

عرض كتاب

بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات اللامركزية مع التطبيق على الحالة المصرية د. أيمن أمين السيد الباجوري



الناشر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية (القاهرة، 2017)

ينقسم الكتاب إلى جزأين رئيسيين حيث يقوم الجزء الأول منها بعرض مختصر لمحتويات الكتاب وتساؤلاته. أما الجزء الثاني فيتعرض للإطار القومي المقترح لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر.

أولاً- محتويات الكتاب وتساؤلاته

تناول كتاب «بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات اللامركزية: مع التطبيق على الحالة المصرية» في إطار ثلاثة فصول أساسية. ففي الفصل الأول تناول الكاتب الإطار النظري للعلاقة بين بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية واللامركزية، وقد انطلق الفصل الأول من أربعة تساؤلات رئيسية، وهي: التساؤل الأول: إلى أي مدى تختلف القدرات المؤسسية للوحدات المحلية باختلاف مستوياتها التحليلية والمتمثلة في: مستوى النظام، والمستوى التنظيمي، ومستوى الأفراد؟ التساؤل الثاني: إلى أي مدى تختلف القدرات المؤسسية للامركزية باختلاف أشكالها الأساسية المتمثلة في: النقل، والتفويض، وعدم التركيز؟ التساؤل الثالث: إلى أي مدى تختلف القدرات المؤسسية للامركزية باختلاف أبعادها الأساسية المتمثلة في: الأبعاد المالية، والإدارية، والسياسية؟ التساؤل الرابع: إلى أي مدى يرتبط التطور الزمني لمفهوم بناء القدرات المؤسسية بالتطور الزمني لمفهوم اللامركزية؟ ولقد قام الفصل الأول بالإجابة على التساؤلات السابقة في إطار مبحثين رئيسيين، حيث تناول المبحث الأول التأصيل النظري لمفهوم بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وذلك بتحليل ثلاثة مفاهيم أساسية، تتمثل في مفاهيم القدرة، وبناء القدرات، وبناء القدرات المؤسسية. بالإضافة لتحليل لأهم الاستراتيجيات والمداخل والمستويات التحليلية التي تعالج مفهوم بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية. ولقد تناول المبحث الثاني، محددات العلاقة بين بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية واللامركزية في إطار خمس نقاط أساسية، تدور النقطة الأولى حول تطور مفهوم اللامركزية. أما النقطة الثانية فتدور

حول موقع بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية بين أبعاد اللامركزية. وتدور النقطة الثالثة حول مؤشرات بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في ظل اللامركزية. أما النقطة الرابعة فتتمثل في تحديد مراحل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في ظل اللامركزية. وأخيراً تعالج النقطة الأخيرة معوقات بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في ظل اللامركزية. كما أشار الفصل الثاني لعملية بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في الخبرات الدولية مع إشارة للحالة المصرية. وانطلق الفصل الثاني من أربعة تساؤلات رئيسية، وهي: التساؤل الأول: إلى أي مدى تتأثر القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في الخبرات الدولية باختلاف العوامل الدافعة للامركزية بتلك الخبرات؟ التساؤل الثاني: إلى أي مدى تتأثر القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في الخبرات الدولية بالأطر القانونية والمؤسسية الحاكمة للامركزية وبناء القدرات بتلك الخبرات؟ التساؤل الثالث: إلى أي مدى تختلف برامج بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية الداعمة للامركزية في إطار الخبرات الدولية؟ التساؤل الرابع: ما موقع التجربة المصرية لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية بين الخبرات الدولية؟

ولقد حاول الفصل الثاني الإجابة عن التساؤلات الأربعة السابقة معتمداً على المنهجية المقارنة للخبرات الدولية في مجال بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية الداعمة للامركزية، والمتمثلة في خبرة جنوب أفريقيا، وخبرة أندونيسيا، وكذلك خبرة تايلاند، مع محاولة تحديد واقع عمليات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر في ضوء الخبرات الدولية. ولقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث أساسية. فلقد تحدث المبحث الأول عن الأطر القانونية والمؤسسية للامركزية وبناء القدرات في الخبرات الدولية، وذلك عن طريق تحليل أربعة عناصر أساسية، والتي تتمثل في: بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية والعوامل الدافعة للامركزية بالخبرات الدولية، والأطر الحاكمة لبناء القدرات المؤسسية في الخبرات الدولية، وأخيراً بناء القدرات المحلية ومستويات الإدارة المحلية في الخبرات الدولية. كما أشار المبحث الثاني لمكونات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية: رؤية تقييمية، وذلك من خلال تحديد عناصر برامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في الخبرات الدولية محل الدراسة، وكذلك عن طريق تحديد نقاط القوة والضعف في برامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في خبرات جنوب أفريقيا، وأندونيسيا، وتايلاند. وأخيراً تناول المبحث الثالث واقع عمليات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر، من خلال تناوله تطور قدرات النظام المحلي المصري، والبرامج الحالية: لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية الداعمة للامركزية في مصر، وتحديات وصعوبات بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية الداعمة للامركزية في مصر، وأخيراً مقترحات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر في ضوء الخبرات الدولية.

ومن جهته تناول الفصل الثالث عملية بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في الحالة المصرية: الدراسة الميدانية. ولقد انطلق هذا الفصل من أربعة تساؤلات أساسية، وهي: التساؤل الأول: إلى أي مدى تتناسب القدرات المحلية على مستوى النظام المحلي للتحويل للامركزية في مصر؟ التساؤل الثاني: إلى أي مدى تتناسب القدرات على المستوى التنظيمي للتحويل للامركزية في مصر؟ التساؤل الثالث: إلى أي مدى تتناسب قدرات العاملين بالمحليات للتحويل للامركزية في مصر؟ التساؤل الرابع: إلى أي مدى توجد علاقة بين القدرات على مستويات الثلاثة السابقة للقدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر؟

ولقد قام هذا الفصل بالإجابة عن التساؤلات السابقة وفقاً لمبحثين أساسيين، الأول يتعلق بإجراءات الدراسة الميدانية. والثاني يتعلق بتفسير وتحليل نتائج الدراسة الميدانية، وذلك وفقاً لمطلبين أساسيين، المطلب الأول ويشمل تحليل نتائج البيانات الوصفية، والتوزيع وفقاً للمستويات المحلية، والتوزيع وفقاً للنوع، والتوزيع وفقاً للسن، والتوزيع وفقاً للمستوى التعليمي. أما المطلب الثاني فيتناول تحليل العلاقة بين المحافظات الثلاثة محل الدراسة الميدانية وفقاً للمتغيرات والمؤشرات المختلفة لمحاوَر بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، والمتمثلة في المحاور التالية، وهي: محور بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية على مستوى النظام، والمحور الثاني ويتناول بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية على المستوى التنظيمي، والمحور الثالث ويتناول بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية على مستوى الأفراد. وأخيراً المحور الرابع ويتناول المؤشرات والارتباطات بين المتغيرات المختلفة.

ثانياً- الإطار القومي المقترح لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر

وبنهاية الكتاب أمكن للكاتب صياغة إطاراً قومياً؛ لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر، حيث يقوم ذلك الإطار على أربعة محاور أساسية، تعكس تلك المحاور خلاصة الكتاب، وتتمثل في الاعتبارات النظرية المستنتجة من المسح النظري للأدبيات، والاعتبارات المستنتجة من الدراسة المقارنة، والاعتبارات المستنتجة من الخصوصية التاريخية للحالة المصرية. وأخيراً الاعتبارات العملية المستنتجة من الدراسة الميدانية، وفيما يلي عرض لتلك الاعتبارات:

المحور الأول- الاعتبارات النظرية المستنتجة من المسح النظري للأدبيات

ويتضمن هذا المحور مجموعة من المحددات والاعتبارات الواجب توافرها عند إعداد الإطار القومي لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر في ضوء الدراسة النظرية لأدبيات بناء القدرات واللامركزية. وتلك الاعتبارات هي: 1- الإطار القومي والتعريف المقترح لبناء القدرات المؤسسية، ويقصد ببناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية العملية التي يتم من خلالها التوفيق والتنمية المستمرة لأوضاع السياسات والقوانين والتنظيمات والأفراد على المستويين المركزي والمحلي بما يتناسب مع التحول للامركزية. 2- الإطار القومي والتساؤلات التي ينبغي الإجابة عنها حيث توصل الكاتب لضرورة الإجابة عن أربعة تساؤلات هامة عند صياغة الإطار القومي لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية في مصر، وتتمثل التساؤلات في الآتي: أين نحن الآن، أين نريد أن نكون، كيف نصل إلى ما نريد، كيف نظل على ما نريد؟ 3- الإطار القومي والخصائص المميزة لبناء القدرات المؤسسية (وتتمثل أهم تلك الخصائص في: الهادفة لأنشطة وبرامج بناء القدرات، وعملية داخلية مستمرة ترتبط بظروف كل دولة، وعملية متكيفة ومتجددة باختلاف الظروف البيئية المحيطة، وعملية ديناميكية ومتعددة الأبعاد. 4- الإطار القومي واستراتيجيات بناء القدرات: حيث أشار الكاتب لارتباط عمليات بناء القدرات بثلاث استراتيجيات هامة، ترتبط الاستراتيجية الأولى بالقضاء على القدرات غير الفعالة والتي فقدت شرعيتها في العمل، بينما ترتبط الاستراتيجية الثانية بتطوير وتحسين القدرات الحالية للحفاظ على المستوى المناسب لتقديم الخدمات للمواطنين، وأخيراً ترتبط الاستراتيجية الثالثة بضرورة استجابة المنظمات للتغيرات البيئية المحيطة. 5- الإطار القومي ومستويات تحليل بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية: حيث أشار الكتاب لثلاثة مستويات تحليلية هامة لعملية بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية وتتمثل في: مستوى النظام وما يرتبط به من قضايا كالقوانين والتشريعات، والمستوى التنظيمي وما يرتبط به من هياكل وتنظيمات، ومستوى الأفراد وما يرتبط به من قضايا تنمية وتعزيز قدرات الأفراد، وتتأثر تلك المستويات التحليلية الثلاثة السابقة بالمستوى البيئي. 6- الإطار القومي ومتطلبات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية: حيث تستلزم اللامركزية بأبعادها المختلفة المالية والسياسية والإدارية بناء القدرات المؤسسية، وتطور متطلبات بناء القدرات المؤسسية في ظل اللامركزية حول المتطلبات بتنمية الأطر القانونية والمؤسسية الداعمة للامركزية. 7- الإطار القومي ومعايير إعداده: حيث تتوافر العديد من المعايير التي يجب مراعاتها عند تصميم وصياغة الإطار القومي لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية، وتتمثل أهم تلك المعايير في: معيار الأولويات، ومعيار مشاركة كل الفاعلين، ومعيار التنسيق، ومعيار الطلب المحلي. 8- الإطار القومي ومراحل تصميمه وتشمل: مرحلة الإعداد، ومرحلة رسم خريطة بناء القدرات، ومرحلة صياغة الإطار القومي، بخلاف مرحلة التنفيذ، وأخيراً مرحلة التقييم والمراجعة المستمرة. 9- الإطار القومي ومستويات تقييم بناء القدرات: حيث توصل الكاتب لأربعة مستويات لتقييم أنشطة وبرامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية ومنها: مستوى المدخلات، ومستوى العمليات، ومستوى المخرجات. 10- الإطار القومي ومؤشرات بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية: حيث توصل الكاتب لمجموعة من المؤشرات التي يمكن استخدامها في تقييم أنشطة وبرامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية. 11- الإطار القومي ومراحل تقييم أنشطة بناء القدرات المؤسسية: أوضح الكتاب ست مراحل أساسية لعملية متابعة وتقييم أنشطة بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في ظل اللامركزية، وتدور المرحلة الأولى حول تحديد أهداف عملية التقييم، وتوضح المرحلة الثانية تحديد أهداف الأداء، وتركز المرحلة الثالثة رسم خريطة لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وأشارت المرحلة الرابعة لتحديد مؤشرات بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وتشمل المرحلة الخامسة تحديد المنهجية المستخدمة ومصادر جمع المعلومات، وتتعلق المرحلة السادسة بوضع وتنمية خطة للتطبيق والنشر.

المحور الثاني- الاعتبارات المستنتجة من الدراسة المقارنة التي شملها الكتاب

ويشير هذا المحور للعديد من النقاط ومنها: الإطار القومي المقترح ومعالجة مبررات اللجوء للامركزية حيث توصلت الدراسة المقارنة لارتباط أنشطة وبرامج بناء القدرات المؤسسية في الخبرات الدولية محل الدراسة بمعالجة العوامل الدافعة للامركزية بتلك الخبرات، حيث ارتبطت برامج بناء القدرات المؤسسية بخبرة جنوب أفريقيا بالتخلص من الآثار السلبية لسياسات التفرقة العنصرية. الإطار القومي المقترح والأطر القانونية والمؤسسية حيث توصل الكاتب إلى وجود علاقة تربط بين استمرارية برامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية وتوافر الأطر القانونية والمؤسسية الحاكمة لذلك في الخبرات الدولية محل التحليل. بالإضافة للإطار القومي المقترح ومشاركة المستويات المحلية المختلفة بنجاح برامج بناء القدرات المؤسسية الداعمة للامركزية بتلك الخبرات. وبالنسبة للإطار القومي المقترح ومكونات استراتيجية بناء القدرات الداعمة للامركزية بالخبرات الدولية توصل

الكاتب إلى أن خبرة جنوب أفريقيا تبنت استراتيجية لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للمركزية وتتكون من خمسة عناصر أساسية وهي: تقوية ودعم القيادة واحترافية البلديات، وتزويد البلديات بالخبراء والفنيين ومنفذي البرامج، وتبني فكرة البرامج المحددة بمدة زمنية، وتعزيز البلديات في إطار البيئة التي تعمل فيها، وأخيراً تعزيز وتنمية قدرات التنسيق بين المستويات المحلية فيما يخص برامج بناء القدرات. فضلاً عن تطوير مركز التنمية المحلية بسقارة حيث توصل الكاتب إلى ضرورة تطوير مركز التنمية المحلية بسقارة في الحالة المصرية: ليقترّب من هيئة التدريب التعليمي لقطاع الحكومة المحلية بجنوب أفريقيا. دعم وإنشاء الروابط المحلية حيث توصل الكاتب إلى ضرورة الاستفادة من فكرة رابطة الحكومة المحلية بجنوب أفريقيا وكذلك فكرة الاتحاد الإقليمي. ودعم آليات التنسيق المحلية فيما يتعلق بأنشطة وبرامج بناء القدرات حيث توصل الكاتب إلى ضرورة الاستفادة من خبرة جنوب أفريقيا في إطار فكرة المنتديات المحلية والمنتديات المركزية لدعم عمليات التنسيق لأنشطة وبرامج بناء القدرات المحلية بين المستويات المحلية المختلفة. والأخذ بالمنظور الشامل لبناء القدرات حيث أكدت الدراسة المقارنة على أهمية الأخذ بالمنظور الشامل لبناء القدرات الداعمة للمركزية ويقصد بالمنظور الشامل لبناء القدرات ضرورة التحول من المنظور الضيق لبناء القدرات إلى المنظور الشامل. والتأكيد على أهمية الابتعاد عن المدخل النمطي لبناء القدرات المؤسسية لبناء وتنمية القدرات المحلية. والتأكيد أيضاً على وجود وحدة مستقلة لبناء القدرات الداعمة للمركزية. وأهمية مشاركة الفاعلين والاتفاق على عدد من العناصر الواجب توافرها في الإطار القومي لبناء القدرات المؤسسية. والتأكيد أيضاً على أهمية المراجعة الدورية لأنشطة وبرامج بناء القدرات الداعمة للمركزية. والتركيز على أهمية الدعم المؤسسي لأنشطة وبرامج بناء القدرات الداعمة للمركزية.

المحور الثالث- الاعتبارات المستنتجة من الخصوصية التاريخية للنظام المحلي المصري

كما توصل الكاتب لعدد من الاعتبارات المستنتجة من الخصوصية التاريخية للنظام المحلي المصري والتي يجب مراعاتها عند وضع الإطار القومي المقترح لبناء القدرات في مصر. ولقد ارتبط التطور التاريخي للنظام المحلي المصري بعدد من المشكلات التي يجب معالجتها عند تصميم تلك الأجنحة وهي: تجذر الثقافة المركزية حيث يتضح من مراجعة التطور التاريخي لقدرات النظام المحلي المصري تجذر الثقافة المركزية منذ الفراعنة وحتى الآن. فضلاً عن عدم إشراك أعضاء الخدمة المدنية في رسم السياسات حيث توصل الكاتب لوجود علاقة ارتباط بين ضعف النظام المحلي المصري وبين السياسات الاستعمارية التي انتهجتها بريطانيا من إحكام السيطرة المركزية على البيروقراطية المصرية لضمان سهولة توجيه البلاد من القاهرة. كما أن للسيطرة الحزبية على المحليات دور كبير خاصة في الفترة من 1923 إلى 1952 حيث شهدت تلك الفترة استخدام الأحزاب السياسية للجهاز البيروقراطي على المستويات المركزية والمحلية في المناورات الحزبية بقصد ضمان التأييد ونشر النفوذ الحزبي في جميع أنحاء البلاد. والاعتماد على أهل الثقة دون أهل الخبرة حيث نجد أن الأصول التاريخية لهذه المشكلة بدأ منذ بداية تشكيل البلديات في مصر والاعتماد على قيادات ممثلة وبشكل مباشر للسلطة المركزية حيث كان رئيس مجلس المديرية هو مدير المديرية وهكذا. والازدواجية التنظيمية فهناك أكثر من خط للسلطة على مستوى المحليات.

المحور الرابع- الاعتبارات المستنتجة من الدراسة الميدانية

وأشار الكاتب لعدد من المقترحات التي يجب مراعاتها عند تصميم الإطار القومي لبناء القدرات المحلية في مصر وهي: الإطار القومي والأطر القانونية والمؤسسية الحاكمة للمركزية وبناء القدرات في مصرفي حين نجد معالجة دستور عام 2012 للمركزية في مصر، إلا أن الإطار القانوني الحالي للمحليات والمتمثل في القانون 43 لسنة 1979 لا يتواءم مع التحول للمركزية في مصر. بخلاف الإطار القومي ومركزية أنشطة وبرامج بناء القدرات المحلية في مصر حيث أن هناك سيطرة الفكر المركزي لدى وزارة الدولة للتنمية المحلية فيما يتعلق بتنظيم وتنفيذ أنشطة بناء القدرات المحلية الداعمة للمركزية. أما عن الإطار القومي وتجنب المشكلات الناتجة عن غياب الصف الثاني من القيادات المحلية حيث توصل الكاتب إلى تركيز ما يقرب من 68% من قيادات الإدارة المحلية في الفئة العمرية من 50 إلى أقل من 60 سنة وما يرتبط بذلك من نتائج تتمثل في ارتفاع سن القيادات بالإدارة المحلية وغياب الصف الثاني من القيادات. والتأكيد على أهمية وجود وحدة مستقلة لبناء القدرات المؤسسية الداعمة للمركزية. والتأكيد أيضاً على عدم صلاحية الوضع التنظيمي الحالي لفروع الوزارات المركزية بالمحافظات وخطوط السلطة والتبعية بين دواوين عموم المحافظات وفروع الوزارات المركزية بتلك المحافظات على المستويات المحلية المختلفة.