واستطلاعات الرأي إن الإدارة المحلية هي المجال الأساسي لانتشار الفساد فى مصر حيث:

- تحفل تقارير الهيئات الرقابية بالعديد من وقائع الفساد فى جميع مستويات الإدارة المحلية، وقد كشف تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر فى يونيو ٢٠٠٨ أن حجم المخالفات المالية بالوحدات المحلية بلغ ٤٦٤,٦ مليون جنيه تشمل صوراً مختلفة من إهدار المال العام وسوء استخدام وتشغيل الممتلكات الحكومية والتلاعب فى أعمال المخازن فضلاً عن الاختلاسات والتزوير والتلاعب وغيرها. فضلاً عن المخالفات فى أعمال الصناديق الخاصة بالمحافظات وإهدار المال العام التى بلغت ملياراً و٦٤٨ مليون جنيه دون اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المسؤولين عن ذلك.
- وتؤكد تقارير الهيئات الرقابية أن القطاع الخاص يعتبر طرفاً أساسياً فى الفساد المنتشر بوحدة الإدارة المحلية حيث يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات والخدمات والتنمية من خلال المناقصات والأمر المباشر وهو مجال خصب للتلاعب من قبل كبار وصغار المسؤولين بالإدارة المحلية. ومن صور الفساد أيضاً الشائعة فى الوحدات المحلية منح تراخيص البناء والهدم مقابل مدفوعات غير قانونية بالمخالفة للقوانين.

**يمكن تحديد الدور الإيجابي للامركزية فى مكافحة الفساد والحد منه فى الجوانب التالية:**

- تركيز اللامركزية على المساءلة، حيث يؤدي ذلك إلى توفير أداة قوية لمحاربة الفساد، فاللامركزية لا تعبر فقط عن تحويل السلطات أو المسئوليات وإنما تعنى أيضاً تحويل ونقل المساءلة،

- وقد أثبتت التجربة في عديد من الدول أن الفساد أقل حدوثاً في المستويات المحلية إذا توفرت الديمقراطية بما تشمله من منظمات مجتمع مدنى قوية وأحزاب سياسية فعالة.
- تعتبر اللامركزية أداة مهمة في مكافحة الفساد. فاللامركزية المالية تحديداً قد تؤدي إلى توفير دافع مهم للسلوك الرقابى وقد أثبتت الدراسات أن اللامركزية في جانب النفقات الحكومية قد ارتبطت بدرجة أقل من الفساد.
- تؤدي اللامركزية إلى تقليل الدافع للفساد الحكومي، نظراً لتمتع السلطات المحلية بالاستقلالية في مجال الموارد المحلية وتخصيصها بما يمكنها من تحسين الحالة المالية للموظفين المحليين وزيادة مكافآتهم مما يقلل حاجتهم إلى الرشوة.
- تؤدي اللامركزية إلى إمكانية تحقيق مساءلة أكبر للمسؤولين، عبر زيادة فرص المشاركة المباشرة على المستوى الشعبي، مما يدفع المواطنين إلى التحرك ومكافحة الفساد، خاصة إذا اقترن التطور الديمقراطي بالإصلاح الاقتصادي والإداري. (اكرام صفحة ١٢٩ - اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية)

## اللامركزية والبيئة المجتمعية ومحاربة الفساد

تؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسئولية تقع على عاتق الدولة والمجتمع بما يدعم مشاركة الأفراد والجماعات خارج نطاق القطاع العام كالمجتمع الأهلي، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلى، بما يعزز النتائج المتحققة في مجال مكافحة الفساد ونتيجة لتعاونها معاً.

وهو ما يؤكده في مصر تشكيل لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية التي يرأسها الوزير ويتولى عضويتها أعضاء من الحكومة ونخبة من رجال الفكر وقادة الرأي والخبراء والمتخصصين وأساتذة الجامعات والإعلاميين والمجتمع الأهلي وجميع الأطراف المعنية وتتولى هذه اللجنة وضع الاستراتيجيات ودراسة واقتراح آليات تعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإدارى للدولة والقطاعات الحكومية والعامه.

## إستراتيجية المشاركة المجتمعية في محاربة الفساد

يتطلب تعزيز دور اللامركزية في محاربة الفساد تطبيق إستراتيجية متكاملة لتطوير البيئة المجتمعية للمشاركة في محاربة الفساد. وتشمل هذه الإستراتيجية بشكل خاص المهام الأساسية التالية:

**أولاً: التزام القطاع الخاص في نشاطه مع الإدارة المحلية بقيم النزاهة والشفافية وعدم التورط في الفساد** وتتحمل منظمات أصحاب الأعمال مسئولية كبرى في حث القطاع الخاص

على ذلك والكشف عن مساوئ الفساد وتأثيره السلبي على قطاع الأعمال الخاص، كما أن هذه المنظمات مطالبة بالتصدي لأي ممارسات ضارة يقوم بها أفراد ينتسبون لقطاع الأعمال الخاص، ومشاركة مؤسسات أخرى معينة في صياغة ميثاق شرف أخلاقي لسلوك أصحاب الأعمال، وإصدار تقارير دورية عن الممارسات الضارة وما يترتب عليها من مناخ سلبي. وتنظيم دورات تثقيفية حول هذه المسألة، والاستعانة بتقارير لجنة الشفافية والنزاهة وما تتضمنه من بيانات لزيادة تأثيرها على أصحاب الأعمال في هذا المجال.

**ثانياً: دور فعال للمجتمع الأهلي في دعم النزاهة والشفافية.** حيث يمكن أن تساعد منظمات المجتمع الأهلي بالمحافظات في توفير البيئة المجتمعية المساندة للممارسة السليمة بين أصحاب المشروعات الصغيرة وأجهزة الإدارة المحلية بعد تطبيق اللامركزية، كما أن وجود منظمات مجتمع مدني قوية يمكن أن يساهم في إشاعة الثقافة الديمقراطية في المجتمع ويروج لقيم ومعايير النزاهة والشفافية في المجتمعات المحلية وذلك من خلال:

- بناء شبكات بين مؤسسات المجتمع الأهلي تلتقى حول أهداف مشتركة لتعزيز قيم النزاهة والشفافية. وتكون هذه المؤسسات طرفاً هاماً في علاقات المجتمع المحلي وكذلك في ممارسات أصحاب الأعمال وتعاملهم مع أجهزة الإدارة المحلية.
- مشاركة مؤسسات المجتمع الأهلي في التنمية المحلية بمختلف أشكالها وبما يساعد على حل المشاكل الاجتماعية ويوفر فرص عمل جديدة لقطاعات واسعة من الشباب، وتساهم بذلك في توسيع نطاق مشاركة أصحاب الأعمال الصغيرة والمتوسطة في التنمية المحلية، وما يترتب على ذلك من ازدهار هذا القطاع.
- قيام بعض منظمات المجتمع الأهلي بدور الوسيط بين أجهزة الإدارة المحلية وأصحاب المشروعات الخاصة والصغيرة وطالبي التراخيص في إطار الفصل بين طالب الخدمة ومقدمها للحد من الفساد.
- إقامة مرصد لمقاومة الفساد في كل محافظة تكون مهمته رصد مظاهر الفساد على كل مستويات الإدارة المحلية، ونشر تقارير دورية عن وقائع الفساد، والتعاون مع الأطراف الأخرى في تقصي هذه الوقائع والمحاسبة عليها. ويمكن أن تكون هذه المرصد جزءاً من شبكة على المستوى القومي تتفاعل مع لجنة النزاهة والشفافية التابعة لوزارة التنمية الإدارية وتزودها بالبيانات التي تفيدها في أعمالها وتستخدمها في تقاريرها الدورية.
- تكوين قيادات محلية مؤهلة للمشاركة في محاربة الفساد، وهي أحد المهام الأساسية لمنظمات المجتمع الأهلي، حيث تعتبر مدرسة أولية لاكتشاف وتدريب القيادات من خلال قيامها بوظائفها الأخرى في المجتمع ومن خلال حياتها الداخلية التي تدرّب أعضائها عملياً على تحمل المسؤولية والحوار مع الآخر والقدرة على إقناعهم والوصول معهم الى حلول وسط والمشاركة في انتخابات المسؤولين بالمنظمة والترشيح في هذه الانتخابات وتقبل النتائج وهي جميعاً قيم وخبرات ضرورية للممارسة الديمقراطية.

**ثالثاً: بناء رأى عام محلى يشجع على الالتزام بقيم النزاهة والشفافية.** وذلك من خلال تطوير الإعلام الإقليمي والمحلى الذى يعتبر أحد أركان المجتمعات المحلية فى النظم التى تتميز بالمشاركة المجتمعية. وهناك علاقة قوية بين وسائل الإعلام وتشكيل الرأى العام، حيث تلعب وسائل الإعلام دوراً هاماً فى تشكيل وعى الجمهور سواء بتزويده بالمعلومات الصحيحة أو فى تشكيل الاتجاهات والمواقف تجاه القضايا المطروحة، وأيضاً فى تحديد أولويات هذه القضايا. وقد أثبتت الدراسات العلمية وجود علاقة ارتباط بين ترتيب أولويات وسائل الإعلام وأولويات الجمهور. فالقضايا التى تركز عليها وسائل الإعلام وتكثف النشر عنها تكتسب أهمية خاصة لدى الجمهور وتحظى بمتابعته المنتظمة لما ينشر عنها، وبذلك فإن أجندة الإعلام هى التى تحدد أجندة الجمهور.

وهكذا فإن الإعلام المحلى يمكن أن يقوم بدور أساسى فى مكافحة الفساد ودعم قيم النزاهة والشفافية من خلال: الصحافة المحلية والإقليمية، ونشرات محلية حول قضايا معينة، نشاط الأحزاب السياسية الإعلامى، ومواقع على الإنترنت تقدم معلومات صحيحة وسليمة للمواطنين عن القضايا المحلية، وتطوير إدارات العلاقات العامة بوحدة الإدارة المحلية لتساهم فى تجميع وتصنيف وإذاعة المعلومات الموثقة عن مختلف أوجه النشاط وكذلك عن وقائع الفساد التى تكتشف، والمناقشة العلنية لقرارات المجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية.

**رابعاً: دعم النشاط الحزبي بالقرى والأحياء السكنية.** تواجه انتخابات المجالس الشعبية المحلية بالقرى العديد من الظواهر السلبية التى تؤثر على نتائج الانتخابات وبالتالي التركيب الاجتماعية للمجالس الشعبية المحلية مثل ظاهرة العصبية العائلية والقبلية وظاهرة النفوذ الوظيفي والوجهة الاجتماعية. وتوجد أوضاع مشابهة فى الأحياء السكنية بالمدن تؤثر بنفس الدرجة فى انتخابات المحليات، فباتت تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالقرى والأحياء خالياً من الكفاءات مما يؤثر على فاعلية هذه المجالس وقدرتها على القيام بدورها فى مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية ومحاسبتها. ولعلاج هذه المشكلة فإنه من المهم تشجيع النشاط الحزبي بالقرى والأحياء، خاصة وأن أحزاب المعارضة تعانى من غياب وحداتها القاعدية بالريف والأحياء ولا يوجد لها نشاط حقيقى بين المواطنين فى تجمعاتهم السكنية.

## استراتيجيات تطبيق اللامركزية: من أين نبدأ؟

نلخص فى هذا الجزء من الورقة، أهم النقاط التى يجب مراعاتها عند الأخذ بمبادئ اللامركزية والتفكير فى تنفيذها فى ضوء القياس على خصائص التجربة المصرية. أن هذه النقاط، وهى قابلة للمناقشة والتعديل والاضافة عليها، يمكن اعتبارها اطار عام يساعد فى وضع تنفيذ فكرة اللامركزية فى شكل محكم يتضمن معظم المحددات والتحديات الموجودة حالياً.

• أهمية ان يكون الهدف من اللامركزية واضح ومتفق عليه من الجميع. فان وضوح الهدف يبدد الهواجس المرتبطة باللامركزية (على سبيل يتصور البعض ان في اللامركزية تقسيما للوطن، او عدم قدرة الادارة المحلية الحالية على تنفيذ اللامركزية بصورة مناسبة، او اهدار الموارد بلا عائد) فكل تلك الهواجس يرتبط للأسف بعدم وضوح الرؤية حول مدى اللامركزية المراد تنفيذها وخطة التحول نفسها ومداهما الزمنى. فاللامركزية فى تنفيذها تتدرج من تفويض الوحدات المحلية فى بعض سلطات الوحدات المركزية، الى نقل كامل لبعض السلطات من الوحدات المركزية الى الوحدات المحلية بموازاتها، الى نقل كامل للسلطات التنفيذية من الوحدات المركزية للوحدات المحلية، فيما عدا المهام المتعلقة بالأمن الداخلى والخارجي.

• أهمية وضع خطة للتحول التدريجى (الخطة يكون لها مخرجات وتوقيتات زمنية ومعايير أداء يمكن قياسها). بعد تحديد الهدف المراد الوصول اليه وتوزيع الادوار بين المستوى المركزي والمستوى المحلى، يتم وضع خطة زمنية للتحول على مراحل الى الوضع الجديد مع الاخذ فى الاعتبار كافة الجوانب التشريعية (تعديلات/اصدار تشريعات ذات صلة)، والادارية (تعريف المهام، الهياكل التنظيمية الجديدة، المهارات المطلوبة، اعداد العاملين) والتنفيذية لكل مرحلة من مراحل التحول. على ان يتم التحول من مرحلة الى اخرى بعد تقييم نتائج تنفيذ المرحلة السابقة.

• مكافحة الفساد تمثل مبدأ رئيسى فى تنفيذ أى سياسات تنموية محلية وفى التخطيط لتنفيذ اللامركزية. فيجب ان يتم تصميم الهياكل التنظيمية ودورات العمل المرتبطة بتقديم الخدمات بما يكفل الحد من انتقال المواطن للجهة المحلية، تفعيل دور المجتمع الأهلى فى الرقابة والابلاغ، والشفافية والافصاح، وان يكون رضا المواطن هو اساس محاسبة المسؤول المحلى.

### التعديلات التشريعية والقانونية المقترحة

- ارساء فكرة اللامركزية فى دستور البلاد بشكل واضح وصريح محددًا
  - دور المجالس المحلية المنتخبة وقصره على الدور التخطيطى والرقابى فقط
  - دور السلطة المركزية وعلاقتها بالسلطة المحلية
  - تعريف دور المحافظ وعلاقته بالمجلس المحلى المنتخب
  - تحديد موارد الوحدات المحلية ولو على سبيل المثال وليس الحصر

## • قانون الادارة المحلية

- تحديد الصلاحيات والاجراءات والتوقيتات الخاصة بكل منها لضمان تحقيق الحوكمة الجيدة
- تعريف وضع المديرىات على المستوى المحلى وتبعيتها بما يضمن تيسير ادارتها ومحاسبتها
- وضع قواعد عادلة لتوزيع المخصصات بين الاقاليم على ان يتم مراجعتها كل فترة
- الموظف المحلى: تأهيله، تدرجه، تقييمه، محاسبته، مكافأته وعقابه ومن المقترح أن يكون التعامل مع الموظف المحلى خارج اطار القوانين المنظمة للعاملين بالحكومة المركزية (قانون خاص او باب منفصل فى قانون الادارة المحلية) لضمان جودة ادائه وتأهيله ومحاسبته بالشكل المناسب.

## • قانون الخطة والموازنة

- تعديل اسلوب وضع الخطة وتوزيع الموارد عليها بما يضمن أخذ احتياجات الوحدات المحلية فى الاعتبار واتاحة مواردها المالية
- اصدار قانون اتاحة المعلومات
- اللوائح التنفيذية ذات الصلة بتقديم الخدمات الحكومية لتبسيطها

## • اسلوب اصدار القرارات التنفيذية

- قياس الاثر التنظيمي (Regulatory Impact Assessment) والمقصود منه الا يتم اصدار قرارات تنظيمية تؤثر على الاقتصاد والتنمية المحلية والحياة اليومية للمواطن، دون استشارة ذوى المصلحة وممثليهم من المجتمع الأهلى ودراسة تكلفة تنفيذ القرار اقتصاديا واثره البيئى على المجتمع المحلى. وعادة ما يتم ذلك من خلال عقد عدة اجتماعات مع المستفيدين والتشاور معهم للوصول الى انسب صيغة بناء على الدراسات التى توضح البدائل المختلفة لإصدار القرار وكيفية تنفيذه بالشكل المناسب.

## الهيكل التنظيمية المقترحة وبناء القدرات المحلية

### • تطوير هيكلية المؤسسة التنفيذية المحلية (المديرىات والوحدات الادارية) بما يدعم:

- المساءلة والمحاسبة ويتم ذلك من خلال نقل تبعية الوحدات المحلية الى المستوى المحلى على ان يتم تأهيلها وتدريبها من الوزارات ذات الصلة. كما يجب ان تكون كافة أعمال هذه الوحدات معلنة (من حيث الاجراءات ونتائج التنفيذ) وواضحة للمجتمع حتى يمكن الحكم على أدائها ومراجعتها فى اعمالها



- تفعيل مبدأ «المواطن أولاً» ليكون الهدف الرئيسى للجهات المحلية التى تقدم خدمات مباشرة او غير مباشرة للمواطن ويتم ذلك من خلال الالتزام بقواعد جودة الخدمات الحكومية والتدريب عليها، قياس رضاء المواطن بالوسائل المختلفة محاولة علاج القصور فى تقديم الخدمات، التواصل المستمر مع المجتمع الأهلى لرفع كفاءة الخدمة (التعرف على مستوى الخدمة، مشاركة المجتمع الأهلى فى تمويل تقديم الخدمة، اتاحة بعض الخدمات من خلال المجتمع الأهلى نفسه)
- الشفافية فى تقديم الخدمات من خلال الافصاح عن اسلوب تقديم الخدمات وتوفيرها بالشكل المناسب لفئات المجتمع المختلفة وعدم قصرها على فئة دون أخرى (مثال تقديم خدمات ذوى الاعاقة بالشكل المناسب لإعاقاتهم) وعدم التمييز بين متلقى الخدمة على اساس النوع، الدين، الجنس او التوجه السياسى.
- التشاركية مع المجتمع الأهلى: لا يمكن فصل وحدات الادارة المحلية عن المجتمع الأهلى الذى يمثل متلقى الخدمة. لذلك فان التواصل المستمر بين الطرفين يؤدى الى تقويم الخدمة ورفع مستوى تقديمها
- تحويل المجتمع المحلى الى مجتمع جاذب للاستثمار ورفع جودة المعيشة وهو هدف رئيسى غائب عن معظم الجهات المحلية فى مصر حالياً. فوحدات الادارة المحلية يجب ان تعنى بموضوعين رئيسيين: تقديم خدمات جيدة للمواطن، ورفع معدلات الاستثمار بالإقليم بما يجعله جاذب للاستثمار ويخلق فرص عمل اضافية لسكانه. ومن جانب آخر فان زيادة معدلات الاستثمار فى الاقليم ترفع من حصيلة ايرادات وحدات الادارة المحلية بما يؤدى الى توفير الموارد لرفع مستوى أداء الخدمات.

#### • اعادة تأهيل وبناء الكوادر المحلية

- حتمية تأهيل الموظف المحلى قبل واثناء شغل الوظيفة وتحفيزه بالشكل المناسب لضمان جودة أدائه

### تحقيق الشفافية والافصاح والتواصل المجتمعي

#### • معايير جودة الخدمات الحكومية

- كما ذكرنا سابقا فان الاخذ بهذه المعايير يؤدى الى سهولة تقييم اسلوب تقديم الخدمات ويحدد مواطن الضعف التى يمكن تحسينها، ويحد من فرص الفساد الادارى.

## • حتمية استخدام نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات فى تقديم الخدمات والتواصل المجتمعي

- مواطن يحصل على الخدمة دون أن يرى الموظف (مواقع الكترونية، ومكاتب بريد، ونوادي تكنولوجيا معلومات، ومقدمي الخدمات الجماهيرية، ومراكز خدمة العملاء، والتليفون المحمول، الخ)
- اساليب جديدة للحصول وتوصيل الخدمة (الدفع عند الاستلام، كروت الخدمات الحكومية المدفوعة مقدما، فوري، الخ)
- نموذج الترخيص للمجتمع الأهلي فى تقديم الخدمات الحكومية
- اتاحة كافة البيانات الحكومية للمجتمع الأهلي وهو ما يطلق عليه الحكومة المستجيبة فى الأدبيات الحديثة

## • المجتمع الأهلي

- العمل مع المجالس المحلية لتنفيذ الشفافية والرقابة الفعالة على اداء الوحدات المحلية
- مراقبة تقديم الخدمات بشكل متوازن بهدف التأكد من تحقيق رضاء المواطن
- المشاركة فى كافة مراحل وضع وتنفيذ القرارات المرتبطة بالإقليم

٢٢

## • توفير آليات التواصل بين المجتمع والادارة المحلية

- وهى قنوات الاتصال التى تسهل نقل وجهات النظر والإبلاغ عن حالات الفساد الادارى ورفع مستوى أداء الخدمات وأي آراء او مقترحات تساهم فى تطوير الاقليم. وبعض الامثلة على ذلك:
  - \* موقع (انا رشيت!) حيث يمكن للمواطن/منظمة المجتمع الأهلي الإبلاغ عن حالات الرشوة (عادة دون تحديد أسماء) مما يعطى مؤشرا على مستوى أداء الخدمة بالجهة واسلوب ادارتها يمكن على اساسه توجيه اهتمام أكبر لتصحيحه
  - \* (صور وابعت) ويمكن استخدام خاصية التصوير المتوفرة فى معظم التليفونات المحمولة لتصوير أي مخالفات وارسالها الى جهة مركزية للتأكد من جديتها والعمل على حلها
  - \* (قيم خدمتك) وهى إحدى وسائل الاستقصاء لمعرفة رضاء المواطن عن الخدمة التى يتلقاها والجوانب السلبية التى يجب تغييرها
- التوعية المجتمعية بالسياسات والمشروعات ونتائجها
- الاستفادة من البيانات المتاحة من الوحدات المحلية فى توفير خدمات اضافية

# نموذج لتطبيق اللامركزية في قطاع التعليم على سبيل المثال

## اللامركزية في تقديم الخدمات

من المناسب في هذا المجال التذكير بما تم تنفيذه خلال السنوات الست الماضية (تحديدا منذ عام ٢٠٠٨) لتفعيل اللامركزية من أجل تنمية اقتصادية مستدامة وخدمات حكومية جيدة، والدور الرئيس الذي لعبته وزارة الدولة للتنمية المحلية في هذا المجال بتكوين وحدة دعم اللامركزية بالوزارة والتي وضعت خطة للتحويل التدريجي نحو اللامركزية مستتدة في ذلك الى دستور ١٩٧١ والى بعض التعديلات في اللوائح التنفيذية المالية التي يمكن من خلالها اعطاء بعض الحرية للمستويات المحلية في استخدام موازنتهم بصورة مباشرة دون الرجوع الى المستوى المركزي (تم وضع مسودة لقانون الادارة المحلية الجديد بنهاية ٢٠١٠). واستعانت الوحدة لتنفيذ أعمالها بكافة الشركاء على المستوى المركزي والمحلى (وزارة المالية، ووزارة الدولة للتنمية الادارية، والوزارات القطاعية مثل التعليم والصحة والتضامن الاجتماعي، والمحافظات حتى مستوى المركز). وسنقوم فيما يلي بعرض تصور مقترح لتطوير احد مديريات الخدمات (مديرية التربية والتعليم) من الناحية التنظيمية، لتعمل بأسلوب لامركزي.

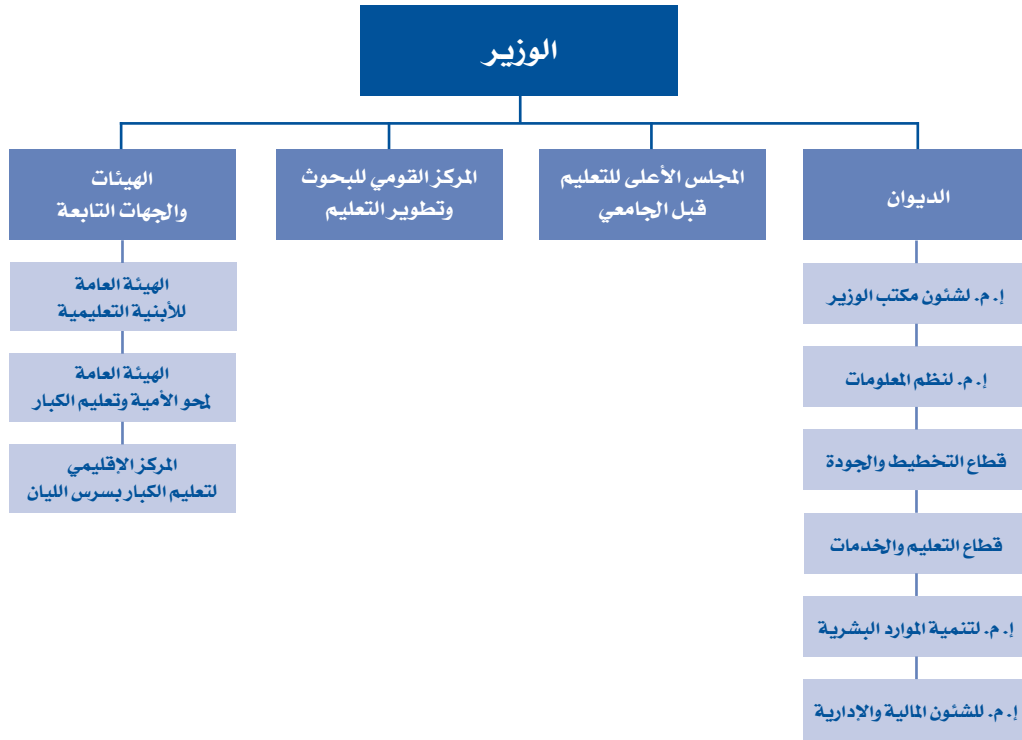
## لامركزية التعليم قبل الجامعي

تعتبر الخدمة التعليمية أحد أهم الخدمات التي يتلقاها معظم المصريين في مختلف انحاء البلاد والتي تعنى بشكل مباشر ببناء شخصية الطالب. ولاشك ان هذه الخدمة تعاني من القصور الشديد للعديد من المشكلات التي تراكمت خلال الفترات الماضية مما أدى الى تدنى مستواها وعدم استفادة البلاد استفادة حقيقية من الطلاب الخارجين من النظام التعليمي الحالي. ودون الدخول في تفاصيل مشكلات التعليم في مصر ومشاكل وزارة التربية والتعليم في ادارة العملية التعليمية، فأننا سنركز فيما يلي على التصور المقترح للأدوار الرئيسية التي يجب ان يلعبها كل مستوى من المستويات المشاركة في العملية التعليمية والهيكل التنظيمي المقابل لكل منها في ظل التوجه الى اللامركزية.

بداية فأننا نقترح أن يتغير دور الوزارة (الديوان والهيئات التابعة) ليكون:

- وضع الاستراتيجيات والسياسات ومستهدفات العملية التعليمية والمتابعة في ضوء التقارير الواردة من المديريات التعليمية
- وضع الصورة النهائية لمحتوى كتب المواد الدراسية، وأدلة المعلمين، وأدلة التقييم، والوسائل التعليمية المصممة
- تنفيذ مشروعات قومية في مجال تطوير التعليم

ويتطلب ذلك تطوير هيكل الوزارة كالتالي:

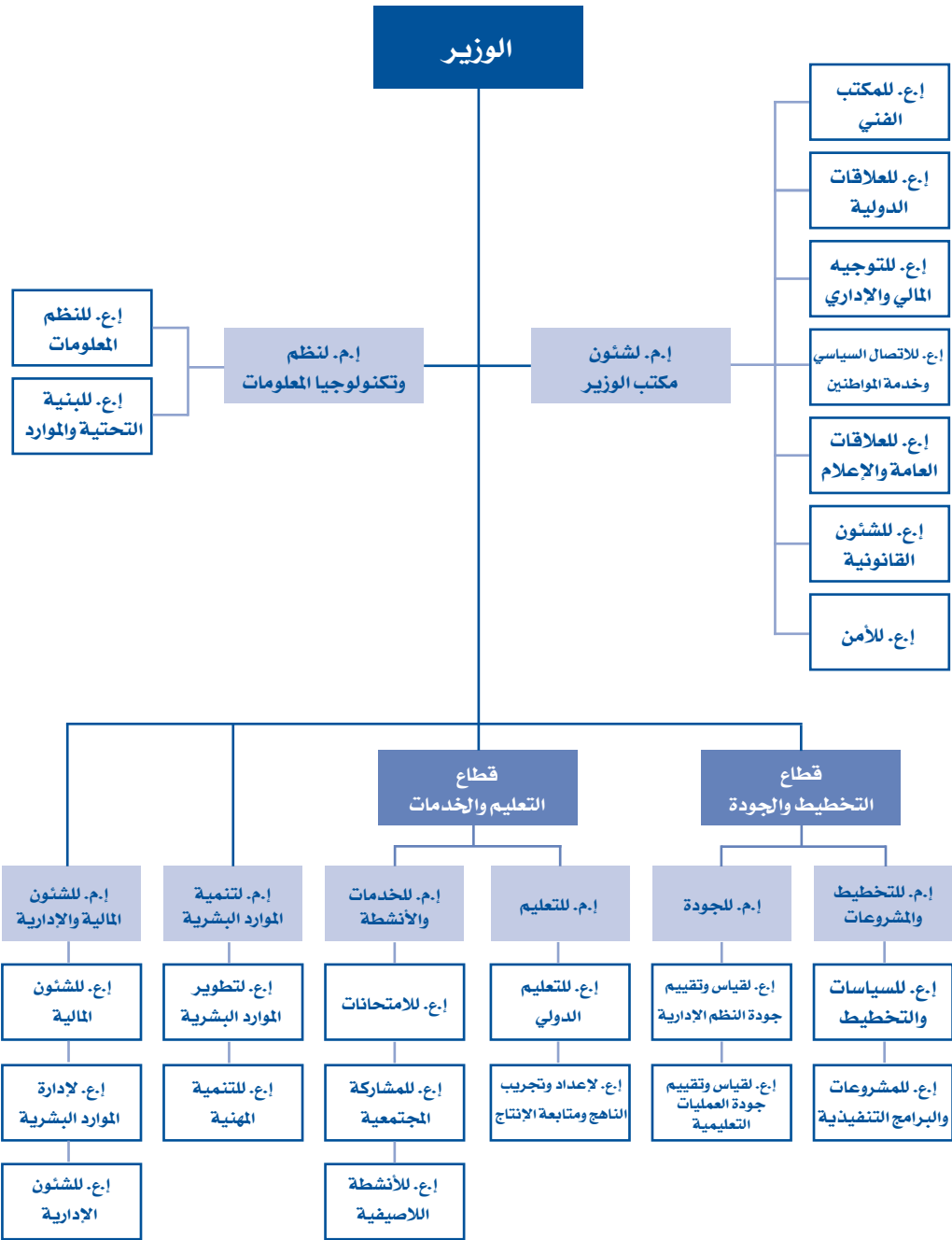


شكل ١ - الهيكل التنظيمي المقترح لوزارة التعليم

ويلاحظ من هذا الهيكل المقترح تقليص الأدوار التنفيذية للوزارة الى أقصى حد والتركيز على الأدوار الاستراتيجية والتوجيهية والتخطيطية والمتابعة والقياس ووضع المعايير الخاصة بالأداء.

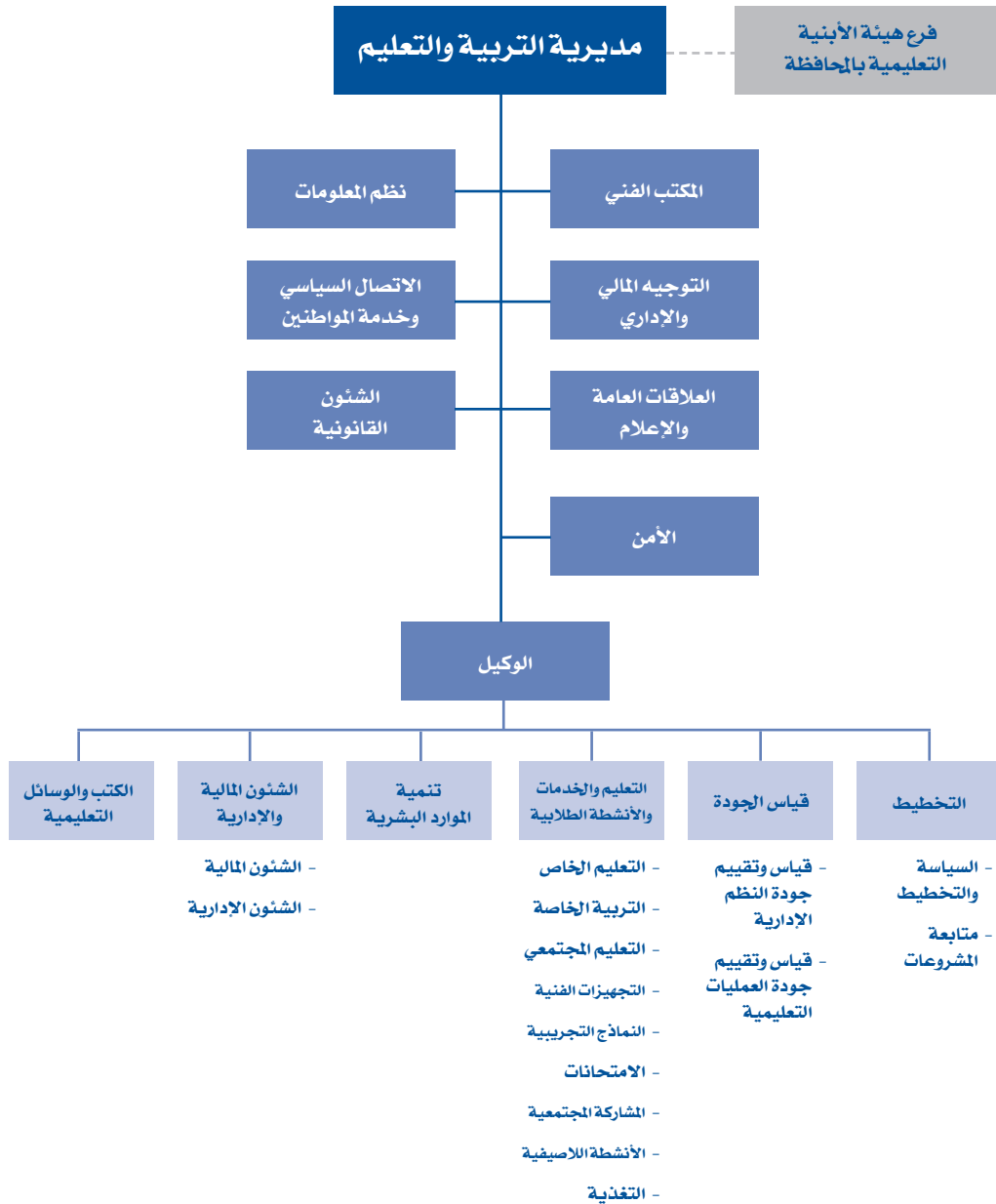
أما بالنسبة للمديريات التعليمية، فإنه من المقترح دعمها بشكل أكبر لتنفيذ دور تخطيطي للتطوير، ورقابي على أداء المستويات الأدنى على مستوى الإدارة والمدرسة والتأكد من مطابقته لمستويات الأداء التي تحددها الوزارة. لذلك يتركز دور المديرية في:

- إعداد خطة التعليم بالمحافظة في ضوء التقارير والمقترحات المرفوعة من الإدارات التعليمية
- تحليل الوضع الكلي لأداء الإدارات في ضوء تقارير الأداء والنتائج التي تضع معايير ومؤشراته وزارة التربية والتعليم
- تمويل بناء المدارس وصيانتها بالتنسيق مع فرع هيئة الأبنية التعليمية لمتابعة التنفيذ
- وضع برامج لدعم الإدارات التعليمية لتدريب المعلم ورفع مستوى الجودة بالإدارات والمدارس
- إدارة عمليات طباعة وتوزيع الكتب المدرسية



شكل ٢ - الهيكل التنظيمي المقترح لديوان عام وزارة التربية والتعليم

ويوضح الشكل التالي الهيكل التنظيمي المقترح لمستوى المديرية التعليمية

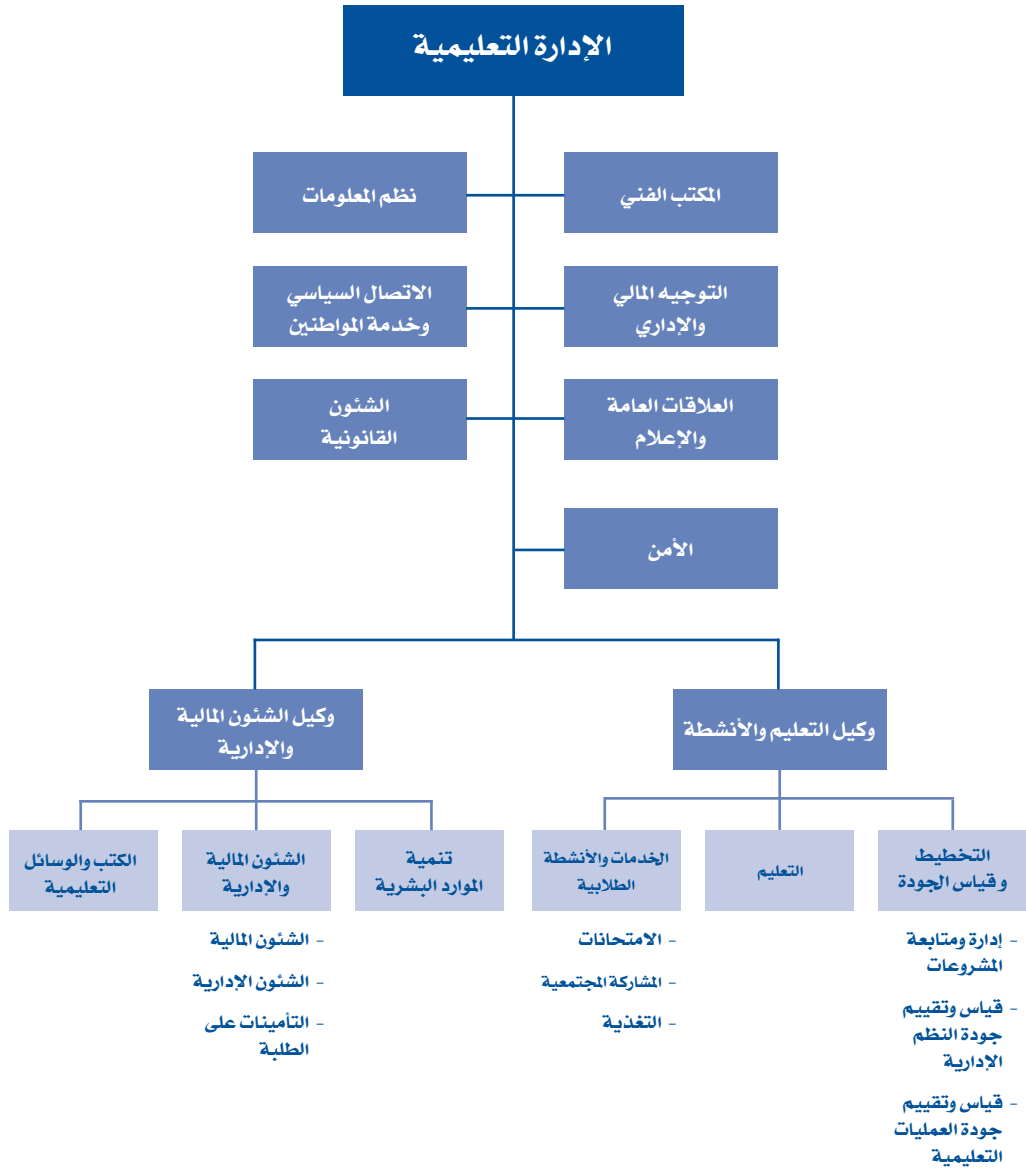


شكل ٣ - الهيكل التنظيمي المقترح للمديرية التعليمية

أما بالنسبة لإدارة التعليمية، فمن المقترح تغيير دورها إلى دور تنفيذي، وتدريب، وتوجيهي، ومتابعة كل ما يخص العملية التعليمية ويضمن جودتها مع تركيز الصلاحيات الإدارية في مستوى الإدارة التعليمية كما يلي:

- إعداد مقترح متكامل عن احتياجات المدارس التي تقع في زمامها ورفعها إلى المديرية
- وضع الخطط التنفيذية لتطبيق إستراتيجية الوزارة والمديرية
- التوجيه والدعم الفني للمدارس
- الإدارة المالية لمخصصات المدارس

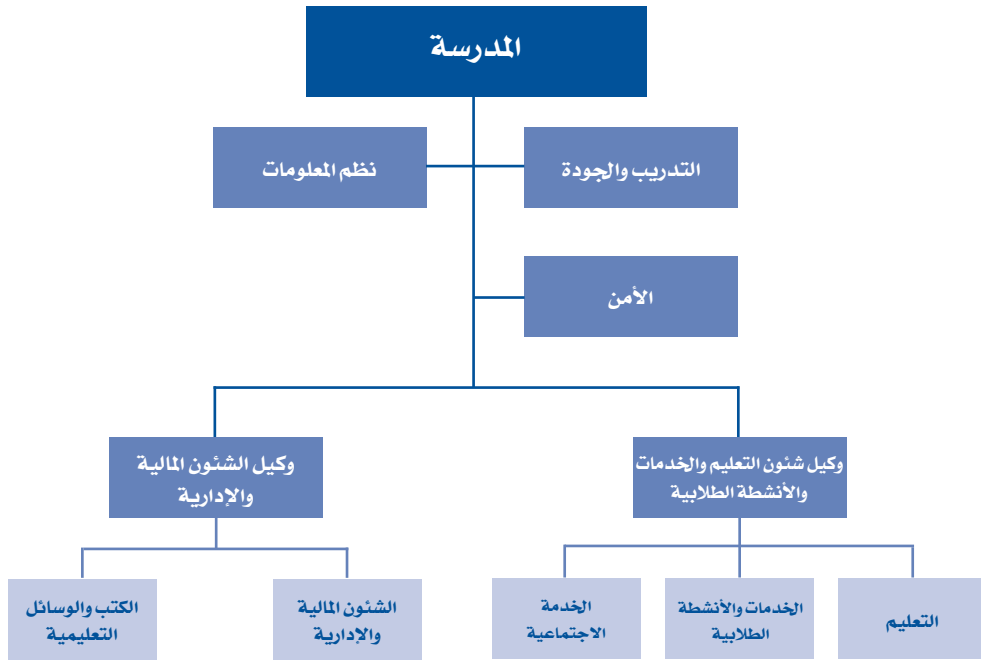
- دعم عمليات مشاركة المجتمع الأهلي من خلال مجالس الأمناء على مستوى الإدارة
- إعداد احتياجات الإدارة من الكتب المدرسية سنوياً ومراقبة وإدارة عمليات توزيعها للكتب والوسائل التعليمية الأخرى



شكل ٤ - الهيكل التنظيمي المقترح للإدارة التعليمية

أما بالنسبة للمدارس الحكومية، فإنه من المطلوب تطوير قدراتها بما يؤهلها لما يلي:

- وضع المقترحات والاحتياجات الخاصة بالمدرسة ورفعها إلى الإدارة التعليمية
- دعم صلاحية الإدارة المدرسية بحيث تتمكن المدارس من تحقيق أهدافها في التطوير والتحسين وتحمل مسؤولياتها
- تطوير النظم الإدارية والمالية للمدرسة لدعم صلاحيات وضع موازنة إدارة عمليات دعم الجودة وخطة تحسين المدرسة



نموذج (٢): مدرسة من ٢٠ فصل إلى أقل من ٤٠ فصل  
شكل ٥ - الهيكل التنظيمي المقترح لمدرسة متوسطة من حيث السعة

ولابد ان يواكب تطوير المهام والهيكل الاداري لوحدة ادارة العملية التعليمية على كافة المستويات، اعادة توصيف دورات العمل التي تتم داخل كل وحدة، اعادة تأهيل القوى البشرية بهذه الوحدات، وضع معايير واضحة لتحديد نصيب كل محافظة من الاتفاق على التعليم وكذلك قواعد التوزيع داخليا على الوحدات الاصغر، تفعيل الدور الرقابي للمجتمع الأهلي متمثلا في مجالس الاباء وكذلك رقابة المجالس الشعبية المحلية على أداء الوحدات التعليمية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، انه بالرغم من أهمية الرقابة (خاصة الرقابة على الاداء من المجتمع الأهلي) الا انها لن تكون فاعلة وتؤتي ثمارها بدون مسارات واضحة وآليات محددة ومعلنة تكفل المحاسبة السريعة والجادة للمقصرين او تطوير اسلوب تقديم الخدمة. فمجرد رصد المشكلات لا يؤدي الى حلها تلقائيا ولكن يفتح الباب للتعرف عليها ووضع حلول عملية لحلها.







مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)

١ شارع الفيوم ، متفرع من شارع كيلوباترا ،

مصر الجديدة ، القاهرة ، مصر

هاتف: ٢٤١٤٣٢٨٣ / ٢٤١٤٣٢٨٢ - ٢٠٢ فاكس: ٢٤١٤٣٢٩٥ - ٢٠٢

الموقع باللغة العربية : [egypt.cipe-arabia.org](http://egypt.cipe-arabia.org)

الموقع باللغة الانجليزية : [www.cipe.org](http://www.cipe.org)