

المؤتمر العربي الإقليمي

"تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة"

القاهرة في الفترة من خلال 15-18 ديسمبر 2003

تأثير اللامركزية للإدارة الحضرية ولدعم إتخاذ القرار في
ترسيخ أركان التنمية الحضرية المستدامة للمناطق المستهدفة

بحث مقدم من

د. غادة فاروق حسن

مدرس بقسم التخطيط العمراني

كلية الهندسة- جامعة عين شمس

د. عمر محمد الحسيني عبد السلام

أستاذ مساعد بقسم التخطيط العمراني

كلية الهندسة-جامعة عين شمس

العنوان البريدي: 1 ش السرايات ميدان عبده باشا

كلية الهندسة - جامعة عين شمس

العنوان البريدي: 1 ش السرايات ميدان عبده باشا

كلية الهندسة - جامعة عين شمس

العنوان الإلكتروني: bectomar@internetegypt.com العنوان الإلكتروني: ghadahsaad66@hotmail.com

رقم الهاتف: 010/1498403 - 4117046

رقم الهاتف: 2600488 - 2601770

رقم الفاكس: 2600488 - 2601770

مقدمة

تتامي الاتجاه نحو تحقيق اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية وأتجه العديد من الدول إلى إعادة الهيكلة الإدارية لها وإعادة توزيع المسؤوليات والمهام بين الإدارة المركزية والمحليات. إلا أن أساليب إدارة التنمية العمرانية قد تعددت وواجهت العديد من العقبات لتحقيق الكفاءة المطلوبة مما يؤثر سلبا على عملية التنمية المستدامة نظرا للارتباط الوثيق بينهما.

فيهدف البحث إلى دراسة وتقييم أسلوب الإدارة الحالي وجمهورية مصر العربية من خلال مؤشرات اللامركزية ومقارنته ببعض أساليب الأداء الإداري بدول حوض البحر المتوسط وعرض العقبات التي تواجهه تطبيق لامركزية الإدارة بجمهورية مصر العربية في محاولة لاقتراح التوصيات والحلول لدعم تطبيق الأسلوب المناسب في الإدارة والذي يحقق الإستدامة. ويبدأ البحث بعرض الأساليب الإدارية المتبعة وأنماط اللامركزية في الإدارة مع إبراز أهم مقوماتها ومساهماتها في تحقيق الإستدامة ثم عرض الوضع الإداري الراهن بمصر بهدف تقييمه من خلال مؤشرات اللامركزية في الإدارة ويقوم البحث بتحديد العقبات التي تواجهه تطبيق اللامركزية والنتائج المترتبة على عدم تطبيقها.

1. الإستدامة بين مركزية ولا مركزية إدارة التنمية العمرانية

وفقاً لـ (Ravetz 1999) أن المفهوم العام للإستدامة هو تحقيق التوازن بين التنمية بجوانبها المختلفة البيئية والعمرانية – الإجتماعية – الإقتصادية فيبرز دور الإدارة كعنصر فاعل وداعم لتحقيق الأهداف العمرانية والإجتماعية والإقتصادية والعمل على متابعتها وتدعيم إستدامتها. ويركز هذا الجزء من البحث على إبراز الصلة بين الكفاءة في الإدارة وتحقيق الاستدامة ومناقشة دور اللامركزية في الإدارة كركيزة أساسية لتحقيق الإستدامة

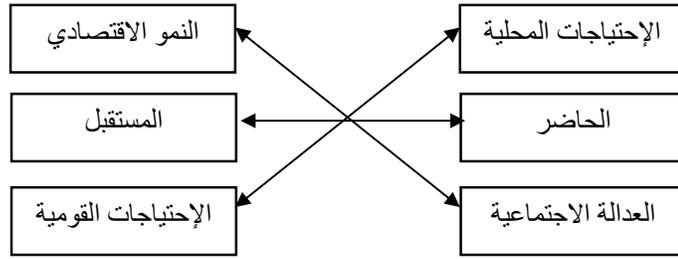
1-1 إستدامة المجتمعات العمرانية ودور الإدارة في تحقيقها

تعرف التنمية المستدامة بأنها التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بحق الأجيال القادمة في تلبية مطالبهم فهي تحاول تحقيق الإشباع الدائم للحاجات الإنسانية وتحسين الظروف المعيشية والصحية والإقتصادية للسكان في إطار الإستغلال الأمثل للمواد المتاحة وتهدف التنمية المستدامة إلى كما ورد (Agenda 21)¹

- تحقيق الحياة الصحية والمنتجة للإنسان.
- تحقيق العدالة الإجتماعية والمساواة والإستقرار .
- توفير الحق للأجيال القادمة في الموارد الطبيعية والثروات من خلال ترشيد إستغلالها دون إسراف أو تبذير
- رفع المستوى المعيشي للأفراد والحد من الفقر.

¹ Agenda 21 1999 حيث تم أرثاء مفهوم الإستدامة والأهداف العامة لتحقيق الإستدامة.

- المشاركة الشعبية في وضع السياسات ومراجعتها وصنع القرار.

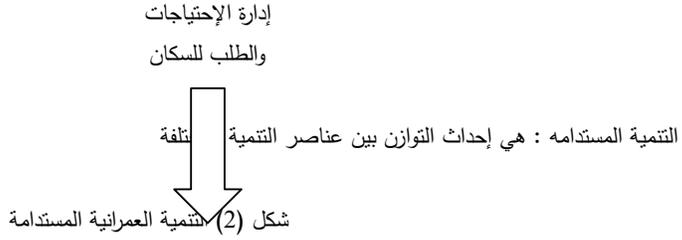


شكل (1) التوازن بين الأهداف والقيم المتباينة

المصدر: (Ravetz, J 1999)

وفقا لـ Ravetz* تحتاج التنمية المستدامة إلى إحداث التوازن بين العديد من الأهداف على عدة مستويات قد تتباين كما هو مبين بالشكل (1) حيث قد تتأثر العدالة الاجتماعية في ظل التنامي الإقتصادي لبعض المناطق ذات الوفورات الإقتصادية على حساب منطقة أخرى ضعيفة الموارد. كما أنه قد تتعارض الإحتياجات المحلية للأفراد من مسكن وخدمات وامتداد على أراضى زراعية مع الإحتياجات القومية للحفاظ على الموارد الأساسية. وتحقيق هذا التوازن يحتاج إلى أجهزة إدارة وهياكل تنظيمية تقوم بوضع الأهداف والأولويات وإتخاذ القرارات والعمل على إدارة تنفيذها ومتابعتها لتقديمتها وتقويمها.

* Ravetz J.- London 1999 (City region 2020) integrated planning for a sustainable environment



المصدر : (2000- Brian, E and david,T)

وتكمن مشكلة معظم المدن الكبرى في النمو المخطط وأحيانا غير المخطط بشكل يؤثر على الموارد (مثال: أراضي زراعية) أو على توفير الخدمات وكفاءة المرافق ويؤدي إلى التلوث والإختناقات المرورية مما يعوق الإستدامة التي تهدف إلى حماية البيئة والموارد وتوقف حاجات المعيشية المناسبة ومن ثم سلسلة هي الركيزة الأساسية التي تستند عليها التنمية المستدامة حيث يتوقف على مدى كفاءتها تحقيق الأهداف المرجوة والتوازن بين الأهداف.

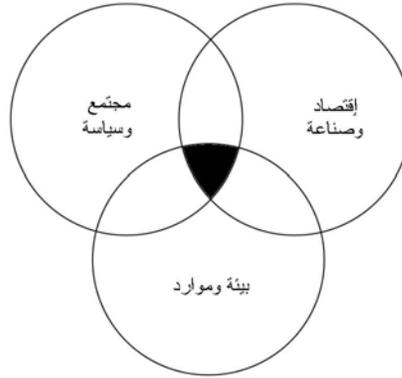
إدارة المجتمع وتأسيس القيم

إدارة الإحتياجات والطلب للسكان

تقنيات صديقة للبيئة

يؤدي إلى تحقيق المنفعة الإقتصادية دون تأثير سلبي على المساواة والعدالة الإجتماعية. (د. محمد أمين على-2000)

■ أن الإدارة السليمة لإستخدام الموارد من شأنها الحفاظ عليها دون إهدارها وتوفير البيئة المنتجة الدائمة- و سوء الإدارة سواء للموارد أو الإحتياجات من شأنها القضاء على إستدامة التنمية بالمجتمع وانتشار البطالة والفقر وما يترتب عليه من أمراض إجتماعية. إلا انه وفقا لـ " Agenda 21 " فإنه من الأهمية بمكان تفعيل دور الأهالي والمشاركة الشعبية مع السلطات العامة القائمة على أمور التنمية لأي مجتمع بغرض دفع وتحسين الحياة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بما



يسمح بمشاركة شعبية إيجابية وفعاله في وضع و إتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها. ومن ذلك تبرز أهمية دور المحليات والمنظمات غير الحكومية في صنع القرار و إدارة التنمية العمرانية تحقيقا للإستدامة.

1-2 مقومات وأنماط لامركزية الإدارة

تعرف لامركزية الإدارة بنقل مسئولية التخطيط والإدارة وإستغلال الموارد من الإدارة المركزية (العليا) إلى (أ) الوزارات والهيئات (ب) مجالس محلية وتعاونيات (ج) قطاعات إقليمية (د) منظمات غير حكومية. ويشمل التوجه نحو

اللامركزية إحداه تغيرات هيكلية في إدارة الموارد العامة للدولة وإدارة المحليات التابعة لها ودعم التدرج الرأسي والتنسيق الأفقي بين المستويات وتظهر اللامركزية من خلال ثلاث مجالات وهي (ESCWA 2001)

• في مجال السياسة

تعتبر اللامركزية أسلوب موازي للديمقراطية حيث تكفل حرية الرأي وإستقلال الإعلام وإستقلال القضاء ويتكامل أسلوب اللامركزية السياسية بشكل قوي مع اللامركزية الإدارية والمالية

• في مجال المال والاقتصاد

يكفل هذا الأسلوب للمحليات والمستويات الإدارية المتوسطة الحق في مناقشة ميزانية الإدارة المركزية والمشاركة في إتخاذ القرارات المالية العامة. فضلا عن حق تلك المحليات في الإستفادة المباشرة من الموارد المالية لها من الضرائب او وفورات إقتصادية ولتلبية الاحتياجات سكانها وتمويل مشروعات تحسين خدماتها ويتحقق ذلك من خلال توزيع مسئولية إتخاذ القرارات ذات الإرتباط المحلي على المجالس المحلية و الجمعيات المرتبطة بها.

• في مجال الإدارة

تعتبر القاسم المشترك للامركزية السياسية والمالية حيث تهدف إلى توزيع أعمال الإدارة والتخطيط وإستغلال الموارد الإقتصادية على عدة مستويات متدرجة شبه مستقلة. ولا مركزية الإدارة ليس لها أسلوب مطلق ولكنها مجموعة متدرجة من أساليب الإدارة تعمل في منظومة متكاملة لتحقيق أهداف لإستدامة المطلوبة وهذه الأساليب هي:

Deconcentration الخلطة

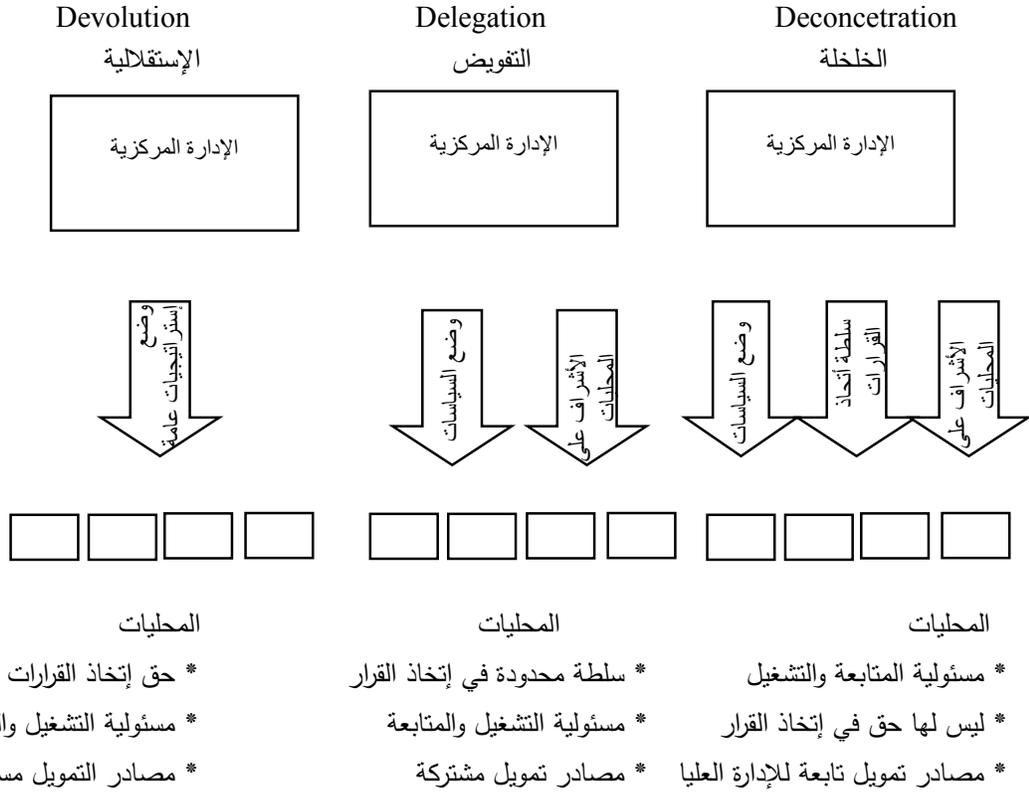
و المقصود هو خلطة محدودة للسلطات وهي الأسلوب الأكثر ميلا نحو المركزية فهو الأكثر ارتباطا بالإدارة المركزية حيث تنتقل المسئوليات فقط للمحليات وذلك في بعض الشؤون التي تحتاج إلى متابعة ميدانية بينما تظل سلطة إتخاذ القرارات مرتبطة ارتباطا وثيقا بالإدارة العليا وكذلك تظل السياسات المالية من سلطة الإدارة العليا التي توجه الميزانية وفقا لأولويات عامة.

Devolution إستقلالية

وهي الإدارة المعتمدة على المحليات بشكل كامل سواء في إتخاذ القرارات او القدرات على تمويل المشروعات والخدمات من خلال موارد اقتصادية مستقلة. ويعتمد هذا الأسلوب على مصادر تمويله متعددة ومستقلة مثل الجهود الذاتية والقطاع الخاص والشركه ومشروعات BOT أحيانا وتمثل المحليات في هذه الحالة الإرتباط المباشر بالسكان حيث أن أعضاء هذه المحليات منتخبين من قبل الشعب كما ترتبط بالإدارة المركزية بالمشاركة في وضع السياسات العامة للتنمية.

Delegation التفويض

وهي أسلوب إداري متوسط بين الأسلوبين السابق عرضهم حيث تتمتع المحليات بحق إتخاذ القرارات وتنفيذها ولكن بإشراف الإدارة العليا



شكل (3) الأساليب المختلفة في لامركزية الإدارة ودور المحليات والإدارة المركزية في كل أسلوب وفقا لـ (ESCWA 2001)

وتتحقق اللامركزية في الإدارة من خلال منظومة متكاملة تضم الثلاث أساليب الإدارية السابق ذكرهم وتقاس مدى فعاليتها في مدى قدرة ممثلي المجتمع من محليات ومؤسسات في إدارة مواردهم والقدرة على صياغة قراراتهم ومطالبهم وتأثير ذلك على السياسات العامة للإدارة المركزية أو العليا

1-3-1 دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية المستدامة

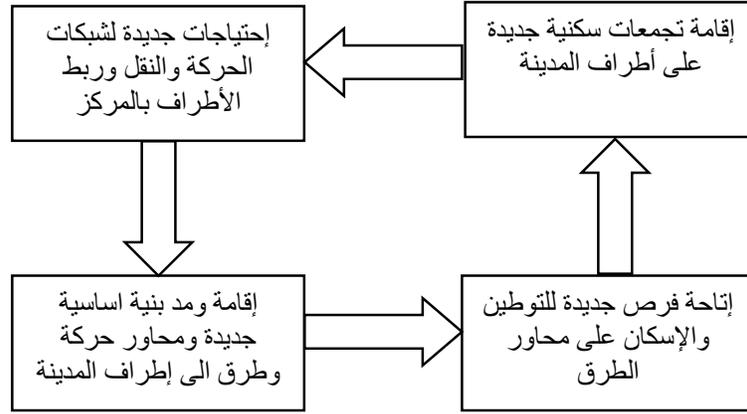
تسعى معظم الدول في الوقت الحاضر إلى تحقيق اللامركزية في الإدارة العمرانية بصفة خاصة. وقد يرجع هذا الاتجاه إلى عده ضغوط من أهمها تلك الضغوط التي تواجهها بعض الدول من جهات دولية مثل صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة الذي يرفض تمويل أي مشروعات تنموية إلا في إطار إدارة ذات كفاءة عالية مما لا يتحقق في ظل المركزية.

1-3-1-1 الإنعكاسات السلبية للإدارة المركزية للتنمية العمرانية

بدراسة الإنعكاسات العمرانية للإدارة المركزية نجد التالي: (Plan bleu 2003)

- الإدارة المركزية غير قادرة على الإلمام بكافة المشكلات العمرانية التي تواجه المدن المتوسطة والصغيرة فضلا عن القرى مما يؤدي إلى النقص الشديد في الخدمات والمرافق بهذه المناطق.
- يؤدي ذلك إلى الزيادة المطردة في نمو المدن الكبرى (المترو بوليتان) على حساب التوازن بين أحجام التجمعات العمرانية.

- الاهتمام بالمدن الكبرى من حيث توفير الخدمات والأنشطة الاقتصادية يشجع على زيادة الهجرة إليها والإهمال المتزايد للمدن المتوسطة والصغرى.
- ظهور المناطق العشوائية حيث لا تتوفر البيئة الصحية وزيادة الإهمال في المرافق العامة ونقص المياه وتدهور حالة الصرف وزيادة المخلفات والتلوث.
- الإختناقات المرورية وزيادة الرحلات اليومية وما يستتبعه من تلوث وزيادة مضطربة في إستهلاك الوقود والطاقة.
- أثار اجتماعية واقتصادية سلبية على عملية التنمية المستدامة وتدور المشكلة في حلقة مفرغة من الإمتدادات العمرانية كما هو مبين بالشكل.



شكل (4) الحلقة المفرغة للإمتداد العمراني للمدن حيث مركزية الإدارة)

وتتم هذه الحلقة على حد سواء في المدن المتقدمة والنامية ولكنها تنعكس في ظهور تجمعات عشوائية في الدول النامية حيث غياب الإدارة المناسبة.

1-3-2 مقومات التنمية العمرانية المستدامة ودور اللامركزية في إدارتها.

أبرز عدد من الدراسات أهمية اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية تحقيقاً للإستدامة ووفقاً (ESCWA 2001) فقد اعتبرت اللامركزية في الإدارة هي الأسلوب الأقدر على إدارة المدن حيث الإهتمام بتدعيم دور المحليات في إتخاذ القرار والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة حيث السلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل. كما تركز اللامركزية على تدعيم الإتصال الرأسي بين المدينة والدولة وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والشراكة والعلاقات التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع. هذه الإجراءات تدعم المشاركة الشعبية في عملية إتخاذ القرار وهو أحد أهم أهداف الإستدامة. كما تركز على المشكلات العمرانية وخاصة المرتبطة بالنمو العمراني غير المصحوب بنمو اقتصادي مناسب ومشاكل خلخلة الكثافات والنمو السكاني السريع فضلاً عن مراقبة معدلات التلوث والإرتقاء بالمناطق العشوائية ومتابعة برامج التنمية. قدمت أجندة المواطنة التابعة للأمم المتحدة (Habitat Agenda) إستراتيجية إدارية لتحقيق استدامة التجمعات العمرانية تتلخص في النقاط التالي:

- الإستقلالية في المسؤوليات والموارد على المحليات وتعدد المستويات في الإدارة.

- تشجيع المشاركة الشعبية في وضع وتنفيذ ومراقبة الأولويات المحلية.
 - توسيع مجالات الشراكة بين ممثلي الدولة والقطاع الخاص لتحقيق أهداف مشتركة.
 - بناء كوادر من كل الفئات (الشعبية والحكومية) القادرة على إتخاذ القرار و إجراءات التنمية العمرانية.
 - تسهيل الإتصالات والشبكات على كل المستويات.
 - الأخذ بالوسائل الحديثة في نظم المعلومات والتكنولوجيا للمساهمة في تطوير إدارة التنمية العمرانية المستدامة.
- وفي ضوء ذلك بدأت العديد من الدول في وضع السياسات العمرانية الجديدة التي تشتمل على إدارة العمران كأحد أركان التخطيط العمراني إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للإدارة وتطوير الأجهزة القائمة على وضع المخططات العمرانية لمواكبة المفهوم الجديد للإستدامة.

1-4 التعليق والخلاصة

- مما سبق يتضح إن مركزية الإدارة أدت إلى مشاكل عمرانية كبيرة من إمتدادات عمرانية وعدم التوازن بين التوزيع السكاني والعمراني ونقص الخدمات والمرافق وغيرها من المشكلات التي تعوق الإستدامة. و إن لامركزية الإدارة لها دور فعال في إحداث التنمية العمرانية المستدامة وذلك في حالة كفاءتها وأصبح من الضروري العمل على تحقيقها و تطبيقها.
- إن هناك ثلاث أنواع للامركزية الإدارة يتدرج بينهم أسلوب الإدارة وهي أسلوب الإستقلالية في الإدارة وأسلوب التفويض أو الإنابة في الإدارة وأسلوب الخلطة المحدودة للسلطات وهو الأسلوب الأقل اعتمادا على المحليات في صنع وصياغة القرارات.
 - أن كفاءة لا مركزية الإدارة تتحقق من خلال منظومة متكاملة لأساليب الإدارة الثلاث مجتمعة بينما الإعتماد على أسلوب واحد منها قد يضعف كفاءة الإدارة.
 - تعتمد الإدارة اللامركزية للعمران لتحقيق الكفاءة والتنمية العمرانية المستدامة على المقومات التالية :

1. تفعيل دور المحليات في صياغة وتنفيذ ومتابعة القرارات والمشروعات.
2. تعدد مستويات الإدارة بحيث تدعم العلاقة الرأسية و الأفقية بين المستويات لتحقيق الأهداف والوصول إلى حلول المشكلات وتلبية الإحتياجات على كل من المستوى المحلي والمركزي.
3. تعدد أساليب المشاركة الشعبية والمؤسسات غير الحكومية وتأثيرها في صنع القرار (مجالس محلية ممثلة للشعب- منظمات غير حكومية تعاونيات- قطاع خاص)
4. تحقيق اللامركزية المالية حيث أنه كلما استفادت المحليات من مواردها بشكل مباشر وكانت لها القدرة على إدارتها وحق إتخاذ القرار في أوجه إنفاقها كلما كان لذلك التأثير المباشر على الاستجابة السريعة للإحتياجات الأساسية للسكان وحسن ظروفهم المعيشية.

2- تقييم أسلوب إدارة التنمية العمرانية بجمهورية مصر العربية

بعد عمليات الإستقلال السياسي في مصر عام 1952سعت مصر لبناء هياكل إدارية تعتمد على الإدارة المركزية بهدف تحقيق الوحدة الوطنية وإرثاء قواعد الاستقرار السياسي والإداري بالدولة. ولكن منذ حوالي عشرون عاماً وتحت عوامل التحولات الإقتصادية العالمية وانتشار الفكر الليبرالي وسيطرة السوق حدثت عدة تغيرات في الهياكل التنظيمية للإدارة وظهر الميل نحو تطبيق أسلوب خلطة السلطات الإدارية في الإدارة من خلال تعاضم أدوار الجهود الذاتية ودور المنظمات غير

الحكومية والمؤسسات الشعبية في عملية التنمية وإتخاذ قرارات قائمة على الإدارة الشعبية. وقد اتخذت مصر عدة خطوات في مجال تطبيق اللامركزية في الإدارة وتتجه الدراسة في هذا الفصل إلى تقييم الأداء الإداري للتنمية العمرانية بمصر وذلك من خلال:

- دراسة الهيكل الإداري التنظيمي بمصر ومستوياته ودوره في عملية إتخاذ القرار والمهام والمسئوليات بكل مستوى
- ودراسة مؤشرات اللامركزية الإدارية من خلال دراسة تعدد مستويات الإدارة وقياس قدره المحليات على إتخاذ القرار واللامركزية المالية وحجم المشاركة الشعبية ومقارنتها ببعض المؤشرات بدول حوض البحر المتوسط والدول الأوربية.
- تحليل الإتاكسات العمرانية المعوقة للاستدامة في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر.
- عرض الإجراءات المتخذة في مجال تحقيق لامركزية الإدارة وأهم معوقات تحقيقها.

2-1 الهيكل الإداري بجمهورية مصر العربية

تنقسم مصر منذ الستينات إلى 27 محافظة وتم منذ ذلك الوقت تعريف خمس مستويات للتدرج الإداري العمراني بمصر وهي كالتالي من المستوى الأعلى إلى الأدنى: محافظات - مراكز - مدن أحياء أو أقسام - قرى حيث ظهرت الحاجة في ذلك الوقت لتوزيع المسئوليات وعدم تركز الإدارة . وتم تشريع ذلك بإعلان القانون 124 لسنة 1960 الذي أعلن التقسيم الإداري للخمس وحدات السابق ذكرهم.

في سنة 1965 تم توزيع وزارة الشؤون القروية والبلدية على وزارتين. وزارة الشؤون المحلية ووزارة الإسكان والمرافق العامة وصاحب ذلك إقامة معاهد وهيئات إدارية تقوم بإعداد كوادر مناسبة لإدارة تلك المحليات كما تم تدعيم دور المحافظ كإدارة مركزية للمحافظة وذلك في شئون التغذية بالمياه والصرف وتراخيص البناء وإعداد وتنفيذ برامج التنمية الإجتماعية.

ومنذ عام 1971 وحتى 1996 ظهرت عدة قوانين من شأنها العمل على إرثاء أسلوب لامركزية الإدارة من خلال دعم سلطات المحافظين ودور المجالس المحلية. وفيما يلي عرض لمسئوليات والمهام الموكلة لكل من المحافظ والمجالس المحلية التي تنقسم بدورها إلى مجالس الحكم المحلي ومجالس تنفيذية خاصة في محافظات المدينة الواحدة مثل القاهرة وبورسعيد والسويس.

أ- **المجالس المحلية للمحافظات:** يتكون من 130 عضو حيث 50% عمال وكل دائرة يمثلها 4 أعضاء منتجين وينتخب المجلس رئيسا ونائبين وبحق لكل من رئيس مجلس الشعب والمحافظ حضور تلك الجلسات دون أن يكون له حق التصويت.

تعتبر قرارات ذلك المجلس فعالة طالما إنها قانونية إلا أنه يحق للمحافظ عدم الأخذ بها إذا تعارضت مع الخطة الإقتصادية والميزانية العامة للمحافظة إلا انه في تلك الحالة يمكن عرض الأمر على المجلس الأعلى للمحليات أما بالنسبة لمجالس الأحياء فكل حي يحتوي على عدة دوائر وكل دائرة يمثلها 6 أعضاء.

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

- مساعد المحافظ في وضع مخططات التنمية بناء على اقتراحات المجالس المحلية.
- اقتراح موضوعات لمناقشتها بالمجالس المحلية.

- متابعة أنشطة الأجهزة الإدارية بالمحافظة.
- وضع اللوائح المنظمة للإدارة.

ج- المحافظ: ويمثل رئيس الدولة بالمحافظة والرئيس التنفيذي للمخططات بها ويقع عليها مسؤولية صياغة السياسات العامة المنظمة للإدارة بالمحافظة ويعاونه عدة مساعدين أربعة منهم منسقين بين مختلف الأحياء وخمسة للشئون الفنية مثل التشييد والإسكان ومستلزمات البناء. أما شئون التعليم والصحة فتابعة للوزارات مباشرة. وللحافظ دور يوازي دور الوزير ويعين من قبل رئيس الدولة. ومن دراسة الهيكل المنظم لأسلوب الإدارة يتضح وجود تداخل في الاختصاصات بين إدارات المحافظة والإدارة الفنية التابعة للوزارات فالإدارات التعليمية تتبع الوزارات مباشرة بينما تتأرجح القرارات في مجال الإسكان ما بين المحافظ ووزارة الإسكان مثلا وقد يقتصر دور المحافظات وإدارتها على منح التراخيص أو منعها مما قد يتعارض مع مطالب المجالس المحلية ذات الصلة القوية بإحتياجات السكان. يغيب عن الهيكل التنظيمي الإداري الإندماج بين أساليب الإدارة اللامركزية بدرجاتها ويمكن تصنيف الأسلوب المتبع² بأسلوب الخلطة المحدودة للسلطات Deconcentration حيث تظل سلطة إتخاذ القرارات في الإدارة العليا التي توزع مسؤولية المتابعة على المحافظات والمحليات مما يعوق كفاءة تحقيق اللامركزية في الإدارة.

2-2 مؤشرات اللامركزية في الإدارة من خلال تعدد مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بها

وبدراسة مقارنة بين مصر وبعض الدول المجاورة (في العالم العربي) من حيث مستويات الإدارة كما هو مبين بالجدول التالي وجد أنه تنحصر مستويات إدارة بمصر في :

- **مستوى القاعدة (المحليات):** وتحتوى على 227 مدينة رؤساؤها معينون من قبل الحكومة ومجالسها المحلية تنتخب من الشعب. بينما ينتخب رؤساء البلديات والمحليات بباقي الدول مما يمثل خلافا في التمثيل الشعبي من قبل المحليات.
- **مستوى الأعلى هو مستوى المحافظات:** ويعين المحافظ مباشرة من قبل رئيس الجمهورية وهو نفس الحال لباقي دول الدراسة توضح الدراسة اقتصار مستويات الإدارة على مستويين بمعظم الدول فيما عدا المغرب حيث نجد ثلاث مستويات للإدارة وهي:

1. المحليات ويديرها مجالس عمومية منتخبة ويرأسها رئيس منتخب من أعضاء المحليات.
2. Province أو مقاطعات ورئيسها معين من الملك
3. أقاليم يرأسها رئيس معين من الملك باستفتاء من مجلس المقاطعة.

| مستويات وسيطة | | مستوى القاعدة | الترج الإداري |
|----------------|-------------------------------------|--|---------------|
| المستوى الثالث | المستوى الثاني | المستوى الأول | الدولة |
| | مقاطعة رئيس معين من مجلس الوزراء | 3228 بلدية عمدة منتخب بالانتخاب المباشر مجلس البلدية أعضائه منتخبون من الشعب مباشرة | تركيا |

² (El kady 2001)

| | | |
|---|---|---|
| سوريا | 95 مدينة | محافظات |
| رئيس منتخب من مجلس المدينة مجلس المدينة منتخب أعضائه بالانتخاب المنتخب من الشعب | رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري) | |
| مصر | 227 مدينة وحي | محافظات |
| رئيس معين من المحافظ مجلس الحكم المحلي منتخب مباشرة من الشعب | رئيسا معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري) | |
| تونس | 259 تجمع أو مستوطنة | محافظات |
| رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب | رئيس معين بقرار جمهوري | |
| المغرب | 249 تجمع حضري | مقاطعة |
| رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب | رئيس معين بقرار ملكي | إقليم رئيس معين بقرار ملكي وباستفتاء من مجلس الإقليمي |

جدول (1) يوضح تدرج مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بكل مستوى

المصدر: (Lionel 2003)

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

2-3 مؤشرات لا مركزية الإدارة من خلال حجم الصلاحيات الموكلة للمحليات

يتعرض هذا الجزء من الدراسة إلى تقييم الوضع الإداري للمحليات والتعرف على درجة كفاءتها وتحقيقها للامركزية من خلال ثلاث أوجه وهي:

1. صلاحية إتخاذ القرار
 2. الوسائل التمويلية التي توفرها المحليات لدعم إتخاذ القرار (لا مركزية مالية)
 3. قدرة المحليات على إدارة التنمية ومواردها والإنتفاع المباشر بها
- حيث يوفر إجتماع الثلاث أوجه رفع الكفاءة الإدارية للمحليات كما خلصت الدراسة.

2-3-1 صلاحية إتخاذ القرار ودور المحليات بمصر:

ينص القانون على أن الحكومة تستشير المحافظة في الشؤون التالية

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

بينما يستشير المحافظ الأحياء في الأعمال التالية:

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

وتقع على الأحياء المسئوليات التالي:

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

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

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

وفي مجال العمران: فقد نص قانون رقم 3 لسنة 1982 على أن الخطوط العامة المنظمة للإدارة والعمران توضح من قبل المحافظة والمراكز والمدن والقرى كل في مستواه إلا انه نظرا لضعف المحليات والكوادر الفنية بها تلجأ تلك المحليات إلى هيئة التخطيط العمراني لوضع المخططات العمرانية لها بينما أصبحت تراخيص الهدم والبناء لازالت من سلطات المحليات. و من ثم تظهر الانفصالية بين عملية التخطيط الموكلة لهيئة التخطيط العمراني التابعة للوزارة وبين عملية المتابعة ومنح التراخيص التي من اختصاص المحليات مما يستتبع ظهور عده مشكلات من أهمها التنسيق بين عملية الإدارة وعملية التخطيط.

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

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

في مجال التعليم والصحة: لا يوجد دور للمحليات في عملية التخطيط للتنمية في مجال الصحة أو التعليم وانما دورها ينحصر في المتابعة والإمداد بالبيانات لدعم إتخاذ القرار من قبل الوزارات المعنية والجدول (2) يوضح المقارنة بين أدوار المحليات وقدرتها على اتخاذ القرار في المجالات الخدمية المختلفة.

| البلد والمستوى الإداري | تركيا | مصر | تونس | المغرب | أسبانيا | فرنسا | إيطاليا | المانيا |
|------------------------|-------|-----|------|--------|---------|-------|---------|---------|
| العمران | 3 | 3-1 | 3-1 | 3-2-1 | - | - | - | * |
| الخدمات الاجتماعية | 3 | 3 | 3 | 3-2-1 | 3 | 1-2-3 | 3-2-1 | 3-1 |

| | | | | | | | | |
|----------------|---|---|-----|-------|-------|-----|-------|-----|
| التعليم | 3 | 3 | 3 | - | - | 3-1 | 1 | 3-1 |
| الثقافة | 3 | 3 | 3 | 3-2-1 | 3 | - | - | - |
| الصحة | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3-1 | - |
| النقل | 3 | - | 3 | 3-2-1 | 3-1 | 1 | 2-1 | 1 |
| المياه والصرف | 3 | 3 | - | 3-2-1 | 3-2-1 | 2-1 | 2-1 | 3 |
| طاقة | 3 | 3 | 3-1 | 3 | 3-1 | 1 | 3-2-1 | 1 |
| تنمية اقتصادية | 3 | - | 1 | 3-2-1 | 3 | 3 | - | 3 |

جدول (2) قدرة المحليات على إتخاذ القرارات في المجالات المختلفة³

مقارنة بين الوضع الإداري للمحليات بمصر وبعض دول حوض البحر المتوسط

* يوجد بها مستويين للإدارة فقط

1. محليات

2. إدارة متوسطة

3. الإدارة المركزية (محافظة- وزارة)

المصدر: (Des problematiques de developement non durable (Plan bleu 2003)

- ومن الجدول يتضح تضاؤل دور المحليات في عملية إتخاذ القرار في مصر كما هو الحال في معظم دول جنوب حوض البحر المتوسط بإستثناء المغرب مقارنة بتعاظم دورها في كل من فرنسا و ألمانيا والدول الأوربية بصفة عامة خاصة في مجالات الخدمات والمرافق. لا يظهر دور المحليات في مصر إلا في مجال العمران وإن اقتصر على منح تراخيص البناء نظراً لضعف الكوادر الفنية بينما تقوم الهيئات المتخصصة بوضع خطة وإعتمادها من الوزارة المعنية بعد استشارة المحافظة مما يؤثر سلباً على كفاءة اللامركزية في إدارة العمران.

- لا يوجد إدارات معنية بالتنمية الإقتصادية على مستوى المحليات أو حتى المحافظات. وفيما يلي دراسة لمؤشرات اللامركزية من خلال اللامركزية المالية وقدرة المحليات على إدارة مواردها و حق الانتفاع المباشر منها.

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

2-3-2 مؤشرات اللامركزية المالية والاستفادة المباشرة للمحليات من مواردها

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

| | | |
|---------------|-------|--------------------------------|
| دخل صافي: | 30.6% | ضرائب عامة ومهنية ومبيعات..... |
| مساعدات ومنح: | 49.1% | هيئات دولية- وشراكه |

Des problematiques de developement non durable³

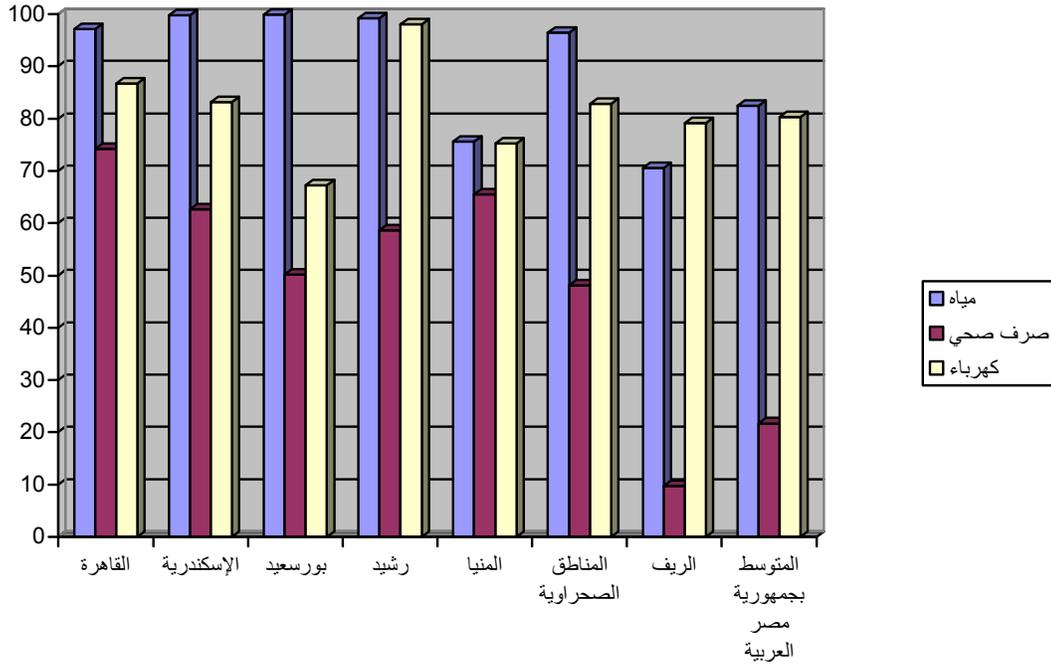
قروض: %21.3

وتصل القروض في بعض المحافظات إلى 80% من ميزانيتها. ويتجه بعض المحافظين إلى الإستعانة بالجهود الذاتية والقطاع الخاص لتوفير الإحتياجات السكانية من رصف وتجميل وترميم وتوفير ساحات.... مثل حالة محافظة الإسكندرية والمنيا (مجلس الوزراء - 1999).

والجدول التالي يوضح النسبة المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية ببعض محافظات مصر⁴

| كهرباء | صرف صحي | مياه | |
|--------|---------|------|------------------------------|
| 86.7 | 74.2 | 97.1 | القاهرة |
| 83.2 | 62.7 | 99.8 | الإسكندرية |
| 67.2 | 50.2 | 99.9 | بورسعيد |
| 98.1 | 25.7 | 99.2 | رشيد |
| 75.3 | 65.5 | 75.6 | المنيا |
| 82.8 | 48.1 | 96.5 | المناطق الصحراوية |
| 79.2 | 9.7 | 70.6 | الريف |
| 80.3 | 21.7 | 82.5 | المتوسط بجمهورية مصر العربية |

جدول (3)



شكل يوضح دراسة مقارنة للنسب المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية من المحافظات المختلفة

المصدر: الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء

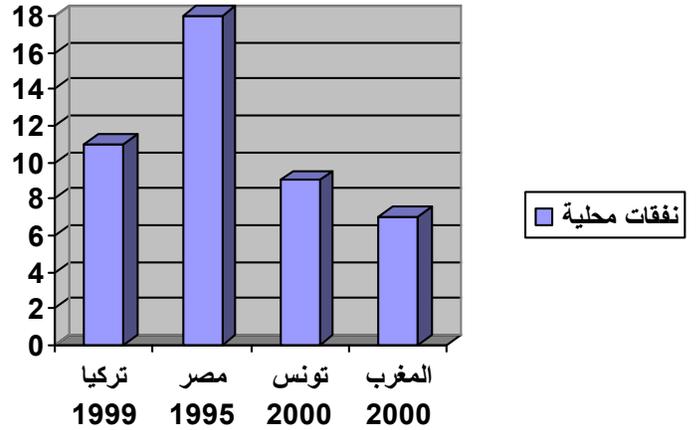
⁴ الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء

ويلاحظ من الجدول عدم التوازن في حجم الإمداد بشبكات البنية الأساسية بين الحضر والريف وبين القاهرة والإسكندرية وباقي المدن وبعد ذلك أحد أهم مؤشرات المركزية في توزيع الإستثمارات وميزانية المشروعات والشكل رقم (4، 5) يوضح حجم نفقات المحليات بالنسبة للنفقات العامة الإجمالية وحجم التحويلات النقدية للمحليات بالنسبة لميزانية الدولة كمؤشرات على حجم الإنفاق المحلي واللامركزية المالية.

والجدول التالي والشكل البياني يوضح مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط في حجم النفقات المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدولة (الإدارة المالية للسلطة المركزية)

| السنة | نفقات محلية | |
|-------|-------------|--------|
| 1999 | %11 | تركيا |
| 1995 | %18 | مصر |
| 2000 | %9 | تونس |
| 2000 | %7 | المغرب |

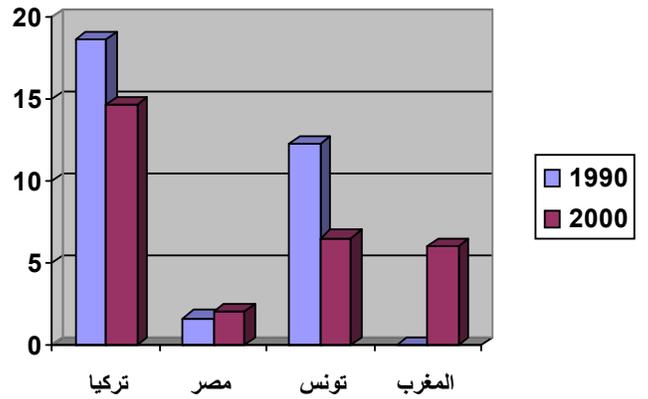
جدول رقم (4)



والجدول التالي والشكل البياني يوضحان حجم التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة (الإدارة المالية للمحليات)

| 2000 | 1990 | |
|-------|-------|--------|
| %14.6 | 18.6 | تركيا |
| %2.1 | %1.69 | مصر |
| %6.56 | %12.3 | تونس |
| %6.02 | 0.00 | المغرب |

جدول رقم (5)



المصدر: Plan bleu 2003

ملحوظة : معدل النفقات المحلية من أمريكا والصين يصل إلى 45% من إجمالي نفقات الدولة من الجدولين السابقين يتضح عدم توفر الأسلوب اللامركزي في الإدارة المالية للمحليات حيث تضائل نسبة التحويلات النقدية إلى المحليات شكل ملحوظ 2.1% من إجمالي الميزانية بينما تكون حجم الإنفاق المحلي 18% أي أن سلطة المحليات في إدارة أموالها أو مصادر دخلها لا تتعدى 10% من حجم نفقاتها والباقي يقع ضمن سلطات الإدارة المركزية.

الخلاصة: من المؤشرات السابقة للامركزية من الناحية المالية وإدارة الموارد نجد أن المحليات بمصر لا تتمتع بحق الإنفاق على المشروعات أو المخططات أو إدارة مواردها بشكل مباشر. وتظل الأمور المالية تحت سيطرة الإدارة المركزية وتظل المحليات غير قادرة على إتخاذ وتنفيذ قراراتها بشكل مباشر مما يعوق تحقيق أسلوب اللامركزية بالإدارة.

2-4 دور الشراكة والقطاع الخاص لعناصر أساسية في التنمية تحت ظل لامركزية الإدارة العمرانية بمصر

شهدت مصر في السنوات الماضية طفرة كبيرة في مجال الخصخصة وشراكة القطاع الخاص وعقود BOT في مشروعات التنمية الكبرى وذلك في العديد من المجالات مثل الإتصالات والتخلص من المخلفات وبعض الهيئات والشركات والصناعات الكبرى وكذلك في مجال التعليم والإعلام وغيرها وفي خطوة هامة في هذا المجال إلا أن هناك بعض المجالات المرتبطة بالاحتياجات الأساسية للجمهور مثل مرفق المياه والكهرباء وغيرها تظل تحت سيادة الدولة وتظل مشكلة القوانين المنظمة لعملية الخصخصة والشراكة التي تضمن حماية الجمهور من الاستغلال هي المحك في هذه العملية من حيث إحترامها ومراعاتها لحقوق السكان.

2-5 الإجراءات التي اتخذتها مصر لتحقيق اللامركزية ومعوقاتها

أخذت مصر العديد من الإجراءات في مجال تحقيق اللامركزية في الإدارة من أهمها:

- بناء قاعدة مركزية للبيانات لدعم اتخاذ القرار على مستوى مجلس الوزراء وكذلك إقامة مراكز دعم إتخاذ القرار تقوم بحصر كافة المعلومات والبيانات الإحصائية والعمرانية والإقتصادية والعمرانية والإجتماعية بكل وحدة محلية بمصر .
- تفعيل دور الهيئات غير الحكومية والقطاع الخاص في إحداث التنمية ورفع مستوى المعيشة والتدخل في عملية إتخاذ القرار لكن هناك العديد من المعوقات التي تعوق كفاءة اللامركزية بمصر ومن أهمها:
- ضعف السلطات المحلية والكوادر الفنية بها حيث تظل غير قادرة على وضع خطط التنمية في ضوء الاحتياجات مع تضاعف أحجامها والتطور العددي للسكان وعدم وجود قاعدة اقتصادية بالمحليات تتناسب مع تطورها فتصبح عبء على الميزانية العامة للدولة وعلى الموارد الرئيسية بها.
- عدم وجود علاقة أفقية منظمة بين مستويات الإدارة فلا يوجد تنسيق بين المحليات على مستوى المحافظة الواحدة كما لا يوجد تنسيق منظم بين المحافظات نفسها ويقتصر التنسيق ما بين المحافظة والمجالس المحلية كل على حده ويرجع ذلك لعدم وجود إدارة متوسطة أسوة بالدول الأوروبية تقوم بالتنسيق الأفقي بين المحليات.
- ضعف الموارد الإقتصادية بالدولة من شأنها عدم تحقيق التوازن في تلبية الاحتياجات على مستوى المحليات مما يزيد ضعفها ويؤثر سلبا على كفاءة الإدارة بها

- عدم وجود الوعي الجماهيري اللازم لتدعيم مشاركتهم في صنع القرار وتغليب المصالح الشخصية على المنفعة العامة في معظم الأحيان حيث يقوم نائب الدائرة بالعمل على مصادر بعض المصالح الشخصية بدلا من المطالبة بالاحتياجات الملحة للسكان ويرجع ذلك في الأساس إلى غياب التمثيل الشعبي على المستوى المحلي والذي من مهامه الأساسية إستنهاض قوة الدفع الشعبية اللازمة لتمرير المشروعات والقرارات لصالح من يمثلهم.
- عدم وضوح الحدود المنظمة لمسئوليات الأجهزة الإدارية وتتداخل اختصاصاتها.
- عدم تحقيق اللامركزية المالية للمحليات نظرا لعدم مراعاة توزيع الموارد والقواعد الاقتصادية بشكل متوازن على المحليات فضلا عن ضعفها وخلوها من الكوادر المؤهلة في إدارة مواردها والاستفادة منها.

3- الآثار السلبية لأسلوب الإدارة العمرانية الحالي في جمهورية مصر العربية

يؤدي الأسلوب الحالي للإدارة العمرانية بمصر إلى إنعكاسات سلبية على العمران وعلى إستدامة التنمية بالمدن ومن أهم تلك المظاهر .

3-1 الميل إلى تدعيم فكر المدن الكبرى (القاهرة الكبرى)

حيث تعكس فكر الإدارة المركزية رغم كونها غير متمركزة - وفي ظل ضعف الموارد- الإهتمام بالعاصمة حيث دعم الخدمات المعيشية والإدارية مما يشجع على الهجرة ليس فقط من الريف إلى المدن ولكن من باقي التجمعات العمرانية الأقل حظا إلى القاهرة والتجمعات سواء ريفية أو حضرية أو شبه حضرية حول القاهرة لتوفر الخدمات وفرص العمل والاستثمار .

يحدث ذلك فجوة اجتماعية واقتصادية بين سكان العاصمة وباقي سكان الجمهورية وعدم توازن بين فئات المجتمع الواحد داخل العاصمة نفسها .

والجدول (6) يوضح التطور العددي لسكان بعض مدن مصر ونسبهم المئوية.⁵

| | 2015 * | | 2000 | | 1970 | | 1950 | |
|-------------|--------|-------|------|------|------|------|------|------|
| | % | الف | % | الف | % | الف | % | الف |
| القاهرة | 13.7 | 11531 | 13.9 | 9462 | 15.1 | 5333 | 11 | 2410 |
| الإسكندرية | 5.1 | 4330 | 5.2 | 3506 | 5.6 | 1987 | 4.8 | 1038 |
| شبرا الخيمة | 1.5 | 12.4 | 1.4 | 937 | 0.7 | 238 | 0.2 | 38 |

* عدد السكان المتوقع

ومن الجدول (6) يتضح التطور العددي ليس لسكان القاهرة فقط ولكن لسكان شبرا الخيمة وما حولها من قرى لمحافظة القليوبية وقرى الجيزة القريبة من القاهرة وما يستنتج ذلك من تعدي صارخ على الأراضي الزراعية بمنطقة الدلتا كما سيلى ذكره.

3-2 الإمتداد العمراني غير المخطط على أطراف القاهرة الكبرى والمناطق المحيطة

ولذلك الإمتداد العديد من الآثار الإجتماعية والإقتصادية السلبية من أهمها:

إقامة العديد من المناطق العشوائية حول القاهرة الكبرى مثل عزبة الهجانة وعين شمس بالمنطقة الشرقية والشمالية- منشية ناصر- ومنطقة الزيبالين بالمنطقة الجنوبية الوسطى- منطقة دار السلام بالجنوب - منطقة العمرانية وفيصل بالغرب والجدول التالي يوضح المقارنة بين النسب المئوية لسكان العشوائيات بالقاهرة الكبرى ويمدّن بعض دول جنوب حوض البحر المتوسط.

جدول (7) نسبة سكان العشوائيات إلى إجمالي سكان الحضر بدول حوض البحر المتوسط

| ملحوظات | % سكان العشوائيات | |
|--|-------------------|---------|
| بالمدين الكبرى فقط | 50 % 70 % | تركيا |
| - | 14% | سوريا |
| بالمدين المتوسطة | 34% | مصر |
| من سكان القاهرة الكبرى وتمثل المناطق العشوائية 50% من مساحة النطاق العمراني للقاهرة الكبرى | 58 % | |
| | 30% | الجزائر |
| | 30% | المغرب |

ويمثل معدل إقامة المساكن

العشوائية حوالي 60-80% من المعدل السنوي إقامة المساكن بمصر (الجهاز المركزي العامة والإحصاء 1996) ويؤدي ذلك إلى النمو السريع لمناطق شبة حضرية على أراضي زراعية حول القاهرة التي تمثل المورد الأساسي لسكان مصر مما يعتبر إهدار للموارد (يحدث تعدى سنوي على الأراضي الزراعية حول القاهرة الكبرى بمقدار حوالي 60 فدان سنويا) ويعد ذلك مؤشر قوي ضد تحقيق الاستدامة بمصر وذلك بالتوازي مع الهجرة الداخلية بالقاهرة الكبرى من المراكز إلى الأطراف وما يتبع ذلك من خلخلة في التركيب الاجتماعي بالمدينة.

3-3 زيادة تصاعديّة في الحركة الآلية

وذلك نظراً لأتساع الرقعة العمرانية وإمتداد شبكات النقل ليس فقط الداخلية ولكن أيضا الرابطة بين التجمعات الطرفية سواء الحضرية أو ريفية أو شبه حضرية بوسط العاصمة. مما يزيد من الإختناقات المرورية ويزيد ساعات الرحلات اليومية ويؤدي إلى كثرة الحوادث على الطرق السريعة والداخلية.

- إقامة طريق دائري لربط أطراف العاصمة أدى إلى إتاحة الفرصة لإقامة تجمعات جديدة حوله ثم الحاجة إلى دعم الشبكات والمرافق للوصول إليها ثم إقامة طريق دائري آخر للربط الخ...
- يؤثر ذلك سلباً على البيئة فيؤدي إلى ارتفاع معدلات التلوث لكثرة استخدام وسائل النقل الخاصة بالرحلات اليومية (إمتداد العاصمة يؤدي إلى زيادة طول الرحلات اليومية).

3-4 النقص المتزايد في الإمداد بالخدمات الأساسية وخاصة المياه

فبالرغم من الاهتمام الشديد من الدولة بتدعيم شبكات البنية الأساسية إلا إن الإمتداد السريع للعمران والتطور العددي للسكان أدى إلى خلل في حجم الإمداد بالمياه. بالنسبة لحجم الاستهلاك ويظهر ذلك من خلال انقطاع المياه بمناطق

عديدة بالقاهرة الكبرى حيث يستمر الانقطاع لأكثر من 24 ساعة بمناطق مدينة نصر والمعادي وعين شمس مما له الأثر السلبي على الصحة العامة والبيئة.

3-5 الخصخصة السريعة لإدارة الخدمات الأساسية

أدت الخصخصة في بعض مجال الخدمات مع غياب التشريعات المنظمة لإدارتها إلى إنتشار البطالة (تخفيف العمالة بالهيئات التي تم خصصتها) و الإستهلاك الفائق للموارد لتحقيق أعلى ربح زيادة أسعار الخدمات مما لذلك أثر سلبي على المستوى المعيشي للسكان.

3-6 المركزية المالية في الإدارة

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

4- الخلاصة ونتائج الدراسة

وتخلص الدراسة إلى أن وضع الإدارة العمرانية الحالي بمصر رغم إتخاذ بعض الإجراءات في إتجاه تحقيق لامركزية الإدارة لا يزال يعاني من سلبيات كثيرة للأسباب التالية.

- 1- عدم وجود منظومة متكاملة للامركزية الإدارة بمستوياتها الثلاث " الإستقلالية- التفويض- خلخلة السلطات" واقتصارها على تطبيق أسلوب واحد هو الخلخلة المحددة للسلطات وهو الأسلوب الأقرب للمركزية.
- 2- عدم وجود مستويات متوسطة في الإدارة ما بين الإدارات المحلية والإدارات العليا تقوم بعملية الربط الأفقي بين الإدارات المحلية والتنسيق بينهما والعمل على تكامل المشروعات بها.
- 3- عدم تطبيق أسلوب اللامركزية المالية حيث ليس للمحليات الحق في الإستفادة المباشرة من مواردها أو إدارتها وتعتمد في تنفيذ مشروعاتها على الإعتمادات والتحويلات التي تأتيها من الإدارة المركزية في ضوء أولوياتها مما يؤدي إلى قصور في قدرة المحليات على سد إحتياجاتها وتمويل مشروعات التنمية بها.
- 4- ضعف المحليات وعدم قدرتها على دراسة إحتياجاتها أو وضع مخططات التنمية لها لافتقارها للكوادر اللازمة لذلك.
- 5- عدم وجود قاعدة اقتصادية بكل وحدة محلية تديرها لخدمة مشروعاتها.
- 6- التداخل بين صلاحيات الإدارات التابعة للوزارات والمحافظات مما يؤدي إلى تداخل في القرارات و المسئوليات مما يضر بعملية التنمية والاستدامة.
- 7- الإحجام عن المشاركة الشعبية في إتخاذ القرارات وغياب روح الإلتزام وعدم الوعي بأهمية التنمية القومية وحماية الموارد والبيئة تغليب المصالح الفردية وعدم وجود تمثيل شعبي قوي في إجراءات إتخاذ قرارات التنمية (حيث التعيين بدلا من الإلتخاب لمتخذي القرار)
- 8- دور المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لا يزال غير فعال في عملية التنمية ويحتاج إلى تفعيل في مجالات عديدة مثل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وتؤدي العوامل السابق ذكرها إلى انعكاسات سلبية على العمران بمصر تهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئة به ومن ثم تعوق تحقيق استدامته.

توصيات ومقترحات

- توصي الدراسة بإتخاذ الإجراءات التالية في إطار تحقيق الكفاءة في الإدارة اللامركزية للعمران بهدف تحقيق الإستدامة.
1. أن تقوم سياسات التنمية بالدولة على المستوى الإقليمي والمحلي بشكل متوازي بهدف تحسين الإداء الإداري وتحسين البيئة العمرانية.
 2. الإهتمام بالمحليات وإمدادها بالكوادر المناسبة لإعداد الدراسات وضع مخططات التنمية المحلية بها ومنحهم سلطات وصلاحيات اتخاذ وتنفيذ القرار في إطار السياسة العامة للدولة
 3. بناء قاعدة اقتصادية منفصلة بكل وحدة محلية أو مجموعة من الوحدات تقوم بإدارتها لدعم مشروعات التنمية بها وتحقيق اللامركزية المالية.
 4. إعادة النظر في الحدود الإدارية للمحليات بحيث يراعى التوزيع المتوازن والمتكامل للموارد بها والاهتمام بالمدن المتوسطة والصغيرة بإعطائها الأولوية في مشروعات التنمية على المستوى القومي بهدف تقليل النمو السكاني بالعاصمة
 5. تفعيل دور المنظمات غير الحكومية في برامج الخدمة الإجتماعية والتنمية الإقتصادية وحماية البيئة.
 6. تفعيل دور المشاركة الشعبية على مستوى المحليات وتفعيل برامج النوعية للأهتمام بالأهداف القومية وتوقية روح الإنتماء.

في مجال استدامة العمران

توصي الدراسة في هذا المجال:

- الإهتمام بوضع استراتيجيات التنمية العمرانية على المستوى المحلي لسد الإحتياجات السكانية والإجتماعية والإقتصادية والبيئية بهدف رفع المستوى المعيشي للسكان.
- الاهتمام بالتنمية العمرانية بالمدن المتوسطة والصغيرة لخلخلة الضغط السكاني والعمراني على القاهرة الكبرى وما حولها بإتاحة فرص للعمل والاستثمار بها وتوفير الوحدات السكنية المناسبة والخدمات اللازمة.
- السيطرة على الإمتداد العمراني للقاهرة الكبرى وما حولها من تجمعات شبة حضرية وريفية من خلال عمليات التكتيف ووضع المخططات العمرانية ومخططات شبكات النقل المناسبة والداعمة لوقف الزحف العمراني على الأراضي الزراعية وتوجيه الامتداد إلى الظهير الصحراوي.
- إعداد الدراسات اللازمة التي من شأنها إيجاد البدائل للامتداد والنمو وتوفير مناطق الاستيعاب السكاني.
- إحلال وتجديد المناطق المركزية والمتدهورة بالقاهرة الكبرى.
- تدعيم وسائل النقل العام وغير الملوثة للبيئة وزيادتها ورفع كفاءتها (شبكات المترو السطحي ومترو الأنفاق) وربطها بأنحاء المدينة ومراعاة مسافات السير بين المحطات.
- وضع خطة لشبكات البنية الأساسية مناسبة لأهداف التنمية المستدامة (تكتيفها في مناطق ذات الكثافات المرتفعة وتقليلها على الأطراف).

المراجع العربية:

1. الأمانة الفنية لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العربي (مبادئ الإستراتيجية العربية للإسكان والمستوطنات البشرية) جامعة الدول العربية- 1999

2. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - التعداد العام لسنة 1996 - التقرير النهائي لجمهورية مصر العربية- 1996
3. د. حسانين أبو زيد (كيفية تناول التنمية الحضرية المستدامة لمدن جنوب الصعيد)- مؤتمر الأزهر الهندسي الدولي السادس- سبتمبر 2000- صفحة 222
4. د. سلوى شعراوي جمعة- صنع السياسات البيئية بمصر - الجامعة الأمريكية بالقاهرة 1998 صفحة 13.
5. قانون رقم 3 لسنة 1982 بالإصدار قانون التخطيط العمراني ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي رقم 600 لسنة 1982- الهيئة العامة للمطابع الأميرية- 1995.
6. د. محمد أمين علي دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة دراسة نحو تعظيم دور القطاع الخاص في تحفيز النمو العمراني بالمدن الجديدة- مؤتمر الأزهر الهندسي السادس- سبتمبر 2000- صفحة 153

المراجع الأجنبية

7. Brain, E and David, T-Sustainable Housing Principles & Principles & Practice- E & Fn Spon- New York 2000 P1,7
8. El-kadi, g-l Urbanisation et la Gestion des Villes dans les Pays Mediterraneens. Egypte. Rapport Etabli pour le Plan Bleu-Mars 2001.
9. ESCWA- Decentralization And The Emerging Role of Municipalitis In The Escwa Region-United Nations-New York 2001
10. ESCWA- Sustainable Urban Development- a Regional Perspective on Good Urban Governance- United Nations- New York 2001.
11. Frey, H. Towards Amore Sustainable Urban Form –Routledge Usa 1999., p.16
12. Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).
13. Ravetz, J –City Region 2020-Integrated Planning For a Sustainable Environment- Tcpc-London-1999.