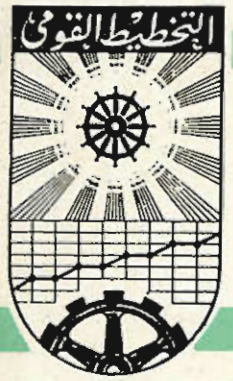
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة خارجية رقم (١٤٦٣)

الادارة المحلية وتطورها ، علاقتها بالتخطيط وتوطن المشروعات فى مصر

اعداد
د. السيد محمد كيلانى

ابريل ١٩٨٨

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

مقدمة :

تعتبر الادارة المحلية الاطار العام الذى ينظم العلاقات المختلفة داخل الوحدات الادارية من ناحية وبينها وبين المجتمع ككل من ناحية أخرى ـ ولاهمية الادارة المحلية فى تنظيم العمليات الادارية التى تساعد على اجراء عملية التنمو قامت الدول بدون استثناء بتطوير نظم الادارة المحلية بها . ولم تشذ مصر عن هذه القاعدة ولذلك نرى ان هناك عديد من التطورات المستمرة حدثت فى شكل ونظم الادارة المحلية من ناحية اسلوب تكوينها والسلطات والمسئوليات الممنوحة لها وبالذات خلال العصر الحديث من عمر المجتمع المصرى .

ونظرا لاهمية الوقوف على اوضاع النظم الادارية للحيز الاقتصادى المصرى استهدفت "دراسة التوطن الصناعى فى مصر حتى عام ٢٠٠٠" الوقوف على شكل الادارة المحلية فى مصر ، ودور القوانين المنظمة لها فى تحديد توطن المشروعات . ولهذا ركزت الورقة الحالية على نقطتين هامتين الاولى ترتبط بالمفاهيم النظرية للادارة المحلية ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطية ، والثانى ـ شكل الادارة المحلية وعلاقتها بتوطن المشروعات فى مصر .

والله ولى التوفيق ،،

المحتويات

	الصفحة
أولا : الاداره المحليه ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطيه	١
١ــ مفهوم الاداره المحليه •	١
٢ــ أهداف الادارة المحلية ووظائفها •	٢
٢/١ الوظيفة السياسيه	٤
٢/٢ الوظيفه التنمويه	٦
٣ــ العوامل التى تؤثر على قيام الاداره المحلية •	٨
٣/١ العوامل العامه	٩
٣/٢ العوامل الخاصة بكل مجتمع	١٠
٤ــ العلاقه بين الاداره والتخطيط على المستوى المحلى •	١١
ثانيا : الاداره المحلية فى مصر	١٥
١ــ تطور الاداره المحليه فى مصر •	١٥
١/١ مرحلة ماقبل الستينات	١٦
١/٢ مرحله مابعد الستينات	١٩
٢ــ العلاقة بين التخطيط والاداره المحليه فى مصر •	٢٢
٣ــ أهمية المحليات فى العملية التخطيطيه•	٢٧
٤ــ العلاقة بين الاداره المحليه وتوطن المشروعات فى مصر•	٢٩

أولا : الاداره المحليه ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطيه

١ - مفهوم الاداره المحلية

أخذت الاداره المحليه فى السنوات الحالية اشكالا أكثر تقدما وتطورا فى كثير من الدول سواء كانت دولا متقدمه أو متخلفه - غربية أم شرقيه . فالاداره المحليه أصبحت تعتمد على التخصص الوظيفى بدلا من الشكل الادارى التقليدى الجامد الذى يعمل فى اطار الحدود الجغرافيه التى قد تكون قد تم تحديدها اجباريا . ولذلك فقد اعتمدت الاداره المحليه على المؤسسات التى تقوم بايجاد حلول للمشاكل التى تواجه تطور المجتمعات بصوره شامله وكليه بدلا من الاعتماد على الحلول الجزئيه . ففى كثير من الاحيان قد يتوقف حل مشكله على الانتهاء من حل مشكله سابقه ، كما أن حل مشكلة وحدة ادارية معينه قد يتوقف على ايجاد حلول جذريه لها فى أكثر من وحدة اداريه أخرى وهكذا . كما أن اتساع مفهوم اداره عملية التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه داخل المجتمعات الحديثه أدى الى ضرورة التنسيق بين عمل أكثر من وحدة ادارية لضمان تحقيق الاهداف المطلوبه بصوره أكثر رشادة فى الوقت المحدود .

فالادارة المحلية نظام من نظم الاداره العامه كما أنها اداه من أدوات عملية التنمية الاقتصاديه والاجتماعيه على المستوى المحلى . ولذلك فهى نظام اجتماعى يهدف الى زيادة كفاءة أداء النظام الادارى فى اضطلاعه بالوظائف الاضافيه غير التقليدية المرتبطة بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع . ويرجع ذلك الى أن الحكومات المركزية لا يمكنها بصورة مطلقه - فى جميع الاحوال - بسط رقابتها ومعرفة الامكانيات والمشاكل واحتياجات الافراد الاقتصاديه والاجتماعيه بالوحدات الادارية المنتشرة على الحيز الجغرافى الواسع للدولة .

وعموما فالادارة المحلية أسلوب من أساليب الاداره يتم بمقتضاها اعطاء المحليات بعض الاختصاصات طبقا لتوزيع الوظيفة الاداريه للدولة بين المحليات

والسلطات المركزيه . على أن يسمح تقسيم الوظائف بمباشرة السلطات المحليه ادارة المناطق الاقتصاديه المختلفه بصوره بعيده عن البيروقراطيه المركزيه والتعقيدات الاداريه فى اتخاذ القرارات . وهذا يؤدى الى اتخاذ القرارات بصورة أكثر يسرا بعيدا عن سلطات قد لاتعرف ظروف الوحدة المحلية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك ظروفها البيئيه . الا أن اعطاء الوحدات المحلية تلك الوظائف الجديده مرتبط أساسا بتحقيق الاهداف الاقتصاديه أو الاجتماعيه لسكانها من ناحية وبشرط أن يتم ذلك فى الاطار القومى العام من ناحية أخرى .

٢ - أهداف الادارة المحلية ووظائفها

ناقش الكثيرون أهداف الاداره المحليه وقد اختلفت الاراء بين المتحمسين لنظام المركزيه والمتحمسين لنظام اللامركزيه . الا أن هناك حد أدنى من الاتفاق على تحديد تلك الاهداف بين الفريقين والتى يمكن أن تتبلور فى الآتى [1] :

(أ) الوفاء باحتياجات السكان المحلية بتوفير الخدمات الاساسية وحل مشاكلهم فيما يتعلق بالنواحى الاقتصاديه والاجتماعيه ، اذ يعتبر ذلك نوع من تقسيم العمل بين الحكومات المركزيه والسلطات المحليه أى بمعنى آخر تفويض من السلطات المركزيه لان تقوم الوحدات المحلية بأداء بعض الوظائف التى كانت تضطلع بها تلك المركزيات .

(ب) خلق نوع من التعاون بين الحكومه المركزيه والمحليات بصورة تؤدى الى زيادة رفاهية السكان المحليين من ناحية وزيادة الرفاهيه القوميه من ناحية أخرى .

(ج) حفز الطاقات المحلية وتجميعها لدفع عملية التنمية على المستوى المحلى بالاضافه للمساهمة فى حل القضايا القومية عن طريق خلق اطار يتم بمقتضاه

(١) ينظر فى هذا المجال محمد سيف الله الشربينى ، ادارة المحليات ، وزارة الحكم المحلى ، المؤتمر القومى الثانى للحكم المحلى ومجموعة ابحاث تنظيم وادارة المحليات ، يونيو سنة ١٩٨٥ ص ٥ - ٦ .

مساهمة السكان فى حل المشاكل المحليه ومن ثم القوميه .

(د) العمل على تقليل الفوارق من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بين المواقع الجغرافيه المختلفه ، هذا بالاضافه الى الدفاع عن المصالح المحليه وضمان التوزيع العادل للموارد والمخصصات المالية للمحليات على المستوى المركزى .

(هـ) يرى البعض أن الاداره المحليه تعمل كمدرسه لتدريب القيادات السياسيه على ادارة المجتمع .

(و) العمل على تطبيق الاسلوب الديمقراطى لان يحكم الشعب نفسه بنفسه عن طريق ممثليه فى المجالس الشعبيه المنتجة فى ظل ظروف كل مجتمع من المجتمعات المحلية .

وفى أحد تقارير الامم المتحدة عن اصلاح الحكم المحلى تم الاشارة الى وجود أربعة أنواع من الاهداف على الاقل يمكن أن توصف بأنها هامه من واقع برامج الاصلاح التى تم دراستها بواسطة خبرائها وهى : (١)

" (١) تشجيع الحكم المحلى على المشاركه فى التنمية القوميه " .

" (٢) تقوية القدره الاداريه للسلطات المحليه " .

" (٣) توسيع قاعدة المشاركه فى الحكم " .

" (٤) تدعيم الوحدة الوطنيه " .

وبالرغم من وجود فريق من الباحثين له مبرراته فى ضرورة المركزيه للدوله الحديثه الا أنهم يرون أن ظاهرة اللامركزيه تفرضها طبيعة الاشياء نظرا لتعقد الحياه فى الدوله الحديثه وزيادة الحاجات السكانيه التى قد لا تستطيع أو حتى لا تعلم

---

(١) صبحى محرم ، اصلاح الحكم المحلى (تحليل لخبرات مجموعه مختاره من الدول) (ترجمة واعداد) المنظمه العربية للعلوم الاداريه - مركز البحوث - سلسلة الفكر الادارى المعاصر ، ١٩٧٧ ، ص ٤٢ .

السلطات المركزيه عنها شيئا . (١)

وبالرغم من تعدد الاهداف واختلافها فان الاداره المحليه تهدف اجمالا الى تحقيق العديد من الاهداف الاساسية التى تحكم تنظيم الدوله من ناحيه وتنمية الاقتصاد المحلى والقومى من ناحية أخرى . وبالتالى يمكن أن تحدد وظائف الاداره المحليه اجمالا فى وظيفتين هما :

١/٢ الوظيفة السياسية

١/٢ الوظيفة التنموية

١/٢ الوظيفة السياسية :

الاداره المحلية فى الواقع هى القاعدة الاساسية لممارسة الديمقراطية ، ويرجع ذلك الى حقيقة أن أى نظام سياسى لايعتمد على القاعدة الشعبيه العريضه بتمثيلها تمثيلا صحيحا يصبح نظاما قاصرا من الناحية الديمقراطية . كما أن أى نظام ديمقراطى يجب أن يعبر عن ارادة ورغبات أفراد المجتمع أيا كان موقعهم الجغرافى . ولتحقيق ذلك لابد من وجود نظام لامركزى يحقق الاتى :

أ — التمثيل الصحيح لافراد المجتمع ككل وفقا لموقعهم بناء على التقسيمات الادارية .

ب — وجود مجالس شعبيه تحقق رغبات أفراد المجتمعات المحلية وممثلة تمثيلا صحيحا لاهداف ورغبات تلك المجتمعات .

جـ — عدم تحكم السلطات المركزيه فى مقدرات المحليات نظرا لان القائمين على ادارة تلك الوحدات المحلية هم الاقدر على معرفة احتياجات السكان من ناحية والموارد المتاحه من ناحية أخرى .

---

(١) عثمان خليل عثمان ، اللامركزيه ونظام مجالس المديريات فى مصر (دراسه مقارنه) رسالة دكتوراه جامعة فؤاد الاول سنة ١٩٤٨ ص ٢٩ .

د - دفع المواطنين للمساهمه والمشاركه فى أداء دورهم السياسى .

هـ - تهيئة المناخ السياسى من أجل الممارسه الديمقراطيه عن طريق الانتخابات المحلية ، اذ يمكن بذلك خلق مدرسه للتدريب على ممارسة الديمقراطية نابعه من غيرة الافراد - مهما كانت اتجاهاتهم على تحقيق أهدافهم بطريقة مباشرة ، ومن ثم تحقق الكثير من مصالح المجتمع ككل بطريق غير مباشر . وذلك باعتبار أن الوحدات المحلية هى جزء من الرقعه الجغرافيه ومن نظام المجتمع السياسى والاجتماعى والاقتصادى .

و - تنمية قدرات القادة السياسيين على ابراز المشاكل المحلية ووضع الحلول المناسبه لها والتى قد تكون غائبه عن السلطات المركزيه .

ز - دعم الوحدة الوطنيه لابناء المجتمع الواحد على اعتبار وجود وحدة المشاكل والامال بينهم بصرف النظر عن التقسيمات الاداريه الموضوعه . ويمكن أن يتم ذلك عن طريق تقليل الفوارق الاقتصاديه والاجتماعية بين أفراد الوحدات الادارية المختلفه مما يؤدى الى زيادة الانتماء الى تلك الوحدات وكذلك للمجتمع الأم .

الا أنه من الملاحظ أن فاعلية الهدف السياسى ليست مطلقه ولكنها نسبيه اذ تتوقف على بعض العوامل أهمها مايلى :

* السلطات الممنوحه ومايقابلها من مسئوليات ملقاه على عاتق الوحدات المحلية .
* المدى المسموح به مركزيا لاضطلاع الوحدات المحلية بمهامها .
* درجة الوعى السائد بين سكان المحليات .

٢/٢ - الوظيفة التنموية

تعتبر الادارة المحلية كذلك اداه رئيسية من أدوات ادارة المجتمع فى تحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى للمحليات بصورة مباشرة ومن ثم تحقيق النمو للاقتصاد القومى بصورة غير مباشرة . اذ أن أى مشروع مهما اختلفت أهدافه أو خصائصه هو بالضرورة متوطن على حيز مكانى خاضع لنوع من الادارة المحلية . كما أن النظره الحديثه لدور الاداره المحلية لايتوقف على ماتملكه الوحده المحليه من موارد تساهم فى عملية التنمية فقط بل يتعداها باعتبارها شريكة فى عملية التنمية والانتفاع من ثمارها . وبذلك تصبح المحليات شريكه كاملة وأساسية فى عملية التنمية وليست مجرد أحد العوامل المساعدة فيها (١) .

واذا كان هناك حوار حول دور المحليات فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فان كثير من التساؤلات يمكن أن تثور مثل :

(أ) هل يجب أن تقتصر دور المحليات على تقديم الخدمات العامه التى تساعد على نجاح عملية التنمية ذاتها ؟

(ب) أم يجب أن تساهم المحليات بدور ما بالمساهمه فى انشاء مشروعات التنمية وادارتها وبالذات تلك التى تقام على أرض المجتمع المحلى ؟

(حـ) ماهو حدود دور المشاركة التى يجب أن تضطلع به المحليات ؟

والاجابة على هذه الاسئلة يمكن أن تحدد الدور المثالى للحكم المحلى على الأقل من وجهة نظر المجتمع . ففى مصر على سبيل المثال اختلفت الاراء حول الاجابه على هذه الاسئلة فى صالح الدور الذى يجب

(١) صبحى محرم ، اصلاح نظام الحكم المحلى ، المرجع السابق ص ١٢٣ - ١٢٤

أن تلعبه المحليات فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية . الا انه مازالت هناك بعض الاراء ترى أن يقتصر دور الاداره المحلية على أداء الخدمات العامه وبالذات المرتبطه بتهيئة المناخ الملائم لعملية التنمية . معنى ذلك أن على المحليات أن تقدم كل الخدمات الخاصة بالهنيه الاساسية ، أما الاستثمارات الانتاجية فيجب أن تترك للافراد فقط دون أى تدخل من السلطات المحلية .

الا أن هذا القول مردود عليه ، فبالرغم من عدم الاعتراض على ضرورة أن يساهم الافراد بمشروعاتهم الاستثماريه وتقديم الاستثمارات للعملية الانتاجية ، مازال هناك دور يجب أن تلعبه المحليات أولا لنجاح مشروعات الانتاج الفردية التى يقوم بها القطاع العائلى وقطاع الاعمال . بل أن التدخل بواسطة الحكم المحلى يعتبر ضرورة حتى يمكن أن يتحقق لكل من استثمارات القطاع العائلى وقطاع الاعمال بعض الاستقرار الذى قد يكون مفقودا بسبب عدم التدخل . كما انه مازالت هناك كثير من والذات من يعملون فى المجالات التطبيقية ، تزعم بوجود مشروعات انتاجيه لابد أن تساهم وتشارك فيها المحليات حتى يمكن أن تحقق نوع من الاستقرار السعرى لبعض المنتجات المرتبطه بالاحتياجات الضرورية واليومية للافراد ، وبالذات الطبقات الفقيرة مثل مشروعات الامن الغذائى .

وعموما هناك بعض المشاكل التى تواجه المحليات عند قيامها بدورها فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، هذه المشاكل مرتبطة بالعلاقة بين المشروعات القومية والسلطات المحلية . فمن المعروف على سبيل المثال أن اقتصادا مثل الاقتصاد المصرى يعتمد فى ادارته على التخطيط القومى الشامل وفى هذه الحاله يكون من الواضح تماما وجود نوعين من المشروعات ،

(أ) المشروعات المحلية (التى لابد أن تقوم بها الوحدات المحلية) .

(ب) المشروعات القومية (مشروعات قد يتم توطنها فى الوحدات المحليـــه ولكن يقوم بتنفيذها السلطات المركزيه) .

وتظهر المشكلة الحقيقية للوظيفه التنموية للادارة المحلية عند بحـــث درجة التنسيق بين السلطات المحلية والسلطات المركزيه من حيث :

(١) مراقبة وتحديد الاثار الناتجه عن توطن تلك المشروعات القومية علـــى الحيز الجغرافى للوحدات المحلية من ناحية :

(أ) مدى التأثير على معدل النمو الاقتصادى والاجتماعى للوحـدات المحلية (سلبا أو ايجابا) .

(ب) مدى الارتباط بين المشروعات المحلية والمشروعات القوميه مـــن ناحية التكامل أو التنافس فيما بينهما والقدرة على خلق دفعات لعملية التنمية .

(٢) قدرة المحليات على الاشتراك فى توزيع المشروعات القومية وتوطنهـــا على الحيز المكانى المحلى .

٣ — العوامل التى تؤثر على قيام الادارة المحلية :

هناك عديد من العوامل التى تؤثر على قيام الادارة المحلية سواء فى الـــدول النامية أو الدول المتقدمه . تلك العوامل يمكن أن تلعب دورا حاسما فى نجاح أوفشل تطبيق الادارة المحلية فى المجتمع بل وتؤثر فى تطور تطبيقاته . بعض هذه العوامـــل قد يكون نتيجة للتطور التاريخى للمجتمع وبعضها الآخر قد يكون ناتج عن الوضـــع الجغرافى أو الاقتصادى والاجتماعى أو قد يكون ناتجا عن ظروف خارجية تدفع نحـــو تطبيق نظام الادارة المحلية . كما أن نجاح الادارة المحلية أو فشلها فى مجتمـــع

ما يتوقف على تجاهل تلك العوامل أو البعض منها نظرا لتأثيرها على ديناميكية الحركه فى المحليات ، كما يؤدى فى كثير من الاحيان الى :

(١) فشل نظام الادارة المحلية وعدم فعاليته فى تحقيق الاهداف المنوطه به والذات الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(٢) وجود آثار سلبيه على حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على الوضع السياسى داخل المجتمع ككل .

(٣) ظهور البيروقراطية وتفشيها داخل المجتمع .

(٤) ظهور ظاهرة المركز والمحيط حيث توجد مناطق متخلفه توظف فى صالح المناطق المركزيه مما يؤدى الى زيادة الفروق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق المختلفه .

(٥) الفشل فى خلق قيادات واعية قادرة على ادارة العملية السياسية والاقتصادية داخل المجتمع ـ عموما قد يتوقف نجاح نظام الادارة المحلية فى المجتمع على نوعين متمايزين من العوامل هما :

١/٣ العوامل العامه

٢/٣ العوامل الخاصه

١/٣ العوامل العامه :

توصف العوامل العامه بأنها تلك العوامل التى يشترك غالبية الدول فى ضرورة توافرها لقيام نظام ادارة محلية أكثر نجاحا وقدرة على أداء وظائفه ، وتتمثل تلك العوامل فى :

أ ـ العوامل التاريخية وظروف تكوين الدولة ونشأة نظام الادارة المحلية وتطوره .

ب ـ العوامل الجغرافية (مساحة الدولة ـ تداخل حدودها مع الدول الاخرى ـ التضاريس والمناخ والعوامل الطبيعية الأخرى والموقع الجغرافى وأثره على العلاقات الدولية الخارجية ... الخ) .

حـ ـ العوامل السكانية والاجتماعية (الانسان والاصول الاسرية ـ وجود الاقليات ـ العوامل الثقافيه ـ التميز العنصرى داخل المجتمع ـ معدلات النمو الطبيعى للسكان ، حركة الهجرة الداخلية ... الخ .

٢/٣ العوامل الخاصة بكل مجتمع

تختلف العوامل الخاصة من مجتمع لاخر طبقا لظروف المجتمع ذاته ، فهى ليست مرتبطه بظروف طبيعية فرضت نفسها على المجتمع وليست أيضا ظروفا متصله بنواحى تاريخية لاتدخل للمجتمع فى الوقت الحالى بحدوثها أو تكوينها وايجادها . وبالتالى فالعوامل الخاصه تنشأ نتيجة لظروف حاضرة أى نتيجة لما يتخذه المجتمع من قرارات وسياسات أو تطبيقات لفكر معين ... الخ . وتتمثل تلك العوامل الخاصة فيما يلى :

أ . عوامل سياسية ترتبط بنوع النظام السياسى السائد ومدى تطبيقه للديمقراطية وماهى نوع هذه الديمقراطية هل الديمقراطية بمفهومها فى النظم الرأسمالية أو الديمقراطية بمفهومها فى المجتمعات الاشتراكية ؟ كما يتوقف نجاح تطبيق نظم الاداره المحليه على مدى الاستقرار السياسى .

ب . مرحلة التطور الاقتصادى والاجتماعى والنضج السياسى للشعوب وكذلك استراتيجية النمو فى تلك المجتمعات .

حـ • مدى السلطات الممنوحه للقائمين على الوحدات المحليه فى اتخاذ القرارات وكذلك نوع الاهداف المطلوب أن تقوم بتحقيقها الوحدات المحلية •

د • علاقة الهياكل المركزيه بالسلطات المحليه •

هـ • موارد التمويل المحلية سواء كانت من مخصصات الجهات المركزيه أو مسوله محليا ومدى سلطات المحليات فى اتخاذ قراراتها •

و • درجة تحضر المجتمع والكثافات السكانية فى الريف والحضر •

ز • رغبة المجتمعات واتجاهات سياستها الانمائية نحو التحديث والتطوير ، اذ أن رغبة المجتمعات واتجاهاتها يتوقف عليها ليس فقط نجاح تطبيق نظام الاداره المحليه ولكن أيضا نجاح العمليه التنموية داخل المجتمع •

ح • درجة تقبل المجتمع للتغيرات الدولية الحديثه والتقدم التكنولوجى •

٤ - العلاقة بين الادارة والتخطيط على المستوى المحلى

بالرغم من أهمية الوظيفة الادارية والوظيفة التخطيطية فى اجراء وتحقيق التنمية المستهدفه فى المجتمع الا أن مفهوم كل منهما يختلف عن مفهوم الآخر • كما أن مفهوم الادارة يختلف وفقا للمستوى الادارى الذى يمارسها ، فاذا كان مستوى الاداره خاص بالمشروعات سواء كانت فردية أو قطاع الاعمال أو سواء كانت خدميه أو انتاجية اطلق عليها ادارة الاعمال management - واذا كانت مرتبطة بالمجتمع ككل اطلق عليها administration • وهذا النوعان مرتبطان كل مع الآخر فهناك علاقة بين نمو الاداره العامه ونمو ادارة الاعمال اذ تتأثر الأولى بنمو وتطور الاسس العلمية للثانية • فكتاب الادارة العامه ركزوا على الحاجه الى زيادة الكفاءة والكفاية الحكومية من خلال تحسين الممارسة الادارية • ومن ذلك يتضح أن الاساس العلمى

لكل منهما واحد وان اختلفت الاحجام الخاصه باتخاذ القرارات ومستويات كل منهما وكذلك أثر تلك القرارات على الوضع الاقتصادى والاجتماعى للدولة • فمنذ أن أسس ماكس ويبر Max Weber نموذجه عن البيروقراطية نتيجة تسجيله للمشاهدات الخاصه بالمؤسسات والهيئات العامه فى أوائل القرن الحالى وضعت الاسس العلمية لهذا العلم مرتبطه بالاسس العامه لادارة الاعمال مع وجود فروق يتطلبهما أداء الاداره العامه نظرا لاختلاف الحجم والهدف الذى تعمل على مستواه [1] • وهذا لايعنى أنه لم تكن هناك ممارسات للادارة العامه قبل حلول القرن الحالى ولكن لم تكن هناك تلك الاسس والدعائم التى تمارس فى ضوئها الآن •

وتتميز الادارة العامه بوجود فصل بين واضعى السياسات والاهداف النهائية المطلوب تحقيقها والتى تحددها القوانين والتشريعات وبين المستوى التنفيذى الذى يضم عددا كبيرا من الموظفين الحكوميين يقومون بالعمل على تنفيذ تلك القوانين وفقا لاسس وقواعد محددة • وفى هذا المجال هناك اعتبارات يجب التنبيه اليها لزيادة كفاءة تلك التنظيمات الادارية منها التمويل الملائم وادارة الافراد والتخطيط الكفء والرقابة بالاضافه الى الادوات التكنيكية الادارية الأخرى •

يتضح مما سبق أن العملية الادارية تهتم بالبحث عن الاسلوب الامثل لتحقيق الاهداف فى شكل عملية تنظيمية تجمع بين مختلف الانشطة بأسلوب أكثر فاعلية • كما تعمل على مراقبة تحقيق تلك الاهداف فى الاطار المحدد والمرسوم بأقل تكلفة ممكنه لتحقيق الصالح العام للمجتمع • وهذا فى حد ذاته يتطلب أن يكون هناك هيكل تنظيمى معين يتحرك وفقا لخطه مدروسه تحدد تلك الاهداف بصورة أكثر دقة وأقرب ماتكون للواقع مستخدمين كذلك العديد من الادوات والوسائل • ولذلك

---

(1) Fermont, E. Kast and j. Rosenzweig, Organization and Management, (third edition), International student (edition), McGRAW-Hill, International book company London, 1982, PP. 68-69.

فهى تهتم بالبحث عن سبل تحقيق الاهداف الموضوعة وتحديد الهيكل التنظيمى واختيار القيادات وتحديد طرق العمل وتهيئة المناخ الملائم للعمل وتنظيم طرق جمع المعلومات والبيانات وانسيابها .

وبالاضافه لما سبق فان الاداره العامه تعنى بتوجيه النشاط الانسانى لتحقيق مجموعه من الاهداف متفق عليها — فرضا — من المجموعات الاجتماعيه داخل الدولة . مستخدمين فى ذلك بعض المؤسسات أو الوحدات الاداريه التى قد تكون حكوميه أو شعبيه لتحقيق السياسة العامه للدوله المتفق عليها [١] .

والوظائف السابقه والاساليب والوسائل والادوات التى تستخدم بالضروره تخضع لفلسفة معينه تتفق وظروف المجتمع وتهدف الى تسهيل أداء العمل والوصول الى نتائج أفضل . وهذا قد يتفق مع التعريف العام للادارة بأنها ذلك الهيكل المتكامل من المعارف والانشطة التى لها علاقة ترابطية تعتبر قاعدة أساسية للتفكير الفعال من أجل الوصول الى الاهداف باستخدام الوسائل المناسبه لتحقيقها .

وقد يعرف التخطيط بأنه الوسيلة العلميه المنظمه التى تحدد الاهداف وفقا للاولويات فى حدود الموارد المتاحه والمحتمله أيا كانت بشريه ، طبيعية ، مادية ، ماليه ... الخ . كذلك العمل على ترشيد استخدامات تلك الموارد والتنسيق بين الاستخدامات المختلفه وبين السياسات التى تحقق الاهداف خلال فترة زمنية مستقبله . ولا يعنى التخطيط وضع الخطط فقط بل يتعداه الى متابعة تنفيذ ماتم تحديده من هذه الاهداف الموضوعه وتحديد المشاكل لاخذها فى الاعتبار فى الخطط التاليه [٢] .

---

(١) أحمد رشيد (دكتور) الادارة المحليه ، المفاهيم ، ونماذج تطبيقية ، دار المعارف ، القاهره ، ص٩ .

(٢) محمد محمود الامام (دكتور) دراسات فى التخطيط طويل الاجل (مفهومه ومبرراته) مشروع الصندوق الخاص الاقتصادى الاقدم ، كانون أول ، ١٩٧٢ ص٦ ومابعدها

ويختلف التخطيط تبعا لنوعه وطبقا للهدف من تطبيقه • فقد يكون التخطيط فردى وقد يكون تخطيطا تأشيريا أو الزاميا • وقد يكون التخطيط مرتبطا بتغيرات وظيفية أو بتغيرات هيكلية كما قد يكون على مستوى المشروع أو على المستوى القومى • وحتى على المستوى القومى قد يختلف طبقا لحجم العملية التخطيطية ذاتها فقد يكون تخطيط قومى يرتبط بتغيرات اقتصادية واجتماعية أو قد يكون تخطيط حوزى أو اقليمى •

ومقارنه الادارة بالتخطيط يتضح — حسب تعريف كل منهما — أنه لايمكن أن يكونا بدلين كل منهما عن الآخر ولكن لابد من وجودهما سويا لتحقيق الاهداف المطلوبه • فالتخطيط يحتاج للادارة كى يحقق نجاحه ، كما أن الادارة تحتاج الى التخطيط لتحقيق ماتصبوا اليه • كما أنه بالنظر الى مفهوم التخطيط وأهدافه يتضح أنه يتفق والى حد كبير مع أهداف الادارة من حيث العمل على تحقيق رفاهية المجتمع ودفع عملية التنمية لاشباع الحاجات الاساسية بأكبر قدر ممكن •

وتحليل أكثر للعلاقة بين التخطيط والادارة وبالذات فيما يتعلق بمساداره الاقتصاد القومى يمكن التمييز بين مفهومين :

(أ) المفهوم الاول : وينظر الى الادارة باعتبارها تلك المؤشرات والنظم التى تستخدمها الدولة لقيادة الاقتصاد القومى •

(ب) المفهوم الثانى : يفهم منه أن الاداره هى عملية تنظيم للعمليات الاقتصادية الجارية •

فحسب المفهوم الاول فان لفظ الادارة يشمل كل وظائف الدولة غير التقليدية التى تقود عملية ادارة الاقتصاد القومى بما فيها وظيفة التخطيط • بينما فى الحالة الثانيه فانه يفهم من كلمة ادارة انها اداة من الادوات التى تستخدمها الدولة فى اعداد الخطه وتنفيذها •

ثانيا : الادارة المحلية فى مصر

١ - تطور الادارة المحلية فى مصر

دعت التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى قامت بها الثورة المصرية بعد عام ١٩٥٢ الى اجراء عدة تغيرات مماثلة فى النظم الادارية وهياكلها داخل المجتمع . فالتغيرات التى حدثت فى نظام الادارة المحلية فى الستينات كانت منطقية مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى سادت خلال تلك الفترة . فلم يكن من الممكن فى ظل تدخل الدولة فى العديد من الانشطه الاقتصادية والاجتماعية ان تستمر السلطات المركزية فى هيمنتها على مقاليد الامور فى المحافظات المختلفة وبالذات بعد تطبيق نظام التخطيط القومى الشامل وتنفيذ اول خطه خمسية فى تاريخ مصر . مما تتطلب الامر تضافر كل الجهود على المستوى المحلى بنفس القدر على المستوى المركزى .

واذا اخذنا فى الاعتبار انه فى تلك الفترة وماقبلها حدثت تغيرات فى مفهوم الادارة المحلية على المستوى المحلى ادت الى ان يتجاوز تطبيق نظام الادارة المحلية وظائفها التقليدية مثل الحفاظ على الامن وجبى الضرائب والقيام بانشاء بعض مشروعات البنيه الاساسية، ادى ذلك مع التغيرات التى حدثت فى مصر الى ضرورة اللحاق بركب هذا التقدم الفكرى من اجل استخدام امكانيات المحليات المادية والبشرية لتحقيق مزيد من الرفاهية للسكان وذلك باعتبار ان الوحدات المحلية اصبحت شريكا للسلطات المركزية فى ادارة عملية التنمية وليست تابعا تتلقى الاوامر لتنفيذها دون التدخل باحداث تغيرات فى صالح المجتمع .

وتعتبر مرحلة الستينات فى مصر بداية التغيرات الجذرية فى فلسفة الحكم المحلى، ولا يقلل ذلك من شأن النتائج التى تحققت فى ظل نظام البلديات فى الفترة السابقة قبل عام ١٩٦٠ . وذلك باعتبار ان لكل فترة زمنية ظروفها الخاصه التى تؤثر وتتأثر باحتياجات السكان فى كل مرحلة زمنية . وعموما يهدف هذه الدراسة يمكن تقسيم مراحل تطور نظام الادارة المحلية فى مصر الى مرحلتين .

١/١ مرحلة ماقبل الستينات

١/٢ مرحلة الستينات وما بعدها .

١/١ مرحلة ماقبل الستينـــات :

تميز نظام الحكم المحلى فى مصر على مر التاريخ بالمركزية الشديدة نتيجه للظـــروف الطبيعية التى فرضت الوحدة على المجتمع المصرى " مجتمع النهر " بعكس الاوضاع التى كانت سائدة فى العديد من البلدان الاخرى فى افريقيا واسيا واوربا اى العالم القديم . وقـــد شهدت مصر قيام الدولة وفقا للاسس والمعايير الاوروبية بالذات بعد دخول الحملة الفرنسية والتجديدات والاصلاحات التى قام بها محمد على وابنه اسماعيل ثم سيطرة الاستعمـــار الغربى عليهـــا .

فلكى يتخلص محمد على من الحكم العثمانى قام بالعديد من الاصلاحات فى الحكـــم يهم الدراسة الحاليه منها ما يتعلق بتقسيم الجهز المصرى الى مديريات ومحافظات . فقـــد قسم محمد على مصر الى ٨ مديريات وخمس محافظات مع وضع نظام محكم لادارتها ، وذلـــك بعد التخلص من بقايا المماليك . كما قسم محمد على المديريات الى مراكز والمراكز الـــى اخطاط (اقسام) والاخطاط الى نواحى (قرى) وعين لهذه التقسيمات مديرا ومأمـــورا وناظرا وشيخ بلد على التوالى . كما ادخل ابنه اسماعيل بعد ذلك بعض التعديـــلات لتصبح عدد المديريات ١٣ مديريه ويصبح على راس القرية عمدة يتم اختياره بدلا من شيـــخ البلد الذى صار مساعد للعمدة ويتم انتخابـــه . (١)

وبعد الاحتلال الانجليزى لمصر وبالذات سنة ١٨٨٣ تم انشاء مجالس المديريات التى اعطتها القوانين اللاحق بعد ذلك الشخصية المعنوية لتقوم بحفظ الامن وجبايه الضرائـــب وصيانه المرافق والقيام ببعض الخدمات . وفيما يتعلق بتمويل تلك المجالس لم تسمح القوانين لها انذاك بتخصيص اكثر من ٥٪ من الرسوم التى تقوم بتحصيلها فى نطاق اختصاصها (٢) .

---

(١) السيد محمد كيلانى (دكتور) التخطيط الاقليمى فى مصر ، بعض قضاياه النظريـــة ومشاكله التطبيقية ، معهد التخطيط القومى ، ١٩٨٥ (ورقه تحت النشر) .

(٢) المرجع السابـــق .

ويمكن القول ان التقسيم الادارى فى مصر فى تلك الفترة جاء نتيجة لرغبة السلطات المركزية فى حفظ الامن بصورة اكثر فعاليه وجبايه الضرائب على امتداد الرقعة المأهولة واضمان ولاء المديريات المختلفة او المحافظات للسلطات المركزية . وبذلك لم تكن تستهدف التقسيمات بهدف اجراء عمليات تنمية ورفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى للسكان ، وان كانت تؤدى بعض الخدمات وبالذات فى المناطق الحضرية .

وفى النصف الاول من القرن الحالى لم تظهر اى تطبيقات للامركزية فى اطار قانونى صحيح الا بعد صدور دستور ١٩٢٣ والذى وضع الاساس الاول للادارة المحليه بمقورتة المادة رقم ١٣٢ التى نصت على ان تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما تختص بمباشرة حقوقها اشخاصا معنوية طبقا للقانون العام . كما جاءت المادة ١٣٣ من الدستور لتنظيم اختيار مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف انواعها حيث وضعت بعض المبادئ بحيث يتم تكوينها عن طريق الانتخابات الا فى الحالات الاستثنائية التى تبيح فيها القوانين تعيين بعض الاعضاء . واشارت هذه المادة ايضا الى اختصاصات هذه المجالس بكل ما يهم اهل المديرية او المدينة او الجهة . وبطبيعه الحال لم تظهر فى خلال هذه الفترة فكرة مشاركة المحليات فى عملية التنمية بل اقتصر دورها على تقديم الخدمات البلدية كما ذكر سابقا .

من ذلك يتضح والى حد كبير ان دستور ١٩٢٣ قد حدد الاطار العام لنظام ادارة محلية معترفا بالشخصية الاعتبارية للمديريات والمدن والقرى وبالذات بعد سلسلة من التجارب الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . وبناء على ماجاء بهذا الدستور صدرت عدة قوانين على فترات متعاقبة . فقد صدر القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ بانتخاب اعضاء مجالس المديريات والذى تم الغاؤه بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ وهو القانون الذى الغى بدوره اصدار قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . هذا وقد عدل القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بالقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٨ . ومن الملاحظ ان كلا من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ والقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٨ استمرا العمل بهما حتى تم الغاؤهما بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وهذا ماوضح من صيغة قرار اصدار القانون الاخير . (١)

---

(١) تنظر مجموعة اوراق غير منشورة للمجالس القومية المتخصصة فى موضوع الاداره المحليه والنظام السياسى . وايضا دياجه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ باصدار قانون نظام الادارة المحلية ص ٣ .

واهم ما يميز كلا من القانونين ٦٨٥٢٤ للسنوات ١٩٣٤٥١٩٣٨ على التوالى ان المشرع حدد قواعد لتكوين مجالس المديريات بحيث تشمل اعضاء منتخبين واعضاء معينين وبحيث تكون الاغلبية للاعضاء المنتخبين. كما ان الاعضاء المعينون يمثلون وزاراتهم التى لها اتصال مباشر بعمل المحافظات والمديريات مثل وزارة الداخلية والمالية والزراعة والصحة العمومية (وزارة الصحة) والمعارف (التربية والتعليم) الاشغال العمومية والمواصلات . ويصدر بالاعضاء المعينين قرار رئيس مجلس الوزراء . كما يراس مجلس المديرية مدير المديرية (ضابط شرطة) وهو ايضا معين بقرار من مجلس الوزراء بعد موافقة وزير الداخلية الذى يعتبر رئيسا للمحافظين والمديرين . وطبقا للمرسوم الصادر سنة ١٩٢٥ واعترافا باهمية الانتخابات لعضوية المجالس قرر القانون ان للاعضاء المعينون صفة استشارية ولذلك لا يعتبر لهم صوت الا فى المسائل المتعلقة بالوزارة التى يمثلها العضو .

وقد تم تحديد نظام المجالس البلدية والقروية بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤م وتقصر عضوية هذه المجالس على المصريين فقط وذلك بعد الغاء الامتيازات الاجنبية خلال هذه الفترة الا انه استثنى من ذلك بعض المدن نظرا لظروفها الخاصة مثل بلديات القاهرة والاسكندرية وبور سعيد .

وبتحليل القوانين السابقة يتضح ان دورها محدود جدا فى تحقيق اللامركزية نظرا لمحدودية السلطات التى منحتها تلك القوانين للمحليات . وكذلك جاء دستور ١٩٥٦ بضمانات دستوريه حتى لا تترك لأختلاف وجهات النظر التشريعية وحتى لا تطبع تجربة اللامركزية بالطابع المركزى . لهذا جاءت مواد الدستور ارقام ١٥٧ ، ١٥٨ ، ١٥٩ محاولة ان تؤكد ذلك فقد نصت المادة ١٥٧ على ان " تقسم الجمهورية الى وحدات ادارية ويجوز ان يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون ويحدد ايضا القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها " وجاءت المادة ١٥٨ محددة ان على الوحدات ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار اعضاؤه بطريقة الانتخاب ويجوز ان يشترك فى عضويته اعضاء معينون وفقا للقانون . اما المادة ١٥٩ فقد حددت اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ولأول مرة فى تاريخ الادارة المحلية فى مصر

ينص الدستور على ان تلك المجالس لها " ان تنشئ وتدير المرافق والاعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون " .

٢/١ مرحلة الستينات وما بعدها :

تعتبر فترة الخمسينات فى الحياة المصرية كفترة انتقالية نظرا للتغيرات الشاملة التى حدثت فى النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى داخل مصر كنتيجة مباشرة لقيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ففى تلك الفترة كان القائمون على الحكم ماز الوا يتحسسون الخطى. الا ان التغيرات الجذرية الحقيقية فى نظام الادارة المحلية قد حدثت بصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . والذى عدل بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ليزيد من ديمقراطية تشكيل المجالس الشعبية على مستوى الوحدات المحلية وذلك وفقا لما ورد بدستور مصر الدائم عام ١٩٧١ . وبهذا القانون اصبح المجلس المحلى يتكون من مستويين : (١) مجلس شعبى يتشكل بقرار من رئيس الجمهورية بجانب (٢) المجلس التنفيذى . الا ان اهم احكام هذا القانون هو ضرورة تشكيل المجالس الشعبية عن طريق الانتخاب الحر المباشر ، بدلا من تشكيله من اعضاء منتخبين كاعضاء بالاتحاد الاشتراكى داخل الوحدات المحلية . معنى ذلك ان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ جعل هناك مستويين من مستويات الادارة المحلية بدلا من المستوى الواحد الذى فرضه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هذا بالاضافة الى الغاء فكرة تعيين اعضاء بالمجالس الشعبية (١) .

وفى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ٥٢ بشأن الحكم المحلى محدثا الكثير من التغيرات فى تشكيل وانشاء المجالس المحلية والتى يتم انتخاب اعضائها انتخابا مباشرا على كافة المستويات الخمس التى انشأها القانون وهى المحافظة المركز والمدينه والحى والقرية . اذ ان هذا القانون قد اضاف مستويين لمستويات الادارة المحلية هى المركز والحى والذى تجاهلهما القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون المعدل له . وأهم ما يميز هذا القانون هو اهتمامه بالنواحى التنموية مع دفع عملية الديمقراطية الى الامام اذ حاولت

---

(١) ينظر القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

مواد القانون التنسيق بين وحدات الادارة المحلية والوحدات الاقتصادية التي تعمل في نطاقها ، بالاضافه الى نقل بعض الصلاحيات المركزية الى المحليات وتزويد المحافظين ببعض من الصلاحيات التي تتناسب مع مسئولياتهم التي القاها القانون على المحليات • كما وفر هذا القانون بعض الضمانات ليمارس أعضاء المجالس المحلية اختصاصاتهم في حرية مع تدعيم الموارد المالية بجواز انشاء حساب الخدمات والتنمية • (١)

في اطار التجربة المصرية وما اسفرعنها من بعض التغيرات في التطبيق وظهور عديد من المشاكل التي تتطلب دعم سلطات المحليات صدرت عدة قرارات من رئيس الجمهورية بهذا الخصوص • ففي عام ١٩٧٨ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٦ بتفويض المحافظين في بعض سلطات رئيس الجمهورية • (٢) وبناء على هذا القرار صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض احكام اللائحه التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بحيث يتولى المحافظون كل في نطاق اختصاصه وفي حدود السياسة العامه والخطة العامه للدولة جميع السلطات التنفيذية المقررة للوزراء في القوانين واللوائح بوصفها سلطات اصيلة وليست على سبيل التفويض (٣) • كما اصبح بمقتضى هذا القرار الحق لوحدات الحكم المحلي في انشاء جميع المرافق الداخله في نطاقها • وانعكس ذلك بطبيعة الحال على تفويض سلطات وزير الحكم المحلي الى المحافظين والنزول بهذا التفويض الى مستويات الادارة المحلية الاقل لحل مشاكل المواطنين في مواقعها على المستوى المحلي • وكانت اهم الملامح الرئيسية للتعديلات التي ادخلت على القوانين السابقه وتضمنها القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له مايلي : (٤)

(١) دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلي ومجالسها •

---

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ •

(٢) قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٦ لسنة ١٩٧٨ •

(٣) قرار رئيس الجمهورية رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ •

(٤) المذكرة الايضاحية لقانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل للقانون السابق •

(٢) خول القانون اختصاصات ايجابية محددة للمجالس التنفيذية لوحدات الادارة المحلية على اعتبار انها الكفاءات الفنية التنفيذية .

(٣) دعم اختصاصات المحافظين بان جعل تلك الاختصاصات اصيلة لتمكينهم من حل المشاكل محليا وذلك بان يتولى المحافظة جميع السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء بمقتضى اللوائح والقوانين بالاضافة الى سلطات وزير المالية .

(٤) الغاء اللجنة الوزارية الحكم المحلى وانشاء مجلس المحافظين والذى تم تعديل اسمه الى المجلس الاعلى للحكم المحلى .

(٥) تقنين النصوص الخاصة بالاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى .

(٦) تدعيم الموارد المالية لوحدات الادارة المحلية .

وعموما يمكن القول ان التجربة المصرية فى الادارة المحلية وبالذات منذ الستينات ازدهرت وتمت نتيجة تغيرات حدثت فى مجموعة الوظائف العامة التى تقوم بها الدولة على المستويين المحلى والقومى . تلك التغيرات ادت الى اعادة النظر فى توزيع الوظائف بين السلطتين المحلية والمركزية على المستوى القومى . واعادة النظر هذه لم تقم اعلى اساس الاستقلال السياسى للوحدات المحلية ، الامر الذى لا يمكن تصوره فى مجتمع اكثر استقرارا من الناحية السياسية خلال تلك الفترة بالاضافة للتجانس الاجتماعى النسبى بين محافظاته المختلفة . الا ان الظروف التى صاحبت التغيرات التى اوجدتها الثورة على الخريطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية دعت لتغيير مماثل فى وظائف الادارة العامة ذاتها، وفى الواقع هناك عديد من الاسباب والظروف التى دعت الى تغيير نظم الادارة المحلية فى مصر منها :-

(١) وجود تغيرات سياسية تدعوا لمشاركة جميع فئات الشعب ايا كان موقعهم على الخريطة الاجتماعية او الجغرافية . وذلك بهدف دعم السلطات المركزية فى مناطق قد لا يمكنها السيطرة عليها الا بمساهمة الحركة الشعبية داخل تلك الوحدات .

(٢) وجود تغيرات فى طبيعة نشاط الدولة وتدخلها فى مجالات عديدة لم تطرقها من قبل وبالذات بعد ان تم تمصير العديد من المشروعات الاقتصادية الاجنبية واجراء اكبر عملية تأميم للمشروعات الاقتصادية شهدتها مصر .

(٣) ظهور النزعة الاجتماعية فى محاولة التقليل الفوارق بين المحافظات على الاقل من الناحية الاجتماعية .

(٤) تركز الانشطة الاقتصادية فى المناطق الحضرية مما دعى سكان المناطق الريفية الى الهجرة بحثا وراء العمل . وقد عكست ظاهرة الهجرة اثارها على الخدمات المطلوبة فى كل مستوى من المستويات الريفية والحضرية .

(٥) ظهور الافكار العلمية الحديثة التى ادت الى تطور نظم الادارة المحلية والمجالس المحلية ومن ثم تغيير اهدافها وانتقالها من مرحلة التابع الى مرحلة الشريك فى ادارة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

(٦) الاتجاه نحو دفع الجماهير للمساهمة فى اعداد الخطط وتنفيذها الامر الذى دعى الى توسيع قاعدة النقاش والرقابة على اعداد الخطط وتنفيذها بمشاركة الجماهير لتحقيق ديمقراطية الخطة .

(٧) حدوث تطورات سياسية هامة فى نظام الحكم والانتقال من نظام الحزب الواحد الى تعدد الاحزاب بالاضافة الى التغييرات الواسعة فى السبعينات فى النظام الاقتصادى لينتقل من النظام الاشتراكى الى نظام السوق المفتوح .

٢ — العلاقة بين التخطيط والادارة المحلية فى مصر :

هذا الربط بين المفاهيم العامة لكل من الادارة والتخطيط والعلاقة بينهما فى مصر ومن واقع القوانين الصادرة فى هذا الشأن يتضح انه فى المراحل الاولى لانشاء الادارة المحلية بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم يكن للتخطيط اى دور على مستوى المحافظات . ولم يظهر للتخطيط دور يذكر الا فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ اذ اعتبر كاداه من ادوات ادارة المجتمع . يتضح ذلك من نص المادة ٨ من القانون المشار اليه حيث جاء بها " ... كما يتولى المجلس (المجلس المحلى) الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون ولائحته التنفيذية "(١) . من ذلك يتضح أن المحليات لم تكن مسئولة سوى عن جانب واحد من العملية التخطيطية وهى الاشراف والمتابعة ولم يكن لها اى دور فى اعداد الخطط . يعنى ذلك ان اعداد

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

الخطط كان يتم مركزيا بصرف النظر عن احتياجات واهداف وموارد المحليات .

الا ان التخطيط اصبح بعد ذلك يأخذ دورا اكبر فى ادارة المحليات ولم يصبح اداه فقط ولكن وظيفة اساسية من وظائفها . بحيث اصبحت الادارة المحلية تشمل كل وظائف الادارة تقريبا بما فيها التخطيط هذا بالاضافة الى مفهوم الاداره كاداة تستخدم فى اعداد الخطط وتنفيذها (١) . ويتضح ذلك بوضوح من المادة ١١٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له حيث تنص تلك المادة على ان " تقوم الاجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة اللجان العليا للتخطيط الاقليمى وهيئات التخطيط الاقليمى والمجالس الشعبية المحلية فى التخطيط بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية " . كما جاء بالبند رقم ٣ من المادة رقم ١١٨ من نفس القانون ان " تقوم اجهزة التخطيط بالمحافظات بالاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المعنية بدراسة مشروعات التخطيط المقدمة من المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها ويجرى التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة السنوية ... " .

من المواد السابقه التى وردت بالقانون المشار اليه والقوانين المعدلة له يتضح ان المشرع اخذ فى اعتباره ماجاء بقانون التخطيط رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن التخطيط على المستوى المحلى والاقليمى والقوانين المعدله له . وعموما يعتبر هذا تقدما فى الوعى التشريعى واعترافا باهمية التخطيط على المستويات المذكورة . بل ان المشرع اخذ فى الاعتبار وحتى النظر فيما يتعلق بدور اجهزة الادارة المحلية فى خدمة العملية التخطيطية التى تعتبرا حد الادوات الرئيسيه لدفع عملية التنمية والوفاء باحتياجات السكان على اى مستوى من مستويات الادارة المحليـــة .

الا انه من الواضح ان التفكير التشريعى كان اكثر تقدما من الامكانيات المتاحه على المستوى المحلى والاقليمى الخاصة باعداد الخطط على هذه المستويات . بل ان الفكر التشريعى كان اكثر اقتناعا باهمية الدور الذى تلعبه الاداره المحلية فى دفع عملية التنمية

---

(١) تراجع العلاقة بين الاداره والتخطيط على المستوى المحلى ص ٩ .

الاقتصادية والاجتماعية اكثر من المخططين على المستوى المركزى او حتى القائمين بالتخطيط على المستويات الادنى . ويمكن التاكد من ذلك بمراجعة الخطط على المستويات المحلية والتى تعدها السلطات المركزية والتى لاتحتوى الاعلى مايطلق علية " الديوان العام " الذى يمثل تخصيص بعض الاستثمارات لتقوم المحافظات بتقديم بعض الخدمات العامة او انشاء بعض المشروعات الاستثمارية البسيطة . وحتى مايطلق علية خطط محلية لاتمثل سوى جانب الاحتياجات دون الموارد والامكانيات المحلية فى شكل توازنى فمعظم الكشوف التى يطلق عليها خطط عبارة عن بعض المشروعات التى فى احسن الظروف يكون قد تم لها اجراء دراسة بدائية للجدوى .

وبالرغم من بعض الاختصاصات التى اعطاها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للوحدات المحلية ، وبالرغم من التقدم التشريعى فيما يختص باعطاء المحليات امكانيات قانونية للقيام باعداد خطط لها ، الا ان القانون فى نفس الوقت قيد سلطاتها فى هذا المجال . ويؤكد هذه المقولة ماجاء بالمادة رقم ١٣٤ من نفس القانون والتى تشير الى ان كل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته ، وحسب البند (١) من نفس المادة ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية وكذلك ابلاغ الوحدات المحلية بمايراه من ارشادات وتوجيهات فنية تؤدى الى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة بما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع . هذا بالاضافة الى ماجاء بالبنود الاخرى المشار اليها والتى يبدو منها ان هناك قصور واضح فى العملية التخطيطية على مستوى المحافظات وان دور التخطيط دور شكلى اكثر منه فعال من الناحية التنموية وان كان ينفذ طبقا للقانون .

فاذا قبلنا جدلا القول بان هناك خطط على مستوى المحافظات واتفقنا مع ماجاء بالقوانين الخاصة بالادارة المحلية يتضح لنا ان هناك مستويين لهذه الخطط ، الاول مايطلق علية خطة المحافظة ، والثانى مايطلق علية خطط الوزارات . وهذا بمعناه العلمى ان لدينا خطة افقية وهى خطة المحافظه على اعتبار انها تتم على الموقع الجغرافى الاقتصادى وكذلك خطط راسية وهى خطط الوزارات . ويبقى لدينا سؤالا مطروحا عن

الكيفية التى يتم بها الربط بين هذين المستويين (الافقى والراسى) فى الوقت الحالى اذ ان مشكلة الربط بين المستوى الافقى والراسى من الناحية النظرية والتطبيقية احد المشاكل الرئيسية التى تواجه عملية التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى ٠

وبالنظر الى التخطيط فى اطار اقلمة الجمهورية وتقسيمها الى اقاليم تخطيطية يتضح ايضا ان هناك قصور واضح على المستوى الاقليمى ٠ فالامر حتى الان لايعدو ان يكون مجرد كشوف لتوزيع الاستثمارات الاقليمية على مستوى المحافظات تعتمد على قدرة المحافظين فى اقناع الاخرين فى الحصول على اكبر قدر من الاستثمارات المتاحة اكثر منها استراتيجية واضحة لعمليه التنمية الاقليمية فى اطار استراتيجية عامه للتنمية على مستوى الدوله ٠

وبسبب عدم وجود استراتيجية عامة للتنمية وعدم وجود خطة طويله الاجل اصبح التخطيط فى مصر وبصفة عامه اما قصيرا او متوسط الاجل ٠ فاذا علمنا حسب المفاهيم العلمية ان التخطيط الحيزى والاقليمى تخطيط طويل الاجل بطبيعته لاتضح لنا مدى القصور فى نظام التخطيط المصرى

وبالاضافة لما سبق وتنفيذا للقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ والقوانين المعدلة له صدر القرار بقانون رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم الجمهورية الى ٨ اقاليم اقتصادية . كما جاء الفصل الثالث من الباب الاول بالقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تحت عنوان الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى فى المادة رقم ٧ تقسم جمهورية مصر العربية الى اقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظه او اكثر ويكون لكل اقليم عاصمة وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية ٠ وفى المادة رقم ٨ ينشأ بكل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمى برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية محافظى محافظات الاقليم ورؤساء المجالس الشعبية المحلية ورئيس هيئة التخطيط الاقليمى كامين عام للجنة ٠

كما جاءت المادة رقم ٩ من القانون المشار اليه سابقا ان تنشأ بكل من الاقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط ٠٠٠الخ ٠ الا ان تلك المادة قد

وضعت شرطا ضروريا لعمل هيئات التخطيط وتحديد علاقتها مع ادارات التخطيط الاخرى حيث اشارت على وزير التخطيط أن يصدر قرارا بالاتفاق مع محافظ الاقليم يحدد تنظيمها وعلاقتها بادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات.

وعلى الباحث ان يقف للتفكير فى هذه المادة من اجل تحديد دور التخطيط الاقليمى والتخطيط على المستوى المحلى وعلاقتهما بالتخطيط على المستوى القومى . من الاستقراء الاولى للمادة رقم ٩ يتضح انه من الضرورى ان يصدر قرار تنظيمى من وزير التخطيط لتحديد تلك العلاقة من اجل خلق هيكل تنظيمى وعلاقات تنظيمية صحيحة وتحديد اهداف لكل عملية تخطيطية على المستويات الثلاث المختلفة . وفى غياب تلك العلاقات التنظيمية بطبيعة الحال يختفى المنهج بل ويختفى الهدف من وجود تلك الهيئات وبالتالى تنتفى ضرورة وجود اى اساليب او وسائل تخطيطية لاعداد الخطط وتنفيذها .

ومن استقراء القانون كذلك يتضح انه لم يحدد اية شخصية او كيان محدد لهيئات التخطيط الاقليمى بل ترك الامر لاعتبارات شخصية اكثر منها اعتبارات موضوعية تنظيمية وبالتالى فليس للهيئة علاقات واضحة بينها وبين المؤسسات التنظيمية الاخرى على مستوى المحافظات والاقليم . ومن الناحية التطبيقية يتم العمل وفقا لقدرة رئيس الهيئة على اقامة العلاقات بين الهيئة والمؤسسات الاخرى وبالذات القيادات العليا فى المحافظات . يضاف الى ذلك ان الهيكل التنظيمى للهيئة نفسها فى كثير من الاقاليم غير موجود وان وجد فهو قاصر عن اداء دوره التخطيطى او حتى دوره فى المتابعة. ومما يزيد من صعوبة الامر عدم وجود سلطات لهيئات التخطيط فى اتخاذ قرارات تتصل بالعملية التخطيطية على مستوى الاقاليم مما يجعل الهيئات عبئا على الادارات المركزية اكثر منها عاملا مساعدا لنجاح العملية التخطيطية على المستوى المركزى . هذا بطبيعة الحال اضعف دورها امام المستويات التنظيمية الاخرى (المحلية والاقليمية) .

مما سبق يتضح مدى تدنى دور هيئات التخطيط الاقليمى بل ان قطاع التخطيط الاقليمى على المستوى المركزى لا يقوم بدوره التخطيطى المرجو من انشائه اذا ان دوره اقتصر

ايضا على توزيع الاستثمارات على عدد من المشروعات قد لاتكون بينها وبين المشروعات الاقليمية التى تعدها الوزارات الاخرى اى ارتباط او علاقة .

كل تلك المشاكل التى اشرنا اليها سابقا اضعفت دور التخطيط الاقليمى فى عملية التنمية على المستوى المحلى للحد الذى تجد فيه ان نصوص القانون التى تحدد الاختصاصات المتواضعه لهيئات التخطيط غير مطبقه فى الواقع العملى (١).

٣ ـ اهمية المحليات فى العملية التخطيطيه :

تظهر اهمية المستويات المحلية فى العملية التخطيطية فى عدة نواحى نذكر منها :

أ ـ جمع البيانات التى تعتبر اهم المدخلات الاولية للعملية التخطيطية من حيث وصف الواقع الاقتصادى من الناحية الكمية وكذلك من الناحية الكيفية بصورة دقيقة الامر الذى قد لاتعكسه الارقام بمفردها .

ب ـ تحديد الاولويات الخاصة بالخطة والتى تعتمد بالضرورة على معرفه احتياجات السكان طبقا لاختلاف مواقعهم الجغرافية وما يعكسه واقعهم الاجتماعى على المستوى الاقليمى والمحلى . ولذلك فان المحليات هى اكثر قدرة فى التعبير عن واقعها من السلطات المركزية والتى قد لايكون لديها الحافز ولا الامكانيات المادية والبشرية على معرفة احتياجات السكان فى كل المواقع المنتشرة على خريطة المجتمع والتى تختلف طبقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية كما ذكرنا سابقا .

جـ ـ ان مساهمة المحليات فى وضع خطط التنمية يعمل على تحقيق العدالة فى توزيع اثار التنمية بين الاجزاء المختلفة للمجتمع الواحد ويعمل على تقليل الفوارق الاقليمية من الناحية الاجتماعية .

---

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المادة الثامنة .

٤- هناك مفهوم في العملية التخطيطية يشير الى ان الخطه للناس وبالناس بمعنى ان نجاح الخطة يتوقف على اقناع السكان بها طالما انها تحقق مصالحهم وتوفر احتياجاتهم الامر الذي يدعوهم الى المشاركة في تنفيذها . وبالتالي فان مشاركة المجتمع ككل في اعداد الخطة وتنفيذها طبقا لواقع المحليات يؤدي الى المشاركة الشعبية وتضافر الجهود لانجاحها .

٥- ان مشاركة السكان في اعداد الخطة وتنفيذها طبقا لمواقعهم الجغرافية المختلفة يؤدي الى تحقيق الديمقراطية المنشوده في اتخاذ القرارات في المجتمعات الحديثه .

٤ ـ العلاقة بين الادارة المحلية وتوطن المشروعات فى مصر :

حسب طبيعة الامور لايعنى بتوطن المشروعات تلك المشروعات المرتبطة بالتوطن الصناعى فقط ولكن مشروعات الخدمات ايضا . فالمشروع الصناعى أحد فروع النشاط الاقتصادى الاجتماعى داخل المجتمع التى يتكاملها وتشابكها تحدث عملية التنمية الاقتصادية على المكان الجغرافى الاقتصادى. وفى هذا المجال يمكن ان تلعب الادارة المحلية دورا اساسيا فى توطين الانشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الحدود الادارية للمحافظات من اجل التنمية الشاملة .

نفس الاجزاء السابقة من هذه الدراسة اشرنا الى وظيفتين اساسيتين للادارة المحلية احداهما سياسى والاخر تنموى فى ظل تطور دور الادارة المحلية واتساع سلطاتها ومسئولياتها . وفى هذا الجزء نرى انه من الضرورى تأكيد الدور التنموى للادارة المحلية من حيث تدخلها فى توطن المشروع على اعتبار ان اى هدف من اهداف العملية التخطيطية من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتبلور بالضرورة فى شكل مشروع محدد . هذا المشروع يجب ان يتوطن على قطعة من ارض المجتمع تدخل تحت سيطرة النظام العام لادارة هذا المجتمع او مانطلق على وحداته بالادارة المحلية . الا ان المشروعات قد تختلف بعضها عن بعض من حيث الاتى على سبيل المثال :

أ ـ حجم المشروع :

يقصد بحجم المشروع هنا حجم الاستثمارات للمشروع وكمية الانتاج وعدد العاملين. وطبقا لهذه المعايير فأن المشروعات يمكن ان تكون :

١ ـ مشروعات كبيرة الحجم

٢ ـ مشروعات متوسطة الحجم

٣ ـ مشروعات صغيرة الحجم .

٢- ملكية المشروع :

تختلف ملكية المشروعات وبالتالى تختلف نوع ادارتها حسب التالى :

١- ملكية الدولة او المجتمع للمشروع (قطاع عام)

٢- ملكية الافراد او قطاع الاعمال للمشروع وبالتالى تختلف الادارة مابين المشروعات الفردية الصغيرة والشركات المساهمة الكبرى ٠٠٠الخ ٠

٣- نوع المنتج النهائى :

اذ تختلف المشروعات ايضا من ناحية ماتقدمه من منتج من حيث ان هناك مشروعات تقدم انتاج سلعى ومشروعات تقدم الخدمات واخرى تقدم خدمات انتاجية ٠٠٠الخ ٠

٤- المستوى التنظيمى فى اتخاذ قرار انشاء المشروع :

فالمشروعات تختلف من حيث المستوى التنظيمى لاتخاذ قرار انشائها على الوجه التالى :

ا- مشروعات تقام بقرارات تتخذ على المستوى المركزى ٠

ب- مشروعات تنشأ بقرارات على المستوى المحلى ٠

جـ- مشروعات تنشأ على مستوى المحليات بالاتفاق مع المستوى المركزى

د- مشروعات تقام بقرارات الافراد بالاتفاق مع المستويات المركزية او المحلية ٠

وهناك فى حقيقة الامر عديد من التقسيمات الاخرى ترتبط بطبيعة المشروع ذاته والموقع الذى يمكن ان يتوطن عليه ذلك المشروع ٠ فهناك مشروعات يتطلب توطنها فى اقليم

معين لارتباطها بظروف طبيعية ضرورية لاداء الاهداف من انشائها مثل مشروع السد العالى او المحاجر والمناجم . وهناك مشروعات يمكن ان تتوطن فى أقاليم او محافظات عديدة ولكنها ترتبط باقليم معين او محافظة معينة لمواجهة متطلبات السكان او لاستغلال الموارد المتاحة .

وبالنظر الى توطن المشروعات فى اطار التنظيم الادارى للدولة وبالذات فيما يتعلق بالادارة المحلية فأن هناك العديد من المعايير المختلفة التى يمكن ان تساعد فى تحديد توطن الانشطة بقرارات محلية او بقرارات مركزية نذكر اهمها فيما يلى :

أ- اهمية النشاط المخطط بالنسبة للمجتمع ككل وبالنسبة للسوق المحلى على مستوى الاقاليم .

ب- حجم المشروع من ناحية عدد العاملين وحجم الانتاج وكذلك حجم الاستثمارات

جـ- النواحى الفنية اللازمة لانشاء المشروع او لادارته .

د- شكل الملكية .

وفى اطار هذه المعايير وغيرها فأن المشروعات التى نرى أن تتخذ قرارات انشائها على المستوى المحلى يمكن ان تكون على سبيل المثال ما يلى(١) :

١- المشروعات المرتبطة بالاقتصاد المحلى وتخدم سكان المحافظة او الاقليم

٢- مشروعات الاسكان .

٣- الصناعات الصغيرة واليدوية .

٤- مشروعات الترميم لمؤسسات قومية

٥- مشروعات تجارة التجزئة وجزء من تجارة الجملة

٦- المشروعات الزراعية فيما عدا مناطق الاستطلاح او المشروعات التى تخدم اكثر من محافظة او اقليم .

---

(١) السيد محمد كيلانى (دكتور) ، محاضرات فى تجربة التخطيط الاقليمى والتوطن الصناعى فى بولندا مذكرة داخلية رقم ٦٩٣ ، معهد التخطيط القومى اغسطس ١٩٧٩ .

٧- المؤسسات التعليمية فيما عدا الجامعات ومراكز البحوث

٨- المؤسسات الثقافية

٩- الخدمات الصحية

١٠- النقل والمواصلات داخل المحافظات او بين محافظات الاقليم الواحد

وفى ظل المفاهيم السابقة لتحديد المشروعات التى تقام بقرارات على المستوى المحلى فقد نص قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ / ١٩٧٩ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى رقم ١٩٧٩/٤٣ بالمادة الثالثة على ان " تتولى وحدات الحكم المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين فى هذه اللائحة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها وذلك عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا " .

وبناء على هذه المادة جاءت المواد الاخرى المكملة باللائحة المشار اليها محددة لدور الوحدات المحلية فى انشاء المرافق المختلفة . الا ان ما نؤكد عليه فى هذا المجال ان كلمة انشاء وادارة التى وردت بالمادة الثالثة من اللائحة تعنى توطن المشروع داخل حدود المحافظة والوحدات الادارية التابعة لها . فلا يعنى مطلقا عدم النص على كلمة "توطن" ان المحافظات لا تضطلع بهذا الدور الحيوى الهام ولكن يفهم ضمنا منها ذلك اذ أن هناك معايير يجب ان تؤخذ فى الحسبان عند تحديد الخدمة مثلا وموقعها تبعا لاحتياجات السكان المحليين .

ولقد جاءت اللائحة التنفيذية محددة المجالات التى تساهم فيها الوحدات المحلية بمستوياتها الخمس (المحافظة ، المركز ، المدينة ، الحى ، القرية) بقرارات انشاء وادارة المشروعات المختلفة سواء كانت خدمية او انتاجية على الوجه التالى :

(١) فى مجال الخدمات :

أ- شئون التعليم :

اشارت المادة (٥) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم

رقم ١٩٧٩/٤٣ بأن اختصت الوحدات المحلية بانشاء وتجهيز المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات والمدارس الثانوية العامة والثانوية الفنية والمدارس الاعدادية بانواعها والابتدائية وكذلك مراكز التدريب المحلية .

وعملية الانشاء هذه تعنى بطبيعة الحال اختيار مواقع ابنية تلك المدارس وتوطنها وفقا لاحتياجات كل مستوى من المستويات الادارية المشار اليها . كما يتضح من نص المادة (٥) المشار اليها ان المحليات لاتلعب دورا جوهريا فى انشاء الجامعات الاقليمية والمعاهد العليا فذلك دور المستويات المركزية الا انها تساهم بالمشورة فى اختيار مواقع تلك الجامعات والمعاهد العليا .

ب- الشئون الصحية :

اعطت المادة رقم (٦) من اللائحة التنفيذية للوحدات المحلية الحق فى انشاء المستشفيات بجميع انواعها وكذلك المؤسسات العلاجية الاخرى . وفيما يتعلق بالمستشفيات التعليمية اباح القانون للمحافظات الاشراف عليها وكذلك على مستشفيات المؤسسات العلاجية .

جـ- شئون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية :

نصت المادة رقم (٧) من اللائحة التنفيذية المشار اليها بأن " تتولى المحافظة فى مجال الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية دراسة ومراجعة مشروعات التخطيط العمرانى فى دائرتها والموافقة على الخطط المتعلقة بالاسكان .. الخ . " ومن هذا النص يتضح كذلك وبصورة غير مباشرة ان للمحليات دورا اختيار مواقع مشروعات التخطيط العمرانى والموقع المخصصة للاسكان داخل المحافظات المختلفة .

د - الشئون الاجتماعية والقوى العاملة والتدريب المهنى :

تلعب المحافظات دورا رئيسيا فى انشاء وتجهيز وادارة المؤسسات الاجتماعية

وكذلك انشاء المراكز التكوين المهنى ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعى حسب ما جاءت به المادة رقم (٨) من اللائحة . وهذا ايضا يرتبط بظروف كل مجتمع محلى واحتياجاته ، كما يرتبط كذلك باحتياجات السكان فى المحافظات طبقا لمواقعهم . ولذلك تختلف مواقع تلك المؤسسات بين محافظة وأخرى ، اذ ليس بالضرورة ان تتوطن تلك المؤسسات فى عواصم المحافظات ولكن قد تكون منتشرة فى المراكز المختلفة او القرى.

ولقد جاء فى احد بنود المادة رقم (١٣) من اللائحة المشار اليها ان المحافظات عليها ان تبحث " .. طلبات التشغيل الاضافى للمنشآت " . وكذلك انشاء وتجهيز وادارة مكاتب العمل الميدانية " . ويفيد ذلك فى ان المحافظات بجانب ما تقوم بانشائه من مكاتب الخدمات والتى يجب ان تتوطن فى مناطق قريبة او وسط المجتمعات السكانية عليها ايضا ان تعمل على زيادة القدرة الاستيعابية للمنشآت الموجودة فى حدودها . وهذا فى حد ذاته نوع من التوطن اذ ليس من الضرورى ان يكون هناك مشروع جديد ولكن التوطن يعنى كذلك زيادة قدرة المشروعات القائمة لزيادة الانتاج سواء عن طريق تخصيص الاستثمارات او رفع كفاءة القوى العاملة او زيادة حجمها .

هـ - الشباب والرياضة :

نصت المادة رقم (١٥) من اللائحة على ان " يتولى المحافظة اعداد الخطط والبرامج الثقافية فى مجال الشباب والرياضة وكذلك انشاء وتجهيز والاشراف على ادارة مراكز الشباب ... وكذلك اندية الطلائع . وكذلك المعاونة فى انشاء الاندية الرياضية وبيوت الشباب ... الخ " . بالاضافة الى " المعاونة فى انشاء المعسكرات .. الخ " .

وواضح من ذلك ان المستويات المركزية تشارك المحليات فى انشاء الاندية الرياضية نظرا لان الامر يتطلب معونة فنية فى عملية الانشاء قد لاتتوافر على المستوى المحلى . الا ان ذلك لايلغى الدور الاساسى للمحليات فى المساهمة فى اختيار مواقع تلك المنشآت

و - شئون الثقافة والاعلام :

فى مجال الثقافة والاعلام نصت المادة رقم (١٤) من اللائحة على ان " تعمل

الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها على تسيير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والاخلاقية للمجتمع ... الخ . ولهذا حددت هذه المادة ان تتولى المحافظة مباشرة " انشاء وتجهيز وادارة قصور وبيوت وقوافل الثقافة .. الخ " . وكذلك تشجع اقامة دور عرض جديدة مع تقديم التيسيرات اللازمة لها .

(٢) فى المجال الزراعى واستصلاح الاراضى والرى وبناء وتنمية القرية :

أ- الشئون الزراعية :

نصت المادة رقم (١٠) من اللائحة التنفذية لقانون الحكم المحلى رقم ١٩٧٩/٤٣ بأن " تتولى الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها طبقا للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة والتركيب المحصولى .. الخ " . القيام بانشاء وتجهيز وادارة كل من :

- المتاحف والمعارض الزراعية والبيطرية .
- الوحدات الزراعية والبيطرية .
- المستشفيات والمعامل البيطرية الاقليمية .
- وحدات انتاج الثروة الحيوانية والداجنة .

ومن هذه المادة يتضح ان هناك دور محدد للوحدات المحلية فى المجال الزراعى وبالذات فيما يتعلق بالسياسة الزراعية اذ ان هذه السياسية تتخذ قراراتها على المستوى المركزى . ولكن ترك الدور الاشرافى للوحدات المحلية من ناحية وكذلك دورها فى توطين المنشآت التى تساهم لتحقيق الخطة العامة للدولة والتركيب المحصولى وهذا بطبيعة الحال لايقلل من شأن المحليات فى هذا المجال بل تدعم دورها فى نجاح خطة الدولة الزراعية .

ب- استصلاح الاراضى :

فى مجال استصلاح الاراضى تلعب المحافظات دورا رئيسيا وبالذات

فيما يتعلق باراضى الاستصلاح داخل الاراضى المتاخمة للمحافظة والممتدة لمسافة كيلو مترين . كما نصت المادة رقم (١١) من اللائحة التنفيذية ايضا على ان تعمل المحافظات على " تنفيذ البرامج المتعلقة بخلق مجتمعات جديدة وانشاء المرافق العامة والخدمات فى مناطق استصلاح الاراضى وعليها فى ذلك ان تنشئ وتدير المجتمعات الزراعية فى تلك المناطق وتنفذ سياسة التوطين بهدف توزيع الكثافة السكانية المتمركزه فى المدن " .

جـ - شئون الرى :

نصت المادة رقم (١٢) فى احد بنودها على ان تباشر المحافظات بالاشتراك مع وزارة الرى " الموافقة على انشاء مشروعات الرى والصرف الجديدة كما تتولى المحافظة تنفيذ وادارة الاعمال الخاصة بالمساحة " .

د - بناء وتنمية القرية :

فيما يتعلق ببناء وتنمية القرية المصرية نصت المادة رقم (٢٣) من اللائحة على ان تباشر المحافظات والمراكز والقرى مع جهاز بناء وتنمية القرية بتقويم الامكانيات المحلية فى القرية واعداد وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرية وتنفيذ مشروعات التنمية التى تتضمنها الاتفاقيات التى يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات والدول الاجنبية .

(٣) مجال الصناعة والصناعات والشئون الاقتصادية :

ويتضح دور المحافظات والوحدات المحلية فى مجال توطين المشروعات الصناعية من نص المادة رقم (٢٠) من اللائحة التنفيذية التى نصت على ان تتولى المحافظة بجانب الامور الاخرى " اختيار وتحديد مواقع المصانع بدائرة المحافظة بمراعاة توفير جميع المرافق العامة اللازمة لها بالتنسيق مع وزارة الصناعة "

كما تضطلع الوحدات المحلية ايضا فى حدود اختصاصاتها بأن تباشر مشروعات الامن الغذائى وتنفيذ المشروعات المحلية طبقا لما جاء بالمادة رقم (٢١) من اللائحة المشار اليها. وفى هذا المجال يتضح ان للوحدات المحلية اليد المطلقة نسبيا فى انشاء ومن ثم تحديد مواقع مشروعات الامن الغذائى فى اطار حدودها الادارية وسلطاتها التى خولها لها القانون.

(٤) شئون المواصلات والنقل :

يتضح من المواد رقم ١٧ ، ١٨ من اللائحة التنفيذية ان على المحافظات ان تتولى الموافقة على تحديد واختيار مواقع مكاتب المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد. وهذا بطبيعة الحال تتفق مع منطق الامور اذ ان المحافظات هى الاقدر على تحديد تلك المواقع بما يتفق مع احتياج النشاط الانتاجى والتركز السكانى داخلها.

وفى مجال النقل " تباشر المحافظة فى دائرة اختصاصها شئون النقل من انشاء مرافق وكبارى وكذلك انشاء وصيانة الطرق الاقليمية واقامة وصيانة الكبارى المنشأة عليها. وفيما يتعلق بالسكك الحديدية كمرفق قومى فأن دور المحافظة مقصور على ان تبدى المحافظة الرأى فى انشاء السكك الحديدية التى تخدم المحافظة وفى تعديل خطوطها.

(٥) فى مجال السياحة :

تقوم المحافظات وفقا لما ورد بالمادة رقم (١٦) بمنح تراخيص انشاء واقامة المنشآت الفندقية والسياحية. وهذا طبقا لظروف كل محافظة وامكانياتها السياحية واحتياجاتها من هذه المنشآت.

نخرج مما سبق ان قوانين الادارة المحلية فى مصر لم تغفل دور المحليات فى توطين المشروعات المختلفة سواء كانت مشروعات خدمات او مشروعات انتاجية.

وهذا يتفق مع النظره العلمية الحديثه لدور المحليات الذى يختلف بطبيعة الحال عن الدور السابق التقليدى للبلديات التى كان معمول بها قبل صدور أول قانون للادارة المحلية فى مصر رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ . الا ان قوانين الادارة المحليه فى مصر مازالت قاصرة لاعطاء المحليات دور اكثر فى هذا المجال وقد يرجع ذلك فى حقيقة الامور الى قصور دور التخطيط الاقليمى وتكامله مع دور الادارة المحليه ، اذ انه حتى هذه اللحظة وكما يتضح من نصوص مواد القوانين ان المركزيات مازالت تلعب دورا رئيسيا فى اختيار المشروعات التى تساهم المحافظات فى اختيار مواقعها وتوطنها . فهذا دور معكوس اذ ان المحليات يجب أن تشارك بتحديد احتياجاتها من مشروعات وبالذات الصناعية وفقا لاحتياجاتها وامكانياتها لو تساهم السلطات المركزية فى الدراسات الخاصة بهذه المشروعات لتحديد مدى جدواها المالية والاقتصادية والاجتماعية شامله مواقعها الجغرافية .

قائمه المراجـــع

أ ـ المراجع العربيـــه :ـ

(١) احمد رشيد (دكتور) الاداره العمليه ، المفاهيم ، ونماذج تطبيقيه ، دار المعارف القاهرة

(٢) السيد محمد كيلانى محاضرات تجربه بولندا فى التخطيط الاقليمى والتوطن الصناعى مذكـــرة داخليه رقم ٦٩٣ ، معهد التخطيط القومى ، اغسطس ١٩٧٩ .

(٣) السيد محمد كيلانى (دكتور) التخطيط الاقليمى فى مصر ، بعض قضاياه النظريه ومشاكلـــه التطبيقيه ، معهد التخطيط القومى ، ١٩٨٥ (ورقم تحت النشر) .

(٤) صبحى محرم ، اصلاح الحكم المحلى (تحليل لخبرات مجموعه مختاره من الدول) ترجمه واعداد المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث ، سلسله الفكر الادارى المعاصـر ، ١٩٧٧

(٥) عثمان خليل عثمان ، اللامركزيه ونظام مجالس المديريات فى مصر (دراسه مقارنه) رساله دكتوراه جامعه فؤاد الاول سنه ١٩٤٨ .

(٦) محمد سيف الله الشربينى ، ادارة المحليات ، وزارة الحكم المحلى ، المؤتمر القومى الثانـــى للحكم المحلى (مجموعه ابحاث تنظيم واداره العمليات ، يونيو سنه ١٩٨٥ .

(٧) محمد محمود الامام (دكتور) دراسات فى التخطيط طويل الاجل (مفهومه ومبرراته) مشروع الصندوق الخاص الاقتصادى الاقدم ، كانون الاول ، ١٩٧٢ .

(٨) موسوعه الحكم المحلـــى ، المنظمة العربية للعلوم الادارية (اربعة اجزاء)

(٩) المجالس القوميـــة المتخصصه ، مجموعه اوراق عمل فى موضوع الادارة المحليه والنظام السياســـى (اوراق غير منشوره) .

ب - المراجع الاجنبيـــــه :

Kast E. Fermont and J.Rosenzweig, Organization and Management, (third edition) international Student, ed., McGRAW-Hill, international book Company, London, 1982.

جـ - قوانين وقرارات :

(١) قرار رئيس الجمهوريه العربيه المتحده بالقانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ باصدار قانون نظام الاداره المحليـــــه .

(٢) دباجه قرار رئيس الجمهوريه العربيه المتحده (جمهوريه مصر العربيه) بالقانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ باصدار قانون نظام الادارة المحليه .

(٣) قرار رئيس الجمهوريه باصدار القانون رقم ٥٧ لسنه ١٩٧١ بشأن نظام الحكم المحلـــى .

(٤) قرار رئيس الجمهوريه باصدار القانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ بشأن نظام الحكم المحلـــى .

(٥) قرار رئيس الجمهوريه رقم ٥٩٦ لسنه ١٩٧٨ بشأن تفويض المحافظون بعض سلطات رئيـــس الجمهوريه .

(٦) قرار رئيس الجمهوريه رقم ٥ لسنه ١٩٧٩ بشأن تعديل بعض احكام اللائحة التنفيذ يـــــه للقانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ .

(٧) قرار رئيس الجمهوريه باصدار القانون رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلـــى .

(٨) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنه ١٩٧٩ بشأن اصدار اللائحه التنفيذ يه للقانـــون رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ .

(٩) قرار رئيس الجمهوريه باصدار القانون رقم ٥٠ لسنه ١٩٨١ بشأن تعديل بعض مواد القانون رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ .