Received 6 February 2019; accepted 3 May 2019.
Available online 1 July 2019

تصنيف المحافظات حسب قدراتها التنموية كأساس لتحقيق اللامركزية

أ.م.د. ابتهال أحمد عبد المعطي اسماعيل
أستاذ مساعد، قسم التنمية العمرانية الإقليمية
كلية التخطيط الإقليمي والعمراني
ebtehala@hotmail.com

الملخص

اتجهت عديد من الدول إلى تطبيق اللامركزية لما لها تأثير إيجابي على التنمية، فاللامركزية ليست نظام إداري وسياسي فقط ولكنها لها أبعاد اقتصادية تمكن الوحدات الإدارية من تحقيق مستويات تنموية مرغوب بها. ومع التغيرات العديدة في مفاهيم الوحدة الإدارية Administrative Unit ودورها في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المختلفة لم يعد دورها ومهامها مقصور على تنظيم وإدارة الموارد المحلية (الاقتصادية والمالية) المختلفة فقط. ولكن أضيف إلى دورها تحقيق التنافسية الاقتصادية سواء على المستوى المحلي أو المستوى العالمي، فظهرت الوحدات الإدارية التي تضم مدن عالمية ومناطق ذات طبيعة اقتصادية خاصة تتطلب قدرات إدارية مختلفة وشكل من الشراكة بين الجهات الفاعلة في مصادر الدخل ونوع الاستثمار في الوحدات الإدارية، وأيضاً هيكل إداري مختلف. وأضيف إلى دور الوحدات المحلية دور إدارة وتخطيط عملية التحضر الناتج عن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية المختلفة، من خلال تطبيق برامج تنمية عمرانية بمواصفات ومستويات أداء مختلفة لتحسين وتهيئة قدرات العمران على الاستيعاب - ليس فقط احتياجات السكان المحليين – ولكن احتياجات ومتطلبات الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الدافعة للمستويات المختلفة للتنمية.

وفي إطار هذا ظهرت عدد من المفاهيم والمداخل الجديدة لتحسين قدرات الوحدات الإدارية بمفهومها التنموي الجديد والتي تتطلب تطبيق اللامركزية لما لها من ميزات تمكين الوحدات الإدارية من تحقيق التنمية. من هذه المفاهيم: الوحدة الإدارية الديناميكية Dynamic Unit، الوحدة الإدارية رائدة للأعمال Entrepreneurial Unit، **وغيرها من المفاهيم التي تتطلب إعادة النظر في النموذج الموحد لتطبيق اللامركزية على جميع مستويات الوحدات الإدارية باختلاف قدراتها التنموية**. ويؤكد هذه الضرورة ما نصت عليه المادة ١٧٦ من دستور مصر عام ٢٠١٤، على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية ".

وألزمت المادة ١٧٧ من الدستور الدولة أن "تكفل توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، طبقاً لما ينظمه القانون". ولكن تتطلب قوانين الإدارة المحلية والتنمية المحلية وضع المعايير والآليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعمرانية أيضاً لتأهيل الوحدات الإدارية لتمكينها من تطبيق نظام لامركزي فعال تتحقق من خلاله التنمية وخاصة أن هدف تقريب مستويات التنمية كما نص الدستور يتطلب تصنيف الوحدات من حيث القدرات التنموية المؤهلة.

الكلمات الدالة

نظم الإدارة المحلية – النظام اللامركزي - اللامركزية المتكافئة/ غير المتكافئة - وحدات الإدارة المحلية – مراحل اللامركزية – مستويات التنمية

أهدف البحث

يهدف البحث بصفة أساسية إلى **تصنيف المحافظات المصرية طبقاً للقدرات المؤهلة لتطبيق اللامركزية**، حيث يتعين على المخططات الإستراتيجية للمحافظات دمج متطلبات تأهيلها لتحقيق اللامركزية ضمن الخطط المختلفة، لتحقيق التنمية كما يساهم اختبار قدرات المحافظات على تحقيق اللامركزية في تحديد أولويات التنمية. ويستهدف البحث مجموعة من الأهداف الفرعية كالتالي:

- إلقاء الضوء على أساليب تحقيق اللامركزية ودورها في حل مشاكل وتحديات التنمية الإقليمية والمكانية التي تواجه الوحدات الإدارية المحلية.
- تحديد مفهوم وحدة التنمية التي يمكن من خلالها تطبيق اللامركزية لتحقيق التنمية.
- قياس القدرة على تطبيق اللامركزية طبقاً لمتطلبات اللامركزية وربطها بمستويات تنمية المحافظات.
- اقتراح المتطلبات اللازمة لتطبيق فكر اللامركزية بناءاً على نتائج تصنيف المحافظات.

منهج ومكونات البحث:

تنقسم الورقة الجزئين رئيسين، يناقش **الجزء الأول** من خلال منهج الاستقرائي المفاهيم والقضايا المتعلقة بالتنمية في ظل نظم المركزية واللامركزية. ويستعرض مفاهيم الوحدة الإدارية والخصائص الجديدة للوحدات الإدارية من خلال التطبيقات العالمية. أما **الجزء الثاني** من البحث يركز على عرض نتائج تحليل المؤشرات المستخدمة في تصنيف المحافظات حسب قدرتها على تطبيق اللامركزية باستخدام أسلوب التحليل العنقودي Cluster Analysis وتفسير نتائج المجموعات المختلفة من المحافظات. وينتهي البحث بتحديد نقاط الضعف في القدرات التنموية للمحافظات واقتراح درجة اللامركزية الملائمة للتطبيق في كل محافظة.

١ المفاهيم والقضايا الأساسية

١/١ تأثير المركزية على قضايا التنمية الإقليمية في مصر

اتبعت مصر كعديد من الدول الأقل نمواً والدول النامية في مراحل البناء والتحول الاقتصادي من الاقتصاد الزراعي إلى الاقتصاد الصناعي نظم إدارة مركزية، يرجع ذلك بصفة أساسية إلى محدودية الموارد الاقتصادية للدولة وبالتالي تمحور دور الدولة الأساسي في توزيع الموارد المالية وعوائد التنمية لتحقيق العدالة بين الوحدات الإدارية المختلفة.

كما نفذت الدولة العديد من التغييرات في منظومة التخطيط والإدارة على المستوى المركزي والإقليمي والمحلي، تهدف في مجملها على المستوى المحلي إلى تحسين مستويات المعيشة وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الإمداد بالخدمات المختلفة وفرص العمل. واستهدفت على المستوى الإقليمي سد الفجوات التنموية قطاعياً وجغرافياً لتحقيق تنمية مستدامة ومتزنة مكانياً. ومن أهم هذه التغيرات التي كان الهدف منها التنمية الإقليمية ومشاركة المستوى المركزي للمستوى المحلي، القرار الجمهوري (رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧) بتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية وإنشاء هيئات التخطيط الإقليمي، وإنشاء لجان عليا للتخطيط الإقليمي يشرف عليها الوزير المختص بالحكم المحلي. أيضاً تقوم هذه الهيئات طبقاً (للمادة ٣) دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية الحالية والمستقبلية للإقليم لتحديد الإمكانيات والموارد بالإقليم ووسائل تطويرها واستخداماتها، ثم وضع واقتراح اتجاهات التنمية والمشروعات في ضوء الأولويات والمعايير المختلفة.

وبرغم أن البعد الإداري والبعد الاقتصادي للقرار يعتبر أحد أساليب التحول الجزئي للامركزية والذي تم تطبيقه في بعض التجارب العالمية، إلا أن قضايا التنمية الإقليمية وخاصة عدم تحقيق العدالة وتحسن الظروف المعيشية مازالت تُطرح في جميع القطاعات، ومن مظاهرها التالي:

- تركز السكان في عدد محدود من المناطق الحضرية: حيث تستحوذ محافظة القاهرة على أكثر من ٤٠٪ من إجمالي سكان حضر الجمهورية. أيضاً تدني مستويات الإمداد بالخدمات والمرافق في الريف والحضر، حيث يبلغ متوسط نسبة الأسر المخدومة بالشبكة العامة للصرف الصحي بريف الجمهورية ٢٩٪ من إجمالي الأسر، وبالرغم أن متوسط نسبة الأسر المتصلة بالشبكة العامة لمياه الشرب بحضر الجمهورية تبلغ ٩٨,٧٪، إلا أن عدد المدن التي يقل بهم عدد الأسر المتصلة بالشبكة العامة لمياه الشرب عن متوسط حضر الجمهورية طبقاً لتعداد ٢٠١٧ حوالي ٤٢ مدينة، أي بنسبة تبلغ ١٧٪ من جملة عدد المدن على المستوى القومي، وتتركز هذه المدن بنسبة أكبر في كل من محافظة مطروح وشمال وجنوب سيناء والمدن السياحية مثل مدن محافظة البحر الأحمر وبعض المدن بمحافظة الشرقية والجيزة والبحيرة.(التعداد العام للسكان، ٢٠١٧)

- ارتفعت نسب الفقر في محافظات الصعيد في الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٥ من ١١٪ إلى ١٩٪ من سكان الحضر، ومن ٢٩ % الى ٣٩٪ من سكان الريف، حيث وصت أعلى نسب الفقر في محافظة أسيوط إلى ١٥٪، يليها محافظة قنا والمنيا وسوهاج وبني سويف حيث بلغت ١١,٦٪، ١١,٣٪، ٧,٥٪ على التوالي من إجمالي الفقراء على مستوى الجمهورية. (تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٨).

- توجهت الدولة أيضا إلى مشاريع التنمية الريفية الضخمة، والتي اعتمدت على التدخل الحكومي بصورة كبيرة وأوكلت للحكومات المحلية وظائف محدودة مثل التسويق والمبيعات والائتمان الزراعي والبنية الأساسية للري ، ولكنها لم تضمن استمرارية التنمية نتيجة عدة عوائق أهمها عدم قدرة المشروعات في المناطق الجديدة على جذب السكان من المناطق الريفية، وبرغم لأن أهداف هذه المشاريع حققت الهدف القومي في زيادة نصيب الفرد من الأراضي الزراعية ولكنها لا تتوافق مع أولويات السكان والاحتياجات الملحة للمنتجين كونها جزء من خطط طويلة الاجل. (وافي، ٢٠١٤)

- عدم المرونة في توزيع الموارد على البنود المختلفة للموازنة العامة حسب التغير في الاحتياجات، حيث لا يمكن للمحافظة نقل اعتمادات كانت مخصصة لمشروع استثماري معين إلى مشروع أخر أكثر أولوية، في حين يمكن لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات من محافظة إلى أخرى دون الرجوع للمحافظ، الأمر الذي أدى إلى اتساع لفجوة في التنمية وعدم القدرة على تمويل الخطط المختلفة. (ElSawy, 2002)

- يشير استمرار التفاوتات في التنمية بين المحافظات وبين ريف الجمهورية، وحضر الجمهورية، إلى أن التوزيع المتكافئ للموارد والمخصصات المالية بين الوحدات الإدارية دون النظر للأولويات والمعايير التي تساهم في تحقيق اللامركزية لا يؤتي ثماره. **الأمر الذي يؤكد على أهمية البحث في دمج مستويات التنمية وقدرات كل مستوى كمعايير مؤثرة على اختيار أسلوب ومسار اللامركزية المناسب. كما يمكن استخدام التصنيف في تحديد أولويات التنمية في كل مستوى من المحافظات لتحسين قدراتها على تحقيق اللامركزية.**

٢/١ مستجدات التنمية وتأثيراتها على الإدارة المحلية

إن تعدد مستويات التنمية في ظل التحولات في الاقتصاد العالمي تطرح نماذج ومداخل من سياسات التنمية تختلف عن سياسات التنمية التي تطمح فقط إلى سد الاحتياجات الأساسية للسكان وإدارة الموارد المحلية في جميع القطاعات، فقد قدمت التغيرات العالمية نموذج جديد من مفهوم المحلية وتحديات جديدة يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند اختيار نموذج اللامركزية، ويمكن استخلاصها كالتالي:

- دفع النمو الاقتصادي العالمي الدول إلى اختيار نماذج تنمية من المشروعات لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتوطينها محلياً، الأمر الذي قد يفرض ضغوط على الوحدات المحلية ويتطلب مستوى من الاستقلالية في الخطط

والقدرات الاقتصادية، وتحتاج إلى مستويات من التهيئة المكانية لرفع قدراتها للتفاعل مع الاقتصاد القومي والعالمي وهو ما يطلق عليه Globalization of Localization أو "Global" وهي مصطلحات تعني الدور المزدوج بين المحلي والعالم. (هلال؛ عبد الوهاب، ٢٠١١)، (Nikita، ٢٠١٤)

- تتطلب التنافسية واستدامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دور ديناميكي للوحدات الإدارية تضمن التطور المستمر كاستجابة للاحتياجات والمتطلبات المتغيرة للمجتمع. ولذلك تضم متطلبات تحقيق اللامركزية مفاهيم جديدة والتحول من مفهوم كفاية الموارد إلى مفهوم الكفاءة والفعالية Efficiency and effectiveness في التنمية واستغلال الموارد الاقتصادية والبشرية والأهم الأرض.(Sabine,Stephan, Jörg, 2014)
- توظيف القدرات التكنولوجية في عمليات التخطيط والتنظيم وإدارة الموارد واستخدامها، ويتطلب ذلك بنية أساسية من شبكات المعلومات وقواعد البيانات المختلفة تمكن من اتخاذ القرارات السريعة ووضع تصورات مستقبلية، إلى جانب القدرات الفنية المختلفة لرأس المال البشري. كما تتيح لها التنسيق الرأسي مع المستويات الأخرى والأفقي بين عمليات التنمية المختلفة داخل الوحدة، لتقليل التعارض في السياسات المختلفة وأيضا إدارة الأزمات المتوقعة وغير المتوقعة. (Capuno,2001)

٣/١ مفهوم اللامركزية وعلاقتها بالتنمية الإقليمية

ويعرف النظام اللامركزي على إنه إطار تنظيمي لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة، يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، وهذا يعنى أن اللامركزية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها. وتتطلب اللامركزية الناجحة عوامل لا غنى عنها منها: دولة قوية وفاعلة على المستوى الإقليمي والدولي، سلطات محلية حقيقية ملتزمة ومؤهلة، مواطنون ومجتمعات مدنية مشاركة وفاعلة (عريقات؛ عبد العال، ٢٠٠٦).

لذلك تعتبر اللامركزية وسيلة لتحقيق الأهداف التنموية للمجتمع، من خلال استغلال الإمكانيات المحلية سواء كانت اقتصادية أو مالية أو بشرية من أجل حصول أفراد المجتمع على ما يحتاجونه في صورة تتلاءم مع أولوياتهم. ولا تعتبر اللامركزية بديل للمركزية، حيث لا توجد مركزية مطلقة أو لامركزية مطلقة، ففي ظل النظام اللامركزي تظل هناك اختصاصات ووظائف تمارس مركزياً وللدولة دور سيادي عليها، مثل الأمن والدفاع والمالية والعدالة. (محجوب، ٢٠٠٩) وتتأثر درجة المركزية واللامركزية بسياسية الدول أو معطيات المستويات الأعلى للتنمية إن وجدت، مثال مستوى أقاليم الاتحادات الكبرى مثل الإتحاد الأوروبي، ويحدد درجة تدخل كلا منهما تبعاً للهدف المطلوب تحقيقه والعوامل المؤثرة، فاللامركزية تبني على مبادئ ونظم مرنة تستوعب الديناميكيات المختلفة. (UNDP, 1999)

إن تعريف اللامركزية طور من خلال العديد من الجهات حيث ركزت كل جهة على تطويع مبادئ اللامركزية في تحقيق أهداف مشروعاتها المختلفة. ولكن التعريف الأشمل هو تعريف الأمم المتحدة وكما هو موضح في شكل (١)، حيث عرفت على إنها ظاهرة معقدة تشمل العديد من الكيانات والمستويات الإدارية والسياسية، تضم الجهات الممثلة والفاعلة في المجتمع (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني)، والقطاعات الاجتماعية (باعتبار السكان هم المستهدفين من التنمية) وتشمل جميع قطاعات التنمية (الثقافية والسياسية والاجتماعية والبيئية والاقتصادية والعمرانية). التعريف الشامل يتيح تصميم سياسات وبرامج تنمية يمكن من خلالها توظيف موارد القطاعات والجهات الفاعلة في عمليات التنمية ومراعاة المتطلبات المختلفة لكل منها وبما يحقق الاتزان والاستدامة. وفيما يلي المجالات المرتبطة باللامركزية وعلاقتها بقضايا التنمية الإقليمية (عريقات؛ عبد العال، ٢٠٠٦).

أولاً: اللامركزية السياسية

تهتم بتوزيع السلطات السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة لها من أدواتها (التشريع، القضاء، نظم الإدارة)، وتهدف إلى زيادة المشاركة في التنمية من خلال إعطاء المواطنين وممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في

صنع القرار العام. ويؤثر ذلك على تفعيل دور المشاركة في عملية إعداد مخططات التنمية الإقليمية واتخاذ القرارات وتحدد أوليات التنمية، وصولاً إلى مرحلة اعتمادها وتخصيص الموارد المالية.

ثانياً: اللامركزية المالية والاقتصادية

تهدف إلى الاستغلال الكفء للموارد وتحقيق مستوى مناسب من الإيرادات والعوائد على المستوى المحلى أو المحول مركزيا، من خلال إعطاء ونقل سلطة صنع قرارات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدة المحلية، لتحقيق رغبات واحتياجات المجتمع. ويعني هذا إن صياغة برامج الخدمات وبرامج التنمية الاقتصادية وخاصة على المستوى المحلي يبتم من خلال الوحدات المحلية سواء على مستوى المركز أو المحافظة، وبعد مراجعة الفجوة الحالية في المعدلات والنوعية التي تلائم خصائص السكان واحتياجات التنمية. وفي هذ الحالة يمكن إدراج مشروعات الخدمات والتنمية الخاصة ضمن البرامج المقترحة من بداية حساب احتياجات التمويل للخطة وقد يصل الأمر إلى إعطاء القطاع الخاص مهمة ادارة الخدمات العامة لرفع كفاءتها ولا تترك للمبادرات الخاصة المؤقتة.

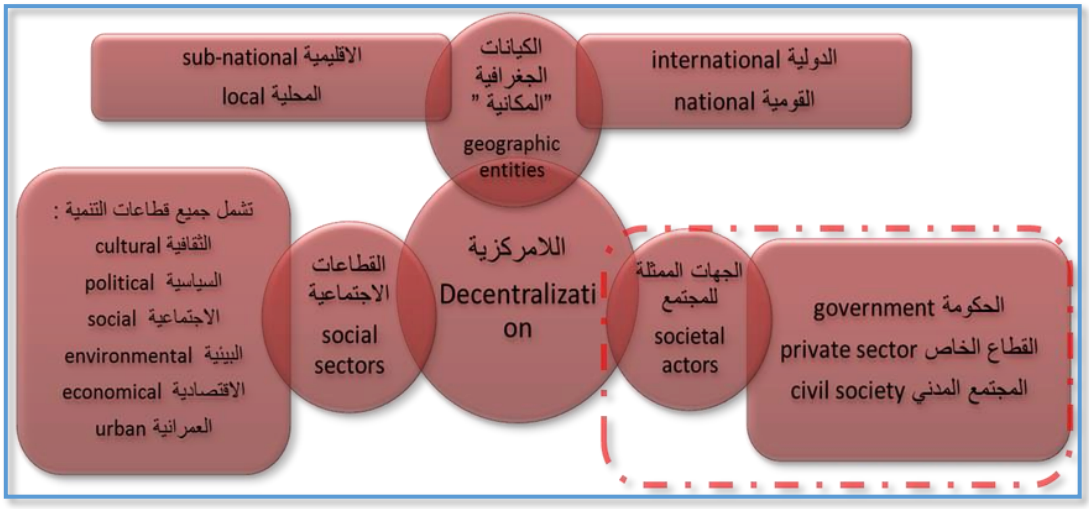
ثالثاً: اللامركزية الادارية

تعتبر القاسم المشترك بين اللامركزية السياسية والمالية ويقصد بها توزيع أعمال الإدارة والتخطيط واستغلال الموارد الاقتصادية على عده مستويات متدرجة شبه مستقلة. وتهدف إلى تحسين مستوى أداء المهام المختلفة للوحدة الإدارية، من خلال اعادة توزيع السلطة والمسئولية والموارد المالية ونقل مسئولية التخطيط والتمويل إلى المستويات الأقل، ويتم ذلك من خلال أساليب مختلفة كالتالي وكما هو موضح في الشكل (٢).

- **خلخلة أو عدم تركيز السلطات De-concentration** وهي الأسلوب الأكثر ميلا نحو المركزية فهو الأكثر ارتباطا بالإدارة المركزية حيث تنتقل المسئوليات فقط للمستويات الأقل في بعض المهام التي تحتاج إلى متابعة ميدانية بينما تظل سلطة اتخاذ القرارات مرتبطة ارتباطا وثيقاً بالإدارة العليا وكذلك تظل السياسات المالية توجه الميزانية وفقا لأولويات عامة من سلطة الإدارة العليا.

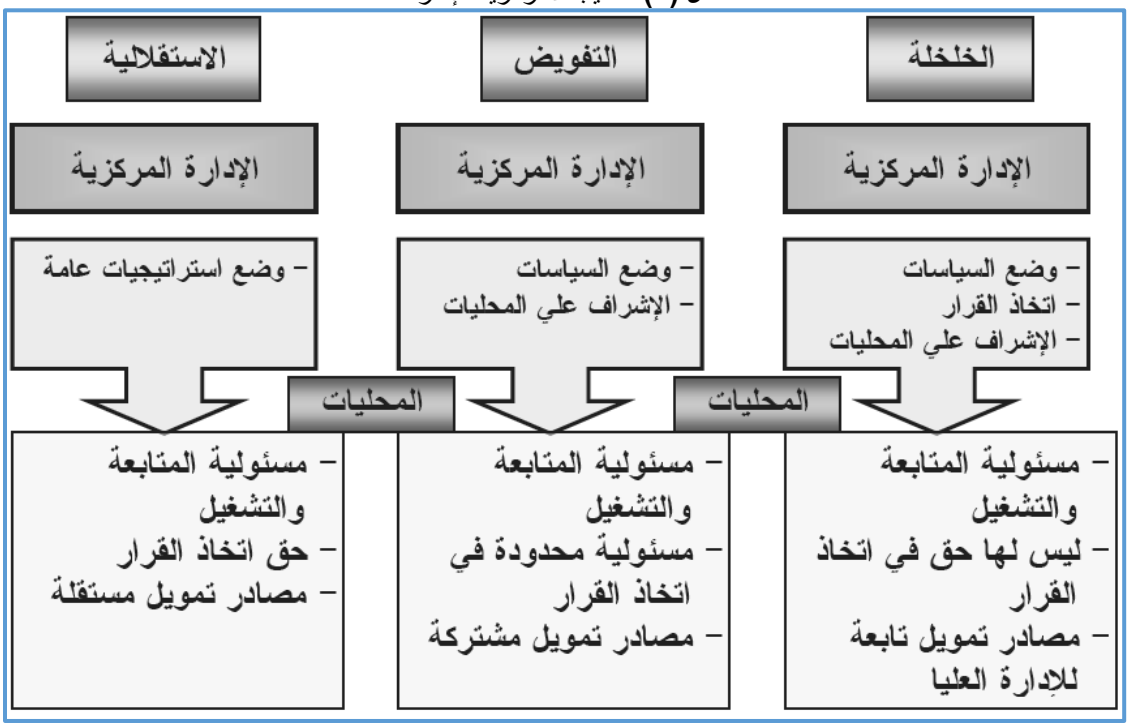
- **الاستقلالية Devolution** وهي تمثل أعلى درجات اللامركزية حيث تنقل مسؤولية التخطيط والتنفيذ لمستويات الإدارية المحلية، أو تمويل المشروعات والخدمات من خلال موارد اقتصادية مستقلة. ويعتمد هذا الأسلوب على مصادر تمويلية متعددة ومستقلة عن الإدارة المركزية إما بالجهود الذاتية وعوائد الموارد الذاتية والقطاع الخاص بطريقة مباشرة في مشروعات التنمية المرتبطة بسكان الوحدة الإدارية المحلية.
- **التفويض Delegation** دون نقل السلطات وهو أسلوب إداري متوسط بين الأسلوبين السابق عرضهم حيث تتمتع المستويات الأقل بمسئولية متابعة تشغيل المشروعات ولكن بإشراف الإدارة العليا.

شكل (١) مفهوم اللامركزية



المصدر: الباحث استناداً على (UNDP. 1999)

شكل (٢) أساليب لامركزية الإدارة



المصدر: (ESCWA, 2001)

٢ أنماط وخصائص الوحدة المحلية المناسبة لتطبيق اللامركزية

يهدف هذا الجزء إلى استعراض الخصائص المطلوب توافرها في الوحدات الإدارية ومستوياتها ، فمع تنوع المستويات الإدارية في الدول- لاختلاف نظمها السياسية والاقتصادية، واختلاف المكون الجغرافي من حيث طبيعتها الجغرافية والسكانية وأيضاً البعد التاريخي السياسي والاقتصادي- لا يمكن الجزم أي من المستويات الإدارية الأفضل لتطبيق اللامركزية، والأمر يحتاج العديد من الدراسات يدخل فيها عديد من المؤشرات لتحديد الوحدة الأساسية للامركزية ، ومن

خلال التجارب العالمية المختلفة أمكن تحديد أهم العوامل المؤثرة على اختيار المستوى الأنسب لتطبيق اللامركزية كما يلي: (Pecqueur, 2013)

▪ الحجم الاقتصادي للوحدة والذي يتأثر بالحيز الجغرافي وإمكانيات الموارد المتاحة، أو إمكانيات التوسع في الحيز المكاني دون المخاطر الطبيعية مثال الصين والهند وروسيا. فالدول ذات الحجم الجغرافي الكبير تمثل وحدة الولاية (هي مجموعة من الوحدات الإدارية الإقليمية مماثله للمحافظة) المستوى الأساسي لتفعيل اللامركزية، عن طريق إنشاء هيئات أقل على مستوى الولايات أو الأقاليم تقوم مقام الحكومة المركزية في وضع السياسات وتوزيع المخصصات المالية وإدارة الموارد الاقتصادية. ولكن من مشكلاته التفاوتات في مستويات التنمية بين الوحدات المحلية الإدارية الريفية والحضرية الأقل.

▪ طبيعة النشاط الاقتصادي للوحدة والحجم الاقتصادي والذي يتأثر بنوع النشاط الاقتصادي الرائد وحجم الإنتاج، وأيضا خصائص السكان الفاعلين (رأس المال البشري) في عملية التنمية. فكلما كانت الوحدة الإدارية لا تمتلك فرص اقتصادية أو موارد، ضعفت قدرتها على المشاركة في عملية التنمية الذاتية أو منافسة الوحدات الأكبر فينتج عنها مشكلات عديدة منها الفقر وضعف جذب الاستثمارات المختلفة.

▪ القدرات العمرانية للوحدات الإدارية والمراد بها قياس قدرة في الحضر والريف على التوسع في المساحة لاستيعاب السكان المستقبلي ومتطلباتهم من الخدمات المتنوعة (النقل، شبكات المياه والصرف الصحي، الكهرباء والطاقة الشبكة). فالتوسع في العمران دون كفاءة وكفاية الاحتياجات الأخرى من الخدمات والأنشطة الاقتصادية يؤدي إلى عدم اتزان التنمية وبالتالي ضعف القدرات المالية والاقتصادية على تغطية الاحتياجات وجذب الاستثمارات. ولهذا هناك حاجة لربط الإستراتيجية المستقبلية والتوسع في الطاقة الاستيعابية السكان على الأرض ومدي قدرة العمران على مواءمتها مع المتطلبات الجديدة للخدمات والأنشطة، بالقدرة على تحقيق اللامركزية على المدى الطويل.

بصفة عامة مبدئ تساوي السلطات والمهام وأساليب النظم اللامركزية symmetrical decentralization رغم اختلاف المساحة وعدد السكان والقدرات المختلفة يؤثر بصورة سلبية على نجاح اللامركزية. بينما اللامركزية غير المتكافئة asymmetrical decentralization والمصممة من خلال مستويات القدرات المختلفة هي الأنسب وخاصة في حالة الدول الأقل نمواً والدول في مراحل تنمية انتقالية. **وفيما يلي أنماط وخصائص الوحدات المحلية في إطار اللامركزية:**

١/٢ الوحدات المحلية الرسمية :Formal Approach Unit

هي نمط من الوحدات يتعامل مع اللامركزية بمعناها العام داخل النظام الإداري المتدرج المركزي، من خلال نقل جزء من المسؤوليات والصلاحيات من المستوى المركزي إلى الإدارات المحلية للمراقبة وتنفيذ السياسات. (Fleurke, Willemse, 2004)ومن خصائصها:

أولاً: درجة الاستقلالية

لا تتمتع هذه الأنماط من الوحدات بالاستقلالية الكاملة عن الحكومة المركزية، حيث تخضع للإشراف المركزي من خلل اللوائح القانونية المركزية التي تفرض على الحكومة المحلية إتباع سياسات معينة، ولذلك تقل درجة الاستقلال المالي للمحليات، وتعتمد بصورة أكبر على التحويلات المخصصة من الحكومة المركزية. فهي تطبق نظام يميل إلى عدم تركيز DE concentration المسئوليات ونقلها من الوزارات المركزية إلى مكاتب ميدانية أو وكالات أكثر استقلالية، مما يجعلها أقرب إلى المواطنين بينما تظل جزءًا من الحكومة المركزية (Edvinas, Ilmars, Inga, 2006) .

ثانياُ: الاهتمامات والمسئوليات الأساسية

الاهتمامات والمسئوليات لهذا النمط هو تحقيق الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات العامة وسد احتياجات وتطلعات المجتمع المحلي فقط، دون الاهتمامات بالتنمية الاقتصادية للقطاعات المركزية، وذلك من خلال فصل مهام وضع الإستراتيجية وصنع القرار السياسي عن توفير الخدمات المتخصصة (التعليم، النقل، الصحة.....)، وفي بعض الأحيان يتم اختيار نوع واحد من الخدمات طبقاً للأولويات الملحة وحسب ظروف المجتمع المحلي، بحيث تقوم بتنفيذ خطط وبرامج الخدمات بصورة فعالة .(Edvinas, et al, 2006, and Vu, et al,2014)

ثالثاً: مستويات وخصائص الوحدات الإدارية

من خلال التطبيقات العالمية (اندونيسيا، لاتفيا) لهذا النمط من اللامركزية نجد أن المسئوليات والصلاحيات المنقولة إلى الوحدات الإدارية الأقل في المستوى شملت المستوى الأول (المقاطعات) والمستوى الثاني (الأقاليم الحضرية / الريفية)، أما المستوى الأقل (المدن والقري، المناطق) يكون له حق المشاركة في المراقبة فقط.

٢/٢ الوحدات الديناميكي Dynamic Approach Unit (Fleurke, Willemse, 2004)

ينتهج هذا النمط من الوحدات عمليات إدارة ديناميكية لإعادة توزيع المهام والكفاءات البشرية والموارد على جميع مستويات الوحدات الإدارية، حيث أن الأنظمة السياسية والإدارية تتأرجح بين تركيز الصلاحيات واللامركزية، حيث ويمكن نقل المسؤوليات المركزية إلى مستوى أدنى أو العكس حسب المتغيرات المختلفة على المستويين الوطني والدولي. ومن خصائصها:

أولاً: درجة الاستقلالية:

لا تخضع الوحدات لشكل محدد من تكوين الحكومة فكل حكومة محلية لها الحق في اختيار شكل الحكومة (نظام عمد، أو مجالس) وطريقة الانتخاب، وأكثر الدول المطبقة لهذا النمط هي الدول الفدرالية.(Edvinas, et al, 2006)
فعلى سبيل المثال يحدد القانون الخاص بإنشاء الوحدات المحلية في المملكة المتحدة الاختصاصات الممنوحة لها، ولكن إذا تغيرت الظروف الخاصة بهذه الوحدات يقوم البرلمان من تلقاء ذاته أو بناء على طلب مقدم إليه من المجلس المحلي المختص إصدار تشريع خاص يعدل الاختصاصات الممنوحة للوحدة. (عبد الوهاب, ٢٠١٢)

ثانياُ: الاهتمامات والمسئوليات الأساسية:

الاهتمامات الأساسية هي تحسين قدرة الحكومة المحلية والإقليمية على الاستجابة لاحتياجات السكان وتعزيز التنمية الاقتصادية الإقليمية، واختصاص الحكومة المحلية في تقديم الخدمات وتحقيق كفاءة أعلى في تقديم الخدمات العامة، ووضع نهج متكامل لمعالجة القضايا المحلية، وتنشيط الديمقراطية المحلية.

ثالثاً: مستويات وخصائص الوحدات الإدارية:

جميع المستويات من الوحدات الإدارية من الإقليمي إلى المحلي تطبق مبادئ اللامركزية وبالعلاقات التي تتناسب مع طبيعته كل وحدة، مع عدم وجود تدرج ثابت في المستويات داخل الوحدات. وبصفة عامة المستوى الإقليمي هو المستوى المجمع للإستراتيجيات المختلفة. ويتطلب هذا النمط مستوى من **الكفاءة والفعالية** لتعزيز التنافسية ولا يحكمها حد أدنى من حجم السكان أو المساحة، ولكنها تعتمد على قياس تأثير الممارسات المختلفة على المجتمع المحلي. كما تمثل التكنولوجيا عوامل نجاح هذا النموذج من الوحدات الإدارية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال تعزيز إنشاء حكومات "ريادية" **Entrepreneurial Governments** أو عن طريق الاستخدام الواسع لأساليب إدارة الأعمال في الإدارة العامة والخدمات. (Edvinas, et al, 2006)

٣/٢ الوحدات الوظيفية Functional Approach Unit (Fleurke, Willemse,2004)

تتبني الدول هذا النمط كأسلوب جديد من اللامركزية حيث تعتمد الوحدات الإدارية على الجهات الفاعلة في المجتمع المحلي من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب السلطات المحلية الحكومية والسكان المحليين. ومن خصائصها:

أولاً: درجة الاستقلالية

يعبر هذا النمط على أعلى درجات اللامركزية والاستقلالية المحلية في بعدين أساسين وهما: صنع السياسات واتخاذ القرارات من خلال العناصر الفاعلة في المجتمع المحلي من إدارة محلية ومنظمات غير حكومية وقطاع خاص، وخطط الاقتصاد المحلي والاستقلالية المالية الكاملة.

ثانياً: الاهتمامات والمسئوليات الأساسية

المهام المضافة إلى هذا النمط خلاف الأنماط الأخرى هي تحقيق الاستقرار وتحفيز نمو الاقتصاد المحلي، وجعله قادر على المنافسة بالتنسيق والشراكة مع الجهات الفاعلة محلياً. وتقسم أيضاً المسئوليات بين مستويين أساسيين بغض النظر عدد وأنماط المستويات الفرعية، والمستوى الإقليمي يرتكز دوره على التنمية الإقليمية مثال الأنشطة الاقتصادية وكذلك تنمية المناطق الهامشية والمناطق الريفية، وحماية المناطق المعرضة للمخاطر، أما الوحدات الأقل لها نفس وظائف الأنماط الأخرى.

ثالثاً: مستويات وخصائص الوحدات الإدارية

الحجم السكاني والمساحة عاملين أساسيين في فاعلية الوحدات الإدارية لذلك تتبع الحكومة المركزية نهج الدمج بين الوحدات المحلية الصغيرة ويضاف إليها في بعض التجارب (الدنمارك) وتعديل المساحات الداخلية لبعض الوحدات الإدارية في خطط الإصلاح الإداري. (Pyndt,2009)

٤/٢ وحدات الاستقلالية والحوكة المحلية Governance Approach Unit

وهي وحدات ذات نموذج مطور من صورة الحكم المحلي تستخدم خلالها مفاهيم الحوكمة المحلية للإدارة في سياق مؤسسي تتداخل فيه جميع أنواع المنظمات (كنموذج الوحدات الوظيفية) مع توزيع جديد للمسؤوليات بين القطاعين العام والخاص. (عبدالوهاب، ٢٠١٢) ومن خصائصها:

أولاً: درجة الاستقلالية

من أمثلة الدول التي اتبعت مدخل الحوكمة المحلية هي الصين والولايات المتحدة الأمريكية التي تستمد فيها الإدارات المحلية اختصاصاتها من ميثاق الحكم الذاتيHome Rule ، حيث يكون للوحدة المحلية سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما تريد أن تباشره من اختصاصات دون تدخل من البرلمان، حيث يتم حصر هذه الاختصاصات إما في دستور الولاية أو من خلال مجلس تشريعي للولاية. تتصف بالاستقلالية التشريعية والمالية الكاملة، وفي بعض الأحيان السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية مستقلة، ولذلك يعتبر من أعقد النظم الإدارية وضرورة استخدام أداة شبكات من الحوكمة الإدارية.

ثانياً: الاهتمامات والمسئوليات الأساسية

هناك فصل بين مهام الحكومة عن المهام الخاصة بتشغيل المؤسسات الصناعية والتجارية، ويقتصر دور الإدارة الحكومية على وضع السياسات العامة، والحكومات المحلية لا تمارس أي إدارة مباشرة على المؤسسات الاقتصادية.

يتحول الدور الاقتصادي للحكومات المركزية وضع القواعد والرقابة واقامة البنية الأساسية وإيجاد البيئة المناسبة للتنمية الاقتصادية، وإنشاء إدارات حكومية للرقابة لتعزيز قدرات الدولة في الرقابة والضبط الكلي لمختلف الأنشطة، بينما تترك إدارة المشروعات العامة ومسؤولية التخطيط والتنفيذ والمتابعة للأجهزة المحلية.

ثالثاً: مستويات وخصائص الوحدات الإدارية

المستويات هذا النمط هي مزيج بين المستويات المتدرجة المحلية والمستويات الإقليمية ذات الطابع الخاص أو المستقل والتي تأخذ حكم ذاتي Autonomous Regions كما في حالة الصين والتي تعتبر نموذج كامل لهذا النمط من الوحدات(China's Special Administrative Regions (SAR),2017) . لا تتأثر الوحدات المحلية بالعتبة الحدية للسكان أو المساحة لأنها تعتمد على اقتصاديات السوق والمنافسة والحجم الاقتصادي الكبير لتوليد معدلات نمو سريع.

٣ المعايير المؤثرة على اختيار النموذج المناسب للامركزية

تطرح الأنماط الأربعة السابقة للتحول إلى اللامركزية مجموعة من المعايير يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند اختيار نظام الإدارة المحلية يمكن تلخيصها في التالي:

- لا يمكن توحيد نظام للامركزية على الوحدات الإدارية الحالية لأن اللامركزية تتطلب مجموعة من القدرات التي يجب أن تتوافر في الوحدة الإدارية سواء من خلال خصائصها الداخلية أو الوفرات التي تأتي من خلال قوة علاقتها بالمستويات الأعلى.
- المستوى الإقليمي بأشكاله المختلفة هو الداعم والمحرك للمستويات المحلية الأقل لذلك لجأت الدول التي تبنت اللامركزية إعادة دمج المستويات المحلية في أقاليم أكبر لضمان تماسك السياسات الموجه لعمليات التنمية الرئيسية، بينما كلما اقتربت المسؤوليات والمهام من احتياجات السكان المباشرة وتنظيم البيئة الاقتصادية والاجتماعية لهم، كلما زادت الحاجة إلى الاستقلالية في الصلاحيات الممنوحة للمستويات الأدنى.
- لا يوجد نظام كامل من اللامركزية، إنما هناك درجات منها ترتبط بشكل النظام الإداري القائم الذي يحكم العلاقة الحالية بين المستويات المختلفة، وإن اختيار النموذج ارتبط بالقضايا الحالية التي يطرحها النظام القائم. فإذا كان النظام الحالي يستوجب دعم للمستويات الأدنى لتحقيق العدالة أو النمو الاقتصادي كلما مالت اللامركزية إلى أدني مستوياتها بنهج عدم تركيز الصلاحيات deconcntration.
- تمثل مفاهيم الكفاءة والفعالية العنصر الأساسي في تحقيق اللامركزية وليس فقط الكفاية وسد الاحتياجات الأساسية للسكان، لذلك اختيار نوع ومستوى البرامج المختلفة للتنمية لابد أن يرتبط ويتناسب مع الخصائص والمتطلبات المتغيرة للوحدات الإدارية وتعزز انتقالها إلى مستويات تنمية أعلى.
- التنسيق بين المستويات المختلفة للوحدات الإدارية وتحديد الصلاحيات بما يحقق التوازن في توزيع فرص التنمية، لذلك لا يمثل الثقل السكاني والثقل السياسي دوراً في اعطاء الصلاحيات مثال إعطاء صلاحيات للأقاليم الأكثر حجماً للسكان أو العواصم، إنما التركيز على نوع وفعالية مشاركة جميع مؤسسات المجتمع.
- الحجم الأمثل السكاني أو الاقتصادي للوحدات الإدارية الأكثر فاعلية في تحقيق منظومة اللامركزية يشير إلى أن الحجم السكاني الأكبر يعني حجم اقتصادي مناسب لكفاءة عمل المشروعات والبرامج المختلفة وأيضا يعطي تنوع في أنواع الخدمات التي تقدم. لهذا استخدام نهج دمج الوحدات الإدارية الأصغر ضمن المستوى الإقليمي وتقليل عدد الوحدات الإدارية الأصغر، إما الدمج الشامل لحدود الوحدة الإدارية أو إعادة تشكيل حدود وظيفية من خلال معايير فنية (مثال حجم السكان ومعدلات الخدمات) حسب طبيعة ووظيفة كل برنامج يمثل الأداة المناسبة للهيكلة المكانية للوحدات المحلية. وحالة الوحدات المحلية التي تمتلك أو تتوطن بها مناطق اقتصادية ذات طبيعة استثمارية خاصة لا يعد الحجم السكاني مشكلة في تحقيق اللامركزية.

٤ العلاقة بين مراحل اللامركزية ومراحل ومستويات التنمية

إتباع نهج اللامركزية في التنمية تم على ثلاث مراحل أساسية منذ ظهور اللامركزية، واعتبرت هذه المراحل مدخل يناسب مستويات التنمية التي تمر بها الدول أو أقاليمها وهي كالتالي وكما هو موضح في شكل (٣):

- **المرحلة الأولى (الاحتياجات الأساسية)**: وهي مرحلة التوزيع التدريجي للمسؤوليات بين المستويات الإدارية، وهو نموذج يلائم الدول ذات مستويات التنمية البسيطة التي تعتمد على الموارد الزراعية والصناعات الأولية، حيث تمثل الاحتياجات الأساسية في جميع المستويات العوامل المحركة للمسؤوليات. لذلك سعت الحكومات لتقديم خدماتها للمواطنين أما عن طريق نقل جزء من أفرادها إلى مكان معين، أو استنساخ فروع للحكومة في المستويات الأدنى، مع الحفاظ على السيطرة الإدارية على القرارات وإعادة توزيع المخصصات المالية التي اخذت محلياً. (Bonnal,2012)

اتبعت معظم الدول الأقل نمو والنامية هذه المرحلة في بداية مراحل التحول من الاقتصاد الزراعي إلى الصناعي، مما أدى إلى توزيع جديد لصنع القرارات بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية في القطاعات البسيطة مثال الخدمات والخدمات الانتاجية الزراعية. أما قرارات المشروعات القومية والاقتصادية المركزية التي تساهم في الاقتصاد الكلي على المستوى القومي، ارتبطت مواقعها بالمناطق المركزية مثال العواصم.

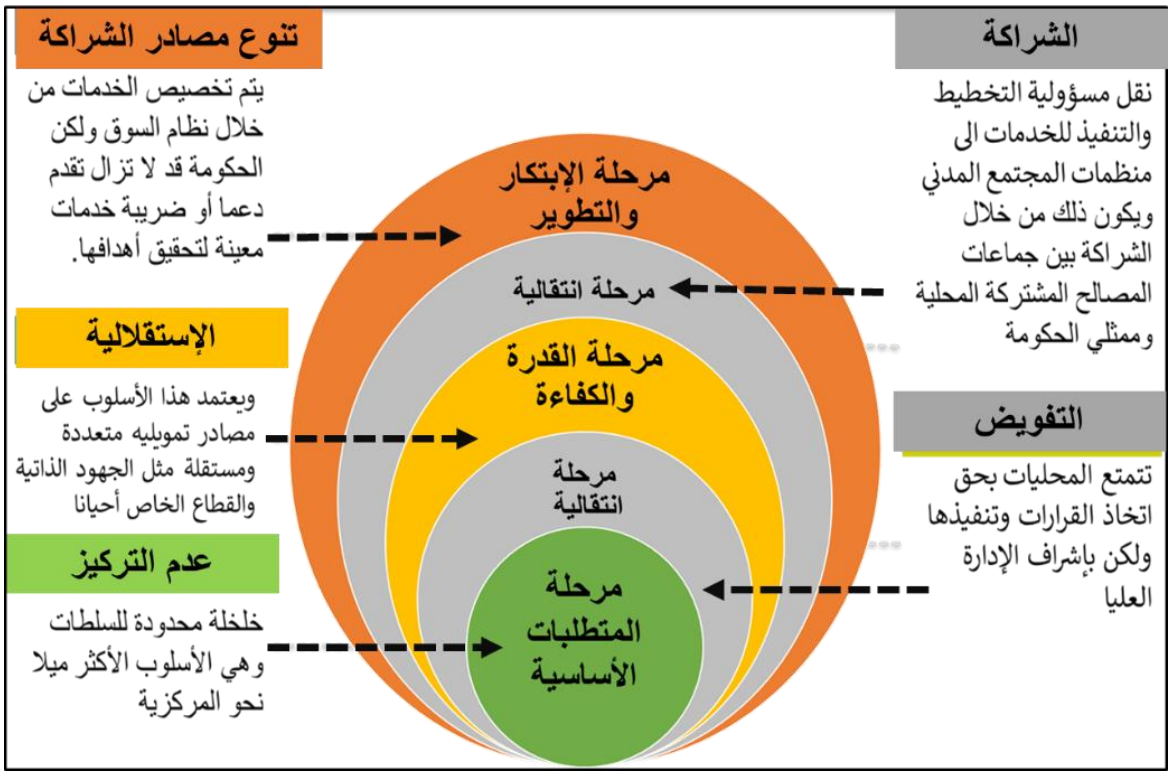
- **المرحلة الثانية (القدرة والكفاءة):** نتيجة دخول الدول في مراحل تنمية متقدمة من التصنيع والتحول من الاقتصاد الأولي إلى الصناعي المركب، تزايدت أهمية فك الارتباط بين الدولة والاقتصاد " تحرير الاقتصاد " وظهور دور للاقتصاد الخاص المرتبط بقوى السوق، وتنوع التركيب الاقتصادي لبعض الأقاليم. تتطلب هذه المرحلة من التنمية إلى كفاءة استغلال الموارد والقدرة على تحقيق تنمية اقتصادية متزنة وتقليل التفاوتات في المناطق المحلية. دعي ذلك إلى أهمية ظهور موجة جديدة من اللامركزية لعدم كفاية مرحلة عدم التركيز لتعزيز التنمية، من خلال نقل سلطات اتخاذ القرار وإدارة الموارد الإقليمية إلى الإدارات المحلية. (Euijune, et al, 2003)

- **المرحلة الثالثة (التطوير والابتكار):** وهي أعلى مستويات التنمية للدول ويطلق عليها مرحلة الازدهار حيث تستهدف الدول رفاهية سكانها من خلال تنوع نوع الخدمة وكفائتها، وتزايد وعي المجتمعات المحلية والمجتمع المدني في إدارة شؤونهم مشاركاتهم في التنمية، وقدرة الوحدات المحلية على المنافسة وإحداث عوائد تنموية تزيد عن احتياجاتها. من متطلبات هذه المرحلة التوجه إلى اللامركزية الشاملة وضم الجهات الفاعلة المحلية المختلفة) المنظمات، والقطاع الخاص، أو المنظمات غير الحكومية،...) في عمليات صنع القرار، وضمان المساءلة والمحاسبة من خلال المجتمع ومؤسساته.

برغم أن عديد من الدول قدمت نموذج ناجح من اللامركزية إلا أن قضية التفاوتات داخل الدول النامية بالأخص مصر ما زالت تمثل أهم القضايا الرئيسية، قد يرجع ذلك إلى عدم اختيار نماذج مناسبة من اللامركزية مع حالة التنمية الواقعة والمستهدفة، أو نتيجة التركيز على بعد اللامركزية السياسية وإهمال اللامركزية المالية. ففي فترات التنمية التي مرت بها مصر كان هناك طموح في مقترحات التنمية المستقبلية التي أظهرتها المخططات الإستراتيجية سواء على المستوى القومي أو المحلي، ولكنها كانت ومازالت تصطدم دائما بعدم توافر المخصصات المالية، وعدم قدرة الإدارات المحلية على تحديد أولوياتها، وعدم توافر الكوادر المؤهلة من خبرة فنية للقيام بمتابعة مشاريع لها خصوصية فنية لذلك.

والأهم اختزال دور الإدارات المركزية بدورهم في المستوى الإقليمي على الدور المحلي فقط في وضع الأولويات من الاحتياجات المحلية دون وضع السياسات كما نص القرار الجمهوري (رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧). (لقاء الخبراء حول الدور المستقبلي لمكاتب التخطيط الإقليمي، مشروع اصلاح واستقرار الاقتصاد الكلي، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ١٨ نوفمبر ٢٠١٨)

شكل (٣) مراحل اللامركزية ومستويات التنمية



المصدر: الباحث

١/٤ دور البعد المكاني والعمراني في تحقيق اللامركزية

تعمل التنمية المكانية والعمرانية على توفير بيئة مؤهلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة بوجه عام، وبالتالي تكون البيئة المكانية مؤهلة لتحقيق اللامركزية وأهدافها والوصول لأصحاب المصالح وتوفير احتياجاتهم بصورة أكبر، وتعد أهم أهداف التنمية المكانية التي ستساهم اللامركزية في تحقيقها هي:

- ضبط النمو السكاني المتوازن مع توفير فرص العمل الملائمة من كافة الأنشطة الاقتصادية والخدمات لتحقيق التنمية الاجتماعية، يتطلب ذلك توفير الأراضي اللازمة لعمليات التوسع العمران دون إهدارها مع التحكم في عمليات التغير لاستعمالات الأراضي غير المخطط.
- إدارة الخدمات الأساسية والشبكات بكفاءة وفاعلية وتقديم أنماط من الخدمات تواءم واحتياجات السكان.
- توفير مناطق سكنية مخططة يتوافر بها جميع الاحتياجات من بنية أساسية وخدمات عامة من تعليم وصحة... الخ.

- كفاءة تخطيط النقل وامكانيات الوصول من خلل توفير طرق اتصال كافية وفعالة ووسائل اتصال ووجود بدائل كافية للحفاظ على البيئة وتقليل معدلات التلوث والازدحام من خلال تكامل المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني وإصدار القوانين المنظمة للعلاقة بينهما.
- العمل على تطوير وتفعيل دور القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي مما يقلل من معدلات الفقر ويوفر الكثير من فرص العمل ويعمل على زيادة معدلات التنمية الاقتصادية.
- الاهتمام بالحوكمة الرشيدة والتي تعمل على تنمية المشاركة الفعالة للسكان والشعور بالهوية والمسؤولية تجاه المجتمع، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

٢/٤ مؤشرات قياس اللامركزية وعلاقتها بالتنمية والبعد المكاني

أشارت الأجزاء السابقة للبحث إلى تغير دور الدولة والمجتمع المدني والمؤسسات الاقتصادية في إحداث التنمية، الأمر الذي تعدى حدود الوحدات المحلية والحدود السياسية للدولة في كثير من الأحياء. وقد انقسمت الدراسات والتجارب العالمية إلى اتجاهين رئيسين في قياس اللامركزية، الاتجاه الأول يقيس انعكاس تطبيق اللامركزية على إحداث تنمية لتحديد مستوى أداء الوحدات المحلية في تبني إجراءات مختلفة لتطبيق اللامركزية، والاتجاه الثاني يقيس الفجوة المؤثرة على تحقيق اللامركزية بهدف عمل برامج رفع القدرات المحلية والجهات الفاعلة على تطبيق اللامركزية. ولكن في العموم تقسم المؤشرات التي تقيس الأبعاد المختلفة المؤثرة على تحقيق أهداف اللامركزية كالتالي:

- **الأبعاد السياسية والإدارية:** وتهتم بقياس أداء الهيكل السياسي الرسمي للدولة في ممارسة الديمقراطية، وقدرة الحكومة المركزية في إعطاء صلاحيات للحكومات المحلية وتحديد درجة استقلالية الوحدات المحلية، وتهتم أيضا بقواعد وأسس انتخابات الممثلين التنفيذين على المستوى المحلي وعدالة مشاركة الممثلين للمجتمع المحلي. كما تركز على توافر البناء المؤسسي للحكومات على المستوى المحلي من هيئات تشريعية وقضائية، والتدرج الإداري والتبعية الإدارية المشتركة بين الحكومة المركزية والمحليات، وكفاءة التنسيق بين القطاعات الادارية لمختلفة.

- **الأبعاد المالية والاقتصادية:** وتركز على مؤشرات صلاحية واستقلالية الانفاق الموارد المالية بين المستويات المختلفة، وكفاية وكفاءة الإنفاق وإدارة الأصول المالية والاقتصادية، ونصيب المستوى المحلي من الموارد المركزية، ومصادر وحجم النفقات المحلية. ; كما تقيس قدرة المحليات الحصول على مصادر من الدخل متنوعة من القطاع الخاص والجهات الفاعلة بصورة مستدامة لضمان استقرار تمويل المشروعات المختلفة. ونظرا لارتباط القدرات المالية بقضايا الاقتصاد أضافت بعض التجارب العالمية مؤشرات خاصة بالقاعدة الاقتصادية للمستويات المحلية منها نسبة تنوع القطاعات الاقتصادية وقدرة الاقتصاد المحلي على جذب وتطوير برامج قطاع الأعمال والحصول على الأصول المختلفة لتمكينهم من إنشاء المشروعات مثال حيازة الأرض وخدمات البنية الأساسية.

- **أبعاد المتطلبات الأساسية:** وهي الأبعاد التي ترتبط بتقديم الخدمات والبنية الأساسية والإسكان وهي من المهام الأساسية المحليات التي ترتبط للسكان، وتقيس المؤشرات كفاءة وكفاية تقديم المتطلبات الأساسية والقدرة على وضع وتنفيذ الخطط المرتبطة بها. ولارتباط المتطلبات الأساسية بقضايا انخفاض مستويات المعيشة والبيئة العمرانية المحفزة لجذب الاستثمارات، تعد مؤشراتها الأكثر ارتباطا بالبعد المكاني لذلك أضافت بعض الدول في تطبيقاتها المعايير الفنية الخاصة بالعتبة الحدية للسكان والمساحة والثقل السكاني للوحدة المحلية وهي تدخل ضمن خطط حساب الاحتياجات الأساسية من الخدمات وتوزيعها.
- **بعد الحوكمة والحكم الرشيد:** وتم إضافته من قبل البنك الدولي، والهدف منه قياس أداء الحكومات المحلية في القيام بمهامها واختصاصاتها، وفي إطار مستوى المؤشرات يتم وضع برامج لتحسين اداء الحكومات المحلية وتحديد مسؤوليتها سواء المستقلة أو المشتركة التي تتناسب مع قدراتها تحقيق اللامركزية للوصول الى الحكم الرشيد good governance. تم تحديد أربعة مؤشرات أساسية (KPIs) تخص أداء الحكومات المحلية وهي: الأداء المالي في الخطط المالية المركزية، وحجم الصلاحيات المحلية في الخطط المالية، وأداء تقديم الخدمات الأساسية، وتم إضافة مؤشرات لقياس مناخ الاستثمار والذي يركز على مدى قدرة المحليات على تشكيل وتنفيذ السياسات الاقتصادية.

- **دليل المخاطر والازمات:** هو دليل تم إضافته من قبل الأمم المتحدة عام ٢٠٠٠ الهدف منه قياس درجة تأهب المجتمعات والإدارة المحلية لمواجهة الأزمات والمخاطر المختلفة وأهمها البيئة والاقتصادية. تركز مؤشرات الدليل بصفة أساسية على قياس قدرات الوحدات المحلية في وضع خطط سريعة لفترة زمينه محددة للتغلب على الأزمات المختلفة، مثال توافر القدرات البشرية والخبرات لتنفيذ الخطط السريعة في الكوارث الطبيعية، والقدرة على استعادة بناء رأس المال المحلي للتغلب على تراجع الاقتصاد المحليLocal Economic Recovery (LER) من خلال استغلال شبكات المؤسسات المحلية والقومية والعالمية المختلفة وسرعة توظيف الموارد المالية في دعم الخطط المحلية.

- **بعد التنافسية:** مع ظهور تأثير الاقتصاد العالمي على بعض الدول التي دخلت مراحل تنمية متقدمة، أصبح من الضرورة تأهيل الوحدات المحلية للتعامل مع متطلبات المجتمع المحلي في إطار ضغوط القوى والمستجدات، وخاصة الإدارات المحلية للمدن التي تنافس عالمياً، حيث يتم اعطاء هذه المدن قدر أعلى من الصلاحيات الممنوحة لوضع وتنفيذ سياسات خاصة بالتنمية وفي بعض الأحيان توضع قوانين وتشريعات خاصة بها لتسهيل عمليات التنمية. اعتمد المنتدى الاقتصادي العالمي في قياسه لمستوى التنافسية العالمي ثلاث مستويات أساسية (مستوى المتطلبات الأساسية، ومستوى القدرة والكفاءة ومستوى الابتكار والتطوير).

٥ تصنيف المحافظات المصرية حسب قدراتها التنموية على تحقيق المركزية

يتكون النظام الإداري في مصر من وحدات إدارية متدرجة المستوى وهي المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والوحدات المحلية القروية، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية والتي ينص عليها الدستور وقانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. وتعتبر المحـافظـة هي مستوى إداري محلي ذات شخصية اعتبارية وتشمل المناطق الداخلة في حدودها طبقا للجداول والخرائط، ويكون إنشاء المحافظة أو إلغائها بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس

الوزراء، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقرَرة للمحافظة والمدينة، وتحديد مراكز المحافظة وتعديل حدودها والمناطق التابعة لها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية، وبعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة. وتمثل المستوى الإقليمي الذي توضع من خلاله الخطط القطاعية والمحلية، وهو المستوى المنوط به توزيع الموارد الاقتصادية الحكومية على المستويات الأقل.

لذلك مستوى المحافظة هو المستوى المستهدف من اللامركزية وخاصة أن مصر من الدول التي تقع في المرحلة الثانية من مستويات التنمية (مرحلة القدرة والكفاءة) وذلك حسب تقرير التنافسية العالمي ٢٠١٨، ويتطلب هذا المستوى قدرات محددة لتحقيق اللامركزية.

١/٥ خطوات بناء مصفوفة المؤشرات لتصنيف المحافظات المصرية

التحول في مؤشرات قياس اللامركزية من التركيز على المؤشرات الادارية والسياسية والمالية باعتبارها أكثر ارتباطا بسياسة الحكومات المركزية ودورها في تنمية الوحدات المحلية الأقل، إلى المؤشرات التي تربط مجالات التنمية المكانية كالدراسات التي تطرقت للمؤشرات الخاصة بالخدمات والاسكان والمؤشرات الاجتماعية وكيفية دعمها وتطويرها، كذلك تحديد حجم السكان ومتوسط المساحة لوحدة التنمية المحلية، ومؤشرات البيئة والتنافسية، يؤكد على أهمية دمج متطلبات التحول إلى اللامركزية ضمن خطط التنمية المكانية المختلفة وخاصة استراتيجيات التنمية العمرانية للمحافظات. فالتعامل مع استراتيجيات المحافظات بمدخل موحد في خطط الاحتياجات الأساسية وخطط التنمية الاقتصادية دون النظر إلى الاختلافات في القدرات المختلفة، تؤدي إلى تأخر تنفيذ الخطط المطروحة نتيجة عدم ملاءمة الإطار والهيكل الإداري الموحد في النظم المركزية على مواكبة متطلبات التنمية على المستوى المحلي.
لذلك اعتمد البحث في اختيار وبناء مصفوفة المؤشرات المستخدمة في اختبار القدرات التنموية للمحافظات على تحقيق اللامركزية على الإجراءات التالية: (وكما هو موضح في جدول (٥) ملاحق)

- دمج مؤشرات الأبعاد الأساسية التي ترتبط بتحقيق اللامركزية ومجالات التنمية وهي (البعد الاقتصادي- المالي – البيئي).
- توزيع المؤشرات طبقاً لمستوى التنمية المرتبطة بدليل التنافسية، لتحديد درجة اللامركزية الملاءمة للتطبيق في الإطار الإداري للمحافظة. كما هو موضح في شكل (٣)
- مراجعة مدى توافر البيانات التي تقيس المؤشرات الخاصة بكل بعد من أبعاد التنمية. ومن خلال المقارنة بين المؤشرات الدالة على هدف البحث والدلائل المتوافرة في الجهات المسئولة عن إصدار البيانات المختلفة، وجد أن هناك ثلاث دلائل رئيسية تضم أكبر عدد من المؤشرات المرتبطة بهدف البحث وهم دليل التنمية البشرية لتغطية مؤشرات البعد الاجتماعي والقدرات البشرية المؤثرة على مستوى التنمية، دليل تمكين المحافظات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة لتغطية مؤشرات البعد الاقتصادي[١]، ودليل الحسابات الإقليمية[٢] لتغطية مؤشرات البعد المالي. أما باقي المؤشرات الخاصة بالبعد البيئي والمكاني/ العمراني من التقارير الرسمية للجهات ذات الصلة.

[١] اعتمد الدليل على دراسة ميدانية موجهة لأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة في المحافظات، ومن أهم المؤشرات التي تناولها الدليل سهولة بدء النشاط، المنافسة، البنية التحتية، التمويل، حل النزاعات، الحوكمة. (عبد الوهاب، نبيل، شاكر،٢٠١٦)

٢ يعبر هذا الدليل عن المؤشرات الخاصة بالبعد المالي، حيث تهدف الحسابات الإقليمية إلى توفير قاعدة بيانات شاملة تساعد على تحديد إمكانيات كل إقليم والموارد المتاحة به والمزايا النسبية التي يتمتع بها، مما يسهم في تحديد الاحتياجات الحقيقة لكل إقليم على حدي بل وقياس التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم المختلفة، وذلك من خلال توفير دليل للحسابات الإقليمية على مستوى المحافظات والذي تقوم

- ولمعرفة أكثر المتغيرات (المؤشرات) تأثيرًا في نتيجة تصنيف المحافظات طبقاً لمستويات التنمية، تم قياس معامل الارتباط باستخدام البرنامج الاحصائي SPSS بين المتغيرات المؤثرة على مستويات التنمية باعتبار مستوى التنمية المتغير التابع واعتبار المؤشرات المتغيرات المستقلة.
- توحيد المقاييس Normalization وتصنيف المجموعات لتكوين المؤشرات المركبة هي توحيد المقاييس الخاصة بالبيانات، قبل إجراء عملية تجميعها، وذلك لاختلاف وحدات القياس المستخدمة في تصنيف المحافظات تبعاً لمستويات التنمية، مما يتطلب توحيد المقياس المستخدمة. ثم استخدام أسلوب إعادة القياس Re-scaling في عملية توحيد المقاييس، تم إعطاء نفس الأوزان النسبية للثلاث مؤشرات المستخدمة نظراً لعدم التوصل إلى ما يدل على أن هناك تفضيل لمؤشر على مؤشر أخر.

٢/٥ نتائج تصنيف المحافظات المصرية طبقاً لمستويات التنمية

ظهرت نتائج تصنيف المحافظات طبقاً لمستويات التنمية كما يوضح شكل (٤) والرسم البياني Dendrogram شكل (٥) ملاحق، كالتالي:

- **مستوى مرحلة الابتكار والتطوير:** تنفرد محافظة القاهرة بهذه المجموعة لحصولها على قيم مرتفعة في الدلائل المستخدمة في عملية التصنيف فهي في المركز الأول في دليل تمكين المحافظات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بقيمة (٦,٠٢) وكذلك في دليل الحسابات الإقليمية بينما تقع في فئة متوسطة في دليل التنمية البشرية بقيمة (٠,٧٤٣).
- **المستوي البيني الثاني:** وهو المرحلة البينية الثانية ما بين مرحلة الابتكار والتطوير ومرحلة الكفاءة وتحتوي على محافظات (الإسكندرية، الغربية، المنوفية، الإسماعيلية، القليوبية، الجيزة) نظراً لأن قيم هذه المحافظات تتراوح قيمها بين المرتفع والمتوسط في الدلائل الثلاثة.
- **مستوى مرحلة القدرة والكفاءة:** ويضم محافظات (بورسعيد، دمياط، السويس، شمال سيناء، جنوب سيناء، البحر الاحمر، الوادي الجديد)حيث أن دلائل التنمية البشرية لهذه المحافظات مرتفع فالوادي الجديد في المركز الأول في دليل التنمية البشرية بقيمة (٠,٧٩٤) بينما تقع محافظات هذا المستوى في فئة متوسطة أو قليلة في دليل الحسابات الإقليمية ودليل تمكين المحافظات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- **المستوى البيني الأول:** وهو بين مستوى المتطلبات الأساسية ومستوى القدرة والكفاءة، ويضم محافظات (البحيرة، كفر الشيخ، الشرقية، الدقهلية، الأقصر، أسوان، مطروح) لحصولهم على قيم منخفضة أو متوسطة في الدلائل الثلاثة.
- **مستوى المتطلبات الأساسية:** وتضم معظم محافظات الصعيد وهي أقل محافظات في مستويات التنمية وتشمل (الفيوم، المنيا، بني سويف، أسيوط، قنا، سوهاج) حيث أن هذه المحافظات حاصلة على أقل قيم في الدلائل الثلاثة.

٣/٥ نتائج دلائل تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية

يتناول هذا الجزء نتائج الاختبار الثاني لقياس دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية طبقاً لمتطلباتها بناءً على مستويات التنمية، ويهدف هذا الاختبار الوصول إلى الخلل في أي دليل (دليل المتطلبات الأساسية، دليل القدرة والكفاءة، دليل الابتكار والتطوير) إلي جانب معرفة نقاط الضعف في أي مؤشرات، حيث تساهم هذه النتائج في تحديد عوامل التهيئة المطلوبة لكل محافظة لتطبيق اللامركزية. ويوضح جدول (٢) في الملاحق المجموعات الرئيسية الممثلة لمتطلبات اللامركزية موزعة طبقاً لمستويات التنمية الرئيسية وشكل (٦). ولمعرفة المؤشرات التفصيلية انظر جدول (٥) في الملاحق، **وفيما يلي ملخص** نتائج نقاط الضعف في مؤشرات دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية في محافظات مستويات التنمية:

بإعداده وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ويشمل مؤشرات الإنتاج. ورأس المال. (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ٢٠١٥)

- **مستوي الابتكار والتطوير**

تنفرد محافظة القاهرة بتواجدها في هذا المستوي ومع هذا يظهر الدليل ضعف في نسبة المتطلبات الأساسية في مجالات البيئة العمرانية والبنية الأساسية.

- **المستوى البيني الثاني**

وبالنظر إلى نتائج محافظات المستوى يتضح أن نقاط الضعف تختلف من محافظة لأخرى في دليل أو أكثر، ومن خلال مراجعة نسب هذه الدلائل والمؤشرات الخاصة بها تم تحديد أولويات التدخل على النحو التالي:

- مجموعة من المحافظات (الغربية، الاسماعيلية، الجيزة) ذات أولوية تدخل في دليل واحد فقط وهو المتطلبات الأساسية.
- محافظتي (اسكندرية والمنوفية) تحتاجا التدخل في دليلا المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة.
- أما محافظة القليوبية تحتاج إلى التدخل في الثلاث دلائل المرتبطة باللامركزية.

- **مستوي القدرة والكفاءة**

من خلال مراجعة النتائج الخاصة بدلائل تطبيق اللامركزية لمحافظات هذا المستوى يتضح أن نقاط الضعف تختلف من محافظة لأخرى في دليل أو أكثر، ومن خلال مراجعة نسب هذه الدلائل والمؤشرات الخاصة بها تم تحديد أولويات التدخل على النحو التالي:

– تحتاج محافظتي (بورسعيد والسويس) التدخل في دليل المتطلبات الأساسية كأولوية أولى.

– تحتاج محافظات (شمال سيناء، جنوب سيناء، الوادي الجديد) التدخل في الثلاث دلائل المرتبطة باللامركزية.

– محافظة دمياط تحتاج التدخل في دليلا المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة.

– محافظة البحر الاحمر تحتاج التدخل في دليلا المتطلبات الأساسية ودليل الابتكار والتطوير.

- **المستوى البيني الأول**

من خلال مراجعة النتائج الخاصة بدلائل تطبيق اللامركزية لمحافظات هذا المستوى يتضح أن نقاط الضعف تختلف من محافظة لأخرى في دليل أو أكثر، ومن خلال مراجعة نسب هذه الدلائل والمؤشرات الخاصة بها تم تحديد أولويات التدخل على النحو التالي:

– تحتاج محافظات الدلتا (البحيرة، كفر الشيخ، الشرقية، الدقهلية) إلى التدخل في دليل القدرة والكفاءة كأولوية الأولي.

– تحتاج محافظات (الأقصر، أسوان، مطروح) التدخل في دليلا المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة.

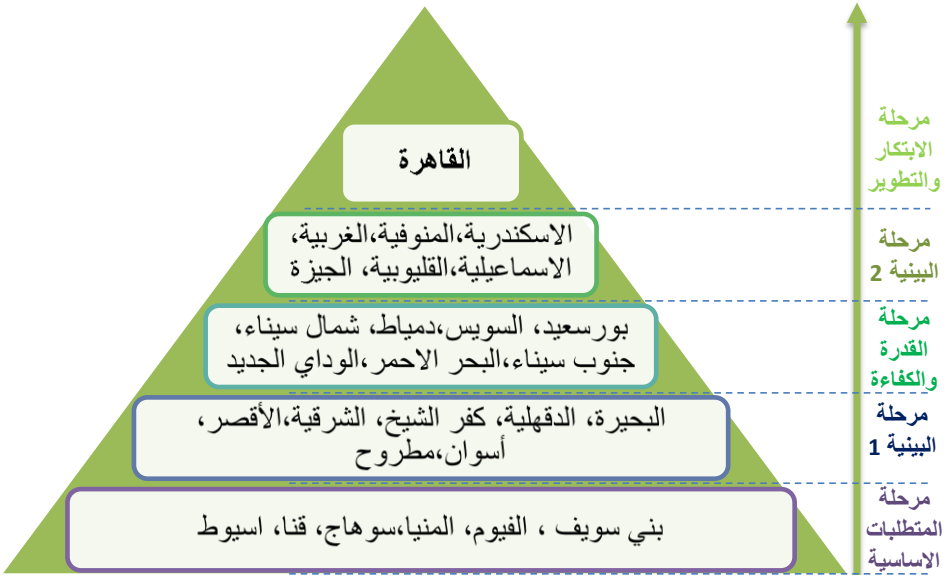
- **مستوي المتطلبات الأساسية**

من خلال مراجعة النتائج الخاصة بدلائل تطبيق اللامركزية لمحافظات هذا المستوى يتضح أن نقاط الضعف في أدله متطلبات تحقيق اللامركزية توزع بين محافظات المستوى كالتالي:

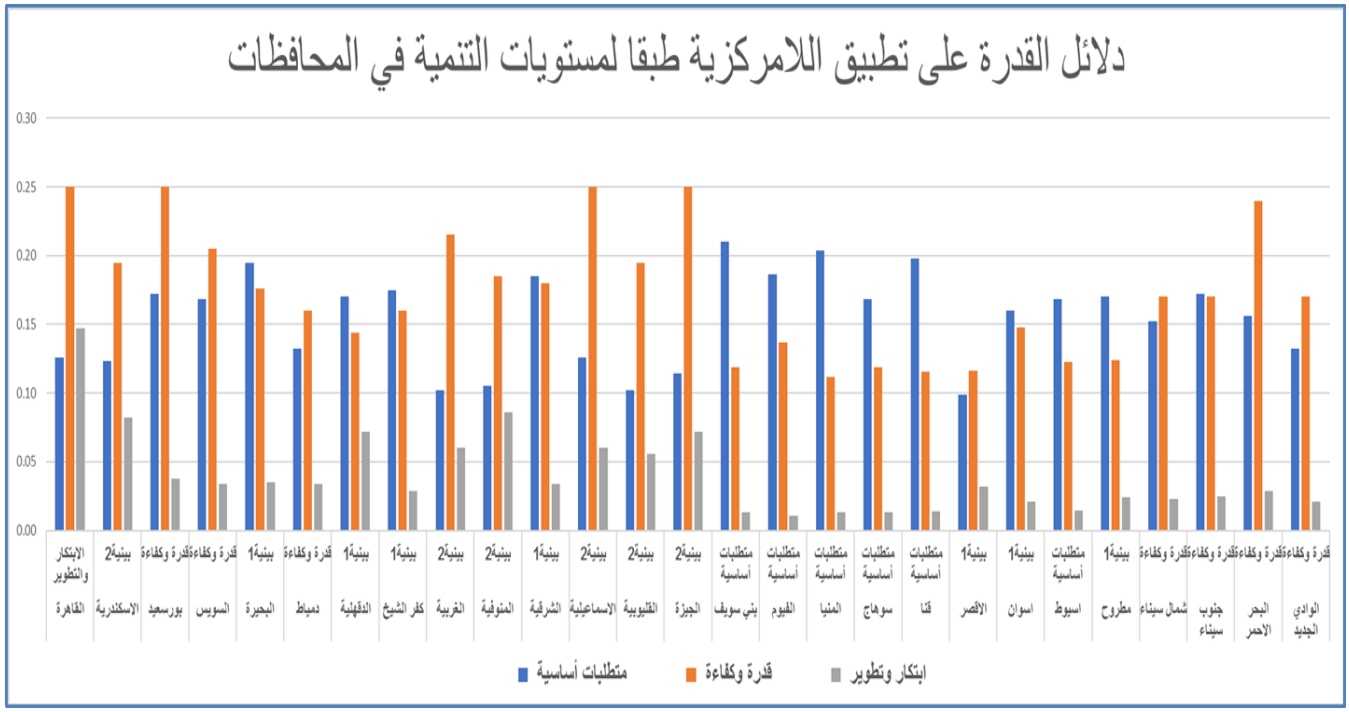
– تحتاج محافظات (الفيوم، المنيا، بني سويف، قنا) التدخل كأولوية الأولي في دليل القدرة والكفاءة.

– أما محافظتي (أسيوط، سوهاج) تحتاجا التدخل في دليل المتطلبات الأساسية.

شكل (٤) تصنيف المحافظات طبقاً لمستويات التنمية



شكل (٦) دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية بالمحافظات المصرية



٤/٥ نتائج مؤشرات دلائل تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية

بمراجعة نتائج تحليل شبكة المؤشرات الفرعية لدلائل تطبيق اللامركزية يمكن استخلاص أهمها كالتالي وكما:

- أكثر المؤشرات التي أثرت على ضعف الدلائل الثلاثة هي مؤشرات البيئة العمرانية والبنية الأساسية، وتضم ١٥ محافظة، منهم المحافظات الحضرية والمحافظات الأكثر ثقلاً لسكان الحضر مثال القاهرة والإسكندرية والجيزة والقليوبية. ولتفسير أسباب هذا التدني بالنظر إلى المؤشرات الفرعية نجد أن نسب المساكن الجوازية والمناطق العشوائية ومعدلات نصيب الفرد من خدمات البنية الأساسية، هي نتيجة منطقية لأنها محافظات تستقبل تيارات هجرة على المستوى القومي. أما المحافظات التي لها ثقل في الأنشطة الإنتاجية الصناعية مثال القليوبية ودمياط والغربية وأيضا الأنشطة الاقتصادية المميزة مثل السياحة في محافظات الأقصر وأسوان نجد إنه إلى جانب ضعف البنية الأساسية هناك ضعف في المؤشرات التي تغطي البعد المالي من إدارة الموارد المالية ومناخ الاستثمار.
- تعاني المحافظات الحدودية مثال شمال وجنوب سيناء والبحر الأحمر والوادي الجديد من ضعف مؤشرات القدرة التنافسية ومناخ الاستثمار وقد يرجع ذلك إلى انخفاض عدد السكان ومستويات التحضر.
- فسرت نتائج ضعف المؤشرات الفرعية لمحافظات الدلتا في دليل القدرة والكفاءة نتيجة تصنيف معظم محافظات الدلتا في المستوى البيني الأول للتنمية ماعدا الغربية. يتضح أن هناك ارتباط وثيق بين ضعف قدرات مؤشر إدارة النفقات الذي يتمثل في الأنفاق على القطاعات الإنتاجية المحلية وتمويل المشروعات المحلية، وبين ضعف النمو الاقتصادي والسكاني والذي يتمثل في زيادة نسب الطرد وضعف معدل نمو العمالة الاقتصادية.
- النتيجة المنطقية في محافظات (البحيرة، المنوفية، المنيا، قنا) تؤكد الارتباط بين ضعف التنوع في الأنشطة الاقتصادية والقيمة المضافة للقطاع الخاص وضعف البنية التحتية وخدمات الجذب الاستثماري، بضعف النمو الاقتصادي والسكاني والذي يتمثل في زيادة نسب الطرد وضعف معدل نمو العمالة الاقتصادية.

ويوضح جدول (١) نتائج القدرة على تطبيق اللامركزية للمحافظات المصرية طبقا لمستواها التنموي وتحديد نقاط الضعف وأولوية التدخل.

٦ مقترحات وتوصيات تحسين قدرات المحافظات على تطبيق اللامركزية

ناقش البحث مفاهيم اللامركزية ومفهوم الوحدات الإدارية في إطار مداخل اللامركزية في التجارب العالمية، يمكن القول نظرياً أن نظام الإدارة المحلية في مصر هو الأقرب للمدخل الرسمي Formal Approach في الإدارة المحلية يهتم بالعلاقات والتبعية الهرمية بين مؤسسات الدولة المركزية والإدارات المحلية، وتحديد اختصاصات ومسؤوليات الإدارات المحلية من خلال إطار تشريعي وإطار مالي وإداري مركزي والتي لا تعطي فرص استقلال الإدارات المحلية في اتخاذ القرار. ولكن كان لابد من قياس قدرات تطبيق اللامركزية بشكل معياري يمكن من خلاله قراءة أيضاً آثار نظم الإدارة المحلية في مصر في بعض أبعاد التنمية. ومن خلال نتائج القياس التي تم استعراضها في البحث يمكن طرح عدد من المقترحات والتوصيات كالتالي:

أولاً: المقترحات الإستراتيجية

- نتيجة الاختلافات الواضحة في القدرات بين المحافظات الحضرية وداخل محافظات الإقليم الواحد، يرى الباحث إن المدخل الديناميكي على المستوى الإقليمي الأكبر من خلال إعادة تشكيل (الأقاليم الاقتصادية) بمعايير تدخل فيها المستهدفات المستقبلية لإستراتيجيات التنمية الشاملة المعتمدة، ويمكن الاعتماد على أسلوب الهيئات الإقليمية التي تم تطبيقها في الصين. وإن كانت هذه الفكرة بدأ تطبيقها بالفعل في مصر مثال " هيئة تنمية جنوب مصر" (اليوم السابع،١١ ابريل٢٠١٨)، إلا أن تم اقتراح المسؤوليات لها لتضم الدور (التوجيهي والإداري والتنفيذي والمتابعة) وهو ما يماثل النموذج المركزي للدولة مع اختلاف الحدود الجغرافية.
- إعادة النظر في مفهوم الوحدات الإدارية الحالية وتدرجها وضم معايير فنية (اقتصادية واجتماعية، وخصائص مكانية) مع ضرورة إعادة النظر في هذه التقسيمات كل ١٠ سنوات بهدف مواكبه التغيرات التي تحدث في خصائص الوحدات الإدارية والفجوات التنموية.

– وضع برنامج زمني محدد للتحول إلى اللامركزية جزئي (لعدد من المحافظات حسب مؤشرات قدراتها) وذلك طباقًا للسياسات المختارة لتطبيق اللامركزية ويضم إلى البرنامج الزمني برامج رفع القدرات المختلفة.

ثانياً: المقترحات الاقتصادية والمالية

– ضرورة إعداد خريطة قومية لإعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية بحيث يتم اقتراح الأنشطة الاقتصادية المستهدفة لكل محافظة وتقسيمها إلى مستويات (اقتصاد محلي، اقتصاد إقليمي، أنشطة تنافسية) حتى يمكن من خلالها طرحها للجهات المختلفة للتمويل، أو بمعنى آخر لا تترك رغبات إنشاء وتوطين الأنشطة لقوى السوق.

– إعداد دليل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بعد دراسة التشابكات وسلاسل الإمداد supply chain المشتركة مع الأنشطة الاقتصادية للمحافظة وتحديد الأنشطة التي تحتاج موارد محلية أو من مصادر أخرى. وتساهم هذه الخريطة في تقليل تكاليف إنشاء المشروعات المحلية، وتساعد على اقتراح شبكات البينة الأساسية المناسبة.

– إعطاء المحليات مجال للتنافس فيما بينها على جذب المشروعات الخاصة لتتوطن بها ويستلزم ذلك وضع حوافز لجذب للاستثمار ومشاركة السكان المحليين، من أمثله هذه الحوافز في خفض تكاليف استهلاك الكهرباء للمستثمرين المحلين.

– وضع نظام نقاط للوحدات المحلية على مستوى المركز حسب حجم جذبها للاستثمار مقارناً بإجمالي المخصصات الحكومية، بحث يتم منح مخصصات حكومية أكثر في حالة ارتفاع نقاط الوحدة المحلية.

ثالثاً: مقترحات التهيئة

– تتطلب اللامركزية توفر المعلومات الكافية والدراسات الداعمة لوضع الخطط المالية والاقتصادية في جميع قطاعات التنمية، لذلك لابد من تحديث شبكات المعلومات وقواعد البيانات المختلفة للإدارات المحلية.

– تهيئة المجتمعات المحلية من خلال ربط خطط التنمية الاقتصادية والإنتاجية بخطط التعليم حسب طبيعة كل محافظة.

– فصل خطط تهيئة المحافظات الحضرية كوحدات إدارية خاصة، وذلك في خطط البنية الأساسية والتنمية العمرانية لأن تحسين البيئة العمرانية يساهم في تحسين القدرة على جذب الاستثمار وبالتالي القدرات المالية والاقتصادية.

جدول (١) نتائج القدرة على تطبيق اللامركزية للمحافظات المصرية طبقاً لمستواها التنموي وتحديد نقاط الضعف وأولوية التدخل

المحافظات	مستوى التنمية	نسب تحقق دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية %			أولوية التدخل	نقاط الضعف في المؤشرات
		دليل المتطلبات الأساسية	دليل القدرة والكفاءة	دليل الابتكار والتطوير		
القاهرة	الابتكار والتطوير	24	48	28	المتطلبات الأساسية	البيئة العمرانية والبنية الأساسية
الاسكندرية	بينية٢	31	49	21	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	إدارة الموارد المالية، البيئة العمرانية، إدارة النفقات، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
بورسعيد	قدرة وكفاءة	37	54	8	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية، خصائص المجتمع
السويس	قدرة وكفاءة	41	50	8	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية
البحيرة	بينية١	48	43	9	القدرة والكفاءة	القدرة والكفاءة الإنتاجية، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
دمياط	قدرة وكفاءة	40	49	10	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، إدارة النفقات، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
الدقهلية	بينية١	44	37	19	القدرة والكفاءة	إدارة النفقات، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
كفر الشيخ	بينية١	48	44	8	القدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، إدارة النفقات، كفاءة وعدالة توزيع الخدمات، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
الغربية	بينية٢	27	57	16	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، البيئة العمرانية
المنوفية	بينية٢	28	49	23	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
الشرقية	بينية١	46	45	9	القدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، إدارة النفقات، كفاءة وعدالة توزيع الخدمات

الاسماعيلية	بينية٢	29	57	14	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية
القليوبية	بينية٢	29	55	16	الثلاث دلائل	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية، البيئة العمرانية، مناخ الاستثمار، مستوى التحضر
الجيزة	بينية٢	26	57	17	المتطلبات الأساسية	إدارة الموارد المالية، البيئة العمرانية
بني سويف	متطلبات أساسية	61	35	4	القدرة والكفاءة	إدارة النفقات، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني

المحافظات	مستوى التنمية	نسب تحقق دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية %			أولوية التدخل	نقاط الضعف في المؤشرات
		دليل المتطلبات الأساسية	دليل القدرة والكفاءة	دليل الابتكار والتطوير		
الفيوم	متطلبات أساسية	56	41	3	القدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية
المنيا	متطلبات أساسية	62	34	4	القدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
سوهاج	متطلبات أساسية	56	40	4	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، البيئة العمرانية
قنا	متطلبات أساسية	60	35	4	القدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، القدرة على المشاركة، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
الاقصر	بينية١	40	47	13	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، كفاءة وعدالة توزيع الخدمات، القدرة على المشاركة
اسوان	بينية١	49	45	6	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	إدارة الموارد المالية، البيئة العمرانية، قدرات النمو الاقتصادي والسكاني
اسيوط	متطلبات أساسية	55	40	5	المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي، البيئة العمرانية، خصائص المجتمع

مطروح*	بينية١	53	39	8	المتطلبات الأساسية والقدرة والكفاءة	وضع الاقتصاد المحلي، البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، إدارة النفقات، القدرة على المشاركة
شمال سيناء*	قدرة وكفاءة	44	49	7	الثلاث دلائل	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، القدرة على المشاركة، القدرة التنافسية، مناخ الاستثمار
جنوب سيناء*	قدرة وكفاءة	47	46	7	الثلاث دلائل	إدارة الموارد المالية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، إدارة النفقات، القدرة على المشاركة، القدرة التنافسية، مستوى التحضر
البحر الأحمر*	قدرة وكفاءة	37	56	7	المتطلبات الأساسية والابتكار والتطوير	إدارة الموارد المالية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، القدرة على المشاركة، مستوى التحضر، المساءلة والشفافية
الوادي الجديد*	قدرة وكفاءة	41	53	7	الثلاث دلائل	وضع الاقتصاد المحلي، إدارة الموارد المالية، البيئة العمرانية، القدرة والكفاءة الإنتاجية، إدارة النفقات، القدرة على المشاركة

المراجع

References

الجهاز المركزي المصري للتعبئة العامة والإحصاء. (٢٠١٧). التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت لعام ٢٠١٧. القاهرة، مصر.

CAPMAS. (2017). Population, Housing and Establishment Census 2017. Cairo, Egypt.

معهد التخطيط القومي، والبرنامج الانمائي للأمم المتحدة. (٢٠٠٨). تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٨ - العقد الاجتماعى فى مصر: دور المجتمع المدنى. معهد التخطيط القومي، القاهرة، مصر.

Institute of National Planning, and United Nations Development Programme. (2008). Egypt Human Development Report 2008 - Egypt's Social Contract: The Role of Civil Society. Institute of National Planning, Cairo, Egypt

الكاف، عبد الله عمر زين. (٢٠١٤). تطبيقات العمليات الإحصائية في البحوث العلمية مع إستخدام برنامج SPSS. (الطبعة الأولى). الرياض، المملكة العربية السعودية: مكتبة القانون والاقتصاد.

Al Kaf, A. O. Z. (2014). Applications of Statistical Operations in Scientific Research Using SPSS. (1st edition). Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia: Law and Economics Library.

عريقات، سمير، وعبد العال، فريد .(2006) .لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية. مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

Erekat, S., and Abdel-Aal, F. (2006). Decentralized Planning in Egyptian Governorates. Public Administration Research and Consultation Center, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.

عبدالوهاب، سمير .(2012). اللامركزية والحكم المحلي: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة. القاهرة، مصر: وحدة دعم سياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

Abdel-Wahab, S. (2012). Decentralization and Local Governance: A Comparative Theoretical and Practical Study. Cairo, Egypt: Decentralization Policies Support Unit, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.

عبد الوهاب، أحمد، ونبيل، نهال، وشاكر، ياسمين أحمد. (٢٠١٦). مؤشر أداء المحافظات لتمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة. المركز المصري لدراسات السياسات العامة، القاهرة، مصر.

Abdel-Wahab, A., Nabil, N., and Shaker, Y. A. (2016). Governorates Performance Index: Empowering Local Small and Medium Enterprises. The Egyptian Center for Public Policy Studies, Cairo, Egypt.

عبد الوهاب، سمير، و هلال، علي الدين. (2011).اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية: خبرات دولية ومصرية. القاهرة، مصر: وحدة دعم سياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

Abdel-Wahab, S., & Helal, A. E. (Eds.). (2011). Decentralization and Empowering Local Governments: International and Local Experiences. Cairo, Egypt: Decentralization Support Unit, Cairo University.

محجوب، محمد. (٢٠٠٩). اللامركزية في مصر الفرص والتحديات. مؤتمر اللامركزية في مصر الفرص والتحديات، ٢٥-٢٦ يونيو ٢٠٠٨. القاهرة، مصر: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية -جامعة القاهرة.

Mahgoub, M. (2009). Decentralization in Egypt: Opportunities and Challenges. Decentralization in Egypt: Opportunities and Challenges Conference, 25-26 June 2008. Cairo, Egypt: Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.

وافى، محمد سناء الدين. (٢٠١٤). تقييم دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية: دراسة حالة مصر بعد الثورة. رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

Wafi, M. S. (2014). Assess the Role of Decentralized Administration in Urban Development: Case Study Egypt After the Revolution. Master's Thesis, Faculty of Engineering, Cairo University, Cairo, Egypt.

وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري. (٢٠١٥). مؤتمر الحسابات الإقليمية: المنهجية والتطبيق. ٨ ديسمبر ٢٠١٥. القاهرة، مصر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري.

Ministry of Planning, Follow-up and Administrative Reform. (2015). Regional Accounts Conference: Methodology and Application. December 8 2015. Cairo, Egypt: The Ministry of Planning and Follow-up and Administrative Reform.

Bonnal, J. (2012 , october 10). A History of Decentralization. Food & Agriculture Org. FAO.

Capuno, J. J. (2001). Good governance Index: Advocating good governance for Local Development. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN013120.

China's Special Administrative Regions (SAR).(2017,May6). http://www.chinatoday.com/city/china_special_administrative_regions.htm

Edvins, V., Ilmars, V., & Inga, V. (2006). The Main Trends and Principles of Public Administration Development throughout the World and in Latvia. VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, Nr. 18.

ElSawy, A. (2002). Governors without Governance Constitutional Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt. Mediterranean Development Forum UNDP, undated Good Local Governance Self-Assessment Tool.

ESCWA. (2001). Decentralization and The Emerging Role of Municipalities in The Escwa Region,. New York: United Nations.

Euijune K., Sung H., Soo H. (2003). Impacts of national development and decentralization policies on regional income disparity in Korea, The annual regional science. The annual regional science (37), 79–91.

Fleurke, F., & Willemse, R. (2004). Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal. Administrative theory & praxis, 26(4),, 523-544.

Nikita, S. (2014). The state in the era of India’s sub-national regions: Liberalization and land in Gujarat. Geoforum (51), 233–242.

Pecqueur, B. (2013). Territorial Development. A new approach of the development countries. Inter thesis vol.10 no.2.

Pyndt, H. (2009). The Administrative-Territorial Reform in Denmark 2002-2007. . Local Government of Denmark (LGDK).

Sabine, K., Stephan, G., and Jörg, B.(2014). Reforming Public Administration in Multilevel Systems An Evaluation of Performance Changes in European Local Governments : In Eberhard, B., John, D., Jos, R., and Jesse, P. (Eds.), Public Administration and the Modern State Assessing Trends and Impact (pp 205-222). PALGRAVE MACMILLAN.

UNDP. (1999). Decentralization : A sampling of deffintions. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany ,evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance.

Vu, T. T., Zouikri, M., & Deffains, B. (2014). The Interrelationship between Formal and Informal Decentralization and Its Impact on Subcentral Governance Performance: the Case of Vietnam. . CESifo Economic Studies, 60(3)., 613-652

Classifying the governorates according to their developmental capabilities to achieve decentralization

Ebtihal Ahmed Abdel Moaty

Department of Regional Development, Faculty of Urban and Regional Planning, Cairo University

Abstract:

Many countries have tended to implement decentralization as it has a positive impact on development; and enables administrative units to achieve desirable levels of development. Egypt as one of these countries; had several steps to articulate the new law of local development under the Article "176" of the Constitution of Egypt in 2014, which stresses the enable of providing local facilities, good management, and sets the timetable for the transfer of powers and budgets to Local Administration. But mechanisms required; as well as economic, social, political, and urban standards to qualify the administrative units to implement an effective decentralized system through which development is achieved are missing. In this context the new role of the administrative units is no longer limited to the management of local resources, but also to achieve economic competitiveness; whether at the local or global level. The impact of decentralization on urban development; emerges a new role for the local administrative units to manage and planning the urbanization process resulting from the economic, social, and urban transformations. Within this framework, several new concepts and approaches have emerged, such as; the dynamic Unit, the entrepreneurial Unit, and other concepts that require a review of the standardized model for the administrative units at all levels. Thus for the paper theoretically and analytically reviews and examines the qualifications, the concepts, and the new characteristics of the administrative units. The conclusion analyses and classifies governorates according to their ability to implement decentralization using the cluster analysis method, and interpreted the results of different groups of governorates. The research ends with identify the weaknesses in the development of the governorates' capabilities and proposes the appropriate degree of decentralization for each governorate.

Key words: local administration systems; Decentralization systems; symmetrical / asymmetrical decentralization

الملاحق

جدول (١) مجموعات المؤشرات الممثلة لمتطلبات اللامركزية موزعة طبقاً لمستويات التنمية الرئيسية

قدرة المحافظات المصرية على تطبيق اللامركزية												
index	المتطلبات الأساسية				القدرة والكفاءة					الابتكار والتطوير				
المجموعات الرئيسية	وضع الاقتصاد المحلي	إدارة الموارد المالية المحلية	خصائص المجتمع وتوافر الخدمات الأساسية	حالة البيئة العمرانية والإسكان والبنية الأساسية	القدرة و الكفاءة الإنتاجية	إدارة النفقات	كفاءة وعدالة توزيع الخدمات	القدرة على المشاركة في التنمية	قدرات النمو الاقتصادي والمكاني	قدرة تنافسية	مناخ الاستثمار	مستوى التحضر	المساءلة والشفافية ومشاركة المجتمع المدني	إمكانيات التوسع المكاني

جدول (٢) توزيع الأوزان النسبية لدلائل القدرة على تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية

مستويات التنمية / الوزن النسبي للمؤشرات	المتطلبات الأساسية	بيني ١	القدرة والكفاءة	بيني ٢	الابتكار والتطوير
الوزن النسبي لمؤشرات المتطلبات الأساسية	60%	50%	40%	30%	20%
الوزن النسبي لمؤشرات القدرة والكفاءة	35%	40%	50%	50%	50%
الوزن النسبي لمؤشرات الابتكار والتطوير	5%	10%	10%	20%	30%

المصدر: The Global Competitiveness Report 2014-2015. World Economic Forum بتصرف من الباحث

ثالثاً: قراءة النتائج الخاصة بدلائل تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية

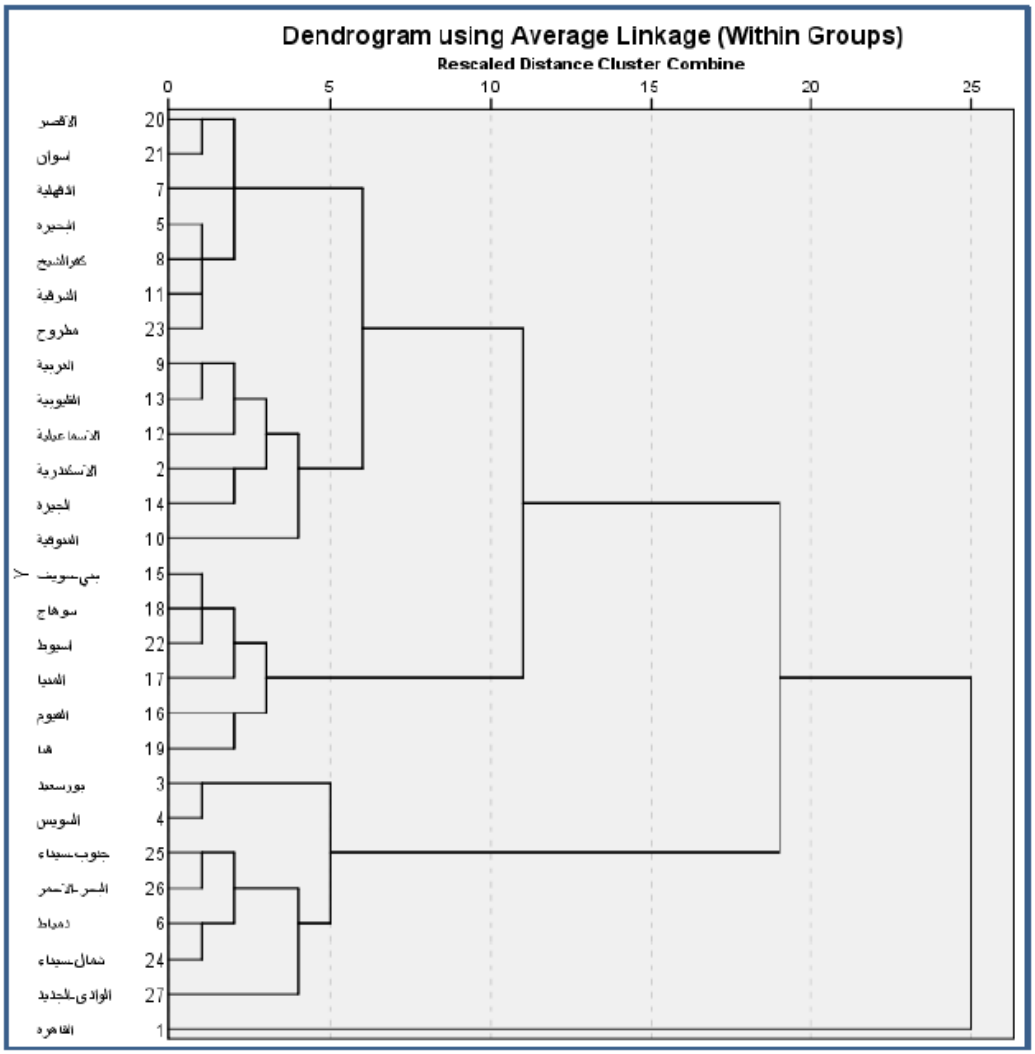
المرحلة الأولى يتم فيها الاهتمام بنسب تحقيق كل دليل من دلائل القدرة على تطبيق اللامركزية، فيجب أن تكون نسب دليل تحقيق المتطلبات الأساسية هي الأعلى ويليها نسب تحقيق القدرة والكفاءة ثم الابتكار والتطوير، فإذا حدث خلل في هذا التدرج يكون الأولوية هنا للتدخل في تحسين مؤشرات الدليل المؤثرة.

المرحلة الثانية يتم فيه الاهتمام بقيم الدلائل حيث تقسم قيم الدلائل إلى ثلاث فئات إحصائية، وتعبر فئة كل دليل على وضع المحافظة بالنسبة لمستواها التنموي، وتكون هنا الأولوية في التدخل في الدليل الذي تقع فيه الفئات في مستوى أقل من مستوى التنمية الذي تقع في المحافظة، ويوضح جدول (٤) مستوى فئات القدرة على تطبيق اللامركزية التي يجب أن تكون فيه المحافظة بالنسبة لمستواها التنموي.

جدول (٣) توزيع فئات القدرة على تطبيق اللامركزية طبقاً لمستويات التنمية

المستويات / الدلائل	المتطلبات الأساسية	بيني ١	القدرة والكفاءة	بيني ٢	الابتكار والتطوير
دليل المتطلبات الأساسية	الفئة الأعلى (أكبرمن٠,١٧)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,١٧)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,١٧)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,١٧)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,١٧)
دليل القدرة والكفاءة	الفئة الأقل (أقل من ٠,١٧)	الفئة المتوسطة (٠,٢-٠,١٧)	الفئة الأعلى (أكبر من٠,٢)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,٢)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,٢)
دليل الابتكار والتطوير	الفئة الأقل (أقل من ٠,٠٦)	الفئة الأقل (أقل من ٠,٠٦)	الفئة الأقل (أقل من ٠,٠٦)	الفئة المتوسطة (٠,١-٠,٠٦)	الفئة الأعلى (أكبر من ٠,١)

شكل (٥) تصنيف المحافظات طبقاً لمستويات التنمية بإستخدم Dendrogram



جدول (٥) المؤشرات المختارة لقياس قدرة المحافظات على تطبيق اللامركزية

المرحلة	المجموعة الرئيسية	المؤشرات الفرعية	المرحلة	المجموعة الرئيسية	المؤشرات الفرعية
المتطلبات الأساسية	وضع الاقتصاد المحلي	نسبة السكان داخل قوة العمل	تابع القدرة والكفاءة	تابع القدرة و الكفاءة	نسبة الأنشطة الثلاثية
		معدل البطالة			متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
		حجم الإنتاج لاجمالي الجمهورية		إدارة النفقات	الانفاق المحلي على القطاعات الإنتاجية
		نسبة المنشآت الصناعية المنتجة			الانفاق المحلي من الناتج القومي الإجمالي لكل محافظة
		بنية أساسية محلية داعمة للاقتصاد (نسب توزيع استهلاك الكهرباء للانشطة			القدرة على تمويل المشروعات المحلية
		نسبة الأنشطة الأولية			نسبة الانفاق المحلي الى انفاق الإدارة المحلية
		نسبة الأنشطة الثنائية			الانفاق المحلي على البحث والتطوير
	إدارة الموارد المالية المحلية	نسبة الضرائب المحلية لاجمالي الايرادات		كفاءة وعدالة توزيع الخدمات	مستوى الخدمات الصحية(نسبة الوفيات من حالات الدخول للمستشفيات العامة والمركزية)
		نجاح خطط الميزانية(العجز أو الفائض بين الإيرادات والمصروفات)			نسبة كفاية الخدمات الصحية(نسمة/سرير)
		نسبة الموارد المحلية الى اجمالي موارد			برامج صحية لصالح الفقراء(نسب المستفدين من التأمين الصحي لاجمالي السكان)
		موارد الصناديق الخاصة كنسبة من الإيرادات المحلية			نسبة من تم محو اميتهم الى المقيدين
		الإعانات السيادية كنسبة من الإيرادات المحلية			التسرب من التعليم
		الانفاق المحلي على الخدمات الأساسية		القدرة على المشاركة في التنمية	صافي معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية الفنية
		الانفاق المحلي عى البنية التحتية من اجمالي الانفاق			التلاميذ في مرحلة التعليم الثانوي الحاصلين
	خصائص المجتمع و توافر الخدمات الأساسية	معدل الاعالة			التكافؤ بين الجسين في التعليم العالي
		نصيب وحدة الخدمة الاجتماعية من			المشاركة السياسية في الانتخابات والاستفتاء على الدستور
		نسب السكان الفقراء من اجمالي السكان			المشاركة في انتخابات المحليات
		معدل الالمام بالقراءة والكتابة		قدرات النمو الاقتصاد	تيارات الهجرة الداخلية
		الكثافة الفصلية لمراحل التعليم المختلفة			معدلات الطرد والجذب
		التلاميذ لكل مدرس بمراحل التعليم			معدل نمو العمالة الاقتصادي
		مراكز الإسعاف /1000 نسمة		إدارة الموارد	إدارة الغابات(نصيب المحافظة من مسطح الغابات التي تروى بمياه الصرف الصحي
		نصيب الأطباء من السكان	الابتكار والتطوير	قدرة تنافسية	نصيب مركز التدريب المهني من قوة العمل
	حالة البيئة العمرانية والإسكان والبنية الأساسية	للمحافظات			القدرة التنافسية للمشروعات الصغيرة
		نسب مساحة المناطق العشوائية تبعا			نسبة الأنشطة الرياعية
		نصيب الفرد من الكهرباء المستهلكة			نسبة الأنشطة الخماسية
		نصيب الفرد من كمية المياه المستهلكة		مناخ الاستثمار	الانفاق المحلي على الاستثمار
		نصيب الفرد من اجمالي طاقة الصرف			نسبة الاستثمارات الخاصة الى الحكومية
		نصيب الفرد من الطرق المرصوفة			فائض الاستثمار من الاصول المالية
		نصيب الاسرة من وحدات الإسكان منخفض التكاليف		مستوى التحضر	نسبة مشاركة المرأة في العمل
		توافر الإسكان المناسب لظروف السكان (وسيط أسعار المسكن الى متوسط دخل الاسر الفقيرة)			نسب الحاصلات على مؤهلات جامعية
		نسب المباني الجوازية المخصصة للسكن			نسب العمالة التقنية
	الحفاظ على البيئة	نسبة المناطق الخضراء من اجمالي مساحة المنطقة المحلية			نسب المهن العليا
		الإجهاد المائي			نسبة السكان المتصلين بشبكة الانترنت
		كثافة استخدام المياه الزراعية			نسبة الباحثين بالمراكز البحثية بالمحافظة
القدرة والكفاءة	القدرة والكفاءة الإنتاجية	تنوع الأنشطة الاقتصادية		المساءلة والشفافية ومشاركة المجتمع المدني	الحوكمة
		القيمة المضافة للإنتاج			مؤشر ادراك الفساد الإداري
		القيمة المضافة للقطاع الخاص			حل النزاعات
		المسطح المتاح للتنمية الصناعية			نصيب الجمعية الاهلية من السكان
		المسطح المتاح للاستصلاح			المستفدين من الخدمات المقدمة من الجمعيات الاهلية
		حالة البنية التحتية والخدمات للجذب الاستثماري		إمكانيات التوسع	الكثافة العمرانية
					نسبة المساحة المأهولة الى المساحة الكلية
					القدرة الاستيعابية للتجمعات العمرانية الجديدة
					نصيب الفرد من أراضي الإسكان بالمدن الجديدة
				إدارة المخلفات	نصيب المحافظة من مصانع تدوير القمامة

البعد الاقتصادي | البعد المالي | البعد الاجتماعي | البعد االمكاني | البعد البيئي