جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٣٠)

الإدارة المحلية فى مصر

المبادئ - الأهداف - التوجهات

إعداد

د.حنان رجائى 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 المحليـــــــة فى مصـــر

المبادئ - الأهداف - التوجهات

بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويات

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

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

مقدمـــــــــة

مارست المجتمعات الإنسانية عبر عصورها المختلفة السلطة فى جميع نواحيهـا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فالسلطة سمة أساسية من سمات البشرية وسبب رئيسى من أسباب بقاء وتطور المجتمعات البشرية.

والسلطة هى نشاط تنظيمى جوهرى فى المجتمع يشمل تقسيم العمـل ووضـع 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 سياسى وإدارى يهدف إلـى تنظيم العلاقات بين الأفراد والجماعات وتنسيق هذه العلاقـات والمصـالح حمايـة للمجتمع كله ومنع طغيان فئات على فئات أخرى.

وكانت الدولة فى بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة من حيث الـدفاع عن أمنها خارجياً وداخلياً ، وإقامة العدل وتحقيقه بين الأفراد والجماعات والعمـل على إشباع كافة الخدمات لهؤلاء الأفراد ، بينما ترك للأفراد إدارة بـاقى صـور النشاط الاقتصادى بحرية كاملة فى ظل سيادة مـا عـرف بالمـذهب الفـردى أو الحر[١] الأمر الذى تمخض عنه ظهور جهاز إدارى بسيط وتقليدى قـادر علـى تحقيق الأهداف فى كافة أرجاء هذه الدولة.

ونتيجة لتطور وتعقد الحياة الاجتماعية وتطور الأنشـطة الاقتصـادية وتشـابك المصالح اضطرت الدولة للتدخل فى جميع الميادين فاتسع نشاطها ليشـمل جميـع

---

١)) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى 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 بمسئولياته 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(١).

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 ، ص١٧.

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

فمن الناحية الاجتماعية أدت التغيرات الاجتماعية والثقافية المتلاحقة إلى تنامى الطموحات الشعبية وإلى زيادة التطلعات نحو مستقبل أفضل. ومن ثم فقد تزايدت الآمال والطموحات بشكل أكبر من قدرات وإمكانيات 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 الوعى 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 الادارة 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 ، وأكـدت علـى سعى الحزب حثيثاً لتحديث نظام الإدارة المحلية فى مصر لتسـاهم بشـكل فعـال وحقيقى فى التخطيط وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية باعتبارها الوجه الآخـر للتنمية الاقتصادية.

وتتناول هذه الدراسة بالشرح والتفصيل مفاهيم ومبادئ وأهـداف نظـام الادارة المحلية فى مصر والفلسفة التى يقـوم عليهـا وتطـور هـذا النظـام تشـريعياً وتنظيمياً،وتحديد أهم جوانب القصور فى هذا النظام وكيفية معالجتها .

الفصل الأول

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

الفصل الأول

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

تمهيد :-

يتخذ التنظيم الإدارى فى الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية وبالرغم من أن مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية من المفاهيم الملاصقة للإدارة المحلية والتى تتسم بنوع من التداخل والمرونة إلى الحد الذى يصعب فيه التفرقة أو التمييز بين هذه المفاهيم ، إلا أن هناك اتجاهاً قوياً فى معظم دول العالم نحو التخفيف من تركز السلطة من أجل القضاء على المشاكل المصاحبة لهذا التركز وأهمها البيروقراطية.

أولاً : المركزية : الماهية والمزايا والسلبيات : ـ

يقوم التمييز بين المركزية واللامركزية عادة على مقدار ما تتمتع به المستويات الدنيا من حق اتخاذ القرار فى الجوانب التى تتعامل فيها دون الرجوع للمستويات الرئاسية العليا[١]، وكلما زادت القدرة على اتخاذ القرارات فى المستويات الدنيا دون الرجوع للمستويات الرئاسية كلما قلت المركزية وزادت اللامركزية فى التنظيم والعكس صحيح.

ومن ثم تعرف المركزية على أنها تركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة، ويستوى فى هذا أن تكون هذه الهيئة فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً [٢].

ويشمل مفهوم المركزية السابق ثلاث حالات تتمثل فى :-

---

(١) أحمد رشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقاتها ، دار المعارف ، ١٩٨١.

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

أ ــ المركزية السياسية :-

وتعنى خضوع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية موحدة ، حيث تكون الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة فى يد الحكومة المركزية .

ب ــ المركزية الاقتصادية :-

وتعنى قيام السلطات المركزية فى الدولة بالدور الرئيسى فى توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلى أو الجزئى له.

جـ ــ المركزية الإدارية(١):-

وتعنى خضوع الوظائف والشئون الإدارية بالدولة لسيطرة الحكومة المركزية ووجود علاقة تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية، حيث تتيح هذه التبعية الرئاسية حصر الوظيفة الإدارية فى يد سلطة مركزية واحدة مهما تعددت هيئاتها ، وبقاء وحدات الجهاز الإدارى بالدولة متدرجة تدرجاً هرمياً وتتربع الحكومة المركزية على قمته.

ومن ناحية أخرى يوجد صورتين فرعيتين لنظام المركزية تتمثلان فى(٢):-

أ ــ المركزية الوزارية :-

وهى الصورة التى تكون فيها السلطة بيد الوزراء الموجودين فى عاصمة البلاد دون أن يكون لسواهم من (مندوبى) الحكومة أو موظفيها فى الأقاليم ثمة اختصاص أو سلطة فى أى شأن من الشئون، وتعتبر هذه أقصى صور المركزية ولم تعد موجودة فى أنظمة الدول فى الوقت الراهن .

---

(١) محمد محمد بدران، الإدارة المحلية ،دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق،ص ص١٤-١٥.

(٢) المجالس القومية المتخصصة ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، الدورة الحادية والعشرون ٢٠٠٠/٢٠٠١.

ب ــ المركزية اللاوزارية :-

وهى الصورة التى تمنح الحكومة فيها بعض العاملين فى الأقاليم وفق تـدرجهم الهرمى الوظيفي بعض الصلاحيات للبت فى بعض الشئون (الأمور البسيطة) دون الرجوع إلى الوزارة المركزية ، فقد تكون هذه الصلاحيات مقررة لهؤلاء بصـفة أصلية فى تشريعات الدولة ، أو قد تأتى فى صورة تفـويض مـن قبـل الـوزير المختص. وهناك بعض المزايا المترتبة على تطبيق المركزية وتتمثل فى :-

١ ــ مزايا سياسية :-

- تدعيم الوحدة السياسية وتدعيم ترابط الدولة وخاصة فى بداية نشأتها.
- توفير وسيلة للإشراف على التنظيمات القومية ذات الطبيعة المركزيـة ، مثـل القوات المسلحة والسياسة الخارجية.

٢ ــ مزايا إدارية :-

- توفير وسيلة أكثر كفاءة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى.
- المساعدة على توحيد الاتجاه الإدارى للدولة وتوحيد أنماط الإدارة وإجراءاتها.
- العمل على توفير حد أدنى من الخدمات فى المناطق الفقيرة والمحرومة مـن خلال التأكيد على الموضوعية فى تقديم هذه الخدمات دون النظر للاعتبـارات المحلية أو الإقليمية .

إلا أنه فى مقابل هذه المزايا الناجمة عن تطبيق المركزية فإن هناك على الوجه الآخر عيوب أو سلبيات لتطبيق هذا النظام يتمثل أهمها فى إهمال العامل المحلى فى تقديم الخدمات، علاوة على الرتين وكثرة التعقيدات التى يتعرض لها المـواطنين المتعاملين مع الإدارة ، ومن ثم فإن المفهوم الحديث للدولة لم يعـد يرتكـز علـى المركزية فى إدارة هذه الدولة ولكن يقوم على وجود درجات متفاوتة من المركزية واللامركزية بما يتيح تحقيق أهداف المجتمع.

ثانياً : اللامركزية: الماهية والمزايا والسلبيات :-

تعرف اللامركزية على أنها عملية انتقال السلطة من الحكومة المركزية والمستويات الأعلى إلى المستويات المحلية الحكومية أو هيئات حكومية شبه مستقلة. وبمعنى أخر فإن اللامركزية تعنى انتقال جزء من وظائف الدولة إلى هيئات أخرى عن طريق التفويض والذى يعنى عدم تركيز السلطة والمسئولية فى يد الإدارة المركزية والتى تكون فى الغالب فى العاصمة، وإنما تخويل ممثلى تلك الإدارة فى المحليات القيام بوظائف محددة داخل رقعتهم الجغرافية، ومنحهم السلطات اللازمة لذلك، على أن تحتفظ الإدارة المركزية بحق الرقابة على هذه المحليات وحق استرداد تلك السلطات متى شاءت وبالدرجة التى تريد.

وتتخذ اللامركزية ثلاث صور أو حالات مختلفة هى :-

١ ــ اللامركزية السياسية :-

وهى التى تقوم على توزيع السلطات السياسية ، أى سلطات التشريع والقضاء والإدارة فيما بين الدولة المركزية والوحدات المكونة لها ، حيث تستقل الحكومة باختصاصات معينة لا تستطيل إليها هذه الوحدات.

وتلاءم هذه الحالة الدول ذات الحجم السكانى الكبير أو الجغرافى الكبير ، وكذلك الدول ذات القوميات أو الأجناس أو الديانات المتعددة(١)، كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية.

٢ ــ اللامركزية الإدارية :-

وتعنى كما سبق القول انتقال جزء من وظائف الدولة إلى جهات أخرى ذات شخصية اعتبارية مستقلة تكون لها صلاحيات محددة يمكنها أن تستقل بها عن

---

(١) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق ص ١٩.

الحكومة المركزية. ويلاحظ أن هذا النظام كان يتجه إلي إدارة الحكم حتى وقت قريب من القرن الماضى ، ولكن مع اتساع وظيفة الدولة وتعدد اختصاصاتها وتضاعف مسئولياتها تجاه الأفراد أصبح هناك ضرورة لوجود الوظيفة الخدمية للدولة بجوار الوظيفة الإدارية ، ومن ثم صارت اللامركزية الإدارية إحدى جناحى اللامركزية .

٣ ـ اللامركزية المرفقية :-

وهى الجناح الثانى للامركزية ، وتعنى إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل أو المواصلات أو إحدى الصناعات الشخصية المعنوية أو بعض الصلاحيات التى تستطيع إدارة المرافق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة ، حيث يطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو المشروعات العامة(١).

ويطلق على اللامركزية الإدارية فى بعض الأحيان اللامركزية المحلية أو الإقليمية حيث تعنى فى تلك الحالة تقسيم الدولة إلى مناطق أو أقاليم إدارية توزع فيها السلطة الإدارية على هذه المناطق والأقاليم بحيث يكون للمجالس المحلية بها سلطات البت فى المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية(٢).

وتأخذ اللامركزية المحلية أو الإقليمية فى الواقع العملى صورتان قد تمتزجان ويحدث بينهما تداخل سواء فى المفهوم أو الأهداف وهما الإدارة المحلية والحكم المحلى(٣)، وهو ما ستتم دراسته فى الفصول اللاحقة من الدراسة.

---

(١) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية : دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق ص١٧٠.

(٢) المرجع السابق مباشرة ، ص٢٠.

(٣) السيد عبد المطلب ، المحليات ، دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحلية ، مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٨١ ، ص- ص ٦٥ - ٧١.

من ناحية أخرى فإنه لا يمكن القول أن نمطاً معيناً من اللامركزية يتم تطبيقه فى دولة ما نظراً لتداخل واختلاف أشكال اللامركزية المحلية حيث تقوم كل دولة بتطبيق الشكل الذى يتلاءم مع ظروفها وإمكانياتها ، كذلك لا توجد دولة تعتمد فى نظامها على المركزية البحتة أو اللامركزية الصرفة وتقرر أخذ أياً منهما دون الآخر.ومن ثم يشتمل مفهوم اللامركزية الإدارية السابق على ثلاث أبعاد أساسية هى(١):-

١- البعد السياسى : ويتضمن مشاركة المواطنين وممثليهم من المنتخبين فى عملية اتخاذ القرارات العامة المحلية وفى وضع وتنفيذ السياسات حيث يتطلب ذلك إحداث تعديلات فى التشريعات أو القوانين وتنمية الأحزاب السياسية، وخلق وحدات سياسية محلية قوية.

٢ - البعد الإدارى : ويعنى إعادة توزيع السلطة، والمسئولية فى تقديم الخدمات العامة، بالإضافة إلى إمكانية توفير الموارد المالية اللازمة لذلك، ومن ثم فإن البعد الإدارى يشمل تحويل مسئولية تخطيط، وتمويل، وإدارة اختصاصات الحكومة المركزية، والمؤسسات التابعة لها فى تقديم الخدمات العامة إلى المستويات المحلية .

٣ - البعد المالى : ويعنى إعطاء المستويات الأولى من الحكومة الحق فى إنشاء أوعية ضريبية جديدة، وإيرادات ذاتية من خلال إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة بالوحدات المحلية.

وبناء على الأبعاد الثلاثة السابقة فإنه يمكن التمييز بين ثلاثة حالات من المركزية واللامركزية وذلك بناء على الدرجة التى يتم من خلالها نقل السلطة وهى:-

---

(١) الحزب الوطنى الديموقراطى، أمانة السياسات، الإدارة المحلية اللامركزية فى مصر الواقع والمستقبل، مرجع سابق.

١ ــ المركزية المطلقة Centralization :

وفى هذه الحالة تعتبر الحكومة المركزية هى السلطة الوحيدة فى المجتمع المحلى ولا يجوز لأى جهة اتخاذ أية قرارات هامة بدون الرجوع إليها، ومن ثم فهناك إطار مركزى قوى يحدد شكل العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، وتعتبر الحكومة هى الجهة المسئولة قانوناً أمام المجتمع المحلى عن تقديم الخدمات العامة .

٢ ــ تفويض السلطة Delegation (١):

ويمثل أحد درجات اللامركزية ويعنى نقل حق التصرف واتخاذ القرارات إلى المسئوليات الأدنى تحقيقاً لمبدأ تدرج السلطة وتمشياً مع الاتجاه إلى اللامركزية،وتقوم الحكومة المركزية من خلال التفويض بمنح السلطات المحلية بعض الاختصاصات والمهام دون الحاجة إلى تغيير فى الإطار التشريعى للدولة ، ويتيح مبدأ التفويض للحكومة المركزية حق تحديد العلاقة بين الحكومة والسلطات المحلية وسحب هذا التفويض متى شاءت.

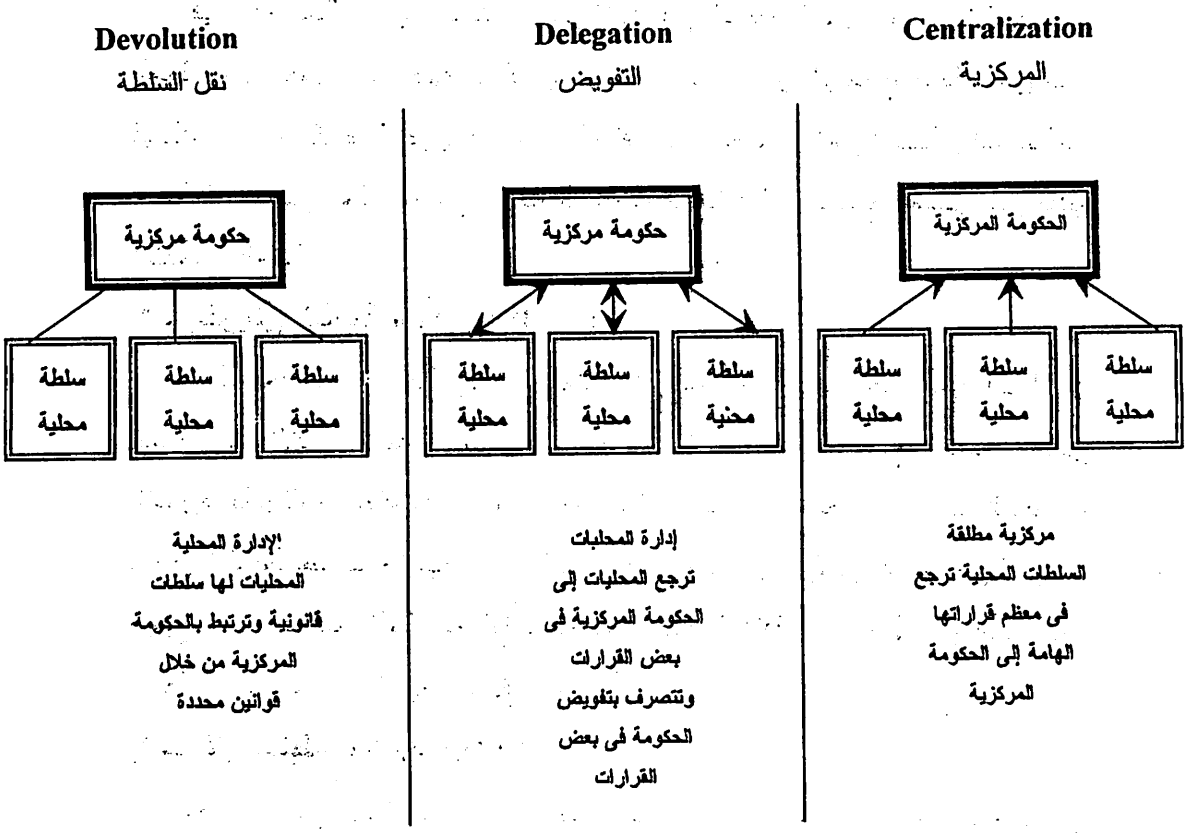
٣ ــ نقل السلطة Devolution :

ويعنى توزيع الاختصاصات والمهام على السلطات المحلية بموجب قوانين محددة يتم من خلالها تحديد العلاقة بين هذه السلطات والحكومة المركزية، وتعتبر هذه أقصى درجات اللامركزية داخل إطار الدولة والتى يعول عليها فى بناء إدارة محلية فعالة خاصة إذا ما تم الأخذ فى الحسبان تعديل القوانين والتشريعات التى تحكم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، ويوضح الشكل التالى أشكال المركزية واللامركزية(٢):

---

(١) أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية نماذج وتطبيقاتها، مرجع سابق.

(٢) أحمد رشيد، مقدمة فى الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ج.م.ع، ١٩٧٥.



ويشير الواقع العملى إلى أنه لا توجد مركزية بحتة أو لا مركزية بحتة حيث أنهما مزيج متصل لا يمكن الفصل بين أحد منهما ، وتوجد بينهما نقاط عديدة ومساحات متنوعة يمكن تحديدها بالظروف والمتغيرات الخاصة بكل دولة.

ورغم الجدل الواسع حول مفهوم اللامركزية وأساليب تطبيقها منذ فترات زمنية إلا أنه تبقى حقيقة أساسية وثابتة وهى الدور المتعاظم للامركزية فى الوقت الراهن بالنسبة للدول النامية، خاصة فى ظل المتغيرات المتلاحقة التى يمر بها عالمنا المعاصر فى تحقيق النمو الاقتصادى والاستقرار السياسى.

وتعكس تجارب الدول المتقدمة فى تحولها للأخذ بنظام اللامركزية على طريق التوجه نحو اقتصاد السوق العديد من المؤشرات الرئيسية وهى :-

- ضرورة مشاركة الأهالى فى تصميم والإشراف على تنفيذ السياسات التى تطبق عليهم .
- أنه إذا كانت المشاركة هى الوسيلة الرئيسية لنظم الحكم والإدارة فإن التنمية المحلية هي غاية تلك النظم حيث تأخذ التنمية المحلية شكليين أو مضمونين رئيسيين الأول (حضرى)، والآخر (ريفى)، وهو الأكثر إنتشاراً فى البلدان النامية. (١)
- أن درجة تحقيق اللامركزية تتوقف على مدى النجاح فى تنسيق علاقات الوحدات المحلية مع الوحدات المركزية للدولة.

أ - مزايا اللامركزية :-

تأتى أهمية اختيار قضية اللامركزية الإدارية (فى الوحدات المحلية) ، كصدى للحصاد الناجح والناجم عن الممارسة الفعلية فى تلك الدول التى عمدت إلى تعميق اللامركزية فى إدارة شئونها السياسية والاقتصادية، وذلك من أجل تحقيق التنمية الشاملة.

وبالتالى يمكن إيجاز المزايا المترتبة على تطبيق اللامركزية الإدارية فيما يلى :-

١ - مزايا سياسية :-

- خلق قنوات اتصال فعالة وسريعة بين المواطنين ومؤسسات صنع وتنفيذ السياسة العامة، يمكن من خلالها التعرف على مدى تقبل المواطنين للسياسات والتوجهات الجديدة(٢).

---

(١) محمد محمد بدران، الإدارة المحلية ،دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق،ص ٢٧ .

(٢) إبراهيم إبراهيم ريحان وأخرون، تحديث المنظمات الريفية، مشروع أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا، القاهرة، ٢٠٠٢، ص - ص ٨٥ - ٩٢.

- دعم دور المواطنين ومشاركتهم فى إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية.
- تدعيم النظام السياسى بشكل يضمن له التطور والاستقرار من خلال تحقيق أكبر درجات الرضا العام بين المواطنين.
- توفير أسلوب فعال لتحقيق الانتماء بين المواطنين من خلال مشاركتهم فى اتخاذ القرار بما يعمل على دفعهم للعمل لصالح مناطقهم المحلية من ناحية، ويعمل على زيادة مستوى المشاركة السياسية والحد من سيطرة فئات معينة على العمل السياسى من ناحية أخرى.
- تعتبر اللامركزية أداة فعالة فى حل العديد من المشكلات الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية مما يتيح مجالاً أوسع للسلطة المركزية للتفرغ للقضايا القومية الكبرى.

٢ ـ مزايا اجتماعية :-

- تحسين المستويات المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية.
- تحقيق مستويات عالية من الرضا بين الأفراد فى المجتمع وتنمية عملية الاعتماد على الذات والمشاركة الجماعية.
- خلق قيادات محلية واعية ذات فاعلية(١).

٣ ـ مزايا إدارية :-

- تحقيق أكبر قدر من الكفاءة الإدارية على مستوى المحليات بتفويض مزيد من السلطات والصلاحيات.
- القضاء على البيروقراطية والفساد الإدارى.
- تسهيل عمليات الرقابة من المستويات الأعلى إلى الأقل فى الحكومة بما يسهل عمليات المحاسبة ويرفع درجة المساءلة الشعبية.

---

(١)Nondedkar V.G., Local Government, Its Role in Development Administration, Concept publishing Company Delhi, 1974, p-p 23-24.

ـ خلق كوادر إدارية فعالة قادرة على تحمل المسئولية الإدارية فى المستقبل من خلال الاستعانة بالإداريين فى المحليات ورفع مستوى ممارستهم وتخفيف الضغط عن الخبـراء والإداريـين على المستويات المركزية(١).

٤ ـ مزايا اقتصادية ومالية(٢):-

ـ تحقيق فاعلية النفقة والاستغلال الأمثل للموارد من خلال التعرف على احتياجـات المجتمـع المحلى وتوفير آليات للاستجابة السريعة لها تستند على أساس التنوع فى ظروف المجتمعات المحلية والتباين فى الأولويات التنموية لكل منها.

ـ الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة فى المحليات من خلال رفع درجة التنافس بينها.

ـ تحقيق الاستقرار الاقتصادى.

ـ رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية من صحة، تعليم، سكن... الخ.

ـ زيادة الحصيلة الضريبية للدولة نتيجة قدرة المجتمع المحلى على رصد سبل إنفاق مـوارده الضريبية وما يترتب على ذلك من تفعيل مشاركته فى تحمل مسئولية صيانة أصوله الإنتاجية والمحافظة عليها وتنميتها.

ب عيوب اللامركزية

رغم تلك المزايا المترتبة على تطبيق اللامركزية إلا أن هناك جوانب أخـرى سلبية تنجم عن تطبيقها يمكن الإشارة إليها وهى(٣):-

ـ فقدان السيطرة على الاقتصاد الكلى.

ـ سوء توزيع الموارد.

ـ حدوث تباين إقليمى فى توزيع الخدمات.

---

(١) إبراهيم إبراهيم ريحان وآخرون، تحديث المنظمات الريفية، مرجع سابق.

(٢) الحزب الوطنى الديمقراطى، أمانة السياسات، الإدارة المحلية واللامركزية فى مصر الواقـع والمستقبل، أوراق غير منشورة، ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٣.

(٣) دور اللامركزية فى عملية الإصلاح المؤسسى فى مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.

الفصل الثانى

الإدارة المحلية والحكم المحلى

الفصل الثانى

الإدارة المحلية والحكم المحلي

تمهيد :-

هناك خلط لدى الكثيرين ممن يستخدمون مصطلحى الإدارة المحليـــة والحكـــم المحلى بين المصطلحين ، لذلك فمن الأهمية توضيح الفرق بينهما بما يخدم إطـــار الدراسة، ذلك لأن الإدارة المحلية شئ والحكم المحلى شئ آخر رغم كـــون الإدارة المحلية خطوة فى طريق الحكم المحلي كنطاق أوسع . ويركز هذا الفصـــل علـــى استجلاء مفهومى كل من الإدارة المحلية والحكم المحلى ، كما يتنـــاول بالتحليـــل أهداف ومبادئ ومقومات نظام الإدارة المحلية فى مصر بهدف التعرف على أوجه الضعف أو القوة فيها.

أولاً : مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى :-

١ ــ الإدارة المحلية :-

تعرف الإدارة المحلية بأنها " أسلوب فى الإدارة يخول بمقتضاه لأهالى وحدات ذات مفهوم محلى إدارة الشئون المحلية التى تهمهم وتؤثر فى كل ناحية من نواحى حياتهم "(١).

ويعرفها البعض بأنها" أى استقلال محلى مقصور على اختصاصات تنفيذيـــة أو إدارية دون أن تعطى الهيئات المحلية جزءاً من الوظيفة القضائية ، وهذا النوع من الاستقلال يسمى اللامركزية الإدارية والتى تختلف عن اللامركزية السياسية "(٢).

---

(١) أحمد رشيد، مقدمة فى الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتـــاب، القـــاهرة، ١٩٧٥، ص١٠.

(٢) مصطفى الجندى، المرجع فى الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص١٠.

ويعرفها البعض الآخر بأنها أسلوب من أساليب الإدارة يتم بمقتضاها إعطاء المحليات بعض الاختصاصات طبقاً لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين المحليات والسلطات المحلية، إدارة المناطق الاقتصادية المختلفة بصورة بعيدة عن البيروقراطية المركزية والتعقيدات الإدارية في اتخاذ القرارات(١).

وفى الغالب ينظر إلى الإدارة المحلية على أنها " جزء من الجهاز التنفيذى الذى يقوم بإدارة بعض المرافق القومية من خلال أجهزته المركزية، وأيضاً بعض المرافق المحلية من خلال الوحدات المحلية، كما تقوم برسم السياسة المحلية وتنفيذها فى إطار السياسة القومية، سواء على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية. وبالتالى فإنها تمثل الجانب التنفيذى من السلطة التى تمارس فى الدولة والسلطة التنفيذية، وليس لها الحق فى ممارسة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو التدخل فى اختصاصات أى منها "(٢).

كما يشار إليها على أنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية "(٣)، وهذا يعنى أن

---

(١) السيد محمد الكيلانى (دكتور)، الإدارة المحلية وتطورها، علاقاتها بالتخطيط وتوطن المشروعات فى مصر، مذكرة خارجية رقم (١٤٦٣)، معهد التخطيط القومى، إبريل ١٩٨٨، ص١.

(٢) كمال أغا، العلاقة بين مراكز صنع القرار فى التخطيط الإقليمى للتنمية الريفية بمحافظة الشرقية، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية، ١٩٧٩، ص-ص ١٧-١٨.

(٣) عطية حسين أفندى، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٤، ١٩٩٥، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ص٢٧.

الإدارة المحلية ما هى إلا أسلوب إدارة وليس أسلوب حكم، حيث أنها تختص بنوع واحد من السلطة التى تمارس فى الدولة هى السلطة التنفيذية(١).

كما تعنى الإدارة المحلية اللامركزية الإدارية ، وتعنى أيضاً ذلك الأسلوب الذى يشير إلى توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات اعتبارية أخرى ، حيث أنه إذا ما اقتصر هذا التوزيع على الوظيفة الإدارية فإننا نكون إزاء نمط من اللامركزية وهو اللامركزية الإدارية، وهذا النمط يقوم إما على أساس وظيفى أو أساس إقليمى.

كما تعنى أيضاً اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، ولها حق التصرف فى حدود الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون وبدون الرجوع إلى السلطة المركزية وإنما يكون للحكومة المركزية سلطة الإشراف والرقابة عليها.

١ ــ اعتبارات الأخذ بنظام الإدارة المحلية :-

تلجأ الدولة إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية لعدة اعتبارات تتمثل فى الآتى(٢):-

ــ اعتبارات سياسية :-

فالواقع يوضح أن نظام الإدارة المحلية يعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية، وأن قيامه يؤدى إلى تعاون مستمر بين النشاط الحكومى والنشاط الشعبى المحلى، ويربط

---

(١) عطية حسين أفندى، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، المرجع السابق، ص ٢٨.

(٢) محمد صلاح عبد البديع ، نظام الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٢٩.

بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية فى العاصمة. بالإضافة إلى أن الأخذ بهذا النظام يمثل حلاً لمشكلة التعدد فى الدولة من ناحية القوميات والأعراق والديانات كما أنه يخلص المركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية من عيوب المركزية الشديدة[١].

ـ اعتبارات إدارية :-

يعتبر نظام الإدارة المحلية ضرورة فنية وإدارية لتحقيق أهداف معينة منها سرعة وإنجاز وتسهيل الخدمات، ومراعاة الظروف المحلية الخاصة عند تقديم الخدمات، كما تعتبر الوحدات المحلية مجالاً خصباً لتجربة النظم الإدارية الجديدة.

ـ اعتبارات اجتماعية :-

تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، كما أنها نظام يهدف إلى تقوية البناء الاجتماعى للدولة، ويتيح الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعة المحلية، فضلاً عن دوره فى تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشتراكهم سوياً فى مجالات العمل المحلى.

ـ اعتبارات اقتصادية :-

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يؤدى لتحقيق العديد من المزايا الاقتصادية، منها حتمية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلى، وتحقيق لامركزية التصنيع، وتحقيق نوع من العدالة فى توزيع الأعباء الضريبية، وكذلك العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية فى أعباء التنمية .

٢ ـ عناصر الإدارة المحلية : تقوم الإدارة المحلية على خمسة عناصر رئيسية هى:-

---

(١) محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٣٠.

ـ وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
ـ ضرورة منح الشخصية المعنوية.
ـ استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية(١).
ـ القدرة على تكوين موارد مالية خاصة، حيث تتوقف درجة الاستقلال المالى للإدارة المحلية على مدى تناسب الموارد المالية المحلية مع اختصاصات ومهام سلطات المجالس المحلية.
ـ الرقابة من جانب الحكومة المركزية على الوحدات المحلية.

وتأخذ الرقابة المركزية على أعمال الوحدات المحلية أشكالاً عديدة مثل الرقابة الإدارية، الرقابة التشريعية، الرقابة الاقتصادية والمالية، الرقابة القضائية.

ب ـ الحكم المحلى :-

الحكم المحلى هو " أسلوب من أساليب الإدارة العامة يقوم طبقاً للتشريعات والدستور المعمول به فى تلك الدولة على منح المستويات المركزية بالدولة حق الرقابة على المستويات المحلية ". ومن خلال الحكم المحلى تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلى إلى مجلس شعبى منتخب له شخصية معنوية ويتمتع بصورة من صور الاستقلال الذاتى وله السلطة الكاملة لإصدار القرارات المحلية وتنظيم وإدارة الخدمات والشئون المحلية "(٢). وهناك تعريفات للحكم المحلى ترى أنه عبارة عن" اصطلاح يصدر عن قدر من التجاوز

---

(١) سليمان أحمد الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى ١٩٨٤، ص-ص ٧٠-٧٧.

(٢) محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لأسباب تخلف القرية المصرية، الجزء الأول ، التقرير الرئيسى ، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، القاهرة ١٩٨٧ ، ص ١١٤ .

فى هذا المقام، وذلك لأن لفظ حكم يقتضى أن تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسى ودستورى ، أى أن تمس وضع الدولة السياسى وتخلع عن الهيئة المحلية قدراً من الوظيفتين التشريعية والقضائية، فضلاً عن استغلال تلك الهيئة التنفيذى والإدارى "(١).

كذلك يعرف بأنه " نظام سياسى وأسلوب وطريقة فى الحكم الداخلى "(٢)، وأنه "طريقة من طرق الإدارة لتنظيم وإدارة الشئون المحلية لكل منطقة فى الدول بواسطة اعتماد سكان هذه المنطقة على أنفسهم على نحو يتفق ومصالحهم " ويتم هذا عن طريق هيئات محلية مسئولة ولها شخصيتها الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال الذاتى، ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم على الأقل بطريقة الانتخاب ، وتباشر هذه الهيئات المحلية الوظائف المخولة لها بحكم القانون ، وهى وظائف ذات طابع محلى وترتبط باحتياجات الأهالى فى المجتمعات المحلية التى تخدمها هذه المجالس(٣).

كما يعتبر البعض أن الحكم المُحلى هو " الأجهزة المحلية التى تقوم فى مستوى أدنى من الحكومة المركزية فى الدولة الموحدة أو أدنى من حكومة الولاية فى الدولة الفيدرالية، وحينما ينشئ القانون أجهزة محلية للقيام بعبء الخدمات المحلية فيكون قد أوجد حكماً محلياً "(٤).

---

(١) مصطفى الجندى المرجع فى الإدارة مرجع سابق ، ص ٩.

(٢) محمد منير الزلاقى وآخرون، تقييم اجتماعى للعوامل المؤثرة على دور المجالس القروية فى النهوض بالحياة الريفية بمركز أبو حمص، محافظة البحيرة، ج.م.ع، نشرة بحثية، جامعة الإسكندرية، نوفمبر ١٩٧٤، ص١٢.

(٣) عبد العليم محجوب، الحكم المحلى ودوره فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المؤتمر العربى الرابع للعلوم الإدارية، بيروت، ١٩٦٧، ص٣.

(٤) محمد فتح الله الخطيب، مشاكل تطبيق الإدارة المحلية، القاهرة، معهد الإدارة العامة، مؤتمر التنمية الإدارية الأول، ١٩٦٣، ص٢٤.

ومن التعريفات السابقة يمكن وضع مفهوم للحكم المحلى تحت ثلاث تصنيفات وهى:-

١ ــ الحكم المحلى كطريقة من طرق الإدارة(١):-

ويعرف الحكم المحلى فى هذه الحالة بأنه إدارة الشئون المحلية لكل منطقة فى الدولة بواسطة سكانها أنفسهم على نحو يتفق ومصالحهم ، وتحت إشراف الحكومة فى الدولة غير المركزية.

٢ ــ الحكم المحلى كأسلوب إدارى(٢):-

ويعرف الحكم المحلى فى هذه الحالة بأنه أسلوب فنى أو موضوعى أو واقعى من أساليب الإدارة نشأ عن تعقد العلاقات الاجتماعية وسيادة الأفكار الديمقراطية وتطور وظائف الدولة لإرساء البناء الإدارى العام على أساس سليم ، وبمقتضاه يتم توزيع الوظيفة الإدارية فى الدولة على أساس إقليمى بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ومتخصصة تباشر سلطاتها فى هذا الصدد فى النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية.

٣ ــ الحكم المحلى كأسلوب سياسى واقتصادى لتطبيق الديمقراطية فى الحكم :-

الحكم المحلى على مستوى الأحياء والقرى يتم بواسطة أجهزة لها سلطة التقدير والتنفيذ يعترف بها القانون لتحقيق أهداف معينة لسائر المحليات فى الدولة.

---

(١) إبراهيم كمال الأخوص، دراسة للعمل الارشادى، نظام الحكم المحلى وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الخدمية الأخرى على مستوى القرية المصرية، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، ١٩٨٠، ص- ص ١٣-١٤.

(٢) عمرو عبد السلام منصور، دراسة تقييمية لدور المجالس الشعبية المحلية القروية فى تنمية المجتمع الريفى، بالإشارة إلى محافظة القليوبية، بحث دبلوم رقم ١٣٩٣، معهد التخطيط القومى، ١٩٧٩، ص٧.

ويعد كلاً من الإدارة المحلية والحكم المحلى نوعاً من اللامركزية يقوم على إنشاء وحدات محلية مستقلة لها شخصيتها المعنوية ولها مواردها المالية الخاصة تنتخب أعضائها أو معظمهم وتمارس نشاطها فى حدود اختصاصاتها التى يحددها الدستور أو القانون ، ويكون لها حق رسم سياستها المحلية وحق المبادأة فى تنفيذ خططها المحلية بإرادة منها ، وتخضع لرقابة الدولة بما لا يقيد نشاطها، إلا أنه يمكن التمييز بينهما من حيث :-

- ***طبيعة السلطة :*** حيث يختص الحكم المحلى بالسلطة القضائية والتشريعية، وتقوم الحكومة بوضع السياسة العامة أى القرارات التى تمثل برامج العمل لفترة زمنية معينة. أما الإدارة المحلية فإنها تختص بالسلطة التنفيذية، وبالتالى فإنها تمثل الجانب الذى يقوم بتنفيذ السياسة العامة بغض النظر عن الأسس التى تقوم عليها تلك السياسة. ويعنى ذلك أن الحكم المحلى لا يتأتى إلا فى الحالات التى تقوم فيها سلطة الحكم برسم السياسات العامة للمجتمعات المحلية التى تقوم بتنفيذ السياسة العامة على مستوى المحليات بدرجة من الحرية فى التنفيذ بما يتناسب وإمكانيات واحتياجات هذه المجتمعات.
- ***الهدف :*** الواقع يشير إلى أن الحكم يشكل خطوة متقدمة على الإدارة المحلية،بينما تشكل الإدارة المحلية الإدارة الفعالة لتطوير المجتمع المحلى وتأهيله لتقبل نمط معين من الحكم المحلى(١).
- ***الاختصاص :*** تختص الإدارة المحلية بالخدمات ذات الطابع القومى من خلال أجهزة الحكومة المركزية ، أما الحكم المحلى فإنه يتولى الخدمات ذات الطابع المحلى بواسطة أجهزته الخاصة.

---

(١) عبد العزيز عبد المجيد شفيق، دور المجالس الشعبية المحلية فى تنمية القرية، رسالة دكتوراه، قسم الاقتصاد الزراعى، كلية الزراعة، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.

وفى ضوء كل ما سبق يمكن القول أن الحكم المحلى والإدارة المحلية ما هما إلا أسلوبان من أساليب اللامركزية الإدارية ، والفرق بينهما هو فرق فى السلطة والاختصاص ، أيضاً يعتبر كلاً من الإدارة المحلية والحكم المحلى نوعاً من اللامركزية يقوم على إنشاء وحدات محلية مستقلة لها شخصيتها المعنوية ولها مواردها المالية الخاصة، تنتخب أعضائها أو معظمهم وتمارس نشاطها فى حدود اختصاصاتها التى يحددها الدستور أو القانون ، ويكون لها حق رسم سياستها المحلية وحق المبادأة فى تنفيذ خططها المحلية بإرادة منها، وتخضع لرقابة الدولة بما لا يقيد نشاطها، وتتمتع الوحدات المحلية فى الحكم المحلى بدرجة كبيرة من الاستقلال عن السلطة المركزية فى المجالات التقليدية للسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، حيث تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها على المستوى المحلى إلى مجلس شعبى منتخب له شخصيته المعنوية ، ويتمتع هذا المجلس بصورة من صور الاستقلال الذاتى ، ويتم تشكيله بالانتخاب العام المباشر وله السلطة الكاملة فى إصدار التشريعات المحلية، وفى تنظيم الشئون المحلية للإقليم الموجود به بواسطة القيادات المحلية المتمثلة فيه(١).

أيضاً يمكن القول بأن النظام الموجود فى مصر هو نظام إدارة محلية، والتى كما سبق القول تعتبر أسلوباً من أساليب اللامركزية الإدارية تقوم على مبدأ عدم قدرة الحكومة على القيام بكافة الخدمات التى يحتاجها المواطنون بعد أن تعددت مجالات هذه الخدمات والأنشطة واتسع نطاقها، وأصبح لزاماً عليها أن تقوم بالتخطيط على المستوى القومى، وحماية الدولة من أى اعتداء خارجى ، وحفظ الأمن وإقامة المشروعات القومية ، وإيكال أمر إنشاء المرافق وتأدية الخدمات للمواطنين وتنفيذ

---

(١) سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٦٧.

مشروعات التنمية المحلية للوحدات المحلية التى يكون لكل منها شخصيتها المعنوية ويحدد الدستور أو القانون اختصاصاتها وتخضع للرقابة من الحكومة المركزية.

ثانياً : فلسفة ومبادئ الإدارة المحلية :-

إن دراسة فلسفة الإدارة المحلية ومبادئها تعتبر مدخلاً أساسياً لفهم أهدافها ومن ثم تطبيقاتها وتتمثل أهم ملامح فلسفة الإدارة المحلية فى الآتى(١):-

- كفالة حرية الجماعات وتفجير طاقات أفرادها لتأكيد مبادراتهم بالعمل لصالحها.
- توثيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية فى أداء الخدمات اللازمة للمواطنين.
- تحقيق ملاءمة النظم للجماعات، بدلاً من ملاءمة الجماعات للنظم.

أ ــ مبادئ الإدارة المحلية :-

تتمثل مبادئ الإدارة المحلية فى مجموعة من المبادئ الرئيسية هى(٢) :-

١ ــ التعددية Pluralism :-

هذا المبدأ يعنى توزيع الموارد السياسية فى الجماعة بحيث لا تتركز السلطة فى يد الحكومة المركزية، حيث يؤدى التعدد فى مراكز اتخاذ القرارات إلى تجنب طغيان جهة واحدة على الجهات الأخرى، وإبعاد سيطرة البيروقراطية المركزية على الوحدات المحلية.

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، دور المجالس الشعبية المحلية فى ضوء قانون الإدارة المحلية، الدورة الثالثة والعشرون، سبتمبر ٢٠٠٢ يونيو ٢٠٠٣.

(٢) Jones, G.W.Stewart, " The Way Ahead for local govertnment finance ", Universty of Birmingham : Institute of local Government Studies, 1982, p-p, 8-9.

٢ ــ الديمقراطية Democracy :-

حيث يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة للجماهير لإدارة شئون مجتمعهم بأنفسهم،كما إنه يخضع البيروقراطيين لرقابة أكثر من جانب الأعضاء المنتخبين ويسمح باندماج الحكوميين مع الجماعة السياسية مما يزيد من ولاءهم لها.

٣ــ الكفاءة الإدارية Efficiency :

يعتبر نظام الإدارة المحلية أكثر كفاءة فى أداء الخدمات من النظام المركزى،لأن الخدمات الممنوحه فى هذه الحالة تكون أكثر استجابة للظروف والحاجات المحلية.

٤ ــ انفتاح الإدارة Openness :

فالإدارة المحلية تكون أقرب لنفوس المواطنين وأكثر انفتاحاً أمامهم من الحكومة المركزية، ومن ثم يمكنهم رؤية عيوبها من قريب. كما أن الإدارة المحلية تكون أكثر خضوعاً للرقابة القضائية ورقابة الأجهزة المحاسبية ولجان تقصى الحقائق من الحكومة المركزية، ومن ثم فإن هذه الإدارة المفتوحة تكون فرصة لتصحيح الأخطاء ورؤية الواقع، وتحديد المسارات الصحيحة لتنمية المجتمع المحلى .

ثالثاً : أهداف نظام الإدارة المحلية :-

تعتبر دراسة الأهداف العامة للإدارة المحلية مدخلاً أساسياً لفهم تطبيقاتها ومبادئها(١) وهناك اتفاقاً بين المتحمسين لنظام المركزية والمتحمسين لنظام اللامركزية على أن أهداف نظام الإدارة المحلية عموماً تتمثل فى :-

---

(١) السيد كيلانى (دكتور)، الإدارة المحلية وتطورها وعلاقاتها بالتخطيط وتوطن المشروعات فى مصر، مرجع سابق، ص٢.

- الوفاء باحتياجات السكان المحليين بتوفير الخدمات الأساسية وحل مشاكلهم فيما يتعلق بالنواحى الاقتصادية والاجتماعية.
- خلق نوع من التعاون بين الحكومة المركزية والمحليات للعمل على زيادة رفاهية السكان المحليين من ناحية وزيادة الرفاهية القومية من ناحية أخرى.
- حفز الطاقات المحلية وتجميعها لدفع عملية التنمية على المستوى المحلى بالإضافة إلى المساهمة فى حل القضايا القومية عن طريق خلق إطار يمكن بمقتضاه مساهمة السكان فى حل مشاكلهم المحلية.
- العمل على تقليل الفوارق من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بين المواقع الجغرافية المختلفة وضمان التوزيع العادل للموارد والمخصصات المالية للعمليات على المستوى المركزى.
- العمل على تطبيق الأسلوب الديمقراطى حتى يحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال ممثليه فى المجالس الشعبية المنتخبة فى المجتمعات المحلية.

ويلاحظ أن الأهداف الخاصة بالحكم المحلى تختلف عن تلك الأهداف الخاصة بالإدارة المحلية حيث تتمثل أهداف الحكم المحلى فى الآتى[١]: -

- تحقيق الكفاءة اللازمة فى الإدارة من خلال توزيع المسئوليات الخاصة بالمحليات على الأجهزة المحلية حتى يمكن تخليص الحكومة المركزية من أعباء روتينية تسبب ضياع الوقت والجهد وانخفاض كفاءة تقديم الخدمة.

---

(١) عمرو عبد السلام منصور، دراسة تقييمية لدور المجالس الشعبية المحلية القروية فى تنمية المجتمع الريفى، مرجع سابق، ص- ص ٩-١١.

ـ التجاوب مع متطلبات التنمية ، وذلك من خلال استخدام الموارد المتاحة الاستخدام الأمثل ، وحث المواطنين للمشاركة بطريقة إيجابية فى عمليات التنمية والأخذ بالسياسات السليمة المطروحة والعمل على تنفيذها بكفاءة .

ـ مسايرة المبادئ الديمقراطية، وذلك من خلال تشكيل المجالس الشعبية عن طريق الانتخاب المباشر مما يدعم مبادئ الديمقراطية.

تحقيق التكامل السياسى والاجتماعى بين أجزاء الدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هى إلا خطوة فى طريق بناء نظام حكم محلى ، حيث يسعى النظام إلى تحقيق الكفاءة الإدارية، وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل لأكبر عدد منهم،وتغيير أنماط الإدارة من وحدة محلية لأخرى، والقضاء على البيروقراطية التى تلازم تركز السلطة، حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ولا يخضعون لإشراف المستفيدين منها [١]. بينما يعتبر الحكم المحلى وسيلة لربط البناء المركزى بالقاعدة الشعبية ومن ثم يحدث التجاوب بين الجهاز المركزى وباقى القطاعات الشعبية، وكذلك تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه الإنسانى، كما يهدف إلى دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلى بطريقة تحول طاقات أفراده إلى أعمال بواسطتها يأخذ كل مجتمع لنفسه وجوداً ذاتياً لغرض تحقيق مصالحه الشخصية، بالإضافة إلى العمل على تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على الأقاليم مع الخدمات التى تتلقاها ، وتوفير العدالة لها حتى لا تستأثر عواصم وأقاليم معينة بالنصيب الأكبر من الخدمات على حساب المناطق الأخرى.

---

(١) محمد إبراهيم عنتر خميس، دور الوحدات المحلية فى التنمية الريفية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، كلية الزراعة بكفر الشيخ، ١٩٨٩، ص- ص ٤١-٦١ .

وانطلاقاً من الآراء السابقة وما تناولته معظم الدراسات يمكن تقسيم أهداف الإدارة المحلية إلى الآتى :-

أ ــ أهداف سياسية : وتتمثل فى الآتى :-

١ ــ العمل على زيادة مساهمة أفراد المجتمع فى تطوير وتنمية المجتمع المحلى ذاتياً وبأساليب تتلاءم مع الظروف المحلية دون الاعتماد كلية على الدولة فى كافة مجالات العمل الإدارى العام، والرقابة عليه تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية فى الحكم والإدارة بما يخدم المواطن الصالح(١).

٢ ــ تحقيق الصلة والترابط بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية لتنسيق الجهود المشتركة بهدف رفع كفاءة العمل الإدارى العام وتقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق التنمية.

٣ ــ دعم الوحدة الوطنية(*) من خلال إعطاء كل وحدة محلية فرصة تقرير شئونها بنفسها فترضى عن مستوى وكم الخدمات التى تستطيع توفيرها لأهلها، الأمر الذى لا يمكن أن يتحقق فى ظل الإدارة المركزية ، حيث تحظى بعض الوحدات المحلية، بنصيب من الخدمات يقل عن الخدمات التى تقدم لمناطق أخرى، الأمر الذى يؤدى إلى وجود اتجاهات انفصالية بين هذه المناطق.

٤ ــ تقوية التيار السياسى والاقتصادى والاجتماعى للدولة، وذلك توزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها فى العاصمة، مما يظهر أثره فى مواجهة الأزمات والمصاعب التى قد تتعرض لها الدولة فى الداخل أو الخارج(٢).

---

(١) محمد عثمان إسماعيل، حمدى مصطفى مغازى، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص١٨٧.

(*) المقصود بالوحدة الوطنية هنا هو المشاركة الشعبية، وليس الوحدة الوطنية ببعدها الدينى.

(٢) محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لأسباب تخلف القرية المصرية، (الجزء الثانى)، مرجع سابق، ص١١١٥.

٥ ــ تحقيق المشاركة الشعبية للمواطنين فى صــنع القــرارات وإدارة المرافــق والخدمات عن طريق مباشر، أو عن طريق ممثليهم المنتخبين فــى المجــالس الشعبية المحلية[١].

٦ ــ الوصول إلى الوسيلة المثلى للوقوف على رغبات الشعب فى شئونهم المحلية مما يتبع تخطيط أكثر واقعية ويملك إمكانية معالجة كثير منها عندما تكون هناك حاجة لهذه المعالجة[٢].

٧ ــ إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها وتدريبها على تحمــل المســئوليات فالقيادات المحلية هى المسئولة عن إقنــاع الأهــالى بالأفكــار والممارســات المستحدثة المنشودة لخطة التنمية، والقيادات المحلية هى المسئولة عن تحقيــق المشاركة الشعبية فى صنع وصياغة وتنفيذ الخطة[٣].

٨ ــ تحقيق كفاءة الإدارة عن طريق منح سلطات الجهات المركزية إلى المحليات .

ب ــ أهداف اجتماعية : وتتمثل فى الآتى :-

١ ــ تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحتــرام كرامته وكبريائه بمعنى معاملته ككائن اجتماعى يرتبط بأفراد مجتمعه ، وينتمى معهم إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها.

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الحكــم المحلى والتنمية الريفية، الدورة الأولى، يونيو ١٩٧٩ــ١٩٨٠، ص١٢٧.

(٢) جامعة الدول العربية، موسوعة الحكم المحلى، نظم الحكم المحلى فى الدول العربية، الجــزء الثالث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧، ص٧٨٧.

(٣) عبد العزيز عبد المجيد شفيق، دور المجالس الشعبية فى التنمية الريفيــة، مرجــع ســابق، ص١٧.

٢ ــ دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تحول طاقتهم إلى أعمال يمكن من خلالها للمجتمع إيجاد وجود ذاتى لتحقيق مصالح أفراده.

٣ ــ التخفيف من آثار العزلة الاجتماعية التى فرضتها المدنيــة علــى الإنســان المعاصر بعد توسيع نطاق التنظيمات إلى أقصى حد ممكن لتحقيــق الكفايــة الاقتصادية، حيث يمثل هذا الاتساع خطراً كبيراً على المجتمع ذلك لأن كبــر حجم المجتمع وشموله لجماعات غير متجانسة يكون عرضه لانهيار الإحساس بالمجتمع كله.

٤ ــ إعطاء مشروعات التنمية دفعة حيوية تجعلها تتوافق مع الاحتياجات الحقيقيــة للمجتمع، وكذلك النهوض بالمجتمعات المحلية والارتفاع بالمستوى المعيشــى فيها، كل ذلك من أجل تنفيذ سياسة الدولة على مستوى المجتمعات المحلية.

٥ ــ العمل على إنشاء مراكز لصنع القرارات من خــلال كــلاً مــن المشــاركة المباشرة،حيث يمكن لكل فرد فى المجتمع الإسهام بنصيب فى عمليــة صــنع القرار،والمشاركة غير المباشرة من خلال قيام ممثلين يختارهم المجتمع عــادة بالانتخاب المباشر ويفوضهم نيابة عنه للمساهمة فى صنع القرارات التى تمس المجتمع ومستقبل الحياة فيه(١).

٦ ــ تسهيل حصول الأفراد على احتياجاتهم وخلق المنافسة بين السلطات المحلية.

٧ ــ تعزيز الشعور بالولاء والانتماء إلى المجتمع المحلى، وذلك للحد من هجــرة الكفاءات البشرية المحلية إلى المدن الكبرى، حيث تتوفر الخدمات والمرافــق وفرص العمل الأفضل ووسائل الاتصالات والمواصلات(٢).

---

(١) عبد العزيز عبد المجيد شفيق، دور المجالس الشعبية فى التنمية الريفية، مرجع ســابق، ص ١٨.

(٢) محمد عثمان إسماعيل، حمدى حافظ معاذ، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيــق، مرجــع سابق، ص١٨٨.

جـ ــ أهداف إدارية : وتتمثل فى الآتى :ـ

يعتبر نظام الإدارة المحلية طريقة مناسبة لإدارة الخدمات ذات الطابع المحلى حيث تتمثل الأهداف الإدارية فى :ـ

١ ــ القضاء على البيروقراطية التى تلازم تركز السلطة ، وتجنب عيوب المركزية الإدارية من خلال قيام الوحدات الإدارية المحلية بأداء الخدمات العامة وبعمليات التنمية المحلية مما يساعد على تخفيف العبء الإدارى عن الأجهزة الحكومية،واقتصار عمل الأجهزة الحكومية على تقديم الخدمات العامة وعمليات التنمية المركزية، بما يساعد على الارتفاع بكفاءة العمل الإدارى.

٢ ــ تحقيق الكفاءة الإدارية والتى تلعب دوراً هاماً وفعالاً فى إدارة المحليات للخدمات المختلفة وفى إدارة الوظائف العامة التى يضطلع بها المجلس المحلى بكفاءة وذلك لتحقيق الاستخدام الامثل للموارد المتاحة.

٣ ــ تغيير أنماط الإدارة من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتفادى تخطيط الأداء على مستوى الدولة الذى يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

٤ ــ ضمان تخطيط أفضل للمشاريع المحلية يأخذ فى الاعتبار القوى العاملة المتوفرة ويضمن تنسيقاً أكثر ثقة بين مختلف الأجهزة العامة على المستوى المحلى والقومى.

٥ ــ توزيع الأعباء المصلحية بين الدولة والهيئات المنتخبة المحلية، بحيث تتولى الدولة رسم الخطة العامة، ووضع القواعد الأساسية تاركة أمر التفاصيل الإدارية وضرورات الإصلاح الإدارى للوحدات المحلية عن طريق منح هذه الوحدات الاستقلال فى إدارة المشروعات والمرافق المحلية والمتصلة اتصالاً

مباشراً بالحاجات العامة ، مما يتيح الفرصة لتحقيق الإصلاح الإدارى الجوهرى(١).

د ــ أهداف اقتصادية : وتتمثل فى الآتى :-

١ ــ الوفاء باحتياجات السكان المحلية بتوفير الخدمات الأساسية لهم وحل مشاكلهم فيما يتعلق بالنواحى الاقتصادية والاجتماعية.

٢ ــ رفع مستوى معيشة المجتمعات المحلية وتحقيق التنمية المتوازية العادلة لباقى المجتمعات.

٣ ــ الربط بين حجم الوحدة المحلية المناسب وتكامل الموارد التى يقوم عليها النشاط الاقتصادى للإقليم، حيث يجب أن تحدد الوحدات بما يضمن نوعاً من الاكتفاء الذاتى والتكامل لهذه الوحدات لأغراض النظام المحلى، ومن ثم يجب تقسيم أقاليم الدولة بحيث لا يوجد تفاوت اقتصادى بينها، وبحيث يضمن وجود توازن فى التوزيع السكانى أيضاً(٢).

وبالإضافة إلى الأهداف السابقة يحدد البعض(٣) وظيفتين أساسيتين للإدارة المحلية هما الوظيفة السياسية والوظيفة التنموية :-

١ ــ الوظيفة السياسية :-

فالإدارة المحلية فى الواقع هى القاعدة الأساسية للممارسة الديمقراطية، وبالتالى فلابد أن تعبر عن إرادة ورغبات أفراد المجتمع، أيا كان موقعهم الجغرافى،ولتحقيق ذلك لابد من وجود نظام لامركزى يعمل على تحقيق التمثيل الصحيح لأفراد

---

(١) عبد العزيز عبد المجيد شفيق، دور المجالس الشعبية فى التنمية الريفية،مرجع سابق، ص١٩.

(٢) السيد الكيلانى (دكتور)، الإدارة المحلية وتطورها وعلاقاتها بالتخطيط وتوطين المشروعات، مرجع سابق، ص٤٢.

(٣) عبد الرحمن أحمد الفرماوى، النظام المحلى فى إطار تكامل النظم وديمقراطية الإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٦، ص٢٤.

المجتمع ككل وفقاً لموقعهم بناء على التقسيمات الإدارية، ووجود مجالس شعبية تحقق رغبات أفراد المجتمع المحلى، بالإضافة إلى عدم تحكم السلطات المركزية فى مقدرات المحليات، ودفع المواطنين للمساهمة والمشاركة فى أداء دورهم السياسى،وذلك من خلال تهيئة المناخ السياسى من أجل الممارسة الديمقراطية، وذلك عن طريق الانتخابات المحلية، إلى جانب تنمية قدرات القادة السياسيين على إبراز المشاكل المحلية ووضع الحلول المناسبة لها.

٢ ــ الوظيفة التنموية :-

حيث تعتبر الإدارة المحلية أداة رئيسية من أدوات إدارة المجتمع فى تحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى للمحليات بصورة مباشرة ، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادى القومى بصورة غير مباشرة. كما أن دور الإدارة لا يتوقف على ما تملكه الوحدة المحلية من موارد تساهم فى عملية التنمية بل يتعداها باعتبارها شريكة فى عملية التنمية والانتفاع من ثمارها ، وبذلك تصبح المحليات شريك كامل وأساسى فى عملية التنمية وليست مجرد أحد العوامل المساعدة فيها.

رابعاً : مقومات نظام الإدارة المحلية :-

يتشكل نظام الإدارة المحلية من مجموعة الوحدات المحلية والأجهزة الإدارية والتنفيذية التى تخضع لإشراف السلطة المحلية ممثلة فى مجلس محلى بيده هذه السلطة ، وتتولى السلطة المحلية بواسطة هذه الأجهزة الإدارية والتنفيذية ممارسة اختصاصاتها فى مساحة معينة من الدولة سواء كانت محافظة أو مدينة أو قرية وبالتالى تنحصر مقومات الإدارة المحلية فى الآتى(١):-

---

(١) يمكن الرجوع فى ذلك إلى : ــ

ــ عبد الرحمن أحمد الفرماوى، النظام المحلى فى إطار تكامل النظم وديمقراطية الإدارة مرجع سابق، ص- ص ٢٧-٤٤.

ــ عبد العزيز عبد المجيد شفيق،دور المجالس الشعبية فى التنمية الريفية،مرجع سابق، ص ٢٠.

أ ــ تقسيم إدارى لإقليم الدولة يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية المختلفة :-

حيث يتوقف نوع هذا التقسيم على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية ، وكذا على الظروف البيئية السائدة فى إقليم الدولة ، وفى إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة اعتبارات يجب مراعاتها عند تقسيم الدولة لأغراض الإدارة المحلية هى:

١ ــ تجانس المجتمعات المحلية :-

كلما كانت الوحدات تمثل وحدة اجتماعية، أى يتوافر لسكانها عنصر التجانس ووحدة المصلحة ووحدة الانتماء، وتقوم على الإدارة الذاتية لأفرادها فمن شأن ذلك أن يدعم الروابط بين سكان الوحدة عن طريق القيم والعادات المشتركة.

٢ ــ توافر الموارد المالية :-

ويعنى بها توفر موارد مالية ذاتية للوحدة تكون كافية لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تضطلع باختصاصاتها بكفاءة ، ويتطلب ذلك حجماً أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الرسوم المحلية لسلطة الوحدة المحلية، لأنه إذا كانت هذه الوحدة صغيرة فى الحجم فإن هذا يدفعها للاعتماد على الحكومة المركزية فى الحصول على الإعانات الحكومية، الأمر الذى يؤدى إلى ممارسة الحكومة المركزية لرقابة شديدة على أعمالها مما يضعف من استقلالها الذاتى، كما يكون ذلك سبباً فى ضعف مجلسها نتيجة إحجام الأعضاء عن المجلس المحلى نتيجة لعدم قدرة المجلس على الوفاء بالتزامات الناخبين، فضلاً عن ضآلة منجزات مثل هذه الوحدات، يترتب علي ذلك فقدان ثقة أهالى المجتمع المحلى فى قدرة الوحدة المحلية على إشباع احتياجاتهم وتنمية مجتمعهم، الأمر الذى يؤدى إلى قيام الحكومة بنقل بعض اختصاصات هذه الوحدة إلى الوحدة التى تعلوها فى المستوى(١)

---

(١) ــ محمد نبيل جامع وآخرون، مرجع سابق، الجزء الثانى، ص- ص ١١١٦-١١١٧.

٣ ــ المشاركة الشعبية :-

وتعنى إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى فى التصميم والإشراف على سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية، وذلك من خلال ممثليهم فى المجالس المحلية، وتتطلب الديمقراطية رقابة من المجتمع المحلى على ممثليهم، وكذلك رقابة من ممثليهم على الأجهزة الإدارية التابعة لهم والتى تقوم بتنفيذ قرارات مجلسهم،ولن يتم ذلك إلا بوجود وحدة محلية ذات حجم مناسب، بحيث يمثل كل عضو عدد صغير من السكان.

٤ ــ أوعية الخدمات التى تدخل فى نطاق اختصاص الوحدة المحلية :-

تحتاج الخدمات المحلية لأعداد مختلفة من السكان يكفى لإدارة هذه الخدمات بكفاية ، فمثلاً يجب أن يكون هناك حد أدنى من التلاميذ يسمح بإنشاء المدارس اللازمة لتعليمهم لكى تكون هناك خدمة تعليمية ، وكذلك الأمر بالنسبة للخدمات الأخرى. وتختلف الأوعية باختلاف نوع الخدمات، وكذلك باختلاف أوعية الخدمات تبعاً لمراحلها ، فمثلاً فى الخدمة التعليمية يختلف وعاء التعليم الابتدائى عن وعاء التعليم الثانوى والتعليم الفنى.

٥ ــ توافر العمالة الفنية والمهنية :-

حيث يلزم لتسيير الأعمال اليومية للوحدة المحلية وجود عدد كاف من العمال الفنيين والمدربين للوفاء بحاجات السلطات المحلية.

٦ ــ الاستقلال المحلى :-

ويعنى ذلك أن يكون للوحدة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعنى وجود ممثل لهذه الوحدة المحلية يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات المختلفة المتعلقة بسكان الوحدة المحلية ، ولا يتم ذلك إلا بتوافر الموارد المالية والبشرية والفنية التى تسمح للوحدة بذلك ويؤدى اتسام الوحدة المحلية بالاستقلال إلى تمتعها بحرية المبادأة باتخاذ قرارات معينة أو عدم اتخاذها أو تعديلها متى أرادت ، كما

يعطى ذلك الفرصة لمواطنيها فى حق اختيار من يمثلهم فى المجلس المحلى والتى تمارس اختصاصاتها فى نطاق السياسة العامة للدولة.

٧ ــ قيام سلطة محلية وأجهزة تنفيذية :-

فالسلطة المحلية هى المجلس الشعبى الذى ينشأ بموجب نص فى الدستور أو القانون ويكون له اختصاصات محددة تختلف حسب نوع المجلس وأهمية المكان الذى أنشئ فيه ، وتتمثل السلطة المحلية فى الأعضاء اللذين يضعهم المجلس المحلى، وما يتمتعون به من صلاحيات ، ويختلف عددهم حسب نوع المجلس من حيث مساحة المنطقة وأهميتها وعدد السكان وما تحتاج إليه من خدمات، وتحدد القوانين عدد أعضاء كل نوع من المجالس وطرق تشكيلها،وتشمل الأجهزة التنفيذية المواطنين والعاملين سواء كانوا فنيين أو إداريين أو كتابيين،وتكون مهمتهم الأساسية العمل على تنفيذ قرارات المجلس المحلى وإدارة الخدمات المحلية والإشراف عليها.

٨ ــ الإطار التشريعى والقانونى :-

تعتبر النصوص الدستورية التى تلتزم بها الدولة هى التى تحدد الإطار العام للمبادئ والقوانين والقواعد التى يجب أن تلتزم بها الحكومة والتى تشكل الأهداف العامة التى يتحتم عدم الخروج عليها مثل التزام الدولة بتوفير التعليم بالمجان للمواطنين ، وعادة ما يترجم الدستور النظم السياسية التى تسير عليها الدولة إن كانت رأسمالية أو اشتراكية والذى يحدد فى النهاية الإطار العام لنظام الإدارة المحلية فيها مثل التقسيم الإدارى للوحدات المحلية ومستوياتها واختصاصاتها وعلاقاتها بالسلطة المركزية.

٩ ــ الديمقراطية وسيادة مبدأ الانتخاب :-

تتمثل الديمقراطية فى الإدارة المحلية فى إشراك المواطنين فــى إدارة شــئون مجتمعهم عن طريق سلطات محلية منتخبة تتعدد مستوياتها ، كالمجــالس الشــعبية للمحافظات والقرى وتعمل المجالس على تلبية حاجــات المــواطنين ومتطلبــاتهم وتصدر قراراتها فى نطاق الصلاحيات التى منحها القانون ونظمتها اللوائح ، وليس لهذه القرارات صفة السرية بل لابد أن يكون المواطنون على علم بها.

١٠ ــ الموارد المالية والميزانية المستقلة :-

يتوقف الاستقلال الحقيقى فى الإدارة المحلية على قدراتها على تكوين مــوارد مالية ذاتية خاصة بها وحريتها فى التصرف فيها وهذه الموارد تتمثل فى حصــيلة فرض الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك الوحدات المحليــة، والمرافــق الاقتصادية التى تديرها، والقروض، وأخيراً الإعانات الحكومية.

وتتوقف درجة الاستقلال المالى للإدارة المحلية على مدى تناسب الموارد المالية المحلية مع اختصاصات ومهام سلطات المجالس المحلية، فإذا كانت هذه المــوارد كافية فإن المجالس تستطيع القيام باختصاصاتها بحرية محققة أهدافها فــى إشــباع حاجات المواطنين وإدارة الخدمات العامة لهم معتمدة فى ذلك على مواردها المالية الذاتية، وعلى العكس من ذلك فإن عدم توافر الموارد المالية يــؤدى إلــى جعلهــا مغلولة اليد وتعتمد على الحكومة الأمر الذى يزيد من الرقابة والتــدخل وفــرض السيطرة والقضاء على استقلال الوحدة الإدارية .

١١ ــ الوصاية الإدارية والرقابة على أعمال الوحدة المحلية :-

عادة ما تخضع الوحدات المحلية للرقابة على أعمالها، والتى عــادة مــا تأخــذ الشكل الأول وهو رقابة سياسية من خلال وضع القوانين ومتابعة نشــاط الوحــدة

والشكل الثانى وهو رقابة قضائية من خلال القضاء والرقابة الإدارية، من خلال السلطة التنفيذية وذلك لضمان سير أداء الخدمات المحلية، حيث يستند كل شكل من أشكال الرقابة إلى سلطة قانونية مخولة بحكم القانون، وتؤدى الرقابة على أعمال الوحدات المحلية مهمتها فى التأكد من أن التنفيذ الفعلى للخطط المحلية يتم وفق المعايير الموضوعية إلا أن هذه الرقابة قد تحد من حرية هذه الوحدات نحو التقدم لذا فإنه لكى يؤدى نظام الإدارة المحلية وظيفته على أتم صورة لابد أن تتمتع الوحدات المحلية بقدر مناسب من الاستقلال الذى يسمح لها بحرية الحركة فى مواجهة مشكلاتها، وذلك من خلال القضاء على مشكلة الازدواج الرقابى الناتج عن تعدد الأجهزة الرقابية، هذا بجانب العمل على تطوير الأجهزة الرقابية وتحريرها من الشكليات لتأخذ بنظام الرقابة بالأهداف والنتائج بدلاً من الرقابة اللائحية(١).

---

(١) عبد الرحمن أحمد الفرماوى، النظام المحلى فى إطار تكامل النظم وديمقراطية الإدارة، مرجع سابق، ص٤٢.

الفصل الثالث

تطور الإطار التشريعى والتنظيمى

للإدارة المحليـــة فى مصـــر

الفصل الثالث

تطور الإطار التشريعى والتنظيمى للإدارة المحلية فى مصر

تمهيد :-

يعتبر نظام الإدارة المحلية فى مصر ترجمة حقيقية للظروف المتصلة بالتاريخ السياسى والواقع الاجتماعى المصرى، ونتاجاً طبيعياً لتفاعل هذه الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التى كانت ولا تزال سائدة فى العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات ، والتى كانت تهدف إلى تطبيق اللامركزية فى الإدارة المحلية ، بحيث تميز نظام الإدارة المحلية فى مصر على مر التاريخ بالمركزية الشديدة، حيث لم يكن للمحليات دور فى إدارة الحكم أو فى استغلال مواردها أو اتخاذ أية قرارات ، ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية [1]:-

١ــ بعد الحكومات المركزية عن الحكم الديمقراطى أو شبه الديمقراطى، حيث كان الحاكم يستحوذ على كل السلطات فى جميع أرجاء الدولة والحاكم الإدارى المحلى يستمد سلطة مباشرة من رئيس الدولة بحيث يقوم بتنفيذ أوامره ، ولم يكن له أى اختصاصات أو قدرة اتخاذ أى قرارات.

٢ ــ انتشار الجهل والأمية بين أفراد الشعب ، وهذا الجهل بظروف مجتمعهم وبظروفهم المعيشية وكيفية تحسينها حال دون مطالبة الأفراد بحقوقهم فى إدارة شئون مجتمعهم.

٣ ــ المد الاستعمارى الذى جثم على صدر البلاد قروناً طويلة بدءاً من الهكسوس ثم المماليك وحتى الإنجليز وسيطرة هذا الاستعمار على جميع مرافق الدولة وإدارته لها وعدم قبوله بأية إدارة تقلل من سيطرته على البلاد.

---

(١) وجدى بركات، مرجع سابق، ص٢٧.

أولاً : الإطار التشريعي للإدارة المحلية :-

رغم المركزية الشديدة التى تميز بها النظام المصرى القديم فرضت الأعباء المتزايدة على الحكومة المركزية فى العاصمة ضرورة تنظيم الجهاز الإدارى بما يمكنها من إحكام السيطرة على الأقاليم المختلفة نتيجة المركزية التى تميز بها النظام المصرى القديم.

فكانت بداية معرفة مصر بالتقسيم الإدارى منذ عهد الفراعنه والذين قسموا مصر إلى وجه قبلى ، مصر الوسطى ، وجه بحرى ثم تواصل هذا التقسيم مع وجود الاحتلال التركى (١٥١٧ – ١٨٠٥) والذى قسم البلاد إلى ١٦ إقليما (مديرية) تسعة منها فى الوجه البحرى، وسبعة فى الوجه القبلى[١]، وكان على رأس كل إقليم حاكم من المماليك يعتمد الوالى تعيينه ، وكان لكل إقليم ديوان خاص به من رؤساء العسكر الترك يستشيره الحاكم ومن أهم وظائفه جباية الضرائب ومنذ ذلك الحين مر نظام الإدارة المحلية فى مصر بأربع مراحل أساسية هى:-

١ ــ المرحلة الأولى:

- فى ٢٧يوليو ١٧٩٨ صدر قرار من نابليون بونابرت بتشكيل ديوان القاهرة وتقسيم مصر إلى ستة عشر مديرية (القاهرة ، الجيزة ، اطفيح، بنى سويف ، الفيوم ، المنيا ، منفلوط ، قليوب ، منوف ، المنصورة ، الشرقية ، الغربية ، البحيرة ، دمياط ، رشيد ، الأسكندرية) يرأس كل مديرية فرنسى يعاونه سبعة أعضاء من المستشارين.
- قام محمد على فى الفترةمن (١٨٠٥-١٨٤٨) بتقسيم البلاد إلى سبع مديريات وخمس محافظات تضم مدن مصر الكبرى وهى القاهرة ، الإسكندرية ، دمياط ،

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر – يونيو ١٩٨٦ــ ١٩٨٧، ص١٧٢.

بورسعيد ، السويس يرأس كل منها محافظاً ، أما المديريات فقد قسمت إلى وحدات إدارية أصغر تسمى المراكز يرأسها مأمور ، وقسم كل مركز إلى أخطاط على كل خط منها ناظر ، وقسمت الأخطاط إلى قرى على رأس كل منها شيخ المشايخ والعمدة (١).

- ولم تكن هذه التقسيمات إدارة محلية بل كانت مجرد تقسيمات إدارية ينوب رئيسها عن الوالى الذى كانت له كل السلطات (٢).
- عرفت مصر نظام الإدارة المحلية لأول مرة فى ظل الاحتلال البريطانى بصدور قانون ٨٣- والخاص بإنشاء مجالس للمديريات كفرع للإدارة المركزية إلا أنه لم يعترف لها بالشخصية المعنوية ، واقتصرت اختصاصاتها على الأعمال الاستشارية.
- فى عام ١٨٩٠ تم إنشاء نظام المجالس البلدية لأول مرة حيث تأسست بلدية الإسكندرية والتى تشكلت من المصريين والأجانب واختصت بأعمال الصيانة لكل من الشوارع والميادين والمتنزهات والطرق والتنظيم والمياه والإنارة والأسواق والتى تم منحها الشخصية الاعتبارية ،ثم توالى بعد ذلك تأسيس مجالس البلدية فى المدن الكبرى ، كما وجد نوع آخر أطلق عليه المجالس المحلية فى المدن الأقل حجماً وأهمية ونوع ثالث فى المناطق غير الحضرية يسمى بالمجالس القروية والتى وضع لها أول تنظيم عام

---

(١)ربيع عبدالرحمن السعداوى، موسوعة الحكم المحلى ، الحكم المحلى فى ج.م.ع ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الجزء الثالث ١٩٨١ ، ص ٨١ .

(٢) عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٢ ، ص ص ١٣٥-١٣٧ .

١٩١٨ وفى سبتمبر ١٩٠٥ صدر القانون الخاص بإنشاء مجالس المديريات والذى تضمن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه المجالس[١].

٢- المرحلة الثانية فى ظل دستور١٩٢٣ :

- فى عام ١٩٢٣ صدر أول دستور يعترف بالنظام المحلى فى مصر ويعترف للمديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية وفقاً للقانون العام ، وذلك كما جاء بالمادتين ١٣٢، ١٣٣ من دستور ١٩٢٣ ، إلا أن هذه المواد ظلت معطلة بسبب عدم وجود مجالس فى كثير من القرى والمدن ، كما أدى نقص الموارد المالية إلى عدم قيام المجالس بدورها .

٣-المرحلة الثالثة : فى ظل ثورة يوليو ١٩٥٢

- بعد قيام ثورة ١٩٥٢ بدأت مرحلة التوسع التدريجى فى تطبيق اللامركزية[٢] وذلك تمشياً مع الظروف السياسية والاقتصادية الجديدة وذلك بصدور القانون رقم٦٦ لسنه ١٩٥٥ والخاص بنظام المجالس البلدية والذى ميز بين ثلاث أشكال من العضوية هى العضوية المنتخبة ، العضوية المختارة ، العضوية المعينة بحكم وظائفهم .
- ثم تلى ذلك صدور القانون رقم ٦ لسنه ١٩٥٦ والخاص بنظام الوحدات المجمعة التى تقوم فى دائرة اختصاصها بالخدمات المتعلقة بالشئون الصحية والتعليم والشئون الاجتماعية والزراعية وغيرها .

---

(١) ربيع عبد الرحيم السعداوى ، موسوعة الحكم المحلى ، مرجع سابق ، ص ٤١٧.

(٢) المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر – يونيو ١٩٨٦ــ ١٩٨٧، ص١٧٢.

- ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ والذى قسم البلاد إلى محافظات ومدن وقرى على أن تقسم إلى مستوين هما المحافظة ثم المدينة أو القرية وجعل لكل منها مجلس واعترف لكل منها بالشخصية الاعتبارية (١).

٤- المرحلة الرابعة فى ظل الدستور ١٩٧١ :

- صدر القانون رقم ٥٧ لسنه ١٩٧١ والذى اختص بتقسيم المجلس المحلى إلى شعبى وتنفيذى يختص المجلس الشعبى بإصدار القرارات والتوصيات ، أما سلطة التنفيذ فتكون مسئولية المجلس التنفيذى للمحافظة.
- ثم تلى ذلك صدور القانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ الذى جاء ليغطى أوجه القصور فى القانون السابق.

المرحلة الخامسة:-

❖ صدر القانون رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ الخاص بالإدارة المحلية والمعدل بالقوانين أرقام ١٤٥ لسنه ١٩٨٨ ، ٩ لسنه ١٩٨٩ والذى استهدف تحقيق الاشتراك الشعبى للمواطنين فى صنع القرارات وإدارة المرافق والخدمات عن طريق مباشر أو عن طريق ممثليهم المنتخبين فى المجالس الشعبية المحلية وتتمثل أهم التعديلات الواردة فى هذه القوانين فى:-

١-تحديد نطاق الوحدات المحلية وصلاحيتها من خلال خمسة مستويات هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، بحيث يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ، كما تتولى وحدات الإدارة المحلية هذه فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر - يونيو ١٩٨٦ــ ١٩٨٧، ص١٧٢.

الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

٢- تدعيم دور المحافظ وتزويده بالصلاحيات التى تمكنه من ممارسة مهامه باعتباره ممثلاً لرئيس الجمهورية حيث يتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات .

٣- يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشراً عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين .

٤- تشجيعاً لمساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والعمل على النهوض به فقد تم إضافة عنصر من النساء للمجالس الشعبية مع بقاء نسبة العمال والفلاحين فى تشكيل المجالس الشعبية [١].

٥- رغبة فى نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية من الوزارات المركزية إلى المحليات واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة فقد تم إنشاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات والوزير المختص بالإدارة المحلية.

٦- تم استبدال عبارتى الحكم المحلى والوزير المختص بالحكم المحلى بعبارتى " الإدارة المحلية " والوزير المختص بالإدارة المحلية ".

---

[١] المجالس القومية المتخصصة المحلس القومى للتنمية الاجتماعية مرجع سابق ص ١٢٨ .

بعد هذا الاستعراض للتطور التاريخى لقوانين الإدارة المحلية فى مصر والتى يتضح من خلالها مدى تأرجح نظام الإدارة المحلية بين المركزية الشديدة واللامركزية ، كما يتضح لنا مدى القصور والخلل فى نظام الإدارة المحلية نتيجة لتتابع تلك القوانين وتعارضها مع بعضها البعض وافتقارها إلى الدراسة الكافية قبل إصدارها، الأمر الذى خلق نوعاً من عدم الاستيعاب والفهم لها من ناحية ، كما أن هذه القوانين فى معظمها لم تكن لتتناسب واحتياجات الوحدات المحلية فبالرغم من أن المواد ١٦١، ١٦٢، ١٦٣ من دستور ١٩٧١ قد حددت الأسس التى يرتكز عليها نظام الإدارة المحلية فى مصر من حيث :-

- تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى وجواز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت ذلك المصلحة.(مادة ١٦١).
- تشكيل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف الأعضاء فى المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً (مادة ١٦٢).
- طريقة تشكيل المجالس الشعبية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها فى إعداد خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

بالرغم من ذلك إلا أن هذه المواد قد ظهر من خلالها العديد من العيوب بالإدارة المحلية ومنها[1]:-

---

(١) حنان رجائى عبد اللطيف، المنظمات الريفية ودورها فى تنمية الريف المصرى فى ظل سياسة الاقتصاد الحر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٧٠٥.

١ــ أن الدستور أوجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين كدعوة لتحالف قوى الشعب العامل وكبديل لتعدد الأحزاب، إلا أن هذا لم يتفق وتعدد الأحزاب،حيث جعل لفئة معينة من فئات الشعب وصاية على باقى فئاته.

٢ــ أشارت المادة ١٦٢ إلى أن المجالس المحلية تشكل تدريجياً من خلال الانتخاب المباشر إلا أن ذلك لم يحدث أبداً، حيث تم تشكيل المجالس المحلية على كافة المستويات من خلال الانتخاب ومن ثم فقد خرج الأعضاء المعينون من تشكيل المجالس الشعبية المحلية، الأمر الذى أدى أخيراً إلى الأخذ بنظام المجلسين وهما المجلس الشعبى المحلى المنتخب بالكامل، والمجلس التنفيذى الذى يتكون من كبار القادة الإداريين على مستوى الوحدة المحلية مما ترتب على ذلك انتقال العمل المحلى إلى كبار الموظفين ، وأصبحت المجالس الشعبية المحلية كالمحلل للسلطة التنفيذية بعد أن ضاقت الفروق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية واقتصر دور المجالس الشعبية المحلية على الطابع الاستشارى غير الملزم فى الإشراف والرقابة أو الاقتراح أو الإعداد أو الدراسة، وإصدار التوصيات. أما المجالس التنفيذية فقد اختصت بتنفيذ الأوامر والقرارات واقتراح المشروعات الهامة بما لديها من كوادر وخبرات فنية لا تتوافر فى المجالس الشعبية المحلية، كل هذا تعارض مع فكرة نقل السلطة الإدارية المحلية إلى المجالس المحلية.

٣ ــ بالرغم من الصلاحيات التى أعطيت للمحافظ فى ظل القانون حيث اعتبر ممثلاً لرئيس الجمهورية ثم للسلطة التنفيذية بالمحافظة. إلا أنه لا توجد ممارسة حقيقية لهذه الصلاحيات فمازالت هناك ضرورة للرجوع إلى الوزارات بشأن القرارات المختلفة، مما يحد من الاستفادة بقدرات المحافظين فى تنمية المستويات المحلية ويتعارض مع نظام الإدارة المحلية.

٤ ــ على الرغم مما جاءت به المادة رقم (٢) من قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن ضرورة أن تتولى الوحدات المحلية كل فى نطاق اختصاصاتها جميع

الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها،إلا أنه بالعكس فمازالت معظم هذه الاختصاصات تمارسها وتتولاها الوزارات والأجهزة المركزية[1].

- أدى تقسيم الدستور للجمهورية إلى وحدات إدارية متعددة (محافظة ، مركز، مدينة ، قرية ، حى) إلى ظهور العديد من التعقيدات الإدارية ، والبطء فى الاتصالات وإلى زيادة الأجهزة الوظيفية التى ترتب عليها تضخم القوى العاملة غير المنتجة وغير الماهرة فى هذه الأجهزة وتضخم الجهاز الإدارى للدولة،علاوة على ظهور العديد من أوجه الفساد.

---

(١) المجالس القومية المتخصصة ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، الدورة الحادية والعشرون ، ٢٠٠٠/٢٠٠١ .

ثانياً : الإطار التنظيمى للإدارة المحلية :-

تقوم الإدارة المحلية على قاعدة أساسية مؤداها أن يتولى الأهالى بالمحليات مسئولية إدارة مؤسساتهم والإشراف عليها ، ومراقبة حسن العمل بها بأسلوب ديمقراطى يحقق التنمية الوطنية فى إطار الخطة العامة للدولة، وذلك من خلال الاعتماد على المدخل الشامل المتكامل للتنمية والذى يتمثل فى تغطية حاجات المجتمع الفعلية، والبعد عن النمطية، والتنسيق بين الجهود المبذولة، وتدعيم المشاركة الشعبية الحقيقية (١).

أ ــ مستويات الإدارة المحلية :-

تنص المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها وفقاً لقواعد محددة

ويراعى عند تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومدن وقرى الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية لكل وحدة(٢).

ويوضح الجدول رقم (١) مستويات الإدارة المحلية المعمول بها فى جمهورية مصر العربية .

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للتنمية والخدمات الاجتماعية، مرجع سابق،الدورة الثالثة، سبتمبر – يونيو ١٩٨٢-١٩٨٣، ص ١١١.

(٢) المادة (١) من الباب الأول ، اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، هيئة المطابع الأميرية، ص٩٤.

جدول رقم (١) التقسيم الإداري لمحافظات جمهورية مصر العربية

المحافظات	عدد المراكز	عدد المدن	عدد الأحياء	عدد الوحدات المحلية	عدد القرى التوابع	القرى والكفور والنجوع
القاهرة	٠	٠	٣٠	٠	٠	٠
الجيزة	٩	١١	٧	٥٢	١٧٠	٦٣٧
القليوبية	٧	٩	٢	٤٦	١٩٥	٩٠٢
الإسكندرية	١	١	٦	٣	٥	١٥٧
البحيرة	١٥	١٥	٠	٨١	٩٧٥	٥٧٣٨
مطروح	٨	٨	٠	٥٦	٥٩	٢٤١
المنوفية	٩	١٠	٠	٦٩	٣١٢	٩٠١
الغربية	٨	٨	٤	٥٣	٣١٧	١٢٧٩
كفر الشيخ	١٠	١٠	٠	٤٤	٢٠٦	١٥٥٩
دمياط	٤	١٠	٠	٤٢	٨٣	٤٨٥
الدقهلية	١٥	١٨	٢	١١٣	٤٧٠	٢٠٢٩
شمال سيناء	٦	٦	٠	٨٢	٨٢	٤٥٩
جنوب سيناء	٥	٨	٠	٩	٩	٨٣
بور سعيد	٠	٠	٦	٠	٠	٠
الإسماعيلية	٥	٧	٣	٢١	٢٨	٥٩٢
السويس	٠	٠	٤	٠	٠	٠
الشرقية	١٣	١٥	٢	٨٧	٤٩٤	٢٨٦١
بنى سويف	٧	٧	٠	٨٣	٢١٩	٦٩٠
المنيا	٩	٩	٠	٥٧	٣٤٦	١٤٢٩
الفيوم	٦	٦	٠	٥٨	١٥٩	١٤٣١
أسيوط	١١	١١	٢	٥٢	٢٣٥	١٠٨٣
الإجمالي	١٤٨	١٦٩	٦٨	١٠٠٨	٤٣٦٤	٢٢٥٥٦

المصدر : رئاسة مجلس الوزراء، الأمانة العامة للإدارة المحلية، قطاع مجالس وشئون القرية، وزارة التنمية المحلية، أكتوبر ٢٠٠٣.

وتركيزاً للدراسة فسيتم أخذ الوحدة المحلية القروية كأحد وأهم مستويات الإدارة المحلية باعتبار أنها تمثل الغالبية العظمى من مستويات الإدارة المحلية فى مصر وعلى ذلك فالوحدة المحلية هى عبارة عن منظمة شعبية تهدف إلى الربط والتنسيق بين كل من الجهود الشعبية والحكومية فى كل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى الريف المصرى ، وتتولى الوحدة المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ومن ثم فإنها تقوم بدور كبير فى تنمية المجتمع بصفة عامة والمجتمع الريفى على وجه الخصوص.

ب ــ تشكيل الوحدة المحلية :-

أشار قانون الإدارة المحلية إلى أن الوحدة المحلية القروية يجب أن تدار من خلال كلاً من المجلس الشعبى المحلى للقرية، والمجلس التنفيذى والأجهزة الإدارية والتنفيذية، بما يضمن تضافر الجهود الشعبية مع الجهود التنفيذية للوفاء باحتياجات المجتمع المحلى.

١ ــ المجلس الشعبى المحلى :-

تضمنت المادة ٦٦ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ بأن يشكل فى كل وحدة محلية من وحدات الإدارة المحلية بالقرية مجلس شعبى محلى مكون من أربعة وعشرين عضواً، على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة، فإن القرية التى فيها مقر المجلس تشكل بعضويين على الأقل، وباقى القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضواً، إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية.

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى كما أنه يختص بالآتى[1]:-

- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.
- اقتراح مشروع الموازنة، وإقرار مشروع الحساب الختامى.
- اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها.
- العمل على نشر الوعى الزراعى بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعى.
- اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية.
- العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية.

ويشترط فيمن يتم ترشيحه عضو بالمجلس الشعبى المحلى التمتع بالصفات الآتية [2]:-

- أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية.
- أن يبلغ من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
- أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فيها وله محل إقامة فى نطاقها.
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.
- أن يجيد القراءة والكتابة.

---

(١) المادة (٦٨) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) مادة (٧٥).

ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية، ولا العمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية، أو مديرى المصالح الحكومية، أو رؤساء الأجهزة التنفيذية، فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية هذه المجالس،ويتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية من خلال الانتخاب المباشر السرى العام (القوائم الحزبية) وذلك على اختلاف مستوياتها [١].

وتبلغ مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس ، ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر باستمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته [٢].

ويتخذ المجلس قراراته من خلال عدة لجان تتمثل فى :-

- لجنة الخطة والموازنة والشئون الاقتصادية.
- لجنة التنمية الزراعية والرى.
- لجنة التعليم والثقافة.
- لجنة التموين والتجارة الداخلية.
- لجنة الإسكان والمرافق والنقل والمواصلات.
- لجنة التنمية الصناعية والقوى العاملة.

---

[١] مادة (٧٥) مكرر.

[٢] مادة (٨٩).

بالإضافة إلى وجود لجنة دائمة بالمجلس تتكون من رؤساء اللجان السابقة ويرأسها رئيس المجلس الشعبى المحلى وتختص بإبداء الرأى فيما يلى :-

- السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى.
- الأسئلة وطلبات الإحاطة والاستجوابات المقدمة من الأعضاء.
- الأمور المتعلقة بالعضوية.

- <u>القضايا الأخرى التى يحيلها المجلس الشعبى المحلى :</u> وينعقد المجلس الشعبى المحلى على الأقل عشرة أشهر ، ويجتمع فى المقر المخصص له اجتماعاً عادياً مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه فى الموعد الذى يحدده، كما يجوز دعوة المجلس الشعبى المحلى لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس. ويجب التنويه إلى أنه توجد عدة مستويات للمجالس الشعبية المحلية وهى :-

- ***<u>المجلس الشعبى للمحافظة :</u>*** ويقوم بالإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية الأخرى الواقعة فى نطاق المحافظة، والتصديق أو الاعتراض على قرارات هذه المجالس، والموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تغيير أسمائها.

- ***<u>المجلس الشعبى المحلى للمركز :</u>*** ويقوم بالإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجلس الشعبية الواقعة فى نطاق المركز، والتصديق أو الاعتراض على قراراتها،والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز.

ـ ***المجلس الشعبى المحلى للمدينة والحى والقرية :*** حيث يقوم كلاً منها بالإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية الواقعة فى نطاق كلا منها،والتصديق أو الاعتراض على قرارات أياً منها والتنسيق بينها(١).

٢ ـ المجلس التنفيذى للقرية :-

نصت المادة (٧٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن يشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية التى تحددهم اللائحة التنفيذية، وكذا سكرتير القرية الذى يكون أميناً للجنة. ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية ويختص المجلس التنفيذى للقرية بما يأتى :-

- معاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية.
- تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية وذلك بعد دراسة ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس القرية من موضوعات.
- مراقبة تحصيل موارد القرية التى تشمل حصيلة ضرائب الأطيان ومتحصلات المرافق التى تقوم القرية بإدارتها، وإيرادات الحسابات والصناديق الخاصة.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية والعمل على القضاء على الخلافات التى قد توجد بين الأجهزة المحلية على مستوى القرية أو المركز أو المحافظة أو بين الأجهزة الأخرى .
- بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، دور المجالس الشعبية المحلية فى ضوء قانون الإدارة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية.

٣ ــ العلاقة بين المجلس الشعبى المحلى والتنفيذى :-

ركز قانون الإدارة المحلية على ضرورة التعاون والتنسيق والتكامل بين جناحى العمل بالوحدة المحلية (المجلس الشعبى المحلى، والمجلس التنفيذى) بما يعمل على تكامل الجهود الشعبية مع التنفيذية ، ويعمل على الوفاء باحتياجات المجتمع، وتتمثل مظاهر التنسيق والتكامل والتى هدف إليها القانون فى الآتى :-

- اتخاذ القرار حيث تتضح المشاركة الفعالة والاتصال الوثيق بين المجلسين خلال مراحل اتخاذ القرار (مرحلة الدراسة – مرحلة اتخاذ القرار – مرحلة التنفيذ – مرحلة المتابعة).
- يجوز للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية التقدم باقتراحاته إلى المجلس الشعبى المحلى المختص، وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص كل منهم وطبقاً للإجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية.
- يجوز للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات طلب عقد اجتماع غير عادى للمجلس الشعبى المحلى المختص، كما يجوز له المطالبة بأن تكون الجلسة سرية .

ويتضح من الأدوار والمهام السابقة لكلا المجلسين وكذلك حدود العلاقة بينهما والتى رسمها قانون الإدارة المحلية أهمية الدور الحيوى والهام الذى من المفروض أن يلعباه المجلسان فى عمليات التنمية والتنمية الريفية بشكل خاص من خلال خلق روح الاعتماد على الذات والمبادأة والقيادة ، إلا أن واقع الأمر يشير إلى غير ذلك حيث تتضاءل سلطة المجالس الشعبية المحلية نتيجة خضوعها على نطاق واسع للحكومة المركزية أو المحافظ أو المجلس الأعلى للإدارة المحلية ، فأصبحت هذه المجالس بمثابة حبر على ورق يغلب عليها الطابع الاستشارى غير الملزم أحياناً سواء فى الإشراف أو الرقابة أو الاقتراح أو الإعداد أو الدراسة ، واقتصر الأمر فيها على إصدار التوصيات ، أما القرارات الواجبة التنفيذ فكانت من نصيب المجالس التنفيذية ، مما يتنافى مع فكرة نقل السلطة الإدارية المحلية إلى المجالس

الشعبية ، ومما يتنافى أيضاً مع اللامركزية المطلوبة. فعلى سبيل المثال تقوم المجالس التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة ثم إحالته إلى المجالس الشعبية المحلية التى لا تملك إلا الموافقة عليه أو رفضه ككل ، وذلك لأنه ليس من حق هذه المجالس إدخال أية تعديلات على مشروع الخطة، كما أن المجالس التنفيذية تلعب الدور الرئيسى والمحورى فى اقتراح المشروعات الهامة، بما تملكه من كوادر وخبرات فنية تفتقر إليها المجالس الشعبية التى لا تملك إلا الموافقة على معظم هذه المشروعات.

كذلك فإن الصلاحيات التى أعطيت للمحافظ فى قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باعتباره ممثلاً لرئيس الجمهورية ثم للسلطة التنفيذية بالمحافظة (رئيس المجلس التنفيذى) جعلت من المجلس التنفيذى للمحافظة أهم مؤسسة على مستوى المحافظة (١) الأمر الذى زاد من إضعاف دور المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، علاوة على كثرة الخلافات التى سادت العلاقة بين المجلسين وأدت إلى تعطيل كل منهما لعمل الأخر،والتى غالباً ما ترجح كفة المجلس التنفيذى فى النهاية.

كذلك هناك تباين فى أساليب تشكيل المجالس الشعبية المحلية من فترة لأخرى حيث قد تتم الانتخاب بالأسلوب الفردى، أو الانتخاب بالقوائم الحزبية، أو الجمع بين القوائم الحزبية والانتخاب الفردى، أو العودة إلى النظام الفردى. وباستقراء نتائج الانتخابات المحلية فى ظل نظم انتخابية مختلفة نلاحظ إنه فى عام ١٩٨٣ تمت انتخابات المجالس الشعبية المحيلة وفقاً لنظام القوائم الحزبية المطلقة ، وهو الأمر

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للتنمية الاجتماعية، الدورة التاسعة عشر، ١٩٩٨ــ ١٩٩٩.

الذى قررت معه جميع أحزاب المعارضة مقاطعة الانتخابات على أساس اعتباره نظاماً غير ديمقراطياً ويؤدى إلى هيمنة الحزب الحاكم على هذه المجالس.

وفى انتخابات عام ١٩٩٧ كان اللافت للنظر انخفاض عدد المرشحين رغم أن التوقعات الرسمية كانت طموحة ، وأسفرت نتائج الانتخابات عن فوز الحزب الوطنى أيضاً بالغالبية العظمى من المقاعد فى جميع المحافظات وعلى جميع المستويات حتى أن نسبة الفائزين من مرشحى الحزب الوطنى بلغت أكثر من ٩٠% من معظم المحافظات ، ولم تحصل أحزاب المعارضة إلا على ١٨٧ مقعداً بنسبة لا تتجاوز ٠,٤%، وحصل المستقلون على ٥٣٨ مقعد بنسبة ١,١% من إجمالى المقاعد(١).

وفى انتخابات عام ٢٠٠٢ سيطر أيضاً الحزب الحاكم فيها وغابت عنها الأحزاب السياسية الأخرى، الأمر الذى أثار انتقاد أحزاب المعارضة لطريقة انتخابات المجالس المحلية واتهامها للحزب الحاكم بالهيمنة واستخدامه للجهات الإدارية فى تحقيق الفوز الكاسح الذى حققه والذى لم يترك سوى مجالاً ضعيفاً للقوى السياسية والاجتماعية المختلفة الأخرى، الأمر الذى يضعف ويقلل من مساحة الحوار والمشاركة(٢). وقد امتنع الكثير من أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن خوض عمليات الترشيح للانتخابات لاعتقادهم الراسخ بعدم نزاهة العملية الانتخابية ودخول عنصر الوساطة فيها، ومن ثم فقد ارتفعت الأسوار وأقيمت جسور من

---

(١) جريدة الأخبار، ٦ يونيو ٢٠٠٠.

(٢) معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية، الإدارة المحلية والتنمية بالمشاركة، القاهرة ٢٠٠٣، ص٩٥.

الكراهية وعدم الثقة بين المواطنين وكل ما هو حكومى وخاصة فى المحليات الأمر الذى أدى إلى العزوف عن المشاركة فى التنمية المحلية التى تؤكد عليها الدولة باستمرار من خلال خططها السنوية.

وكذلك ترتب على طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالشكل السابق عدم وجود عناصر ذات خبرة فنية سواء فى مجال التخطيط على المستوى المحلى أو الإقليمى أو مجالات التمويل والتنفيذ ، الأمر الذى أضعف من مشاركتها فى وضع الخطة العامة أو الخطط المحلية، ومن ثم عدم تحمسها لها، الأمر الذى أدى إلى عزوف المواطنين عن هذه المجالس وتفضيلهم للتعامل مع الأجهزة الإدارية الأخرى، ومن ثم عدم مشاركة هذه المجالس فى إيجاد الحلول للمشاكل المحلية التى تعتمد على المشاركة الشعبية والجهود الذاتية[1].

وفى دراسة أجريت للتعرف على درجة إدراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية لأدوار الوحدة المحلية ، تبين ضعف درجة إدراك هؤلاء الأعضاء لدور مجلسهم فى المشاركة وفى تحقيق الرقابة والمتابعة، وعدم درايتهم بدور الوحدة التنفيذى ، ولعمل باقى المؤسسات والمنظمات على المستوى المحلى ، الأمر الذى لا يتمشى وفلسفة تبنى فكرة إنشاء هذه المجالس كطريقة لتدعيم اللامركزية وتعميق روح المشاركة الشعبية بين سكان المحليات[2].

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثالثة والعشرون، ٢٠٠٢/٢٠٠٣.

(٢) محمد محمد دبوس، دراسة ميدانية لدرجة إدراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية لدور الوحدة القروية بمحافظة الوادى الجديد، المؤتمر الخامس لبحوث التنمية الزراعية، كلية الزراعة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٤.

جـ ـ اختصاصات وحدات الإدارة المحلية :-

تقوم المحليات عموماً بالعديد من الاختصاصات التى أوكلها لها قـانون الإدارة المحلية، ومن المعروف أن المحليات تختص بكل ما هو شأن داخلى من حيث إدارة وتنظيم المرافق العامة ذات الطبيعة المحلية، أما المرافق العامة ذات الطبيعة القومية فإنها من اختصاص الحكومة المحلية المركزية.

والجدير بالذكر إنه يصعب التفرقة بين ما هو مرفق محلى وما هـو مركـزى حيث أن المرفق الواحد قد يكون مرفقاً قومياً ومحلياً فى نفس الوقت، كذلك تختلف هذه المرافق فى تقسيمها من دولة لأخرى ومن وقت لأخر فى نفس الدولة فقد ينظر لمرفق الأمن على أنه قومياً فى معظم النظم المحلية فى حين يعتبر محلياً فى أنظمة أخرى.

وهناك معايير يتم على أساسها التفرقة بين ما هو مرفق محلى وما هو مرفق ذو طبيعة قومية تتمثل فى [1].

ـ **الفائدة المباشرة من المرفق :** فإذا كان المرفق يعـود بالفائـدة علـى جميـع المواطنين فى الدولة بدرجة متساوية كان مرفقاً قومياً ، والعكس إذا كان يعود على سكان منطقة معينة فإنه يسمى مرفقاً محلياً.

ـ **التكاليف :** حيث تتميز المرافق العامة بارتفاع تكاليفها بدرجة كبيـرة جـداً ولا يستطيع تحملها إلا الحكومة المركزية بإمكاناتها الكبيرة، أما المرافق المحلية فتتميز بانخفاض تكاليفها مقارنة بالمرافق العامة.

---

(١) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق ، ص-ص ٨٤-٨٦.

ـ **النمطية :** فالمرافق متعددة الأنماط والأساليب تقوم بها الوحدات المحلية، فى حين أن المرافق ذات النمط الواحد تقوم بها الحكومة المركزية، وذلك حتى تنسجم مع إداراتها وأسلوب تقديمها.

ـ **ظروف الخدمة :** فإذا كانت الخدمة المقدمة تستدعى ضرورة التواؤم مع العادات والتقاليد والظروف المحلية فإنها تدار محلياً، وإذا كانت لا تراعى ذلك فإنها تدار على مستوى مركزى.

ـ **الكفاءة الفنية :** إذا تطلب المرفق توافر كفاءات فنية وإدارية عالية فيسمى مرفقاً قومياً بما إنه يدار مركزياً ، ويمكن للحكومة استخدام الكفاءات الفنية العالية فيه، أما إذا لم يتطلب المرفق توافر كفاءات عالية فيه للعمل به فإنه يكون محلياً .

ـ **سياسات المشرع :** حيث أن المشرع يعتبر هو صاحب الاختصاص فى تحديد أى من المرافق يخضع للحكومة المركزية وأيها تخضع للهيئات المحلية وغالباً ما يهتدى بالمعايير السابقة إضافة إلى اعتبارات أخرى مثل :-

ـ ***سياسة المشرع تجاه الإدارة المحلية :*** وهل المشرع يتعامل مع الهيئات المحلية على أنها شريك فى السلطة أو كمجرد تابع للسلطة التنفيذية ، وهل يعمل المشرع على تشجيع المركزية أم لا.

ـ ***سياسة المشرع تجاه الإيرادات العامة :*** وهل يقوم المشرع باحتكار هذه الإيرادات لدى الحكومة المركزية أم يقوم بتوزيعها بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية.

وتتفاوت الاختصاصات التى تقوم بها الوحدات المحلية وفقاً للدولة ، ووفقاً لنظام الحكم فيها ، فقد يكون هناك مدى واسع من الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية، وبالعكس قد يكون هناك تضييق لهذه الاختصاصات بينما تقوم بمعظمها الحكومة المركزية ، ويمكن إيجاز مهام واختصاص الوحدات المحلية فى مصر بصفة عامة والتى تتمثل فى : ـ

١ ــ إدارة جميع المرافق العامة وتشمل :-

ــ إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية ، وذلك وفق خطة وزارة التعليم، وذلك على مستوى المحافظات والمراكز والأحياء والقرى ، حيث يتضمن ذلك تحديد مواقع المدارس وتوزيع وفتح الفصول والإشراف على تطبيق المناهج المقررة، وتحديد مواعيد الأجازات المدرسية وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتعليم الكبار، والإشراف على امتحانات النقل فى المدارس وتدبير وتنظيم وسائل التغذية للتلاميذ.

ــ فيما يختص بالشئون الصحية تتولى الوحدات المحلية كل ما يتعلق بالشئون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية فى إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة.

ــ فيما يتعلق بشئون الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية تتولى المحافظة فى مجال الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية اقتراح مشروعات التخطيط العمرانى فى دائرتها ، والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق، كما تتولى طبقاً للقواعد التى يضعها مجلس الوزراء تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادى والتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية (مادة ٧) من القانون.

ــ بالنسبة للشئون الاجتماعية تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهنى ومؤسسات التأهيل الاجتماعى ومؤسسات الدفاع الاجتماعى للأحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب ، كما تباشر الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز الوحدات الاجتماعية ، وإدارة المؤسسات الاجتماعية التى ترى المحافظة إسناد إدارتها لها، وتنفيذ تدابير المراقبة الاجتماعية للأحداث، كما أنها تتولى شئون التنمية والرعاية الاجتماعية فى إطار السياسة العامة لوزارة الشئون الاجتماعية، ومن

حيث اتخاذ كافة التدابير لتوطين المواطنين فى حـالات الكـوارث، والتوعيـة الأسرية، وتنفيذ القـانون ٣٢ لسـنة ١٩٦٤ بشـأن المؤسسـات والجمعيـات الخاصة،وتدريب العاملين بالقطاع الحكومى والأهلى... الخ.

- فيما يختص بشئون التموين والتجارة الداخلية تتولى الوحدات المحليـة وضـع القواعد الخاصة بتوزيع المواد والسلع التموينية ومراقبة توزيعها، وتشكيل لجان التسعيرة، والإشراف على فروع شركات القطاع العام للتموين والتجارة الداخلية، والإشراف على الغرف التجارية بالمحافظات، وتوفير المواد والسلع التموينية.
- العمل على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بـالقيم الفكريـة والروحيـة والأخلاقية للمجتمع، وكذلك تنمية المواهب فى شتى مجالات الفن والفكر، وذلك من خلال إنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسـارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها.
- رعاية الشباب والرياضة من خلال إعداد الخطط والبرامج التنفيذية فى مجـال الشباب والرياضة وتنفيذها فى نطاق المحافظة والمحليات فى إطـار السياسـة العامة للمجلس القومى للشباب والرياضة.
- من حيث شئون المواصلات تتولى كل وحدة محلية إبداء الملاحظات عن سـير العمل بالمكاتب الخاصة بالمواصلات السلكية واللاسلكية والبريد بمـا يتضـمن النهوض بمستوى الخدمة ورفع كفاءة الأداء.
- فيما يختص بشئون النقل تقوم بالإشراف على شئون الطرق والكبـارى والنقـل وصيانة الطرق الإقليمية ، والإشراف على تشغيل سيارات نقل الركاب داخـل حدود المحافظة ، والإشراف على الجمعيات التعاونية.

- بالنسبة للكهرباء تتولى الوحدات المحلية الموافقة على خطط ومشروعات توزيع الكهرباء بالمحافظة،وصيانة شبكات الإنارة العامة ومدها لمختلف المناطق.

٢ ــ العمل على رفع معدلات الإنتاج فى الأنشطة الاقتصادية المختلفة : وتشمل :

ــ فيما يختص بالشئون الزراعية تتولى الوحدات المحلية وفقاً للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة تنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية، وإنشاء خدمات جديدة فيما يتعلق بتجميع الحيازات ، وتنفيذ الدورة الزراعية ، وتنفيذ برامج مقاومة الآفات الزراعية، وجمع الإحصاءات الزراعية والحيوانية ، وتنمية الثروة الحيوانية والداجنة والمائية فى مجالى الإنتاج والتسويق، كما تتولى إنشاء وتجهيز وإدارة كل من المتاحف والمعارض الزراعية والوحدات الزراعية والمستشفيات، والمعامل البيطرية ووحدات إنتاج الثروة الحيوانية والداجنة.

ــ تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضى داخل الزمام والأراضى المتاخمة وتنفيذ سياسة التوطين فى الأراضى المستصلحة بهدف تحقيق توزيع الكثافة السكانية ، بالإضافة إلى تنظيم شئون المجتمعات الجديدة وتوفير الخدمات بمناطق استصلاح الأراضى ، ويتم ذلك فى ضوء السياسة العامة للدولة.

ــ وفى شئون الرى تتولى المحافظة فى إطار السياسة العامة والقواعد التى تضعها وزارة الزراعة لصيانة وتطهير المجارى المائية، وتشغيل وصيانة محطات الرى والصرف ، والإشراف على تنفيذ المناوبات وإزالة التعديات والمخالفات المتعلقة بالرى والصرف وتجريف التربة بجانب الأعمال المساحية والخدمات المساحية.

ــ وفى جانب الشئون الاقتصادية تباشر الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها كلاً من مشروعات الأمن الغذائى والكسائى والإسكانى، وتنفيذ المشروعات الإنتاجية المحلية ومشروعات الخدمة الاجتماعية، وإقامة المعارض المحلية،بالإضافة إلى تهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادى.

ــ فى مجال بناء وتنمية القرية تباشر المحافظة والمراكز والقرى كل فى حدود اختصاصاتها وطبقاً لإمكانيات كل منها وعلى أساس الخطة التى يضعها جهاز

بناء وتنمية القرية العمل على تقويم الإمكانيات المحلية فى القرى فـــى نطـــاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها وعملها ، وإعداد وتنفيذ ومتابعة مشـــروعات بناء وتنمية القرى المصرية والمشاركة فى إعداد الدراسات والبحوث المتعلقـــة بهذه المشروعات.

٣ ــ الاهتمام ببعض الأمور الأخرى والتى تتمثل فى الشئون الآتية :-

- بالنسبة للتعاونيات تتولى الوحدات المحلية كل فى دائـــرة اختصاصـــها تنفيـــذ القوانين واللوائح المتعلقة بالقانون مثل متابعة نشاطات الاتحادات والجمعيـــات والهيئات التعاونية ، وكذا العمل على تشجيع الحركة التعاونية والتسويق التعاونى ونشر الوعى التعاونى.
- تقوم الوحدات المحلية بحصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم فى جمعيات تعاونية إنتاجية ، وتوفير الخامات اللازمة للحرفيين والإشراف على توزيعها، وإنشـــاء وإدارة مراكز التدريب المهنى.
- بالنسبة للأوقاف فإن المحافظة تقـــوم بدراســـة خطـــط اســـتثمارات الأوقـــاف ومشروعاتها فى نطاق المحافظة وإبداء التوصيات اللازمة بشـــأنها ، وصـــيانة المساجد وانتظام الشعائر الدينية بها، وحماية أموال الأوقاف.

٤ ــ القيام بالمهام التنسيقية : وتتمثل فى الآتى :-

- التنسيق على المستوى الرأسى ، ويتمثل فى التنسيق بين جهود المجالس الشعبية المحلية على كافة المستويات من القرية وحتى المحافظة ،مع ضرورة الإشراف والرقابة على هذه المجالس ، وكذلك التنسيق بين جهـــود وخـــدمات الأجهـــزة التنفيذية على مستوى القرية حتى المحافظة لتتواءم مع خطة وسياسات الوزارات المختلفة ولتواكب السياسة العامة للدولة.
- التنسيق على المستوى الأفقى ، ويتمثل فى التنسيق والرقابة والإشـــراف بـــين المجالس الشعبية المحلية على المستوى الأفقى ، وكذا التنســـيق بـــين جهـــود

وخدمات الأجهزة التنفيذية على هذا المستوى لتحقيق التماسك والتكامل بين هذه الأجهزة ومنع التكرار والازدواج بين خدمتها.

- التنسيق بين الخدمات الاجتماعية ، ويتم ذلك من خلال العمل على الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة في البيئة المحلية، والعمل على التعرف على احتياجات المواطنين في هذه البيئة ، والمواءمة بين الموارد الموجودة وتلك الاحتياجات وإيجاد الحلول لمشاكل المواطنين في هذه البيئة.

الفصل الرابع

تمويل الإدارة المحلية فى مصر

الفصل الرابع
تمويل الإدارة المحلية فى مصر

تمهيد :-

يعتبر التمويل من أهم مقومات الإدارة المحلية، فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية القيام بوظائفها، وتتعدد مصادر التمويل المحلى والتى حددها قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١،والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والتى يمكن إدراجها فى الموازنة العامة للدولة فى أربعة أبواب هى الإيرادات الجارية، الإيرادات الجارية السيادية، الإيرادات الجارية المحلية، الإيرادات الرأسمالية ، ويمكن توزيع هذه المصادر وفقاً لكل مستوى من مستويات الإدارة المحلية (١) ، ويهدف هذا الفصل إلى التعرف على الموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر ومدى مساهمتها فى قيام هذه الإدارة بدورها ، ومدى تحقيقها للامركزية .

وباستعراض مصادر التمويل المحلى بمصر يتضح إنها تتكون من شقين هما:

أولاً : الموارد المالية بالموازنة:-

أ ــ الموارد المالية الخاصة بالمحافظات (٢): تتمثل هذه الموارد فى الآتى :

١ ــ نصيب المحافظة أو حصتها من الموارد المشتركة بينها وبين المحافظات الأخرى ، وتتمثل فى نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات أو الواردات التى تقع فى دائرتها حيث تختص المحافظة بنصف حصيلتها بالإضافة إلى نصف حصيلة الضريبة على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

---

(٢) مادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية .

٢ ــ ربع حصيلة الضريبة المقررة على الأطيان فى المحافظة، وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة.

٣ ــ ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدرجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

٤ ــ حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

٥ ــ الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة.

٦ ــ الإعانات الحكومية.

٧ ــ التبرعات والهبات والوصايا (بشرط موافقة رئيس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية).

ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار إليها فى البندين ١ ، ٢ على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها.كما أجازت المادة رقم ١٥ من قانون الإدارة المحلية للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة الاقتراض فى حدود الخطة والموازنة العامة للدولة، القيام بمشروعات إنتاجية واستثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية فى نطاقها على ألا يتجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدات المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات.

كما أشارت المادة ٢٦ إلى أن ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضى وتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى وتتكون موارده من المصادر التالية [١] :ـ

١ ــ حصيلة التصرف فى الأرض المعدة للبناء المشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون .

---

(١) مادة (٣٦) من قانون الإدارة المحلية.

٢ ــ حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المــواد ٤، ٥، ٦ مــن القانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادى.

٣ ــ حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقــاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.

٤ ــ حصيلة الضريبة المقررة بالقانون قم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الأراضى الفضاء، والجدير بالذكر أنه قد تم إلغاء هذا البند بموجب القانون ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦.

٥ ــ المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة.

٦ ــ حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة.

٧ ــ القروض .

٨ ــ الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.

٩ ــ حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضــية التــى أقيمت بمدن القناة وأقساط تمليك هذه المساكن.

١٠ ــ حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المــادة ٢١ مــن قانون توصية وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لســنة ١٩٧٦ علــى مســتوى المحافظة.

كما نصت المادة ٣٧ من القانون المشار إليه وتعديلاته على أن ينشئ المجلــس الشعبى المحلى للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من الآتى:

١ ــ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب.

٢ ــ أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور.

٣ ــ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلــى للمحافظــة على تخصيصها لهذا الحساب.

٤ ــ نسبة ٥٠% من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الــربط المقدر فى الموازنة.

تقضى المادة ٣٨ بالقانون أن تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى الأغراض التالية :-

١ ــ تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة.

٢ ــ استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية.

٣ ــ رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية.

٤ ــ الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة.

ويصدر من المحافظ المختص قراراً بتنظيم حساب الخدمات والتنمية، وتعامــل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وخاصة فيما يتعلــق بتطبيــق قــانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.

ب ــ الموارد المالية الخاصة بالمركز :-

حددت المادة ٤٣ من قانون الإدارة المحلية الموارد المالية للمركز على النحو التالى:

١ ــ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد لصالح المركز.

٢ ــ حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .

٣ ــ الإعانة الحكومية .

٤ ــ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

٥ ــ القروض التى يعقدها المجلس.

وينشئ المجلس الشعبى المحلى للمركز حساباً للخدمات والتنمية ، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قراراً من المحافظ ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات، وفيما يختص بالصرف والتحصيل والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.

أ ــ الموارد المالية للقرية :-

حددت المادة ٦٩ من قانون الإدارة المحلية الموارد المالية للقرية على النحو الآتى :-

١ ــ نسبة ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية، ونسبة ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

٢ ــ حصيلة ضريبة الملاهى المفروضة فى نطاق القرية والمفروضة عن القانون ٢٢١ لسنة ١٩٥١ وتعديلاته .

٣ ــ موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها.

٤ ــ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

٥ ــ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

٦ ــ الإعانات الحكومية.

٧ ــ القروض التى يعقدها المجلس.

وقد نصت المادة ٧٠ على أن ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من :-

١ ــ نسبة ٧٥% من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة ٣٧ المحصلة فى نطاق القرية.

٢ ــ أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية.
٣ ــ مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشاؤها .
٤ ــ إيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاؤها.
٥ ــ حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .
٦ ــ الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية.

كما حددت المادة ٧١ الأغراض التى يستخدم فيها هذا الحساب على النحو التالى:
١ ــ تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة.
٢ ــ استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها ، وإنشاء المشروعات التى تقام بالمشروعات الذاتية وفقاً للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها المجلس المحلى للقرية.
٣ ــ رفع مستوى أداء الخدمات المحلية.

ثانياً: الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة

وتتمثل هذه فى موارد الحسابات المستقلة والصناديق الممسوكة من قبل الوحدات المحلية والخاضعة للوائح التنفيذية الخاصة بها ، وتعتبر أموال هذه

الحسابات المستقلة والصناديق أموالاً عامة وتتمثل أهم هذه الحسابات والصناديق الخاصة فى :-

١- حساب الخدمات والتنمية المحلية:

ويخصص هذا الحساب لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية واستكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة والتى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة فى الموازنة العامة لاتمامها ورفع مستوى أداء الخدمات والصرف على الخدمات الحيوية العاجلة.

وتتكون موارد هذا الحساب من الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى لصالح هذا الحساب ، وأرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها هذا الحساب بالإضافة إلى التبرعات والحصيات التى يوافق المجلس الشعب المحلى على تخصيصها لهذا الحساب ، علاوة على نسبة ٥% من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقرر فى الموازنة .

والجدير بالذكر بأن موارد هذا الحساب تعامل معاملة الأمـــوال العامة وخاصـــة فيما يتعلق بتطبيـــق قانون العقوبات فيما يختص بالصرف والتحصيل والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة ، بل يتم ترحيله فى نهاية السنة إلى السنة المالية التالية.

٢- حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى:

يخصص هذا الحساب لتمويل وإقامة المساكن الاقتصادية ومدها بالمرافق اللازمة لها وتكون له الشخصية الاعتبارية ، وتعتبر أمواله عامة . ويتبع وزير الإسكان والتعمير .

وتتكون موارد الصندوق بهذا الحساب من :-

- ريع بيع وإيجار مقابل الانتفاع بالعقارات المملوكة للحكومة داخل نطاق المدن والقرى الخاضعة لأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠١ لسنه ٥٨.
- حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان .
- حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء.
- الاعتمادات التى تخصص للصندوق فى موازنة الدولة.
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.
- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب.
- حصيلة بيع المساكن الاقتصادية التى أقامتها أو تقيمها بتمويل من الصندوق وحدات الحكم المحلى أو أية جهة أخرى وذلك فى حدود قيمة القرض والفوائد المستحقة وأى موارد أخرى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .
- تلتزم الجهات المختصة بإيداع حصيلة موارد الصندوق فى حسابات الصندوق وذلك خلال الشهر التالى الذى تم فيه التحصيل وتخصيص هذه الحصيلة للانفاق على أغراض الصندوق دون غيرها وتدخل أرصدة الصندوق للسنوات المالية التالية .

٣- حساب صندوق النظافة :-

تعتبر صناديق النظافة من أوجه نشاط وحدات الحكم المحلى والتى صدر بشأنها نص المادة الثالثة من القانون رقم ٥٣ لسنه ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والتى تقضى بأن تتضمن الموازنة العامة للدولة جميع الموارد والاستخدامات لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وأى أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ومن ثم فقد تم إدراج اعتماد إجمالى لتقديرات استخدامات صناديق النظافة بالمجالس المحلية بالموازنة العامة مع إدراج نفس التقدير ضمن إيرادات وحدات الحكم المحلى ، هذا وتعامل موارد هذا الحساب معاملة الأموال العامة ولا يؤول فائضه للخزانة العامة ويصدر بتنظيم حساب الصندوق قرار من المحافظ ويكون له موازنة مستقلة يرحل فائضها فى نهاية كل سنة إلى السنة التالية .

٤- حساب لجنة الخدمات الصناعية:-

أنشئ هذا الحساب بمقتضى المادة ١١٠ من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ . و التى قضت بأنه يجوز بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى وموافقة مجلس المحافظين تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظة وإنشاء لجان خدمات بها . حيث تتولى لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص العمل على توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية والإشراف على تنفيذ مقترحات الإصلاح والتنمية بالمنطقة بالإضافة إلى إجراء الدراسات التى تتعلق باحتياجات المنطقة من الخدمات العمرانية والاجتماعية والثقافية ذات الطابع المحلى والتنسيق بينها حسب أولويتها ، بحث

مشاكل المنطقة ودراسة تنفيذ المقترحات التى تقدم لمعالجة هذه المشاكل هذا علاوة على تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقة وقد أشارت المادة ١١٢ من القانون بأن تتولى لجان الخدمات بالمناطق الصناعية مباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها فى حدود الموارد المخصصة لذلك والمتمثلة فى:-

- ما يخص اللجنة من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بالمنطقة .
- التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لإغراض اللجنة .
- الموارد الأخرى المحددة بقرار من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارة الوحدات الصناعية بالمنطقة .

وتدرج حصيلة هذه الموارد فى حساب خاص للصرف منها بقرار من لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية على الأغراض المخصصة لها تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص.

٥- حساب استصلاح الأراضى:-

حيث أشارت المادة ٣٦ من قانون نطاق الحكم المحلى ٤٣ لسنه ٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنه ١٩٨١ إلى أنه ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضـــى ، تتكون موارده من حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحـــة . ، ويجوز للمحافظ أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة . الأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام وكذلك استصلاح الأراضى وتوزيعها

بعد استزراعها وتزويدها بالمرافق العامة ، وتنظيم قواعد هذا الحساب وقواعد الصرف منه بقرار من السلطة المختصة.

- <u>صندوق الطرق:-</u>

تخصص موارد هذا الصندوق للصرف على أعمال إنشاء وصيانة الطرق العامـــة ، وقد أنشئ هذا الصندوق بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٤٤٩ لسنه ١٩٧٦ والقرار الجمهورى رقم ١٥٨ لسنه ١٩٨٠ والخاص بإنشاء حساب خاص لحصيلة الزيادة فى أسعار البنزين المخصصة لإنشاء وصيانة الطرق العامة ، حيث أشارت المادة الأولى من هذا القانون إلى أنه توزع حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين التى كانت تؤول إلى صندوق إنشاء وصيانة الطرق بين كل من الأمانة العامة للحكم المحلى والهيئة العامة للطرق والكبارى بنسبة ٧٠% ، ٣٠% على الترتيب ، وتودع الحصيلة فى حساب خاص يفتح لهذا الغرض بالبنك المركزى لكل جهة ، وتخصص هذه الحصيلة للصرف على مشروعات إنشاء وصيانة الطرق العامة ، أما فائض الحسابين فيتم ترحيلة من سنه مالية إلى آخرى.

- <u>الصندوق المشترك :-</u>

وتتكون موارده من :

- نصف حصيلة الضريبة على الصادرات والواردات الواقعة فى دائرة كل محافظـــة ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء سعر هذه الضريبة الإضافية بحيث لا تتجاوز حدها الأقصى ٥% من قيمة الضريبة الجمركية.
- نصف حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية وتحدد سعر هذه الضريبة بما لا يجاوز ٥% من

الضريبة الأصلية وذلك بقرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعب المحلى للمحافظة .

ويتم توزيع حصيلة هذه الموارد على سائر المحافظات للصرف منها على الخدمات الحيوية العاجلة ورفع مستوى الخدمات العامة المحلية وتدعيم موارد المحافظات المحدودة الموارد - ويتم ذلك بمقتضى قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى .

- صندوق تحسين الخدمات الصحية :-

وتتكون موارده من الأجور التى تحصلها الوحدة أو المستشفى نظير تقديمها خدمات علاجية بأجر ، مقابل الزيادة للمرضى ، رسوم عبوات الأدوية التى تصرف بالعيادات الخارجية بالمستشفيات والوحدات السابقة الإشارة إليها ، التبرعات والهيئات والقضايات ، وأية موارد آخرى يصدر بها قرار من المحافظ المختص ويتم توزيع حصيلة صناديق الخدمة بالمستشفيات والوحدات الطبية المطبق عليها القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنه ١٩٦٥ والخاص بإنشاء هذا الصندوق وذلك بعد تجنيب الثمن الفعلى للأدوية وأفلام الأشعة التى تصرف بالأجر لمرضى العلاج الاقتصادى والقيمة الفعلية لعبوات الأدوية التى تصرف لمرضى المستشفيات على الوجه الآتى :-

١ - **بالنسبة لجميع المستشفيات عدا مستشفيات الصدر ودور الاستشفاء النفسى**

٣٠% للأطباء الأخصائيين المشتركين فى العلاج الاقتصادى.

١٠% لباقى العاملين المشتركين فى العلاج الاقتصادى .

١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية.

٥٠% لتحسين لخدمة بالمستشفى أو الوحدة الصحية .

- **بالنسبة لمستشفيات ووحدات الصدر ودور الاستشفاء النفسى:-**

٢٠% للأطباء والعاملين فى تنفيذ العلاج الاقتصادى.

١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية .

٧٠% لتحسين الخدمة بالمستشفى أو الوحدة من خلال استكمال الاحتياجات العاجلة من أدوية ، أفلام الأشعة ، إصلاح وصيانة أجهزة طبية ، تحسين تغذية ومفروشات وأثاثات ، منح مكافآت وحوافز وأجور إضافية للعاملين بالمستشفى ، تعيين عمال مؤقتين للأعمال العاجلة ، ... إلخ .

من العرض السابق لهيكل التمويل بالوحدات بالوحدات المحلية يتضح أن المشرع لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ أتاح العديد من مصادر التمويل لهذه الوحدات وذلك من فرض ضرائب ورسوم ، وصناديق مشتركة وحسابات خاصة وإعانات حكومية .

إلا أنه رغم المزايا والفرص التى أتاحها القانون لهذه الوحدات وذلك للتحرك نحو اللامركزية فى إدارة شئونها المالية ، إلا أن هذه المزايا والفرص تجعل من اللامركزية المالية أمراً صعب المنال وصعب التطبيق من الناحية الفعلية حيث يشير الواقع إلى عدة حقائق أهمها :-

- ضعف دور المحليات فى إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة حيث يتم إعداد مشروع الموازنة على مستوى الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات الحكومية والمحافظات بعد إقتراحها من قبل المحليات والتى يقتصر دورها على ذلك فقط ، ويخول القانون للسلطة المركزية ممثلة فى وزارات المالية والتخطيط والإدارة المحلية الحق فى إدخال ما تراه من تعديلات على

مشاريع هذه الموازنات دون الرجوع إلى الوحدات المحلية ، ومن ثم يتم الموافقة على هذه المشاريع لدى المستويات الأعلى (مجلس الوزراء- رئيس الجمهورية - مجلس الشعب) . وبحيث لا يمكن للمحليات إدخال أية تعديلات على هذه المشاريع أو النقل من بند به فائض إلى آخر فيه عجز بدون موافقة الحكومة المركزية.

وهكذا يتضح التجاهل الشديد لأدوار هذه المحليات فى إعداد مشروع الموازنة العامة والذى يتنافى فى الغالب مع مطالب واحتياجات ورؤى هذه المحليات وفى ترتيبها لأولويات التنمية بها.

- انخفاض النصيب النسبى للوحدات المحلية (شاملة حصيلة الصناديق والحسابات الخاصة) من الإيرادات العامة للدولة ، حيث لم يتجاوز ٤,١% من إجمالى هذه الإيرادات فى عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ حيث يؤدى هذا الانخفاض فى موارد المحليات إلى زيادة اعتمادها على الإعانة المركزية والتى وصلت إلى حوالى ١٦,٦ مليار جنيه بما يمثل حوالى ٦٣% من إجمالى الإعانة المركزية للموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ وما يتبعه من تأثيره على درجة الاستقلال وحرية العمل التى يجب توافرها لهذه الوحدات للقيام بدورها على أحسن حال من ناحية ، ومن ناحية أخرى قد يؤدى هذا إلى عزوف هذه الوحدات المحلية عن الاهتمام بزيادة مـــواردها الذاتية وعدم تشجيع المشاركة الشعبية على القيام باستكمال المشاريع التنموية المختلفـــة ، حيث يتضح ذلك من خلال البيانات بجدول رقم(٢) .

جدول رقم (٢) نصيب المحليـــات من الإيرادات العامـــة للدولـــة عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣

(القيمة بالمليون جنيه)

البيان	إيرادات سيادية	إيرادات جاريه	موارد رأسمالية	إعانات سيادية	إجمالي الموارد
إجمالى الإيرادات العامة	٥٧٤٣٨,٢	٢٣٣٧٥,٩	٣١٤١٨,٧	٢٦٣٣٧,٥	١١٢٢٣٢,٨
نصيب المحليات من الإيرادات العامة	٨٤٢,٢	١٨٩١,٦	٣٧٨٥	١٦٥٥٩,٤	٢٣٠٧٨,٢
% للمحليات من الإيرادات العامة	١,٤٦	٨,٠	١٢,٠		٢٠,٥

المصدر : تقدير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامى للموازنة العامـــة للدولـــة ، فبراير ٢٠٠٥ .

كذلك يتضح من الجدول رقم ٣) انخفاض نصيب المحليات من الإنفاق العام ليبلغ ٢٣,١ مليار جنيه بما يمثل حوالى ١٥,٥% من جملة الإنفاق العام ، حيث يتركز هذا الإنفاق فى بند الأجور والتى تمثل نحو ٧٠,٥% من إجمالى الإنفاق العام للإدارة المحلية وفقاً لبيانات ختام السنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ، الأمر الذى يعنى زيادة عدد المستويات الإدارية دون ارتباطها بزيادة تركيز السلطة المالية فى يد هذه الوحدات.

- تدنى نسبة الإنفاق الاستثمارى والجارى وكذا التحويلات الرأسمالية الموجهة نحو المحليات حيث لم يتجاوز نصيب المحليات من إجمالى الاستثمارات العامة للدولة ســـوى ١٤,٧% خلال نفس السنة ، الأمر الذى يعنى من ناحية أخرى تحكم السلطة المركزية فى معظم الإنفاق الاستثمارى والجارى بحيث لم يتبقى للمحليات منه سوى جزء بسيط ، ومن ثم يلاحظ إلى أى مدى يحدث تحجيم لدور هذه المحليات فى القيام بأية مهام تنموية وتصدى السلطة المركزية لهذه المهام .

(جدول رقم (٣) ، الأمر الذى قد يؤدى إلى اتجاه المحليات فى بعض الأحيان إلى تجنيب جزء من حصيلة الصناديق لديها لتوفير قدر من السيولة يمكن استخدامها لمواجهة بعض الاحتياجات الخاصة بتلك المحليات.

جدول رقم (٣) نصيب المحليات من الإنفاق العام لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ (لقيمة بالمليون جنيه)

البيان	النفقات الجارية	الاستثمارات	التحويلات الرأسمالية	الجور	إجمالى
إجمالى الإنفاق العام	٧٣٢٥٢,٥	٢٠٢٥٠,٩	٢١٩٩٥,٩	٣٣٨١٦,١	١٤٩٣١٥٤
نصيب المحليات من الإنفاق العام	٣٠٠٣,٤	٢٩٨٧,٠	٨١٤,٩	١٦٢٧٢,٩	٢٣٠٧٨,٢
% للمحليات من الإنفاق العام	٤,١	١٤,٧	٣,٧	٤٨,١	١٥,٥

- سيطرة السلطة المركزية متمثلة فى وزارتى المالية والتخطيط على الجانب الأكبر من الموارد المالية فى موازنة الإدارة المحلية كنتيجة للمركزية فى إعداد وتنفيذ الموازنة ، وعدم إدراج جميع الاعتمادات المطلوبة فى موازنات المحافظات.

الفصل الخامس

الرقابة فى الوحدات المحلية

الفصل الخامس
الرقابة فى الوحدات المحلية

تمهيد :-

من أهم العناصر التى تقوم عليها الإدارة المحلية هو حق السلطة المركزية فى الرقابة على الإدارة المحلية وتقييدها بخطة الدولة سياسياً، وقضائياً، وإدارياً، حيث أن تطبيق اللامركزية لا يعنى استقلال الإدارات المحلية عن السلطة المركزية مطلقاً، فإذا كان للإدارة المحلية أن تتمتع بقدر من الاستقلال فى ممارسة اختصاصاتها فإن من حق الإدارة المركزية أعمالها حتى تبقى فى مراقبتها ومتابعة إطار السياسة العامة للدولة باعتبار كونها وحدات إدارية مشاركة فى جزء من النشاط الإدارى للدولة.

وتستهدف رقابة الحكومة المركزية فى هذه الحالة تحقيق عدة أهداف أهمها [1]:-

- التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام والخدمات الموكولة إليها.
- تأكيد وحدة الدولة سياسياً وإدارياً من خلال وضع بعض القيود على استقلال المجالس المحلية.
- ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التى تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح بما يضمن التزامها بحدود اختصاصاتها.
- التأكد من استخدام الإعانات المركزية بشكل أمثل.

---

(١) عطية حسين أفندى، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، مرجع سابق.

وقد أشارت المادة رقم ١٣١من قانون الإدارة المحليـــة إلـــى أن الهـــدف مـــن الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية هو تحقيق التناسق والترابط بينها بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وكذلك تقـــديم المشـــورة والمســـاعدة للمجالس الشعبية المحلية، بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية.

أولاً : أشكال الرقابة على الوحدات المحلية :-

تتمثل صور وأشكال الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية كما حـــددها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى الآتى :-

١ ــ الرقابة السياسية :

- يقصد بها تلك الرقابة التى يباشرها المجلس التشريعى على المجالس المحليـــة والتى يسعى من خلالها إلى تطوير نظام الإدارة المحلية ومن مظاهرها :ــ

ــ أحقية مجلس الشعب والشورى فى المحافظة فى حضـــور جلســـات المجـــالس الشعبية المحلية للمحافظة، والمشاركة فى مناقشـــتها، مـــع حقهـــم فـــى تقـــديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة، (المواد ٢٤ ، ١٠٢) من القانون .

ــ قيام الوزير المختص بالإدارة المحلية بتقديم تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية لرئيس مجلس الشعب يتضمن ما تم تنفيذه من خطـــط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبياناً بالأســـئلة وطلبـــات الإحاطـــة والاقتراحات المهمة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها (المادة ١٣٣ مكرر من القانون).

ب ــ الرقابة القضائية :

وهى الرقابة المستمدة من أحكام قانون الإدارة المحلية، حيث تخضع فى ظلهـــا المجالس الشعبية المحلية مثلها مثل الأجهزة والهيئات العامة للقضاء، كما تخضـــع

العملية الانتخابية أيضاً للقضاء[١]. وقد أوجبت المادة ١٣٧ من القانون على مجلس الدولة القيام بالإفتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدات الإدارة المحلية، وكذلك بأن تتولى هيئة قضايا الدولة مباشرة الدعاوى التى تكون هذه الوحدات طرفاً فيها، حيث تتم إحالة الموضوعات القانونية المشار إليها من رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، أو من المحافظ المختص أو من ينيبه بحسب الأحوال.

جـ ــ الرقابة الإدارية :

وهى التى تتولاها الحكومة المركزية بكافة مستوياتها ضماناً لحسن الأداء وتتمثل صور هذه الرقابة فى الآتى : ــ

١ ــ الرقابة المالية : وتتمثل فى التفتيش المالى ، الموافقة على الموازنات، وعلى فرض الرسوم المختلفة، ومنح الإعانات وهذه تقوم بها الأجهزة الرقابية المالية، حيث أوصت المادة ١٣٦ من القانون أن تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة، وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها، حيث يكون ممثلو وزارة المالية فى هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها، وذلك على النحو الذى تفصله اللائحة التنفيذية، ويخطر الجهاز المركزى للمحاسبات المجلس المحلى للمحافظة والمحافظ المختص بالتقارير التى يعدها عن حسابات المحافظة والوحدات المحلية الأخرى الخاضعة لإشرافها.

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، دور المجالس المحلية فى ضوء قانون الإدارة المحلية، الدورة الثانية والعشرون، ٢٠٠٢ ــ ٢٠٠٣، ص٢٩٩.

٢ ــ ***الرقابة المركزية :*** وتتمثل فى الرقابة من قبل كل من مجلس الوزراء والوزراء المختصون بالوزارات الأخرى والمجلس الأعلى للإدارة المحلية على الوحدات المحلية.

- بالنسبة لمجلس الوزراء فإنه يختص بالموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلى، والموافقة على بعض التصرفات المالية للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمركز، وفض المنازعات التى تنشأ بين المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات والمحافظين، والرقابة على أعمال المحافظات من حيث مراعاة تحقيق السياسات العامة والخطة العامة للدولة، ومدى تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها، وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات (المواد أرقام ١٢، ١٤، ١٣٢، ١٣٣ من القانون).
- بالنسبة للوزراء المختصون بالوزارات الأخرى فقد أوصت المادة ١٣٤ من القانون على كل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزاراته القيام بما يلى :-

ــ إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وإبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع.

ــ وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات حسب احتياجاتها وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.

ــ المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق عليها.

- المجلس الأعلى للإدارة المحلية ويختص بتوضيح اللائحة التنفيذية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية ، ووضع القواعد التى يجب إتباعها عند محاسبة أعضاء المجالس الشعبية المحلية (المواد ٨ ، ١٠).

ـ وصاية لامركزية :-

ويقصد بها الوصاية التى يباشرها المحافظ والمجالس الشعبية المحلية فيما بينها وفق تسلسل رأسى من القمة إلى القاعدة.

بالنسبة للمحافظ : فقد ألزمت المادة رقم ١٣٥ من القانون المحافظ بالتفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها،وله أن يكلف بإجراء هذا التفتيش أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة.

بالنسبة للمجالس المحلية : تتمثل اختصاصاتها فى إنشاء وإلغاء وتحديد النطاق المكانى للوحدات المحلية للمركز والمدن والأحياء والقرى.

ـ يختص المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة بالإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية والتصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية ، الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.

ـ النظر فى المنازعات التى تنشب بين المحافظ والمجلس الشعبى المحلى للمدينة إذا ما رفض المجلس تقريراً بتعديل أى رسوم عملية أو إلغاؤها أو تقصير أجل سريانها (المواد ١٣ ، ١١٤ ، ٥٠ ، ٥٣ من القانون).

ويتضح من خلال الأشكال المتعددة للرقابة أمران :-

ـ أن هناك مشكلة تعدد وازدواج فى الأجهزة الرقابية على المحليات سواء على مستوى الحكومة أو الوزارات الأخرى الأمر الذى يسلب هذه المحليات حقها فى

اتخاذ ما تراه ملائماً من قرارات محلية من ناحية كما يؤدى هذا إلـــى تضـــارب الاختصاصات والقرارات الخاصة بالرقابة فيما بين هذه الأجهزة.

- أن هناك مبالغة إلى حد كبير فى الرقابة على المحليات حيث تتعدد درجات الرقابة فى ذات الوقت الأمر الذى يخلق نوعاً من عدم التوازن بين ضمان الوفـــاء بالأولويـــات القومية وحمايتها من جهة أخرى ، كما أنه يعمل على :-
- أن يكون الولاء الرئيسى لأفرع الخدمات فى ولائها لأفرع الخدمات الأعلى منها وليس للوحدة المحلية التى تعمل فى نطاقها.
- عدم قدرة رؤساء الوحدات المحلية على تحقيق الرقابـــة الفعالـــة علـــى أداء أفـــرع الخدمات نتيجة لافتقادهم للسلطات الكافية التى تمكنهم من ذلك .
- يترتب أيضاً على المبالغة فى الرقابة عدم قدرة المجلس التنفيذى والمجلس الشـــعبى المحلى للوحدة المحلية على إجراء أية تعديلات على الاستثمارات المخصصة للوحدات المحلية بما يتلاءم مع الحاجة الفعلية للجماهير، الأمر الذى يؤدى إلى خلق نوع مـــن الثقافات يسمى (بثقافة الثقة المنخفضة)[١] تجعل العمل فى دواويـــن المحافظـــات والوحدات المحلية متردداً حيث لا يسمح هذا المناخ بإيجاد مساحة طبيعة للأخطاء.
- كذلك أدت الوصاية الشديدة للحكومة المركزية على أعمال المحليـــات إلـــى حلـــول العلاقات الودية بين المحافظ ووزراء الخدمات محل العلاقات التنظيمية فى إنهاء الكثير من الأعمال مما يخلق نوعاً من العصبية بين العاملين بالإدارة المحلية بإحـــدى قـــرى المحافظة أو توابعها.[٢]

---

(١) محمد رجائة الطحلاوى، مواجهة القصور فى الإدارة المحلية، جريدة الأهرام الاقتصـــادى، العدد ١٨٥٦، ٢٠٠٤/٨/٢، ص٥٤.

(٢) المجالس القومية المتخصصة ، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، دور المجالس فى ضوء قـــانون الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧ .

ويتضح أيضاً مما سبق أن هذا التعدد والمبالغة فى الرقابة على الوحـــدات الحكومية إنما يؤكد الدور المحورى والكبير للحكومة المركزية فى إدارة الشـــئون المحلية سواء من حيث سلطاتها فى تحديد الاختصاصات المحلية أو العمـــل علـــى تحجيمها أو فى التحكم فى الدور النهائى أى ما تقوم به فى إعداد الخطة والموازنة كما سبق القول ، الأمر الذى يؤكد على مدى المركزية الشديدة التى تعـــانى منهـــا المحليات فيما يتعلق بالرقابة.

الفصل السادس

العاملون بالوحدات المحليـــة

الفصل السادس

العاملون بالوحدات المحلية

تمهيد :-

تحتاج وحدات الإدارة المحلية إلى توافر الكوادر الفنية المدربة والقادرة على تلبية رغبات الجماهير بها، والقيام بمهام هذه الوحدات، وبدون جهاز تنفيذى على مستوى عال من الكفاءة والفاعلية سوف تعجز وحدات الإدارة المحلية عن الاستجابة لرغبات المواطنين أو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحليات، وستفقد ثقة الجماهير فيها كنظام يسعى إلى خدمتهم ويقوم على أداء مطالبهم والتعبير عنها.

ويلاحظ أن وحدات الإدارة المحلية والحكم المحلى بمعظم الدول النامية تفتقر إلى توافر هذه الكوادر، حيث يرجع ذلك إلى عدة أسباب من أهمها تركز الخدمات والحوافز بعواصم المدن، وضعفها أو انعدامها فى أقاليمها، الأمر الذى يشكل عامل جذب لهذه الكوادر فى المدن وإحجامها عن العمل فى الأقاليم، علاوة على ندرة الموارد البشرية عالية الكفاءة فى هذه الدول بصفة عامة.

أولاً :نظام العاملين بالإدارة المحلية :-

يوجد ثلاث أنواع من نظم العاملين فى الإدارة المحلية :-

١ ــ **نظام الخدمة المحلية المنفصل** : وفيه تكون كل وحدة محلية مسئولة عن التعيين والنقل والندب والفصل وسائر شئون الموظفين دون تدخل من الحكومة المركزية ويحقق هذا النظام عدة مزايا من أهمها ([1]):-

---

([1]) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق ، ص ٥٧.

- تدعيم الاستقلال المحلى : من خلال تضمين شئون الأفراد داخل الوحدة المحلية المختصة.
- تشجيع العمالة المحلية : حيث تعتمد الوحدة المحلية على أبناء الإقليم وتفتح أبوابها للخريجين الجدد.
- ضمان ولاء الموظف المحلى وتفانيه فى عمله حيث أن اختصاص تعيينه أو فصله يكون بيد الوحدة المحلية .

إلا أن هذا النظام يؤخذ عليه بعض العيوب والتى من أهمها :-

- ضيق فرص الترقى والمستقبل الوظيفى المتواضع فى الوحدات المحلية.
- عدم قدرة الوحدات المحلية وخاصة الصغيرة منها مالياً الاستمرار فى تحفيز العاملين وجذبهم للعمل بها.
- خضوع التعيينات والترقيات فى معظم الأحيان للضغوط المحلية.

٢ ــ **نظام الخدمة المحلية الموحدة** :حيث يطبق على الوحدات المحلية جميعاً نظام خدمة مدنية موحد، ويختلف عن نظام الخدمة على المستوى القومى، ويتم التعيين عن طريق جهاز مركزى متخصص لشئون العاملين المحليين، ويتمكن الموظفون المحليون فى ظل هذا النظام من الانتقال من وحدة محلية إلى أخرى ويتميز هذا النظام بما يلى :-

- إعطاء الوحدات المحلية الصغيرة القدرة على جذب ذوى الكفاءات العالية نظراً لانفتاح فرص الترقى والتنقل أمامهم.
- وجود نوع من الرقابة المركزية على شئون العاملين المحليين.

إلا أن هذا النظام له بعض العيوب والتى منها ضعف رقابة الوحدات المحلية على العاملين بها نظراً لقدرتهم على ترك الخدمة إلى مكان آخر، وتطبيقه على بعض العاملين دون البعض الآخر الأمر الذى يجلب الكثير من الصراعات.

٣ ـ **نظام الخدمة المتكامل** :ويعتبر العاملون فى الوحدات المحلية وفى الحكومة المركزية فى ظل هذا النظام أجزاء من نظام واحد، حيث يمكن نقل الموظف المحلى من وحدة إلى أخرى ومن الحكم المحلى إلى الحكومة المركزية.ويتميز هذا النظام بعدة مميزات منها : ضمان الحصول على الكفاءات الفنية العالية من الموظفين نظراً لعدم خوفهم من غلق باب الترقى أمامهم علاوة على ضمان العدالة والمساواة بين موظفى الدولة لحصول كل موظفى الدولة مركزيين ومحليين على نفس المزايا.

إلا أن هذا النظام يعاب عليه حرمان الوحدات المحلية ذات الإمكانيات الفقيرة من العناصر مرتفعة الكفاءة الفنية بسبب سهولة التنقل ما بين وظائف الحكومة المركزية والوحدات المحلية، بالإضافة إلى تدخل الحكومة المركزية .ويوجد هذا النظام فى مصر، والمملكة العربية السعودية.والجدير بالذكر أن العاملين بوحدات الإدارة المحلية ينقسمون إلى فئتين :-

<u>الأولى :</u> الموظفون التابعون للوزارة فى العاصمة وهؤلاء يمارسون وظائف واختصاصات الحكومة المصرية فى الإقليم، كما إنهم يتبعون وزارتهم، وقد نص القانون على اعتبار أن المحافظ هو رئيسهم الأعلى لضرورة التنسيق.

<u>الثانية :</u> موظفو المجالس المحلية وهم الذين يتبعون الوحدات المحلية التى يعملون بها، ويعتبر المحافظ هو الرئيس الإدارى الأعلى لهم وهؤلاء يطلق عليهم الموظفون المحليون وقد وضع القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م المعدل

ولائحته التنفيذية الأحكام العاملة التى تسرى على الموظف المحلى من حيث ترتيب الوظائف والتعيين فى الوظائف الخالية والندب والنقل ومدى تبعيتهم.

ثانياً :واقع وأحوال العاملين بوحدات الإدارة المحلية :-

بنظرة واقعية إلى أحوال موظفى الإدارة المحلية والعاملون فيها يلاحظ أن هناك تدنياً واضحاً فى خصائص ومهارات هؤلاء العاملين من حيث انخفاض مستوى كفاءتهم وأدائهم الأمر الذى يرجعه البعض إلى(١):-

- ضعف مرتبات الكوادر الوظيفية فى الإدارة المحلية يجعلها مؤسسات غير جاذبة لذوى المهارات العالية.
- ضعف التمويل المالى لتدريب القيادات المختلفة والقائمين على تقديم خدمات الإدارة المحلية، بسبب عدم وجود وضعف البرامج التدريبية المقدمة لهم.
- أن مناخ الوحدات المحلية الحالى لا يسمح بالمجادلة أو التجريب والمبادرة والإبداع مما يعمل على خلق قوالب جامدة ونمطية من العاملين تؤكد على بيروقراطية وثقافة التباطؤ.
- عدم وجود العمل الذى يشعر الموظف معه بأهميته وينمى معه روح المشاركة الفعلية التى تعمل على تدعيم الانتماء المؤسسى.
- وجود قصور فى الهيكل الوظيفى وعدم وضوح الاختصاصات المخولة لكل عضو فيه بداية من المحافظ وحتى السكرتير المساعد الأمر الذى يؤدى إلى وجود خلط فى المهام الإدارية والتنفيذية بين الاختصاصات.

---

(١) محمد رجائى الطحلاوى، مواجهة القصور فى الإدارة المحلية، الأهرام الاقتصادى، العدد ١٨٥٦، ٢-٨/ ٢٠٠٤.

- ارتفاع كثافة العاملين فى الإدارات وتكدسهم مما يؤثر بالسلب على سير العمل وعدم إمكانية توفير المناخ الصالح لتلبية مطالب الجماهير.
- عدم وجود معايير لتقييم أداء العاملين فى هذه الوحدات وعدم الاهتمام فى الأصل بعملية تقييم الأداء فى هذه الوحدات للتعرف على أسباب النجاح والفشل.

وقد أوضحت إحدى الدراسات(١) أن حوالى ٥٧% من موظفى الوحدات المحلية مستواهم التعليمى منخفض (تعليم متوسط دبلومات فنية وما يعادلها ، وأن حوالى ٤٣,٣% فقط من موظفى الوحدات يحضرون دورات تدريبية يستفيد منها حوالى ٢٣,٣% فقط من عدد الموظفين ، كما يعانى حوالى ٥٣,٣% من العاملين بالوحدات المحلية من عدم وضوح قواعد العمل الخاصة بالوحدات المحلية ، بينما لا يعرف نحو ٦٢,٣% منهم شيئاً عن قانون الإدارة المحلية ولا عن الجهات المختصة بالإدارة المحلية ، كما أشار حوالى ٦٣,٣% من عينة المبحوثين من العاملين إلى ارتفاع درجة المركزية من ناحية أخرى أوضحت الدراسة انخفاض درجة الرضا الوظيفى لدى العاملين بالوحدات المحلية القروية لتصل إلى ٧٦,٩% من عينة الدراسة.

---

(١) حنان رجائى عبد اللطيف، المنظمات الريفية ودورها فى تنمية الريف المصرى فى ظل سياسة الاقتصاد الحر، مرجع سابق.

الخلاصة والتوصيات

الخلاصة والتوصيات

بعد استعراض الوضع الحالى لنظام الإدارة المحلية بمصر ومناقشة مشاكله ومعوقاته يتضح إنه رغم استكمال هذا النظام لمقوماته من حيث الشكل والمضمون إلا أنه ينقصه التنفيذ الفعلى من حيث صبغته بالمركزية، ومن ثم فإنه لا سبيل لإيجاد حلول مناسبة لهذا الوضع إلا من خلال التوسع فى اللامركزية إلى أقصى درجة وإتاحة مساحات أكبر منها بجانب التخلص من البيروقراطية ورواسبها وتراكمها وقيودها، وذلك من خلال العمل على عدة محاور هى :-

- إعادة صياغة الأطر التشريعية والتنظيمية للإدارة المحلية فى مصر.
- إعادة النظر فى التقسيم الإدارى للجمهورية.
- تحديد الخطوط الفاصلة بين سلطات المركزيات والمحليات.
- صياغة العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية.
- وضع ضوابط لتحقيق الرقابة الفعالة والشفافية.
- ضمان حد مناسب من اللامركزية المالية.
- الاهتمام بالكوادر البشرية وبالوحدات المحلية والارتقاء بخصائصها.

أولاً : إعادة صياغة الأطر التشريعية والتنظيمية للإدارة المحلية فى مصر :

فمن الملاحظ أن قانون الإدارة المحلية لم يحقق أهداف المحليات ولم يساهم فى حل مشاكل الجماهير أو تنفيذ الخطط التنموية ، كما أنه وضع منذ فترة زمنية طويلة ، وبالتالى فإنه لا يواكب التحولات الاقتصادية والسياسية المعاصرة علاوة

على غياب الرؤية الواضحة والشاملة لدور وأبعاد الإدارة المحلية فى ظل هذه التحولات وفى ظل اقتصاد السوق.

لذا فمن الضرورى العمل على إعادة صياغة مواد هذا القانون لتلاءم هذه المتغيرات والتخلص من سلبيات القوانين السابقة ، وذلك لكى تقوم عناصر الإدارة المحلية بأداء أدوارها وتحقيق أهدافها

ثانياً : إعادة النظر فى التقسيم الإدارى للجمهورية :-

لقد تبين أن تعدد مستويات الإدارة المحلية يؤدى إلى إعاقة العمل ، وإلى سلبية وجمود المستويات الأقل من الوحدات المحلية ، وذلك نتيجة تمركز القرار فى المستويات العليا لها ، مما يستدعى إعادة النظر فى التقسيم الإدارى على مستوى الجمهورية بحيث يشمل ثلاث مستويات فقط هما : المحافظة والمدينة والحى أو القرية. وذلك بدلاً من التقسيم الخماسى القائم على المحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية،على أن يكون هناك تكامل اقتصادى بين المحافظات فى هذا التقسيم.

وبحيث يتم تحديد اختصاصات معينة لكل مستوى من هذه المستويات بداية من المحافظة بحيث لا يمكن لمستوى آخر أن يتدخل فيها، فمثلاً يمكن أن تتمثل اختصاصات المحافظة فى كل ما يهم جميع أبناء المحافظة والتى تكون أقدر على تأديتها كمستوى أعلى من المستويات التالية (المدينة ، الحى ، القرية)

ثالثاً : تحديد الخطوط الفاصلة بين سلطات المركزيات والمحليات :-

فكما رأينا هناك تبعية شديدة من قبل أجهزة الخدمات فى الوحدات المحلية للأجهزة المركزية، الأمر الذى يدعو إلى تعزيز وتدعيم مفهوم لامركزية الإدارة والخدمات من جهة، وإعادة النظر فى اختصاصات كل من الحكومة المركزية واختصاصات سلطات المحليات، بحيث يقتصر دور الحكومة المركزية على

التخطيط وإبداء المشورة الفنية والتنسيق بين المحافظات وبعضها، ويصبح العمل التنفيذى بالكامل من اختصاص المحليات. كذلك هناك حاجة إلى صياغة بعض الاختصاصات الخاصة بالمحليات وقصر نطاق هذه الاختصاصات على النواحى الضيقة جداً ومحاولة توفير الدعم لها إلى أقصى درجة.

رابعاً : إعادة صياغة العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية :-

فينبغى التأكيد على ضرورة التعاون والتنسيق بين كلاً من المجالس الشعبية والتنفيذية على اختلاف مستوياتها ، ودراسة وتحديد وتنسيق ومتابعة الاختصاصات والمهام لكلاً منهما، وذلك لتنفيذ مهام الإدارة المحلية بشكل فعال والعمل على رفع مستوى الخدمات بهذه الإدارات للوفاء بالاحتياجات الجماهيرية وإيضاح هذه الاختصاصات والمهام باللائحة التنفيذية للقانون، وذلك من خلال الآتى :-

- إعادة صياغة العلاقات بين هذه المجالس فى المستويات الأدنى والمجالس فى المستويات الأعلى فى كل من المجالس التنفيذية والشعبية.
- ضرورة العمل على استصدار تشريعاً خاصاً بالانتخابات المحلية، يتم على أساسه تحديد الشروط الواجبة فى الأعضاء والمتقدمين للترشيح على حسب كل مستوى من المستويات الإدارية وبما يحقق الكفاءة والنزاهة.
- التخلى عن أسلوب الانتخاب الفردى والجمع بين القوائم وجعل العضوية فى هذه المجالس من خلال الانتخاب الفردى المرحلى المباشر، حيث يكون اختيار الأعضاء على مراحل من مستويات أقل فأعلى وهكذا.
- الاهتمام بانتقاء القيادات المحلية من خلال معايير وضوابط معينة تشمل السن والمؤهل والخبرة السابقة وحسن السمعة والدرجة المالية وبشرط أن يكونوا من نفس أبناء الإقليم أو الإقليم الأقرب، على ألا يتولوا مناصبهم فى مدنهم وقراهم.

ـ الاهتمام بالتدريب لكل مستويات القيادات المحلية ، ووضع برامج ملاءمة لكل مستوى والاهتمام برفع كفاءة ومهارة أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

خامساً : وضع ضوابط لتحقيق الرقابة الفعالة والشفافية :-

حتى يقوم نظام الإدارة المحلية بوظيفته بشكل ملائم يجب أن تتمتع الوحدات المحلية بشكل مناسب من الاستقلال الذى يسمح لها بحرية الحركة فى مواجهة مشاكلها وأداء الخدمات لأفرادها، ولن يتم ذلك إلا من خلال الآتى :-

ـ توضيح مفهوم الرقابة من قبل الحكومة المركزية على الوحدات المحلية بحيث لا تكون رقابة جائرة، وبحيث يتضمن ذلك تحقيق توازن بين ضمان الوفاء بالأولويات القومية وحمايتها وبين درجة كبيرة من الاستقلال المحلى.

ـ ضرورة القضاء على مشكلة الازدواج الرقابى الناجم عن تعدد الأجهزة الرقابية من خلال :-

ـ اقتصار دور الحكومة المركزية فى علاقاتها بالمحليات فى الرقابة والإشراف عن بعد ، والإمداد بالمعلومات والبيانات، والتوجيه، والإرشاد، والإبلاغ سنوياً بالخطط الرئيسية والسياسة العامة للدولة، ودور المجالس المحلية فى تنفيذها وتلقى الاعتمادات المالية اللازمة لذلك.

ـ العمل على تطوير والارتقاء بالأجهزة الرقابية والأخذ بنظام الرقابة بالأهداف والنتائج بدلاً من الرقابة اللائحية والتى تكشف الأخطاء بعد وقوعها[1].

ـ ضرورة أن تكون رقابة الحكومة المركزية على المحليات محددة وواضحة وتنحصر فى الجهاز المركزى للمحاسبات من الناحية المالية، والجهاز المركزى

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثالثة والعشرون، ٢٠٠٢/٢٠٠٣ مرجع سابق، ص٣٠٧.

للتنظيم والإدارة من الناحية الإدارية، وبحيث تخفف هذه الرقابة المركزية تدريجياً لتكون رقابة وقائية معاونة، لا تحجر على حركة المحليات وانطلاقها فى سبيل تطوير خدماتها والارتقاء بمجتمعاتها المحلية[1].

- توسيع إشراف المجالس الشعبية المحلية على نشاط الوحدات التنفيذية المحلية، وذلك من خلال إعادة النظر فى اختصاصات هذه المجالس بحيث تكون فعلية .

سادساً : ضمان حد مناسب من اللامركزية المالية :-

من المؤكد أنه لا يمكن تحقيق أى مستوى من اللامركزية الإدارية أو السياسية بدون تحقيق اللامركزية المالية بما يقلل من الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية، ويحقق العدالة الاجتماعية ، ويحقق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة ومن ثم فإنه ينبغى العمل على تحقيق الآتى :-

- تقليص الوصاية من الحكومة المركزية على المحليات وذلك لن يتم إلا من خلال:-

  - إعطاء الوحدات المحلية صلاحيات تحديد الرسوم وأسعار الخدمات العامة التى تقدمها المرافق المحلية فى نطاق كل وحدة بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل وحدة، والعمل على إصدار قانون يحدد الأوعية التى يجوز فرض رسوم محلية عليها، والحدود القصوى لهذه الرسوم فى حالة فرضها.

---

(1) المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، نفس المرجع السابق، ص٣٠٧.

- الترخيص للوحدات المحلية بالاحتفاظ بالوفورات التى تحققها من خفض وترشيد الإنفاق على المشروعات المدرجة لها فى اعتمادات الموازنة ،وذلك لمساعدتها فى الإنفاق على توفير الخدمات وتطوير المرافق العامة.
- تخصيص جزء من الضرائب والرسوم التى تؤول حصيلتها إلى الحكومة للمحليات .
- تعديل فئات الرسوم المحلية بما يتناسب مع زيادة الدخول وزيادة تكاليف أداء الخدمات وارتفاع الأسعار.
- إعطاء المحليات دوراً أكبر فى إعداد الموازنات والهياكل المالية المحلية وتنفيذها ومتابعتها بما يتلاءم مع احتياجاتها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية .

سابعاً : الاهتمام بالكوادر البشرية بالوحدات المحلية والارتقاء بخصائصها من خلال :-

- تصحيح هيكل أجور وحوافز العاملين ومسايرتها مع الاتجاهات السائدة فى سوق العمل ومع مستويات المعيشة.
- الاهتمام بالبرامج التدريبية من خلال وضع نظام متكامل للعاملين بوحدات الإدارة المحلية على اختلاف أنواعهم ومستوياتهم.
- منح مساحات واسعة من السلطات لرؤساء الوحدات المحلية والتى تمكنهم من استقطاب واختيار العناصر الكفء للعمل وذلك فى إطار ضوابط محددة بهذه الوحدات.
- العمل على إيجاد معايير ومقاييس محددة يتم من خلالها تقييم أداء العاملين بهذه الوحدات للتعرف على مدى أداء هذه الوحدات والجوانب الإيجابية

لأدائها والحفاظ عليها والجوانب التى تحتاج إلى تطوير ومعالجـــة لاتخـــاذ إجراءات بشأنها.

إن العمل على حل مشاكل الإدارة المحلية يعتبر خطوة نحو التنمية المحلية كما إنه سيخفف الأعباء المتزايدة على كاهل السلطة المركزية فى مختلف المجالات مما يؤدى إلى إذكاء روح المنافسة بين المستويات الأعلى (المحافظات) فى العمل على توفير الخدمات الأساسية للمواطنين ومشاركتهم فى التنمية.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :-

١ ــ إبراهيم إبراهيم ريحان وأخرون، تحديث المنظمات الريفية، مشروع أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا، القاهرة، ٢٠٠٢.

٢ ــ إبراهيم كمال الأخوص، دراسة للعمل الارشادى، نظام الحكم المحلى وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الخدمية الأخرى على مستوى القرية المصرية، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، ١٩٨٠.

٣ ــ أحمد رشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقاتها ، دار المعارف ، ١٩٨١.

٤ ــ أحمد رشيد، مقدمة فى الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥.

٥ ــ أحمد رياض الغنيمى، دور جهاز بناء وتنمية القرية فى التنمية المحلية، المؤتمر الثانى للعلميين لتنمية بورسعيد، ديسمبر، ١٩٨٥.

٦ ــ إسماعيل حسن عبد البارى، الحكم المحلى والتنمية الريفية، دار المعارف، الطبعة الأولى، ١٩٨٠.

٧ ــ الحزب الوطنى الديمقراطى، أمانة السياسات، الإدارة المحلية واللامركزية فى مصر الواقع والمستقبل، أوراق غير منشورة، ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٣.

٨ ــ السيد عبد المطلب ، المحليات ، دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحلية ، مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٨١.

٩ ــ السيد محمد الكيلانى، الإدارة المحلية وتطورها، علاقاتها بالتخطيط وتوطن المشروعات فى مصر، مذكرة خارجية رقم (١٤٦٣)، معهد التخطيط القومى، إبريل ١٩٨٨.

١٠ ــ المجالس القومية المتخصصة ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، الدورة الحادية والعشرون ٢٠٠٠/٢٠٠١.

١١ ــ المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للتنمية الاجتماعية، الدورة التاسعة عشر، ١٩٩٨ــ ١٩٩٩.

١٢ ــ المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، دور المجالس الشعبية المحلية فى ضوء قانون الإدارة المحلية، الدورة الثالثة والعشرون، سبتمبر ٢٠٠٢ / يونيو ٢٠٠٣.

١٣ ــ المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الحكم المحلى والتنمية الريفية، الدورة الأولى، يونيو ١٩٧٩ــ١٩٨٠.

١٤ ــ المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر – يونيو ١٩٨٦ــ ١٩٨٧.

١٥ ــ جامعة الدول العربية، موسوعة الحكم المحلى، نظم الحكم المحلى فى الدول العربية، الجزء الثالث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧.

١٦ ــ حنان رجائى عبد اللطيف، المنظمات الريفية ودورها فى تنمية الريف المصرى فى ظل سياسة الاقتصاد الحر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣.

١٧ ــ مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،دور اللامركزية فى عملية الإصلاح المؤسسى فى مصر، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.

١٨ ــ ربيع عبد الرحيم السعداوى، موسوعة الحكم المحلى، الحكم المحلى فى ج.م.ع، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثالث، ص-ص ٤١٥-٤١٧.

١٩ ــ سليمان أحمد الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى ١٩٨٤.

٢٠ ــ سمير عبد الوهاب، سياسات تنمية الموارد المالية المحلية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مارس٢٠٠١.

٢١ ــ عادل محمود حمدى ــ الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، ١٩٨٢، ص-ص ١٣٥-١٣٧.

٢٢ ــ عبد الرحمن أحمد الفرماوى، النظام المحلى فى إطار تكامل النظم وديمقراطية الإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٦.

٢٣ ــ عبد العزيز عبد المجيد شفيق، دور المجالس الشعبية المحلية فى التنمية الريفية، رسالة دكتوراه، قسم الاقتصاد الزراعى، كلية الزراعة، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.

٢٤ ــ عبد العليم محجوب، الحكم المحلى ودوره فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المؤتمر العربى الرابع للعلوم الإدارية، بيروت، ١٩٦٧.

٢٥ ــ عطية حسين أفندى، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٤، ١٩٩٥، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة.

٢٦ ــ عمرو عبد السلام منصور، دراسة تقييمية لدور المجالس الشعبية المحلية القروية فى تنمية المجتمع الريفى، بالإشارة إلى محافظة القليوبية، بحث دبلوم رقم ١٣٩٣، معهد التخطيط القومى، ١٩٧٩.

٢٧ ــ قانون نظام الإدارة المحلية، رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، ومذكرته الإيضاحية ولائحته التنفيذية، الطبعة السابعة عشر، ١٩٩٩.

٢٨ ــ قانون نظام الحكم المحلى ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية، هيئة المطابع الأميرية، ١٩٧٨، الطبعة الثانية.

٢٩ ــ كمال أغا، العلاقة بين مراكز صنع القرار فى التخطيط الإقليمى للتنمية الريفية بمحافظة الشرقية، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية، ١٩٧٩.

٣٠ ــ محمد إبراهيم عنتر خميس، دور الوحدات المحلية فى التنمية الريفية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، كلية الزراعة بكفر الشيخ، ١٩٨٩.

٣١ ــ محمد صلاح عبد البديع ، الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦.

٣٢ ــ محمد عثمان إسماعيل، حمدى مصطفى مغازى، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.

٣٣ ــ محمد فتح الله الخطيب، مشاكل تطبيق الإدارة المحلية، القاهرة، معهد الإدارة العامة، مؤتمر التنمية الإدارية الأول، ١٩٦٣.

٣٤ ــ محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦.

٣٥ ــ محمد محمد دبوس، دراسة ميدانية لدرجة إدراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية لدور الوحدة القروية بمحافظة الوادى الجديد، المؤتمر الخامس لبحوث التنمية الزراعية، كلية الزراعة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٤.

٣٦ ــ محمد منير الزلاقى وآخرون، تقييم اجتماعى للعوامل المؤثرة على دور المجالس القروية فى النهوض بالحياة الريفية بمركز أبو حمص، محافظة البحيرة، ج.م.ع، نشرة بحثية، جامعة الإسكندرية، نوفمبر ١٩٧٤.

٣٧ ــ محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لأسباب تخلف القرية المصرية، الجزء الاول، التقرير الرئيسى، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا، القاهرة،١٩٨٧.

٣٨ ــ مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، منتدى السياسات العامة، تمويل المحليات، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

٣٩ ــ مصطفى الجندى، المرجع فى الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.

٤٠ ــ معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية، الإدارة المحلية والتنمية بالمشاركة، القاهرة ٢٠٠٣.

٤١ ــ نجاه حسين مراد، تطور الإدارة المحلية ودور المشاركة الشعبية فى تنمية المجتمع المحلى، بحث دبلوم بمعهد التخطيط القومى، ١٩٩٤.

ثانياً : المراجع الإنجليزية :-

1 - Jones, G.W.Stewart, " The Way Ahead for local government finance ", University of Birmingham : Institute of local Government Studies, 1982, p-p, 8-9.

2 - Nondedkar V.G., Local Government, Its Role in Development Administration, Concept publishing Company Delhi, 1974.