

# جمهورية مصر العربية



## معهد التخطيط القومي

### سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٣٠)

الإدارة المحلية في مصر  
المبادئ - الأهداف - التوجهات  
إعداد  
د.حنان رجائي عبد اللطيف

نوفمبر ٢٠٠٥

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box:11765

# الإدارة المحلية في مصر

المبادئ - الأهداف - التوجهات

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٤	المحتويات
٦	مقدمة
١٠	الفصل الأول : الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية..... تمهيد
١١	أولاً : المركزية : الماهية والمزايا والسلبيات
١٤	ثانياً : اللامركزية : الماهية والمزايا والسلبيات
٢٢	الفصل الثاني : الإدارة المحلية والحكم المحلى..... تمهيد
٢٣	أولاً : مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى
٣٢	ثانياً : فلسفة ومبادئ الإدارة المحلية
٣٣	ثالثاً : أهداف نظام الإدارة المحلية
٤١	رابعاً : مقومات نظام الإدارة المحلية
٤٨	الفصل الثالث : تطور الإطار التشريعى والتنظيمى للإدارة المحلية فى مصر..... تمهيد
٤٩	أولاً : الإطار التشريعى للإدارة المحلية
٥٧	ثانياً : الإطار التنظيمى للإدارة المحلية
٧٥	الفصل الرابع : تمويل الإدارة المحلية فى مصر..... تمهيد

رقم الصفحة	الموضوع
٧٦	أولاً : الموارد المالية بالموازنة .....
٨١	ثانياً : الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة .....
٩٢	الفصل الخامس : الرقابة فى الوحدات المحلية.....
	تمهيد
٩٤	أشكال الرقابة على الوحدات المحلية .....
١٠٠	الفصل السادس : العاملون فى الوحدات المحلية.....
	تمهيد :
١٠١	أولاً: نظام العاملين بالادارة المحلية.....
١٠٤	ثانياً : واقع وأحوال العاملين بوحدات الادارة المحلية.....
١٠٦	الخلاصة والتوصيات
	قائمة المراجع

## مقدمة

مارست المجتمعات الإنسانية عبر عصورها المختلفة السلطة في جميع نواحيها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فالسلطة سمة أساسية من سمات البشرية وسبب رئيسي من أسباب بقاء وتطور المجتمعات البشرية.

والسلطة هي نشاط تنظيمي جوهري في المجتمع يشمل تقسيم العمل ووضع الضوابط والأحكام للعلاقات بين الأفراد والجماعات. وعبر مراحل الزمن المختلفة تعقدت العلاقات وظهرت الاختلافات واتسعت الفوارق وتعددت المصالح وتضاربت مع بعضها البعض ، مما أدى إلى ظهور الدولة كجهاز سياسي وإداري يهدف إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد والجماعات وتنسيق هذه العلاقات والمصالح حماية للمجتمع كله لمنع طغيان فئات على فئات أخرى.

وكانت الدولة في بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة من حيث الدفاع عن أمنها خارجياً وداخلياً ، وإقامة العدل وتحقيقه بين الأفراد والجماعات والعمل على إشباع كافة الخدمات لهؤلاء الأفراد ، بينما ترك للأفراد إدارة باقي صور النشاط الاقتصادي بحرية كاملة في ظل سيادة ما عرف بالمذهب الفردي أو الحر<sup>(١)</sup> الأمر الذي تمخض عنه ظهور جهاز إداري بسيط وتقليدي قادر على تحقيق الأهداف في كافة أرجاء هذه الدولة.

ونتيجة لتطور وتعقد الحياة الاجتماعية وتطور الأنشطة الاقتصادية وتشابك المصالح اضطرت الدولة للتدخل في جميع الميادين فأتسع نشاطها ليشمل جميع

( ١ ) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ .



المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وترتب على ذلك زيادة خدماتها ومسئولياتها تجاه الأفراد والجماعات ، مما تطلب معه إيجاد جهاز إدارى قادر على أداء هذه الخدمات والمسئوليات.

ونتيجة للتغيرات الجارية والمتلاحقة التى يمر بها العالم سياسياً واقتصادياً وثقافياً ونتيجة للتوجهات الحديثة فى دور الدولة أصبح الجهاز الإدارى المركزى لمعظم الدول غير قادر على القيام بمسئوليته المتزايدة والمتطورة ، بل وغير قادر على الصمود أمام التحديات الجديدة والمستمرة للعالم من حوله. كل هذا أدى إلى لجوء معظم الدول إلى التخفيف من حجم الأعباء الملقاة على عاتق الحكومات المركزية من خلال إسناد جانب من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرته بواسطة هيئات محلية تمثلهم فى أقاليم الدولة<sup>(١)</sup>.

ومن ثم فقد تغيرت صورة الدولة المركزية تغيراً كبيراً ، من حيث قدرتها على أداء وظائفها السابقة ، وأصبح على الأفراد والجماعات أن يعتمدوا على أنفسهم وأن يسمعوا أصواتهم من خلال هذه الهيئات المحلية التى أخذت على عاتقها مهمة إدارة المرافق المحلية للأفراد والجماعات تحت إشراف الدولة ( الحكومة المركزية ). ومن ثم فقد توزعت الوظيفة الإدارية فى الدولة بين الحكومة المركزية ومقرها العاصمة وبين هيئات محلية شبه مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة فى القانون لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية وسياساتها تحت إشراف الدولة ورقابتها ، الأمر الذى أدى إلى نشوء نظام الإدارة المحلية كأحد نظم وأساليب إدارة الدولة. وقد أحدث نظام الإدارة المحلية فى مصر

---

(١) محمد صلاح عبد البديع ، الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ١٧.

بعض الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأثار اهتمام الناس بمشاكلهم وزاد الوعي الشعبى بالقضايا المختلفة خاصة المشاركة السياسية والاجتماعية.

فمن الناحية الاجتماعية أدت التغيرات الاجتماعية والثقافية المتلاحقة إلى تنامي الطموحات الشعبية وإلى زيادة التطلعات نحو مستقبل أفضل. ومن ثم فقد تزايدت الآمال والطموحات بشكل أكبر من قدرات وإمكانات الحكومة على تحقيقها، وخاصة فى ظل التحرر من قيود الاستعمار وفى ظل عقد الحريات وحيث أصبح من غير المقبول لدى المواطن الذى استشعر الرفاهية أن يعود لمعيشة الحرمان والمعاناة والرضى بالقليل.

ومن الناحية الاقتصادية يمكن القول بأنه لا توجد تنمية ناجحة أو اقتصاد ناجح فى غياب إدارة محلية وحكم محلى ناجح يرصد الموارد فى كل جزء من أجزاء المناطق المحلية ويستفيد من كل طاقة ويخلق الوعي لدى الكوادر البشرية لإنجاح وإحداث التنمية ، ولا شك أن قدرات الأفراد وطاقاتهم مجتمعة أقوى كثيراً من طاقات الدولة، ونجاح الحكم لا يكون إلا بتفجير هذه الطاقات لصالح المواطنين.

وعلى الرغم من الجهود العديدة المبذولة لتطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر فإنه لا يزال يعانى من بعض أوجه القصور التى تحد من قدرته على تشجيع الممارسة الديمقراطية وتعميق اللامركزية.

ومن ثم تأتى أهمية هذه الدراسة التى تحاول الكشف عن أوجه القصور فى نظام الإدارة المحلية وكيفية العمل على علاجها ، ويأتى ذلك فى ظل اهتمام الحكومة والحزب الوطنى الديمقراطى بقضية تطوير الإدارة المحلية فى مصر، حيث خصصت ورقة حقوق المواطنة والديمقراطية التى أقرها المؤتمر السنوى للحزب



الوطنى فى عام ٢٠٠٣ جزءاً هاماً بها لموضوع الإدارة المحلية ، وأكدت على  
سعى الحزب حثيثاً لتحديث نظام الإدارة المحلية فى مصر لتساهم بشكل فعال  
وحقيقى فى التخطيط وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية باعتبارها الوجه الآخر  
للتنمية الاقتصادية.

وتتناول هذه الدراسة بالشرح والتفصيل مفاهيم ومبادئ وأهداف نظام الإدارة  
المحلية فى مصر والفلسفة التى يقوم عليها وتطور هذا النظام تشريعياً  
وتنظيمياً، وتحديد أهم جوانب القصور فى هذا النظام وكيفية معالجتها .

## الفصل الأول

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية