

الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية

«استقلال الاقتصاد الوطنى صناعة الإنسان المصرى»

إعداد

الباحث الأستاذ / إبراهيم خلف عبد النعيم عطية

ماجستير فى الحقوق

مؤسسة يسطرون للطباعة والنشر والتوزيع



رئيس مجلس الإدارة

عماد سالم

المدير العام

أحمد فؤاد الهادي

مدير الإنتاج

أحمد عبد الحليم

الطبعة: الأولى

الكتاب: الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية

المؤلف: أ / إبراهيم خلف عبد النعيم عطية

تصنيف الكتاب: دراسة

التصميم والإخراج: هدى فتحي

المقاس: ٢٤ × ١٧

رقم الإيداع: ٢٠١٨ / ٢١٥٠٧

الترقيم الدولي: 4 - 793 - 776 - 977 - 978

العنوان : المكتبة والطبعة : ٣ ش صفوت - محطة المطبعة شارع الملك فيصل - الجيزة

التليفون : ٠١٢٢٩٣٠٠٢٩ - ٠١١٥٧٧٦٠٠٥٢

Email : yastoron@gmail.com

موقعنا على الفيس بوك : مؤسسة يسطرون لطباعة وتوزيع الكتب

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

(إننى رأيت أنه لا يكتب إنساناً كتاباً فى يومه

إلا قال فى غده:

لو غير هذا للكان أحسن،

ولو زيد هذا للكان يستحسن،

ولو قدم هذا للكان أفضل،

ولو تركه هذا للكان أجمل،

وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء

النقص على جملة البشر....)

العماد الأصفهاني

إهداء

إلى من رباني وعلماني قيمة العلم والعلماء .
إلى من زرع في حب العلم والسعي نحو إثبات الذات .
إلى والدي أطال الله عمرهما وسدد خطاهما .
إلى إختوتي وأختاتي الذين يشدون من أذري ويرفعون من عزيمتي .
إلى أخي الكبير وصديقي المخلص الناصح الأمين المحب الأستاذ/
الصافي على الصافي الطيار .
إلى أخي الكبير وصديقي المخلص الناصح الأمين الباحث المتميز
الأستاذ/ محمد خضر الحلواني .
إلى أخي وصديق العمر المخلص الأمين الباحث الأستاذ/ أحمد
محمد عبد الله محمد إبراهيم .
إلى أخي وصديق العمر المخلص الأمين الباحث الأستاذ/ أسامة
محمد أحمد شمس الدين .
إلى أخي وصديقي الناصح الأمين الباحث الأستاذ/ محمد
عبد الله محمد إبراهيم .
إلى أخي وصديقي الناصح الأمين الباحث الأستاذ/ وليد محمد
صالح إسماعيل .

إلى من كانتا بمثابة الأخلاق العالية والرقى الدكتوراة/ نهى خميس،
الدكتوراة/ نانسى الخياط

إلى جميع من ساعدني وأسهم ولوفى وضع لبننة واحدة فى
أساس هذا الكتاب.

إلى حبيبتي الحقيقية الواقعية ذات الصفات الطبيعية التى وهبها
اياها خالق البرية دولتى العريقة.

إليك يا مصر أهدي هذا الكتاب خالصا من حبي متمنيا أن
ألقاك على خير وجهة وأجمل حلة نأمل أن تكونى فيها.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ
وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ
تَعْمَلُونَ ﴾ ١٠٥

(سورة التوبة: الآية ١٠٥) ١

مقدمة

منذ فجر التاريخ الإنسانى تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعى، وقد كانت هذه الكيانات المحلية صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات أو المدن أو القرى بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة، وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت أنشطتها وخدماتها لدرجة أنه أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفعالية والكفاءة فى تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، وكذلك كان على الدولة الحديثة اختيار أسلوبها فى التنظيم الإدارى بما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فتلجأ إلى المركزية الإدارية فى مطلع نشأة الدولة وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضماناً لتفريغ الحكومة للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين فى إدارة مرافقهم وخدماتهم؛ فى هذه الحالة تكتفى بممارسة سلطتها فى الرقابة على الهيئات والمؤسسات اللامركزية على المستوى المحلى.

إن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإدارى المحلى حقيقة ثابتة فى الأنظمة العالمية وهو ارتباط قائم على مستويين أحدهما عضوى والآخر وظيفى، وبما أنه يتعذر على الحكومة تسيير أقاليمها بنفسها والاطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلى، فإن الحكومة تعمل على إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجات الأفراد محلياً من خلال إشراكهم فى تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة، تمثل هذه الأطر فى الغالب الجمع بين عنصر منتخب كممثل للشعب وهم أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وعنصر آخر ممثل للإدارة وهم المجالس التنفيذية ووحدات الإدارة المحلية، يشكل هذا التزاوج بينهما المفهوم العضوى للجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، ويبقى نجاح وتجسيد برنامج التنمية المحلية مرهوناً بمدى توافق هذين العنصرين وتجاوز أى خلاف بينهما فى قيادة الإدارة المحلية، أما فيما يتعلق بالمفهوم الوظيفى للجماعات المحلية فإنه يتمثل فى الصلاحيات أو الاختصاصات التى أسندت لها القيام بمهمة إعداد وتنفيذ القرار التنموى المحلى، حيث يعد استقلال الجماعات المحلية ركن أساسى للتنمية المحلية.

ونبين أن أهم ما يميز التنظيم الإدارى المحلى أنه يكرس مبدأ مشاركة الأفراد فى إدارة شئونهم المحلية، وبهذه الصفة يكون قد جسد صورة من صور الديمقراطية، ألا وهى ممارسة

حقهم فى الانتخاب واختيار ما يناسبهم من المرشحين وتعبيرهم عن احتياجاتهم ومشاكلهم فى إطار القوانين المنظمة للعملية الانتخابية وهامش الحرية المتروك لهم فى أن يفصحوا عما يتعلق بمصيرهم التنموى.

وبذلك، كان لا بد من توحيد العمل الإدارى واتباع سياسة التقسيمات الإدارية الجديدة وتمثل فيها المحافظة القاعدة الأساسية، وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة التنمية فى البلاد، حيث يلعب التنظيم الإدارى وما رافقه من هيكلة الأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى اشراك الجماعات المحلية فى سلطة اتخاذ القرار- كل ذلك ساهم - فى عملية صياغة ورسم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المحلية الاقتصادية.

وحيث قامت هذه الاستراتيجية على التدخل المباشر للدولة وسيطرتها على قطاع واحد وهو القطاع العام بالإضافة إلى قطاع الأعمال العام، إذ بموجبه تحكمت فى دواليب التنمية مستعملة بذلك نمط التخطيط المركزى كوسيلة قانونية وتنظيمية سبيلاً للتنمية المحلية، كونها مطلباً ملحاً وضرورة حتمية تفوق كل الضرورات لا سيما وأن جمهورية مصر العربية تعيش مرحلة جديدة بعد ثورتى الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ والثلاثين من يونيو عام ٢٠١٣ والإطاحة بنظام الجماعة الإرهابية التى أرادت النيل من الشعب المصرى ومقدراته، خاصة وأن الدولة المصرية أدركت أن التنمية المحلية لن يتأت إدراكها إلا من خلال إسناد هذه المهمة إلى الجماعات المحلية - الإدارة المحلية والمجالس الشعبية المنتخبة - باعتبارها ركيزة وسنداً لقيام التنمية المحلية باعتبارها أقرب سلطة إلى المواطن.

ولا شك فى أن إسناد مهمة إنجاز التنمية المحلية إلى المحافظات، يقتضى بالأساس وضع برنامج التنمية تحت تصرفها ومرافقتها بجملة من الآليات بدءاً من التنظيم القانونى والإدارى الكفيل بالإجابة عن كل سؤال وتصرف فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلية التى تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها ومرافقها، وبذلك ينعكس دور المحافظة مع باقى أدوار القطاع الفاعلة والمعنية هى الأخرى بالتنمية المحلية، فالمحافظة تستقى قوتها وفعاليتها من الدستور والقوانين التى تهدف إلى تنظيم العلاقات القانونية التى تنشأ فى هذا الفضاء مثل التنمية الريفية والعمرانية.

ومما تجدر ملاحظته أن نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطنى فعال ونظام حكم محلى راشد وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة تهدف تطبيقاتها إلى المحافظة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته وتثمين إيراداته، هذا كله له أثره على ميزانية المحافظة باعتبار مواردها المحلية والخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة استراتيجية

للتنمية المحلية تتفاوت من محافظة إلى أخرى حسب موقعها الجغرافي والاقتصادى وكذا حسب ترتيب أولويات احتياجات السكان، ولأن محافظات مصر لا تتواجد فى مستوى واحد من التوازن المالى تضطر الدولة إلى تدعيم ميزانية المحافظة العاجزة مالياً بالاعتمادات السنوية أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ولا يتأتى نجاح إعادة التوازن إلا بالتطبيق الصارم لقواعد المحاسبة الحكومية.

وقد شهدت السنوات الماضية وحتى الآن اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلية، وجاء هذا الاهتمام فى إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم فى عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدنى دوراً أكبر فى عملية التنمية، وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولى عن التنمية فى العالم تحت العديد من العناوين مثل: (جعل الدولة أكثر قرباً من الناس - التحول إلى المحليات - تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير)، لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً فى نظام الحكم الداخلى، كما تقوم بدور فعال فى التنمية الوطنية، لكونها تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهى وحدها التى تستطيع تأكيد وحدة المجتمع المحلى باستثارة رأى العام المحلى للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين فى الوصول إلى حلول لها، فالمساهمة الشعبية هى روح الإدارة المحلية والمحور الذى تركز عليه، ولقد أصبح من المؤكد أنه على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً فى عملية التنمية الشاملة التى لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطاً ملموسة على طريقها.

ومما لا يخفى أن نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحويلات التى شهدها العالم وهى تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ وأن تتحكم فى مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالمها بعد، وأهم هذه التحويلات :

أولاً: الثورة التكنولوجية وما نتج عنها من تحولات وما زالت تخلفه.

ثانياً: الثورة الحضرية وتتمثل فى الاتجاه الواضح نحو حياة المدينة والهجرة من الريف والقرية إلى المدينة.

ثالثاً: الثورة الإنسانية من أجل تحقيق كامل لحقوق الإنسان.

رابعاً: الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة فى عدد السكان وما تفرضه هذه الزيادات من زيادة موازية فى الحاجات والمتطلبات المختلفة، والأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادى والاجتماعى مما استدعى إحداث تطوير فى نظم الإدارة المحلية فى الدول المتقدمة والنامية على السواء. وقد أصبح تطوير الإدارة المحلية فى مقدمة جدول أولويات المجتمع التنموي، فالتطوير

الإدارى هو الذى يستهدف أولاً خلق إدارة تنموية قادرة، وإذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنجد أن فى خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق، وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتى بمجرد إصدار القوانين، وإنما لا بد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

نطاق الدراسة :

فى ضوء التنظيم القانونى للإدارة المحلية نتناول دورها فى التنمية المحلية المستدامة بإبراز حدود هذه المهمة وطبيعتها وتداخلها مع الأجهزة الإدارية والتقنية التى تشرف عليها، أو حتى تلك المرافقة لها أو الموضوعة تحت وصايتها، مع التطرق إلى أوجه التنمية الاقتصادية من خلال الإدارة المحلية انتهاءً بوضع برنامج للتنمية المحلية الاقتصادية بشكل مستدام.

دوافع اختيار الموضوع :

طبيعة الموضوع فى حد ذاته وتداخل مفهومه وتعدد استعمالاته بين عدة تخصصات : علم الاقتصاد، السياسة، القانون، الإدارة، علم الاجتماع، الإدارة المحلية، وصعوبة تحديد طبيعة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبى المحلى حينما يمارس أعضائه وظيفتهم الإدارية كامتداد للإدارة المحلية ومهامهم كأعضاء منتخبين يعبرون عن تطلعات ممثليهم من الشعب، وكنتيجة لهذه الرقابة قد يكون مصير المجلس الشعبى المحلى موضوع حل كامل حال اعتباره مصدراً للاختلال فى الإدارة المحلية أو فى المساس بمصالح المواطن وسكينته.

ولما كان عمل الباحث هو نفسه تذليل الصعاب والخروج بنتائج واقتراحات بشأن موضوع البحث، بدءاً بمنظور الإشكالية التى يدور حولها البحث، وما مدى نجاح المحافظة فى مهمة التنمية المحلية والتنمية الاقتصادية، كما يستدعى هذا الموضوع طرح عدة اشكاليات فرعية، وهى على الوجه التالى :

أولاً : ما مدى ملائمة النظام القانونى للإدارة المحلية فى التنمية المحلية؟

ثانياً : ما هى الإمكانيات والآليات المتاحة والمتوفرة للمحافظة لمساعدتها فى التنمية المحلية؟

ثالثاً : ما دور أجهزة الإدارة المحلية فى تحقيق التنمية الاقتصادية؟ وهل لديها القدرة فى

المشاركة فى هذه التنمية؟

ومن هنا فإن هذه الدراسة تنبع أهميتها من الناحية العملية فى إلقاء الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التى تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها، أما من الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة على الوسائل الكفيلة لترشيد وتفعيل الإدارة المحلية، والبحث عن الآليات الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى أداء وقدرات الإدارة المحلية.

إن الهدف من هذا البحث هو محاولة وضع تصور لإطار شامل لصيرورة التنمية تجمع بين كون الإنسان عضو في منظمة بيئية تعمل بصفة آلية ضمن إطار من التوازن والتناسق، وكونه يسعى للسيطرة عليها من أجل تعظيم منافعه منها في محاولة للجمع بين الجانب البيئي الطبيعي والجانب المصلحي الذاتي الاستبدادي الذي يمكن لآليات الحكم ومضمون الثقافة أن تروضه، ولا شك في أن تحقيق ذلك يرتكز على الأخذ بعين الاعتبار بفرضيات البحث الآتية:

١ - ضرورة تغيير أنماط التنمية الحالية لتكون قادرة على التلبية المتواصلة لمتطلبات الرفاهية وتحفيز القدرات باعتبار أن التنمية الحالية فشلت في تحقيق ذلك من حيث الاستمرار والمحافظة على مصادر هذه الاستمرارية، وهو ما يقتضى ضرورة البحث عن البدائل التنموية الممكنة في الظروف المحلية والعالمية السائدة.

٢ - أن الاستراتيجيات المتبعة لم تتمكن من تحقيق الاستدامة لأنها لم تكن مبنية على مشاركة الجميع في اتخاذ القرارات، على اعتبار أن ذلك يسمح لكل فرد بالدفاع عن مصالحه، وبالتالي تصبح المشاركة في الحكم واتخاذ القرارات ضرورية لاستدامة التنمية كون ذلك يسمح بترشيد الحكم وهو ما يقود إلى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بما يسمح باستدامة النمو، وبما أن التنمية المستدامة تهدف إلى العدالة بين الجيل الواحد وبين الأجيال المستقبلية، فإن دول العالم يجب أن تأخذ ذلك بعين الاعتبار من أجل تحقيق التنمية المستدامة للأجيال القادمة.

٣ - أن المؤشرات التي كان يعتمد عليها في الحكم على مدى تحقيق التنمية لم تعد كافية، نظراً للعيوب التي تشوب عملية حسابها والتي قادت إلى رفاهية مغشوشة، وبالتالي يجب مراجعة تلك الطرق لتصبح المؤشرات أكثر تعبيراً.

٤ - أن هناك تحديات أساسية يجب أن تعمل التنمية على الاستجابة لها نظراً لما لها من تأثيرات على مدى الاستجابة المستدامة للتحديات المختلفة الأخرى.

٥ - أن سياسة التنمية في مصر لم تتمكن من الاستجابة المستدامة خارج الحقب الزمنية والتقسيمات الجغرافية لمختلف التحديات وخاصة تلك المرتبطة باستمرار النمو الضروري للتنمية سواء كانت مادية أم بشرية، وهو ما يقتضى مراجعة هذه السياسة.

أهمية البحث:

تأتى أهمية التنمية المستدامة من حيث كونها المفهوم الجديد الذى يجعل الجنس البشرى عبر كل الأزمنة والأماكن محوراً لعمل كل البشر خارج حدود الزمان والمكان، فهي تهتم بتطويرهم وتنميتهم من خلال النظر إليهم واعتبارهم مورداً وهدفاً للتنمية، وبالتالي فهي تبين انعكاسات الجهود التنموية على مدى استمرارية رفاهيتهم.

ويمكن التدليل على هذه الأهمية من خلال الانعكاسات السلبية لجهود التنمية سواء الناقصة التي يتولد عنها الفقر المفضى إلى تدمير البيئة أو الزائدة التي يتولد عنها الإسراف في استغلال الموارد، وبالتالي التقليل من مدة حياتها من جهة وزيادة التأثيرات الخارجية للنمو من جهة أخرى، فالنشاطات المحلية التي يكون هدفها تلبية المزيد من الحاجات التي يظهر جديدها يوماً بعد آخر قد تتسبب في حرمان آخرين عالمياً من تلك الحاجات والتي أصبح عددها لكل جيل أكثر من الجيل الذى سبقه، وهو ما يعنى أن هناك عدم إنصاف فى الرفاهية الذى تنعم به الأجيال عبر العصور، وبالتالي فإن هذا البحث قد تمحور حول كيفية تحقيق هذه العدالة، وهو ما يتطلب وضع أسس وقواعد فى تحقيق الحاجات التي ينبغي تلبيتها والأعمال التي يجب القيام بها من أجل استدامة التنمية حتى تستطيع أن تستجيب لتحديات الحاضر والمستقبل.

تعتبر دراسة التنمية المحلية الاقتصادية بشكل عام والمستدامة منها بشكل خاص وتحليل مبادئها وسياساتها ومؤشراتها من أهم القضايا التي تشغل دول العالم بصفة عامة والنامية منها على الخصوص، التي سعت من خلال السياسات التنموية المبذولة وصولاً إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي حاولت من خلالها أن تمنح الجميع فرصاً متساوية لبلوغ التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

ولا شك في أن التطور الحاصل في البلدان المتقدمة كان بفضل الاستخدام المكثف لرأس المال البشرى وتنامي المعرفة التي هي نتاج البشر وحدهم، وأن التنمية الاقتصادية هي التي عجلت من تحسين مؤشرات التنمية البشرية بالمعنى الذي يفيد العلاقة المتبادلة بينهما، وهو ما يؤكد دور الاهتمام بالبشر في زيادة معدلات النمو التي تسمح باستمرار الاهتمام بهم، وهو يتفق مع ما تم طرقة في بحثي هذا فيما يتعلق بالاهتمام بالعنصر البشرى كله ودون تفريق بالكيفية التي تسمح لهم بتوليد الأفكار والطرق الجديدة التي تسمح بالمحافظة على الموارد أو تنميتها مما يسمح باستدامة مصادر النمو وبالتالي النمو نفسه الذي يسمح باستمرار الاهتمام بالبشر الذين هم مصدر له.

ورغم كون البشرية تعيش على كوكب واحد، إلا أنها تنقسم إلى عالمين متناقضين: عالم الأغنياء وعالم الفقراء، وقد يعود سبب غنى الغنى منها إلى كونها دولاً صناعية وصلت إلى درجة عالية من التطور والنمو الاقتصادي أو إلى ما يتوفر عليه من ثروات طبيعية مثل غالبية الدول النفطية، وهذا التقسيم إلى دول غنية وأخرى فقيرة لا يستلزم تقسيمها إلى دول متقدمة وأخرى غير متقدمة، فالدول النفطية وإن كان أغلبها غنياً إلا أنها غير متطورة، فإذا كان التطور هو الانتقال من وضع إلى وضع أفضل منه باستمرار اعتماداً على ما يتوفر عليه المتطور من قدرة، فإن الطاقة أو القدرة

على الانتقال تصبح ذات أهمية قصوى، وبالتالي يصبح توليد تلك الطاقة هو الأهم وعليه يعتمد الانتقال، ... وإذا كان الوضع الأفضل هو تحقيق رفاهية أفضل، فإن مستلزمات الرفاهية تصبح هي الهدف الذى يجب السعى لتحقيقه من أجل الوصول إلى مستوى الرفاهية المرغوب، وهو المستوى الذى يمكن من خلاله تحقيق أقصى إشباع من السلع والخدمات، وهو ما يتطلب أقصى دخل ممكن باستمرار كون مفهوم التطور مرتبط بالبشرية أكثر من ارتباطه بالأفراد وهو ما يقتضى العمل عبر مسيرة الزمن الطويل على تنمية وزيادة العوامل المساعدة على ذلك سواء كانت ذات صبغة مادية أو معنوية بهدف الوصول إلى الوضعية المثلى لاستخدام الموارد مادية كانت أم بشرية.

ونود أن نذكر، أن موضوع التنمية المحلية الاقتصادية محل مراقبة وتقييم دائم من قبل السياسيين والخبراء الاقتصاديين ويتضح ذلك من خلال خطاباتهم السياسية وتحليلاتهم الاقتصادية للواقع وغايتهم من ذلك وضع اليد على موقع اتخاذ القرار التنموى الوطنى أو المحلى، وقد أصبح المواطن المصرى يعبر اهتماماً كبيراً ومتابعة ميدانية لموضوع التنمية المحلية ويستحضر نتائج التقييمية عن كل استحقاق انتخابى أو زيارة لوفد رسمى للحكومة والتى غالباً ما يعبر عن عدم رضاه بنتائج التنمية بالمحافظة التى يقيم بها، ونظراً للاهتمام المتزايد بموضوع التنمية المحلية واعتبار المحافظة البوابة الرئيسية لتكامل وظيفة الأجهزة الإدارية والمجلس الشعبى المحلى المنتخب لتحقيق التنمية المحلية وضمان توسيع نطاق مشاركة المواطنين، جاءت محاولتى هذه معتقداً أن كلاً من التنمية المحلية والوطنية بشمولية هذه الأخيرة يكمل كلاهما الآخر.

وإذا كان اختيارى للموضوع قد تم بسهولة ويسر، إلا أننى أثناء معالجته أو كتابته وتأليفه قد لقيت صعوبات كثيرة وكبيرة ليس لقلّة المراجع والتى هى فعلاً قليلة بالعربية، ولكن لكثرة جوانب الموضوع حيث أنه كلما زاد اطلاعى أكثر كلما اكتشفت جانباً أو عاملاً جديداً يؤثر فى استدامة التنمية المحلية الاقتصادية وهو ما جعلنى ألق مشقة فى التحكم فى الموضوع، وجعلنى أخلص إلى أنه وخلافاً لكل المواضيع التى كلما زاد الاطلاع أكثر كلما كان التحكم أكبر، إلا أن موضوعى هذا كلما زاد الاطلاع أكثر كلما تم اكتشاف مؤثرات جديدة فى الموضوع توسعت وتشنت وأصبح من الصعب معالجتها إلا بعد دراسة عميقة للأفكار والنتائج المترتبة على السرد والتحقيق.

إن دراستى هذه مساهمة بسيطة للخوض فى موضوع شائك ومعقد ومتشعب لتداخله مع عدة مواضيع وقطاعات تديرها الدولة من خلال مؤسساتها وأجهزتها المختلفة المنفذة لبرنامج الحكومة ولاسيما فى مجال التنمية المحلية الاقتصادية.

إن البحث والدراسة فى مدى استدامة التنمية يوصلنا أن أهم العناصر هو "العنصر البشرى" الذى على نوعيته تعتمد الاستمرارية، والذى يعتمد على مدى الاهتمام به حاضراً لجنى النتائج مستقبلاً، الأمر الذى يقتضى مزيداً من الاهتمام به حتى يكون فى مستوى الآمال المعقودة عليه، وهو ما يتطلب مزيداً من النمو الضرورى لتحقيق ذلك.

ويمكن الاستغلال الأقصى للموارد المتاحة تحقيق مزيد من الرفاهية للعنصر البشرى، والتى تقود إلى تنشيط ملكاته الذهنية المولدة لعناصر الاستدامة للأجيال المستقبلية وبين الاستغلال عند الحدود الدنيا لها، بما يسمح بإعطاء نفس الفرص والإمكانيات لأجيال المستقبل فى تحقيق وجودها، بين هذا وذاك تكمن المشكلة التى يجب على أبحاث التنمية أن تعمل على إيجاد حل لها يكون مصدره ووسيلته هو (الإنسان) الذى يجب فى كل الأزمنة والأمكنة أن تلبي حاجاته الأساسية التى تسمح له بالمحافظة على نوعه ونوعيته؛ باعتبار **الإنسان** ركيزة أساسية فى صنع الاستقلال على مستوى الدولة والاستقلال فى كافة المجالات والاستراتيجيات ولا سيما استقلال الاقتصاد الوطنى بجانب اعتباره صانع الانتصارات والسلام والاستقرار.

وحتى يؤتى هذا البحث ثماره المرجوة منه فقد تم الاعتماد فى هذه الدراسة على المنهج التاريخى الوصفى التحليلى والإحصائى الواقعى باعتبارهم مناهج علمية ملائمة لمثل هذه المواضيع لكونهم سيسمحون بإعطاء صورة شاملة عن هذه الظاهرة والجوانب المحيطة بها، وتتبع جزئياتها وتحليل ما هو مجهول فيها وإظهار للواقع كدروس وتجارب للاستفادة منها فى الحاضر والمستقبل وكذا كشف أدوارها ومظاهرها، وذلك ضمن التقسيم الآتى:

خطة البحث

الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية

مطلب تمهيدى: التطور التاريخى للإدارة المحلية فى مصر.

المبحث الأول

التنظيم الدستورى والقانونى للإدارة المحلية

المطلب الأول: فلسفة الإدارة المحلية ومقوماتها وأهدافها.

المطلب الثانى: تقسيمات الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: اختصاصات وحدات الإدارة المحلية.

المبحث الثانى

الإطار الشامل للتنمية المحلية المستدامة

المطلب الأول: اللامركزية ودورها فى التنمية المحلية المستدامة.

المطلب الثانى: واقع الإدارة المحلية فى مصر وأثره على التنمية.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة فى التنظيم الإدارى والتنمية المحلية.

المبحث الثالث

استراتيجية التنمية الاقتصادية فى مصر بين الواقع والمأمول

(استقلال الاقتصاد المصرى)

المطلب الأول: محاكاة التنمية الاقتصادية بين الاستقلال والتبعية.

المطلب الثانى: التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة. (صناعة الاقتصاد المستقل)

المطلب الثالث: برنامج التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة.

(الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى)

مطلب تمهيدى

التطور التاريخى للإدارة المحلية فى مصر

طُبعت فطرة الإنسان على أن يعيش دائماً داخل جماعة لكى يشعر بكيانه الإنسانى ويعبر عن حقيقة وجوده فى الحياة الإنسانية، فقد قضت حكمة الله سبحانه وتعالى ألا يخلق الإنسان من مادة فحسب ولا من روح فحسب وإنما خلقه جل شأنه مزيجاً من مادة وروح، ولا يمكن أن يحقق مطالب ومقتضيات كلا منهما إلا بالتعايش والاندماج مع الآخرين؛ لأن جانبه الروحى يحثه دائماً على تحصيل الفضائل وتبنى القيم الروحية والمبادئ الإنسانية والإحساس بالحب والرحمة والعاطفة واعتناق الأديان واتباع كل ما يأت منها من تعاليم وأقوال وأفعال وخواطر، أما جانبه المادى يدفعه بالضرورة إلى تحصيل حاجاته ورغباته وكل المقومات الأساسية التى تساعده على الحركة والنشاط والعمل والحياة المستقرة.^(١)

ولذلك، فالإنسان اجتماعى بطبعه ويفقد الإحساس بوجوده وطبيعته إذا عاش منعزلاً، وإذا كانت هذه الحقيقة قد وضحت أسانيداً فى جميع الأديان السماوية وتبلورت مفاهيم حكمته من جميع الرسل والأنبياء الذين بعثهم الله سبحانه وتعالى هبة من عنده لينشروا شمس الهداية ونور الحق للبشر أجمعين منذ خلق نبي الله آدم عليه السلام، فإن جميع فلاسفة الأخلاق وعلماء الاجتماع قد برهنوا على مر العصور المختلفة بأن هذه الحقيقة هى أساس وجود الإنسان فى هذا الكون والدلالة القاطعة عن كيفية تكوين المجتمعات البشرية واستمرار الحياة الإنسانية وتطورها فى جميع بقاع الأرض؛ مثل فلاسفة الشرق القديم (بتاح حتب واخناتون وبوذا وكونفوشيوس وزارذشت)؛ حيث أجمعوا بأن الإنسان لا يوجد فى الحياة إلا مع أبناء جنسه وبمعونتهم والخير لا يمكن أن يتحقق وهو معزول على الناس، والفيلسوف الأفريقى (أرسطو) الذى قرر بأن الذى لا يستطيع أن يعيش داخل جماعة هو حيوان أو إله؛ والعالم الأمريكى (بيرسى) الذى قرر بأن الإنسان كالعدم إذا عاش بمعزل عن الآخرين، والفيلسوف الإنجليزى (شافتسبرى) الذى قرر بأن الإنسان يفقد قيمته وطبيعته الإنسانية عندما يعزل عن المحيط الاجتماعى.

وهذه الحتمية لا تجعل الإنسان يعيش ويندمج داخل الجماعة كما يشاء ويهوى بدون ضوابط، لأنه قد يجنح إلى التسلط أو ينساق خلف غرائزه ويقوم بالاستئثار فى تحقيق حاجاته وتحقيق

(١) د. سمير عبد المنعم أبو العينين، فلسفة وتاريخ نظم وقوانين حضارات العالم القديم، طبعة ٢٠٠٥، ص ١٣٥ وما بعدها.

مصالحه ويتجاهل أو يجور على حقوق أو مصالح الآخرين؛ مما يؤدي إلى إحداث فوضى وصدام بين الأفراد تجعل الحياة داخل الجماعة مسرحاً للصراع الشديد؛ صراع بين الأقوياء والضعفاء من ناحية وعقب سيطرة الأقوياء يقوم صراع آخر بينهم لرغبة كل واحد منهم في أن يبتلع الآخرين ويخضعهم لإرادته وقوته؛ ويستمر هذا الصراع رهيب حتى ينتهي الأمر بدمار الجماعة، وأمام هذه الأمور فالإنسان مضطر أن ينظم علاقاته المختلفة مع الآخرين وأن يخضع لضوابط تحكم سلوكه وتصرفاته حتى لا تكون الحياة داخل الجماعة مرتعاً للفوضى والأنانية، ولذلك نشأت الضرورة منذ بداية تكوين الجماعات الفطرية (البدائية) إلى وجود قواعد منظمة أطلق عليها (قانون) لكي تحقق توازن بين حقوق الأفراد وواجباتهم وتوفر العدل والأمان والاستقرار داخل الجماعة. ومن هذا المنطلق، فإن القانون ظاهرة اجتماعية ارتبط وجوده منذ أن بدأ الإنسان يختلط ويتعايش مع الآخرين ويندمج بعلاقاته المختلفة معهم وتبلور مفهومه بتكوين الجماعات؛ وأن قواعده قد تطورت كيفاً وكما مع تطور الحياة الإنسانية؛ لأنه كلما ازدادت أواصر الروابط الاجتماعية وتشعبت أوجه العلاقات تولدت قواعد قانونية جديدة لتنظم المظاهر المستحدثة سواء بين الأفراد أو بين المجتمعات المختلفة.

وبالتالي، فالقانون ظاهرة عالمية أيضاً وقواعده نشأت كضرورة اجتماعية من منطلق وجود الحياة الإنسانية في كافة المجتمعات البشرية من أجل تنظيم العلاقات والمحافظة على حقوق وحرية الأفراد والجماعات من ناحية وتوفير العدل والأمن والاستقرار من ناحية أخرى، وتعقيباً على ذلك فقد عرف الفقه القانون بمعناه العام بأنه (مجموعة القواعد القانونية العامة المجردة التي تقوم بتنظيم العلاقات بين الأشخاص داخل المجتمع وتلزم المخاطبين بأحكامها على ضرورة احترامها واتباعها خشية أن يوقع عليهم الجزاء المقرر عند مخالفتها).

وقد سجلت التشريعات لحظة حاسمة في الحياة السياسية والقانونية والإدارية للشعوب القديمة، فهي تفترض قيام سلطة عامة ورسوخها وإدراك واضح بضرورة إذاعة القواعد القانونية التي تفرض على الكافة والتنسيق بينها، كما أن هذه التشريعات تدل على نهاية العصر البدائي وبداية عصر أكثر نمواً يتضمن القانون فيه بجانب العرف الذي يصبح دوره محدوداً جزءاً هاماً من القواعد المجتمعية والمقررة بواسطة السلطة العامة.^(١)

وفي ضوء ذلك، فإن السلطة هي الظاهرة الاجتماعية الأولى التي تتبدى في أي مجتمع بشري مهما كان أمره، ففي كل المجتمعات البدائية والمتقدمة كانت هناك طبقة حاكمة وأخرى محكومة، حكاماً يزاوون السلطة ومحكومين يخضعون لها، وما زال ذلك حتى وقتنا الحاضر في كل مجتمع

(١) راجع في ذلك د. عبد المجيد محمد الحفناوي، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١١٤.

تواضع أمره أم كبير، ففي نطاق الأسرة وهي الخلية الأولى للمجتمع يخضع أفراد الأسرة لسلطة رب الأسرة، وفي نطاق القرية وهي الخلية الأولى في الدولة يخضع الأفراد لسلطة العمدة، وفي النقابات والجمعيات هناك دائماً سلطة النقيب أو الرئيس إلى غير ذلك من الأمثلة، وذلك أمر ثابت أيضاً في الهيئات الدينية والدنيوية على حد سواء.^(١)

وقوام تلك السلطة يتجسد في أنه ما إن يوجد تجمع بشري حتى يشعر الأفراد بحاجتهم الشديدة إلى النظام، ولهذا يقال أن (مرفق الضبط الإداري) هو أول المرافق التي نشأت في التاريخ، وهذا النظام لا يمكن أن يتم إلا من خلال سلطة عامة تراقب تصرفات الأفراد لتصنع لها الحدود دون تعارض أو تنازع بينهما؛ كون الإنسان ومنذ المجتمعات الأولى يشعر بالاحتياج للحرية كونها غريزة متأصلة في النفس البشرية، والحرية لا تكون إلا في ظل النظام والنظام لا يكون إلا في ظل السلطة، ومن هنا ارتبط معنى السلطة منذ أقدم العصور بالحرية والنظام.

وبالنظر في تاريخ المجتمعات السياسية يتبين لنا أن الظاهرة الاجتماعية الأولى هي (السلطة العامة) كما سبق وأن ذكرنا ولكنها لا تظهر دائماً، فلو أننا صدقنا ما يقوله علماء الاجتماع من أن أقدم صورة للنظم السياسية هي (العشيرة التوتمية) وهي العشيرة التي تتكون من أفراد يسود بينهم الإيمان بأنهم ينتسبون إلى توتم واحد وهو عبارة عن حيوان أو نبات أو جماد حلت فيه قوة عليا مقدسة وتفرعوا جميعاً منه، إلا أن ظاهرة السلطة كانت تبدو واضحة بينهم فيزاولها شيوخ العشيرة يجتمعون في مجلس واحد ليديروا شئونهم وأموالها.

عقب ذلك تجمعت العشائر وتجاوزت فظهرت السلطة أيضاً لتحكم مصالحها المتعارضة وكان يعترف بها لأقوى رؤساء هذه العشائر، فلما اندمجت العشائر التي تنتسب إلى أصل واحد وتوحدت تكونت القبيلة وظهرت فيها السلطة أيضاً يزاولها شيخ القبيلة، وبعد أن تجمعت القبائل واتحدت واستقرت على بقعة من الأرض نشأت الدولة واعترف بالسلطة لأقوى شيخ من شيوخ القبائل الذي صار بحكم التطور ملكاً.

والدولة في كيائها العام أرقى المجموعات البشرية في التنظيم السياسي وأكثرها دقة فهي وحدها التي تملك تنظيمًا كاملاً يطبق فيه مبدأ تقسيم العمل بين الحكام تطبيقاً رائعاً، فهناك مهمة وضع القوانين والقواعد العامة المطبقة على جميع المخاطبين بها بغير استثناء وهذه المهمة موكولة إلى السلطة التشريعية، وهناك مهمة التطبيق اليومي لهذه القوانين على المحكومين وإدارة المرفق العام في الدولة وهذه المهمة توكل إلى السلطة التنفيذية التي تعتبر أكثر السلطات اختلاطاً بالمجتمع المحلي والمواطن، كما يوجد مهمة الفصل في المنازعات بين الأفراد والتي تقوم بها السلطة القضائية.

(١) راجع في ذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الهدى للطبوعات، الطبعة الثانية عشر، ٢٠١٤، ص ١١.

وكانت مصر منذ العهد الفرعوني مقسمة إلى قسمين رئيسيين هما: مصر العليا ومصر السفلى، وكان كلاً من هذين القسمين مقسماً إلى عدد من الأقاليم والمديريات، كما قسمت الأقاليم أو المديريات إلى عدد من المراكز، وكان كل مركز يضم مجموعة من القرى.^(١)

فقد قسمت مصر في بداية العصر الفرعوني إلى اثنين وأربعين إقليمًا: اثنتان وعشرون منها في الوجه القبلي؛ وعشرون في الوجه البحري، ويبدو أن هذا التقسيم يعود في أصله إلى تلك الدويلات التي كانت سائدة في مصر قبل عصر الأسرات، حيث كان كل إقليم يكون إدارة مستقلة عن غيره يحكمه أمير عن طريق الوراثة، وقد ظلت تلك الأقاليم بعد توحيد البلاد محتفظة بذاتيتها الخاصة ولكنها فقدت استقلالها السياسي وأصبحت مجرد وحدات إدارية في الدولة الموحدة.^(٢)

وكان على رأس كل إقليم حاكم ينوب عنه ويمثل السلطة المركزية داخل إقليمه، كما قسم كل إقليم إلى مراكز وكان كل مركز يضم عدداً من المدن والقرى ولكل منها حاكم يخضع لحاكم الإقليم طبقاً لقواعد التدرج في السلم الإداري؛ ويخضع بواسطة هذا الحاكم بطريقة غير مباشرة لسلطات الفرعون. ويعتبر حاكم الإقليم من أهم موظفي الإدارة المحلية، وكان الملك هو الذي يختاره من بين موظفيه المدنيين مع التقيد في ذلك بقواعد التدرج الإداري، فكان حاكم الإقليم يتبع الفرعون مباشرة فهو الذي يعينه وهو مسئول أمامه وحده وهو الذي يعزله أو ينقله إلى إقليم آخر.

ويتولى حاكم الإقليم تمثيل السلطة التنفيذية داخل الإقليم فيما مارس في إقليمه السلطات التي يتمتع بها الوزير بالنسبة للحكومة المركزية، فكان يتمتع داخل إقليمه بالاختصاصات الإدارية والقضائية التي يتمتع بها الوزير في كل البلاد ولم يكن له أي اختصاص عسكري، فهو موظف مدني يرأس مختلف نواحي النشاط الإداري في إقليمه.

وبذلك، فقد عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة المدنية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباءها تجاه المواطنين مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمراً لا محيد عنه، كما أن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسة الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعاً من فروع القانون العام ليصبح علماً قائماً بذاته.^(٣)

(١) راجع في ذلك د. أحمد إبراهيم حسن، أصول تاريخ القانون، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٣، ص ٢٦١.
(٢) راجع في ذلك د. أحمد إبراهيم حسن، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، طبعة ٢٠٠٢، ص ١٥٥، ١٥٦.
(٣) راجع في ذلك د. مدين بوطاشمة. الحكم الراشد وبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، ص ٢، ٣.

بناءً على ذلك، فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، وتعتبر بريطانيا أقدم الدول في الأخذ بالإدارة المحلية في العالم، ويعد نظامها أكثر النظم الإدارية دقة وانضباطاً،^(١) ففي انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام ١٨٣٥، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام ١٨٣٢ ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي، أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام ١٨٣٣ ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام ١٨٤٤. وقد صاحب بداية تشكيل ملامح الدولة الحديثة في مصر أثناء ولاية محمد علي باشا حاكم البلاد في ذلك الوقت ميلاد حركة التنوير وما تبع ذلك من عودة البعثات المصرية وما أنتجتة من حركة فكرية وثقافية أثرت بشكل مباشر على الحركة السياسية والشعبية، وارتبط ميلاد الحركة النيابية بالمرسوم الذي أصدره الخديوى إسماعيل عام ١٨٦٦ بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات، مما يعد بداية لنظام الإدارة المحلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية.^(٢)

حيث رأى بعض المؤرخين أن مجلس شورى النواب هو أول مجلس نيابي بالمعنى الحديث عرفته مصر، وذلك بصدر مرسوم بتشكيله من الخديوى إسماعيل في ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦م وكان عدد أعضاؤه (٧٥) عضواً ينتخبون بالتصويت لمدة ثلاث سنوات بهدف المفاوضة في شئون القطر الداخلية وفي المشروعات التي يرى الخديوى عرضها عليه، وكانت الكلمة الأخيرة في تلك الشئون للخديوى، وقد عقدت أول جلساته يوم الأحد الموافق ٢٥ نوفمبر ١٨٦٦م، وقد حضر الخديوى إسماعيل حفل افتتاح المجلس وتليت خطبة العرش أو مقال الافتتاح كما كانوا يسمونها وقد جاء في تلك الخطبة (كثيراً ما يخطر ببالي إيجاد مجلس شورى النواب، لأن من القضايا المسلمة التي لا ينكر نفعها ومزاياها أن يكون هناك شورى بين الراعى والرعية كما هو مرعى في أكثر الجهات، ويكفيها كون الشارع حث بقوله تعالى « وشاروهم في الأمر » ، وقوله تعالى « وأمرهم شورى بينهم » ، فلذلك استنسبت افتتاح هذا المجلس).

ومما تجدر ملاحظته لم يكن مجلس شورى النواب يملك حق التشريع ولم يناقش الميزانية؛ كما أنه لم يكن يملك حق مراقبة السلطة التنفيذية، فلم يملك المجلس سوى مناقشة الاقتراحات المقدمة من الخديوى ولم تتجاوز دورته الأولى سوى مناقشة أربع مسائل رئيسية هي الضرائب والملكية والأشغال العامة والتعليم.

(١) راجع في ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧، ص ١٥٤.

(٢) راجع في ذلك م. محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية فى مصر، بدون سنة نشر، ص ٥ وما بعدها.

وقد أهمل أمر المجلس بعد فترة وجيزة من إنشائه؛ ثم عاد إلى الوجود ثانية في عهد الخديوي توفيق بسعى وزيره الأول شريف باشا الذي أراد أن يشرك الأمة بالبحث في المسائل المتعلقة بالضرائب والسخرة وتأسيس مجالس المديريات، وقد استمر هذا النظام إلى أن أصدر بضغط الحزب العسكري بقيادة عرابى قانون نظامى بتاريخ ٧ فبراير ١٨٨٢م يقضى بوجود مجلس نواب حقيقى ذى سلطة فعلية، فأصبح الوزراء مسئولين بالتضامن أمام المجلس وصار بيد المجلس تقرير الميزانية ومراقبة الموظفين والفصل فى المسائل التشريعية والمالية، غير أن هذا النظام لم يعيش طويلاً إذ سقط بسقوط عرابى. وقد أنشئت مجالس المديريات للمرة الأولى فى مصر عام ١٨٨٣، حيث أعطيت بعض الاختصاصات الاستشارية ولم تمنح الشخصية المعنوية فى ذلك الوقت.^(١)

وجاء عام ١٩٠٩ ليعتبر الميلاد الحقيقى للبلاد وذلك بصدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ الذى اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها وحدد اختصاصاتها وحققها فى فرض رسوم مؤقتة؛ بل وحققها فى إبداء الرأى فى كل الأمور التى تهم المديرية وسكانها؛ بيد أن هذه المجالس ظلت مقيدة بكثير من القيود نتيجة تطبيق نظام الامتيازات الأجنبية فى مصر، عقب ذلك صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية وقتذاك المحلية حالياً.

ومع صدور دستور عام ١٩٢٣ اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستورى وما يسمى بالحماية الدستورية، حيث نظم دستور عام ١٩٢٣ اختصاصات هذه المجالس كما نص على المبادئ الواجب اتباعها فى القوانين التى تنظم عملها وانتخاب أعضائها، وبذلك اعتبر هذا هو أول اعتراف دستورى بالنظام المحلى خاصة المادتين ١٣٢، ١٣٣ وما نصت عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخابات ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محلياً وألزمها بنشر ميزانياتها وفتح جلساتها أمام المواطنين، تلك الفترة كانت من أهم المحطات فى مصر المحروسة تتعلق بالنظام المحلى.^(٢)

وبعد ذلك صدر قانون المجالس البلدية والقروية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤، الذى حل محله بعد ذلك القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٥.

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧، ص ١٦٠.

(٢) وقد ظل دستور ١٩٢٣ معمولاً به منذ صدوره وحتى تم إلغاؤه فى الثانى والعشرين من أكتوبر عام ١٩٣٠، وصدر دستور جديد للبلاد عرف بدستور ١٩٣٠ واستمر العمل به لمدة خمس سنوات كانت بمثابة نكسة للحياة الديمقراطية، وقد أدى قيام الشعب بالعديد من المظاهرات إلى إلغاء هذا الأخير - دستور ١٩٣٠ - بموجب الأمر الملكى من الملك فؤاد الأول رقم ١٤٢ لسنة ١٩٣٥ فى ١٩ ديسمبر ١٩٣٥، والذى قرر أيضاً إعادة العمل بدستور ١٩٢٣، بعد ذلك = ظل دستور ١٩٢٣ سارياً حتى أعلن مجلس قيادة الثورة فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ إلغاء نهائياً.

ثم جاءت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التى اتخذت قاداتها خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامهم بتطوير تجربة النظام المحلى والعناية بالمجتمعات المحلية وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية، وبعدها أفصح دستور مصر المؤقت عام ١٩٥٦ عن اهتمامه بالأداء المحلى كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية فى اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية فى النظام المحلى.

واكتملت الخطوة بصور قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذى نص صراحة على مسمى (الإدارة المحلية) كنظام عمل قانونى لإدارة المجتمعات المحلية، حيث حدد الوحدات المحلية بالمحافظات والمدن والقرى، بحيث تكون المحافظة مكونة من عدة مدن وقرى، كما أنشئت تبعاً لذلك (وزارة الإدارة المحلية)، وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديرىات من وزارة الداخلية وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية ليكونا الهيكل الوظيفى (لوزارة الإدارة المحلية)، وهذا القانون كان بداية:

- ١ - تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات: المحافظة، المدينة، القرية.
 - ٢ - تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعب يرأسه رئيس معين، ووكيل المجلس من أفراد الشعب يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.
 - ٣ - تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.
- وبذلك كان القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من المحطات ذات الأثر الكبير فى تطوير النظام المحلى بل وبدون تجاوز هى المحطة الأهم.

ثم جاء دستور عام ١٩٧١ ليؤكد على نظام الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، وقد خص دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ الإدارة المحلية بثلاث مواد فى نطاق النصوص المتعلقة بالسلطة التنفيذية، هى المواد أرقام ١٦١، ١٦٢، ١٦٣:

حيث نص فى المادة (١٦١) منه على أن (تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك).

وجاء فى المادة (١٦٢) منه (تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً، ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب بين الأعضاء).

فى حين قررت المادة (١٦٣) منه (يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة).

وفي ظل دستور ١٩٧١ صدر قانون الإدارة المحلية الرقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وكان بداية فصل التكوين التنفيذي عن الشعبى حيث أوجد لجنة شعبية برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكى ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ، الذى اقتصرت نصوصه على المحافظات لاغياً النصوص المقابلة لها فى القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.

وقد صدر قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى القانون الصادر عام ١٩٦٠ والقانون الصادر عام ١٩٧١، حيث وسع قاعدة الوحدات المحلية بإعطاء الشخصية المعنوية لكل من المركز والحي بجوار المحافظات والمدن والقرى، وبذلك تنقسم الإدارة المحلية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهى (المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية)، وبذلك أصبحت التقسيمات الإدارية خمس بدلاً من ثلاث تقسيمات فقط، فضلاً عن أنه قرر اختصاصات أوسع للمجالس المحلية.^(١)

وبذلك، كانت المحطة الهامة فى تاريخ الإدارة المحلية فى مصر بصور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ليصبح نقلة نوعية كبيرة وخطوة واسعة فى تجربة الإدارة المحلية المصرية، فهو أول قانون بالإضافة لما سبق:

- ١ - يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية.
 - ٢ - نظم انتخابات المجالس المحلية على كافة المستويات.
 - ٣ - حدد اختصاصات لكل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية أكثر وضوحاً عن ذى قبل.
- وفى النهاية، صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذى لا يختلف عن القانون السابق، إلا أنه نقل كثيراً من الاختصاصات من السلطة المركزية المقررة للوزارات إلى المجالس المحلية، كما أنه أدى إلى تقوية سلطات المحافظات بقصد التصدى للصعاب والمشاكل التى تواجههم فى محافظاتهم وحلها.

وقد تميز القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية بالآتى:

- ١ - استبدل بتسمية المجالس المحلية مسمى المجالس الشعبية المحلية بما يتفق وأحكام الدستور.

- ٢ - استبدل القانون اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية بالمجالس التنفيذية.
- ٣ - أعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصيل فى إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة فى دائرتها.

فضلاً عن العديد من الاختصاصات، وكافة ما تم ذكره فى السياق العام عند الحديث عن الملامح العامة لتطور نظام البلديات والإدارة المحلية فى مصر، وكانت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، المرجع السابق، ص ١٦١.

المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد صدرت بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وأدخلت عليها تعديلات وإضافات منذ ذلك التاريخ.

وقد أجريت تعديلات على القانون الأخير بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١، ١٦٨ لسنة ١٩٨١، ٢٦ لسنة ١٩٨٢، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، بشأن تعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلي حيث تم تغيير مصطلح (الحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي) إلى تسمية (الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية)، وذلك كون مصطلح الحكم المحلي منتقد لأنه لا يعبر عن حقيقة الوضع القانوني للا مركزية المحلية المطبقة في مصر.

ثم صدر القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة ٤٧ من قانون الإدارة المحلية بما تتضمنه من انتخاب عضو واحد من كل المجالس الشعبية المحلية بطريق الانتخاب الفردي وانتخاب بعض الأعضاء عن طريق القوائم الحزبية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة المحلية كانت تدير البلديات وكان اسمها وزارة الشؤون البلدية والقروية في الأربعينات من القرن الماضي، وكانت مسؤوليتها الشؤون البلدية وهي: رخص الاسكان والطرق والكهرباء والمياه، ثم انتقلت إليها مسئولية الخدمات في أوائل الستينات حتى سميت الحكم المحلي، أعقب تغيير مصطلح (الحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي) إلى تسمية (الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية)، إلا أنه في التسعينات تلاحظ مسئولية المحافظات تجاه التنمية، وتمت تسمية الوزارة وقتها بالتنمية المحلية بالقرار الجمهوري رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩.

حيث أصدر رئيس الجمهورية القرار الرقيم (٣٨٠ لسنة ١٩٩٩) بإنشاء وزارة التنمية المحلية في تشكيل حكومة د/ عاطف عبيد، وقد أعطاه عشرون اختصاصاً فيما عدا اختصاص واحد فقط خاص بالأسر المنتجة حيث جعل تبعية ذاك الاختصاص لوزارة الشؤون الاجتماعية حينذاك التضامن الاجتماعي حالياً.

ثم صدر القانون رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٣ بتعديل المادة ١٠ من قانون الإدارة المحلية بإضافة مادتين بشأن تشكيل مجلس شعبي محلي لمدينة الأقصر كمدينة ذات طابع خاص، دون معالجة أوجه القصور فيما يتعلق بالاختصاصات.

هذا التاريخ الطويل وتلك المحطات التي مر بها قطار البلديات أو الإدارة المحلية لم يكن كفيلاً ببناء واستقرار ونمو النظام المحلي بشكل يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم.

من خلال النظرة السابقة، يتأكد لنا أن الإدارة المحلية ليست منة من أحد ولكنها ضرورة وطن أو دولة تهتم بهموم مواطنيها ومشاركتهم في اتخاذ القرارات وتوعيتهم بأهمية القرارات

المحلية، فيما يخص المواضيع المحلية والبعد عن هرمية السلطة وما يتصل بها من بطة الإجراءات وانسداد قنوات الاتصال بين قاعدة الهرم وقمته.

ونشير أن السكان المحليين على دراية بمشاكلهم وطرق حلها وهم وحدهم القادرون على إدارة خدماتهم بأنفسهم، كما يتحملون مسؤولية القرار العام الخاص بشئونهم والبحث عن أفضل السبل لتلبية احتياجاتهم ومصالحهم العامة، وفوق ذلك كله فإن الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية، إذ وجدت الدولة المعاصرة نفسها مميزة في اشراك المواطنين بإدارة شئونهم المحلية عن طريق الاشتراك في إدارة المجالس المحلية وتدريبهم على أصول العمل السياسى وإدارة الدولة، وذلك ينطوى على إقرار مبدأ (حكم الشعب بنفسه ولنفسه دون وصاية أو قوامة من أحد)، إضافة إلى اعتبار الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء للمجالس التشريعية فى الدولة.

كما أن نظام الإدارة المحلية يساعد أيضاً على تربية الناهخين تربية سياسية صالحة، فضلاً عن تزويد النظام البرلماني بهيئات نيابية ثانوية إلى جانب الهيئة التشريعية فى البلاد، ولا شك أن الديمقراطية المحلية هى أهم مقومات الديمقراطية القومية الشاملة، كما أن الحريات المحلية فرع مهم من الحريات القومية.

ويمكن تلخيص أهم الأسباب لنظام الإدارة المحلية كضرورة فى الآتى:

١ - ازدياد وظائف الدولة بعد أن كانت وظيفتها مقصورة على المحافظة على الأمن الداخلى وصد الاعتداءات الخارجية وإقامة العدل بين الناس، فيما أصبحت تتدخل فى ميادين كثيرة تحقيقاً للأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

٢ - تقسيم العمل حيث أصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية، وهناك خدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية.

٣ - تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية بما يضمن أداء الخدمات بطريقة تتلائم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية.

٤ - الإدارة المحلية أكثر إدراكاً للحاجات المحلية. ٥ - التدريب على أساليب الحكم.

٦ - العدالة فى توزيع الأعباء المالية.

٧ - تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين.

٨ - التفاوت بين أقاليم الدولة.

٩ - الأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطية.

وإجمالاً، فإن الإدارة المحلية كنظام سليم وناجح له ركائز أربعة، وهذه الركائز تعتبر كمعايير يقاس عليها موقع نظام الإدارة المحلية فى مصر، وهى:

- ١ - تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية.
 - ٢ - تمكين المواطنين المحليين من إدارة مواردهم.
 - ٣ - قيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلي من خلال ممثليهم المنتخبين انتخاباً حراً مباشراً.
 - ٤ - يقتصر دور الحكومة المركزية عند وضع السياسة العامة والرقابة والمتابعة والتوجيه للأداء المحلي.
- وأخيراً، فإذا كانت تسمية التنمية المحلية بدأت منذ صدور قرار رئيس الجمهورية الرقيم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩، وإذا كان قانون الإدارة المحلية قد صدر بالقرار الرقيم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقد تم تعديله على النحو السابق ذكره، فليس منطقياً أو مقبولاً أن يظل ذلك القانون يطبق لمدة تقترب من أربعين عاماً دون تعديل بشكل كامل وجوهري رغم كل التغييرات الهيكلية والاقتصادية التي تمت على أرض الواقع.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري والقانوني للإدارة المحلية

تناول الدستور المصرى العظيم الصادر عام ٢٠١٤ الإدارة المحلية بتسميتها فى الفرع الثالث من الفصل الثانى وعنوانه (السلطة التنفيذية) من الباب الخامس وعنوانه (نظام الحكم) فى المواد من ١٧٥ وحتى ١٨٣ وسوف نتعرض لكل منها فى محله، حيث نص فى المادة ١٧٥ منه على أن (تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون).

كما نصت المادة (١٧٦ منه) على أن (تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية).

حيث تتولى إدارة الشئون المحلية فى الدولة التى تتبنى مبدأ اللامركزية هيئات ووحدات إدارية مستقلة لها شخصيتها الاعتبارية فى تقسيمات جغرافية تخضع لسلطة الحكومة المركزية ورقابتها فى إطار قانونى يكفله الدستور، تعمل هذه الإدارات فى ظل ممارستها لنشاطاتها فى سياق مخطط محلى يتوافق مع سياسة التخطيط الوطنية للبلاد.^(١)

ويقصد بالإدارة المحلية: ذلك النظام الإدارى الذى يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية، ويمكن أن نستوحي من هذا التعريف أصالة مفهوم اللامركزية كسياسة منتجة من طرف السلطة المركزية اعتباراً لأهمية الجماعات المحلية فى التنمية الشاملة، كما يؤكد البعض أن مصطلح الإدارة المحلية يعبر عن ذلك التنظيم الإدارى التنفيذى البحث الذى لا صلة له بسيادة الدولة وإنما يحقق فى الواقع ما يسمى باللامركزية الإدارية.

بناءً على هذا يمكن أن نقول بأن مؤسسات الإدارة المحلية تشكل فى الواقع ذلك النسق التنظيمى الفرعى أو الوحدة التنظيمية الإدارية الفرعية للنظام العام للدولة، وهى على اتصال مباشر بالمواطن وتعمل لفائدته مما يفرض وسطاً تشاركياً للتنمية بين السلطة المركزية والقاعدة

(١) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، التنمية المحلية المستدامة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الثالث، ص ١٢٧ وما بعدها.

الشعبية، وتساهم الإدارة المحلية في تعزيز التنمية المحلية من خلال: ضمان عدالة توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة التمويل، تحقيق المزيد من التنمية في كافة المجالات وعلى جميع المستويات بهدف الوصول إلى التنمية المحلية المستدامة، الإشراف على وضع استراتيجيات تعالج موضوع التنمية الحضرية والريفية، الإشراف على توفير الخدمات الريفية للمجتمعات المحلية، لذا سوف نتعرض في هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: فلسفة الإدارة المحلية ومقوماتها وأهدافها.

المطلب الثاني: تقسيمات الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: اختصاصات وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الأول

فلسفة الإدارة المحلية ومقوماتها وأهدافها

هناك جدلاً واسعاً بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي، يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين، فالمصطلح الأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية؛ في حين أن المصطلح الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفيدرالية.^(١)،^(٢)

وهناك رأي ثانٍ ذهب إليه بعض الباحثين يتلخص باعتباره نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي؛ حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم بتطبيق الإدارة المحلية؛ وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي.^(٣)

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثير من الباحثين يدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين ويرويه اختلافاً في التعبير بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، وهنا لا بد من التأكيد على أن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح (الإدارة المحلية) بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط،

(١) راجع في ذلك د. محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، ٢٠٠٣، ص ٥ وما بعدها.

(٢) الفيدرالية: وهو مصطلح أجنبي وترجم إلى العربية بمعنى (الاتحادية)، وتعني نظام من أنظمة الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر يطلق عليها تسمية حكومة فيدرالية أو اتحادية كالأقاليم والولايات، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمد أحدهما على الآخر وتتقاسم السيادة في الدولة.

(٣) راجع في ذلك د. عبد الرزاق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٣.

فى حين أن النظام الانجليزى يستخدم مصطلح (الحكم المحلى) بالرغم من وجود الرجال الحكماء فى المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلى حتى عام ١٩٧٤.

وهنا لا بد من التأكيد على أن ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة فى اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتمكينها من تنفيذ تلك القرارات فى حدود وحدتها الإدارية هو المعيار والمحك الرئيسى فى وجود نظام سليم قوى بصرف النظر عن التسميات، ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظرياً ومن خلال التشريعات فى كثير من قوانين الإدارة المحلية فى الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من خلال الأطر التنظيمية والانتخابات التى يتضمنها التشريع، لكن الواقع العملى يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطة المركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات.

وقد تعددت التعريفات التى تناولت مفهوم الإدارة المحلية تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب فى ذلك يرجع إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التى ينتمى إليها الفكر أو الكاتب، ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التى تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التى يهتمون بها والأهداف التى يرمون إلى تحقيقها تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية، وذلك على الوجه التالى:

فيعرفها الكاتب البريطانى GRAME MODIE بأنها (مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسئولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة).

ويعرفها آخرون بأنها (توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها)، ويلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابى والإشراف والرقابة من قبل الحكومة المركزية.

ويعرفها بعض آخر بأنها (أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى للدولة يقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك بغرض أن تتوفر الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية فى البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة).

ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية فى إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

وينظر إليها عند بعض الباحثين فى الإدارة المحلية على أنها (أسلوب للإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلى تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من

أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية). وفي ضوء التعريفات السابقة وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها (جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية).

وفي ذات السياق، يمكن تعريف الإدارة المحلية: بأنها نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرارات بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أى أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية، وهذا بالطبع لا يقضى على اختصاصات الحكومة المركزية بل إنه يظهر علاقة اشتراك بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، ونتيجة لهذه العلاقة يجب التنسيق بين الطرفين.^(١)

كما يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها: (شخصية اعتبارية قانونية ذات ذمة مالية مستقلة، تملك أجهزة إدارية ومالية وصلاحيات لها مدى من الاستقلال تحدده الحكومة المركزية التي من حقها منح أو تعديل أو سحب هذه الصلاحيات).

وتنحصر صلاحيات الإدارة المحلية في منطقة نفوذها الجغرافية فقط، وتقوم الحكومة المركزية بالإشراف والمراقبة على الإدارة المحلية من خلال وزارة التنمية المحلية والوزارات ذات الصلة، ومن هنا يجب النظر إلى العلاقة الموجودة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية على أنها علاقة تكاملية مع تحديد المهام والمسؤوليات لكل منها.

فالإدارة المحلية تعتبر طريق من طرق الإدارة وليست صورة من صور الحكم، وهي جزء من السلطة التنفيذية، ولا تشمل كل وظيفة الدولة الإدارية بل تتناول إدارة المرافق المحلية تاركة المرافق القومية للسلطة المركزية.

والإدارة المحلية وفق التعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية، هي: (تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة، ودون مستوى الولاية والمقاطعة في الدول الفيدرالية، تتميز بوجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، وتتمتع السلطة المركزية بالرقابة على هذه الهيئات المحلية).

وترى الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة وهي وسيلة إدارية فعالة

(١) راجع في ذلك أ/ حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الاقليمي، ٢٠٠٣.

لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فعالية وكفاءة، وهى بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها فى إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزى والمحلى.^(١)

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساساً من المجتمع، فإن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة، أى أن الإدارة المحلية هى لا مركزية ذات طابع إدارى تهدف إلى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة فى أرجائها.

كما أن وجود إدارة محلية إلى جانب إدارة مركزية أمر ضرورى من شأنه أن يفرز نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلى ذى نفع عام، وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن، كما تعتمد الإدارة المحلية على أسس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن، ولهذا من الضرورى التعرف على أهميتها وأسباب الاعتماد عليها.^(٢)

وبذلك، يمكن التعرض لبيان الإدارة المحلية من ناحية كونها مسئولة عن تحقيق المدن الجديدة للمستهدف منها، وذلك من خلال أهم الأهداف الأساسية لها وبيان المقومات الواجب توافرها لتحقيق إدارة محلية ناجحة مع توضيح الخصائص والوظائف والمشكلات الأساسية للإدارة المحلية حتى يمكن تجنب السلبيات وتعظيم الإيجابيات لتحقيق المستهدف من المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة.

وسوف نتعرض فى ضوء ما سبق إلى بيان المسائل التالية:

مفهوم عدم التركيز الإدارى، مفهوم التنمية المحلية، خصائص الإدارة المحلية، مقومات الإدارة المحلية، وظائف الإدارة المحلية، مشاكل الإدارة المحلية، العلاقة بين إدارة التنمية العمرانية والإدارة المحلية، فلسفة الإدارة المحلية، أهداف الإدارة المحلية، مبادئ الإدارة المحلية، أسس الإدارة المحلية، مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية (الحوكمة المحلية)، آليات تحقيق الحكم الراشد فى الإدارة المحلية.

أولاً: مفهوم عدم التركيز الإدارى:^(٣)

ويتمثل فى تفويض بعض موظفى الوزارة فى العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائى فى

(١) راجع فى ذلك د. هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة فى مصر، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، عام ٢٠٠٠.

(٢) راجع فى ذلك أ. بسملة عولى، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

(٣) راجع فى ذلك د. بو مدين طاشمة، المرجع السابق، ص ٣.

بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير حتى تتحقق السرعة التى لا غنى عنها فى إنجاز الوظيفة الإدارية لاسيما فى الأماكن النائية غير العاصمة، ولكن سلطة البت هذه لا تتم بالاستقلال عن الوزارة بل يمارس الموظف سلطته تحت إشراف الوزير.

ثانياً: مفهوم التنمية المحلية:

رغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية، إلا أنه يمكن تعريفها بأنها: (السياسات والبرامج التى تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه فى المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل). ويتضح أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أية دولة فى النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية، وأثنى هذه الموارد هو العنصر البشرى، وإذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر وركزت على عناصر أخرى فإنها ستخلق عبء مستمر على التنمية وهو وجود عنصر بشرى يزداد عدداً ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية.

ثالثاً: خصائص الإدارة المحلية^(١):

- ١ - تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:
 - ١ - الإدارة المحلية قريبة من الأفراد بما يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
 - ٢ - الإدارة المحلية تهدف إلى تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
 - ٣ - الإدارة المحلية تعمل على تكييف النظام الإدارى ليلائم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة.
 - ٤ - الإدارة المحلية تساهم فى اشتراك الأفراد فى إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية، لأن الأفراد أقدر على معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات.
 - ٥ - الإدارة المحلية تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.
 - ٦ - الإدارة المحلية تعمل على تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفر أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة فى مجتمعات المدينة التى يعانى فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى المجتمع، بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقة الاجتماعية بين الأفراد.
 - ٧ - إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين فى ذلك على جهودهم الذاتية.

(١) راجع فى ذلك المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضرى فى الوطن العربى، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩.

رابعاً: مقومات الإدارة المحلية: (١)

تقوم الإدارة المحلية على عنصر أساسي وهو الشخصية المعنوية وهو الذى يمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانونى عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية، وتتكون هيئات الإدارة المحلية من ثلاث أجهزة أو ثلاثة سلطات، وهى: السلطة التقديرية، السلطة التنفيذية، السلطة الرقابية.

١ - تتمثل السلطة التقديرية فى المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلى.

٢ - أما السلطة التنفيذية فهى مجموع المحافظين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى والموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين فى الإدارة المحلية.

٣ - أما السلطة الرقابية فتتمثل فى رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية. وبذلك تتركز الإدارة المحلية على مجموعة من المقومات تتمثل فيما يلى: (٢)

١ - تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية: ويقصد بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض (مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصاً حقيقياً فهى لها حقوق وعليها التزامات، وهى شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها).

كما أن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، كون الشخصية المعنوية هى النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعنى أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية، لذا فإن هذا الطابع هو الذى يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها ولوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثلها، وإبرازها بهذا الشكل القانونى الموحد هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذى اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها.

٢ - قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

(١) راجع فى ذلك أ/ أيمن هاشم عبد الرحمن، التشريعات المنظمة لل عمران فى مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٨.

(٢) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمنة، المرجع السابق، ص ٩ وما بعدها.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شئونهم التي اعترف المشرع بها، ولما كان المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص الطبيعي في مواجهة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا احتياجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها، ولا شك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى قسمين: فريق يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية فضلاً عن ملائمة نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً، ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين، ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته يمثل خرقاً للهدف الأساسي للمجالس المحلية، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على خلق قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

٣ - تتمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية، ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية.

ويرى البعض أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك أن سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه.

فالرقابة إذن تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الإدارية وضرورة ألا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية قائمة باستقلالها، وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركناً من أركان وجود نظام الإدارة المحلية ومقوماتها، فإن هناك مجموعة من

الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها:

أ - تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعى من النظام العام للدولة وأجهزتها.

ب - التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة وذلك حماية للجميع الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.

ج - التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها فى نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفعالية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام.

خامساً: وظائف الإدارة المحلية:

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة، ومن الطبيعى أن نقسم المهام الإدارية طبقاً لمؤديها أى المهام التي تؤدي بكفاءة وفعالية محلياً لا بد وأن تسند إلى الإدارة المحلية، وبالتالي المهام التي لا يمكن أن تؤدي بفاعلية على المستوى المحلى تسند إلى مستويات أعلى من الإدارة، وللإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما:

١ - الوظيفة التنموية: وهي المسؤولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية، ويمكن تقسيمها إلى: وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة، ووظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

٢ - الوظيفة السياسية: ويمكن إجمالها على الوجه التالى:

- تحقيق الديمقراطية السياسية محلياً عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع فى المؤسسات السياسية.

- دفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة فى أداء وممارسة دورهم السياسى.

- تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع.

سادساً: مشاكل الإدارة المحلية:

ما زالت هناك فجوة بين الطموح والواقع فى تنشيط الإسهامات التنموية من جانب وحدات الإدارة المحلية لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، فنظم الإدارة المحلية تواجه عدة مشاكل هي:

١ - توجد أجهزة رقابية متعددة لوحدة الإدارة المحلية سواء من قبل السلطات التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وهذا التعدد فى أجهزة التنظيم والرقابة يحد من استقلال وحدات الإدارة المحلية فى إدارة شئونها واستخدام مواردها فى خدمة التنمية.

- ٢ - نطاق صلاحيات وحدات الإدارة المحلية غير محددة على نحو تام.
 - ٣ - عجز وحدات الإدارة المحلية عن توفير الموارد المالية لتنفيذ خططها وسياساتها.
 - ٤ - أداء الإدارة المحلية يتسم بإجراءات معقدة طويلة ومهام متضاربة وفساد إدارى على نطاق واسع وانخفاض كفاءة الموظفين.
- حيث يتم قياس الكفاءة والفعالية للإدارة المحلية على أساس القيام بالمهام والوظائف الموكلة إليها، ولذلك فهي تتوقف على مجموعة من العوامل الآتية:
- مدى توازن السلطات الممنوحة للإدارة المحلية مع مسؤوليتها.
 - مستوى النضج السياسى الذى يمر به المجتمع ودرجة الوعى السائد بين السكان المحليين.
 - مدى رغبة الدولة وميلها نحو تطبيق المركزية أو اللامركزية.

سابعاً: العلاقة بين إدارة التنمية العمرانية والإدارة المحلية:

تقوم الإدارة المحلية كما سبق وأن ذكرنا على عناصر أساسية تتمثل فى الشخصية المعنوية التى تمنح الإدارة المحلية استقلالاً قانونياً يميزها عن الإدارة المركزية ويعترف لها بمصالح خاصة تؤديها للمستفيدين فى الإقليم، والعنصر الثانى الذى تقوم عليه الإدارة المحلية هو احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية وتقييدها بعجلة الدولة السياسية والقطاعية والإدارية. وتمارس الإدارة المحلية اختصاصات ممنوحة لها من السلطة المركزية، ويعتبر اختصاص الإدارة المحلية من حيث مداه وشموليته معياراً للدلالة على أهميتها، ويتشعب اختصاص الإدارة المحلية من مهام الإشراف والتنفيذ وفرض الضرائب المحلية إلى مهمة الأعمال التنظيمية والتقريرية. ولقد كان الاختصاص الذى تمارسه الإدارة المحلية فى الماضى محصوراً فى الشئون العامة كتنظيف الطرق وصيانتها وحفر الآبار، إلا أن قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد زاد من اختصاص الإدارة المحلية لتشمل الإنشاء والتجهيز والإدارة لوحدة عديدة تشمل كلاً من التعليم، الصحة، الاسكان، الشئون العمرانية والمرافق البلدية، الشئون الاجتماعية، التموين والتجارة الداخلية، الزراعة، استصلاح الأراضى، الرى، القوى العاملة والتدريب المهنى، الثقافة والاعلام، الشباب والرياضة، السياحة، المواصلات، الكهرباء، الصناعة، الاقتصاد، التعاون، بناء وتنمية القدرات، الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى، الأوقاف، الأزهر، الأمن.

وعند التخطيط لنظام الإدارة المحلية لأى مدينة جديدة يجب تحديد الأهداف الأساسية وأهداف كل مرحلة من مراحل التنمية العمرانية لتلك المدينة الجديدة فى ظل الأهداف الرئيسية الموضوعية، مع دراسة مختلف الهياكل التنظيمية والإدارية القائمة وتحديد أدوارها حتى يمكن تطويرها وتعديلها لتلبية وتحقيق أهداف المدينة الجديدة فى ظل السياسات العامة الموضوعية مع تحديد مرحلة تنمية النظام المختار وتوصيف وتحديد اختصاصاته وصلاحياته ومسئوليته.

إن نظام الإدارة المحلية أحد خصائص النظام السياسى فى جميع دول العالم وأحد وسائله فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نظراً لدوره الهام فى توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية وتحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد، فضلاً عن أن المحليات تعد أحد أسس الديمقراطية الإدارية، أى أن مفهوم الإدارة المحلية يبدأ فى جوهره من منطلق مبدئى وهو (الذاتية) فى الإدارة والاستقلالية فى عملية اتخاذ القرارات وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلى على السلطة المركزية مادياً وإدارياً.

ثامناً : فلسفة الإدارة المحلية :

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والغايات التى أنشئ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التى ساهمت فى تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة.^(١) وبمعنى آخر، إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيسى مشروع وهو: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

إن الإجابة على هذا السؤال يقودنا إلى منهج وفلسفة الحكومة فى إدارة المرافق العامة والمحلية، حيث أن رغبة الدولة فى توثيق التعاون والشرابة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية فى تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين : قد يكون هو الدافع الرئيسى لتوزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات المركزية والمحلية من منطلق ثقة الحكومة المركزية بشعبها ومواطنيها واطمئنائها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. عودة إلى الدوافع الرئيسية أو الغايات التى يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام، يمكن تلخيصها فيما يلى :

- ١ - تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات، نظراً لصعوبة قيام الحكومة المركزية لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- ٢ - ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التى يتلقاها المواطنون.
- ٣ - أهمية إشراف المواطنين فى إدارة شئونهم وضمان رفع مستوى الوعى السياسى وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشئون المحلية الأخرى.
- ٤ - التخلص من بيروقراطية النظم الحكومية وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفعالية.

(١) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمنة، المرجع السابق، ص ١٤.

٥ - تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادى للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.

٦ - تدريب وتأهيل قيادات الإدارة المحلية على أساليب الحكم.

تاسعاً: أهداف الإدارة المحلية:

تعد الإدارة المحلية المرآة الحقيقية للحكومة التي تهتم بسكانها فهي الصورة المصغرة للنظام السياسى للدولة، ومن منطلق فلسفة الإدارة المحلية يمكن تلمس الأهداف التالية للإدارة المحلية التي تتمثل في أهداف سياسية، أهداف إدارية، أهداف اجتماعية: (١)

أولاً: الأهداف السياسية:

أ - الديمقراطية والمشاركة:

تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف السياسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشروعات التنموية، وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية وأساساً قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها، فضلاً عن أن مشاركة المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسى بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم.

ب - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومى:

إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على اسثنائ القوى السياسية وتسلمتها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

ج - تقوية البناء السياسى والاقتصادى والاجتماعى :

وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمى المركزى للدولة، وعندها تبقى الوحدات اللامركزية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدى لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على الحكومة المركزية.

ثانياً: الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتخلص تلك الأهداف فيما يلى:

أ - تحقيق الكفاءة الإدارية:

(١) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص ١٥ وما بعدها.

لقد أشار BROWING أن من أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات، حيث يمكن النظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة والتي تختلف من إدارة محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

ب - القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية وانتقال صلاحيات تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ج - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية ومنح فرصة للمحليات للتدريب والتجربة والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د - تقريب المستهلك من المنتج: حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتخبة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جموع المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية:

وتتركز فيما يلي:

أ - تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية.

ب - دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإرادته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

ج - إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها من قبل التنظيمات الحديثة.

د - الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم، فضلاً عن الوصول إلى رفاهية المجتمعات المحلية بتحقيق التنمية الشاملة في جميع المستويات.

هـ - ضمان العدالة في توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة توزيع التمويل بناءً على تخطيط علمي سليم تشارك فيه المحليات.

وتأكيداً لذلك نصت المادة (١٧٧) من دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ على أنه (تكفل الدولة تحقيق ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونية علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقاً لما ينظمه القانون).

وعلى ذلك، تعد الإدارة المحلية فى أى نظام الركيزة الأساسية للتسيير والإبداع، ولنجاح إصلاحها يجب أن يكون وفق استراتيجية محكمة وخطط مضبوطة، تستهدف فى المقام الأول الهيئات المنتخبة وإعطاء الأولوية الكافية عند تنفيذ برامج الإصلاح لاجتناب عدة عيوب أهمها تضارب التشريعات والقوانين. فلقد أدرك الجميع أن تطور الإدارة المحلية أصبح ضرورة حتمية، والذى يهدف أولاً إلى خلق إدارة مؤهلة وقادرة على بناء نظام متطور للإدارة المحلية، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تم الانسجام بين القوانين واللوائح وظروف التطور، أضف إلى ذلك المزيد من الشفافية والنزاهة والقضاء على الفساد بمختلف أشكاله.

ولا يخفى علينا أن الإدارة المحلية من الممكن وبالمقارنة بالتحويلات التى شهدتها العالم التى حولت مجرى التاريخ أن تتحكم فى مصير العالم ولا سيما بعد الثورة التكنولوجية والحضارية والإنسانية، لذا لا بد من الاهتمام بالإدارة المحلية كونها أكثر تحقيقاً للمشاركة الشعبية وأكثر كفاءة فى إشباع الحاجات المحلية.

عاشراً: مبادئ الإدارة المحلية:

وتتلخص فيما يلى

١ - مبدأ فكرة العمل لصالح الجماعات المحلية وتأمين مصالحها الخاصة وضمان حريتها، وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل، وتحديد أولويات الإدارة المحلية فى إشباع حاجاتها الخاصة المادية والمعنوية.

٢ - مبدأ التكامل بين الشعب والحكومة، كون الحكومة لا تحقق أهدافها وغاياتها إلا بمساندة ودعم الشعب، كما أن الجهود المحلية لا تستطيع تحقيق أهدافها على أكمل وجه دون مساندة الحكومة، لذا فإن هذا التكامل يكمن فى نقطة التقاء التطلعات الشعبية والحكومية بواسطة الإدارة المحلية.

٣ - مبدأ ملائمة نظام الإدارة المحلية مع المجتمع وليس العكس، وإلا كان سبباً فى فشلها ومنعها من تحقيق أهدافها وعائقاً أمام عملية الإصلاح والتطوير.

حيث تعتبر الإدارة المحلية فى مفهومها الواسع هى الوسيلة الفعالة للتدريب على أساليب الحكم المحلى الذى يساهم فى تربية المواطنين تربية سياسية صالحة فى المجالس المحلية المنتخبة من طرف السكان المحليين الذى ينمى لديهم روح المسؤولية للحفاظ على ممتلكاتهم المحلية، فتقريب الإدارة منهم يهدف إلى تسهيل وتسريع عملية اتخاذ القرار محلياً دون الرجوع إلى السلطات المركزية مما يخفف العبء عليها، إذن فالإدارة المحلية أسلوب من أساليب الحكم الديمقراطى يتضمن تجزئة السلطة التنفيذية المركزية وإعطاء جزء منها إلى وحدات محلية

تستجيب لمطالب السكان المحليين وتعكس تطلعاتهم نحو حياة كريمة.^(١)

كما تعد الإدارة المحلية قناة تنقل مشكلات المواطنين وحاجاتهم من جهة، وتقوم بإيجاد حلول لهذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جهة أخرى، لأنها تتميز بقربها من المواطنين أى نابعة من صميم الشعب مما يجعلها أكثر إدراكاً لطبيعة الظروف والحاجات ويمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وبالتالي الاستغلال الأمثل للإمكانيات المادية والبشرية استغلالاً عقلانياً عن طريق خلق وسائل عمل وضبط تقنيات التنظيم والتسيير من شأنه تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية، إذ تعد من أهم الوسائل الإعلامية البارزة للنهوض بالمجتمع وتحقيق التنمية.

الحادى عشر: أسس الإدارة المحلية:

من بين الأسباب الجوهرية التى أدت إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية هو اتساع دور الدولة والتفاوت بين أقاليمها والأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطي، الأمر الذى أدى إلى إبراز أساسان رئيسيان لنظام الإدارة المحلية وهما الديمقراطية واللامركزية. إن لا يمكن اعتبار أى نظام إدارى لا مركزى إلا إذا توافرت لديه الأسس التالية التى تعد من المقومات والأركان الأساسية التى تستند عليها اللامركزية، وهى:

١ - فصل المصالح المحلية عن مصالح الدولة:

إذا كانت الدولة مهيمنة على مرافق الأمن والقضاء وغيرها، فهناك من المرافق المحلية كالصحة والتعليم وتوزيع المياه والإنارة والنظافة، ويستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدركى بحاجتهم إليها وأقدر على اشباعها، فمن الأجدر أن تعهد هذه المصالح إلى الهيئات اللامركزية المستقلة لتشرف عليها وتباشرها وذلك من أجل التخفيف على السلطة المركزية حتى تهتم بالمصالح العامة شريطة أن تكون هذه المصالح الإقليمية خاضعة للسلطة الإدارية المحلية بنفس الدرجة التى تخضع لها لو كانت تابعة للسلطة المركزية.

فينبغى للسلطات المركزية أن تخول دواوين المحافظات اللامركزية الكاملة المطلقة وكامل الصلاحيات للنظر فى كل المشاكل ذات المصلحة المحلية وفى شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى السلطة العامة المركزية البت فى القضايا ذات الأهمية الوطنية، كما أن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضماناً لدعم الطابع اللامركزى لأنه عن طريقه يحمى الهيئات اللامركزية من إمكانية تدخل السلطة المركزية

(١) راجع فى ذلك د. محمدى صبيحة، طرق وأساليب تحسين خدمات الإدارة المحلية، مجلة الاقتصاد، العدد ١٤، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٨٤ وما بعدها.

للتقليص أو التضيق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

٢ - وجود هيئات محلية منتخبة ومستقلة :

بمعنى اختيار أعضاء الهيئات الإدارية المحلية بواسطة الانتخابات، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة والتي يجب أن يشرف عليها من يهتمهم الأمر بأنفسهم، فمن المستحيل أن يقوم جميع أبناء المحافظة مثلاً بتلك المهام بأنفسهم مباشرة، فإنه من المستحسن أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي عن طريقها يتم تكوين المجالس التي تلبي طلبات الأشخاص، كما هي الطريقة التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة مما أدى إلى تكريسها دستورياً، فعدم خضوع أعضاء الهيئات اللامركزية بصورة كاملة للسلطة المركزية يمثل جوهر عنصر الاستقلال الذي يميز الهيئات اللامركزية الإدارية، لكن رغم أهمية هذا العنصر إلا أنه يمارس نوعاً من الرقابة على أعضاء تلك الهيئات وعلى أعمالها.

٣ - الرقابة الإدارية^(١) :

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، لأن هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الرقابة من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أفضل أداء وفعالية للمصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية.

والجدير بالذكر أن النظام الإداري في الإسلام قد عرف خلال فترة خلافة الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه الرقابة على مقاطعات الدولة الإسلامية، حيث كان أول من طبق هذه الرقابة بصرامة، وأنشأ ما عرف بنظام محاسبة الولاة، فهدف الرقابة الإدارية يكمن في الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء مهامها، وتتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الإدارية إما على الهيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها بحيث يمكن الإدارة المركزية إيقاف وحل أجهزة وهيئات دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة، أو على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية إما الإقالة أو العزل أو الفصل بسبب أعمال مخالفة للقانون، أو الرقابة كذلك على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية ذاتها.

ولا يحق لسلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية لأن ذلك يمس باستقلالها، لذا فعليها إما أن توافق أو ترفض أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال أي تغييرات

(١) راجع في ذلك د. محمد صبيحة، المرجع السابق، ص ٨٧.

عليها بتعديلها أو استبدالها، كما يتعين على السلطة اللامركزية لضمان استقلالها اطلاع السلطة الوصية على قراراتها ومداولاتها وتصرفاتها قبل تنفيذها وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها أو إلغاؤها وفقاً للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون، لهذا فإن رقابة السلطة المركزية على الإدارات المحلية تسمى بالوصاية الإدارية، لأنها تخضع لأحكام القانون العام ويقصد منها حماية الجماعات المحلية وصيانة مصالحها ولذلك تعتبر الدولة مسؤولة عن الضرر الذي تسببه للجماعات المحلية نتيجة التقصير في أعمال الوصاية.

الثاني عشر: مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية (الحكومة المحلية):^(١)

ظهر مفهوم الحكم الراشد في عام ١٩٨٩ خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب وتطور علم الإدارة من جانب آخر، فعلى المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وعليه، فإنه على الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال والإدارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين، التركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية والتدرج الوظيفي).

ونتيجة ما سبق حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

وإذا كان مفهوم الحكم المحلي مفهوماً محايداً وقديماً قدم ظاهرة الحكم في التاريخ البشري، إذ يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشئون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي ومشاركة آليات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في صنع القرارات أو في التأثير فيها، فإن مفهوم الحكم الصالح أو الجيد أو الرشيد مفهوم قيمي لإدارة السلطة للحكومة والمجتمع باتجاه تطوري تنموى تقدمى ينتسب إلى أجهزة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

ولعل البنك الدولي كما سبق وأن ذكرنا هو أول من استخدم هذا المصطلح عام ١٩٨٩ في تقرير له حول أساليب الحكم والإدارة في أفريقيا جنوب الصحراء، ومنذ ذلك الحين شاع استخدامه في الدوائر الأكاديمية العربية والعالمية، وبهذا يظهر أن هذا المصطلح قديم تصنيعه خصيصاً للبلدان المستضعفة ليكون مقياساً لديها في منح القروض والهبات على أن تبقى تلك الأجهزة صاحبة الحكم في تقويم من هو صالح ومن هو غير صالح، بما ينسجم على مصالحها ومصالح الدول المهيمنة عليها، وبالتالي ليس هذا المصطلح محايداً وكفى بالشك به بالنظر إلى طريقة صناعته ووظيفته،

(١) راجع في ذلك د. بو مدين طاشمة، المرجع السابق، ص ٣ وما بعدها.

بينما يمثل تعبيراً مبهماً لقضية واضحة هي قضية التنمية السياسية والديمقراطية. كما تجدر الإشارة أن هذا المصطلح الذي تلقفه الباحثون قد اختلفوا بشأنه كمفهوم، كما اختلفوا على تعريبه بحيث ترجم إلى اللغة العربية إلى العديد من الكلمات مثل: إدارة الحكم، الإدارة المجتمعية، المحكومية، الحاكمية، الحوكمة، الحكمانية، ويستخدم البعض الآخر مصطلح إدارة شؤون الحكم، ويجتهد نفر ثالث من الباحثين فيعبر عن المفهوم بمصطلح الحكم الموسع. وفيما يتعلق بتحديد مفهوم الحوكمة، فإن هناك غموض سواء في ترجمة أو تعريف هذا المفهوم، ويعنى المفهوم وفقاً للبنك الدولي: نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولذلك يركز المفهوم على قيم المساءلة والشفافية والقدرة على التنبؤ والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع. ومما تجدر الإشارة إليه أن مفهوم الحكم الصالح قد ترافق مع تطوير مفاهيم التنمية، فلقد تغيرت مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة، أى الانتقال من الرأسمال البشرى إلى الرأسمال الاجتماعى وصولاً إلى التنمية الإنسانية. وقد ركزت تقارير التنمية البشرية التي بدأ برنامج الأمم المتحدة بإصدارها منذ عام ١٩٩٠ على مفهوم نوعية الحياة وعلى محورية الإنسان في العملية التنموية، ويعود السبب في ذلك أن النمو الاقتصادي لبعض البلدان لم يتوافق مع تحسين معيشة أغلبية السكان؛ ذلك أنه ليس بالضرورة أن تحسن الدخل القومي يؤدي تلقائياً إلى تحسين نوعية الحياة للمواطنين، واستناداً على هذا فإن الحكم الصالح يهدف إلى بناء نظام اجتماعى عادل عبر تمكين الفئات المهمة والمشاركة الفعالة للمواطنين وتوسيع خياراتهم وإمكانياتهم، وهذا ما سماه تقرير التنمية الإنسانية العربية عام ٢٠٠٢ بالتنمية الإنسانية. والحوكمة المحلية الرشيدة:^(١) هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلى من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويوضح الإعلان الذى صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذى عقد فى صوفيا ديسمبر ١٩٩٦ عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالى:

- ١ - نقل مسئولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
 - ٢ - لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلى.
 - ٣ - مشاركة حقيقية للمواطن فى صنع القرار المحلى.
 - ٤ - تهيئة الظروف التى من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلى.
- وتتسم الحوكمة الرشيدة بما يلى:

(١) راجع فى ذلك د. بو مدين طاشمة، المرجع السابق، ص ٤، ٥.

- ١ - المشاركة: بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة التي تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم، ويمكن أن تعنى المشاركة أيضاً المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعنى زيادة الخبرات المحلية.
 - ٢ - المسألة: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، بما معناه أن يكون جميع المسؤولين والقيادات ومتخذى القرارات في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأى العام ومؤسساته دون استثناء.
 - ٣ - الشرعية: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونهم في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.
 - ٤ - الكفاءة والفعالية: ويعبر ذلك عن البعد الفنى لأسلوب النظام المحلى ويعنى قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشروعات تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.
 - ٥ - الشفافية: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف فى المجتمع المحلى، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلى على المشاركة، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.
 - ٦ - الاستجابة: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لطالبيها خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلى.
- ومما لا شك فيه تعارض مرتكزات الحكم الراشد تماماً مع الفساد الإدارى، حيث تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية كونها الرابط الأول ما بين المواطن وصانع القرار وهى القاعدة الرئيسية والأولى لعملية التنمية، لذا لا بد من التركيز على دور الموظف الإدارى فى تلبية متطلبات المواطنين وتقديم خدمات تليق بمستوى متطلبات التنمية.
- ونشير إلى أن الحكم الراشد لا يكون إلا فى كشف السلم الاجتماعى والاستقرار السياسى وترقية حقوق الإنسان وبسط قوة القانون، لهذا يعد من أهم المرتكزات التى تقوم عليها الأنظمة

السياسية خاصة فى ظل التغييرات من أجل هدف سام ألا وهو تحسين الأداء وفعالية جميع مكونات النظام السياسى ، ولا سيما أن أهم الأزمات التى تعانى منها مصر مسألة الفساد الإدارى والسياسى الذى يعد أخطر معوقات التنمية بصفة عامة.

الثالث عشر: آليات تحقيق الحكم الرشيد فى الإدارة المحلية :-

لقد حظى الحكم الرشيد بالاهتمام البالغ للإدارة المحلية نظراً للأهمية المتزايدة فيما يخص ترشيد الحكومات، إذ يعد فى مفهومه العام عبارة عن مقارنة عصرية فى وضع القرار والتسيير الجيد بغية تحقيق التنمية بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ونلاحظ أن الحكم الرشيد يعنى الصالح أو الرشيد أو الجيد، وهو الحكم الذى يوفر النزاهة أو المسألة بواسطة الناس ويضمن احترام المصلحة العامة؛ إذ يعد الحكم الرشيد آلية فعالة فى الحد من الفساد الإدارى فى الأجهزة الحكومية التى باتت ظاهرة معقدة استنبطت اهتمام العامة.

حيث يرى البعض من الباحثين أن الفساد الإدارى والحكم الرديء هما وجهان لعملة واحدة، لذا وجب الحد منه وذلك بوجود حكومة جيدة أو قيادة رشيدة مبادئها حسن التنظيم والإدارة الجيدة، ومن هذا المنطلق نجد اختلاف فى مفهوم الحكامة أو الحوكمة والحكومة: فالحكومة تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة التى فى ظلها تتخذ القرارات فى إطار إدارى وقانونى محدد، فى حين مفهوم الحكامة يشتمل على الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى خاصة تحقيقاً لنتائج مرغوبة^(١). ويعتبر الحكم الرشيد هو الاستعمال الرشيد للوسائل البشرية والمالية بغية تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، أى هى مختلف الامكانيات والآليات التى من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين ترشيد وتسيير الموارد البشرية والمالية المحلية بصفة خاصة.

ونود أن نذكر، أن الحكم المحلى الرشيد هو التوجه الذى يفرض نفسه كاستراتيجية حتمية فى الوقت الراهن للتنمية القاعدية للاقتصاد والقضاء على الفساد الإدارى المتفشى بشكل يعيق الحراك التنموى المحلى ومن ورائه الوطنى والدولى، ويقصد به (استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلى من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية توطيداً لاستدامة التنمية)^(٢).

هذا يؤدى بنا إلى القول إلى أن الحكم المحلى هو أداة إدارة وفى نفس الوقت منهج معرفة ما يشغل بال السكان على المستوى المحلى وهو ما يتسق مع هدف مشروع التنمية المحلية المستدامة، ومنه فالحكومة المحلية هى الوضعية التى توضح ارتباط الديمقراطية بالتنمية.

(١) راجع فى ذلك د. محمدى صبيحة، المرجع السابق، ص ٩١.

(٢) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، التنمية المحلية المستدامة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الثالث، ص ١٢٨، ١٢٩.

ونشير إلى أن الإدارة الرشيدة أو الحكمانية أو الحوكمة أو الحكم الرشيد، هي مفاهيم تعبر عن إدارة الحكم التي تعزز وتدعم وتصور رفاهية الإنسان وتوسع قدراته وخياراته وحياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تم إخراج هذا المفهوم من إطاره التقليدي ليشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص بعد ما كان قاصراً على مؤسسات الدولة والقطاع العام ويعبر عن أدائها.^(١)

ولا يمكن الحديث عن الحكم الرشيد إلا إذا توافرت آليات تحقيقه في أرض الواقع، وهي: إقامة دولة الحق والقانون، فعالية المجتمع المدني، التعددية السياسية والرقابة البرلمانية، انفتاح الفضاء الاعلامي أى الاعلام الحر الذى أساسه حرية التعبير وحرية الرأى، الشفافية فى تسيير شئون الدولة أى الشفافية فى إدارة كافة موارد الدولة والتدقيق المالى والمحاسبى.

بناءً على ما سبق ذكره يمكن أن نوجز بعض النتائج فيما يلي:

- ١ - إن كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فنى وإدارى ذات خبرة، والتدريب والتحكم فى التكنولوجيا من تخطيط وتنظيم وإشراف وموارد مالية كافية ومستقلة.
- ٢ - لا مبالاة المسؤولين المحليين الذين يكتفون بالعمل القليل المحدود، الذى ينعكس سلباً على وضع التنمية المحلية، هذا ما تشكو منه غالب الإدارات، لذا لا بد من تغيير مفهوم الرقابة لدى الوصاية التى مبدأها العمل واتخاذ القرار وتعزيز الاستقلال والحرية.
- ٣ - تشكيل الحكومة الجيدة شرط جوهري للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى كونها أداة فعالة تمكن الإدارة المحلية من تحقيق أدوارها بأكمل وجه.
- ٤ - يجب أن تكون العلاقة بين الدولة والإدارة المحلية تتسم بالتكامل وذلك بالتعرف بوضوح على المهام المسندة إليهما وتحديد بدقة تامة لتفادى التداخل والتجاوز والتشابك بينهما.
- ٥ - أن الإنسان المصرى هو الأصل الذى تستمد منه الإدارة المحلية استقلالها من خلال اختياره أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

وأخيراً، لقد حاولنا من خلال ذلك المطلب بيان فلسفة الإدارة المحلية فى ضوء النظام المحلى الرشيد ومدى ملائمة تزويده بوسائل مادية وبشرية تتماشى ومتطلبات تسيير راشد عصرى، وتطلعات التنمية المحلية المستقبلية، حيث لم يأخذ موضوع إصلاح الإدارة المحلية حيزه اللازم من المناقشات والقوانين، إلا أن الإدارة المحلية بقيت رهينة الإصلاحات المتواصلة مع القصور فى أداء خدمات الإدارة المحلية، لذا أصبح ذا أهمية نوعية لدى الدولة، وصار من الواجب بعد التعرض لفلسفة الإدارة المحلية الحديث عن تقسيمات الإدارة المحلية. واختصاصاتها.

(١) راجع فى ذلك د. محمدى صبيحة، المرجع السابق، ص ٩٣.

المطلب الثانى

تقسيمات الإدارة المحلية

قررت المادة (١٧٥) من دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ على أن تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية الظروف الاقتصادية والاجتماعية وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

وبذلك، فوحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها على النحو التالى: المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة؛ المراكز والمدن والأحياء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة؛ القرى بقرار من المحافظ بناءً على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة.

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة، ويباشر المركز أو الحى بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية بالقرية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية. (١)

ويمثل المحافظة المحافظ، كما يمثل كل وحدة من الوحدات المحلية الأخرى رئيسها وذلك أمام القضاء وفى مواجهة الغير. (٢)

وفى الحقيقة استمرت الوحدات المحلية مع صدور دستور ١٩٧١ حقها فى الوجود القانونى المكفول دستورياً كنتيجة مباشرة لنص المادة (١٦١) منه التى كرست تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وهى العبارات ذاتها التى وردت بحرفيتها فى المادة (١٧٥) من دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤. (٣)

(١) راجع فى ذلك المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٦ فى ٢٥ يونية سنة ١٩٨١.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٣) راجع فى ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص ١٧٨.

فالوحدة المحلية وليس المجلس المحلى شخص قانونى مفروض وجوده على المشرع الذى لا يتمتع إزاءه بأية سلطة تقديرية، ومن ثم كانت المحكمة الإدارية العليا على حق من وجهة النظر الدستورية حينما أعلنت (أن الوحدات الإدارية التى تمثلها المجالس المحلية لها الشخصية الاعتبارية بحكم الدستور ولها أهلية التقاضى ويقوم رئيس المجلس بتمثيلها أمام القضاء)، ولكنها جانبت على ما يبدو الصواب فى حكم آخر (أن مجالس المدن والقرى لها الشخصية الاعتبارية ولها أهلية التقاضى)، فهى بهذا الموقف تذكر بالصيغة الخاطئة - التى كانت محلاً لإدانة الفقه والقضاء - الواردة فى القانون النظامى رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩، فضلاً عن كون ذلك يتعارض صراحة مع ما استقر عليه المشرع منذ دستور ١٩٧١. فالشخصية القانونية ثابتة بنص صريح للوحدة المحلية ذاتها وأياً كانت الفئة التى تحتويها وليس لمجلسها الذى يلعب دور المتحدث باسمها والمعبر عن إرادتها، ولا محل للاحتجاج بما قرره المشرع من أن للمجلس المحلى أهلية التقاضى، فليس ثمة ارتباط حتمى بين حق التقاضى والشخصية المعنوية، فقد يمارس بواسطة هيئات غير متمتعة بها، كما أنه وبالمقابل ليس نتيجة لازمة للاعتراف بها.^(١) وبذلك يمكن أن نتعرض فى ذلك المطلب لبيان قيادات تلك الوحدات ومدى الرقابة عليهم.

الفرع الأول: قيادات الإدارة المحلية.

الفرع الثانى: الرقابة على وحدات الإدارة المحلية.

الفرع الأول

(قيادات الإدارة المحلية)

من خلال التقسيم السابق ذكره للإدارة المحلية، فإن لكل وحدة من تلك الوحدات رئيس يحكمها ويديرها بمعاونة العاملين فيها، وهم: وزير التنمية المحلية، محافظ الأقاليم، المحافظون، رؤساء المراكز، رؤساء المدن، رؤساء الأحياء، رؤساء القرى.

أولاً: وزير التنمية المحلية:

سبق وأن ذكرنا أنه تم إنشاء وزارة التنمية المحلية بالقرار الجمهورى الرقم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩ لما تلاحظ من مسئولية المحافظات تجاه التنمية، حيث أصدر رئيس الجمهورية القرار المشار إليه فى تشكيل حكومة د/ عاطف عبيد، وقد أعطاها عشرون اختصاصاً فيما عدا اختصاص واحد فقط خاص بالأسر المنتجة حيث جعل تبعتها لوزارة الشؤون الاجتماعية حينذاك التضامن الاجتماعى حالياً.

(١) راجع فى ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٧٩.

وتطبيقاً لما تقدم نعرض أهداف الوزارة فضلاً عن اختصاصاتها، وذلك على النحو التالى:

أ - أهداف وزارة التنمية المحلية.

ب - اختصاصات وزارة التنمية المحلية.

أ - أهداف وزارة التنمية المحلية :

- ١ - التنسيق بين مختلف الجهود التى تعمل لتنمية المجتمعات المحلية ووحدات الإدارة المحلية فى جميع محافظات مصر.
- ٢ - الاشتراك مع الوزارات المعنية والمحافظات وغيرها من الجهات فى تطوير والارتقاء بوحدة الإدارة المحلية.
- ٣ - الاسهام فى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالاشتراك مع المحافظات.

ب) اختصاصات الوزارة :

- ١ - التخطيط وتعبئة الموارد ومتابعة التنفيذ للبرامج.
- ٢ - تحقيق التناسق والتكامل بين جهود المحافظات فى جذب الاستثمارات وتنفيذ المشروعات الخدمية واختيار الأسلوب الأمثل لإدارتها.
- ٣ - تحقيق الهدف القومى للسيطرة على النمو السكانى.
- ٤ - الاشتراك مع المحافظات فى تسجيل الصورة الاقتصادية والاجتماعية للقرى والنجوع والأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية.
- ٥ - الاشتراك مع المحافظات فى صياغة المشروعات اللازمة للارتقاء بمستوى الخدمات فى المناطق المشار إليها (مياه الشرب، الصرف الصحى، الكهرباء، الطرق، المدارس، الوحدات الصحية، النظافة العامة).
- ٦ - الاشتراك مع المحافظات فى صياغة المشروعات اللازمة للارتقاء بالأوضاع الاقتصادية فى المناطق المشار إليها وتحديد أولويات المشروعات، ثم تحديد جدوى كل مشروع والمدة المطلوبة لتنفيذه وبرنامج التمويل له.
- ٧ - الاشتراك مع المحافظات فى تحديد الهدف المطلوب تحقيقه للنمو السكانى على مستوى كل قرية ونجع ومنطقة عشوائية، وصياغة البرامج التى تعاون فى تحقيق هذا الهدف.
- ٨ - تجميع مشروعات المحافظات وتحديد مصادر التمويل المناسبة.
- ٩ - الاشتراك مع وزارة الزراعة والمحافظات فى إعداد وتوثيق الخرائط المحددة لكرونات المدن والقرى، ومتابعة الالتزام بهذه الخرائط بعد اعتمادها.

- ١٠ - الاشتراك مع المحافظات ووزارة الشباب فى إعداد وتنفيذ مشروعات رعاية الشباب فى هذه المناطق.
- ١١ - إنشاء قاعدة بيانات مركزية عن القرى والنجوع والأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية تضم (الوضع السكانى، الوضع الاجتماعى، الخدمات، الموارد الطبيعية، المشاكل والتحديات)، وتعد هذه القاعدة من البيانات المسجلة فى قواعد البيانات فى القرى والمناطق.
- ١٢ - التنسيق بين مشروعات التشغيل الذاتى التى تساندها وزارة الشؤون (التضامن) الاجتماعية (مشروع الأسر المنتجة) والصندوق الاجتماعى والمنظمات الأهلية.
- ١٣ - اقتراح توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لمشروعات التنمية المحلية على المحافظات وفقاً للمعايير التى يتم الاتفاق عليها والمحددة لأولويات التنمية وأولويات المناطق.
- ١٤ - متابعة أداء مكاتب الاستثمار فى المحافظات والتنسيق مع هيئة الاستثمار للنهوض بها والمشاركة فى الجهود التى تبذل لتطوير أدائها.
- ١٥ - مراجعة القواعد المنظمة لاستغلال المحاجر الموجودة فى المحافظات والتوصل إلى قواعد محددة تخدم التنمية.
- ١٦ - إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالتنمية المحلية وتطوير العشوائيات القائمة والحد من تكرار ظهورها بهدف تدعيم فرص نجاح تلك الدراسات والأبحاث بالاشتراك مع الجهات المعنية والخبراء المتخصصين.
- ١٧ - تطوير الأمانة العامة للإدارة المحلية بما يكفل تلبية متطلبات التنمية المحلية الريفية والحضرية وفقاً لسياسة الدولة.
- ١٨ - المشاركة فى إعداد وتأهيل وتدريب القيادات والكوادر البشرية اللازمة لإدارة الوحدات المحلية ومتابعة أدائها لمهامها وضمان تواصلها المستقبلى.
- ١٩ - تنمية الوعى فى الأحياء والقرى بأهمية المشاركة الشعبية فى مشروعات التطوير والحفاظ على المرافق العامة.
- ٢٠ - دعم وتطوير الصناعات الحرفية ومنظمات التعاون الإنتاجى بما يواكب التقنيات الحديثة.
- ٢١ - الإسهام فى توفير القروض الميسرة والمعونة الفنية اللازمة للمشروعات الاقتصادية الحرفية والصغيرة الخاصة والتعاونية لإتاحة فرص عمل جديدة للشباب والمرأة والفئات الأكثر احتياجاً ومساعدتهم على تسويق منتجاتهم بإقامة المعارض والأسواق الدائمة والمؤقتة داخلياً أو خارجياً أو المشاركة فيها.
- ٢٢ - الاشتراك مع المحافظات وجهاز شئون البيئة فى تحديد الأولويات لمشروعات حماية البيئة وتوفير الموارد لهذه المشروعات ومتابعة تنفيذها.

٢٣ - اقتراح التشريعات واللوائح والقرارات اللازمة لدفع عجلة التنمية المحلية والتعاون الإنتاجي.

كما أنه لكل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته: (١)

١ - إبلاغ المحافظات بالخططة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولي وشئون التمويل وتسعير السلع.

٢ - وضع خطط سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها، وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.

٣ - المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها.

وفى سياق الحديث عن قيادات الإدارة المحلية يكون لزاماً علينا أن نشير إلى التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية فى مصر ولا سيما العاملون فى وحدات الإدارة المحلية، الأمانة العامة للإدارة المحلية، المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

- العاملون بوحدة الإدارة المحلية:

يحدد القانون وحدات الإدارة المحلية بأنها المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية كما سبق أن ذكرنا، أما العاملون بوحدة الإدارة المحلية فينقسمون إلى قسمين:

١ - الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة: وهؤلاء يمارسون وظائف واختصاصات الحكومة المركزية فى الأقاليم، والأصل أنهم يتبعون وزرائهم.

٢ - موظفو المجالس المحلية الذين يتبعون الوحدات المحلية التى يعملون بها، ويعتبر المحافظ هو الرئيس الإدارى الأعلى بالنسبة لهم، ويطلق عليهم الموظفون المحليون.

- الأمانة العامة للإدارة المحلية:

وتعتبر الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشئون الإدارة المحلية وللمجلس الأعلى للإدارة المحلية وتعاونته فى مباشرة اختصاصاته، كما تقوم بالعمل على التنسيق بين المحافظات ودعم التعاون بينهما وبين الوزارات بما يضمن حسن أداء مهام المحليات فى إطار الموازنة والخططة القومية، وبصفة عامة فإن الأمانة ذات طابع تنسيقي فى الأساس.

(١) راجع فى ذلك المادة (١٣٤) من قانون الإدارة المحلية.

وتتبع هذه الأمانة الوزير المختص بالإدارة المحلية، وتتولى الشؤون المشتركة للوحدات المحلية، كما تتولى تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالإدارة المحلية وشؤون التدريب للعاملين بالأجهزة المحلية، وتقديم المشورة للوحدات المحلية، وتعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الحكم - الإدارة المحلية - وتعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات.^(١)

كما تعاون الأمانة العامة الوزير المختص بالإدارة المحلية - وزير التنمية المحلية - في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموضوعات التي يعرضها مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية، وإبلاغ القرار إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها.

- المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على إنشاء هيئة عليا للإدارة المحلية يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وكانت هذه الهيئة تتولى الرقابة والإشراف على أعمال المجالس المحلية، وبعد تعديلات وتشكيل هذه الهيئة أكثر من مرة من اللجنة الوزارية للحكم المحلي إلى مجلس المحافظين، استقر الاسم على (المجلس الأعلى للإدارة المحلية) منذ عام ١٩٨٨، ويشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات.

وتتمثل أهم اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية فيما يلي :

- ١ - دراسة القوانين والقرارات وكافة الأمور العامة والخاصة لدعم وتطوير الإدارة المحلية.
 - ٢ - تقييم أداء المحافظات لعملها ومدى تحقيقها لأهداف الخطة، وكذلك التصديق على خطط الأقاليم والمحافظات.
 - ٣ - التنسيق بين المحافظات والوزراء.
 - ٤ - معاونة مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصاته في مجال الإدارة المحلية.
- ويجتمع المجلس الأعلى للإدارة المحلية بدعوة من رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه مرة على الأقل في السنة، ويدعى للاجتماع من يرى رئيس مجلس الوزراء حضور جلساته من الوزراء أو غيرهم، وتوجه الدعوة إلى اجتماع المجلس قبل الموعد المحدد للاجتماع بخمسة عشر يوما على الأقل بها جدول الأعمال والموضوعات الواردة به والدراسات والأبحاث التي أعدت بشأنها.^(٢)
- ويتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين والقرارات ذات التأثير في المجتمع المحلي.

(١) راجع في ذلك د. عبد الغنى بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص ١٦٦.

(٢) راجع في ذلك المادة (٤ مكرر) من اللائحة التنفيذية.

ثانياً: محافظ الأقاليم: (الأقاليم الاقتصادية)

نصت المادة السابعة من القانون على أن (تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر، ويكون لكل إقليم عاصمة، وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية).

وينشأ بكل إقليم اقتصادى لجنة للتخطيط الإقليمى تشكل من محافظ الإقليم وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنوياً من بين محافظى المحافظات المكونة للإقليم، محافظو المحافظات المكونة للإقليم، رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم، ويكون رئيس هيئة التخطيط الإقليمى أميناً عاماً للجنة، ممثلو الوزارات المختصة ويصدر باختيار كلاً منهم قرار من الوزير المختص، وتختص هذه اللجنة بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى، والنظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى.^(١)

كما تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الإقليمى تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم، وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم، وكذا القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم.^(٢)

وبذلك فقد نص قانون الإدارة المحلية على تقسيم الدولة المصرية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر، أو بالأحرى إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية، وإن لم تمنح شخصية معنوية مستقلة، ووفقاً لقرار رئيس الجمهورية الرقيم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية، ثم أدمج المشروع إقليم مطروح فى إقليم الإسكندرية، وبذلك أصبح عدد الأقاليم سبعة على النحو التالى:

- ١ - إقليم القاهرة وعاصمته القاهرة: ويشمل محافظات القاهرة، الجيزة، القليوبية.
- ٢ - إقليم الإسكندرية وعاصمته الإسكندرية: ويشمل محافظات الإسكندرية، البحيرة، منطقة النوبارية، مطروح.

(١) راجع فى ذلك المادة الثامنة من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة التاسعة من قانون الإدارة المحلية.

- ٣ - إقليم الدلتا وعاصمته طنطا: ويشمل محافظات المنوفية، الغربية، كفر الشيخ، دمياط، الدقهلية.
- ٤ - إقليم قناة السويس وعاصمته الإسماعيلية: ويشمل محافظات سيناء، بور سعيد، الإسماعيلية، الشرقية، الجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس.
- ٥ - إقليم شمال الصعيد وعاصمته المنيا: ويشمل محافظات بنى سويف، المنيا، الفيوم، جزء من شمال البحر الأحمر.
- ٦ - إقليم أسيوط وعاصمته أسيوط: ويشمل محافظتى أسيوط والوادى الجديد.
- ٧ - إقليم جنوب الصعيد وعاصمته أسوان: ويشمل محافظات سوهاج، قنا، أسوان، الجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر.

ثالثاً: المحافظين :

سبق وأن ذكرنا، أن المحافظات إحدى وحدات الإدارة المحلية بجانب المراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، وتتولى الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشائها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية، كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقى الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة، وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.^(١)

يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب (مجلس النواب حالياً) أو مجلس الشورى (الملغى) أو بالمجالس الشعبية المحلية، ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش، ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية (أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق). ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمررون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.^(٢)

(١) راجع فى ذلك المادة (٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المنشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٨١/٦/٢٥.

(٢) ١ - راجع فى ذلك المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المستبدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، المنشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٨٢/٤/١٥.

اختصاصات المحافظين:

- نبين الأحكام الخاصة بالمحافظ الواردة في قانون الإدارة المحلية على الوجه التالى:
- ١ - يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة،^(١) ويكون مسئولاً عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك فى حدود القوانين واللوائح.
 - ٢ - يكون المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى.
 - ٣ - يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة.
 - ٤ - يتولى المحافظ الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها.
 - ٥ - يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التى تقع بدائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلى، ويتم إنشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالى، على أن يكون المحافظ ورئيس الجامعة مسئولين عن الأمن بالجامعات وذلك على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية.^(٣)

(١) راجع فى ذلك المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٢٧ مكرر) من قانون الإدارة المحلية.

- ٦ - يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير ، ويختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتى^(١) :
- أ - اقتراح نقل أى عامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها يتلائم مع المصلحة العامة.
- ب - إبداء رأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة.
- ج - الإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزارة.
- د - طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة.
- ويجب أن يخطر المحافظ السلطة المختصة بما اتخذته من إجراءات أو إصدار قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها ، ويجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزارتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته.
- ٧ - يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء للملكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها ، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الأراضى وتجهيتها للزراعة.
- وفيما يتعلق بالأراضى الواقعة خارج الزمام فىكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضى والجهات التى تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة ، ويكون التصرف فى هذه الأراضى وتحديد نصيب المحافظة فى قيمتها طبقاً للأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن.^(٢)
- ٨ - يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص ، وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل المالية والإدارية للمرافق التى نقلت إلى الوحدات المحلية ولأجهزتها وموازاناتها ، وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة.^(٣)

(١) راجع فى ذلك المادة (٢٧ مكرر/١) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٢٩) من قانون الإدارة المحلية.

أما بالنسبة للمسئولية تجاه المحافظين :

يكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى قانون الإدارة المحلية ، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية، على أن يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية على رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال فى المحافظات المختلفة وذلك بعد دراسة التقارير التى تقدم له من المحافظين^(١).

ولرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعات دورية مشتركة بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات وتبادل الرأى فى أسلوب تذليل ما قد يعترض إنشاء وحدات الإدارة المحلية من عقبات.

وبالنسبة لمستويات السلطة القيادية التى تعاون المحافظ :

يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، ولا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى الملغى أو بالمجالس الشعبية المحلية^(٢).

ويعامل نائب المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش، ويقسم نائب المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته اليمين المنصوص عليها فى المادة ٢٥، وببإشراف المحافظ أعماله تحت إشراف المحافظ وتوجيهه، ويعتبر نواب المحافظ مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمررون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد النواب الجدد للمحافظين. ويحل أقدم نواب المحافظ وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ، وببإشراف من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته.

ويكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة. كما يكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ويحل محله عند غيابه، ولا يجوز لأى من شاغلى المناصب السابقة أن يكون عضواً بالمجالس الشعبية المحلية.

(١) راجع فى ذلك المادة (٢٩ مكرر) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية.

- وللمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى.^(١)
- كما تشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية نواب المحافظ، ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، ويكون سكرتير عام المحافظة أميناً للمجلس، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده.^(٢)
- ويتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية:^(٣)
- ١ - متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
 - ٢ - إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية.
 - ٣ - معاونة المحافظ فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة موضع التنفيذ.
 - ٤ - وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالمحافظة.
 - ٥ - وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
 - ٦ - وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى.
 - ٧ - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
 - ٨ - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة.
 - ٩ - دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات.
- ونشير إلى أنه يجوز للمحافظ أن يدعو أعضاء مجلس النواب بالمحافظة لاجتماع يشترك فيه أعضاء المجلس التنفيذى أو بعضهم وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الشأن ولتبادل الرأى فيما يطرح من موضوعات، ولنصف أعضاء مجلس النواب الحق فى الدعوة إلى هذا الاجتماع.^(٤)

(١) راجع فى ذلك المادة (٣١) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٣٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٣٣) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع فى ذلك المادة (٣٣ مكرر) من قانون الإدارة المحلية.

رابعاً: رؤساء المراكز:

يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز، يختاره رئيس مجلس الوزراء وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية.^(١) ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز، ولرئيس المركز تفويضه في بعض اختصاصاته.

ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز في حالة غيابه، وفي حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز، ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته. ويقسم رئيس المركز قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية أمام المجلس الشعبى المحلى للمركز.

ويشكل بكل مركز مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المركز وعضوية كلاً من مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه، ويكون سكرتير المركز أميناً للجنة، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذى يحدده.^(٢)

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز،

كما يتولى القيام بما يلي: ^(٣)

- ١ - تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها.
- ٢ - تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها وفي حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز.
- ٣ - تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها.
- ٤ - دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
- ٥ - التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبى المحلى للمركز.
- ٦ - متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز.

(١) راجع فى ذلك المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٤٥) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٤٦) من قانون الإدارة المحلية.

- ٧ - إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية المختلفة.
- كما يتولى هذا المجلس مباشرة الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٣٣) الفقرات (د، ز، ح، ط) وذلك على مستوى المركز، والموضحة على الوجه التالي:
- د - وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالمحافظة.
- ز - دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
- ح - دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة.
- ط - دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من الموضوعات.

خامساً: رؤساء المدن:

- يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية، ويقسم اليمين المبينة بالمادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية أمام المجلس قبل مباشرته لأعماله.^(١)
- ويشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، ويكون سكرتير المدينة أميناً للمجلس، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز.^(٢)
- ويتولى المجلس التنفيذي معاون رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة.^(٣)
- كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبي المحلي أو رئيس المدينة من الموضوعات، ويتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ما يأتي: (٤)
- ١ - متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة.
- ٢ - مراقبة تحصيل موارد المدينة أيّاً كان نوعها.

(١) راجع في ذلك المادة (٥٥) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (٥٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (٥٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع في ذلك المادة (٦١) من قانون الإدارة المحلية.

- ٣ - إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على مشروعات الأحياء المختلفة.
- ٤ - مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- ٥ - الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمدينة.
- ٦ - وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة.
- ٧ - مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة (٣٣) الفقرات ز، ح، ط) وذلك على مستوى المدينة وهى على الوجه التالى:
- ز - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
- ح - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة.
- ط - دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات.

سادساً: رؤساء الأحياء:

- يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية، ويقسم رئيس الحى قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية أمام المجلس الشعبى المحلى للحى.^(١)
- يشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، ويكون سكرتير الحى أميناً للجنة، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده، وفى حالة غياب رئيس الحى يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية.^(٢)
- ويتولى المجلس معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحى، كما يقوم بدراسة وبحث ما يحيله إليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات، ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى:^(٣)
- ١ - مراقبة تحصيل الموارد المالية المنصوص عليها فى المادة (٥١) من قانون الإدارة المحلية.
 - ٢ - وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحى.

(١) راجع فى ذلك المادة (٦٣) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٦٤) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٦٥) من قانون الإدارة المحلية.

- ٣ - مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٣٣) فقرات ز، ح، ط) وذلك على مستوى الحى، وهى كالتالى:
- ز - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
- ح - دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة.
- ط - دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات.
- ٤ - متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى.
- ٥ - اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى.

سابعاً: رؤساء القرى:

- يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية، ويقسم الرئيس قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية أمام المجلس الشعبى المحلى للقرية.^(١)
- ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى يرأسه رئيس القرية وعضوية كل من رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، ويكون سكرتير القرية أميناً للجنة، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية.^(٢)
- ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية ولتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس القرية من الموضوعات.^(٣)
- ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى:
- ١ - مراقبة تحصيل موارد القرية أياً كان نوعها.
 - ٢ - مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
 - ٣ - وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالقرية.
 - ٤ - بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

(١) راجع فى ذلك المادة (٧٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٧٣) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٧٤) من قانون الإدارة المحلية.

يستفاد مما سبق اتساع اختصاصات قيادات الإدارة المحلية بشكل كبير وهائل، الأمر الذي يحق معه القول بأنه لو أن ١٠٪ من تلك الاختصاصات والصلاحيات يتم تنفيذها على الوجه الأمثل لأصبحنا من أعظم الأمم دون أن تكون تلك الاختصاصات والصلاحيات والمسئوليات مجرد حبر على الأوراق.

الفرع الثاني

الرقابة على وحدات الإدارة المحلية

بادئ ذي بدء، فإن المجالس الشعبية المحلية مسئولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي، وعليها كشف الفرص الاستثمارية في نطاق كل منها وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية في خططها المحلية.^(١) وتقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة اللجان العليا للتخطيط الإقليمي وهيئات التخطيط الإقليمي والمجالس الشعبية المحلية في التخطيط بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.^(٢) وتتولى كل محافظة إبلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية للدولة للوحدات المحلية بدائرة المحافظة، وتحدد الوحدات المحلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها وتنسقها في مشروع خطة محلية يتم إقرارها من المجلس الشعبي المحلي المختص وتبلغ للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل.

وتقوم أجهزة التخطيط بالمحافظة بالاشتراك مع هيئة التخطيط الإقليمي والوزارات المعنية بدراسة مشروعات التخطيط المقدمة من المجالس الشعبية المحلية في نطاقها ويجرى التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة السنوية لها لعرضها على مشروع الموازنة السنوية على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وكذا اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي لإقرارها قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل.^(٣)

وترفع مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية واللجان العليا للتخطيط الإقليمي إلى وزير التخطيط، ويتولى الوزير الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء المختصين ليتحقق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة.

وتتولى كل محافظة في نطاقها تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة في المواعيد المحددة، وتقوم

(١) راجع في ذلك المادة (١١٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (١١٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (١١٨) من قانون الإدارة المحلية.

أجهزة المتابعة فى المحافظة بمتابعة وتقييم التنفيذ ورفع تقارير شهرية إلى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظة وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية.

وقد أولى دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ أهمية خاصة للمجالس الشعبية المحلية، إذ أورد دستوريته فى المواد ١٨٠، ١٨١، ١٨٢، ١٨٣، حيث نصت المادة (١٨٠) منه على أن (تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السرى المباشر لمدة أربع سنوات، ويشترط فى المرشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا يقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من اجمالى عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوى الإعاقة، وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدورات الرقابة على السلطة التنفيذية من اقتراحات وتوجيه أسئلة وطلبات إحاطة واستجابات وغيرها، وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها).

كما نصت المادة (١٨١) منه على أن (قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الإضرار بالمصلحة العام، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى، وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن يفصل فيه المجلس المحلى للمحافظة، وفى حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون).

كذلك نصت المادة (١٨٢) منه على أنه (يضع كل مجلس محلى موازنته وحسابه الختامى على النحو الذى ينظمه القانون).

كما نصت المادة (١٨٣) منه على أنه (لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى شامل، وينظم القانون طريقة حل أى منها وإعادة انتخابه).

وبذلك نجد أن الدستور المصرى فى المادة ١٨٠ نظم تكوين المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها، كما قرر فى المادة ١٨١ بالزامية قراراتها واعتبارها نهائية إذا صدرت فى حدود اختصاصها؛ فضلاً عن بيان جهة الفصل حال الخلاف على اختصاص أى منها، كذلك أورد فى المادة ١٨٢ اختصاصه بوضع ميزانيته وحسابه الختامى، وكذا فى المادة ١٨٣ قرر ضمانات هامة للمجالس الشعبية المحلية بعدم حل أى منها بإجراء إدارى شامل وتنظيم القانون لطريقة حل أى منها وإعادة انتخابه.

وقد تطلب القانون وجوب انتخاب جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ بعد صدور حكم

المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذه المادة على أن (يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء من العمال والفلاحين، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب).^(١)

وجاء في المادة ٧٥ مكرر المعدلة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ أن انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها يكون عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، ويحدد لكل مرشح رمز يصدر به قرار من المحافظ، وعلى الناخب أن يبدي رأيه باختيار العدد المطلوب انتخابه وإلا اعتبر صوته باطلاً.

وقد تم استبدال نص المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية للقانون بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧٨ لسنة ١٩٩٦، حيث أصبحت تنص على أنه يشكل المجلس الشعبي المحلي لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية من الأعضاء المنتخبين عن طريق الانتخاب المباشر السري العام الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب أو فازت بالتزكية الحزبية بالأغلبية المطلقة الذي كان قد أخذ به سنة ١٩٨١، وأخذ بنظام مختلط يجمع بين الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي والانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة سنة ١٩٨٨، ثم عاد من جديد إلى تطبيق الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦.

وسوف نبين الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، على الوجه التالي:

- يشترط فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية ما يأتي:^(٢)
- ١ - أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.
- ٢ - أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
- ٣ - أن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها.
- ٤ - أن يجيد القراءة والكتابة.
- ٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.
- ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم.
- كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة

(١) راجع في ذلك د. عبد الغنى بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص ١٦٦ وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها. ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، تعتبر الاستقالات المشار إليها في القرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها.

وإذا كان قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة المادة (٧٥) منه بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد حدد عمر المرشح بأن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب، إلا أن دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ اشترط في المرشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن تعدد المجالس الشعبية المحلية ناتج عن تعدد الوحدات المحلية حسب التقسيم المنصوص عليه في قانون الإدارة المحلية، حيث يكون لكل وحدة محلية مجلس شعبي محلي منتخب من قبل الشعب، يتمتع باختصاصات وصلاحيات منصوص عليها من قبل المشرع بقصد تحقيق التعاون والتكامل بين المجالس الشعبية المحلية ووحدات الإدارة المحلية تحقيقاً للتنمية المحلية والاقتصادية المستدامة.

وسوف نتعرض إلى بيان صلاحيات المجالس الشعبية المحلية باختلاف تقسيمها حسب الوحدة المحلية ومدى الرقابة على وحدات الإدارة المحلية، وذلك على الوجه الآتي:

أولاً: المجالس الشعبية المحلية للمحافظات:

يشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلي من عشرة أعضاء من كل مركز أو قسم إداري، ويكون تمثيل كل مركز أو قسم إداري في كل من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بأربعة عشر عضواً،^(١) ويكون للمدينة ذات الطابع الخاص التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية مجلس شعبي محلي عال مشكل طبقاً لنص الفقرة الأولى من هذه المادة تكون له كافة الصلاحيات المقررة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة المنصوص عليها في هذا القانون، وينتخب المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولدة هذا الدور رئيساً ووكيلين، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين بالتناوب بينهما وتكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً إذا غاب الرئيس والوكيلان وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات:

(١) راجع في ذلك المادة (١٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩-ة.

يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقاً للمادة (٢) من هذا القانون، وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة.

كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية.^(١)

ويختص فى إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح ما يأتى:

(الاختصاصات العامة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة)

- ١ - إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى.
- ٢ - تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية.
- ٣ - الموافقة على المشروعات العامة بما يفى متطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير.
- ٤ - الموافقة على إنشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة.
- ٥ - إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى.
- ٦ - دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة ومتابعة تنفيذها.
- ٧ - إصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى.
- ٨ - إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات.
- ٩ - يبدى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها، وعلى المحافظ أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبى المحلى المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتى لا يمكن تنفيذها محلياً.^(٢)
- ١٠ - مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
- ١١ - الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشترك فى الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطة المركزية.

(١) راجع فى ذلك المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٨) من قانون الإدارة المحلية.

(الاختصاصات المالية للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة)

- ١ - اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
 - ٢ - فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وفقاً لأحكام هذا القانون أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.
 - ٣ - اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي.
 - ٤ - يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمي وبأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.
- ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات يجوز للمجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار إسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية في حدود خمسين ألف جنيهاً في السنة المالية الواحدة ولغرض ذي نفع عام، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك.
- وفى الأحوال التي يكون فيها التصرف أو التأجير وفقاً لأحكام هذه المادة لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية، يجب ألا تزيد مدة الإيجار على ثلاثين سنة يجوز تجديدها بقرار من مجلس الوزراء، كما يجب بقاء الأموال موضوع التصرف أو التأجير مخصصة للغرض الذي تم التصرف أو التأجير من أجله، فإذا زال هذا الغرض لأي سبب أو إذا أخل به المتصرف إليه أو المستأجر فى أى وقت اعتبر التصرف أو عقد الإيجار مفسوخاً من تلقاء نفسه دون حاجة إلى حكم قضائي أو إنذار، وفى هذه الحالة تسترد المحافظة الأصول موضوع التصرف أو التأجير بالطريق الإداري.
- وقد جعل المشرع لمحافظ الإقليم من تلقاء نفسه أو بناءً على اقتراح المجالس الشعبية المحلية المختصة وبعد أخذ رأى المجلس الشعبي المحلي للمركز وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو المحافظات المختصة أن يقرر تشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروعات ذات النفع العام التي تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة، ويحدد محافظ الإقليم عد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس شعبي محلي فى هذه اللجنة ويجب أن ينضم إلى عضوية هذه اللجنة

عدد كاف من الخبراء والعاملين الذين لهم صلة بالمشروع، ويختار محافظ الإقليم رئيس اللجنة.^(١)

٥ - ومع عدم الإخلال بحكم المادة (١٢٩) من القرار بقانون الإدارة المحلية الرقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الخطة والموازنة المعتمدة أن يقتض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية في نطاقها بشرط ألا يتجاوز حد المديونية ٤٠٪ من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات، ولا يجوز زيادة النسبة المشار إليها أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.^(٢)

٦ - وللمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه الموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنياً وإدارياً بما يمكنها من القيام باختصاصاتها.^(٣)

كما يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالاتفاق مع المحافظ أن يقرر تمثيل المنتفعين في الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة في المحافظة في المجالات وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية،^(٤) وتحدد اللائحة شروط اختيار ممثلي المنتفعين، ويعتبر ممثل المنتفعين مكلفاً بخدمة عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات ولا يجوز له التدخل في سير العمل الإداري أو التنفيذ في الجهات التي يمثل المنتفعين لديها، كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة في أي تعامل معها.

وللمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة، ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورهما.

ويلاحظ أن رقابة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات لا تقتصر على وحدات الإدارة المحلية فقط، بل تمتد لتشمل الرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأخرى، وهو ما سنبينه فيما يلي: حيث يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وطبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتي:^(٥)

(١) راجع في ذلك المادة (١١٣) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (١٥) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (١٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع في ذلك المادة (١٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٥) راجع في ذلك المادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية.

- ١ - الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.
 - ٢ - التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقرها اللائحة التنفيذية.
 - ٣ - الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.
- ويبلغ رئيس المجلس قرارات المجلس إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها. ويهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية.^(١)
- وتعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة فى حدود الاختصاصات المقررة لها فى هذا القانون فى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح.^(٢)

ثانياً: المجالس الشعبية المحلية للمراكز:

يشكل فى كل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثنى عشر عضواً، وتمثل المدينة التى تضم أكثر من قسم إدارى بأربعة عشر عضواً، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة، وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بعشرة أعضاء من كل وحدة.^(٣)

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.^(٤)

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقرها اللائحة التنفيذية، كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز، ويختص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى:^(٥)

- ١- إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامى.

(١) راجع فى ذلك المادة (١٣١) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٣٩) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع فى ذلك المادة (٤٠) من قانون الإدارة المحلية.

(٥) راجع فى ذلك المادة (٤١) من قانون الإدارة المحلية.

٢- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.

٣- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.

٤- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.

٥- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.

٦- الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها.

٧- اقتراح خطط رفع الكفاءة الإنتاجية.

ويجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار إسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.^(١)

ويمرعاة حكم الفقرة الثالثة من المادة (١٤) من هذا القانون، ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات، لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار إسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنيهاً في السنة المالية الواحدة وبموافقة رئيس مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك وبما لا يجاوز خمسين ألف جنيهاً، وتجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك.

ثالثاً: المجالس الشعبية المحلية للمدن:

تشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً.^(٢) وينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.^(٣)

(١) راجع في ذلك المادة (٤٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (٤٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (٤٨) من قانون الإدارة المحلية.

ويتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينهما والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة ويختص في حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها في البنود من (١ : ٧) من المادة (٤١) المذكورة بهاليه في اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز وذلك على مستوى المدينة.^(١) ويجوز للمجلس الشعبي المحلي للمدينة بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار إسمى أو بأقل من أجر المثل يقصد تحقيق غرض ذى نفع عام، وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات أو المؤسسات الخاصة ذات النفع العام. وبمراعاة حكم الفقرة الثالثة من المادة (١٤) من هذا القانون، ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتمليك الأجانب للعقارات لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار إسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذى نفع عام، وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنيهاً في السنة المالية الواحدة وبموافقة رئيس مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك، وبما لا يجاوز خمسين ألف جنيهاً، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك.

رابعاً: المجالس الشعبية المحلية للأحياء:

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء،^(٢) ويشكل في كل حي مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثنى عشر عضواً، ويشكل المجلس الشعبي المحلي للحي الذى يضم قسماً إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً.^(٣) ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.^(٤)

يتولى المجلس الشعبي المحلي للحي في نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والإشراف على المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي، ويختص في حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها في البنود من (١ : ٧) من المادة (٤١) على مستوى الحي المشار إليها في اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز.

(١) راجع في ذلك المادة (٤٩) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (٥٨) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (٥٩) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع في ذلك المادة (٦٠) من قانون الإدارة المحلية.

خامساً : المجالس الشعبية المحلية للقرى :

تشكل في كل قرية تمثل وحدة محلية مجلس شعبي محلي من أربعة وعشرين عضواً، فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة، تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية.^(١)

وينتخب المجلس الشعبي المحلي للقرية من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين،^(٢) ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.

ويتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه، ويختص في حدود القوانين واللوائح بما يأتي:^(٣)

- ١ - اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.
- ٢ - اقتراح مشروع الموازنة واقتراح مشروع الحساب الختامي.
- ٣ - اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها.
- ٤ - العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي.
- ٥ - اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية.
- ٦ - العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية.

(أوجه الرقابة المختلفة على وحدات الإدارة المحلية)

وفي سياق ما سبق، نعرض أوجه الرقابة على وحدات الإدارة المحلية طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية، وفقاً لما يلي :

أولاً : رقابة رئيس مجلس الوزراء على وحدات الإدارة المحلية :

ويتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها طبقاً لأحكام هذا القانون ولأحته التنفيذية، وتستهدف هذه الرقابة ما يلي :

(١) راجع في ذلك المادة (٦٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (٦٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (٦٨) من قانون الإدارة المحلية.

- ١ - مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة.
- ٢ - تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذ التوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزراء.

ولرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد أخذ رأى المحافظ المختص أن يتخذ أى إجراء أو أن يقوم بأى عمل كان يتعين على أيّاً من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفق الخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ما تفرضه القوانين واللوائح إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به.^(١)

ثانياً: رقابة وزارة المالية وأجهزتها:

تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها، ويكون 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،^(٢) ويخطر الجهاز المركزى للمحاسبات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ المختص بالتقارير التى يعدها عن حسابات المحافظة والوحدات المحلية الأخرى الخاضعة لإشرافها.

ثالثاً: رقابة وزير التنمية المحلية:

يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التى تم مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها.^(٣)

رابعاً: رقابة المحافظ على وحدات الإدارة المحلية:

ويتولى المحافظ التفيتش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها، وله أن يكلف بإجراء هذا التفيتش أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة.^(٤)

(١) راجع فى ذلك المادة (١٣٣) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٣٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (١٣٣ مكرر) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع فى ذلك المادة (١٣٥) من قانون الإدارة المحلية.

خامساً: رقابة المجالس الشعبية المحلية على وحدات الإدارة المحلية:

وقد أناط القانون لأعضاء المجلس الشعبي المحلي فى المركز أو المدينة أو الحى أو القرية الاختصاص فى توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولدى الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة فى نطاق الوحدة المحلية، وتسرى بشأن هذه الأسئلة وطلبات الإحاطة أحكام المادتين (١٩، ٢٠) من هذا القانون مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية.^(١) كما أنه لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدى المحافظ وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة أسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم، ويجب أن يكون السؤال فى أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو تكون له صفة شخصية، وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبى إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها، ويجوز للمحافظ أن ينيب فى الرد على الأسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها.^(٢)

ولكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدى المحافظ أو من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى المحافظة بأمر له أهمية عامة وعاجلة فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم، وعلى مقدم طلب الإحالة أن يحدد الأمور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلب الإحالة والإجابة عنها.^(٣)

سادساً: رقابة رؤساء الوحدات المحلية على قرارات المجالس المحلية:

ومما تجدر الإشارة إليه أنه يجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة فى هذا القانون، وله فى هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبى المحلى الذى أصدره مشفوعاً بملاحظات وأسباب التى بنى عليها اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار. فإذا أصر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على قراره، عرض الأمر على الوزير المختص

(١) راجع فى ذلك المادة (١٠٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٢٠) من قانون الإدارة المحلية.

بالإدارة المحلية للعرض على رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه. ويقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً.

وفي حالة إصرار أيّاً من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قراره، يخطر المحافظ رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية، ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.

وأخيراً، لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل، كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي مرتين لسبب واحد.^(١) ويصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناءً على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، وينشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره.^(٢)

ويشكل في القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي مجلس مؤقت بناءً على اقتراح المحافظ المختص، ويجب أن يضم تشكيله عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية، ويتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد، ويجب إجراء الانتخابات لتشكيل هذا المجلس الجديد خلال السنتين يوماً التالية لصدور قرار الحل، وتعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية.

وبذلك، ومن جماع ما تقدم تتعدد الرقابة على وحدات الإدارة المحلية حسب تقسيماتها الواردة بالدستور والقانون، وذلك على الوجه التالي:

أولاً: رقابة السلطة المركزية: وتتمثل الرقابة على وحدات الإدارة المحلية في رقابة رئيس مجلس الوزراء، وزير المالية، الهيئة العامة للرقابة المالية، الجهاز المركزي للمحاسبات، وزير التنمية المحلية، المجلس الأعلى للإدارة المحلية، محافظ الإقليم، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ثانياً: رقابة السلطة اللامركزية: وتتمثل في رقابة المحافظ المختص من خلال كافة الإدارات الفنية التي يرتأىها للرقابة على وحدات الإدارة المحلية ولا سيما الإدارة العامة للرقابة والتفتيش والمتابعة الميدانية، مديرية التنظيم والإدارة، المديرية المالية بكل محافظة.

(١) راجع في ذلك المادة (١٤٤) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (١٤٥) من قانون الإدارة المحلية.

ثالثاً: رقابة سلطات الضبط القضائي: وتتمثل في هيئة الرقابة الإدارية، مباحث الأموال العامة. رابعاً: الرقابة التشريعية: وتتمثل في رقابة مجلس النواب على خطط الإدارة المحلية وموازنتها وكافة الأمور المتعلقة بتنظيم العمل بها، رقابة المجالس الشعبية المحلية على أعمال وحدات الإدارة المحلية حسب تقسيماتها وفقاً للقواعد القانونية المشار إليها.

خامساً: الرقابة القضائية: وتتمثل في رقابة مجلس الدولة المصري على كافة القرارات الصادرة من وحدات الإدارة المحلية حال الطعن عليها، ورقابة القضاء العادي على وحدات الإدارة المحلية حال تحقق المسؤولية المدنية والجنائية في حق أى منها أو أحد أعضائها.

وإننا إذ ننتهي، أنه على الرغم من اتساع اختصاصات قيادات الإدارة المحلية ومجالسها التنفيذية بشكل كبير وهائل، مما يتحقق معه أن تنهض وحدات الإدارة المحلية على مستوى الدولة المصرية وتكون سبباً للتقدم الاقتصادي والاجتماعي والحضاري في كافة المؤسسات والهيئات الأخرى، كون الثابت أنه لو أن ١٠٪ من تلك الاختصاصات والصلاحيات يتم تنفيذها وتطبيقها على الوجه الأمثل لأصبحنا من أعظم الأمم دون أن تكون تلك الاختصاصات والصلاحيات والمسئوليات مجرد حبر على الأوراق، لا يقوم القائمين عليها بتنفيذها.

ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة للرقابة على وحدات الإدارة المحلية، حيث أنه وفقاً لما سبق تتعدد جهات الرقابة على تلك الوحدات مما يكون معه من المفروض تحقيق أكبر قدر من الإصلاح الإداري والوظيفي، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك وذلك لندرة الكفاءات الإدارية بوحدات الإدارة المحلية وعدم إتاحة الفرصة لمن يتوافر منهم لقيامه بتصحيح الأوضاع الخاطئة، كون الموضوع لا يتعلق بفساد بعض الموظفين المنحرفين عن جادة الصواب قدر تعلقه بالفساد الإجرائي الذي يسمح بذلك.

وأخيراً، فإن الإدارة المحلية ذات طابع مرن يفرض عليها التأقلم مع مختلف البيئات قديماً كانت أم حديثاً، والتجاوب مع المتغيرات الاجتماعية، وبذلك يجب على المشرع التدخل في أوقات متقاربة لتنظيم الإدارة المحلية، والنظر إلى مدى تطبيق الإدارة الحرة للوحدات المحلية والذي يعنى إدارة الوحدات المحلية عن طريق مجالس منتخبة وفقاً لأسلوب الاقتراع السري العام، وذلك على الرغم من عدم تكريس المشرع الدستوري المصري لمبدأ (الإدارة الحرة للوحدات المحلية) في أى من الدساتير المصرية ملكية كانت أم جمهورية.^(١)

ونود أن نذكر، أن الوحدات المحلية لا تدار في مصر بواسطة المجالس المنتخبة التي لا تملك سلطة التقرير النهائي في أى شأن محلي، نظراً لخضوع أعمالها لرقابة شاملة ومسبقاً لممثلي

(١) راجع في ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص ١٩.

الإدارة المركزية، وهذا ما يبدو جلياً من نصوص قانون الإدارة المحلية الحالي الصادر في ظل دستور ١٩٧١.

وإذا كان صحيحاً أن للمجالس المنتخبة سنداً دستورياً مباشراً وصريحاً، إلا أنها لا تمارس في مواجهة المجالس التنفيذية المحلية غير المنتخبة - والتي يستند وجودها إلى نص تشريعي وليس دستوري - أية سلطة من الناحيتين العضوية والوظيفية.

والحالة هذه، لم يكن بالأمر المستغرب أن تأتي تشريعات الإدارة المحلية المتعاقبة منذ صدور دستور ١٩٧١ مكرسة لهيمنة ممثلي السلطة المركزية على شئون الوحدات المكونة لها وذلك على حساب المجالس الشعبية المنتخبة التي لا تلعب يقيناً أى دور فعلى في إدارتها.

ولعل هذا المسلك ينسجم تماماً مع موقف المشرع الدستوري الذي أغفل النص على إدارة الوحدات المحلية عن طريق مجالسها المنتخبة وعلى تمثيلها في الهيئات الدستورية، والحالة هذه فإن إدارة حرة متكاملة للوحدات المحلية تقتضى إصلاحات محددة على المستويين الدستوري والتشريعي: ^(١)

فعلى المستوى الدستوري: يتعين النص صراحة على حرية الوحدات المحلية في إدارة شئونها عن طريق مجالس منتخبة وفقاً لأسلوب الاقتراع العام المباشر الذي يأخذ بعين الاعتبار صفة المواطنة فقط، دون تفرقة بين المواطنين بحسب الجنس أو اللون أو المهنة أو العقيدة، وبالتالي يتعين إلغاء النسب المحجوزة للعمال والفلاحين والشباب والمرأة والمسيحيين في المجالس المحلية.

أيضاً يجب النص بصورة أكثر وضوحاً وتحديدًا على الضمانات المالية والقانونية والإدارية والمادية التي تكفل للوحدات المحلية ممثلة في مجالسها المنتخبة سلطة تقريرية واسعة في إدارة شئونها المحلية، ولعل هذا الاقتراح لا يأت من فراغ حيث أنه سبق لدساتير مصرية سابقة وخصوصاً دستورى ١٩٢٣ - ١٩٥٦ تقرير بعض هذه الضمانات.

وعلى المستوى التشريعي: يجب إلغاء الازدواجية في المجالس على مستوى الوحدات المحلية جميعاً، ويعنى ذلك أنه لا مكان للمجالس التنفيذية في تنظيماتها، وهو ما يسمح بتركيز سلطتي التقرير والتنفيذ في الهيئات المنتخبة فقط، وإذا كان ثمة ضرورة يقدرها المشرع لوجود مجالس تنفيذية فى بعض أو كل الوحدات المحلية، فإنه من المحتم فى هذه الحالة خضوعها عضواً ووظيفياً للمجالس المنتخبة.

ونحن إذ نرى عدم ملائمة ذلك الرأى المتمثل فى إلغاء المجالس التنفيذية أو بالأحرى خضوعها للمجالس الشعبية المحلية، وأن المسألة يجب أن تعالج بقصد تحقيق التناسق والتناغم والتكامل الكامل بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية بأن يكون لكل منهما نسبة ٥٠ ٪،

بحيث تصبح الأمور المعروضة أو المشتركة تصدر باتفاق كلا المجلسين بما فيه تحقيق وانتصار للديمقراطية التنفيذية، كون المجلس التنفيذي يوجد به أعضاء على قدر من الخبرة الوظيفية والكفاءة لا يستهان بها ومن الممكن تحقيق الصالح العام من قبلهم بالاشتراك مع المجالس الشعبية المحلية، وفي حالة الخلاف بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية يتم اتباع الإجراءات القانونية التي تم النص عليها بالقانون.

ومن ناحية ثانية من الضروري قصر الرقابة الإدارية السابقة على أعمال الوحدات المحلية على مسائل محددة على سبيل الحصر، على أن تكون الرقابة اللاحقة - في صورة الإحالة إلى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع عملاً بنص المادة (٦٦ فقرة د) من قانون مجلس الدولة المصري - هي الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في شئونها، باعتبار أن ثمة نزاعاً بين جهتين إداريتين يتعين حسمه برأى ملزم، وقد سار دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ جزئياً وعلى استحياء في هذا الاتجاه.

ومن ناحية ثالثة من الأفضل تمكين الوحدات المحلية ممثلة في مجالسها المنتخبة من اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا مباشرة بغية الطعن في دستورية أى قانون أو أية لائحة يمس بها قرره لها الدستور من ضمانات دنيا لمباشرة إدارة حرة، وهو اقتراح يتطلب فقط تعديل المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

المطلب الثالث

اختصاصات وحدات الإدارة المحلية

سبق وأن ذكرنا، يكون تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومدن وقرى بمراعاة الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية لكل وحدة، ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء العنصر السكانى وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج وذلك وفقاً للقواعد والأوضاع التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.^(١)

ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها، ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المراكز والمدن والأحياء وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها بناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، ويصدر قرار المحافظة بإنشاء القرى

(١) راجع فى ذلك المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.

وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها بناءً على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، كما سبق وأن ذكرنا.^(١)

وتتولى وحدات الإدارة المحلية فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين فى هذه اللائحة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية، وكذلك ما يصدر به قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة، كما تتولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى. ويكون للأحياء فى المحافظات ذات المدينة الواحدة مباشرة الاختصاصات التى تتولاها المراكز طبقاً لأحكام هذه اللائحة، ويباشر المركز أو الحى اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق الوحدات المحلية القروية.^(٢)

ويصدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبار المرفق من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة المشار إليها فى المادة السابقة بناءً على اقتراح الجهات المختصة وبعد أخذ رأى الوزير المختص بالإدارة المحلية.^(٣)

بناءً على ذلك نتعرض للاختصاصات التى خولها القانون لوحدات الإدارة المحلية فى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها وذلك على النحو الوارد بالنص القانونى المشار إليه وذلك وفقاً للجهات المنصوص عليها بقانون الإدارة المحلية، وهى كالتالى: التعليم، الشؤون الصحية، شئون الاسكان والشؤون العمرانية والمرافق البلدية، الشؤون الاجتماعية، شئون التموين والتجارة الداخلية، الشؤون الزراعية، استصلاح الأراضى، شئون الرى، القوى العاملة والتدريب المهنى، شئون الثقافة والاعلام، الشباب والرياضة، السياحة، شئون المواصلات، شئون النقل والكهرباء، الصناعة، الشؤون الاقتصادية، التعاون، بناء وتنمية القرية، الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى، شئون الأوقاف، شئون الأزهر، شئون الأمن والسجون وأقسام الشرطة.

أولاً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للتعليم:

تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرتها وفق خطة وزارة التعليم إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس - عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية - وذلك على النحو التالى:

تتولى المحافظات إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات التى تخدم أكثر من مركز، كما تتولى المراكز إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الثانوية العامة والثانوية الفنية

(١) راجع فى ذلك المادة (٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

التي تخدم وحدات المركز، كما تتولى المدن والأحياء إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الثانوية العامة التي تخدم دائرة المدينة أو الحى، المدارس الإعدادية والإبتدائية التي تخدم دائرة الوحدة، كما تتولى القرى إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الإعدادية والإبتدائية التي تخدم دائرة الوحدة.^(١) ولكل وحدة من الوحدات المحلية فى سبيل ذلك وفى حدود الخطة التي تضعها المحافظة مباشرة الأمور الآتية:

- ١ - تحديد مواقع المدارس، توزيع وفتح الفصول اللازمة للتوسع فى التعليم.
 - ٢ - الترخيص بإنشاء مدارس وفصول خاصة وتحديد مسئوليتها فى ضوء السياسة العامة للتعليم وتحديد المصروفات المدرسية لها ومنح الإعانات المستحقة لكل مرتبة منها، على أن تعتبر من المدارس الخاصة دور الحضانة التابعة والملحقة بالمدارس.
 - ٣ - الإشراف على تطبيق المناهج المقررة وتقديم الاقتراحات الخاصة بتعديلاتها وفقاً لما يسفر عنه التطبيق وما تقتضيه البيئة المحلية.
 - ٤ - تحديد مواقيت الجدول المدرسى بما لا يتعارض مع الساعات المقررة فى الخطة الدراسية.
 - ٥ - إنشاء وتجهيز وإدارة المكتبات المدرسية والأندية الرياضية المدرسية.
 - ٦ - تحديد مواعيد الأجازات المدرسية طبقاً للظروف المحلية، مع مراعاة مدة السنة الدراسية المقررة.
 - ٧ - دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتعليم الكبار وتنفيذها.
 - ٨ - الإشراف على امتحانات النقل فى المدارس والمواعيد التي تحددها المحافظة، على أن تشرف المحافظة على امتحانات الشهادة الإبتدائية والشهادة الإعدادية.
 - ٩ - تدبير وتنظيم وسائل التغذية للتلاميذ.
- ومما تجدر ملاحظته ومع مراعاة قانون الجامعات ولائحته التنفيذية يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التي تقع فى دائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلى، ويتم إنشاء الكليات والمعاهد فى المحافظة بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالى، ويكون المحافظ ورئيس الجامعة مسئولين عن الأمن بها ويتم التنسيق بينهما فى وضع القواعد واتخاذ الإجراءات التي تكفل حماية أمن منشآت الجامعة ورعاية الطلاب بها.

ثانياً : دور الوحدات المحلية بالنسبة للشئون الصحية :

تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الشئون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية فى إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة، ويحدد اختصاص كل وحدة على الوجه الآتى :

(١) راجع فى ذلك المادة (٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

أولاً: تتولى المحافظات كل فى دائرة اختصاصها إنشاء وتجهيز وإدارة المستشفيات العامة والعيادات الشاملة، مستشفيات طب العيون، مستشفيات ومستوصفات الصدر ووحدات مكافحة الدرن، مستشفى الحميات، مستشفيات ووحدات أمراض الجزام، مستشفيات ووحدات الصحة النفسية والعقلية، مشروعات التأمين الصحى ومستشفياته، مراكز ووحدات الإسعاف الطبى، وحدات التنقيف الصحى، مدارس التمرىض، معامل الصحة العامة، المجلس الطبى للمحافظة، المكاتب التنفيذية لتنظيم الأسرة، المخازن الإقليمىة، مجموعات الصحة المدرسية بعواصم المحافظات، مجموعات ووحدات مكافحة البلهارسيا والملاريا، الترخيص بإنشاء المستشفيات الخاصة ومنح التسهيلات لإنشائها وتحديد أجر العلاج بها والتفتيش عليها، وتتولى المحافظات الاشراف على المستشفيات التعليمية ومستشفيات المؤسسات العلاجية.^(١)

ثانياً: تتولى المراكز والمدن إنشاء وتجهيز وإدارة المستشفيات المركزية والعيادات الشاملة، مراكز رعاية الطفولة والأمومة، وحدات الصحة المدرسية، وحدات الإسعاف الطبى، مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة، المجلس الطبى للمركز، وحدات علاج الأمراض المتوطنة، مراكز فحص المشتغلين بالأغذية ومراكز تطعيم المسافرين.

ثالثاً: تتولى الأحياء إنشاء وتجهيز وإدارة مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة وعيادات الأحياء ووحدات العلاج والإسعاف الطبى وغيرها من الوحدات الصحية التى تؤدى الخدمة على مستوى الحى. رابعاً: تتولى القرى إنشاء وتجهيز وإدارة المجموعات الصحية والوحدات الريفية، وحدات رعاية الأمومة والطفولة، وحدات رعاية تنظيم الأسرة.

وبذلك، يمثل الإنفاق على الخدمات الصحية عبر زيادة الدخل القومى استثماراً مستقبلياً، ولذلك ينبغى بذل مزيد من الجهود على كافة المستويات لزيادة العمر المتوقع عند الميلاد وذلك من خلال تحسين الخدمات الصحية، بالإضافة إلى الاهتمام ببرامج التطعيم وصحة الأمومة وتحسين البيئة وتوفير المياه الصالحة للشرب وحمايتها وتوفير الرعاية الصحية الأساسية لتقليل معدل وفيات الأطفال، والحاجة إلى تأمين الخدمات الضرورية للأمهات والأطفال أثناء الحمل والولادة وفترة ما بعد الولادة وفترة الرضاعة والطفولة المبكرة كون فترة الولادة هى الفترة التى تزداد فيها مخاطر موت الأمهات والأطفال على حد سواء، فضلاً عن زيادة الاحتياج الفعلى من المياه للفرد بعد ارتفاع مستوى الوعى الصحى وتطوير خدمات الصرف الصحى، كل تلك الأمور يجب تضمينها فى استراتيجية الدولة.^(٢)

(١) راجع فى ذلك المادة (٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك د. عبد الرحمن محمد الحسن، مؤشرات التنمية الاقتصادية فى السودان، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الثانى، ٢٠١٢، ص ٤٣.

ثالثاً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للاسكان والشئون العمرانية:

تتولى المحافظة فى مجال الاسكان والشئون العمرانية والمرافق اقتراح مشروعات التخطيط العمرانى فى دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالاسكان والتشييد والمرافق، كما تتولى المحافظة طبقاً للقواعد التى يضعها مجلس الوزراء تمويل وإنشاء مشروعات الاسكان الاقتصادى والتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية.^(١) وتباشر الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الأمور الآتية:

- ١ - تقرير احتياجات مواد البناء والعمل على توفيرها ووضع قواعد توزيعها.
- ٢ - إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحى ومركز الصيانة وإنشاء مزارع المجارى ومشروعات إنتاج السماد العضوى وذلك بالنسبة للمشروعات التى تخدم المحافظة.
- ٣ - تخطيط وإنشاء المتنزهات العامة وشق الطرق وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وإحكام الرقابة على مرفق النظافة والعاملين به وتدعيمه بالمعدات والتجهيزات اللازمة.
- ٤ - تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات (المجازر) والجبانات.

٥ - تطبيق القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وتقسيم الأراضى والمباني وخاصة فيما يتعلق بمطابقة المباني للمواصفات والاشتراطات اللازمة وإصدار التراخيص الخاصة بذلك بما فيها تراخيص البناء والهدم، وأحكام الرقابة على اشغالات الطرق ومنح التراخيص الخاصة بذلك.

٦ - تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص الملاهى والمحال العامة الصناعية والتجارية والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والباعة الجائلين.

٧ - المحافظة وفقاً لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها.

٨ - فحص ومراجعة واعتماد الإجراءات الخاصة بزوائد وضوائع التنظيم والتصرف فيها، وتكون القرارات الصادرة من الوحدات المحلية للقرى فى هذا الشأن نهائية إذا لم تتجاوز قيمة هذه الزوائد أو الضوائع خمسة آلاف جنيهاً، وتكون القرارات الصادرة من الوحدات المحلية للمراكز والمدن والأحياء نهائية إذا لم تتجاوز القيمة عشرة آلاف جنيهاً، ويجب موافقة المحافظ فيما زاد على هذين الحدين.

٨-تنفيذ قواعد الانتفاع المؤقت بالأراضى الفضاء المملوكة للحكومة.

(١) راجع فى ذلك المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

رابعاً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للشئون الاجتماعية :

تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهني ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعي ومؤسسات الدفاع الاجتماعي للأحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب، وكذلك الإشراف على أنشطة معونة الشتاء والأسر المنتجة.^(١) وتباشر الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز الوحدات الاجتماعية وإدارة المؤسسات الاجتماعية التي ترى المحافظة إسناد إدارتها لها وتنفيذ تدابير المراقبة الاجتماعية للأحداث والمراقبة اللاحقة لخريجي تلك المؤسسات، وتتولى كل وحدة من الوحدات المحلية في حدود اختصاصها شئون التنمية والرعاية الاجتماعية في إطار السياسة العامة التي تضعها وزارة الشئون الاجتماعية، وعلى الأخص ما يلي :

- ١ - اتخاذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتوطين المواطنين في حالات الكوارث والنكبات العامة وإغاثتهم وصرف المساعدات العاجلة لهم عن الخسائر في الأرواح والأموال في حدود الاعتمادات المقررة، ورعاية أسر المجندين والشهداء والمصابين والمعوقين.
- ٢ - وضع وتنفيذ خطة التوعية الأسرية ودراسة والبيت في طلبات إنشاء مكاتب التوجيه الأسري والمؤسسات الإيوائية ودور الحضنة وطلبات الرعاية البديلة.
- ٣ - تدريب العاملين بالقطاع الحكومي والأهلي وإجراء البحوث الميدانية والمسوح الاجتماعية التي يتقرر إجراؤها وإعداد الاحصائيات الخاصة بكافة الأنشطة الاجتماعية.
- ٤ - تطبيق وتنفيذ قانون الخدمة العامة من خلال تدريب المكلفين وتوزيعهم والإشراف عليهم ومنح شهادات تأدية الخدمة والاستثناء منها.
- ٥ - تنمية الوعي التأميني لدى المواطنين وتوعيتهم وإرشادهم.
- ٦ - مساندة وتشجيع الجهود لدعم مجتمع المنتجين وذلك بإتاحة وسائل الإنتاج المختلفة للمواطنين وتسهيل تقديم القروض الإنتاجية والاجتماعية لمحدودي الدخل.
- ٧ - تنفيذ القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن المؤسسات والجمعيات الخاصة، وتعتبر المحافظة هي الجهة الإدارية المختصة في تطبيق أحكامه، وتتولى إجراءات شهر تلك المؤسسات والجمعيات وتوزيع الإعانات التي تدرج بالصندوق الفرعي بالمحافظة عليها ومنح تراخيص جمع المال وتقرير الإعانات الجديدة والإنشائية والتأسيسية ومراجعة قرارات مجالس إدارتها واعتمادها. ويمارس المحافظ سلطات الدمج والحل وتعيين المديرين ومجالس الإدارة المؤقتة وتصفية ما يتقرر حله من تلك الجمعيات.

(١) راجع في ذلك المادة (٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

٨ - التفقيش الفنى والمالى على كافة المؤسسات والوحدات الاجتماعية الأهلية والحكومية وإجراء التنسيق اللازم بين مشروعاتها.

خامساً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للتموين والتجارة الداخلية:

تتولى الوحدات المحلية جميع ما يتعلق بشئون التموين والتجارة الداخلية، وذلك على النحو التالى: (١)

أولاً: تتولى المحافظات:

- ١ - تشكيل لجان التسعيرة.
 - ٢ - وضع القواعد الخاصة بتوزيع المواد والسلع التموينية ومراقبة توزيعها.
 - ٣ - مراقبة كفاية السلع التموينية ومتابعة توفيرها.
 - ٤ - تحديد أسعار المواد والسلع وفقاً للأسس التى تضعها لجنة التسعيرة العليا.
 - ٥ - القيام بأعمال الرقابة على تداول السلع وتخزينها وتطبيق التسعيرة الجبرية.
 - ٦ - البت فى طلبات تنازل تجار التجزئة والمخابز ومستودعات الدقيق وما يماثلها من توزيع المواد التموينية المعهود إليهم توزيعها أو إعدادها.
 - ٧ - الإشراف على فروع شركات القطاع العام للتموين والتجارة الداخلية التى تقوم بالبيع للمستهلك مباشرة وكذلك الإشراف على الجمعيات التعاونية الاستهلاكية، وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة فى تطبيق القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧٥.
 - ٨ - إنشاء وإدارة المجازر والمخابز الآلية والشون العامة.
 - ٩ - الإشراف على الغرف التجارية بالمحافظة.
- ثانياً: تتولى المراكز والمدن والأحياء والقرى:
- ١ - توزيع السلع والمواد التموينية المقرر توزيعها بالبطاقات التموينية وذلك فى حدود الحصة المقررة لكل وحدة ووفقاً للقواعد التى تضعها المحافظة فى هذا الشأن.
 - ٢ - إنشاء وإدارة المجازر والشون ومخازن التبريد واعتماد إنشاء ما قد يقيمه القطاع الخاص من هذه المشروعات ومنح التراخيص المتعلقة بمستودعات الدقيق للتجزئة ومطاحن البن وما فى حكمها وذلك وفقاً للقواعد التى تضعها المحافظة فى هذا الشأن فى حدود الحصة الإجمالية المقررة.
 - ٣ - توفير المواد والسلع التموينية وضمان سلامة توزيعها.
 - ٤ - إنشاء وإدارة مكتب السجل التجارى ومكاتب دمج المصوغات والموازين بالتنسيق مع وزارة التموين والتجارة الداخلية.

(١) راجع فى ذلك المادة (٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

سادساً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للزراعة أو الشؤون الزراعية:

تتولى الوحدات المحلية كلاً في حدود اختصاصها طبقاً للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة والتركيب المحصولي الشؤون الزراعية التالية: ^(١)

- أ - تنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية وإنشاء خدمات جديدة، وبوجه خاص:
 - ١ - تجميع الحيازات وتنفيذ نظام الدورة الزراعية طبقاً للسياسة العامة للدولة.
 - ٢ - تنفيذ نظام البطاقة الزراعية واستخدامها.
 - ٣ - تنفيذ برامج مقاومة الآفات الزراعية طبقاً لسياسة الدولة.
 - ٤ - العمل على توفير الآلات الزراعية للجمعيات التعاونية.
 - ٥ - الإرشاد الزراعي بالتنسيق مع الأجهزة الفنية بوزارة الزراعة.
 - ٦ - مراقبة المشتات المحلية.
 - ٧ - مراقبة الاتجار في البذور.
 - ٨ - تنفيذ الحجر الزراعي الداخلي.
 - ٩ - تنمية الثروة الخشبية.
 - ١٠ - جمع الإحصاءات الزراعية والحيوان.
 - ١١ - توزيع الأعلاف الحيوانية طبقاً لظروف كل وحدة وفي حدود الكمية المخصصة لها.
 - ١٢ - الأعمال الفنية الخاصة بالمجازر والكشف على اللحوم.
 - ١٣ - تنمية الثروة الحيوانية والداجنة في الإنتاج والتسويق.
 - ١٤ - تنمية الثروة المائية في الإنتاج والتسويق واستغلال المسطحات المائية.
 - ب - إنشاء وتجهيز وإدارة كل من:
 - ١ - المتاحف والمعارض الزراعية والبيطرية.
 - ٢ - الوحدات الزراعية والبيطرية.
 - ٣ - المستشفيات والمعامل البيطرية والاقليمية.
 - ٤ - وحدات إنتاج الثروة الحيوانية والداجنة.
- وتشرف كل وحدة محلية على نشاط بنك الائتمان الزراعي بدائرتها، وعلى الجمعيات التعاونية الزراعية والثروة المائية ومشروعات وجمعيات الإصلاح الزراعي، وتعتبر المحافظة هي الجهة الإدارية المختصة لتلك الجمعيات، ويمارس المحافظ عليها سلطات الوزير المختص.

(١) راجع في ذلك المادة (١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

سابعاً: دور الوحدات المحلية بالنسبة لاستصلاح الأراضي:

تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضي داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة إلى مسافة كيلو مترين وذلك في إطار السياسة العامة للدولة وبعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضي، وللمحافظة تقرير قواعد التصرف في الأراضي المشار إليها في حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ممن يعملون بالزراعة، على أن تؤول حصيلة هذا التصرف وكذلك نصيب المحافظة في قيمة الأراضي المستصلحة خارج الزمام إلى الحساب الخاص المنصوص عليه في المادة ٣٦ من القانون لتخصيصها لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة.^(١)

كما تتولى المحافظة الأمور الآتية:

- ١ - دراسة أساليب مقومات استصلاح الأراضي ورفع كفاءة وإمكانيات تنفيذ المشروعات الخاصة بذلك بما يحقق أهدافها.
- ٢ - تنفيذ سياسة التوطين في الأراضي المستصلحة بهدف تحقيق توزيع الكثافة السكانية.
- ٣ - إنشاء وإدارة المجمعات الزراعية في المناطق المستصلحة.
- ٤ - تنظيم شئون المجتمعات الجديدة وتوفير الخدمات بمناطق استصلاح الأراضي.

ثامناً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للرى:

- تباشر المحافظة في إطار السياسة العامة والقواعد التي تضعها وزارة الري ما يأتي:^(٢)
- ١ - صيانة وتطهير المجارى المائية التي تخدم المحافظة.
 - ٢ - صيانة المصارف التي تقع بكاملها داخل المحافظة.
 - ٣ - تشغيل وصيانة محطات الري والصرف التي تخدم زمام المحافظة.
 - ٤ - استغلال المياه الجوفية بدق الآبار اللازمة، وتركيب الطلمبات فى المواقع وكذلك أعمال صيانة الآبار.
 - ٥ - تطهير وصيانة مجارى الري والصرف الخصوصية.
 - ٦ - الإشراف على تنفيذ المناوبات باعتبار الظروف والمتغيرات الطارئة التي توجب ادخال بعض التعديلات على المناوبات.
 - ٧ - تحويل المساقي والمصارف الخصوصية إلى مجارى عمومية.
 - ٨ - إزالة التعديات والمخالفات المتعلقة بالرى والصرف وتجريف التربة.
 - ٩ - الموافقة على إنشاء مشروعات الري والصرف الجديدة.

(١) راجع فى ذلك المادة (١١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

كما تتولى المحافظة تنفيذ وإدارة الأعمال الخاصة بالمساحة وذلك على الوجه الآتى :

- ١ - الخدمات المساحية.
- ٢ - الأعمال المساحية المتعلقة بطلبات الشهر العقارى.
- ٣ - إجراءات تنفيذ قانون السجل العينى وفق الخطة التى يقرها مجلس إدارة صندوق السجل العينى.
- ٤ - أعمال تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعى.
- ٥ - إزالة التعدييات على أملاك الدولة.
- ٦ - إجراءات فصل الحدود بين أملاك الدولة وأملاك الأهالى.
- ٧ - أعمال حصر الزراعات واستخراج مسطحاتها لموافاة وزارة الزراعة بها.

تاسعاً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للقوى العاملة والتدريب المهنى :

تتولى المحافظات تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة، وتباشر الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها الشئون الآتية: ^(١)

أ- فى مجال تخطيط وتنمية القوى العاملة:

- ١ - تنفيذ الخطط المتعلقة بتنظيم الاستخدام على أساس مبدأ تكافؤ الفرص، وتلك التى تتصل بالتوجيه والتدريب والتأهيل المهنى وقياس مستوى المهارة.
- ٢ - إجراء الدراسات الخاصة باحتياجات سوق العمل المحلى من العمالة وجميع ما يلزم لذلك من بيانات.

- ٣ - إجراء الدراسات اللازمة لتحديد الاحتياجات والإمكانات التدريبية على المستوى المحلى.
- ٤ - تكوين اللجنة الاستشارية الخاصة برسم سياسة الاستخدام المحلية والتدرج الصناعى والتدريب المهنى، واقتراح تحديد الأجور.

- ٥ - بحث طلبات التشغيل الإضافى للمنشآت.

ب - فى مجال رعاية القوى العاملة:

- ١ - تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل والقوى العاملة.
- ٢ - تنفيذ الخطط المتعلقة برعاية وحماية القوى العاملة بما يحقق الاستقرار فى علاقات العمل.
- ٣ - إجراء البحوث والدراسات المتعلقة بشروط وظروف العمل.
- ٤ - إنشاء وتجهيز وإدارة مكاتب العمل الميدانية.
- ٥ - مباشرة الإجراءات الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين.
- ٦ - تنسيق الخدمات العمالية.
- ٧ - السعى لإبرام العقود المشتركة.

(١) راجع فى ذلك المادة (١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

- ٨ - التأكد من توافر وسائل واشتراطات الأمن الصناعي وتدريب الأفراد اللازمين لاستخدام هذه الوسائل.
- ٩ - غلق المنشأة كلياً أو جزئياً أو إيقاف إدارة آلية أو أكثر حتى تزول أسباب الخطر إذا امتنع صاحب العمل عن تنفيذ احتياطات الأمن الصناعي.
- ١٠ - وضع خطة الندوات التي تهدف إلى نوعية طرفى الإنتاج بالسبل التي تكفل الاستقرار فى علاقات العمل.
- ١١ - إصدار تراخيص العمل للأجانب فى حدود القانون.
- ١٢ - تقرير الأعداد اللازمة من العمال الموسمين للعمل بالمشروعات المحلية بالاتفاق مع جهاز العمال الموسمين مع رعايتهم صحياً واجتماعياً.

عاشراً: دور الوحدات المحلية بالنسبة للثقافة والإعلام:

- تعمل الوحدات كل فى دائرة اختصاصها فى إطار السياسة العامة للمجلس الأعلى للثقافة والخطة العامة للدولة على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والأخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب فى شتى مجالات الفكر والفن، وذلك بإنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها.^(١)
- وتتولى المحافظة مباشرة ما يأتى:
- ١ - إنشاء وتجهيز وإدارة قصور وبيوت وقوافل الثقافة، للعمل على نشر الثقافة فى التجمعات الطلابية والعمالية والفلاحين.
 - ٢ - تشجيع إقامة دور عرض جديدة وتقديم التيسيرات اللازمة.
 - ٣ - الترخيص بإنشاء الجمعيات الثقافية وإقامة المنتديات الفنية والإشراف عليها.
 - ٤ - تنظيم المسابقات والمهرجانات والمهراسم الفنية المحلية بالتبادل مع المحافظات الأخرى.
 - ٥ - تنظيم الاحتفالات فى المناسبات القومية والعمل على نشر الوعى القومى.
 - ٦ - تباشر المحافظات الإشراف والتوجيه لمكاتب الإعلام الواقعة فى نطاقها وتنظيم الخدمة الإعلامية لتحقيق أهداف وسائل الإعلام.

الحادى عشر: دور الوحدات المحلية بالنسبة للشباب والرياضة:

- تتولى المحافظة إعداد الخطط والبرامج التنفيذية فى مجال الشباب والرياضة وتنفيذها فى نطاق المحافظة فى إطار السياسة العامة للمجلس القومى للشباب والرياضة.^(٢)

(١) راجع فى ذلك المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

- وتباشر الوحدات المحلية فى دائرة اختصاص كل منها الشئون المتعلقة بالشباب والرياضة، وعلى الأخص ما يأتى:
- ١ - الإشراف على تنفيذ خطة الاستثمارات ومتابعة تنفيذ الإعانات الإنشائية للأندية ومراكز الشباب والهيئات الأهلية.
 - ٢ - الإشراف على الهيئات الأهلية والمناطق والأندية الرياضية وبيوت الشباب.
 - ٣ - إعداد القيادات الشبابية والرياضية المعنية والتطوعية العاملة فى المؤسسات الشبابية والرياضية.
 - ٤ - تنظيم وتنفيذ الاحتفالات والمهرجانات والعروض الشبابية والرياضية وإحياء المناسبات الوطنية والقومية بالتنسيق مع الأجهزة المختصة مركزياً ومحلياً.
 - ٥ - تنظيم عمليات التمويل الذاتى والشعبى للخدمات الشبابية والرياضية بالمحافظة.
 - ٦ - إنشاء وتجهيز والإشراف على إدارة مراكز الشباب بتعدد مستوياتها كذا أندية الطلائع.
 - ٧ - إنشاء وتجهيز والإشراف على إدارة الأندية الريفية والشعبية.
 - ٨ - تنفيذ البرامج الشبابية والرياضية والتجريبية المعتمدة من المجلس القومى للشباب.
 - ٩ - المعاونة فى إنشاء الأندية الرياضية وبيوت الشباب وتجهيزها وتوفير العمالة بها.
 - ١٠ - المعاونة فى إنشاء وإدارة معسكرات الشباب وتجهيزها.
- وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة فى تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالشباب والرياضة.

الثانى عشر: دور الوحدات المحلية بالنسبة للسياحة:

- تتولى كل محافظة بالاشتراك مع وزارة السياحة تحديد المناطق السياحية التى تقع فى دائرتها وتطبيق القوانين واللوائح الخاصة باستغلال تلك المناطق لأغراض السياحة.^(١)
- وللمحافظة كذلك منح تراخيص إنشاء وإقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية بالشروط والإجراءات التى يصدر بها قرار من وزير السياحة.
- وتباشر الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها تنشيط السياحة الداخلية، ولها فى سبيل ذلك ما يلى:
- ١ - العمل على توفير الاستغلال الأمثل للإمكانيات والمقومات السياحية والإشراف على المناطق الأثرية وتنظيم زيارتها ومنع ما قد يقع عليها من تعديات.
 - ٢ - الإشراف على استقبال السائحين وتقديم الخدمات السياحية لتسهيل زيارتهم وتعرفهم على معالم المحافظة وتزويدهم بكافة المعلومات والبيانات اللازمة فى هذا الشأن، والبت فى

(١) راجع فى ذلك المادة (١٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

الشكاوى المقدمة من السائحين عن عدم قيام شركات السياحة والمنشآت الفندقية والسياحية بتنفيذ التزاماتها داخل نطاق المحافظة.

٣ - تشجيع إنشاء وإدارة الفنادق وما إليها من المنشآت السياحية بما يساعد على دعم الخدمات السياحية بالاستفادة من مصادر الخبرة والإمكانيات المحلية.

٤ - وضع البرامج التعليمية لتخريج دفعات مدربة على العمل بالمرافق الفندقية.

٥ - عرض وتنمية المجتمعات المحلية.

٦ - وضع الأسلوب الأمثل للوحات الإرشادية ومناطق الاستعلام السياحية.

٧ - توعية المواطنين وتدريبهم على معاملة السائحين.

الثالث عشر : دور الوحدات المحلية بالنسبة للمواصلات :

تتولى المحافظة فى مجال المواصلات مباشرة الاختصاصات الآتية :^(١)

١ - اقتراح خطط المواصلات السلكية واللاسلكية بالنسبة لمشروعات إنشاء السنترات والشبكات الجديدة وصيانتها وتجديدها فى دائرة المحافظة.

٢ - الموافقة على تحديد اختيار مواقع مكاتب المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد والمعونة فى إنشاء وتجهيز مكاتب البريد الخاصة.

٣ - المساهمة فى تنمية المدخرات المحلية عن طريق صندوق توفير البريد.

وضع الأسس والمعايير الخاصة بتركيب التليفونات والبت فى الطلبات المتعلقة بذلك بالاتفاق مع وزارة المواصلات.

٤ - تتولى كل وحدة محلية إبداء الملاحظات عن سير العمل بالمكاتب المشار إليها بما يتضمن النهوض بمستوى الخدمة ورفع كفاءة الأداء.

الرابع عشر : دور الوحدات المحلية بالنسبة للنقل :

تباشر المحافظة فى دائرة اختصاصها شئون النقل الآتية : (٢)

١ - الطرق والكبارى والنقل.

٢ - إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية وكذلك الأعمال الصناعية الخاصة بها وإقامة وصيانة الكبارى المنشأة عليها.

وبالنسبة للمحافظات ذات المدينة الواحدة تتولى المحافظة إنشاء وصيانة جميع أنواع الطرق والكبارى والأنفاق.

(١) راجع فى ذلك المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

- ٣ - تنفيذ قانون الطرق العامة والقرارات المكملة له بالنسبة للطرق الإقليمية الواقعة في اختصاص كل محافظة.
- ٤ - الإشراف على تشغيل سيارات نقل الركاب داخل حدود المحافظة وإنشاء محطات واستراحات لخدمتهم.
- ٥ - تنفيذ قوانين منح التزام سيارات النقل العام للركاب فيما يختص بالخطوط التي تبدأ وتنتهى داخل المحافظة الواحدة والإشراف على الشركات القائمة على تنفيذ الالتزام.
- ٦ - الإشراف على الجمعيات التعاونية للنقل وفقاً لنطاق عمل كل جمعية، وتعتبر المحافظة هي الجهة الإدارية بالنسبة لتلك الجمعيات.
- ٧ - الاختصاص بإدارة مواقف السيارات الكائنة بدائرة المحافظة والمملوكة لها، والإشراف على تشغيل سيارات نقل الركاب داخل حدود المحافظة وإنشاء محطات واستراحات لخدمتها.

وبالنسبة للسكة الحديد:

- ١ - تقديم الاقتراحات والتوصيات لوزارة النقل فيما يختص بحركة الجداول وإقامة المحطات والمظلات وتحسين مستوى الخدمة.
- ٢ - الإشراف على محطات السكة الحديد بما يكفل تيسير الخدمة للجمهور وراحته.
- ٣ - إبداء الرأي في إنشاء السكة الحديد التي تخدم المحافظة وفي تعديل خطوطها.

وبالنسبة للنقل النهري:

- ١ - إدارة ومنح تراخيص المدييات والوحدات القائمة وتشغيلها.
- ٢ - التراخيص بإنشاء المراسى العامة والخاصة.

وبالنسبة للموانئ:

- ١ - الاشتراك في إعداد خطط تحسين وتطوير الموانئ وتجهيزها بدائرة المحافظة والارتفاع بكفاءتها والنهوض بالخدمات التي تؤديها.
- ٢ - التنسيق بين أعمال الجهات المختلفة التي تعمل في الميناء بهدف إزالة المعوقات والعقبات التي تعترض انتظام سير العمل داخل الميناء والارتفاع بقدرتها في شحن وتفريغ البضائع.

الخامس عشر: دور الوحدات المحلية بالنسبة للكهرباء:

تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها وفي حدود السياسة العامة في مجال الطاقة الكهربائية الأمور الآتية: ^(١)

(١) راجع في ذلك المادة (١٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

بالنسبة للمحافظات تتولى الآتى :

- ١ - الموافقة على خطط مشروعات توزيع الكهرباء بالمحافظة.
- ٢ - اعتماد برامج إنارة القرى.
- ٣ - الإشراف على فروع توزيع الكهرباء بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول فى شأن الإنتاج وحسن الأداء.

أما الوحدات المحلية الأخرى تتولى :

- ١ - الموافقة على خطة توزيع الطاقة الكهربائية.
- ٢ - الموافقة على خطة إنشاء وصيانة منشآت توزيع الطاقة الكهربائية.
- ٣ - إنشاء وصيانة شبكات الإنارة العامة والعمل على مدها إلى مختلف المناطق.
- ٤ - إحكام الرقابة على تحصيل قيمة استهلاك الكهرباء والتفتيش والتأكد من قانونية وسلامة التركيبات.

السادس عشر : دور الوحدات المحلية بالنسبة للصناعة :

تتولى المحافظة فى مجال الصناعة مباشرة الأمور الآتية :^(١)

- ١ - اختيار وتحديد مواقع المصانع بدائرة المحافظة بمراعاة توفير جميع المرافق العامة اللازمة لها بالتنسيق مع وزارة الصناعة.
- ٢ - تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان الخدمات بها.
- ٣ - الترخيص بإقامة وإدارة المعدات والآلات الحرارية.
- ٤ - تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالأمن الصناعى.
- ٥ - مباشرة اختصاصات وزارة الصناعة فى شئون المحاجر والملاحات وذلك عدا شئون التخطيط والبحوث الفنية.
- ٦ - اتخاذ كافة الوسائل الكفيلة لحل المشاكل العمالية والنهوض بمستوى الخدمات المقدمة لهم.
- ٧ - متابعة نشاط الغرف الصناعية.

السابع عشر : دور الوحدات المحلية بالنسبة لشئون الاقتصادية :

تباشر الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الأمور الآتية : (٢)

- ١ - مشروعات الأمن الغذائى والكسائى والاسكانى.
- ٢ - تهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادى بتسهيل وتبسيط الإجراءات الخاصة بالاستثمارات والمشروعات الخاصة والمشاركة وإعداد المرافق العامة اللازمة لهذه المشروعات.

(١) راجع فى ذلك المادة (٢٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٢١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

٣ - تنفيذ المشروعات الإنتاجية المحلية ومشروعات الخدمات المحلية.

٤ - إقامة المعارض المحلية وتنظيمها.

الثامن عشر: دور الوحدات المحلية بالنسبة للتعاون:

تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالتعاون وذلك على النحو التالى: ^(١)

١ - متابعة نشاطات الاتحادات والجمعيات والهيئات التعاونية.

٢ - العمل على تشجيع الحركة التعاونية والتسويق التعاونى ونشر الوعى التعاونى وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة للجمعيات التعاونية التى تقع فى دائرتها، ويمارس المحافظ عليها سلطات الوزير المختص.

التاسع عشر: دور الوحدات المحلية بالنسبة لبناء وتنمية القرية:

تباشر المحافظة والمراكز والقرى كل فى حدود اختصاصها وطبقاً لإمكانيات كل منها وعلى أساس الخطة التى يضعها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية الأمور الآتية: ^(٢)

١ - تقديم الإمكانيات المحلية فى القرى فى نطاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها.

٢ - إعداد وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرى المصرية فى حدود الاعتمادات المدرجة فى الخطة.

٣ - المشاركة فى إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بهذه المشروعات من النواحى الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.

٤ - المشاركة فى إعداد البرامج التدريبية اللازمة للعاملين فى مجالات تنمية القرية.

٥ - تنفيذ مشروعات التنمية التى تتضمنها الاتفاقية التى يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية والأجنبية.

العشرون: دور الوحدات المحلية بالنسبة للصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى:

تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الأمور التالية: ^(٣)

١ - حصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم فى جمعيات تعاونية إنتاجية.

٢ - توفير الخامات اللازمة للحرفيين والإشراف على توزيعها.

٣ - النهوض بالجمعيات التعاونية الإنتاجية والإشراف عليها وتسويق منتجاتها.

(١) راجع فى ذلك الكادة (٢٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٢٣) من اللائحة التنفيذية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية.

٤ - إنشاء وإدارة مراكز التدريب المهني.
وتعتبر المحافظة هي الجهة الإدارية المختصة للجمعيات التعاونية الإنتاجية وجمعيات الخدمات الواقعة بدائرتها.

الحادي والعشرون: دور الوحدات المحلية بالنسبة لشئون الأوقاف:

تتولى المحافظة دراسة خطط استثمارات الأوقاف ومشروعاتها في نطاق المحافظة وإبداء التوصيات اللازمة بشأنها.^(١)
كما تتولى المحافظة بالاتفاق مع وزارة الأوقاف معاونتها في مباشرتها لاختصاصاتها في مجال الدعوة الإسلامية وتنمية أعمال البر والخيرات وصيانة المساجد وانتظام الشعائر الدينية بها، وحماية أموال الأوقاف.

الثاني والعشرون: دور الوحدات المحلية بالنسبة لشئون الأزهر:

تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الدينية الأزهرية الثانوية، كما تتولى الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الأزهرية الإعدادية والإبتدائية وكذلك مكاتب تحفيظ القرآن الكريم.^(٢) ويؤخذ رأي المحافظة في إنشاء الجامعات والمعاهد الأزهرية أو نقلها، ويتم التنسيق بين المحافظ ورئيس جامعة الأزهر حول أمور أمن الجامعة الأزهرية ورعاية الطلاب بها.

الثالث والعشرون: دور الوحدات المحلية بالنسبة لشئون الأمن:

يكون المحافظ مسؤولاً عن الأمن والأخلاق العامة في المحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن،^(٣) وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالأمن لاعتمادها، وأن يعرض عليه تقارير دورية لإحاطته علماً بكافة الأمور إلى جانب الاخطار الفوري للحوادث التي لها أهمية خاصة، وتتولى المحافظة:

- ١ - تقديم المقترحات إلى وزارة الداخلية في كل ما يتعلق باستتباب الأمن وإنشاء مراكز ونقط الشرطة أو زيادة القوات فيها، وكذلك بالنسبة لمكافحة الكوارث والنكبات الطبيعية.
- ٢ - إنشاء وتجهيز أجهزة الدفاع المدني ووحدات شرطة المرور والمطافي والمرافق والإشراف على إدارتها من خلال مدير الأمن.
- ٣ - الإشراف على حسن أداء السجل المدني ووضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل.

(١) راجع في ذلك المادة (٢٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع في ذلك المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع في ذلك المادة (٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

من جماع ماسبق، وعلى الرغم من تمتع المحافظ بالسلطة الإدارية على المديرية التي لها مهام وميزانيات مركزية، إلا أن هذه السلطة لا تسمح بأي تغيير في سياسات تلك المديرية أو في تخصيص النفقات والإيرادات التي تحددها الوزارات المعنية على المستوى المركزي، أما في حالة المديرية التي لها وظائف مركزية فقط فقد تكون سلطة المحافظ غير مباشرة ومحدودة للغاية من خلال الوزارات المعنية حتى ولو في شأن الموضوعات الإدارية البسيطة، وفي الوقت نفسه لا يتمتع مجلس المحافظة بسلطة حقيقية في التأثير على المديرية ومستوى أدائها.

وتتولى وحدات الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين في هذه اللائحة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية، وكذلك ما يصدر به قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة، فقد اختلف فقهاء القانون العام منذ فترة زمنية حول تفسير المادة ٤٤ من دستور عام ١٩٢٣ التي كانت تنص على حق الملك في ترتيب المصالح العامة، والتي انتقلت صيغتها بعد ذلك إلى المادة ١٣٧ من دستور الجمهورية العربية عام ١٩٥٦، ودستور الجمهورية العربية المتحدة في المادة ٢٥٤ والمادة ١٢١ من دستور ١٩٦٤.^(١)

حيث منحت هذه النصوص رئيس الجمهورية الحق في إصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف عليها، إذ ذهب جانب من الفقهاء إلى القول بأن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم كذلك، وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة دون الاستناد إلى قانون، في حين اتجه رأي آخر إلى عكس الاتجاه الأول واشترط إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناءً على قانون، لأن اصطلاح الترتيب لا يشمل الإنشاء بالنسبة للمرافق العامة القومية على الأقل، أما في العمل فإن الحكومات المتتالية لم تسر على نهج واحد حيث أنشئت وزارات ومرافق عامة بقوانين أو بمراسيم أو بقرارات جمهورية، بل إن بعض الوزارات قد أنشئت بتعيين وزيرها في مرسوم في تشكيل الحكومة.

وسار العمل بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ على شمول اصطلاح الترتيب للإنشاء والتنظيم معاً، وقد جاء نص المادة ١٤٦ من دستور عام ١٩٧١ بصيغة واضحة في هذا الصدد، إذ نصت على أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، ومع ذلك يبقى البرلمان محتفظاً بحقه في الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرافق العامة. ولما كان المحافظ حسبما هو منصوص عليه في قانون الإدارة المحلية ممثلاً للسلطة التنفيذية -

(١) راجع في ذلك د. عبد الغنى بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص ٤١٠.

رئيس الجمهورية - بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة،^(١)

ولما كان المحافظ يتولى بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية،^(٢)

ولما كان للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة،

ولما كان المحافظ يتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها.

ولما كان المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير^(٣).

الأمر الذى يستدل منه على مشروعية رقابة المحافظ للمرافق العامة، من خلال النص على أن المحافظات إحدى وحدات الإدارة المحلية بجانب المراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، وتتولى الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشائها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية، كما تبين اللائحة ما تبشره كل من المحافظات وباقى الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة، وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.^(٤)

(١) راجع فى ذلك المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية.

(٢) راجع فى ذلك المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية.

(٣) راجع فى ذلك المادة (٢٧ مكرر/١) من قانون الإدارة المحلية.

(٤) راجع فى ذلك المادة (٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١

المنشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٨١/٦/٢٥.

وأخيراً، فإن رقابة المحافظ على تلك الوحدات والمرافق لا تتعدى ما هو منصوص عليه فى المادة ١٣٥ من القانون، التى قررت يتولى المحافظ التفتيش 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. ونحن إذ نرى أنه كان يتعين على قيادات الإدارة المحلية أن تعمل بشكل دائم على تطوير تلك الوحدات والمرافق بإبداء المقترحات والتوصيات اللازمة للارتقاء بكل منها إلى الوزير المختص ومجلس الوزراء.

وإننا إذ نردد دائماً: (أن قيمة النصوص مهما كان موضوعها تبقى رهينة بدرجة الوعى لدى الأشخاص والجهات الخاضعة لها بما فيهم أولئك الذين أصدروها بضرورة الامتثال لها).

* * *

المبحث الثانى

الإطار الشامل للتنمية المحلية المستدامة

تفترض الإدارة الحرة لوحدة الإدارة المحلية اعتراف الدولة بوجود شئون محلية متميزة عن الشئون القومية، تباشرها الوحدات المحلية بغية إشباع الحاجات العامة لمجموع السكان المقيمين داخل حدودها،^(١) ولكن السؤال الذى يطرح نفسه: ما هى الشئون المحلية؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يتثير بعض الصعوبات وفقاً لما سنعرضه على النحو التالى:

فالشئون المحلية فكرة شديدة المرونة والتطور مما يجعلها ذات طابع نسبى وغير محددة المضمون، وهى مرهونة بالإرادة التحكيمية للدولة التى تتجه إلى تحميل الوحدات المحلية بالأنشطة الأكثر تكلفة مالياً، ولذلك فقد فضل بعض الفقه تفادياً لمثل هذه الصعوبات فى تعريفها إلى موقف المشرع مكتفياً بالقول بأنها تلك التى يضافى عليها القانون هذا الوصف، ، على أن فريقاً آخر من الباحثين رفض هذه الوجهة من النظر استناداً إلى أن العديد من المسائل الموصوفة من قبل المشرع بأنها محلية لها فى الحقيقة طابع مختلط يفترض لمباشرتها إدارة مشتركة من الدولة والوحدات المحلية وليس إدارة حرة من قبل الأخيرة فقط، وعلى أية حال يكشف هذا الجدل الفقهي عن عدم صلاحية فكرة الشئون المحلية كمعيار للإدارة الحرة، ويبرر عزوف القضاء الدستورى عن تكريسها - مفضلاً فى رقبته على احترام المشرع لمبدأ الإدارة الحرة حال وضعه للقوانين المتعلقة بمجالات النشاط المحلى - الأخذ بأسلوب عملى يعالج كل حالة على حده ووفقاً لظروفها الخاصة.

وفى الحقيقة فإن الإطار الأشمل للإدارة المحلية يتمثل جوهره فى تحقيق التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة، وذلك بتحسين الخدمات المحلية ورفع كفاءتها وفعاليتها، زيادة رضا المواطنين عن الخدمات المحلية وطرق تقديمها، بالإضافة إلى استثمار الموارد المحلية الاقتصادية، خلق فرص عمل والحد من البطالة ورفع مستوى الدخل، زيادة التنافسية المحلية واجتذاب الاستثمارات، كما أن مرجعية عمل الإدارة المحلية تكون بتمثيل الحكومة على المستوى المحلى، تقديم خدمات عامة، تيسير إجراءات، الكفاءة الإدارية للإدارة التنفيذية المحلية، رفع نشاطات وإسهامات التنمية المحلية الاقتصادية، تحسين جودة الخدمات المحلية، تحقيق رضا المواطنين عن الأداء الحكومى ككل، بذلك نصل إلى التنمية الشاملة، ، وإذا كانت وحدات الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مما

(١) راجع فى ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٢٥.

يمنحها قدراً كبيراً من الاستقلال، إذ يطلق عليه الفقه اللامركزية المحلية، بيد أن هذا الاستقلال الذى تتمتع به تلك الوحدات يحد منه خضوعها للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية، وسوف نتعرض لبيان الإطار الشامل للتنمية المحلية المستدامة من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: المركزية واللامركزية وأثرهما على التنمية المحلية.

المطلب الثانى: واقع الإدارة المحلية فى مصر وأثره على التنمية.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة فى التنظيم الإدارى والتنمية المحلية.

المطلب الأول

المركزية واللامركزية وأثرهما على التنمية المحلية

بادئ ذى بدء، يقصد بالتنظيم الإدارى تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة فى الدولة وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة وممارسة هذه الاختصاصات، ويعتبر التنظيم الإدارى ضرورة لا بد منها لى تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها.^(١)

وإذا كان التنظيم الإدارى للدولة الحديثة يتضمن العديد من الأجهزة الإدارية المتنوعة، فإن هذا التعدد لا يعنى تعدد السلطات الإدارية بالتبعية، لأنه إذا أخذت الدولة بنظام المركزية الإدارية فإن هذا يعنى أن هناك سلطة إدارية واحدة تنحصر فى داخلها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بحيث تتولى مباشرة هذه الاختصاصات فى جميع أجزاء إقليم الدولة، ويرجع ذلك إلى أنه لا يوجد فى النظام المركزى سوى شخصية معنوية عامة واحدة فى الدولة هى شخصية الدولة ذاتها. أما فى نظام اللامركزية الإدارية فإنه توجد أشخاص عامة أخرى بجوار شخصية الدولة سواء كانت أشخاص محلية أو إقليمية أو أشخاص مصلحة أو مرفقية، وينتج عن ذلك التعدد فى الأشخاص العامة تعدد فى السلطات الإدارية فى الدولة بحيث تتوزع بينهما الاختصاصات الإدارية المختلفة. وبذلك تنحصر أنظمة التنظيم الإدارى فى الدولة فى المركزية الإدارية من جهة واللامركزية الإدارية من جهة أخرى، ويتوقف الأخذ بالنظام المركزى بمفرده أو تطبيق اللامركزية الإدارية بجانبه على النهج القانونى الذى تتخذه الدولة فى تنظيمها الإدارى، هذا النهج يكون وليد الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة من ناحية، ومدى عمق جذور الديمقراطية فى المجالين السياسى والإدارى من ناحية أخرى. ولهذا كان من الطبيعى أن تلجأ الدولة الحديثة فى بداية نشأتها بعد انهيار نظام الاقطاع الذى كان سائداً فى العصور الوسطى إلى الأخذ بالمركزية

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧، ص ١١١ وما بعدها.

الإدارية لتقوية السلطة المركزية كضمان لفرض سلطتها الإدارية بجوار سلطتها السياسية على جميع أجزاء إقليم الدولة، وحتى لا يطل النظام الاقطاعى برأسه من جديد. أما بعد أن استقرت الدولة الحديثة وبسطة سيادتها على جميع أنحاء إقليمها وكفلت تطبيق قوانينها على جميع رعاياها، وأخذت بالديمقراطية فى نظام حكمها، وتدخلت فى مجالات النشاط التى كانت متروكة للنشاط الفردى، وأصبحت ملتزمة بالعديد من الخدمات لإشباع الحاجات العامة، لذا فإنها وجدت نفسها فى حاجة إلى تطبيق الديمقراطية فى المجال الإدارى حتى تتفرغ للشئون الأكثر أهمية التى تهم الدولة فى مجموعها، وبذلك برزت الحاجة إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية فى الوقت الحاضر سواء فى مجال المشروعات العامة والهيئات والمصالح العامة، أو فى ميدان الأقاليم والمحليات.

وقد أولى الدستور المصرى العظيم الصادر عام ٢٠١٤ الإدارة المحلية أهمية خاصة، حيث أورد النص عليها فى الفرع الثالث من الفصل الثانى وعنوانه السلطة التنفيذية من الباب الخامس وعنوانه نظام الحكم فى المواد من ١٧٥ وحتى ١٨٣، حيث نصت المادة ١٧٦ منه على أن (تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية).

كما نصت المادة ١٧٧ منه على أن (تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية وفنية وإدارية ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقاً لما ينظمه القانون) كما تنص المادة ١٧٨ منه على أنه (يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة، يدخل فى مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية والإضافية، وتطبق فى تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة فى تحصيل أموال الدولة، وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون).

وفى ضوء ذلك، يتعين علينا عرض المركزية الإدارية بشكل موجز حتى يتسنى لنا إدراك اللامركزية الإدارية ثم التعرض إلى عدم التركيز الإدارى، وذلك على الوجه التالى:

الفرع الأول

المركزية الإدارية

تعنى المركزية الإدارية: حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها فى يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائى فى جميع الاختصاصات الداخلة فى هذه الوظيفة عن طريق ممثليها فى عاصمة الدولة أو فى أقاليمها تسمى السلطة المركزية.

ويحقق النظام المركزى بهذا المعنى الوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية، لأن سلطة التقرير والبت النهائى تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإدارتها الموجودة فى العاصمة وفروعها فى الأقاليم التى ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية وتخضع لسلطتها الرئاسية.^(١) وتختلف المركزية الإدارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية التى تعكس شكل الدولة الموحدة من الناحية السياسية، إذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسى للسلطة، بحيث تتجمع السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والقضائية فى يد سلطة سياسية موحدة تخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها فى كافة أنحاء الدولة.

وتنهض المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية، على الوجه الآتى:

١ - حصر الوظيفة الإدارية فى يد الحكومة المركزية:

يتمثل هذا العنصر فى استئثار السلطة المركزية بمباشرة الوظيفة الإدارية فى الدولة، أى سلطة البت النهائى فى جميع الشئون الداخلة فى نطاق هذه الوظيفة، وتمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع أنحاء إقليم الدولة بحيث تحتكر الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية الموجودة فى الدولة سواء كانت مرافق عامة قومية أو مرافق محلية، لأنه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة فى النظام المركزى.

٢ - التبعية الإدارية المتدرجة:

وتعنى خضوع جميع الإدارات والهيئات المركزية وتبعيةها لسلطة واحدة هى السلطة المركزية، بحيث ترتبط بها برباط التدرج الإدارى، ويقصد بالتدرج الإدارى: توزيع موظفى الوزارات والمصالح والإدارات المركزية المختلفة سواء فى العاصمة أو فروعها فى الأقاليم حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متدرجة تدرجاً هرمياً يكون سلماً إدارياً يوجد فى قاعدته صغار العاملين ويتصاعد هذا السلم حتى نجد فى قمته الوزراء كل فى وزارته.

٣ - السلطة الرئاسية:

تعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزى، حيث تنتقرر للرئيس على رؤوسه بشكل طبيعى وبدون نص، ويقابلها مسئولية الرئيس عن أعمال رؤوسه أمام رئيسه الأعلى، حتى نصل إلى الوزير المسئول أمام البرلمان فى النظام البرلمانى أو أمام رئيس الجمهورية فى النظام الرئاسى.

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧، ص ١١٥ وما بعدها.

ومن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، لأنها تسيطر على أشخاص الرؤسین وأعمالهم بحيث يخضع الرؤس لرئيسه فى كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام فى خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه فى ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته.

بيد أن شمول السلطة الرئاسية لأشخاص الرؤسین وأعمالهم لا يعنى أنها حقاً شخصاً مطلقاً أو امتيازاً مقررأ للرئيس الإدارى، ولكنها مجرد اختصاص يباشره طبقاً للقوانين واللوائح ووفقاً لحسن سير المرافق العامة.

مزايا المركزية الإدارية:

كان النظام المركزى هو المطبق بمفرده فى معظم دول العالم إلى عهد قريب، لأنه كان متفقاً مع اتجاه الدولة الحديثة التى نشأت بعد انهيار النظام الاقطاعى نحو تركيز سلطة الدولة لا توزيعها، ومع المذهب الفردى الذى يعطى حرية كبيرة للنشاط الفردى ويحصر نشاط الدولة فى حدود وظائف الدولة الحارسة المتمثلة فى حفظ الأمن فى الداخل والخارج وإقامة العدل بين الناس. ولهذا فإن كل دولة حديثة تحتاج إلى الأخذ بالمركزية الإدارية لتقوية سلطتها ودعم نفوذها وبسط نظامها على جميع أجزاء إقليمها حتى تضمن تحقيق الوحدة الوطنية بين جميع فئات الشعب وفى جميع أنحاء البلاد، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، تكفل المركزية الإدارية إشراف الحكومة المركزية على إدارة المرافق العامة القومية فى كل أنحاء الدولة على أفضل وجه نظراً لما تتمتع به من إمكانيات مالية وإدارية وفنية، ويؤدى ذلك إلى مساواة الأفراد فى الانتفاع بالخدمات التى تقدمها هذه المرافق.

كما تحقق المركزية الإدارية وحدة النظام الإدارى فى الدولة، وتؤدى إلى وجود التنسيق والتجانس بين جميع الإدارات والهيئات والمرافق العامة فى الدولة.

وأخيراً تمتاز المركزية الإدارية بأنها تؤدى إلى الاقتصاد فى النفقات العامة بالمقارنة مع حجم ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من نفقات.

عيوب المركزية الإدارية:

أدى انتشار النظم الديمقراطية فى كثير من دول العالم واتساع وظائف الدولة المعاصرة إلى تحول غالبية دول العالم عن المركزية الإدارية الخالصة والأخذ باللامركزية الإدارية بجوارها لتطبيق الديمقراطية فى المجال الإدارى، وللتخلص من عيوب المركزية الإدارية.

وذلك لأن الأخذ بالمركزية الإدارية الخالصة يؤدى إلى إفراط السلطة المركزية بسلطة التقرير

والبتة النهائية للأمور، حيث تتخذ القرارات المتعلقة بالأقاليم دون معرفة بحقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجهها وما ينتج عن ذلك من حرمان سكان هذه الأقاليم من المشاركة في إدارة وتطوير أقاليمهم.

وقد أدت هذه المساوئ التي نتجت عن الأخذ بالنظام المركزي الخالص إلى اتجاه الدولة المعاصرة إلى التخفيف من حدته إما عن طريق تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية، أو تطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري الذي يطلق عليه اللامركزية.

الفرع الثاني

اللامركزية الإدارية

لا يمكن الحديث عن مفهوم ومقومات الإدارة المحلية دون التمهيد لعرض موضوع اللامركزية كمفهوم وممارسة مرت بها معظم دول العالم المتقدم منها والنامي، وبداية لا بد من التأكيد على أن اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً، واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية، وأن مقتضى تشابك التعريفات يقتضى توضيح مفهوم اللامركزية السياسية، وتعنى: توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.^(١)

واللامركزية من منظور إداري تعنى: قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شئون التخطيط وإدارة الموارد من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية في الميدان، وبمعنى آخر فإنها أسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً بينهما، وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمتابعة والتوجيه.

وقد تكون اللامركزية محدودة المجال، وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للإدارة المحلية والتي تختلف عملياً من بلد لآخر طبقاً لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها، علماً بأن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية، كون فكرة وفلسفة النظام اللامركزي تنطلق أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، فهناك مقولة (إن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام).

(١) راجع في ذلك د. محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، ٢٠٠٣، ص ٥.

وهكذا، فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالى وإدارى لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار، ولكن هذه الاستقلالية لاتعنى إعفاء تلك المحليات ولو بأى صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها حسبما ذكرنا.

وبذلك تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية فى مباشرتها لاختصاصاتها، وقد يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية أو إقليمية مستقلة فى الأقاليم، أو على أساس موضوعى ينتج عنه وجود هيئات مصلحة أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية، وبذلك يتضح أن اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها فى هذا الشأن تحت رقابة الدولة.^(١) والمعيار الذى يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزى، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية.

وفى فرق جانب من الفقه بين اللامركزية الإدارية المطلقة وبين اللامركزية الإدارية النسبية، على أساس أنه فى اللامركزية الإدارية المطلقة يتم تشكيل مجالس الهيئات المركزية من أعضاء منتخبين جميعاً، فى حين يكون تشكيل هذه الهيئات بشكل مختلط من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين فى حالة اللامركزية النسبية.

هذا، فيما يجرى جانب آخر من الفقه هذه التفرقة بناءً على أنه إذا انفردت الهيئات اللامركزية بأداء الخدمة فتكون فى مواجهة لامركزية إدارة خالصة أو كاملة، أما إذا اشتركت الإدارة المركزية مع الهيئات اللامركزية فى أداء تلك الخدمة، فتوجد فى هذه الحالة لامركزية إدارية ناقصة أو نسبية.

وتنهض اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز أساسية، وذلك على الوجه التالى:

١ - وجود مصالح ذاتية متميزة:

يمثل هذا العنصر نقطة البداية فى تكوين الهيئات اللامركزية سواء المحلية منها أو المصلحية، إذ يلزم أن توجد مصالح خاصة أو ذاتية متميزة عن المصالح القومية أو العامة، وإذا كانت الدولة أو السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق العامة القومية لأهميتها وحاجتها

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، المرجع السابق، ص ١٤١.

إلى توجيه مركزي موحد، فإنه من المنطقي أن يترك لمن يستفيدون من المصالح والحاجات المتميزة القيام بإدارتها.

ويتولى المشرع تعيين المصالح المتميزة التي يسمح للهيئات اللامركزية المحلية أو المصلحية بإدارتها، وعادة ما يتبع المشرع أحد أسلوبين في هذا التحديد:

يتمثل الأسلوب الأول في تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد مستقل، وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها لها المشرع، ويطبق هذا الأسلوب في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

أما الأسلوب الثاني فيقوم فيه المشرع بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة، بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة، وحسب أنواع النشاط الداخلة فيها، وهذا هو الأسلوب الفرنسي.

٢ - تنظيم هيئات مستقلة لإدارة المصالح الذاتية:

ينتج عن الإقرار بوجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية منح هذه المصالح الشخصية القانونية المعنوية، وما يترتب على هذا الاعتراف من استقلال عن شخصية الدولة ومن التمتع بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وبذلك تتمتع الشخصية المعنوية للامركزية بالاستقلال عن الدولة، ويكون لها حق المبادأة بالنسبة للاختصاصات الداخلة في اختصاصها، واعتبار القرارات الصادرة منها في حدود اختصاصها صادرة منها وحدها، كما يكون لها الحق في التعاقد، وفي رفع الدعاوى على الغير أمام القضاء.

وفي المقابل يتحمل الشخص المعنوي اللامركزي المسؤولية عن الأضرار التي تنتج عن موظفيه وعماله ويلتزم بالتعويض عنها، فضلاً عن مواجهة الدعاوى التي ترفع من الغير عليه.

٣ - خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

لا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالاً مطلقاً، وإنما هو استقلال نسبي يخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية، وعدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من سلطات.

وتختلف الرقابة الإدارية من السلطات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية المسماة الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية، ونعرض لأوجه التمييز بينهم وفقاً لما يلي: (١)

(١) راجع في ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، الوسيط في القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ١٥٢.

١ - تتم مباشرة الرقابة الرئاسية من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤسين فى الهيئات والمصالح التابعة لها، فى حين تمارس الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها هى الهيئات اللا مركزية الإدارية سواء كانت محلية أو مرفقية.

٢ - الرقابة الرئاسية تحدث بين طرفين هما الرئيس الإدارى والمرؤسين يتبعان شخصية معنوية واحدة هى شخصية الدولة؛ ويخضعان لسلطة واحدة هى السلطة المركزية، بينما تقع الوصاية الإدارية بين شخصين مستقلين هما شخصية الدولة والشخص المعنوى اللا مركزى، كما تكون بين سلطتين مختلفتين السلطة المركزية والسلطة اللا مركزية.

٣ - تفرض الرقابة الرئاسية بقوة القانون، أما الوصاية الإدارية فهى غير مفترضة لأن القانون هو الذى ينظمها لحماية استقلال الهيئات الإدارية اللا مركزية.

٤ - الرقابة الرئاسية هى رقابة شاملة وعامة على الأشخاص وعلى الأعمال، فيتمتع الرئيس الإدارى المباشر لها بسلطات واسعة فى توجيه مرؤسيه وإصدار الأوامر والتعليمات إليهم وفى الرقابة والأعمال والتصرفات الصادرة منهم والتعقيب عليها، وتلك الوصاية الإدارية ليست كذلك إذ أنها تسير فى الحدود التى وضعها لها القانون باعتبارها رقابة استثنائية حيث تتمثل هذه الرقابة على الأعضاء من ناحية والرقابة على الأعمال من ناحية أخرى.

٥ - تشمل الرقابة الرئاسية على الأعضاء حق السلطة المركزية فى تعيين وتأييد بعض القائمين على إدارة الهيئات اللا مركزية وإبداء الآراء والإرشادات لهم، وحضور ممثل الوصاية جلسات مجالس هذه الهيئات، والحق فى طلب اجتماع هذه المجالس، وكذلك وقف أو حل مجالس إدارات الهيئات اللا مركزية بسبب عدم تنفيذ جانب من التزاماتها سواء عن عجز أو عن إهمال أو عن عمد.

وتتضمن الوصاية على الهيئات اللا مركزية الإدارية الرقابة على الأعمال الصادرة عنها الإيجابية منها أو السلبية، عن طريق ما تملكه من حقوق فى هذا الشأن، كحق الإذن وحق التصديق وحق إيقاف الأعمال التى قررتها هذه الهيئات، وحق الحل، وأيضاً الرقابة على تنفيذ هذه الأعمال.

٦ - تهدف السلطة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإدارى، وضمان مطابقة قرارات المرؤسين للقانون وعدم خروجهم على نطاق السلطات الممنوحة لهم وتنفيذ المهام الموكولة إليهم، فى حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة من جانب الهيئات اللا مركزية من ناحية، وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة فى مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللا مركزية التى تشعب الحاجات العامة للمواطنين.

مبررات اللامركزية الإدارية :

لعل أهم مبررات الأخذ باللامركزية الإدارية أنها تعتبر تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري، ويتجلى ذلك في مشاركة سكان المناطق والأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب، وما يحققه ذلك من مزايا تتجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب، وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية، وفي حصولهم على الخبرة والدراية في ممارسة الشؤون العامة.

ومن ناحية أخرى، تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في إدارة المرافق والمشروعات العامة المتكاثرة باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة كانت عازفة عنها في الماضي، وذلك بتولى الهيئات اللامركزية إدارة المرافق والمصالح المحلية والهيئات والمؤسسات الإدارية ذات الطابع المتميز.

ومن ناحية ثالثة تمتاز اللامركزية الإدارية بأن الهيئات اللامركزية سواء المحلية أو المرفقية تكون أقدر من الإدارة المركزية في إدارة المرافق والمصالح المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة المعترف لها بالشخصية المعنوية بعيداً عن التعقيدات والإجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية.

وأخيراً، تستطيع الهيئات اللامركزية الإدارية أن تحل المشكلات وتواجه الأزمات الطارئة التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي أو في الميدان المرفقي، التي قد تعجز الإدارة المركزية عن مواجهتها أو تفشل في التغلب عليه على مستوى إقليم الدولة ككل.

مساوئ اللامركزية الإدارية والرد على الانتقادات الموجهة إليها :

وجهت إلى اللامركزية الإدارية عدة انتقادات تتضمن ما نسب إليها من عيوب ومساوئ :
يتمثل أول هذه العيوب في أن اللامركزية الإدارية تمس الوحدة الإدارية بالنظر إلى قيامها على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية سواء الإقليمية منها أو المصلحية،

ويرى أنصار اللامركزية أن هذا الانتقاد مبالغ فيه وردوا عليه : بأن وحدة الدولة غير مهددة على الإطلاق لأننا بصدد لامركزية إدارية وليس لامركزية سياسية، وأن السلطة المركزية لها حق الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها عن طريق الوصاية الإدارية، كما ردوا على ذلك الانتقاد أنه لا خوف على وحدة الدولة الإدارية لأن اللامركزية الإدارية تباشر أعمالها في نطاق محدود يتمثل في المصالح المحلية في اللامركزية الإقليمية في مرفق محدد بذاته في اللامركزية المصلحية.

كما انتقدت اللا مركزية الإدارية من الناحية المالية على أساس أنها تحتاج إلى نفقات كبيرة تتحملها خزان الدولة، وتم الرد على ذلك الانتقاد لأن معظم نفقات الهيئات اللا مركزية تحصل عليها من الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها على سكان الإقليم وتتحصل على الباقي من خزانة الدولة، كما يرى أنصار اللا مركزية الإدارية أن حصول الهيئات اللا مركزية وخاصة المحلية منها على قسط من احتياجاتها المالية من ميزانية الدولة يحقق العدالة في تقديم الخدمات العامة وإنشاء المرافق والمشروعات العامة بين سكان الأقاليم والمدن الصغيرة والقرى وسكان المدن الكبيرة.

وقيل كذلك أن الهيئات اللا مركزية الإدارية تفتقر إلى الخبرة والدراسة بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية، وتم الرد على ذلك الانتقاد بأن هذا أمر طبيعي، إن لا يعقل أن تقاس خبرة هذه الهيئات بخبرة الإدارة المركزية خاصة في بداية تطبيق اللا مركزية الإدارية، بيد أنه مع مرور الزمن وعن طريق المساعدة الفنية من جانب السلطة المركزية ستتمكن الإدارة اللا مركزية من اكتساب قدر معقول من الخبرة والدراسة في الشؤون الإدارية.

وأخيراً، يعاب على الهيئات اللا مركزية أنها توجه جل اهتمامها إلى المرافق المحلية على حساب المرافق القومية، كما أنها قد تتسبب في نشوب نزاعات ومشاحنات بينها وبين الإدارة المركزية من ناحية أو بين بعضها البعض من ناحية أخرى، وقد تم الرد على ذلك الانتقاد أن تلك المنازعات تقع في بداية تطبيق اللا مركزية الإدارية نظراً للمنافسة القائمة بينهما، وأنه يمكن التغلب عليها وحلها بتوجيه ونصح من جانب السلطة المركزية أو عن طريق اللجوء إلى القضاء لحسم هذه المنازعات.

وفى إطار الحديث عن اللامركزية الإدارية ونظراً لدورها المتوقع نسبياً في التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة، نتعرض لما يلي:

(أهداف اللامركزية، فوائد اللا مركزية، مزايا اللا مركزية، الفرص الناشئة عن تطبيق اللامركزية، أشكال اللامركزية، الخصائص والمهام التي تشترك فيها المركزية واللامركزية، أوجه المقارنة بين تقديم الخدمات في ظل المركزية واللامركزية، قواعد اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية، تقوية المجالس الشعبية ورفع الوصاية عنها، إعادة تقسيم الجهورية إلى كيانات أكثر ملائمة، إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات، عوامل تعثر الإدارة المحلية ومواجهتها، عوامل نجاح الإدارة المحلية، أهم عناصر تطوير الإدارة المحلية في إطار اللا مركزية).

أولاً: أهداف اللامركزية:

يوضح والتر كلن walter kalin أربعة أسباب لتبني نظام اللامركزية:

١ - توفير إدارة كفاء كون المشاريع المحلية أكثر تجاوباً لحاجات وظروف المجتمع المحلي.

- ٢ - ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليين.
- ٣ - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- ٤ - الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.

ثانياً: فوائد الإدارة المحلية :

- كما أن هناك فوائد تحققها اللامركزية تتمثل فيما يلي :
- ١ - إن الإدارة التنفيذية المحلية والمؤسسات الحكومية المحلية تكون في متناول السكان الذين تخدمهم.
 - ٢ - إن إدارة الحكم اللامركزي تخلق فرصاً أكثر لمشاركة السكان المحليين وإسهاماتهم.
 - ٣ - فى استطاعة السلطات المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية، الأمر الذى يؤدى إلى فاعلية أكبر.
 - ٤ - تحرير الإدارة العليا من الانشغال بالمشاكل الفرعية، والتركيز على اتخاذ القرارات المصيرية الهامة.
 - ٥ - التخلص من البيروقراطية والروتين فى العمل الإدارى.

ثالثاً: مزايا اللامركزية :

- تتعدد مزايا اللامركزية ويمكن ذكر بعضها على الوجه الآتى :
- ١ - تحسين تقديم الخدمات المحلية : وذلك من خلال
- تمكين الحكومات المحلية من مواكبة الخدمات للاحتياجات المحلية للسكان.
- تمكين الحكومات المحلية من وضع اختيارات الخطط التنموية دون موافقة الحكومة المركزية.
- تطوير وبناء القواعد والمعايير التى تحكم العلاقة بين الأطراف المتعددة لتقديم الخدمات.
 - ٢ - تحقيق العدالة الإقليمية والقطاعية :
- تطوير وبناء المنظمات المحلية القادرة على تمثيل الاحتياجات المحلية.
- توزيع الموارد العامة بمراعاة المناطق التى تحتاجها وذلك لتحقيق العدالة بين المناطق والقطاعات.
- النهوض بالتنمية المحلية وتطوير الريف مقارنة بالحضر، والصعيد مقارنة بالدلتا، والزراعة مقارنة بالصناعة والخدمات، ومستوى معيشة الفقراء مقارنة بالأغنياء.

٣ - النهوض بالمواطنة الديمقراطية :

- توسيع نطاق المشاركة الشعبية فى الأنشطة المجتمعية الوطنية وخاصة المشاركة السياسية.
- تخفيف حدة ومركزية السلطة الحكومية المركزية وتفعيل المسألة والمحاسبة.
- تمكين المواطنين من اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية.
- تشجيع مشاركة المجتمع المدنى والقطاع الخاص والهيئات والمؤسسات العامة.

٤ - الحفاظ على الوحدة الوطنية والاستقرار المجتمعى :

- تعميق الانتماء والارتباط العاطفى للمواطنين تجاه الدولة نظراً للاحساس بامتلاك الساحة السياسية كنتيجة لتوسيع نطاق المشاركة السياسية والمحاسبة.

رابعاً : الفرص الناشئة عن تطبيق اللامركزية :

- ١ - توسيع مجالات وفرص المشاركة المجتمعية فى صنع القرار المحلى.
 - ٢ - زيادة كفاءة الخدمات المحلية وزيادة الطلب عليها.
 - ٣ - المرونة فى مواجهة الظروف المتغيرة.
 - ٤ - تشجيع التعددية فى المجتمع.
 - ٥ - زيادة إمكانات بناء القدرات المجتمعية.
 - ٦ - تحقيق الشفافية وتوفير مجالات المساءلة.
 - ٧ - التنمية الاقتصادية.
- ولا تتحقق اللامركزية إلا بنقل السلطات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، وتحقيق اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية، وهذا لا تحققه إلا حكومة قادرة على الرقابة والمتابعة والتقويم الموضوعى، كما أن اللامركزية لا تلغى بطبيعة الحال الإستراتيجيات الوطنية والتي تلعب فيها جميع المحليات دوراً مهماً فى تحقيقها.

خامساً : أشكال اللامركزية :

تتفاوت نظم الإدارة المحلية فى العالم من حيث أنواع أو ترتيبات اللامركزية التى تتبناها، وإجمالاً نتعرض لها اعتماداً على مدى الصلاحيات والاختصاصات التى تمنحها السلطة المركزية للوحدات المحلية.^(١)

يرتكز التنظيم الإدارى فى أى دولة على أساليب فنية تتمثل فى المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإدارى بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية فى الدولة، فالتنظيم الإدارى

(١) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص ٦ وما بعدها.

ومهما كان النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى والثقافى السائد فى دولة ما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية، وتتجسد اللامركزية الإدارية فى صورتين: اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المرفقية.^(١)

١ - اللامركزية الإقليمية :

فى هذا النوع من اللامركزية تقوم وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة، وهذا يعنى أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة، ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفاً لنظام الإدارة المحلية، وفى ظل هذا النوع من اللامركزية يفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية.

واللامركزية الإقليمية تركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم إدارى يتمتع بمرونة أكثر من أسلوب المركزية الإدارية ويساهم فى خلق فرصة أكثر للمواطنين فى تقرير الأمور التى يرغبون فى القيام بها، من هنا نعتقد أنه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الإقليمية ووحدات عدم التركيز الإدارى، فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعية محلية ولها اختصاصات أصيلة يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية فى العاصمة، فى حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية.

٢ - اللامركزية المصلحية :

وتعنى قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة فى منطقة واحدة أو عدة مناطق فى الدولة، وهى التى تعرف بالمؤسسات العامة، كون اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة فى إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجارى بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة، كل ذلك بهدف تقديم الخدمات للمواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر، ومن أمثلة تلك الوحدات كمؤسسة النقل العام ومؤسسة التضامن الاجتماعى وغيرها، وغالباً ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزى ولها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التى تقوم بممارستها ولها ذمة مالية مع أهليتها للتقاضى وتتولى مسئولياتها ضمن الاختصاصات المسندة إليها قانوناً، كما أن موظفيها يتبعون إليها مباشرة دون سواها ويشملها نظام خاص يختلف عن نظام الموظفين المدنيين، وإن كان الجائر تطبيق هذا النظام عليهم إذا نصت القوانين على ذلك.

(١) راجع فى ذلك أ. بسمه عولى، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية فى الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد ٤، الجزائر، ص ٢٥٧.

وفى إطار الحديث عن أشكال اللامركزية، يمكن تعريفها بأنها: عملية نقل أو تفويض أو تخويل السلطات السياسية والإدارية والمالية والتنفيذية من المستويات الأعلى إلى المستويات الأدنى، مع حفظ المستوى الأعلى فى الرقابة والتوجيه والإشراف والمحاسبة.

ويمكن تطبيقها فى نطاق هذا التعريف من خلال بيان وسائله على الوجه التالى: التفويض: أى تفويض اتخاذ القرارات لهيئات عامة شبه حكومية وشبه مستقلة لا تخضع لسيطرة الحكومة ولكنها تخضع للمحاسبة الحكومية. الخصخصة: وتعنى نقل المسؤوليات التخطيطية والإدارية من الحكومة إلى هيئات خاصة غير حكومية.

تحويل السلطة: وتعنى نقل السلطات المالية والقانونية لهيئات مستقلة تعمل على المستوى المحلى، وهى تعتبر لا مركزية سياسية، وتعتبر أقوى درجات اللامركزية.

سادساً: الخصائص والمهام التى تشترك فيها الإدارات المركزية واللامركزية:

- ١ - الالتزام بتحقيق الأهداف الخاصة بالمؤسسة أو المنظمة.
- ٢ - استخدام جهود جميع العاملين، ومحاولة استثمار طاقاتهم وقدراتهم الابتكارية.
- ٣ - العمل على تقدم المؤسسة ونموها وتطوير العمل بها إلى الأفضل.
- ٤ - أن تقدم المؤسسة المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

سابعاً: مقارنة بين تقديم الخدمات فى ظل المركزية واللامركزية:

تقديم الخدمات فى ظل المركزية

- ١ - انخفاض دور الوحدات المحلية فى تقديم الخدمات.
- ٢ - تقوم الحكومة بتقديم الخدمات العامة بواسطة وحدات إدارية حكومية تعمل على المستوى المحلى فى إطار المركزية، كذلك بواسطة وحدات إدارية تابعة للحكومة المحلية مؤسسياً وإدارياً ولكنها تأتمر بأمر من السلطة المركزية، أى عدم التركيز الذى قد يقوم بدوره إما بدون سلطة محلية؛ أو قد يقوم بسلطة محلية تحمل قدر من السلطات والمسئوليات إما منقولاً من السلطة المركزية أو قد يكون مفوضاً.
- ٣ - تحتفظ السلطة المركزية بخدمات الأمن والدفاع والعدالة والشئون الخارجية، وقد تحتفظ بخدمات الإنتاج الكبير التى تشكل مرافق الكهرباء والمياه والاتصالات والتى تقل تكلفتها كلما زاد عدد المنتفعين.

تقديم الخدمات في ظل اللامركزية:

- ١ - تراجع دور الحكومة المركزية في تقديم الخدمات.
 - ٢ - ضرورة توفير التمويل اللازم للقيام بالخدمات العامة.
 - ٣ - يصبح دور الحكومة المركزية مركزاً في سد العجز المحلى والتدخل ببرامج قومية مثل العدالة ومراقبة كفاءة تقديم الخدمات والالتزام بالمعايير الوطنية والعالية.
 - ٤ - تقوم الحكومات المحلية بتقديم الخدمات المحلية مثل النظافة والإنارة وخدمات الطرق الداخلية والتعليم الأساسى والصحة العامة وغيرها من الخدمات.
- ونود أن نذكر، أن سياسة اللامركزية الإدارية تركز على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسئولية ضمن وحدة الدولة بين وحدات الإدارة المحلية، وبالتالي تمثل المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى تطبيقات الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية.
- وإذا كان المقصود باللامركزية نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومى إلى المستوى المحلى، أى أن جوهر التطوير فى الإدارة المحلية سيكون بتوسيع سلطات وصلاحيات الوحدات المحلية بما يمكنها من القيام بمسئولياتها بسرعة وكفاءة، وي طرح التوجه إلى توسيع صلاحيات الوحدات المحلية وسلطاتها إشكالية حقيقية، حيث يرى الكثيرون أن الإدارة المحلية تعاني من انتشار الفساد فى معظم أجهزتها رغم أنها لا تملك سلطات وصلاحيات واسعة بالنسبة للخدمات التى تشرف عليها أو المرافق العامة التى تديرها أو مشروعات التنمية المحلية التى تتم فى إطارها، فكيف سيكون الحال إذا اتسعت سلطاتها وصلاحياتها وما يمكن أن يحمله هذا التطور من فرص كبيرة لزيادة الفساد وانتشاره بصورة أوسع بكثير مما هو قائم حالياً؟ وأصبح السؤال المطروح هنا هو كيف يمكن أن نحول دون انتشار الفساد بعد الأخذ باللامركزية؟ وهل هناك إمكانية حقيقية لتطبيق اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات فى نفس الوقت؟ وما هى الشروط الواجب توافرها فى التنظيم الجديد للوحدات المحلية فى ظل اللامركزية بحيث ننجح بالفعل فى محاصرة الفساد؟
- ج - إن نظام الإدارة المحلية فى مصر يقوم على ركائز أساسية لنظام محلى فاعل وفق معطيات الواقع والتطور المرجو انطلاقاً من التجربة الطويلة فى ربوع مصر إلى آفاق أكثر تلبية لظموحات وآمال المواطن المحلى،^(١) ولا يمكن أن يتم الحديث عن نظام صحيح وناجح دون ارتباطه بنظام لا مركزى للحكم الرشيد.
- وفى ضوء ذلك نتعرض للأمور الآتية: قواعد اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية، تقوية المجالس الشعبية المحلية ورفع الوصاية عنها، إعادة تقسيم الجمهورية إلى كيانات أكثر ملائمة، إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات.

(١) راجع فى ذلك م. محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية فى مصر، بدون سنة نشر، ص ٧ وما بعدها.

ثامناً: قواعد اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية:

- لكي تحقق الإدارة المحلية دورها الحقيقي، فإن القيادات الحكومية سواء التنفيذية منها أو الشعبية يجب أن تتصف بعدد من السمات الشخصية والفكرية منها:
- ١ - أن يكون ديمقراطى فكراً وسلوكاً .
 - ٢ - أن يؤمن بالمشاركة كمنهج وأداء.
 - ٣ - يتمتع بموهبة القيادة يؤثر فى الآخرين ويتأثر بهم.
 - ٤ - أن يكون مبتكراً ليسهم فى وضع السياسات والبرامج التى تحقق التنمية المحلية.
 - ٥ - أن يؤمن بقدرات السكان المحليين.
 - ٦ - أن يكون مؤهلاً للعمل الجماهيرى ويمتلك خبرات فى مجال التنمية المحلية ونهج اللامركزية.
 - ٧ - أن يمتلك وعياً وإدراكاً لمهام واحتياجات المجتمع المحلى وأدوار المجتمع المدنى فيه.
 - ٨ - أن يكون قادراً على توجيه المواطنين المحليين ومشاركاً لهمومهم وطموحاتهم.

تاسعاً: تقوية المجالس الشعبية المحلية ورفع الوصاية عنها:

- لن يكتمل نظام الإدارة المحلية كنظام قوى وفاعل ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلى فى ظل اللامركزية إلا فى ظل مجالس شعبية محلية قوية قادرة على محاسبة الأجهزة التنفيذية ومشاركتها فى صنع القرار المحلى، وذلك من خلال:
- ١ - توسيع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على أن تكون واضحة ودقيقة وتعبر حقيقة عن نقل السلطات إلى المستويات المحلية فى ضوء منهج اللامركزية.
 - ٢ - ربط عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بعدد السكان فى النطاق الجغرافى والإدارى للوحدة المحلية.
 - ٣ - أن تتم العملية الانتخابية على مراحل لتحقيق الاختيار الدقيق من قبل الناخبين لممثليهم فى هذه المجالس.
 - ٤ - إعادة صياغة العلاقات بين مستويات المجالس المحلية لإعطاء الحق الأصيل لكل مستوى فى اتخاذ قراراته مع إعطاء المستوى الأعلى حق الاعتراض المسبب فقط.
 - ٥ - تحقيق التوازن فى السلطات بين المجالس الشعبية المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة.
 - ٦ - وضع آليات وبرامج لمشاركة السكان المحليين والمجتمع المدنى فى اتخاذ قرارات ومتابعة أداء المجالس الشعبية المحلية.
 - ٧ - وضع البرامج التدريبية المناسبة والمستمرة لأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة.

٨ - إعادة النظر في أعداد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فليس من المقبول أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى العديد من المحافظات أكثر من ١٥٠ عضو.

عاشراً: إعادة تقسيم الجمهورية إلى كيانات أكثر ملائمة:

مع الأخذ بمنهج اللامركزية فى إدارة شئون الحكم الرشيد وإقامة نظام محلى يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم، فإن الأمر يحتاج إلى إعادة تقسيم الجمهورية إلى محافظات، فلم يعد العدد الحالى للمحافظات يتناسب وعدد السكان وحجم وجود الخدمات المحلية التى يتطلع إليها المواطنين.

فليس من المنطقى أن تظل محافظة القاهرة بهذا الحجم، ومن غير المقبول أن تظل محافظة الدقهلية بهذه المساحة وبهذا العدد المهول من السكان؛ وكذلك محافظة البحيرة والشرقية والعديد من المحافظات، الأمر الذى يجب معه سرعة إعادة النظر فى التقسيم الحالى للجمهورية، ونحن إذ نرى:

١ - أن يرتفع عدد المحافظات فى مصر إلى ٣٢ محافظة وذلك بتقسيم محافظات كلاً من القاهرة والجيزة والدقهلية والبحيرة والشرقية إلى محافظتين.

٢ - أن يكون التقسيم الجغرافى عرضياً وليس طويلاً حتى نقضى على ارتباط الشعب المصرى بالنهر والاستفادة بالعمق الصحراوى وإعادة توزيع السكان.

٣ - إحياء وتفعيل دور الأقاليم الاقتصادية واستبدال هيئات التخطيط الإقليمى بهيئات للاستثمار.

٤ - ربط جميع محافظات الصعيد بالبحر الأحمر.

ويواكب ذلك نظام للحوافز واستراتيجيات تنمية تهتم بالعنصر البشرى وتساعدهم على التوطن فى الأماكن الصحراوية والبدء الجاد بإعادة الخريطة السكانية لمصر.

الحادى عشر: إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات:

إن تحسين وتطوير وتقوية الإدارة المحلية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتطبيق منهج اللامركزية كأساس للحكم، ومن ثم فإن الأطر المؤسسية القائمة حالياً تحتاج إلى كثير من التعديل والتطوير بما يحقق هذه الأهداف وتحقيق النتائج المرجوة، ويجب هنا أن نضع أمامنا عدد من التحفظات قبل الدخول فى هذا الأمر:

١ - لا يوجد منهج واحد لتطبيق اللامركزية ذلك أن لكل مجتمع خصوصياته وأوضاعه الداخلية وثقافته وعلاقاته الاجتماعية التى تستوجب المنهج الملائم له، ويتضح ذلك جلياً فى الفروق الكبيرة بين النموذجين الإنجليزى والفرنسى، وعلى ذلك فإنه يجب أن يكون هناك النموذج المصرى الخاص لتطبيق اللامركزية.

- ٢ - أن تتناسب الأطر المؤسسية والشكل والمنهج المختار لتطبيق اللامركزية.
- ٣ - إن نشر ثقافة اللامركزية وتعميقها وإزاحة كل ما يتعلق بثقافة المركزية سواء على المستوى الوطنى أو المحلى بجانب أنها ضرورية، فإن مساحة تطبيق اللامركزية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى عمقها واتساعها، وبالتالي فإن العلاقة الطردية بين ثقافة اللامركزية ومساحة تطبيقها هي الحاكمة لنجاح المنهج وتطبيقاته على أرض الواقع.
- وفى إطار ذلك كله، إلا أن هناك معوقات تواجه تطبيق منهج اللامركزية فى مصر، نتعرض لها من خلال بيان عوامل تعثر الإدارة المحلية وطرق مواجهتها، عوامل نجاح الإدارة المحلية، وأهم عناصر تطوير الإدارة المحلية فى إطار المركزية.

الثانى عشر: عوامل تعثر الإدارة المحلية:

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلى: ^(١)

١- العامل الإدارى والفنى:

يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية من منطلق القصور فى تنفيذ برامج اللامركزية، حيث أن هناك بعض المشاكل التي تواجه عمليات التنفيذ منها: عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية وعدم كفاية الموارد، كما أن هناك كثير من المحليات لا يتوافر لها البنية الفنية الإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها ويرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر، حيث أن الثابت وعلى سبيل المثال بمحافظة الإسكندرية وجود عدد اثنان أو ثلاثة من مهندسى التنظيم على الأكثر بكل حى من أحياء الإسكندرية ناهيك عن عدم توافر معدات وأشياء أخرى فى كثير منها.

٢- العامل الاقتصادى:

يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين فى اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نمواً وازدهاراً يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التعبئة، ولذلك فهم يرون أى محاولة لمنع الاستقلال الذاتى للوحدات المحلية سوف يأتى بنتائج عكسية، وفى هذا الصدد يبين الكاتب الشهير FRIED RIGGS أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذى تعيشه الدولة، وبذلك فإن منح

(١) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص ١٣، ١٢.

صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للمحليات فى ظل ظروف التخلف يؤدى إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.

٣ - العامل السياسى وفلسفة الحكم :

إن الطبقات الحاكمة فى الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطاتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكى يتم تهدئة الطبقات الدنيا قد يكون من الضرورى ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

٤ - العامل الاجتماعى :

تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية وطموحات إقليمية تعزز بهويتها المحلية بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة فى غاية الأهمية، الأمر الذى تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة وتمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدة فى كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعاً بها بحسب الخوف من تفتت النسيج الوطنى والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

٥ - حادثة النظام المحلى :

إن مقاومة حادثة النظام المحلى فى الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحل بنجاح، علماً بأن بعض تلك الأنظمة قد تجاوز عمرها نصف قرن ولا يزال يعانى من نقص واحد فى الاختصاصات والمسئوليات وتشدد فى الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.

ونعرض تطبيقاً لذلك، بعض القضايا المؤثرة على حسن تطبيق اللامركزية :

١ - الشمول والتدرج: أى لامركزية الجوانب السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية كصفحة واحدة، فضلاً عن حدوث التوازن بين الاستقلال المحلى والمحاسبة مما يؤدى إلى الجدارة الاقتصادية المقللة للتكلفة بالإضافة إلى سرعة جنى الثمار.

٢ - لامركزية القاعدة ولا مركزية القمة :

فى الأولى يقوم المحليون بالتنظيم فى صورة مجتمعات متجانسة، أما الثانية فتتمثل فى رسم مخطط تضعه الحكومة المركزية لنقل بعض سلطاتها إلى المحليات.

٣ - اللامركزية الموحدة واللامركزية المتباينة :

اللامركزية الموحدة تقوم على أساس اعتبار الوضع القانونى لأى وحدة محلية هو المعيار الوحيد الذى يتبع لتحديد مسئولياتها، أما اللامركزية المتباينة فتتبع فى حالة إعطاء مسئوليات متباينة

للوحدات الإدارية نظراً لاختلافها السياسى والمالى وتباين قدراتها الفنية والبشرية.

٤ - الاستيلاء المحلى:

عندما تقل نسبة مشاركة السكان والمجتمع المدنى فى الحكم المحلى تزداد مخاطر قيام جماعات المصالح والوجهاء المحليين بالاستيلاء على الحكومة المحلية وتوجيه الموارد نحو مصالحها وأولوياتها بدلاً من تحسين الخدمات الجماهيرية وتخفيف الضغط على الفقراء ومحدودى الدخل.

٥ - استدامة اللامركزية:

وتتحقق تلك الاستدامة إذا ما تم تطبيق المبادرات اللامركزية بعد الوصول إلى توافق مجتمعى كبير عليها، وتضعف استدامة اللامركزية لأن معظم حالاتها لامركزية من القمة، كما تنتكس اللامركزية بسبب الصراع القائم بين السياسيين والبيروقراطيين حول تطبيقها.

الثالث عشر: عوامل نجاح الإدارة المحلية:

إذا كانت الدولة مقتنعة وجادة فى منح المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات للوحدات المحلية، فلا بد من توفير مجموعة من العوامل التى تضمن نجاح النهج اللامركزى: ^(١)

١ - استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية فى مجالات التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الى تعيينهم على القيام بوظائفهم التى يديرونها، وهذا يعنى استعداد القادة السياسيين وموظفى الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التى كانوا يقومون بها لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية.

٢ - وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون فى إدارة المرافق العامة المحلية.

٣ - العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزى، تشتمل هذه العوامل على توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفى الحكومة المركزية وفروعها فى المحليات تجاه النمط المركزى فى تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية فى عملية صنع القرارات.

٤ - العوامل المالية والقوى البشرية ومدى ترشيد وتطوير تلك العوامل.

٥ - توافر الحجم المثالى للوحدات اللامركزية حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبى المحدود.

الرابع عشر: أهم عناصر تطوير الإدارة المحلية فى إطار المركزية:

١ - إصدار قانون جديد للإدارة المحلية يكفل تطبيق اللامركزية، فضلاً عن التوصية بتقنية التشريعات المنظمة لهذا المجال، والأخذ باللامركزية الإدارية.

(١) راجع فى ذلك د. محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص ١٤.

- ٢ - تفعيل الدور الرقابى للمجالس الشعبية المحلية وإلزامية قراراتها للأجهزة التنفيذية المحلية.
- ٣ - تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازنتها المحلية وسيطرة المحليات على مواردها المالية ووضع ميزانيتها.
- ٤ - التمييز بين دور الحكومة المركزية ودور المحليات بحيث لا يحدث تداخل بينهما.
- ٥ - إلغاء التدرج الهرمى فى المحليات والاكتفاء بمستوى قاعدى (القرية، الحى، المدينة) ومستوى اقليمى (المحافظة، المركز) لكل منهم مجاله الخاص واستقلاله الكامل عن الآخر.
- ٦ - الأخذ بنظام انتخابى يعزز التعددية السياسية وهونظام القائمة النسبية غير المشروطة.
- ٧ - الاستفادة من التخطيط الإقليمى والأخذ بتكنولوجيا بسيطة وصغيرة وكثيفة العمل.
- ٨ - تحسين أجور العاملين بالمحليات وتدريبهم على كيفية التعامل مع منهج اللامركزية.
- ٩ - تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية بالتزام القطاع الخاص بقيم النزاهة والشفافية فى تعامله مع الإدارة المحلية، وقيام المجتمع المدنى بدور فعال فى دعم النزاهة والشفافية، وبناء رأى عام محلى ضاغط من أجل الالتزام بقيم النزاهة والشفافية.
- ١٠ - التمكين للتعددية الحزبية فى القرى والأحياء السكنية بالمدن كأساس للتطور الديمقراطى باعتباره شرط أساسى لتفعيل اللامركزية.
- ١١ - تقييم نقاط الضعف والقوة فى القطاع العام والقطاع الخاص بالنسبة لأداء المهام المختلفة.
- ١٢ - تحديد المستوى التنظيمى أو الإدارى الأدنى للحكومة المركزية الذى من الممكن أن ينفذ المهام المعهودة إليه بجدارة وفعالية، فضلاً عن تحديد المهام التى لا يلزم أن تقوم بها الحكومة المركزية.
- ١٣ - تحديد أفضل أشكال الخصخصة الاقتصادية.
- ١٤ - توفير المساعدة الفنية والتقنية للحكومات المحلية والمنشآت الخاصة ومنظمات المجتمع المدنى من أجل القيام بمهام تخطيط وتمويل وإدارة المسؤوليات والواجبات اللامركزية.
- ١٥ - تحقيق المكونات الأساسية العشرة لتطبيق اللامركزية، والتى تتمثل فيما يلى: نشر ثقافة اللامركزية والتعليم المدنى، الإطار القانونى والتوجيهى، تطوير القدرات المؤسسية والبشرية، تخطيط وموازنة التنمية المحلية، الإدارة المالية والمحاسبية، تحقيق اللامركزية المالية وتوجيه الموارد، التفويض فى القطاعات الحكومية، تطوير البنية التحتية وتوفير الخدمات، الرصد والتقييم والمتابعة، إدارة وتنسيق البرنامج.
- ١٦ - النظر إلى مفهوم اللامركزية على أنها (تفويض السلطات والصلاحيات وتوزيعها على المستويات الهرمية داخل تكوين المنشأة أو الوزارة الواحدة، وتظهر الحاجة إلى مثل هذا النوع

- كلما توسعت رقعة مهام وواجبات الإدارة العليا وضاق وقتها عن إدارة أمور المنشأة أو الوزارة).
- ١٧ - تحقيق بروتكول تعاون مشترك بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والشركات القابضة وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب والاتحادات والنقابات والجمعيات والجامعات وذلك لوضع كلاً منهم رؤية حالية ومستقبلية يتم الاستعانة بها في النهوض بالإدارة المحلية.
- ١٨ - الالتزام بعناصر الإدارة كمنهج للارتقاء بالجهة الإدارية التي تتمثل في (التخطيط، التنظيم، التوجيه والقيادة، الرقابة والمحاسبة، الاتصال).
- التخطيط: هو التطلع نحو المستقبل وتحديد الاتجاه الذي تسلكه المؤسسة في إدارة شئونها، ويقتضى التخطيط ضمناً التنبؤ بالمستقبل.
- التنظيم: ويقصد به توزيع المهام على العاملين وفق أسس سليمة تكفل تحقيق الأهداف.
- التوجيه والقيادة: هو إرشاد الرؤسين وتشجيعهم لكي يؤدوا عملهم بثقة ويحققوا النتائج المرغوب فيها، والتوجيه يقوم على ثلاث نواح أساسية هي: تعليم وتدريب وإرشاد الرؤسين، إصدار الأوامر لهم، الاتصال بهم ومتابعتهم.
- الرقابة والمحاسبة والتقويم: وهى تعنى حقوق وواجبات والتزامات من الجميع لتحقيق الأهداف المطلوبة.
- ١٩ - الاستعانة بنموذج من التجربة الأجنبية في مجال تطوير القدرات الإبداعية للسلطات المحلية، وعلى سبيل المثال: ^(١)
- تشير الاجتهادات في الإدارة المحلية إلى أهمية تطوير وتعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية والتركيز على إرضاء المواطن، ويتطلب حكم المجتمع من السلطات المحلية أن تنظر إلى خارجها، فالعبرة لم تعد بالخبرة ذاتها ولكن في قيمتها كما يراها المواطن سواء كانت هذه الخدمات تقدم مباشرة أو من خلال هيئات أخرى.
- وحتى نبين ما لأهمية تطوير وتعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية وأهميتها في تكريس التنمية المحلية المستدامة، بل حتى في إحداث ثورة في تغيير المفاهيم والأساليب السابقة في تسيير دواليب التنمية نلجأ إلى بعض التجارب الأجنبية في ميدان تطوير القدرات الإبداعية والتطويرية خاصة في ميدان اتصالات الحكومة المحلية، فلربما محاكاة والأخذ بتجربة الغير في تكريس المؤسسات البحثية والعلمية في خدمة التنمية قد ينير لنا الطريق ويسمح لنا الاسترشاد بها مستقبلاً ليس فقط في ميدان تنمية الإدارة المحلية فقط بل في كل ما يتعلق بالتنمية الشاملة.

(١) راجع في ذلك د. بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص ٥، ٦.

ففى عام ١٩٩٣ بادرت مؤسسة علمية بحثية ألمانية تدعى FONDATION ERTELSMANN بتأسيس (جائزة الديمقراطية والفعالية فى الإدارة المحلية) بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التى تكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة فى تقديم الخدمات، وكلفت بهذا الشأن علماء وباحثين متخصصين فى الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء تحقيق من أجل اقتراح ١٠ مدن من ٩ دول للتنافس على هذه الجائزة الأولى.

وقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب هذه الدولة، هى: الأداء وسير العمل فى ظل رقابة ديمقراطية، التوجه إلى المواطن، التعاون بين السياسيين والإدارة، الإدارة اللامركزية - أى نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذى يتعامل معه المواطن، الرقابة ورفع التقارير، أن يتوافر لدى السلطة المحلية نمط إدارى تعاونى ونظام مسار وظيفى يركز على الأداء والإخلاص، القدرة على الابتكار والتطوير فى ظل المنافسة. وعليه فقد اختيرت هذه المدن باعتبارها مدناً نموذجية توجد على قمة الحداثة فى بلدانها فيما يخص الإدارة المحلية، فازت بهذه الجائزة مدينتان فينيكس بولاية أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية؛ ومدينة كريست تشارش السويسرية.

وبعد سنتين من تاريخ تسليم هذه الجائزة تأسس ببرلين (ألمانيا) مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، ويهدف هذا البحث إلى بيان الإصلاحات الجديدة التى أتت بها المدن والآثار المترتبة عليها بغرض الاستفادة منها فى تطوير الإدارة المحلية الألمانية ومعاصرتها. انتهى هذا البحث بنشر تقريران الأول فى عام ١٩٩٧ والثانى فى عام ١٩٩٨ وخلص البحث العلمى إلى أنه رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن، إلا أنها اتحدت جميعها فى منهج معالجة القضايا المحلية.

وبالتالى أدركت المدن محل البحث قيمة ثروة مشاركة المواطنين والمجموعة فى تحديد السياسات والخدمات التى تدخل ضمن اختصاصاتها، لذلك ظهرت الحاجة إلى تصحيح المفهوم التقليدى للديمقراطية (الديمقراطية التمثيلية) والتخلى عن الفكر الاحتكارى الذى كانت تتبناه الإدارة المحلية، ويكون اشتراك المواطنين بطرق متنوعة: الجمعيات والنقابات والنخب العلمية؛ وبالتالى الانتقال فى تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد وهو مفهوم (الديمقراطية التساهمية) أو (الديمقراطية الجوارية، أو الديمقراطية التشاركية) التى يكون الغرض منها اسهام المعنيين بعملية التنمية فى وضعها وتنفيذها، وبالتالى أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تعتنى بأساسيات إجراء هذه المشاركة وتحقيق فعاليتها.

إن، ما المغزى من طرح تجربة الغير فى إحدى جوانب التنمية المحلية؟
إن عرض التجربة الألمانية لم يكن بهدف إملاء الحلول التى توصلت إليها الدراسة، ولم يكن

الهدف منها استيراد الحلول الجاهزة وتطبيقها على الإدارة المحلية فى مصر دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصياتها الثقافية والحضارية والتاريخية بقدر ما هو بيان ما تلعبه المؤسسات العلمية والبحثية الأجنبية من دور فى الإدارة المحلية والمجتمع بشكل عام.

كذلك، إن الغرض من عرض التجربة لنبيين أن ألمانيا على الرغم من أنها من الدول الصناعية الكبرى إلا أنها تحاول جادة تطوير أدائها للحفاظ على مكانتها وتقدمها ولم تتردد فى مراجعة أساليبها فى التسيير، وبدون تعقيد ذهبت تبحث عن حلول لمشاكلها فى تجارب مدن أجنبية أخرى مسترشدة بتفعيل البحث العلمى فى ذلك.

والملاحظة الأخيرة أن الدراسة التى دامت ثلاث سنوات أسندت لأهل الفكر من باحثين ومتخصصين، بهذا الشكل تعطينا هذه التجربة موعظة من نوعية التعاون الذى يجب أن يقوم بين البحث العلمى والمؤسسات المرتبطة به فى كل المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية لتحقيق وتكريس التنمية الشاملة استناداً على خبرات وتجارب الغير فى تعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية.

الفرع الثالث

عدم التركيز الإدارى

يقتضى الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإدارى قيام الرئيس الإدارى بنقل سلطة البت والتقيرير النهائى فى جانب من اختصاصاته إلى نوابه ومروسيه دون الرجوع إليه فى هذه الأمور، وقد يكون عضو السلطة الإدارية الذى انتقلت إليه سلطة البت والتقيرير النهائى نائب الرئيس الإدارى أو وكيل الإدارة أو المدير العام للمصلحة أو الإدارة أو السكرتير العام أو لجنة فرعية.^(١)

وقد ظهر نظام عدم التركيز الإدارى فى ظل النظام المركزى بقصد التخفيف من حدة التركيز فى السلطة الإدارية وللتغلب على مساوئه، وأنه بعد ظهور النظام اللامركزى وانتشاره كان من الطبيعى أن يطبق فى النظام اللامركزى أسوة بالنظام المركزى.

وبذلك لا يقتصر الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإدارى على المركزية الإدارية ولا يعتبر صورة خاصة بها، وإنما يطبق كذلك داخل اللامركزية الإدارية سواء المحلية منها أو المصلحية.

فكما يتخلى الوزير عن بعض سلطاته لنائبه أو وكيل الوزارة أو المدير العام فى ديوان الوزارة بالعاصمة، وهذا ما يسمى بعدم التركيز الداخلى، أو لمديرى الإدارات التابعة لوزارته فى الأقاليم الذى يطلق عليه عدم التركيز الخارجى، فإن المحافظ الذى يتمتع بالصفيتين المركزية واللامركزية فى جمهورية مصر العربية يستطيع أن يتخلى عن جزء من اختصاصاته لسكرتير عام الوزارة أو المدير المالى.

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، المرجع السابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

وهكذا، فإنه طبقاً لعدم تركيز السلطة ينتقل جانب من اختصاصات الرئيس الأعلى وسلطاته في المنظمة الإدارية سواء كانت وزارة أو محافظة أو هيئة إلى النائب أو الوكيل أو مديري الإدارات المختلفة للقضاء على التركيز الشديد في السلطة، وليتمكن الرئيس الإداري من التفرغ لمهامه الإشرافية والتوجيهية الأساسية في العمل الإداري.

وكما هو واضح فإن السلطات تنتقل داخل نفس الشخص المعنوي من الرئيس الإداري الأعلى في سلم التدرج الوظيفي إلى من يليه من التسلسل، حيث يضطلع ممثلو نفس الشخص المعنوي بنشاطه الإداري، وهذا يعني أن عملية توزيع السلطة تجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل نفس الشخص المعنوي الواحد.

ويختلف عدم التركيز الإدارية بهذا المعنى عن اللا مركزية الإدارية، إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللا مركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنوية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس.

ويتضح من ذلك أن النظام اللا مركزي أعم وأشمل من عدم التركيز الإداري الذي لا يتعدى كونه أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري يطبق داخل المركزية الإدارية أو اللا مركزية الإدارية على حد سواء. ولهذا، يعتبر عدم التركيز خطوة على الطريق أو مرحلة انتقالية بين تطبيق المركزية الإدارية الخالصة والأخذ باللا مركزية الإدارية بجوار النظام المركزي.

ويحقق الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري عدة فوائد إدارية :

١ - التخلص من التركيز الشديد في السلطة بمساوئه سلفة الذكر، وتوفير الوقت والجهد والمال الذي يضيع نتيجة التركيز في السلطة.

٢ - وضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤسين الأكثر قرباً واتصالاً بالواقع لأنهم أكثر فهماً لحقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجه سير العمل الإداري مما يكفل التوصل إلى حلها والتغلب عليها.

ويتحقق عدم التركيز الإداري عن طريقين، إما عن طريق توزيع الاختصاصات ابتداءً بالقانون بين أعضاء السلطة الإدارية بحيث يستطيعون اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى أو إعادة توزيعها من ناحية، أو بواسطة الالتجاء إلى تفويض جانباً من سلطة الرئيس الإداري إلى بعض أعضاء السلطة الإدارية الخاضعين لرئاسته من ناحية أخرى.

صفوة القول تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة، كون الأمر لا يتوقف على نظام معين قد تعلقه بضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة لوضع استراتيجية بديلة للتنمية على مستوى الإدارة المحلية، وهذا لن يتم

حسب تصورى إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع المصرى، حتى تتحقق التنمية المحلية الاقتصادية.

المطلب الثانى

واقع الإدارة المحلية فى مصر وأثره على التنمية

لم ينل تعبير الإدارة الحرة للوحدات المحلية حظوة لدى واضعى الدساتير التى تعاقبت على مصر فى تاريخها الحديث الذى يؤرخ لبدايته بوصول محمد على باشا إلى سدة الحكم، فعلى الرغم من أن تسلم محمد على باشا مقاليد السلطة جاء استجابة لإرادة الشعب، بحيث كان من المأمول فيه أن يقر بما للمواطنين من حقوق وحريات عامة تتطلب لممارستها على المستوى المحلى وجود وحدات محلية ذات كيان قانونى مستقل عن شخص الدولة، إلا أنه عمل منذ توليه شئون البلاد على الاستئثار بالسلطة ليكون نظامه تعبيراً مكتملاً عن الحكم المطلق القائم على تركيز السلطات سياسياً وإدارياً بين يديه. وكان طبيعياً - والحالة هذه - أن يخلو قانون السياسة^(١) الصادر فى ١٩٣٧/٧/١ ليكون بمثابة دستوراً للبلاد من أية إشارة إلى وحدات إقليمية ذات وجود قانونى منفصل عن الدولة، صحيح أن هذا القانون استخدم فى بعض بنوده ألفاظاً من قبيل القرى والمديريات والأقاليم، بيد أن الأمر لم يتعلق فى حينه إلا بمسميات جغرافية للمناطق المكونة للإقليم المصرى ولم يكن لها أدنى مدلول قانونى.^(٢)

أيضاً، إذا كان محمد على قد أنشأ عام ١٨٤٨ مجلس عمومى الإسكندرية ليختص بإدارة شئونها، إلا أنه لم يقصد من ذلك الإقرار بالوجود القانونى لهذه المدينة باعتبارها وحدة محلية، فقد كان هذا المجلس واحداً من الأجهزة الحكومية الخاضعة كلياً لسلطته، باعتباره مجرد إعمال لفكرة عدم التركيز الإدارى، ولم ينته هذا الوضع إلا بصور دكرينو ١٨٩٠/١/٥ الذى منح بلدية الإسكندرية صراحة الشخصية المعنوية.

ولم تأت لائحة مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه الصادرة فى ١٨٦٦/١٠/٢٢ بجديد فى هذا الاتجاه، لا سيما أن ما ورد فيها من مصطلحات (كالأقاليم والمديريات وأقسام المديريات) كان يعنى به الدوائر الانتخابية فقط.

ولعل هذه هو الاتجاه الذى سار عليه القانون النظامى الصادر فى ١٨٨٣/٥/١، فهو وإن خصص الباب الثانى لبيان الأحكام المتعلقة بمجالس المديريات من حيث نشأتها وعدد أعضائها

(١) السياسة: أصدر محمد على باشا يوليو ١٨٣٧ القانون الأساسى المسمى (السياسة) كأول وثيقة دستورية مكتوبة عرفتها مصر فى العصر الحديث، وقد أبقي ذلك القانون على الحكم المطلق وانعدام الفصل بين السلطات.

(٢) راجع فى ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٦٩.

واختصاصاتها، إلا أنه خلا مما يفيد الاعتراف لها بالشخصية القانونية وهو الشرط الضروري لاعتبارها وحدة محلية.

ولعل أول إشارة على تطور موقف المشرع الدستوري نحو الاعتراف بالوجود القانوني لوحدات الإدارة المحلية وردت في القانون النظامي رقم ٢٢ الصادر في ١٣/٩/١٩٠٩، فقد جاء في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه النص التالي (... تعتبر مجالس المديريات المشكلة كما تقدم أشخاصاً معنوية، ويكون المدير نائباً عن المجلس بهذه الصفة في استعمال ما له من السلطة وفي أداء ما عليه من الواجبات مما يدخل في دائرة اختصاصه)، وهي ذات الصيغة التي وردت في المادة ٤٤ من القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣.

ولقد أخذ على هذه الصياغة وبحق احتوائها على خطأ فني واضح، فقد اعترف بالشخصية المعنوية لمجلس المديرية دون المديرية ذاتها، وهو خلط بين الشخص المعنوي والهيئة أو العضو الذي يمثله، حيث أن الشخصية المعنوية تتقرر للمديرية نفسها، وما مجلسها وكذلك المدير سوى الهيئة التي تمثلها وتنوب عنها، والقول بغير ذلك يترتب نتيجة غير منطقية مقتضاها أن حل المجلس المذكور يؤدي إلى انقضاء الشخصية القانونية وهي نتيجة لم يقبلها القضاء في ذلك الحين، كما عبرت عن موقفه محكمة استئناف مصر في حكمها الصادر في ١٩٣١/٥/٥.

فقد جاء بهذا الحكم (أن الغرض الأصلي من إنشاء مجالس المديريات هو إيجاد هيئات تضم أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم للإشراف على أعمال المديريات ورعاية شئونها، لذلك منح الشارع الشخصية المعنوية للمديرية حتى يسهل عليها الاضطلاع بهذه المديرية وتحقيق الغرض المقصود من إنشائها).

ومع صدور دستور عام ١٩٢٣ لم يعد ثمة محل للخلاف حول حقيقة الاعتراف الدستوري بالوجود القانوني ليس فقط للمديريات، ولكن أيضاً للمدن والقرى، وقد جاء في المادة ١٣٢ منه النص على أن (تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية عامة وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقرها القانون، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة)، وهي ذات الصياغة التي أوردتها المادة ١٢١ من الدستور الصادر عام ١٩٣٠.

وهكذا اتسع نطاق الاعتراف الدستوري بالوجود القانوني لوحدات الإدارة المحلية، ليشتمل بالإضافة إلى المديريات على المدن والقرى التي كانت قائمة عند نفاذ الدستور، والتي كان ينظر إليها باستثناء مدينة الإسكندرية باعتبارها فروعاً للإدارة المركزية، إذ أن التشريعات الصادرة بإنشائها لم تكن قاطعة في الاعتراف لها بالشخصية المعنوية.

ومع إضفاء الحماية الدستورية على هذه الفئات الثلاث من الوحدات المحلية، لم يعد من السائغ دستورياً للمشرع إنهاء الوجود القانوني لأية واحدة منها عن طريق إلغاء جميع الوحدات

المنتمية إليها أو تجريدها من الشخصية المعنوية. وبالنسبة لما قد يثار من أنه في إطار الدستور هل يكون للمشرع الاختصاص بإنشاء وحدات أخرى غير تلك الوارد ذكرها فيه؟

فقد ذهب بعض الفقه إلى أن الدستور واضح في حصر وحدات الإدارة المحلية في ثلاث فئات فقط هي المديريات والمدن والقرى التي اعترف لها جميعاً بالشخصية المعنوية بصفقتها أشخاصاً إدارية عامة، مما يفرض على المشرع التزاماً قاطعاً بعد إنشاء وحدات إقليمية جديدة. إلا أن البعض الآخر من الفقه له وجهة نظر أخرى، فحواها أن صياغة النص الدستوري جاءت على قدر من العمومية لا يمتنع معه على البرلمان إضافة أنواع أخرى من الوحدات المحلية.

وفي الواقع لم يقصر واضعوا دستور عام ١٩٢٣ تقسيم إقليم الدولة إلى ثلاث فئات فقط من الوحدات المحلية، فكل ما بدر منهم هو إضفاء الشخصية المعنوية عليها، وبالتالي من السائع دستورياً إنشاء فئات جديدة من الوحدات المحلية تضاف إلى تلك المنصوص عليها في الدستور، يشتمل كل منها على وحدة محلية واحدة تتمتع بنظام قانون خاص أو على وحدات عديدة تخضع لنظام قانوني موحد. ولقد شهدت الفترة التالية لقيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ تراجعاً كبيراً في موقف المشرع الدستوري من مسألة الاعتراف بالقانوني بالوحدات المحلية، فقد أعلن قائدها سقوط دستور عام ١٩٢٣ ليحل محله إعلان دستوري صدر في ١٩٥٣/٢/١٠ بتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية.

ولما كان الإيجاز هو سمة هذا الإعلان، فإنه جاء خالياً من أية إشارة صريحة أو ضمنية إلى الوجود القانوني للوحدات المحلية التي فقدت بالتالي الحماية الدستورية التي كانت لها في ظل الدستور الملكي الملغى، ولعل في ذلك تشابهاً لما كان عليه الوضع في ظل الحكم المطلق الذي كان سائداً في عهد محمد علي وخلفائه قبل الاستقلال، مما يدعم الرأي القائل بأنه لا مجال لتمتع الوجود القانوني للوحدات المحلية بحماية دستورية في ظل أنظمة استثنائية قائمة على تركيز السلطة.

وقد تغير الحال مع دستور ١٩٥٦ والذي عالج وحدات الإدارة المحلية في عشر مواد بدءاً من المادة ١٥٧ حتى المادة ١٦٦، مما يكشف عن جدية ووضوح اهتمام واضعي الدستور بالإدارة المحلية، وبولد الانطباع بأن وجود المحليات يرتكز على أساس دستوري معين.

غير أن نص المادة (١٥٧/فقرة أولى) منه والتي تعيننا في هذا المقام، جاءت بها العبارة التالية (تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون).

وهذه الصيغة تختلف عن تلك المقابلة لها في دستور عام ١٩٢٣ من ناحيتين جوهريتين: الأولى: أغفل المشرع الدستوري تحديد فئات الوحدات المحلية، مما يترك المجال فسيحاً للمشرع ليقرر أنواعها وينشئ أو يلغى ما يشاء منها.

الثانية: لم يتطلب الدستور ضرورة تمتع الوحدات المحلية بالشخصية القانونية، ويعنى ذلك ببساطة أن للمشرع كامل الحرية فى منحها لكل أو لبعض المحليات التى ينشئها القانون أو لتلك القائمة عند صدوره، ويكون له أيضاً حجبها عما يشاء منها.

ولقد استمر وضع الوجود القانونى للوحدات المحلية تحت رحمة البرلمان فى ظل دستور ١٩٥٨ الذى جاء خالياً من أية نصوص تتناول مباشرة الإدارة المحلية، وفى إطار دستور عام ١٩٦٤ الذى قرر فى المادة (١٥٠) منه حكماً مماثلاً لذلك الوارد فى المادة (١٥٧/ فقرة ١) من دستور مصر الصادر عام ١٩٥٦.

وقد استردت الوحدات المحلية مع صدور دستور ١٩٧١ حقها فى الوجود القانونى المكفول دستورياً كنتيجة مباشرة لنص المادة (١٦١) منه التى كرست تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية منها المحافظات والمدن والقرى، وهى العبارات ذاتها التى وردت بحرفيتها فى المادة (١٧٥) من دستور مصر العظيم الحالى الصادر عام ٢٠١٤.

وفى هذا السياق، يثور التساؤل عما إذا كانت السلطة التشريعية قد أعملت الرخصة المقررة لصالحها فى دستور ١٩٧١ وأقرها دستور ٢٠١٤ بإمكانية إنشاء فئات أخرى من الوحدات المحلية؟ وتتمثل الإجابة فى أنه لم يسر المشرع على وتيرة واحدة فى هذا الشأن:

ففى أول تشريع صادر عقب وضع دستور مصر عام ١٩٧١ موضع التنفيذ، وهو القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ أخذ بذات التقسيم الثلاثى ذى الأصل الدستورى للوحدات المحلية، حيث قرر فى المادة (١١) منه على أن (المحافظات والمدن والقرى هى وحدات الحكم المحلى ويتم إنشاؤها وإلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون لها الشخصية الاعتبارية).

وإذا كان صحيحاً أنه أجاز فى مادته الثانية (إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة من الناحية الاقتصادية يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية)، كما أجاز (تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها وتشكيل مجالسها قرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المختص)، إلا أن أياً من هذه المناطق أو الأحياء لم يمنح الشخصية المعنوية، وبالتالي ليس من الجائز دستورياً اعتبارها من الوحدات المحلية.

أما عن واضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، فقد كان له رأى آخر، فقد أضافت مادته الأولى إلى الوحدات المحلية ذات الأصل الدستورى فئتين جديدتين هما (المراكز والأحياء)، وهو ذات الموقف الذى تبناه قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

فالبحث فى الموقف الدستورى للإدارة المحلية فى النظام الدستورى المصرى منذ قانون السياساتنة وحتى دستور عام ١٩٧١ وصولاً إلى الدستور المصرى العظيم الصادر عام ٢٠١٤، يفيد بأنه كان هناك تطور مستمر من قبل المشرع الدستورى والقانونى حيال نصوص الإدارة المحلية.

وفي سبيل ذلك الواقع الدستوري، نعرض بيان الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية كون تلك الأسباب موحدة تقريباً في كل الدول واقعياً، والتي يمكن حصرها فيما يلي: ^(١)

١ - تزايد مهام الدولة :

كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع، فتطورت فيما بعد إلى دولة متداخلة تعنى بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية، فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدى نفعاً مع تطور المحافظات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت الإدارية.

٢ - التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة :

تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تتوافر لها هذا العامل. هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها ومواقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، فكلما كان مقر الدولة قريباً من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان العمل أفضل.

٣ - تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي :

تعتبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشراً على الديمقراطية، ومنه فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توافرت لديها أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها. وسوف نتعرض إلى واقع الإدارة المحلية في مصر من حيث شروط وانتخاب ممثلي السكان المحليين، اختيار القيادات التنفيذية والمحلية، العلاقة مع الحكومة المركزية، الأداء المحلي، وأخيراً رؤية نقدية لنظام الإدارة المحلية في مصر.

(١) راجع في ذلك أ. بسمه عولى، المرجع السابق، ص ٢٥٨، ٢٥٩.

إن تناول تلك الأساسيات يعطى بلا شك نتيجة واضحة لواقع الإدارة المحلية فى مصر ومدى توافق ذلك الواقع مع ركائز ومقومات هذا النظام، وذلك من خلال التالى:

أولاً: شروط انتخاب ممثلى السكان المحليين:

بعيداً عن العملية الانتخابية وكل ما يتعلق بها وأثنائها وما بعدها من جانب جهة الإدارة القائمة والمشرقة عليها، نهتم أولاً بشروط العضوية كما وردت فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - ولائحته التنفيذية، حيث نصت المادة (٧٥) من القانون على أنه:

(يشترط فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية ما يأتى:

- ١ - أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .
 - ٢ - أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
 - ٣ - أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها وله محل إقامة فى نطاقها. ٤ - أن يجيد القراءة والكتابة.
 - ٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.
- ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم، كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديرى المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها، ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها فى الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها).^(١)
- وتلك الشروط فى مجملها مقبولة فيما عدا الفقرة الرابعة، فمع عصر المعلومات والقرية الذكية من غير المقبول أن يكون العضو يجيد القراءة والكتابة فقط، خاصة أن معايير تلك الإجابة يكون للرأى الشخصى مكاناً بارزاً فيها، ثم نأتى بعد ذلك لممثلى السكان المحليين فى المجالس الشعبية المحلية فنجد أن عدد أعضاء المجلس المحلى للقرية ٢٤ عضو فى كل الوحدات المحلية على طول البلاد أياً كان عدد سكانها، فمثلاً فى المدينة التى عدد سكانها أكثر من مائة ألف نسمة عدد أعضاء مجلسها هو نفسه عدد أعضاء مجلس شعبى محلى لقرية عدد سكانها عشرة آلاف نسمة.
- هذا فى جانب، وعلى الجانب الآخر فإن الناخب فى المستوى المحلى ينتخب ٤٤ عضواً من إجمالى مرشحين قد يصل فى الظروف العادية إلى ١٠٠ مرشح حتى ولو قل عدد المرشحين، فأى ناخب يحمل شهادة متوسطة ولا نقول أى ناخب أمى أو يجيد القراءة والكتابة يستطيع أن

(١) راجع فى ذلك م. محمد رضا رجب، المرجع السابق، ص ١٠ وما بعدها.

يختار في دقائق معدودة هذا العدد ثم كم من الوقت مطلوب لانتهاه الناخبين المقيدين في لجان الانتخاب، فلو أن عدد الناخبين في لجان الانتخاب ٥٠٠ ناخب وأن من حضروا للإدلاء بأصواتهم ٢٠٠ فقط فإنهم يحتاجون إلى ٣٣ ساعة على فرض أن الناخب يستغرق ١٠ دقائق لانتخاب ٤٤ عضو ولو أخذ ٥ دقائق وهذا فرض مستحيل فإن الناخبين يحتاجون إلى ١٦,٥ ساعة.

إذن فالمجتمع المحلي ليس لديه إمكانية اختيار ممثليه بالشكل الذي ينتج مجلساً يعبر عن المجتمع المحلي بكل مكوناته وفئاته، وبالتالي فإن إفراز العملية الانتخابية تتحكم فيه العوامل القبلية والمادية خاصة أنه في الآونة الأخيرة أصبح للمال سطوة لا يضاهاها نفوذ آخر.

ثانياً : اختيار القيادات التنفيذية المحلية :

منذ تشكيل البلديات في مصر ورغم أنها كانت في كثير من الفترات تشكل بالانتخاب، إلا أن قياداتها كانت ممثلة وبشكل مباشر للسلطة المركزية فكان رئيس مجلس المديرية هو مدير المديرية وكان هو نفسه ممثل لوزارة الداخلية، وعلى مستوى المدن كان نفسه مأمور المركز الذي يمثل أيضاً وزارة الداخلية.

وبعد ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢ وعلى الرغم من أن رجال الثورة في هذا الوقت شغلوا موقع المحافظ في جميع محافظات الدولة المصرية وكانوا هم أهل الثقة كما كان يطلق عليهم في تلك الفترة، إلا أن رؤساء المدن والقرى كان كثير منهم من المدنيين بالإضافة للعسكريين وكان اختيارهم يخضع لمعيار الولاء للثورة وثقة رجالها في تلك القيادات، ورغم أن تلك الفترة شهدت إنجازات كبيرة على مستوى المحافظات والمدن والقرى سواء في مجال التعليم أو الصحة والبنية الأساسية بمقياس تلك الأيام، إلا أنه في مجال المشاركة المجتمعية كانت محدودة أو أنها تتم بأوامر من المحافظ، فكانت تلك الفترة تتصف بهيمنة السلطة المركزية على مستوى المحليات، وكانت تتصف المشاركة المجتمعية بسلطة العسكريين بصفاتهم وتكوينهم كأبناء للمؤسسة العسكرية كهيئة نظامية غير ديمقراطية تتصف قياداتها بأنها سلطة أمرة.

واستمر هذا النهج حتى الآن، بل إن الأمر تطور فأصبح موقع المحافظ يتم التعيين فيه وفق قسمة ثابتة بين رجال القوات المسلحة والشرطة ويشغلون حوالى ٨٠٪ من المحافظات والباقي ما بين المستشارين وأساتذة الجامعات وقليل من المدنيين، وهذه القيادات لا شك لها تميزها وكفاءتها في عملها في تلك المؤسسات العظيمة، بيد أن العمل في المجتمعات المحلية يحتاج إلى إعداد يتناسب ومهام العمل المحلي بما يتطلبه من تفاعل بين هذه القيادات والسكان المحليين وتوسيع مسافة الحوار والمناقشة والتفاوض معهم.

وفي المقابل فإن موقع السكرتير العام أيضاً شغله كمتوسط عام حوالى ٨٨٪ من العسكريين وينطبق عليهم ما ذكر بالفقرة السابقة، وهذه النسبة أيضاً بالنسبة للسكرتير العام المساعد، أما

بالنسبة لرؤساء المدن والمراكز فالنسبة ما بين ٧٠ إلى ٨٠٪ من العسكريين، وبدون شك فإنهم تمتعوا بتمييز في عملهم في مؤسساتهم النظامية، ولكن العمل المحلي يحتاج إلى إعداد لمواجهة أعباء ومهام طبيعة العمل المحلي.

وبناءً على ماسبق فقد ترتب على ذلك:

- ١ - قتل الطموح لدى العاملين في الإدارة المحلية.
- ٢ - اختلاف الرؤى والممارسة بين قيادات الإدارة المحلية في المواقع المختلفة مما ترتب عليه (شخصنة) التنمية في المجتمعات المحلية، أضف إلى ذلك عدم استقرار القيادات المحلية في مواقعها لفترات تكتمل فيها الأعمال وتتأكد المبادرات وترسخ في أرض الواقع.
- ٣ - تقييم القيادات المحلية لم يعد تقييم أداء أو رصد انجاز بل أصبح انطباع القيادات الأعلى سواء على مستوى المركز أو المحافظة، ولك أن تتصور أحد المحافظين قام بتقييم رئيس مركز بأنه قيادة متميزة ومبتكرة ثم بعدها بشهر واحد وبعد حركة محدودة للمحافظين كان رأى المحافظ الجديد أن تلك القيادة لا تصلح (ومدة العمل لم تتجاوز أسبوعين) وتم نقل هذه القيادة لموقع آخر.
- ٤ - ضالة فرص الترقى لأى من العاملين في الوحدات المحلية بكل مستوياتها أو شغل أى موقع قيادى داخل هياكل قيادات الإدارة المحلية، وبالتالي فقدت وانعدمت وانتفتت الدافعية للانجاز والمبادرة.
- ٥ - البطء الشديد فى تنمية المجتمعات المحلية.
- ٦ - تفاقم المشكلات البيئية والخدمية فى القرى.
- ٧ - اختلاف المنابع الفكرية والتنظيمية لقيادات الإدارة المحلية على كل المستويات، أدى إلى أن يكون نمط العمل والإدارة مختلف من مكان إلى مكان باختلاف الشخص والمؤسسة القادم منها.
- ٨ - عدم استمرارية الأفكار التنموية لاختلاف وتنوع انتماءات قيادات الإدارة المحلية، فيقينا أن ضابط المدرعات يختلف عن ضابط الدفاع الجوى يختلف عن ضابط الشرطة فى إدارة المرور أوإداة المخدرات فى رؤيته وتفاعله مع المجتمع المحلي.
- ٩ - انعكاس الأقدمية فى الهيئة النظامية على حركة الترقيات والتنقلات داخل الإدارة المحلية. وبذلك فهل هذا الشكل فى اختيار القيادات يخلق نظام اسمه الإدارة المحلية؟، ومن ثم فلا قواعد للاختيار ولا معايير، أضف إلى ذلك عدم وجود برامج تدريبية مدروسة وقادرة على بناء القدرات للقيادات التنفيذية المحلية وفق منهجية واضحة تحقق لهذه القيادات الوعى الكامل بطبيعة المجتمعات المحلية وحركتها وتفاعلاتها والتغيرات التى تطرأ عليها والقوى الاجتماعية فى حركة المجتمع المحلي واقتصادياته، وكل ما يتعلق بهذه المجتمعات وتطلعاتها التنموية وكيفية التعامل معها.

فضلاً عن عدم استقرار القيادات التنفيذية المحلية فى أماكنها فترة تمكنها من الإنجاز، فلا هم منتخبين ولا هم معينين وفق معايير وقواعد تضمن أن يشغل الموقع الأكفأ والأنسب والأكثر قدرة على العمل المحلى.

وهل من المتصور أن تظل علينا حركة المحليات بعدد من رؤساء القرى ليتم تعيينهم رؤساء مدن، بصرف النظر عن تلك المدن التى سيتولون قيادتها من حيث طبيعتها وحداتها.

ثالثاً : العلاقة مع الحكومة المركزية :

ما زالت العلاقة علاقة سلطوية، فالقرار ما زال بيد الوزراء حتى ولو نص القانون على غير ذلك، وقد ثار قبل ذلك خلاف بين المستشار/ عدلى حسين، والأستاذ الدكتور/ حسين كامل بهاء الدين - وزير التربية والتعليم من فترة ليست بالبعيدة حول من يحدد موعد بدء الدراسة رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالى يعطى هذا الحق للمجلس الشعبى المحلى بالمحافظة، وانتصرت الحكومة المركزية أخيراً.

وعلى مستوى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغى بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فإن السلطة التأديبية للعاملين بمديريات الخدمات حتى التى نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية بيد الوزراء المعنيين، وبالتالى فالمحافظ مفوض من الوزراء فى هذه الاختصاصات، رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالى ينص على أن المحافظ هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة، وبالتالى لم يستطع المحافظ أن يفوض أحداً من المستويات القيادية داخل المحافظة فى هذه الاختصاصات، فضلاً عن عدم قدرة المحافظ ولا هم من أدنى منه نقل أى مبلغ من بند إلى بند فى موازنة المحافظة قبل موافقة وزارة المالية. وخلاصة القول، فإن الأوضاع القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية فى مصر لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التى تجعلها قادرة على إطلاق المبادرات والطاقت المحلية، بالرغم من نصوصها القانونية التى تبدو منسجمة إلى حد ما مع إعطاء دور كبير للمستويات المحلية فى إدارة شئونها، أضف إلى ذلك طغيان الجانب المركزى فى صنع القرار وامتلاك حقوق التعيين والجزاء مما يحول دون تنمية الكادر المحلى.

وبالتالى، فإن المجتمع المحلى تتعلق عيناه دائماً بالمركزية، فالحكومات المتعاقبة كرسست ثقافة المركزية لدى الشعب فصار يتعلق بأهداف الحكومة أينما ذهبت وتغنى بنعمها، وهو فى واقع الحال يعانى من إجراءاتها وقوانينها وقراراتها وأزماتها، وإذا كان البعض يحلو له أن يصف الشعب المصرى بأنه يعطى الحكومة ظهره إذا ما شعر بعدم تبنيها لقضاياهم ثم إذا خرج إلى الشارع يخرج بطباع الجمل الهائج، إلا أننا نلاحظ أن الحكومة يعجبها هذا وتأمل دائماً أن ذلك الخروج لا يأتى فى فترة حكمها.

بيد أن ذلك المنهج أدى إلى تعاضم المشكلات وتدنى الخدمات فى القرى والنحجوع وعزوف الناس عن المشاركة الجادة إلا ما ندر، وهذا كله أثر على ثقافة المجتمع وحركته وأبعده كل البعد عن فكرة ومنهج الاعتماد على الذات.

هذا هو واقع العلاقة بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، وإذا كان قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالإدارة المحلية بين مواده اختصاصات ومسئوليات للمستويات المحلية، إلا أن الواقع العملى يبين أن الحكومة المركزية ما زالت هى القابضة على موارده وإجراءاته، بل إن الوزراء المعنيين يسلبون بشكل رقيق أحياناً وبشكل فج أحياناً أخرى سلطات المستويات المحلية لصالح فرض سطوتهم وسلطتهم المطلقة، ونشير إلى أن قطاع الخدمات ما زالت الوزارات المركزية فيه صاحبة القول الفصل فى تحديد الاحتياجات المحلية وتقرير الأولويات واعتماد الميزانيات، بل إنها فى كثير من الأحيان هى التى تطرح الأعمال للتنفيذ فعلى سبيل المثال (بناء وحدات صحة الأسرة بالريف المصرى وتجهيزها يتم بمعرفة وزارة الصحة بعيداً عن أى مشاركة للمحافظات شعبية أو تنفيذية).

إن، ماذا نسمى شكل هذه العلاقة؟

إن أقصى ما يقال إن نظام الإدارة المحلية فى مصر نظام يوصف بتبسيط فى الإجراءات، أى أن المستويات المحلية تقوم ببعض الإجراءات الإدارية التى تسمح بها الحكومة المركزية لأنه علمياً وعملياً لا يمكننا الحديث عن اللامركزية كمنهج تأخذ به الحكومة حالياً، حتى أن النقل التدريجى للاختصاصات المركزية للإدارة المحلية والتى نص عليها دستور ١٩٧١ لم تأخذ الحكومة خلال تلك الفترات السابقة أية خطوة عملية على أرض الواقع لتفعيل هذه المواد.

رابعا: الأداء المحلى:

ترتب على ذلك كله أن الأداء على المستوى المحلى اتسم بالبطء والبيروقراطية وعدم الاستمرارية، وأحجم القادرون على العطاء من القيادات المحلية أن يخوضوا انتخابات المجالس الشعبية المحلية، ومن ثم أتت الانتخابات فى الغالب الأعم بأعضاء غير قادرين عن التعبير الحقيقى والدقيق للمشكلات المحلية واقتراح الحلول الصحيحة والممكنة واختلطت المشكلات الخاصة بالعامّة؛ وارتبط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء مما أثر على القرار المحلى، وبدلاً من أن يكون قراراً عاماً أصبح قراراً خاصاً فى معظم المجالس الشعبية المحلية، يضاف إلى ذلك تسلل العديد من موظفى الإدارات المحلية إلى عضوية تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشخصية سواء بالحصول على منافع وظيفية خاصة أو فى أبسط الأحوال ترك عملهم بحجة أداء مهامهم الشعبية. وإذا كان القرار العام المحلى نتاج الفعل السياسى، والسياسة هى تفاعل وحوار ومناقشة وتفاوض لجميع السكان المحليين أو ممثليهم للوصول إلى قرارات وسياسات عامة وبرامج محلية

مرضية لجميع لسكان بفئاتهم المختلفة المكونة للمجتمع باختلاف رغباتهم واحتياجاتهم ومصالحهم، فإن ذلك لم يتحقق نتيجة للمعطيات السابقة ذلك على المستوى الشعبى.

وقد توقف دور المجالس الشعبية المحلية عند حد التوصيات دون القرارات، ومن ثم فإن أهم ركائز نظام الإدارة المحلية لن يتوفر، فالسكان المحليين أو ممثليهم لم يديروا شؤونهم المحلية بأنفسهم أو يتخذوا القرارات ذات الطابع المحلى سواء تلك المتعلقة بخطط التنمية أو تطوير الخدمات المحلية ورفع كفاءة أداؤها أو إدارة مواردهم، بل إن فرص تعبيرهم عن احتياجاتهم تتضاءل فى ظل هيمنة الأجهزة التنفيذية المحلية.

أما على المستوى التنفيذى، فارتبطت كل المبادرات المحلية بالأشخاص، ولم تصبح خطط وبرامج تحصل على تأييد ومساندة السكان المحليين فتستمر بصرف النظر عن الأشخاص، وانعكس ذلك بشكل واضح حتى فى المستوى المركزى، والشاهد على ذلك (تجربة شروق) والتى كانت خطوة على طريق طويل لمشاركة المجتمع المحلى فى تحديد احتياجاته ومشروعاته وارتبط الأداء بشخص وزير التنمية المحلية، وأخذت التجربة طريقها بثقة ووضوح، بل إن المجتمعات المحلية استقبلت الفكرة التى روج لها بشكل كبير بالكثير من التأييد ودخلت التجربة بحماس، إلا أن تجربة شروق بدأت فى الغروب مع وزارة تالية تبنت فى هذا الوقت ما سُمى بالخطوة العاجلة فلا استمرت تجربة شروق ولا استمرت الخطوة العاجلة.

إن الشخصية (الشخصانية) حتى الآن تحكم الأداء المحلى، ورغم عدم توثيق تجارب السادة المحافظين إلا أن رأى العام المصرى ارتبط فى ذهنه بعض الأسماء من خلال أهالى هذه المناطق، ولكن تبقى خطيئة الإدارة المحلية (عدم توثيق تجارب أداء المحافظات بشكل يمكن الاستفادة منها وانتقالها إلى الأجيال القادمة فى مجال الأداء المحلى).

وعلى الجانبين التنفيذى والشعبى فإن المستويات المحلية لا تدير مواردها بل إنها أصلاً لا تحصل عليها، بل إن الحكومة المركزية تجمع كل الموارد فى يدها ثم تعيد توزيعها ويقتصر دور الإدارة المحلية على إنفاقها وفق القواعد التى تحددها وزارة المالية، ولا يستطيع أياً من القيادات المحلية فى أى مستوى نقل أى مبالغ من بند إلى بند إلا بموافقة أجهزة وزارة المالية.

ورغم أن قانون الإدارة المحلية الحالى يحدد موارد القرية والحي والمدينة والمركز والمحافظه، إلا أن هذا يبقى عند حد نص فى مادة فى صفحة فى قانون لم ينقل ذلك كله إلى أرض الواقع أو تفعيل لتلك النصوص، وهذا أيضاً ركيزة أخرى من ركائز الإدارة المحلية غير معمول بها فى النظام المصرى.

أما بالنسبة للمواطن المحلى فتهميشه وعدم خلق آليات لمشاركته المجتمعية وعدم الاهتمام بآرائه لو أتيح له هذا جعل منه مواطن بلا مبالاة، ويؤكد ذلك بما لا يدع مجالاً للشك نسبة

الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم فى انتخابات المجالس الشعبية المحلية فى الانتخابات على مدار السنوات الماضية.

يضاف إلى ذلك عدم قيام المجالس المحلية بأية أنشطة مثل جلسات الاستماع أو المؤتمرات الشعبية التى تدعم توسيع دائرة مشاركة المواطنين فى اتخاذ القرارات التى تهم السكان المحليين، كما أن المجالس الشعبية المحلية لا تصدر أية مطبوعات تشرح فيه أعمال وأنشطة المجالس الشعبية المحلية، أى أن العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والسكان المحليين تتركز على يوم الانتخاب أو خلق علاقة بينهم بهدف كسب أصوات السكان المحليين يوم الانتخاب. بالإضافة إلى كافة ماسبق من بيان واقع الإدارة المحلية فى مصر، نتعرض إلى عرض رؤية النقد تجاه ذلك الواقع وذلك على الوجه التالى:

خامساً: رؤية نقدية لنظام الإدارة المحلية فى مصر:

اتحدت السمات الأساسية لنظام الإدارة المحلية فى مصر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م، ويمكن النظر للإدارة المحلية بوجه عام باعتبارها عملية تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق أهداف الجماعة الوطنية، وهى عملية تنفيذية فى طابعها العام تخضع للسياسات التى تقر على المستوى السياسى فلا تنشغل بصياغة الأهداف أو تحديد الموارد، وإن كان لها دور معين فى ذلك إنما تهتم بابتكار وتصميم وتنفيذ الأسلوب الأمثل لتوظيف الموارد المتاحة من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة، وإذا كانت الإدارة العامة هى عملية تنفيذ السياسات العامة للدولة، فإن جوهر الإدارة المحلية هو تنفيذ تلك السياسات على مستويات محلية أو جزئية بالنسبة للنظام القومى.

وحيث أن نظام الإدارة المحلية فى مصر أقيم على أساس تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويتشكل كل مستوى محلى من مجلس شعبى محلى منتخب ومجلس تنفيذى يضم المسؤولين عن الإدارات التنفيذية بنفس المستوى، هكذا يتكون نظام الإدارة المحلية فى مصر من خمس مستويات: الوحدة المحلية للمحافظة، الوحدة المحلية للقسم أو المركز، الوحدة المحلية للمدينة، الوحدة المحلية للحي، الوحدة المحلية للقرية.

وينظم القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بهذه المستويات المحلية وعلاقتها ببعضها وعلاقتها بالسلطات التنفيذية المركزية، ويعطى هذا القانون للمحافظ سلطات محددة واسعة فى الوقت الذى تدور سلطات المجالس الشعبية المحلية حول تقديم اقتراحات أو توصيات ليس لها صفة إلزامية بالنسبة للجهات التنفيذية المقابلة،

كما ينص القانون على أن المحافظ يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، ويكون مسئولاً عن كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض بها، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري، وللمحافظ بالنسبة إلى كافة المرافق العامة التي في دائرة المحافظة جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، وهو رئيس جميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير، وفيما عدا هذا النص الواضح لسلطات المحافظ فإن رؤساء الوحدات المحلية في المستويات الأخرى ليس لهم مثل هذه الاختصاصات.

حيث يحظى المحافظ بسلطاته الواسعة المحددة بالقانون باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية المركزية في المحافظة، ولا يحظى رؤساء الوحدات المحلية الأدنى (رؤساء المراكز، المدن، الأحياء، القرى) بسلطات محددة إلا ما يفوضها فيه المحافظ، كما جرى التطبيق على أن كل وزير نقل خدمات وزارته إلى المحافظات يفوض المحافظ بعض سلطاته ويقوم المحافظ بتفويض رؤساء الوحدات المحلية الأدنى ببعض هذه السلطات، وأدى هذا الوضع إلى عجز نظام الإدارة المحلية المطبق في مصر عن حل كثير من المشاكل المحلية في مختلف الخدمات كالتهليل والصحة والاسكان والنقل وغيرها، كذلك المرافق العامة ومشروعات التنمية المحلية.

كما أن المجالس الشعبية المنتخبة ليس لها اختصاصات ملزمة بالنسبة للأجهزة التنفيذية المحلية المقابلة، كما أن المجالس التنفيذية تنحصر اختصاصاتها في المجالات المحددة لها في إطار التنظيم الإداري لكل وزارة أو جهة تتبعها هذه المستويات التنفيذية المحلية.

كما أنه من غير المنتج قيام نظام الإدارة المحلية في مصر على تفويض الوزراء بعض سلطاتهم لمسئولى الإدارة المحلية، كون أسلوب التفويض لا يمكن السلطات المحلية من مواجهة المشاكل بصورة فعالة، وإن كان هناك جانب هام للإدارة المحلية وهو دورها في نضج المشاركة الشعبية على المستوى المحلى مما يمكن من تعبئة جهود قطاعات واسعة من المواطنين للمشاركة في عملية التنمية.

ونشير إلى أن الإدارة المحلية جزء هام من التطور الديمقراطي للمجتمع، ولا يمكن أن يحقق الغرض منه ما لم يكن نظاماً ديمقراطياً يتيح الفرصة للمواطنين للمشاركة الحقيقية في إدارة المرافق العامة المحلية وتسيير الخدمات المحلية ورسم السياسات التي تكفل مواجهة مشاكل المجتمع المحلى.

**وفى هذا الصدد فإن تقريراً صادراً عن لجنة الخدمات بمجلس الشورى يوم ٢٦ فبراير ١٩٨٣ عن
فلسفة الحكم المحلى ودوره فى التنمية الاقليمية:**

يؤكد أن قيام الإدارة المحلية بدورها فى تعبئة المجهودات الشعبية حول قضايا التنمية ومشروعاتها يتحقق عن طريق إتاحة الفرصة لجميع الاتجاهات السياسية للأفراد والجماعات المختلفة للتعبير عن رأيهم فى تحديد الأهداف والوسائل المطلوبة لتنمية المجتمعات المحلية توفيراً للبعد الديمقراطي الذى يعتبر أساساً لنجاح عملية التنمية.

وترى اللجنة أن دور الإدارة المحلية هو تعبئة المجهودات الشعبية حول قضايا التنمية ومشروعاتها، وأن قيام المحليات بهذا الدور يتأتى عن طريق مجموعة من المواقف نلخصها فيما يلى:
إن الأساس فى الممارسة الديمقراطية للمجالس المحلية هو حسن وصدق تمثيلها للقوى والاتجاهات السياسية المختلفة فى المجتمع بما:

١ - يسمح ببلورة أفكارها ومواقفها تجاه كل قضية من القضايا المطروحة للمناقشة على المستوى المحلى.

٢ - يتيح إمكانية تعدد الآراء حول القضية ويزيد بدرجة ملموسة من موضوعية الرأى النهائى .

٣ - يزيد من احتمالات المشاركة المطلوبة من جميع المواطنين سواء بالرأى أو العمل.

٤ - يحول عملية التنمية إلى عملية جماهيرية وقومية.

كذلك العمل على تخليص الممارسة السياسية مما يشوبها فى بعض الأحوال من ضيق النظرة الحزبية بالاعتماد على موقع الفرد الأسرى والاجتماعى والضغط الفئوي أو الناتجة من العصبية الإقليمية.

ويؤدى الوضع السابق إلى إتاحة الفرصة للمواطنين كافة للتعبير عن آرائهم فى أولويات الاحتياجات المطلوبة للإقليم الذى يعيشون فيه، ويجعل منهم عيوناً للشعب على الإدارة التنفيذية فى ممارساتها المختلفة بمواقع الإنتاج والخدمات، للتأكد من أن هذه الإدارة تنفذ ما التزمت به فى برامجها التنموية المختلفة.

وبالرغم من هذا الوضع من بيان أهمية ديمقراطية المجتمع المحلى، إلا أننا نلاحظ فى الفترة قبل ٢٠١١ أنه لم ينعكس على الموقف العملى للسلطة التشريعية فيما يتصل بأسلوب تشكيل المجالس المحلية المنتخبة أو فيما يتعلق بصلاحيات هذه المجالس، بل إننا نلاحظ حرص الحزب الحاكم آنذاك على إحكام سيطرته على الإدارة المحلية واستبعاد القوى الأخرى من التواجد والتأثير فيها واللجوء إلى تغيير نظام الانتخابات لتحقيق هذا الهدف، حيث طبق نظام القائمة المطلقة الذى يتيح للقائمة التى تحصل على نصف الأصوات + صوت واحد الفوز بجميع

مقاعد المجلس، وهو ما أدى بالفعل طوال حقبة الثمانينات من القرن العشرين إلى فوز مرشحي الحزب الوطنى الديمقراطى بجميع مقاعد المجالس الشعبية المحلية على كل المستويات فى جميع المحافظات عدا بعض المجالس التى لا يزيد عددها أصابع اليدين، ونتيجة لهذا فقد شهدت السنوات العشرون الأخيرة مزيداً من التدهور فى فاعلية المشاركة الشعبية على المستوى المحلى واستشرى الفساد فى الأجهزة المحلية إلى درجة أنها أصبحت بنداً ثابتاً فى التقارير السنوية للجهاز المركزى للمحاسبات.

وبالرغم من أهمية الطابع الديمقراطى للإدارة المحلية، فإن سياسات الحكم تحرص على عكس ذلك بحيث أصبحنا أمام مؤسسة شبه حكومية يحتكر عضويتها أعضاء الحزب الحاكم ذلك الوقت تعمل من أجل دعم نفوذه فى المجتمع المحلى ونجاح مرشحيه فى انتخابات مجلسى الشعب والشورى آنذاك، وقد ساعد على ذلك القيود المفروضة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية ونشاطها مما أضعف قدرتها على التواجد فى الريف وعجزها عن المنافسة المتكافئة مع الحزب الحاكم، مما لا يسمح للمواطنين بالمفاضلة بين المرشحين للمجالس المحلية على أساس برامجهم السياسية والاختيار بين سياسات ومواقف متعددة، وخصت هذه المجالس من تعدد وتنوع الآراء داخلها حول مصالح المواطنين، ويعتبر غياب عامل المنافسة داخل المجالس المحلية المنتخبة أحد أسباب استشرى الفساد فى أجهزة الإدارة المحلية وانصراف أعضائها عن الاهتمام بالقضايا والمشاكل العامة واهتمامهم بمصالحهم الشخصية.

وأخيراً، فإن كافة القرارات والتوصيات التى تصدر من المجلس المحلى للمحافظة وكافة قرارات المجالس المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى تبلغ أولاً للمحافظ، الذى يتولى الاتصال بالأجهزة التنفيذية ليبحث مدى إمكانية تنفيذها، وليس من حق المجلس المحلى للمحافظة أو المجالس المحلية الأدنى الاتصال بالجهات التنفيذية لمتابعة تنفيذ هذه القرارات أو التوصيات، بل إن الذى يتولى ذلك هو المحافظ.

المطلب الثالث

العوامل المؤثرة فى التنظيم الإدارى والتنمية المحلية

بداية، لا يمكن دراسة موضوع التنمية المحلية كظاهرة بمعزل عن التنظيم الإدارى كون الأخير عنصر أساسى لبرنامج التنمية يؤثر ويتأثر بعدة عوامل تجعل التباين واضحاً فى تحقيق التنمية المحلية من خلال الإدارة المحلية، وحقيقة ثمة اعتبارات أساسية تؤثر بشكل كبير فى تحديد نطاق وحجم الوحدات الإدارية المحلية، وهذه الاعتبارات تتعلق بالأهداف التى تسعى الدولة إلى تحقيقها من تطبيق نظام الإدارة المحلية سواء أكانت هذه الأهداف هى (تحقيق

كفاءة الإدارة، الأخذ بالمبدأ الديمقراطي، أغراض التنمية المحلية، إلخ...)، كما تلعب الظروف والعوامل البيئية دوراً مؤثراً في هذا الشأن أيضاً.^(١)

والمؤكد أن تغليب أحد الاعتبارات على الآخر عمل غير سليم، ومن ثم لا بد من وضع الاعتبارين معاً عند تحديد نطاق وحجم الوحدات الإدارية، ويمكن استخلاص أربعة عوامل أساسية تؤثر في الحجم الأمثل للوحدات الإدارية المحلية تتبدى في (البناء الاجتماعي، المشاركة الشعبية، كفاءة أداء الوظائف المختلفة، توافر الموارد المالية والبشرية الذاتية).

بالإضافة إلى ذلك، فإن نظام الإدارة المحلية يستهدف أساساً تحقيق التقارب العمراني والحضاري بين مختلف أقاليم الدولة، ومن ثم فإن توزيع المؤسسات والمنشآت الاقتصادية والثقافية والاجتماعية على سائر أقاليم الدولة وفقاً لسياسة مدروسة من شأنه أن يحد كثيراً من الصورة الذهنية السائدة، فإذا كان التنظيم الإداري المحلي فضاء مفتوح، بمعنى أن العلاقة المتبادلة والمكملة بين نظام محلي من ناحية وبيئة اجتماعية من ناحية أخرى توفر المناخ المناسب لاستقبال المشاريع التنموية، فإن الإدارة المحلية ككل لا تخرج عن ذلك النسق المفتوح لتكون بذلك الإدارة المحلية نباتاً للبيئة التي تعيش فيها، وتساهم عوامل البيئة المحيطة بها في مولدها ونموها وتطورها وفي بنائها أيضاً.^(٢) وعليه فالجماعات المحلية^(٣) أو الإدارة المحلية كتنظيم إداري تتكون من فروع أو وحدات يتخصص كل فرع منها في أداء نوع معين من النشاط، ولو أن كلا من هذه الفروع أو الوحدات فصلت عن الوحدات الأخرى لفقدت الإدارة المحلية ذاتيتها وهو ما تعكسه هيئات التداول والتنفيذ على المستوى الإقليمي.

كما أن مدى تطبيق نظام للإدارة المحلية في دولة معينة يعتمد على طبيعة النظام السياسي والإداري القائم، ومدى فائدة هذا الأسلوب وفعاليتها بالنسبة لها، ومدى استعداد النظام المركزي للتنازل عن بعض صلاحياته الإدارية، ومن هنا نفهم اتجاه بعض الدول في منح صلاحيات واسعة، فيما يتجه البعض الآخر إلى إعطاء صلاحيات محدودة، كما أن مدى الصلاحيات التي تمنح عادة للوحدات المحلية تعتمد على أمور عديدة منها:

(العوامل المؤثرة في منح الاختصاصات للوحدات المحلية)

١ - مدى اقتناع موظفي الجهاز المركزي بمنح الصلاحيات خوفاً من الفساد والرشوة أو لطبيعتهم التسلطية.

(١) راجع في ذلك د. ذكي محمد النجار، القانون الإداري، كلية الشريعة والقانون، فرع دمنهور، جامعة الأزهر، ٢٠٠٨، ص ٩٩ وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك د. سعيد الشيوخ، الدور التنموي للجماعات المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧، ص ٨٠.

(٣) الجماعات المحلية: تتوفر الجماعة المحلية على مجموعة بشرية وتنظيم إداري وأجهزة منتخبة وأجهزة إدارية وموارد بشرية ومالية مستقلة.

- ٢ - مدى الخبرة الإدارية والتنظيمية المتوفرة في المنطقة المحلية، فكلما زادت تم منح صلاحيات أوسع.
- ٣ - تنوع المهام والواجبات التي تقوم بها الوحدات المحلية، فكلما تنوعت ولم يتوفر كادر مؤهل للقيام بها كانت الصلاحيات الممنوحة محدودة.
- ٤ - قلة عدد الموظفين الأكفاء قد لا يسمح من ناحية اقتصادية بتوفير كادر بشري مدرب للقيام بجميع المهام، وبالتالي تصبح الصلاحيات محدودة.
- ٥ - زيادة الوعي الاجتماعي يؤدي إلى زيادة الصلاحيات، فكلما كان هذا الوعي منخفضاً كان مدى الصلاحيات محدوداً.
- ٦ - رغبة الحكومة المركزية في اشتراك السكان أو جزءاً منهم في البرامج المحلية، حيث يتطلب ذلك منح صلاحيات أوسع.

فكلما تطور التنظيم الإداري بما يتلائم مع الظروف المحيطة به، كلما أثبت جدارته في التكفل والاستجابة المدروسة لتحسين حياة المواطن ضمن استراتيجية ونظرة مستقبلية متأنية تأخذ في الحسبان عوامل التغيير المستقبلية، بناءً على مؤشرات ومعطيات مستمدة من الواقع الحقيقي الذي نعيش فيه تتغير بتغير الوقت والعوامل المؤثرة فيه، وسوف نتعرض في ذلك المطلب إلى المسائل التالية:

أولاً: العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي.

ثانياً: خصوصية بيئة الإدارة المحلية.

ثالثاً: الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة بالمواطن وتشخيصها.

أولاً: العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي:

تتأثر الإدارة المحلية بعدة عوامل البعض منها ذات صلة وتأثير مباشر والبعض الآخر ذو تأثير غير مباشر، فبالنسبة للعوامل المباشرة فتستمد قوتها من النظام الاجتماعي والاقتصادي ككل، أما بالنسبة للعوامل غير المباشرة مصدرها الخصائص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للإدارة المحلية ذاتها.^(١)

ونتعرض إلى بيان تلك العوامل على سبيل المثال لا الحصر، وهي: العامل الاجتماعي والاقتصادي، العامل الثقافي والتاريخي، العامل السياسي والجغرافي، على الوجه الآتي:

١- العامل الاجتماعي والاقتصادي:

إن المجتمع المحلي ليس مجرد بقعة جغرافية ولا هو مجرد مركز اقتصادي تديره جماعة

(١) راجع في ذلك أ. شويح عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ص ٧٠ وما بعدها.

محلية أو إدارة محلية، بل هو وسط يتأثر ويتفاعل مع الروابط التي تجمع الأفراد المتواجدين فيه، فكلما كانت الروابط الاقتصادية والاجتماعية قوية ومنسجمة كلما ساعد ذلك وسهل من خدمة الإدارة المحلية للمجتمع المحلي وتحقيق رغباته في تحسين الظروف المعيشية له، بل إن تلك الروابط ترافقه لإنجاز تطلعاته المستقبلية ومشاركته في العمل التنموي.

وفي بعض الوحدات المحلية الكبرى تشكل الهجرة الجماعية من الريف إلى المدينة بعداً هاماً جداً من أبعاد البيئة الاجتماعية في التنظيم الإداري المحلي، سواء من حيث نوعية المشاكل أو من حيث حدتها أو من حيث التجانس والسلم والأمن الاجتماعيين. وتعد العوامل الاقتصادية بمثابة السند والركيزة الأساسية لأي مجتمع، بل مؤشر إيجابي تقاس به مدى تقدم هذه المجتمعات، ولا يرجع ذلك إلى وجود نظام اقتصادي سليم وإدارة تحسن القيادة والتحكم، بل يرجع ذلك إلى وجود هذه المجتمعات في أقاليم ذات ثروة اقتصادية طبيعية تشكل حراكاً اقتصادياً متجدداً يضمن لها الاستمرارية والبقاء.

هذا، يمكن أن نثيره أيضاً بالنسبة للحال في مصر، فكثير من الأقاليم المحلية في مصر تستمد قوتها الاقتصادية من حسن استغلالها للموقع الجغرافي والاقتصاد المتواجدة فيه، فالمحافظات الواقعة على الساحل أو تلك الواقعة في المناطق البترولية يوجد لديها فائض دائماً في إيراداتها ولا تعرف ميزانيتها عجزاً، بل أصبحت تشكل أقطاباً اقتصادية لامتناص البطالة وترقية الاستثمار.

٢- العامل الثقافي والتاريخي:

تتكون ثقافة أى جماعة من مجموعة من القيم والمعتقدات والاتجاهات والمهارات والأشكال الاجتماعية التي تعكس الثقافة الدينية أو العرقية لهذه الجماعة، ويمكن تصنيف المجتمعات من الناحية الثقافية إلى مجتمعات يغلب عليها الانغلاق والاكتفاء بالتلقى فقط، وأخرى يغلب عليها ثقافة المشاركة وتقديم الحلول.

فالصنف الأول تضمحل فيه الاستقلالية في إدارة شئونه ويشكل صورة لعلاقة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية، حيث يتلقى قرارات من أعلى لا تراعى خصوصيته الثقافية بل قد تؤثر سلباً على بنائه الثقافي كون صانع القرار أو المشروع التنموي في القمة لا يعي خصوصية البيئة الثقافية الموجه إليها هذا المشروع، فعلى سبيل المثال الطابع الثقافي لمحافظة الإسكندرية يختلف عما هو عليه في المحافظات الأخرى.

أما الصنف الثانى يشكل فضاءً مفتوحاً يتجاوب معه التنظيم الإداري أو الإدارة المحلية وتعمل على تربيته وتوسيع مجال مشاركته وتعريفه مع المحافظة على خصوصيته، وخير مثال على ذلك النشاطات والمعارض الثقافية الوطنية التي تقام سنوياً.

بذلك، فإن للعوامل والظروف التاريخية دور أساسى في نشأة وتطور نظم الإدارة المحلية، وأن هذه الظروف والعوامل التاريخية تؤثر أيضاً في خصائص ووظائف الإدارة المحلية على غرار

المحافظات التي تتمتع مدنها بإرث ومعالم تاريخية التي كانت سبباً في تكريس البعد الوطني والتاريخي لسكانها، ومجالاً للسياحة التاريخية انعكست على رفع مواردها المالية.

٣- العامل السياسي والجغرافي:

إن نظام الإدارة المحلية بالإضافة إلى كونه بناءً إدارياً يمثل امتداد الدولة على المستوى المحلي ومجالاً يلتقي فيه مع إرادة الشعب، فإنه يعد كذلك بناءً سياسياً للنظام السياسي للدولة المعاصرة، فإذا كان أساس قيام الدولة الأركان الثلاثة المعروفة (الإقليم، الشعب، السلطة)، فإن الوظيفة المحلية للإدارة المحلية أساسها التوزيع المكاني للسلطة في الدولة، لذا فلا بد من وجود إقليم تمارس عليه الإدارة المحلية سلطتها وأفراد تدير شئونهم وتلبى احتياجاتهم كلما تيسر لها ذلك، وما استعصى عليها ترفعه للجهات المركزية الأعلى منها بقصد إمكانية إيجاد حلول لها. لذلك، يمكن أن نتصور أن طبيعة القرارات التي تصدرها الجهات المركزية أو اللامركزية تكون عادة حصيلة مجموعة من الحلول التوافقية بين مطالب الشعب المعبر عنها من خلال ممثليه من مجلس النواب أو الأحزاب السياسية الوطنية أو المجالس الشعبية المحلية والإمكانات المختلفة المتوفرة لدى مختلف أجهزة ومؤسسات الدولة.

لذا، نتصور أن طبيعة وكثافة النشاط الشعبي بصفة عامة ومدى رغبته في المشاركة في أنشطة الإدارة المحلية من شأنه أن يؤثر مستقبلاً على طبيعة النظام السياسي للدولة، بحيث يشكل هذا النظام الشعبي أرضية سياسية خصبة لقيام أي نظام سياسي في الدولة. كما أن العامل الجغرافي في الإدارة المحلية هو الآخر لا يقل أهمية عن العامل السياسي، كون الحيز المكاني واقعة حقيقية، فلا يمكن إنكار محافظة أو مدينة أو قرية، فهي محددة جغرافياً تتواجد بها مرافق عامة وتسكنها جماعة من السكان تشكل مجتمعاً سكانياً تتنوع احتياجاته وتختلف باختلاف موقعها الجغرافي من حيث المناخ والتربة إلخ...

وبالنسبة للإدارة المحلية تظهر أهمية المكان من خلال كونه يحدد طبيعة الجماعات السكانية ما إذا كانت جبلية صحراوية ساحلية متواجدة بمنطقة نشيطة بالكوارث الطبيعية من عدمه، مما يستدعي مراقبة ودعم خاص من الدولة لهذه الجماعات السكانية، وبذلك فإن التنظيم الإداري يتأثر بشكل أو بآخر بالطبيعة الجغرافية لإقليم الجماعات السكانية وحدودها الطبيعية.

ثانياً: خصوصية بيئة الإدارة المحلية:^(١)

إن ناتج المعرفة العملية لعلاقة تخلف البيئة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية هو عجز بناء الحكم الصالح للإدارة المحلية (معنى الحكم: الحكم من قبل المحافظة أو رئيس المركز

(١) راجع في ذلك د. بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص ٧ وما بعدها.

أو المدينة أو رئيس الحى أو رئيس القرية)، ويمكن مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم السيئ أو الغير صالح؛ وهذا حتى يسهل علينا معرفة أسباب استمرارية العجز فى التوصل إلى عمل تنموى إدارى شامل، ومن ثم تحديد آليات معالجتها، هذه الخصائص تتمثل فى:

١ - الحكم الذى يفشل فى الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصالح العامة كذلك بين المال العام والخاص، ويتجه بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لصالح مصالح خاصة.

٢ - الحكم الذى ينقصه الإطار القانونى ولا يطبق مفهوم حكم القانون.

٣ - الحكم الذى لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجى بما يدفع نحو أنشطة الربح الرئعى والمضاربات.

٤ - الحكم الذى يتصف بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر فى الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

٥ - الحكم الذى يتصف بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعملية صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسات بشكل خاص.

٦ - الحكم الذى من بين خصائصه وجود الفساد وانتشار آلياته بما فى ذلك الأمور التى تتسامح مع الفساد.

وإذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم، فإن الدول العربية تعد إدارة الحكم المحلى فيها أضعف من كل مناطق العالم الأخرى، وهذا ما بينته دراسة البنك الدولى وتقرير التنمية الإنسانية العربية.

وبناءً على هذه الخصوصيات التى تثبت واقع المجتمعات المستضعفة إدارتها المحلية، فإنه لا يصعب على من يراقب العمل التنموى الإدارى أن يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة منذ عام ١٩٥٢ وحتى الآن ٢٠١٨ فى تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم محلى صالح، ومدى تخلف نسقتها السياسى والإدارى وعجزه عن مواجهة الضغوطات التنموية، وفى تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

على هذا الأساس وفى محاولة لرسم إطار واضح ومحدد حول خصوصية بيئة الإدارة المحلية، يمكن أن نوضح أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساساً بمشكلة التخلف السياسى والإدارى وبطء عملية المشاركة الديمقراطية، الأمر الذى أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبى للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدنى، وفى ظل هذا الاختلال البنىوى والوظيفى فى توازن السلطات وضعف النمو السياسى، نمت العديد من مظاهر الأمراض المكتيبة ولا سيما استئراء الفساد الإدارى، كون الفساد والرشوة والمحابة تشكل السبب الرئيسى لتباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها والتى تقوض أركان العمل التنموى السياسى الشامل وتأتى على ثقة المواطن، هذا بالإضافة إلى قناعة المواطن وإدراكه المتزايد بأن الفساد مستشر فى الأجهزة الإدارية

المحلية، فضلاً عن كونها مهينة لانتشار أوسع لهذه الظاهرة في ظل الغياب المستمر للشفافية والمساءلة والرقابة وحكم القانون.

كل هذا يدفعنا للتساؤل عن، ماذا قدمت السلطات المحلية للمواطن؟ وما قيمة التكلفة التي دفعتها الخزينة العامة على تلك الخدمات؟ وما سبب توقف المشاريع الكبرى التي تنفق فيها الأموال الطائلة ثم تتوقف لأبسط الأسباب ومنها مشاريع إنعاش الاقتصاد والقضاء على البطالة ومنها عقود الصفقات العامة؟ وكم كلفت القرارات الخاطئة الخزينة العامة؟ وكم ضيعت الإدارة المحلية منذ عام ١٩٥٢ حتى تاريخه ٢٠١٨ من فرص التنمية في المجالات المختلفة التي تنعكس آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وعلى العلاقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة؟ وما هو مدى وجود أجهزة ومؤسسات تكاليفها أكبر بكثير من عوائدها؟ وهل تحولت السلطة والمسئولية في الإدارة المحلية من أنها تكليف فأصبحت ترقية وتشريف ومن مسئولية وواجبات إلى حقوق وامتيازات؟ ولماذا لا تحاسب القيادة البيروقراطية على نتائج عملها فتحسب لهم أو عليهم؟ كل هذه الأسئلة وغيرها التي يطرحها العام والخاص تحتاج إلى إجابة علمية تصح مسار العمل التنموي الإداري وتنقية الجهاز البيروقراطي من الانحراف والفساد.

وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية أن حملات مكافحة الفساد اقتصر على التضحية أحياناً ببعض الكوادر الإدارية والتنفيذية كوسيلة لامتناع الغضب الشعبي، مما يشكل اعترافاً ضمنياً بانتشار الفساد وتغلغله في رموز الحكم نفسه. كذلك ما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص هو تردى واقع هذه الإدارة والتي كانت في حد ذاتها هدفاً لعمليات الإصلاح الإداري، إن سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ عام ١٩٥٢ حتى الآن ٢٠١٨ دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذه الإدارة، خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياساتها الاقتصادية وسن العديد من القوانين والتشريعات الجديدة وتخصيص أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام.

كلها أسباب ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد الكبير خاصة سياسات الخصخصة التي شجعت عليها المؤسسات المالية الدولية التي خلفت طبقة جديدة من المقربين من مراكز القرار ومن ذوى المصالح المشتركة. ومن ثم فإن عمليات بيع القطاع العام تمت دون ضوابط قانونية بأى ثمن أو مشترى، حيث أغفل قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وجود مرافق ذات طابع قومي غير قابلة للبيع للقطاع الخاص، ومثالها السكك الحديدية والكهرباء، كما أن مآل الأموال التي تنتج من البيع غير معروفة، وهل ستوظف الشركات المبيعة في نفس النشاط؟^(١)

(١) راجع فى ذلك د.ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤، ص ٢٧١ وما بعدها.

ولم يحدد هذا القانون طرق تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، ولم يحدد اختصاصات السلطة الإدارية المسئولة عن الخصخصة، ولم يحدد أسس تقويم المشروعات العامة، ولم يحدد النسبة التي يجوز للمستثمرين تملكها.

ويعاب أيضاً على هذا القانون استمرار الطابع الحكومي البيروقراطي في قانون قطاع الأعمال العام، حيث نص القانون على رئاسة الوزير للجمعية العامة للشركة القابضة، وتقوم الجمعية العامة بتعيين رئيس مجلس إدارة الشركة التابعة بناءً على ترشيح من مجلس إدارة الشركة القابضة، ومن ثم يوجد تدخل بين المستويات الإدارية القائمة على إدارة الشركات وجعل السلطة النهائية بيد الوزير.

فعلى الرغم من أن هذا القانون فصل بين الملكية والإدارة وقيام أهل الخبرة بإدارة الشركات القابضة والتابعة، وإعطاء الحرية لمجلس إدارة الشركات في تصريف الأمور، إلا أن التطبيق العملي لا يتيح صلاحيات واسعة أمام الإدارة دون الرجوع إلى المالك الأصلي (الوزير) خاصة في المسائل الاستراتيجية، فتتصب كافة السلطات في النهاية في يد الوزير.

ونرى أنه بالنسبة للإطار القانوني للخصخصة في مصر أننا بصدد اختصاص كان يجب على المشرع أن يمارسه، ولكن أثر المشرع أن يبقى بعيداً عن دائرة اختصاصه، فيصبح موقف المشرع مخالفاً للدستور، حيث كان لزاماً على المشرع :

أن يضع حدوداً للخصخصة فيحدد المرافق غير القابلة للبيع وهي المرافق ذات الطابع القومي، ووضع شروط وإجراءات للبيع حتى لا يتم البيع بأى ثمن وأى سعر ولأى مشتري، وتحديد مآل الأموال الناتجة عن بيع شركات الأموال حتى لا تجد الدولة نفسها فى وضع سيئ نتيجة بيعها لأصولها ثم تبديد الأموال السائلة، بالإضافة إلى تنويع أساليب البيع وإدخال طرق الخصخصة إلى جانب بيع الأصول.

فى إطار ذلك كله، وعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير فى السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحويلات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت تعتمد فى تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإدارى والتنظيمى الموروث، كما أن سلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدى القائم على سد الثغرات واتخاذ شكل رد الفعل فى التعامل مع الأوضاع الجديدة عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير، كل هذا أنتج الفساد والرداءة لواقع الإدارة المحلية، هذا الواقع الذى يتلخص فى :

١ - غياب المخطط الهيكلى العام وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضارباً بين المسئوليات أدت إلى تكميل الجهاز الإدارى للدولة.

٢ - تضخم حجم العمالة فى الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية ويضعف التواصل مع المواطنين بالإضافة إلى كونه يعد إهداراً للموارد الدولة.

- ٣ - عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، وعدم وضع المواطن فى صلب اهتمام الإدارة.
- ٤ - ضعف التدريب الإدارى بكل مستوياته وعدم انتظامه.
- ٥ - تسييس موظفى الجهاز الإدارى للدولة، الأمر الذى أدى إلى ضعف اهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.
- ٦ - الاعتماد على الحلول المعدة مسبقاً، وتقبل كل ما هو جديد دون مراجعة تجديد، ودون اعتبار الاختلاف فى الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ودون النظر إلى الخلق والابتكار والإبداع الذين يشكلون فى جوهرهم توليد التجديد فى ضوء الظروف والمستجدات البيئية.
- ٧ - بطء حركة القوانين والتشريعات وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.
- ٨ - عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذى أدى إلى شيوع الفساد فى الوسط الإدارى المحلى، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.
- ٩ - إخفاء حقيقة الاخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأى العام، وهذا الاخفاء يعتبر عاملاً سلبياً فى وجه برامج وخطط واستراتيجيات محاربة الفساد.
- ١٠ - التهرب من المسئولية وانتشار أساليب الاتكال والتهرب من الواجبات لاعتقادهم بأنهم يعملون وغيرهم يحضى الثمار، وهذا ما يؤدى إلى انعدام روح المبادرة والابتكار.
- ١١ - الظاهرة الأخرى التى لا تقل خطورة عن سابقتها تتمثل فى إسهم العديد من المؤسسات الإدارية المحلية فى التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصيلة المستمدة من التراث الحضارى للأمم، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة التى تقترفها العناصر الضعيفة التى استطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية بأساليب ملتوية وغير مشروعة. إن شيوع هذه الممارسات ما هو إلا استمرار لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة أصحاب النفوس الضعيفة من جهة فضلاً عن عدم تجديد الإدارة وتحديثها من جهة أخرى.
- ١٢ - غياب الرقابة الفعالة فى الإدارة المحلية مما أدى إلى تفشى الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإدارى والرشوة والمحسوبية والوصولية والتحايل على القانون والغيابات غير الشرعية واحتقار العمل كقيمة حضارية.
- ١٣ - التناقض الكبير بين الوضع الرسمى والواقع، ويتجلى هذا فى الظهور بما يجب أن تكون عليه الأمور خلافاً لما هى عليه فى الواقع، والغريب أن يتم إخفاء هذه الفجوة بين التوقعات

والحقائق عن طريق إصدار القوانين التي لا يتم تطبيقها، والعمل بتنظيمات تتعلق بشئون التوظيف ولكن يتم تجاوزها والإعلان عن تفويض صلاحيات إدارية مع إبقاء رقابة المركز محكمة وحصر حق اتخاذ القرارات فيه، وإصدار التقارير بأن النتائج قد حققت الأهداف المرجوة بينما الحقيقة أن النتائج لم تتحقق إلا جزئياً.

١٤ - تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، تنظيم الأسرة، محو الأمية، حماية البيئة، إلخ.

وعليه، فإنه مع اقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية المحلية وضعف أجهزة الرقابة والمساءلة في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ومع انتشار الفساد والمفسدين، فإن العمل الجاد الشريف يفقد قيمته بل إن القانون نفسه يفقد قيمته واحترامه، ذلك أنه بترسيخ الفساد فإنه يعمل على حماية نفسه وذلك بإبقاء كل الهياكل التي أنتجت على حالها، فلا تغيير في القوانين ولا تعديل في اللوائح ولا تطوير في السياسات، لذلك نجد أن المسؤولين المحليين غير مباليين بالتغيير وذلك لضمان استمرار مناخ وثقافة الفساد اللذان يضمنان لهم استغلال النفوذ، هذه الثقافة التي ترسخت في المجتمع المصري عامة والجهاز الإداري خاصة ما تزال تنتسج في دائرتها وتتشابك حلقاتها وتترابط آلياتها بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، الأمر الذي أصبح يهدد مسار العمل التنموي السياسي والإداري ومستقبل المجتمع المصري.

ولعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية ومخاطر تشعبها وتفاقمها تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة والقضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء قدرات الإدارة المحلية وفق استراتيجية شاملة واضحة متكاملة بعيدة المدى، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي والتي تكون أقرب إلى إدارة الفساد.

من خلال ما سبق نتعرض لإمكانية الحل بسرد (استراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد) وذلك على الوجه الآتي:

حتى يتم التصدي لهذه المشكلات لا بد من استراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية لدعم التنمية المحلية وتقليص مظاهر الفساد، هذه الاستراتيجية التي ينبغي أن لا تتعامل مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية بصورة رد فعل وبالتالي كأمر يجب محاربته ومعاينة المفسدين، وإنما أن تتعامل مع الموضوع بصورة استباقية عبر معالجة الأسباب وعوامل تأخير وتعطيل وفساد أجهزة الإدارة وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها وبناء عامل ثقة المواطنين فيها، هذه الاستراتيجية المستهدفة للوصول إلى دعم التنمية ومحاربة الفساد الإداري تقوم على أساس توافر قيادات إدارية محلية كفاء تتناسب والوظائف القيادية العليا، والتي تتميز بالخصائص التالية:

- ١ - القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف ، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح ، وكسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر ، فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.
 - ٢ - القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح ودراساتها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة حتى تكون أهداف قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة ، فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانيات المتوفرة.
 - ٣ - القدرة على الحركة والبدء والابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية ، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.
 - ٤ - القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات ، والابتعاد عن العشوائية والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.
 - ٥ - القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية ومهارة في بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة ، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي ، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة.
- ومن هذا ، فإن مصر بحاجة إلى استراتيجية بديلة لتنمية الإدارة المحلية وبناء قدراتها حتى تكون متكاملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة ، وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحول الاجتماعي الكبير ، لذا فإن إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل أحد الأهداف الاستراتيجية ضمن استراتيجية التنمية الشاملة.
- ونظراً لأهمية تنمية الإدارة المحلية ، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري كعملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية وإجراءاتها والجوانب السلوكية المرتبطة بها ، كالجوانب التنظيمية والإجرائية والقانونية وتحسين إجراءات التوظيف وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها ، وتطوير خطة وصف الوظائف وتحليلها.
- وحتى تحقق هذه التنمية الإدارية فعاليتها ومسايرتها للأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع ، فإنه على المهتمين بها أن يسلوكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير برامج التدريب ، ووضع قواعد عملية

وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجرائاتها، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي قد يتعرض لها كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.

كما يجب على المهتمين بالإصلاح الإداري وبناء قدرات الإدارة المحلية إعادة النظر في الهياكل التنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة المحلية وتحدد أساليب العمل فيها، والاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الديمقراطي وأسلوب الشورى في الأجهزة الإدارية المحلية وتطوير النظام الوظيفي على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية وإتاحة الفرصة للعاملين للمساهمة في إدارة شؤون الإدارة المحلية وتقديم مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الإداري، وهذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من ناحية والتخلص من العيوب التنظيمية من ناحية أخرى، كل هذا في إطار مشروع شامل يضم كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع.

هذا إلى جانب دعم وتبني القيادة السياسية العليا للإصلاح الإداري في الدولة من خلال تبنيها للأهداف والمحاور الرئيسية ل خطة الإصلاح ومتابعتها وتقييمها للإنجازات المتحققة بشأنها، بالإضافة إلى العمل على تغيير الحالة الذهنية للذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية المحلية، والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، والالتزام بمبدأ (وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب)، واحترام شروط التعيين في الوظيفة العامة، واتباع سياسة واضحة في الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإداري الفعال. كما يجب العمل على التخفيف من المركزية الإدارية ويتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، مع تقرير مبدأ (القيادة الجماعية) لمنع فرض سلطة الرؤساء الإداريين، وتشجيع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية الهجينة، وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية وطرق تسييرها، وبالتالي فإن عملية إحداث إصلاح في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري المحلى عملية تفرضها طبيعة المرحلة التي تعيشها البلاد، لذا يتوجب تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة حتى يواكب الأهداف والأدوار الجديدة، هذا بالإضافة إلى ضرورة الاهتمام بالعنصر القيادي الكفاء، وهذا بهدف تحقيق هدفين أساسيين:

١ - تقديم وتحسين الخدمة العامة للجمهور المحلى المتعامل معها.

٢ - تجنب التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة.

وهذا بدوره يتطلب تجديد الهياكل الإدارية وتطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة فى المجتمع، ومن هذا يتبين لنا أهمية اتخاذ إجراءات إعادة تنظيم الإطارات باستمرار كونها تعتبر عملية فعالة وضرورية لرفع الأداء الإدارى المحلى وتطويره.

كما لا بد لإحداث تنمية إدارية محلية تتجاوب مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة ضرورة إيجاد (هيئة عليا للإصلاح الإدارى) تقوم برسم وتنفيذ استراتيجيات الإصلاح الإدارى، وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملائم لتحقيق الأهداف الموضوعية ضمن استراتيجيات الإصلاح، كما يجب أن تتمتع هذه الهيئة بالتمثيل الكافى والمعبر عن مشاركة جميع قطاعات الإدارة والإطارات العلمية والوطنية، وتتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية بجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات الإصلاح الإدارى وتنفيذها، ولهذا تعتبر إنشاء (هيئة عليا للإصلاح الإدارى) ضرورة ملحة نظراً للأمراض المكتيبة والمشكلات الإدارية التى تتخبط فيها الإدارة، إذ تعمل الهيئة على التخفيف من حدتها وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع.

وبناءً على ذلك حين تتحقق هذه الخطوات الإصلاحية وتستوعب هذه المنطلقات فإن تأثيرها يمكن أن يتابع من خلال التطور المتوقع حدوثه فى سلوك المنظمات والهيئات الإدارية المحلية وتصرفات العاملين فيها.

انطلاقاً من ذلك، نورد فيما يلى بعض المؤشرات التى يمكن اخضاعها لتقويم هذه النتائج فى النقاط التالية:

- ١ - مدى التغيير الكمي والنوعي فى الأهداف المحددة للمؤسسات والمنظمات وفى سلم الأولويات التى تعطى لها ودرجة وضوحها والإيمان بها والاستعداد لتحقيقها.
- ٢ - مدى التغيير فى الوسائل والأساليب التى تعتمد عليها المؤسسات ومقارنة ما أحدثته القيم الجديدة فى مستويات الكفاءة والفعالية.
- ٣ - مدى التغيير والتطور فى النظم والسياسات واللوائح وخاصة تلك الموضحة لتوزيع الصلاحيات ولطرق الاتصال والمحددة لحقوق العاملين وواجباتهم.
- ٤ - مدى التطور الحاصل فى العلاقات التى تربط الأفراد داخل المؤسسات بعضهم ببعض وتلك التى تربطهم مع المتعاملين معهم خارج المؤسسة.
- ٥ - مدى الزيادة الكمية والتحسين النوعى الناجم فى مستوى الإنتاج المتحقق أو الخدمات المقدمة بأقصر وقت وأبسط جهد وأقل تكلفة.
- ٦ - وأخيراً، فإن أهمية النظام القيمي الذى تطمح المؤسسات الإدارية لتبنيه سيكفل توفير المناخ الوظيفى اللائق، ويوفر للعاملين الأجور القائمة على الإيثار والأمانة والتجرد والموضوعية.

ثالثاً: الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة بالمواطن وتشخيصها:

إن الحديث على علاقة الإدارة بالمواطن والمتعاملين معها وتشخيص الاختلالات الرئيسية التي تعرقل تحسين هذه العلاقة والتعرف على أسباب هذه الاختلالات وتقديم المقترحات في هذا الشأن، هذه محاور تكون في حد ذاتها أمراً عظيماً يتطلب وحده الدراسة لسنوات، كون محيط الإدارة عرف تطوراً ملحوظاً على مستوى متطلبات المواطنين الذين أصبحوا أكثر إلحاحاً في طلب خدمات سريعة وذات جودة عالية وقريبة منهم، لذا وجب الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة وذلك بتأصيل وإشاعة ثقافة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات وأطراف المجتمع.

ومن هنا نرى أن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والمتعاملين معها يكون عاملاً أساسياً من عوامل الإصلاح الإداري وتحديث الإدارة، فغالبية الدول التي ارتأت العمل على تحديث إدارتها مرت أساساً من تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بوضع قوانين وضوابط في هذا الميدان. ولقد شكل تحسين علاقة المواطن بالإدارة بالمتعاملين معها أحد الأهداف الأساسية التي التزمت الحكومة بالعمل على بلورتها في إطار سياسة شمولية للإصلاح الإداري، قوامها تأهيل الجهاز الإداري وإعداده لضمان نجاح التحولات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية. وتأتى أهمية هذا الموضوع من ضرورة اقتصار المفهوم السائد في الدولة بمباشرة التسيير وتطبيق التقنيين بدلاً منه، فالدولة مدعوة إلى تنشيط المبادرة الخاصة حيث هناك متطلبات جديدة تدعو إلى نوع جديد من التدبير العام وإلى أنماط جديدة للعمل، إذ تعتبر جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية (الجهات الحكومية) وفعاليتها مكوناً أساسياً لمحيط الأعمال والمقاولات والمقاييس للمنافسة مع الدول الأجنبية في مجال احترام الآجال والقدرة على التوقع والفعل والاستجابة لحاجات المواطنين وكذا القدرة على التدخل السريع.^(١)

كما أن تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والمتعاملين معها يرتبط كذلك بالتحديات الكبرى التي تواجهها الدولة المصرية وهي تحديات اقتصادية كالتحكم في تأثيرات العولمة والليبرالية الاقتصادية مع تطوير الاقتصاد الوطنى، تحديات كذلك اجتماعية، وهنا نجد التضامن الاجتماعى والمواطنة المسؤولة والحرص على حماية حقوق وحرىات المواطنين؛ إذ على الجهات الحكومية أن تلعب دور أكثر فأكثر فى تطوير التماسك الاجتماعى عن طريق أدوات للتنظيم، وأخرى للتدخل المباشر عندما يتعلق الأمر بالحرص على تكافؤ الفرص بين المواطنين بمحاربة الفوارق الاجتماعية أو حماية الأكثر ضعفاً، هناك كذلك تحديات تكنولوجية تحتم على الإدارة التحكم فى التقنيات الجديدة.

(١) راجع فى ذلك د. الحسن الوزانى الشاهدى، تشخيص الاختلالات الرئيسية فى علاقة الإدارة مع المواطنين، كلية الحقوق، المغرب، ٢٠٠٣، ص ١.

ومن وجهة نظر أخرى فإن تحسين علاقة الإدارة بالمواطن تفرضه الثقافات الجديدة لحقوق الإنسان؛ إذ أصبح الآن حق المواطن في الإعلام والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وعلى تسبب القرارات الإدارية من بين الحقوق التي تندرج في الجيل الثالث لحقوق الإنسان تحت غطاء ما نسميه بحق المعرفة.

إن جل الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن ترجع بالأساس إلى الاختلالات التي تعترى الإدارة المحلية المصرية والتي يجب طرحها مع مفهوم الإطار لتحسين العلاقة قبل تقديم الحلول المقترحة، وكذلك البرنامج الحكومي في هذا الميدان، علماً بأن تحسين علاقة المواطن مع الإدارة المحلية يدخل في إطار برنامج عام لتحديث الإدارة. ومما تجدر ملاحظته أن تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها يعد أحد الأهداف الأساسية التي يجب أن تلتزم الحكومة بالعمل على بلورتها في إطار سياسة شمولية للإصلاح الإداري، ويتطلب تحقيق هذا الهدف التوجه نحو معالجة الاختلالات الرئيسية التي يمكن تصنيفها إلى مستويين:

أولاً: الاختلالات ذات الصلة المباشرة بمجال العلاقات والروابط القائمة بين المرافق العامة:

وهذه الاختلالات على المستوى الداخلي أي داخل الإدارة نفسها، والتي تقتضي تطوير وتحديث عمل الإدارة والممارسة اليومية للعمل الإداري، فالتغيير هنا يتعلق بما يحدث داخل الإدارة والعلاقة بين التقسيمات الإدارية والمسؤولين الإداريين، وهنا يتعين الأخذ بالمفاهيم الجديدة في ميدان الإدارة كالحكم الرشيد أو الحوكمة والخضوع إلى المسألة ومن بين دلائل الحكم الرشيد التي أتت بها بعض الدراسات مؤخراً، هي:

ثقة المواطن في مؤسساته وإداراته وكذلك رضاه أو إرضاه، فبإمكان الإدارات تنظيم استطلاعات للرأي قصد التعرف على هذه الثقة وعلى هذا الرضا، وبالنسبة لهذا الجانب من الاختلالات تلاحظ أن تضخم القواعد الإدارية والقانونية قد ساهم إلى جانب تعدد الأحكام والانفراد بالقرارات في الإضرار بصورة الإدارة المحلية، وأصبح علاقة هذه الأخيرة مع المتعاملين معها تصحبها توترات تغذيها هوامش واسعة من عدم الثقة والارتياب، بالإضافة إلى تمركز القرار وغياب سياسة رشيدة في عدم التركيز الإداري، فضلاً عن وضعية الموظف المادية والمعنوية والقصور في تحفيزه للعمل^(١). وعلى الصعيد المحلي مثلاً كثرة المستويات والهيكل وعدم توضيحها يجعل المواطن يبتعد من الإدارة، فالمواطن لا يعرف في غالب الأحيان أين يجب أن يتجه قصد الحصول على خدمة ما، وتلك المشكلة ترتبط بعدم توضيح الاختصاصات وتداخلها بين الإدارة المحلية والدولة ومؤسساتها. إلى جانب هذه الاختلالات التي تهتم الإدارة نفسها والعلاقة بين هيكلها وتقسيماتها، تضاف اختلالات أخرى يجب كذلك معالجتها والتي تهتم المعاملات والسلوك وعموم المواطنين.

(١) راجع في ذلك د. الحسن الوزاني الشاهدي، المرجع السابق، ص ٣.

ثانياً : الاختلالات ذات الصلة بالمعاملات والسلوك مع المواطنين :

وتتعلق هذه الاختلالات بالأساس بما يلي :

١ - تحسين الخدمات وجودتها ، وهنا يوجد قصور يرجع سببه إلى عدة عوامل من بينها الاختلالات الناجمة عن التسيير الإداري.

٢ - استقبال المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وكذلك إرشادهم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة بما في ذلك استقبال البريد والمكالمات الهاتفية ، وكثيراً ما ينتقد المواطنون هذا الجانب ، ومن بين القصور التي توجد في هذه الميدان :

- غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد (هناك فقط بعض الإجراءات المتخذة بصفة فردية من طرف بعض القطاعات الإدارية).

- النظر إلى الاستقبال من زاوية تقليدية حيث يتم تخصيص مقر دون توفير الوسائل والأطر ذات الكفاءة.

- عدم احترام أوقات العمل من طرف الموظفين.

- البطء في الرد على الطلبات ومعالجة القضايا والملفات المتعلقة بالمتعاملين مع الإدارة.

- عدم الشفافية في المعاملات مع المواطنين علماً بأن الموظف هو قبل كل شيء مواطن.

- عدم ثقة المواطن في المرافق العامة.

٣ - إخبار المواطنين الذي يجب أن يتحسن ، وهذا الجانب يظهر من خلال غياب نشرات توجيهية ودلائل في هذا الميدان ، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول قد أعدت من أجل معالجة هذه الاختلالات بعض الوسائل كـ (ميثاق المواطن) الذي اعتمدته بريطانيا مثلاً.

وبالموازاة مع تلك المشكلة نجد كذلك انعدام الحوار مع المرتفقين ، وتبقى إشكالية بطء الإجراءات الإدارية ، وهي من الاختلالات البارزة التي يجب التغلب عليها ، وتتلخص الوضعية الراهنة بالنسبة لهذا الجانب في الاختلالات الآتية : تعدد وتعقد الإجراءات الإدارية ، بطء الإجراءات الإدارية ، ارتفاع تكلفة سير الإدارة ، انعدام شفافية الإجراءات الإدارية وعدم تدوينها ، عدم وجود منظور استراتيجي في مجال تبسيط الإجراءات الإدارية ، تعدد ارتباط الإجراءات بمختلف الجهات الإدارية ، غياب المبادرة والتحفظ في معالجة إشكالية الإجراءات ، عدم الاستجابة الفورية من طرف بعض القطاعات والجهات لاتخاذ مبادرات ضمن منظور موحد.

ما هي إذن بعد تقديم هذه الاختلالات الحلول التي يمكن طرحها قصد معالجة هذه المشاكل ؟

لقد تم على الصعيد الوطني تقديم بعض الحلول من أجل الحد من الاختلالات سالفة الذكر ، وهي على الوجه التالي :

أولاً: المقترحات التي قدمت في نطاق مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية:
يحتل تحسين علاقة الإدارة مع المواطنين مكانة مهمة جداً، ويتجلى هذا الاهتمام في محورين أساسيين:

أ - تأصيل وإشاعة ثقافة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات المجتمع المدني من الجهات المركزية للإدارات العامة، وهذا التوجه يهتم بالانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة، ويهدف هذا المحور إلى:

١ - الحرص على تحسين الاستقبال وتطوير وظيفتي الإرشاد والإخبار استجابة لتطلعات المواطنين، وهنا يجب التركيز على الأفكار الآتية:
- الإنصات إلى المواطنين ودراسة شكواهم والإجابة عليها.
- إصدار دلائل ونشرات خارجية.

- تنظيم استطلاعات للرأى لتقييم مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الاستقبال والإرشاد.
- تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لتحسين صورة الإدارة في المجتمع.
٢ - دعم التمسك بالأخلاقيات والشفافية والالتزام بالقانون والمشروعية، ومن بين الأفكار التي يجب التركيز عليها في ذلك العنصر:

- الالتزام بالوضوح ونبذ السلوكيات المشينة عن طريق محاربة الرشوة واستغلال النفوذ.
- تحليل القرارات (تسبيب) الإدارية ومراعاة مبادئ الشرعية في اتخاذ القرارات.
- حرص الإدارة على تطبيق القانون والخضوع لأحكام القضاء والالتزام بتنفيذها في آجال معقودة.
ب - تعزيز التوجيه نحو تنمية إدارة تعتمد على الحوار البناء قادرة على اتخاذ القرار والاستجابة لطلبات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين بفعالية كبيرة: ويهدف هذا التوجه بالأساس إلى:

١ - دعم العمل بنظام اللامركزية الإدارية وتعزيز الصلاحيات التقديرية وكذا الإمكانيات البشرية والمادية للمصالح الخارجية.
٢ - العمل على مقاومة مظاهر التعقيد الإداري والانخراط في مسلسل منهجي ومستديم للتخفيف من الإجراءات الإدارية، ويرتكز هذا العمل على الأهداف الآتية:
- وضع إطار مرجعي موحد تنصهر فيه الجهود المشتركة للإدارات العامة في مجال التبسيط الإداري وتكوين وحدات إدارية متخصصة ومدربة ميدانياً على تقنيات التبسيط الإداري.
- خلق ديناميكية قوية في مجال تبسيط الإجراءات الإدارية.
- الإعلان الدوري عن تدابير وإجراءات التدقيق في إطار برنامج وطني للتبسيط الإداري يعطى الأولوية في مرحلته الأولى لإجراءات المرافق والجهات التي تحكم شرائع عريضة من المواطنين.

- تعزيز إقبال القطاعات الحكومية على وضع كراسات للإجراءات الإدارية التى تستعملها وإعداد الموارد البشرية القادرة على تهيئة هذه الكراسات.
- التوسع فى استخدام التقنيات والوسائل الحديثة خدمة لأهداف التبسيط الإدارى وتوخياً للسرعة والدقة فى إنجاز المعاملات الإدارية.
- اعتبار المجتمع المدنى بجميع مكوناته حليفاً قوياً وشريكاً مباشراً فى إعداد تنفيذ وتقويم برنامج التبسيط الإدارى.
- ٣ - تحسين المنظومة القانونية وتكييف الإطار القانونى الذى يحكم علاقة الإدارة بالمواطنين، وذلك من خلال:
 - مراجعة مقتضيات القانونية المقيدة لانفتاح الإدارة على محيطها.
 - العمل على إصدار نصوص تشريعية أو تنظيمية جديدة تبين حدود المسؤوليات فى التواصل، وتسليم الوثائق الإدارية للمتعاملين مع مختلف المصالح الإدارية.
 - فضلاً عما سبق، نعرض بعض التوصيات التى تتعلق بتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها وتبسيط المستندات والإجراءات الإدارية، وذلك على الوجه التالى:
 - أ - بالنسبة لتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها:
 - ١ - الإسراع بإخراج مشروع القانون الذى يلزم الإدارات والمؤسسات العامة بتسبيب وتعليل القرارات الإدارية الصادرة فى حق المواطنين.
 - ٢ - تدوين النصوص وتجميعها وتبسيط طريقة تحريرها والإعلان بمختلف الوسائل عن الإجراءات المتخذة لفائدة المواطن فى مجال تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات الإدارية والتقليص من عدد الوثائق المطلوبة من المتعاملين مع الإدارة فى علاقتهم اليومية.
 - ٣ - تجميع المصالح الإدارية فى وحدات إدارية متجانسة أو فى مركبات إدارية عند الاقتضاء تعتمد مواقيت عمل مرنة تتلائم مع حاجات الشرائح المجتمعية المستهدفة بخدماتها وخصوصاً القرى والمناطق النائية.
 - ٤ - الدفع نحو اعتماد نظام للتوقيات المستمر بالإدارات العامة بهدف إطلاق عامل الزمن فى المرفق العام والذى أضحى فى الوقت الراهن يكتسى أهمية عظمى فى معالجة مشاكل المتعاملين مع الإدارة.
 - ٥ - إعداد نص قانونى يخول المواطنين حق الاطلاع على الوثائق الإدارية.
 - ٦ - مؤسسة استطلاع للرأى بصفة دورية لدى مختلف فئات المتعاملين مع الإدارة لمعرفة احتياجاتهم الحقيقية ومستوى رضاهم عن الخدمات المقدمة لهم.
 - ٧ - تقليص الآجال القانونية للرد على طلبات المواطنين والبت فى الملفات التى تهمهم واعتماد مبدأ (اعتبار سكوت الإدارة بعد انقضاء الآجال المحددة بمثابة قبول ضمنى للطلب يترتب

- عليه الاستجابة لطلب المواطن عدا الحالة التي يتعذر فيها ذلك والتي يتم تحديدها على سبيل الحصر بموجب قانون).
- ٨ - التقيد بالتزام الجودة تجاه المواطنين بحيث يقترح أن يتقيد بشكل تدريجي جميع القطاعات الحكومية والمصالح الإدارية بموجب موثيق خاصة للجودة يتم وضعها والإخبار بها لدى العموم واعتماد معايير للجودة تأخذ بعين الاعتبار خصائص الإدارة العامة.
- ٩ - حث الموظفين وتحفيزهم في مجهود التحسين المستمر للخدمة للوصول إلى الجودة.
- ١٠ - إحداث خلايا ووحدات بالإدارات والمؤسسات العامة والإدارات المحلية تختص بتحسين العلاقات مع المواطنين بما فيها الاستقبال ومعالجة الشكايات والتظلمات التي يتقدم بها المواطنين في علاقتهم بالإدارات العامة.
- ١١ - إحداث مركز للإرشاد الإداري يعتمد على التكنولوجيا الحديثة للمعلومات ووسائل الاتصال، يتوخى منه تزويد المواطنين عن طريق الهاتف أو الانترنت أو أية تقنيات وكذلك الأشخاص المعاقين بمعلومات تتعلق بالإجراءات الإدارية التي لها علاقة بشرائح واسعة من المواطنين وتوجيههم وإرشادهم.
- ١٢ - تعميم حمل الشارات في مختلف المرافق تحمل هوية الموظف والمصلحة التي ينتمي إليها.
- ١٣ - وضع سجلات توضع رهن إشارة المواطنين المرتفقين يدونون فيها ملاحظاتهم واقتراحاتهم حول جودة الخدمة.
- ١٤ - إعادة النظر في مهام التفتيش العام بالوزارات وضمان حرية المفتشين العامين وتكليفهم بمهمة السهر على محاولة تحقيق حسن العلاقة بين مصالح الإدارة والمواطن.
- ١٥ - توسيع بوابات الانترنت واعتمادها على معلومات قيمة مضافة للمواطن بدل المعلومات العامة التي لا تهم لا المواطنين أو الإدارة نفسها.
- ١٦ - إجراء استشارات موسعة سابقة لاتخاذ بعض الإجراءات التي تمس بحقوق المواطنين.
- ١٧ - إلزام الإدارات بنهج سياسة تواصلية وحملة إعلامية ترمي إلى التعريف بالخدمات المقدمة من طرف الإدارات.
- ١٨ - اعتماد الشباك الواحد في تقديم الخدمات إلى المواطن على غرار مراكز خدمات الاستثمار.
- ١٩ - وضع آليات تسمح للمواطن المساهمة في مراقبة تأدية الخدمات الإدارية.
- ٢٠ - إعادة النظر في النظام الإداري الهرمي.
- ٢١ - اعتماد نظام تفضيلي لإعفاء الإدارات من تكلفة فتح الخطوط الهاتفية المخصصة لخدمات الهاتف.
- ٢٢ - حث إدارات الشبابيك على وضع نظام لتدبير صفوف الانتظار.

- ٢٣ - تعميم وتوحيد تمثيل الإدارات على المستوى الوظيفي.
 - ٢٤ - اعتماد يوم شهري وسنوي للإدارات الحكومية للاستماع لاقتراح المرفق.
 - ٢٥ - وضع الشخص الملائم فى المكان الملائم وخاصة فى المصالح التى لها علاقة مباشرة مع المواطنين.
 - ٢٦ - اعتماد الإدارة المتجولة بالنسبة لبعض المناطق النائية بخصوص الخدمات الأساسية، من خلال مركبات إدارية عند الاقتضاء تعتمد مواقيت عمل مرنة تتلائم مع حاجات الشرائح المجتمعية المستهدفة بخدماتها وخصوصاً القرى والمناطق النائية.
 - ب - ما فيما يتعلق بتبسيط الإجراءات الإدارية:
 - ١ - انخراط جميع الوزارات فى مشروع تبسيط المستندات والإجراءات الإدارية واعتماد رؤية موحدة ومشتركة تجمع ما بين مبادئ وأدوات التبسيط المتعارف عليها من جهة وآليات التنسيق والتشاور مع مختلف القطاعات الحكومية من جهة أخرى.
 - ٢ - التخفيف من الهياكل الإدارية وتجميع الوحدات الإدارية التابعة للجهة الواحدة.
 - ٣ - تحسين النصوص القانونية والتنظيمية المتجاوزة من طرف مختلف القطاعات الإدارية.
 - ٤ - وضع نص قانونى يمنع على الإدارات مطالبة المواطنين بوثائق لا ينص عليها القانون عند رغبتهم فى الحصول على خدمة أو وثيقة إدارية أو شهادة.
 - ٥ - تدوين الإجراءات الإدارية المعقدة الأكثر استعمالاً لدى المواطنين.
 - ٦ - إحداث لجنة وطنية عليا لها سلطات كافية للتنسيق والسهل على تنفيذ برامج تبسيط الإجراءات الإدارية يمثل فيها الشركاء الاقتصاديون والاجتماعيون.
 - ٧ - توسيع اللجنة المركزية المشتركة بين الوزارات لتبسيط الإجراءات الإدارية بإضافة قطاعات أخرى لها علاقة مباشرة بالإجراءات التى تهم شرائح واسعة من المواطنين.
 - ٨ - تقييم مستمر لمشاريع التبسيط الإدارى والإعلان بكيفية دورية عن حصيلة التبسيطات التى قامت بها الوزارات.
 - ٩ - دعم التكوين فى مجال تقنيات تبسيط الإجراءات الإدارية وتطوير الخبرة والمهارة الميدانية لرصد التعقيدات واقتراح الحلول لمعالجتها.
- هذه بعض المقترحات التى تتعلق بمعالجة الاختلالات التى تعترى علاقة الإدارة مع المواطنين والمتعاملين معها، بقاء أن نشير إلى دور السلطات الحكومية فى هذا الميدان بالعمل على تنفيذ تلك المقترحات ودعم أخلاقية الحياة العامة، وتعزيز الإطار القانونى لمحاربة الرشوة والفساد واعتماد مبدأ الشفافية فى علاقة الإدارة بالمتعاملين معها.

المبحث الثالث

استراتيجية التنمية الاقتصادية فى مصر بين الواقع والمأمول (استقلال الاقتصاد المصرى)

لطالما ارتبط تعريف التنمية بالخلفية العلمية الأكاديمية والاستراتيجيات النظرية للمدارس الاقتصادية، وانطبع ذلك على سياسات التخطيط للحكومات المتعاقبة، ففى كثير من الدول ترتبط بالتصنيع وترمز إلى تحقيق الاستقلال فى دول أخرى، بل هناك من يصفها بعمليات التمدن والتوسع فى إقامة المؤسسات الاجتماعية والسياسية، وهناك من يراها مقترنة بالحفاظ على البيئة، إلخ...، وهذا التداخل الذى يميز مفهوم التنمية هو الذى سيدفع بعدئذ إلى عملية تهجين مفاهيم للتنمية تنسجم عبر مختلف النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ذلك أن الاقتصار على البعد الاقتصادى فى تعريف التنمية يظل قاصراً عن تقديم المعنى المرجو والمناسب لها، وبالمقابل فالتنمية تركيز على تحسين شروط الحياة بتغييرها فى الاتجاه الذى يكرس الرفاهية المجتمعية.

الرفاهية التى يمكن الوصول إليها من خلال تشخيص التنمية المحلية المستدامة فى جمهورية مصر العربية باعتبارها أداة أساسية لتحقيق فرص الحياة الكريمة وخلق بدائل اقتصادية تؤسس لرفاهية المواطن على مدى الأجيال مطمح إنسانى جاد، وهدف اجتماعى تصبو لتحقيقه جميع الحكومات، باعتبار أن الجماعات المحلية تقدم خدمات أساسية وضرورية للمجتمع، وتهدف إلى تحقيق التنمية المحلية الشاملة بأكبر معدلات ممكنة، مما تكون معه حاجة إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد.

بناءً على ذلك، تبرز أهمية ذلك المبحث فى أن التنمية بمختلف أشكالها وتصوراتها تتعلق بعمليات هادفة ومستمرة فى أبعادها الزمانية والمكانية وتراهن على التغيير الإيجابى والمتجدد، وتنطوى فى أبلغ صورها على إحداث نوع من التغيير فى المجتمع الذى نتوجه إليه مادياً ومعنوياً بتغيير اتجاهات الأفراد وتقاليدهم وميولهم.

وتكمن مشكلة الدراسة فى ذلك المبحث، إلى أى مدى يمكن الربط بين التأصيل الأكاديمى لنظرية التنمية الاقتصادية المحلية ومقوماتها، وبين إمكانية الوصول بها إلى أعلى درجات التطبيق؟. وتهدف الدراسة فى ذلك المبحث إلى إبراز مفهوم التنمية المحلية فى فكر المدارس الاقتصادية، إبراز روح الاستدامة والاستمرارية فى التنمية المحلية، رصد الموارد الطبيعية والمالية لتمويل

التنمية المحلية، مقارنة مدى نضج الفكر التنموى بالواقع المعاش الفعلى أو المنشود، كيفية بناء اقتصاد محلى قوى، مراحل التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية، برنامج التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة.

وتتفق المدارس الفكرية الاقتصادية خاصة الحديثة منها فى تأصيلها للتنمية المحلية المستدامة على أنها تحصيل للتنمية الاقتصادية، وحتى توصف التنمية بأنها مستدامة عليها أن تراعى فى مصادرها من جهة واستهدافها للأجيال القادمة من جهة أخرى كل المتطلبات البيئية وغيرها. وحتى يمكننا التعرف على استراتيجيات التنمية الاقتصادية فى مصر بين الواقع والمأمول، ومدى التعرف على نظرية (التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة) كبرنامج تطبيقي نسعى لإيجادها وإنشائها ووضع أساس نظرى سليم لها من خلال خطوات فعلية وحقيقية وواقعية تقبل التطبيق بمعدل ١٠٠٪ من خلال الإدارة المحلية بدون سرد دون جدوى، نتعرض إلى المطالب الآتية وذلك على الوجه التالى:

المطلب الأول: محاكاة التنمية الاقتصادية بين الاستقلال والتبعية.

المطلب الثانى: التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة. (صناعة الاقتصاد المستقل)

المطلب الثالث: برنامج التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة.

(الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى)

المطلب الأول

محاكاة التنمية الاقتصادية بين الاستقلال والتبعية

لقد عاش الإنسان على سطح الأرض منذ آلاف السنين، وواجهته منذ نشأته المشكلة الاقتصادية، فالإنسان بطبيعته يحتاج إلى المأكل والملبس والسكن وهى حاجات أساسية وضرورية للمحافظة على حياته، والإنسان منذ نشأته وهو فى صراع مع الطبيعة، وفى الوقت الذى كان فيه العنصر البشرى محدود بالنسبة للمساحات الشاسعة من سطح الأرض واجهت الإنسان مشكلة كيفية الحصول من هذه الموارد اللا محدودة على المنتجات التى يستخدمها فى إشباع حاجاته الضرورية، وفى الوقت الذى عمر فيه الإنسان الأرض وازدادت الأعداد البشرية زيادة كبيرة بالنسبة للمساحة المحدودة نسبياً من سطح الأرض حاول الإنسان ولا زال يحاول فى كيفية استخدام هذه المساحة فى إنتاج السلع التى تكفى لإشباع حاجات الأفراد المختلفة والمتعددة.^(١)

وبين هذا وذاك، أى بين ضالة الجنس البشرى وبين الزيادة الرهيبة فى عدد السكان التى نعيشها اليوم، مرت البشرية خلال هذه الحقبة الطويلة من الزمن بالعديد من النظم الاقتصادية

(١) راجع فى ذلك د. فيصل محمد فكرى، النظرية الاقتصادية، دار الأزهر للطباعة، ٢٠٠٦، ص ٢٣

التي حاولت دائماً حل المشكلة الاقتصادية، وهي مشكلة الإنسان في إشباع حاجاته المتعددة باستخدام الموارد المتاحة له في الطبيعة.

ويمكن القول أنه من الشائع أن البشرية قد عرفت خمسة أنواع من النظم الاقتصادية حتى الآن، وهي (النظام البدائي، نظام الرق، النظام القطاعي، النظام الرأسمالي، النظام الاشتراكي)، وسوف نقوم بعرض الملامح الأساسية لكل منها، تلك الملامح التي تتحدد من خلال معرفة العناصر التي يقوم عليها أى نظام من النظم الاقتصادية، وهذا يتطلب معرفة المقصود بالنظام الاقتصادى والعناصر التي يقوم عليها هذا النظام، وذلك على الوجه التالى: (تعريف النظام الاقتصادى، عناصر النظام الاقتصادى، النظم الاقتصادية التي عرفتها البشرية، التأصيل النظرى لمفهوم التنمية، تطور مفهوم التنمية عبر الفكر الاقتصادى، ظهور التنمية المستدامة ومفهومها، مدلول التنمية الاقتصادية، بيان التنمية المحلية المستدامة).

أولاً: تعريف النظام الاقتصادى:

يمكن تعريف النظام الاقتصادى بأنه: ذلك الهيكل أو البناء الاقتصادى الذى يتشكل منه المجتمع خلال فترة من الفترات، وتتحدد معالمه بقوى الإنتاج السائدة وعلاقات الإنتاج وعلاقات التوزيع التى تنشأ فيما بين الأفراد بمنااسبة قيامهم بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة باستخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لهم فى الفترة المذكورة.

ثانياً: عناصر النظام الاقتصادى:

- ويظهر من التعريف السابق أن النظام الاقتصادى أياً كان نوعه يقوم على ثلاثة عناصر، وهى:
- ١ - قوى الإنتاج: وهى عبارة عن الوسائل التى تستخدم فى إنتاج السلع والخدمات، وتشتمل على أدوات الإنتاج والأفراد الذين ينتجون هذه الأدوات والذين يستخدمونها.
 - ٢ - علاقات الإنتاج: وهى عبارة عن الروابط التى تنشأ فيما بين الأفراد بمنااسبة عملية الإنتاج، ومثالها الروابط التى تنشأ فيما بين طبقة الرأسماليين وبين طبقة العمال فى النظام الرأسمالى والتى يكون أساسها ملكية وسائل الإنتاج من أرض ورأس مال.
 - ٣ - علاقات التوزيع: وهى عبارة عن القواعد التى يتم على أساسها توزيع الناتج فيما بين أفراد الجماعة، فقد يتم التوزيع على أساس العمل والملكية الفردية كما هو الحال فى النظام الرأسمالى، وقد يتم التوزيع على أساس العمل كما هو فى النظام الاشتراكى حيث لا يسمح ذلك النظام بالملكية الفردية لوسائل الإنتاج.

ثالثاً: النظم الاقتصادية التى عرفتها البشرية:

من الجدير بالذكر أن كل نظام من الأنظمة السابقة لم يظهر فجأة وحل محل النظام السابق له،

ولكن ما حدث فعلاً هو أن بعض مظاهر النظام الجديد تنشأ في ظل النظام القديم وتكون المتناقضات التي تظهر في النظام القديم سبباً في نشوء مظاهر النظام الجديد بالتدريج، بالإضافة إلى أن وجود النظام الجديد ليس معناه انتهاء النظام القديم بكل خصائصه، حيث تبقى بعض مظاهر النظام القديم لفترة طويلة أو قصيرة في ظل النظام الجديد، ووجود هذه المظاهر القديمة لا يمنع من إطلاق اسم النظام الجديد على الفترة التي يسود فيها الأخير، وهو ما سوف يتضح لنا من العرض السريع لأهم أنواع النظم الاقتصادية التي عرفت البشرية حتى الآن، وفقاً لما يلي: ^(١)

النظام البدائي:

وسوف نعرض هذا النظام من خلال بيان نشأته، وعرض قوى الإنتاج، علاقات الإنتاج، علاقات التوزيع، كما يلي:

- ١ - نشأة النظام: عرف العالم النظام البدائي في الإنتاج منذ آلاف السنين، وكان أهم ما يتميز به هو أن الملكية كانت شائعة، فالملكية الفردية لم تكن قد ظهرت، كون الإنسان في ذلك الوقت لم يكن مستقراً وكان في حالة ترحال دائم بحثاً عن غذائه وملبسه.
- ٢ - قوى الإنتاج: وقد تميزت قوى الإنتاج في العهد البدائي بأنها كانت بسيطة مثل الحجر والعصا، وكان يستخدمها الإنسان في التقاط الثمار من الأشجار واصطياد الحيوانات والأسماك. وبعد أن اكتشف الإنسان البدائي النار كان هذا الاكتشاف نقطة تحول في حياته، فقد استخدمها في طهي غذاؤه وفي التدفئة وفي صيد الحيوانات المتوحشة، ثم تمكن من اختراع القوس والسهم وسهل ذلك في عملية الصيد، واستطاع الإنسان الاحتفاظ الزائد من الحيوانات التي قام باصطيادها، وأدى ذلك إلى ظهور أول نوع من أنواع الرعي.
- وفي ذلك الوقت ظهر تقسيم العمل بين الرجل والمرأة وتخصص الرجل بالدفاع عن الجماعة البشرية والأمن الداخلي وعمليات الصيد والرعي، بينما تخصصت المرأة في تدبير شؤون المنزل وصنع الملابس وبعض أدوات الإنتاج البسيطة وتربية الأطفال.
- ثم اكتشف الإنسان البدائي الزراعة منذ آلاف السنين ودفعه ذلك إلى اختراع أدوات قام بصنعها من بعض المعادن واستخدامها في الزراعة، كما استخدم الحيوانات في جر الأنواع التي صنعها من المحاريث المختلفة، ونتيجة اكتشاف الزراعة فقد بدأ الإنسان يقيم في الأرض التي يزرعها وبنى أكواخاً لسكنه، وكانت هذه الأكواخ أول أشكال التجمع الإنساني، وتطلع الإنسان إلى زيادة إنتاجه من الحاصلات الزراعية فقام باستخدام السماد الطبيعي، وشق الترع لتوصيل المياه إلى الأرض البعيدة.

(١) راجع في ذلك د. فيصل محمد فكرى، المرجع السابق، ص ٢٧ وما بعدها.

ونتيجة ظهور الزراعة بجانب الرعى فقد تخصصت بعض الجماعات فى مهنة الزراعة، بينما تخصصت جماعات أخرى فى مهنة الرعى، وأدى ذلك إلى قيام نوع من التبادل بين أفراد الجماعتين، وقد تمكن الأفراد فى ذلك الوقت من صهر المعادن كالنحاس والحديد وقاموا بصنع آلات الحرب كالسيوف وآلات الزراعة كالمحاريث والفؤوس، وتخصصوا فى إنتاج هذه الآلات التى تمثل بداية لظهور الصناعة وحدثت مبادلات بين منتجات هذا الفرع الإنتاجى (الصناعة) وبين الفرعين الآخرين وهما الزراعة والرعى.

٣ - علاقات الإنتاج: تميزت علاقات الإنتاج بأن الملكية الشائعة أو الجماعية للأرض كانت هى أساس علاقات الإنتاج فى العهد البدائى، إلا أنه قد وجدت بعض أنواع الملكية الفردية بالنسبة لأدوات الإنتاج البدائى وأدوات الاستعمال الشخصى، فشكل الملكية السائد كان الملكية الجماعية واستثناءً وجدت الملكية الفردية.

٤ - علاقات التوزيع: رغم أن الشكل الغالب للملكية كانت الملكية الشائعة وما يستتبعه ذلك من وجوب توزيع الناتج على الأفراد بالتساوى وهو ما قال به الماركسيون، إلا أن الغالب أن توزيع الناتج قد تم على أساس فردى، فقد تمتع الأقوياء بالنصيب الأكبر من المنتجات التى وجدت آنذاك.

نظام الرق:

وسوف نعرض هذا النظام من خلال بيان نشأته، وعرض قوى الإنتاج، علاقات الإنتاج والتوزيع، نهاية نظام الرق، ظهور النظام الإقطاعى، على الوجه الآتى:

١ - نشأة نظام الرق: هو ذلك النظام الذى تلى النظام البدائى، وقد ساد هذا النظام فى مدن اليونان القديمة فى القرنين الرابع والخامس قبل الميلاد، وفى الامبراطورية الرومانية فى الفترة ما بين القرنين الثانى قبل الميلاد والثانى بعد الميلاد، ومن المرجح أن الحضارات الشرقية القديمة فى مصر ودجلة والفرات والهند والصين لم تعرف هذا النظام بالصورة التى وجد عليها فى أوروبا القديمة، فلم يرق الإنتاج بها على أكتاف الرقيق.

٢ - قوى الإنتاج: لقد تطورت قوى الإنتاج عما كانت عليه فى النظام البدائى، فحدث تطور فى الزراعة والصناعة وظهرت زراعات جديدة مثل الكروم والزيتون وصناعات جديدة كالغزل والنسيج، وصناعة الزجاج والأوانى، ونشطت المبادلات التجارية بين الزراع وبين المهنيين، وحل الاقتصاد التبادلى محل الاقتصاد المغلق الذى تتولى فيه الجماعة إنتاج كافة ما تحتاجه من المنتجات، وقد تميزت هذه الفترة بوجود تقسيم أفقى للعمل وتخصص البعض فى الزراعة بينما تخصص البعض الآخر فى الصناعة.

ونود أن نذكر أنه قد وجد مصدرين للرقيق فى ظل نظام الرق، الأول: هو أسرى الحروب التى خاضتها الامبراطورية اليونانية أو الرومانية القديمة، الثانى: هو استرقاق الأغنياء للفقراء الذين توقفوا عن سداد مديونياتهم.

٣ - علاقات الإنتاج والتوزيع: أما عن علاقات الإنتاج فقد ساد التنظيم الطبقي، وانقسم المجتمع إلى فئتين متميزتين، الأولى: هى فئة الأحرار ويتمتعون بكافة الحقوق والحريات، الثانية: هى فئة الأرقاء وكانوا عبيداً ليست لهم أية حقوق، بل كانوا مجرد وسائل إنتاج مثلهم فى ذلك مثل الآلات تماماً.

وقد انقسمت فئة الأحرار نفسها إلى ثلاث درجات، الدرجة الأولى: وتتمثل فى كبار ملاك الأرض والرقيق، الثانية: هى صغار المنتجين من الزراعة والصناع ويطلق عليهم العامة، الثالثة: هم الأفراد العاطلون الذين تتكفل الدولة بمعيشتهم.

والسبب فى تجسيد علاقات الإنتاج بالصورة الموضحة سابقاً هو شكل الملكية الذى ساد، ألا وهى الملكية الفردية لأدوات الإنتاج، فبالإضافة إلى أن أدوات الإنتاج كانت مملوكة ملكية فردية، فإن الرقيق أنفسهم خضعوا لهذا الشكل من الملكية؛ فكان للسيد على الرقيق التصرف فيه بجميع أنواع التصرفات كما كان له تأديبه وتعذيبه بل وإعدامه، والاستيلاء على ناتج عمله، كذلك استرقاق أبناؤه وذريته.

٤ - نهاية نظام الرق: استجابت علاقات الإنتاج للتطور الذى حدث فى قوى الإنتاج، وأدى ذلك فى بداية نظام الرق إلى زيادة الإنتاج زيادة كبيرة عما كانت عليه فى النظام البدائى، وقد حدث ذلك فى المدن اليونانية والرومانية القديمة، إلا أن هذه الزيادة فى الإنتاج لم تستمر، فقد ظهرت تناقضات فى نظام الرق ذاته أدت إلى ركود فى الفن الإنتاجى، ويرجع ذلك إلى انعدام مصلحة الرقيق فى زيادة الإنتاج كون كل زيادة كان تتحول إلى السادة الأحرار، وبالتالي انعدم الدافع لدى الرقيق فى زيادة إنتاجهم، أضف إلى ذلك أن هؤلاء السادة اعتبروا أن ممارسة النشاط الاقتصادى عمل من أعمال الرقيق التى لا تتناسب مع مكانتهم فى المجتمع، وقد أدى هذا وذاك إلى انعدام الحافز على تنمية قوى الإنتاج، مما أدى بدوره إلى نقص الإنتاج.

ولقد تضافرت عدة عوامل للقضاء على نظام الرق، أولها: التناقضات التى تولدت عن هذا النظام، فالأرقاء هم عماد الإنتاج، وبالتالي يتعين تحسين أحوالهم وتقويتهم ومعاملتهم معاملة حسنة إلا أننا سبق أن رأينا أن الأرقاء لم تكن لديهم أية مصلحة ذاتية فى زيادة الإنتاج، الأمر الذى دفع بالسادة إلى الضغط عليهم وتعذيبهم من أجل إجبارهم على زيادة الإنتاج، وهذه القسوة أدت إلى ضعفهم، وهنا يظهر التناقض: فالإنتاج يتطلب تقوية الرقيق لأنهم أساس الإنتاج وكلما

زادت قوتهم كلما زاد الإنتاج، إلا أن انعدام مصلحتهم في تحقيق هذه الزيادة جعل السادة يقدسون عليهم، وبدلاً من أن يقوموا بتقويتهم قاموا بتعذيبهم وإضعافهم مما أدى أيضاً إلى تناقص عددهم. العامل الثاني: يكمن في أن الحروب كانت هي المصدر الأساسي للرقيق، وكان لا بد أن تكون الدولة قوية حتى تنتصر في حروبها الهجومية وتحصل على أسرى الحرب وتقوم باسترقاقهم واستخدامهم في الإنتاج، وكانت الجيوش في الإمبراطورية الرومانية واليونانية تتكون أساساً من عامة الشعب من الحرفيين والزراعيين وكانت هذه الفئة هي فئة دافعي الضرائب، ويلاحظ أن رخص عمل الأرقاء أدى إلى زيادة الطلب عليهم ونقص الطلب على عامة الشعب مما تسبب في بطالتهم وإفقارهم وبالتالي إضعافهم، ومن ناحية أخرى فإن الدولة قامت بزيادة مقدار الضرائب عليهم من أجل الحصول على موارد لمواجهة نفقات الحروب، وهذه الضرائب الباهظة أثقلت كاهلهم وساهمت أيضاً في زيادة تفاقرهم وضعفهم، مما أدى في نهاية الأمر إلى إضعاف القوة الحربية للدولة لأنهم كانوا عماد الجيش، وأدى ذلك إلى توالي الهزائم التي منيت بها الإمبراطورية الرومانية وتحولت حروبها من حروب هجومية تجلب المزيد من الأرقاء إلى حروب دفاعية ترتب عليها نقص عدد الأرقاء، مما أدى في نهاية الأمر إلى سقوط الإمبراطورية الرومانية في عام ٤٧٦ ميلادية.

٥ - ظهور النظام الاقطاعي: عندما لاحظ السادة في نهاية الإمبراطورية الرومانية نقص عدد الأرقاء وانعدام مصلحتهم في الإنتاج، بدأوا يفكرون في وسيلة للقضاء على هذه السلبيات، فقاموا بعتق الأرقاء، وقسموا أراضيهم الشاسعة إلى أجزاء صغيرة سلموها إلى هؤلاء العتقاء مقابل ربطهم بالأرض وفرضوا العديد من الالتزامات عليهم، وأطلق عليهم (الحائزون أو المعمرون بالأرض) لأن الالتزامات التي تحملوها بها كانت تنتقل إلى كل شخص يتم نقل ملكية هذه الأرض إليه، وهكذا وجدت مصلحة للمعمرين في الإنتاج وفي زيادته، وظهرت لذلك علاقات إنتاج جديدة استطاعت أن تفسح الطريق لتطوير قوى الإنتاج في نظام جديد للإنتاج وهو النظام الاقطاعي الذي ساد في أوروبا لمدة تزيد على عشرة قرون اعتباراً من نهاية القرن الخامس إلى بداية النصف الثاني من القرن الثامن عشر الميلادي.

النظام الاقطاعي:

وسوف نعرض هذا النظام من خلال بيان نشأته، وعرض النشاط الزراعي في الريف، النشاط الحرفي في المدن، النشاط التجاري في المدن، أثر نمو وازدهار المدن بالنسبة للنظام الاقطاعي، كذلك بيان قوى الإنتاج، علاقات الإنتاج، على الوجه التالي:

١ - نشأة النظام الاقطاعي: النظام الاقطاعي هو ذلك النظام الذي عرفته أوروبا في العصور الوسطى

اعتباراً من نهاية القرن الخامس الميلادي وحتى النصف الثاني من القرن الثامن عشر بداية النظام الرأسمالي.^(١)

وترجع نشأة هذا النظام أنه عقب انهيار الإمبراطورية الرومانية في نهاية القرن الخامس الميلادي غزت القبائل الجرمانية أراضيها الشاسعة وأقامت ممالك متعددة يرأس كل منها ملك، وقد اقتطع الملوك أراضيهم إلى الأمراء مقابل المساندة والمعونة الشخصية، وبالمثل اقتطع الأمراء تابعيهم من النبلاء، كما تملكت الكنيسة مساحات شاسعة، وقامت هذه العلاقة بين كبار الملاك وبين رقيق الأرض الذين كانوا أرقاء وقام السادة بتحريرهم واقطعواهم مساحات صغيرة من الأرض وتم ربطهم بها عن طريق العديد من الالتزامات العينية والشخصية التي كانت تنتقل إلى كل من تنول إليه ملكية الأرض.

- النشاط الزراعي في الريف:

لقد قام الاقتصاد الاقطاعي على الزراعة، وتميز هذا الاقتصاد بمجموعة من السمات أهمها أنه كان يهدف إلى إشباع الحاجات الضرورية والأساسية للأفراد كالأكل والسكن والملبس، وأنه كان اقتصاداً مغلقاً أى اقتصاداً طبيعياً يقوم على تحقيق الاكتفاء الذاتي دون وجود مبادلات تجارية بين الاقطاعيين والعالم الخارجي، وأنه كان اقتصاداً زراعياً أو لصيقاً بالأرض، فالأرض كانت المصدر الوحيد للإنتاج، والزراعة كانت النشاط الإنتاجي الرئيسي.^(٢)

ومن أهم الالتزامات التي تحمل بها رقيق الأرض العمل سخرة لمدة يوم أو يومين كل أسبوع في أرض السيد الاقطاعي، والالتزام باستضافته وحاشيته عند زيارته له، ودفع رسوم القضاء وعقود الزواج، وعدم الزواج من خارج الاقطاعية دون إذنه، وعدم إمكان مغادرة الاقطاعية دون الحصول على إذن مسبق، الالتزام بتقديم جزء من ريع الأرض في شكل عيني تحول فيما بعد إلى التزام نقدي.

- النشاط الحرفي في المدن:

قام في المدن النشاط الصناعي وأطلق عليه النشاط الحرفي، وكانت الحرفة يتولاها شخص يسمى المعلم ويساعده عدد من الحرفيين وعدد من الصبية، وكان يقوم بالإنتاج في محل مملوك له ومواد أولية وأدوات إنتاج مملوكة له، ويتولى توزيع المنتجات على عملاء معروفين له شخصياً.

(١) راجع في ذلك د. فيصل محمد فكرى، المرجع السابق، ص ٣٣ وما بعدها.

(٢) الاقطاعية كانت تمثل وحدة الإنتاج الأساسية، وهي عبارة عن مزرعة تحتوى على أراضي السيد الاقطاعي وأراضي الحيازات التي يقوم بتسليمه لرقيق الأرض وتحميلهم بالتزامات عديدة مقابل حيازتها، ثم الأراضي العامة مثل المراعي والغابات وهي مملوكة أيضاً للسيد الاقطاعي تطبيقاً لمبدأ أنه (لا أرض بدون سيد)، وتمثل الاقطاعية أيضاً قلعة محصنة تكفى لاستيعاب جميع الفلاحين بماشييتهم حال حدوث أى هجوم خارجى على الاقطاعية، وتركزت فى أرض الاقطاعية كذلك جميع المهن من طحن الحبوب وأعسال الزبوت وأعمال الحدادة والنجارة وغيرها من المهن التي كان الفلاحون يلتزمون باستخدامها مقابل دفع رسوم عينية تحولت فيما بعد إلى رسوم نقدية إلى السيد الاقطاعي.

وقد تميز الإنتاج الحرفي ببطء دورة الإنتاج كون أدوات العمل كانت بسيطة، كما تميز الفن الإنتاجي الحرفي بصغر نسبة رأس المال إلى العمل في الوحدة الإنتاجية، ومن هنا كان في إمكان أى شخص أن يمارس المهنة نتيجة رخص عوامل الإنتاج التي يحتاج إليها في ممارسة حرفته. وظهرت النقابات الطائفية في أغلب دول أوروبا في القرن الثاني عشر وكانت الطائفة تضم أصحاب الحرف الواحدة، فكانت هناك طائفة الطبّاحين والشوّائين والحدادين والنجارين وغيرها، وقد عملت الطائفة في بادئ الأمر على رعاية مصلحة كل من المنتجين والمستهلكين، وقد روعيت مصلحة المنتجين عن طريق وضع شروط وقواعد عامة تحقق العدالة بين جميع أفرادها كالاتزام بعدم المنافسة الذي تم تحقيقه من خلال تحديد سعر موحد للسلعة لا يجوز تخفيضه؛ ووضع أجور موحدة للعريفيين، وحظر لفت نظر المشتري إلى السلعة بأى وسيلة من وسائل الإعلان. أما مصلحة المستهلكين فقد عملت الطائفة أيضاً على تحقيقها عن طريق تحديد ثمن للسلعة لا يجوز زيادته ووضع مواصفات لضمان جودتها لا يجوز الإخلال بها.

وبمرور الوقت تغيرت الأوضاع وانحرفت الطائفة عن تحقيق المهام التي قامت أساساً للحفاظ عليها، واتخذت شكلاً احتكارياً يسعى لتحقيق مصلحة المنتجين على حساب مصلحة المستهلكين، وقد أدى ذلك إلى نقص الإنتاج وتدهور مواصفاته وساهم في حدوث هذه النتيجة أيضاً قيام النزاع بين الطوائف المتشابهة كالنزع الذي قام بين طائفة النجارين وطائفة الحدادين وامتد النزاع أيضاً بين المعلمين والعريفيين، ففي بادئ الأمر كان باستطاعة كل عريف أن يصبح معلماً وذلك عن طريق دفع رسوم قليلة للطائفة وصناعة تحفة بسيطة كان في إمكان أى عريف أن يصنعها، إلا أن الأمر قد تطور، فقد تم تعصيب شروط الترقى برفع رسوم الترقية وبتعصيب التحفة التي يجب على العريف صنعتها، وقصر الترقية على من كان قريباً لأحد المعلمين، كل هذه الأمور أدت إلى تجمع العريفيين في جماعات تطالب بحقوق أفرادها أطلق عليها جمعيات العريفيين وذلك في مواجهة تسلط وتشدد جماعات المعلمين، هذا النزاع الذي قام بين الطوائف المتشابهة وبين جماعات المعلمين وجماعات العريفيين أدى إلى تدهور الفن الإنتاجي ونقص الإنتاج مما ساهم في القضاء على النظام الاقطاعي.

- النشاط التجاري في المدن :

ازدهرت التجارة في المدن ونشطت المبادلات التجارية خاصة بين المدن الساحلية، فقامت التجارة في القرن الحادى عشر الميلادى بين فينسيا والشرق، وجنوه وبيزا مع جنوب فرنسا، وقيام الحروب الصليبية انتعشت التجارة في القرن الثانى عشر بين الشرق والغرب ونشأت مدن جديدة حول النشاط التجارى في شمال أوروبا، وقامت المبادلات التجارية بينها وبين مدن إيطاليا، وفي بادئ الأمر كانت تابعة للريف الاقطاعى إلا أنه نتيجة ثراء تجار المدن استطاعوا الاستقلال عن السيد الاقطاعى إما

باستخدام القوة وإما ببذل المزيد من الأموال، وقام التجار بإدارة شئون المدينة وتحولت لهم جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية التي كانت مركزة في يد السيد الاقطاعي.

- أثر نمو وازدهار المدن بالنسبة للنظام الاقطاعي :

١ - كان لظهور النفوذ واستخدامها وسيط في المبادلات بدلاً من نظام المقايضة بتعقيدها المختلفة، وكان لنمو المدن وازدهار التجارة أثره على الريف الاقطاعي، فمن جهة أولى ونتيجة لحاجة السيد الاقطاعي إلى الأموال النقدية لشراء السلع المصنوعة التي أنتجتها المدينة تحولت الالتزامات العينية التي تحمل بها رقيق الأرض إلى التزامات نقدية وهذا يعنى التخفيف من شدة ارتباط رقيق الأرض بالسيد الاقطاعي، من جهة أخرى فقد ساهم في تحقيق هذه النتيجة أنه بسبب القسوة التي كان يلقيها رقيق الأرض قام هؤلاء الأرقاء بالهرب إلى المدينة وأدى ذلك إلى انقاص عددهم، وخشية انقراضهم فإن السيد الاقطاعي عدل عن أسلوب القسوة في معاملتهم وخفف من حدة ربطهم به، وهكذا انتهت تدريجياً علاقة التبعية والعبودية التي قامت بين الفلاحين وسادة الاقطاع والتي ميزت النظام الاقطاعي، وظهرت علاقات إنتاج جديدة وتحددت معالمها في المدينة بواسطة تجارها.

٢ - قوى الإنتاج: تطورت قوى الإنتاج تطوراً كبيراً عما كان عليه الحال في نظام الرق، ووجدت وسائل إنتاج جديدة في مجال الزراعة والصناعة وساد استخدام الأدوات المعدنية في فلاحية الأرض ونمت زراعة الخضروات والفاكهة، وتطورت وتحسنت طريقة صهر المعادن مما أدى إلى تطور وتحسن أدوات الإنتاج التي استخدمها الحرفيون في ممارسة نشاطهم، كما تم اختراع البوصلة التي سهلت النشاط البحري، واختراع الطباعة التي ساهمت في نشر الفكر والثقافة والتعليم.

٣ - علاقات الإنتاج: شهدت هذه المرحلة التي بدأت منذ القرن الخامس عشر نمو روابط إنتاج جديدة في الزراعة والصناعة عن طريق عملية تغيير جذري سيطر خلالها رأس المال على الإنتاج، فعلاقات الإنتاج التي سادت النظام الاقطاعي أصبحت حجر عثرة في سبيل استمرار تطور قوى الإنتاج التي بدأت في المدينة، وكان لا بد من نشوء علاقات إنتاج جديدة تستوعب هذا التطور في قوى الإنتاج بل وتساعد على استمراره، وقد تولى التاجر الغنى أولى مراحل هذا التطور، فبعد تفكك الاقطاع على النحو السابق بيانه تراكمت الأموال في يد تجار المدينة، وكان مصدر هذا التراكم إما سادة الاقطاع وإما صغار المنتجين من الحرفيين والفلاحين، فلم يكتف التاجر بمجرد كونه تاجراً بل تحول إلى صاحب عمل ونشأت بذلك طبقة جديدة من المنتجين الرأسماليين يقابلها طبقة من العمال الأجراء، وقامت بين هاتين الطبقتين علاقات إنتاج جديدة تبلورت معالمها خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر والنصف الأول من

القرن الثامن عشر، وعلاقات إنتاج استطاعت أن تستوعب التطور في قوى الإنتاج، بل إنها أفسحت المجال لهذه القوى أن تستمر في تطورها بسرعة لا مثيل لها في العصور السابقة، لتعلن عن مولد نظام اقتصادي جديد هو النظام الرأسمالي.

النظام الرأسمالي:

وسوف نعرض هذا النظام من خلال بيان نشأته، قوى الإنتاج، خصائصه، على الوجه التالي:

١ - نشأة النظام الرأسمالي: لم يولد النظام الرأسمالي فجأة، وإنما سبق ظهوره فترة تزيد عن قرنين من الزمان مهدت لمولد هذا النظام الجديد، ففي خلال النصف الثاني من القرن الخامس عشر أطاحت الأحداث السياسية بالنظام الاقطاعي وقضت عليه تدريجياً في دول أوروبا الغربية وانتهت العصور الوسطى، وظهرت سياسة جديدة أطلق عليها (سياسة التجاريين) اعتباراً من بداية القرن السادس عشر وحتى نهاية القرن السابع عشر، وكان لهذه السياسة أثرها في تراكم رؤوس الأموال حيث اعتبر التجاريون أن الذهب والفضة أهم أنواع الثروة وأكثرها نفعا، ومن أجل تنفيذ هذه السياسة طالبوا بتقوية الدولة حتى يمكنها غزو الدول الخارجية واستعمارها واستغلال مناجمها والحصول منها على المواد الأولية وجعلها أسواقاً لتصريف منتجاتها، ولذا طالبوا أيضاً بزيادة الصادرات وتقليل الواردات وتشجيع الصناعات خاصة صناعات التصدير مع إشراف الدولة على النشاط الصناعي وتوجيهه^(١).

أما في النصف الثاني من القرن الثامن عشر فقد ظهرت الاختراعات العلمية والفنية بصورة لم يسبق لها مثيل، وكان اختراع الآلة البخارية هو بداية الشرارة لهذه الثورة الصناعية الكبرى، وقد ترتب على تراكم رأس المال ثم الاختراعات العلمية والفنية أن تولد المشروع الصناعي الذي يمثل وحدة الإنتاج الرئيسية في النظام الرأسمالي.

وقد مرت الصناعة بعدة أنظمة قبل أن تصل إلى المرحلة الحالية، وأهمها نظام الصناعة المنزلية ونظام المصانع اليدوية، ووفقاً للنظام الأول الذي ظهر في القرن السادس عشر وكان غالباً يتم في الريف وبعيداً عن سطوة الطوائف الحرفية القديمة، كان الحرفي يباشر نشاطه في منزله مستخدماً أدوات عمل مملوكة له وكان التاجر يزوده بالمواد الأولية ويقوم بتسويق السلع التي أنتجها الحرفي، وفي مرحلة تالية قام التاجر بتزويد العامل بأدوات العمل وكان يصدر له تعليماته بخصوص مواصفات السلعة التي يقوم بإنتاجها ويدفع له أجراً، ويكون الناتج ملكاً للتاجر، وبذلك فقد العامل استقلاله السابق الذي تمتع به في ظل النظام الحرفي.

ويلاحظ أن نظام الصناعة المنزلية لم يترتب عليه أي تغير في طريق الإنتاج، فالتغير الذي تحقق كان في عملية تنظيم الإنتاج.

(١) راجع في ذلك د. فيصل محمد فكري، المرجع السابق، ص ٤٠.

وفى أوائل القرن السابع عشر ظهر نظام جديد للإنتاج هو نظام (المصانع اليدوية)، فقد بدأ التاجر الغنى صاحب العمل بدلاً من المرور على العمال فى منازلهم بتجميعهم بأعداد كبيرة فى أماكن مملوكة له، وقام بتزويدها بآلات الإنتاج المملوكة له أيضاً، وإذا كانت عملية تجميع العمال ترجع لأسباب تنظيمية كالرغبة فى الاستفادة من تقسيم العمل وإشراف صاحب العمل بنفسه على عملية الإنتاج وتجذب نفقات النقل المختلفة، إلا أن الأسباب الفنية كانت هى السبب الرئيسى لنشأة المصانع اليدوية، فهناك بعض الصناعات الكبيرة كالمنسوجات والزجاج والورق كانت تتطلب موارد مالية وآلات ضخمة وأعداد كبيرة من العمال وذلك لتقسيم العمل بينهم حيث يصعب على عامل بمفرده القيام بعملية إنتاج السلعة بأكملها.

ويعتبر نظام المصانع اليدوية شأنه شأن نظام الصناعة المنزلية طريقة غيرت نظام الإنتاج، أما الفن الإنتاجى فلم يحدث به تغييرات أساسية تميزه عما كان عليه الحال فى النظام الحرفى ونظام الصناعة المنزلية، كما لا يمثل نظام المصانع اليدوية مرحلة مستقلة من مراحل تطوير نظام الإنتاج، فقد قام جنباً إلى جنب مع نظام الصناعة المنزلية والنظام الحرفى، وكان عدد المصانع اليدوية قليلاً بالمقارنة بالنظاميين الآخرين، فهو يمثل مرحلة انتقالية قصيرة المدى اقتصر دورها على التمهيد المباشر لنظام آخر مستقل ومستمر هو نظام المشروع الصناعى الذى يعتبر وحدة الإنتاج الأساسية للنظام الرأسمالى.

٢ - قوى الإنتاج؛

يعتبر المشروع الصناعى هو الوحدة الأساسية للإنتاج فى النظام الرأسمالى، ويمثل المشروع الصناعى تحولاً كيفياً فى نمط الإنتاج، ويقوم على أساس التقسيم الفنى للعمل من أجل زيادة الإنتاج زيادة كبيرة يتم توجيهها ليس فقط للسوق الداخلية وإنما كذلك للسوق الخارجية، ويتميز هذا النظام بظهور المنظمين وهم أصحاب المشروعات التى تستخدم العمل الأجير وتقوم بالإنتاج للسوق، ومن أهم ما يتميز به هذا النظام أيضاً استخدام الآلات المعقدة التى تدار بقوة البخار أو القوى الطبيعية الأخرى خلال السنوات ١٧٩٣ وحتى ١٨٣٠.

وهذه التغييرات حدثت بالذات فى إنجلترا فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر ولكنها لم تحدث دفعة واحدة، بل كانت واسعة النطاق حيث استخدمت الآلات بكثرة وبسرعة فى جميع الصناعات وخاصة صناعة المنسوجات والصناعات المعدنية والورقية والجلود والزجاج وغيرها، بحيث أطلق عليها (الثورة الصناعية).

وانتقلت هذه الثورة الصناعية إلى بقية دول غرب أوروبا خاصة فرنسا كما انتقلت إلى أمريكا، وترتب على قيامها تغييرات جذرية فى الحياة الاقتصادية، أهمها: هجرة السكان من الريف وتركزهم فى المدن، زيادة حجم الوحدات الإنتاجية، تنشيط التجارة الخارجية، انتشار المصانع واستخدام الآلات، زيادة الاتصال بين الدول، ظهور طبقات رجال الأعمال، رفع مستوى معيشة

الأفراد، زيادة القوة الحربية للدول، انقسام المجتمع إلى طبقتين هما طبقة العمال وطبقة أصحاب الأعمال واحتدام النزاع بينهما، وكان النظام الرأسمالي في صورته الأولى يسمى (اقتصاد السوق الحر) وكان يتميز بمجموعة من الخصائص التي تعكس علاقات الإنتاج وعلاقات التوزيع التي سادت هذا النظام، وهو ما سنوضحه عند ذكر الخصائص.

- خصائص النظام الرأسمالي:

عندما يمتلك الإنسان النقود فإنه يستطيع أن يقرر شكل الإنفاق الذي يرغب في القيام به من أجل الحصول على أقصى منفعة ممكنة من هذه النقود وتحقيق أقصى إشباع ممكن لحاجاته المتزايدة، وللوصول إلى هذا الهدف يجب أن يكون الفرد على علم بأسعار السلع والخدمات المعروضة ثم يقارن بين اختيار هذه أو اختيار تلك حتى يصدر قراره بالشراء.

وهذه العملية لن يستطيع الأفراد القيام بها إلا في ظل وجود الأسواق، وهي عبارة عن الأماكن التي يلتقي فيها البائعون والمشترون لتبادل السلع والخدمات مقابل النقود، والصورة النموذجية لهذه الأسواق نجدها في المدن حيث كانت تقام أسواق أسبوعية يتوجه إليها المزارعون القادمون من القرى لمبادلة ما لديهم من منتجات زراعية بمنتجات صناعية من إنتاج المدينة وذلك باستخدام النقود كوسيط في هذه المبادلات.

ومن خلال هذه الأسواق استطاع الأفراد التعرف على كمية المواصفات وأسعار المعروضات، كما كانت هذه الأسواق وسيلة للكشف عن ظروف العرض والطلب، ونظراً لأن عارضى السلع والخدمات وطالبيها يتقابلون سويّاً في السوق في وقت واحد، فإن المنافسة تنشأ فيما بينهم، وهذه المنافسة الحرة التي لا يعوقها شئ بين العارضين والطلبين هي العلاقة المميزة لما يسمى (باقتصاد السوق) أي الاقتصاد الرأسمالي.

وفي الحقيقة، فإن صورة التبادل قد اختلفت الآن حيث اتسعت الأسواق وأصبح عرض السلع بالمئات بل بالآلاف الأصناف التي تختلف في المواصفات وفي الجودة، كما زاد عدد المشتريين ولم يصبح لديهم الوقت الكافي أو المجهود للتعرف على جميع الأصناف المعروضة من السلعة أو الخدمة الواحدة المختلفة لاختيار أفضل المواصفات بأقل الأسعار كما كان عليه الحال فيما مضى.

وأمام اتساع الأسواق وزيادة حجم العارضين، كان لا بد من إعلان المشتري بجميع السلع والخدمات المعروضة وهو في بيته، ولذا ظهرت العلامات التجارية كما ظهرت الدعاية والإعلان بوسائل الاعلام المختلفة لتكوين زبون للسلعة أو الخدمة، وممارسة عمليات ترغيب للمشتريين كتقديم خصومات أو جوائز مقابل الشراء، وكل هذه الأمور أدت إلى زيادة التنافس بين العارضين، لكن ترتب عليها رفع أثمان السلع والخدمات المعروضة في سوق يتنافس فيه العارضون أكثر من تنافس المشتريين من أجل تحقيق أقصى ربح ممكن.

أما في مصر، فقد كانت الحياة الاقتصادية في مطلع القرن العشرين غير مستقرة، حيث كان إدماج الاقتصاد المصري في الاقتصاد الرأسمالي بعد ضربه بواسطة رأس المال الانجليزي عام ١٨٨٢، بالإضافة إلى الخراب التي أحدثته الأزمة المالية التي اجتاحت مصر عام ١٩٠٧، أديا إلى أن يبدأ البعض في التصدى لسياسة الحرية الاقتصادية التي نجح الاستعمار الانجليزي في فرضه على الكيان الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للشعب المصري، وبدأ التفكير في البحث عن وسيلة لإصلاح شئون مصر الاقتصادية، وقد كان في مقدمة هذه القيادات كل من: (محمد طلعت باشا حرب - مؤسس بنك مصر ورائد نهضتها الاقتصادية) ، كذلك (عمر بك لطفى - الذى يعتبر بحق الأب الروحي للحركة التعاونية المصرية المعاصرة). (١)

ويرجع تاريخ بداية ونشأة الحركة التعاونية الاستهلاكية المصرية بمعناها الحديث إلى عام ١٩٠٧، حينما قام الرائد التعاوني عمر بك لطفى ومجموعة من الرواد المصلحين الاجتماعيين في إنشاء أول جمعية تعاونية استهلاكية في ذلك العام، وهى الجمعية التى ما زالت تمارس نشاطها حتى الآن فى الإسكندرية والقاهرة وهى الجمعية التعاونية الاستهلاكية لموظفى الحكومة. (٢) وتدرجيا بدأت الحركة التعاونية الاستهلاكية فى الانتشار والنمو والتعاظم نتيجة لنجاحها فى توفير متطلبات الأعضاء وحل مشكلاتهم، وإعجاب الأفراد بهذا الأسلوب التعاوني الجديد. والمثال الحقيقي على استقلال الاقتصاد المصري فى العصر الحديث إصدار الرئيس/ جمال عبد الناصر - قرار بتأميم قناة السويس، ويرجع مبررات وأهداف قرارات التأميم فى ذلك الوقت أنه عندما قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ كان من أهدافها إجراء تغييرات اقتصادية واجتماعية للسيطرة على وسائل الإنتاج بحيث يصبح من الضروري توجيه ضربة لرأس المال؛ ومن ثم كانت سيطرة الحكومة على الموارد الاقتصادية خطوة ضرورية لمنع هجوم مضاد على الثورة من الطبقات الغنية، وهكذا كانت هذه القرارات بمثابة إجراء وقائى وإجهاض مبكر للقوى المعادية، وبناءً على ذلك سيطرت الدولة المصرية على المصادر الأساسية للمدخرات القومية ونقلت أدوات الإنتاج فى الصناعة والزراعة لتصبح فى مجموعها تحت سيطرة الدولة وذلك لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية لتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المستهلكين من القطاع الخاص الذى يتسم أحيانا بالطمع؛ فضلا عن خلق وظائف للمواطنين وتوفير الأمان فى العمل ومنع احتكارات القطاع الخاص وضمان الرقابة على الموارد الطبيعية الاستراتيجية، بالإضافة إلى تحقيق أهداف اقتصادية من خلال تحقيق الأرباح لتوفير الأموال اللازمة للخدمات والأنشطة الحكومية الأخرى؛ كذلك عدم وجود القطاع الخاص الراغب فى المشروعات الكبرى التى تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لا تتناسب مع خصم العائد من الأرباح حيث تعتمد بالأساس على تقديم الخدمات؛ ومن هنا كانت

(١) راجع فى ذلك د. فيصل محمد فكرى، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢) راجع فى ذلك د. فيصل محمد فكرى، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

هناك حاجة ماسة لإقامة هذه المشروعات وذلك لتقديم هذه الخدمات من ناحية وكسب شعبية جماهيرية من ناحية أخرى، ورغم ترحيب وتأييد غالبية الشعب لهذا التغيير فإن كثير من رجال الاقتصاد والمحليين كانوا ضد هذه العملية فقد كانت القرارات سريعة ولم يكن لها بعد تخطيطي وكان الجهاز الإداري غير معد جيداً لإدارتها في ذلك الوقت^(١).

إلا أن الإنسان المصري يثبت دائماً أنه قادر على فعل المعجزات وأن العقول المصرية لا تقل عن غيرها في العمل والابتكار والتطوير، حيث أن الثابت عبر التاريخ أن الإنسان المصري صانع حضارة السبعة آلاف سنة استطاع عبر السنين اجتياز الاختبارات والمحن التي مرت بها الدولة المصرية بإدارة قناة السويس وغيرها بأكثر كفاءة وفعالية على غير المتوقع من الغرب والقوى الكبرى.

كان ذلك كله تعبير عن نموذج محاكاة التطور التاريخي للتنمية الاقتصادية، ببيان كافة النظم التي مرت بها معظم الدول في مواجهة التنمية الاقتصادية، وباعتبار الإنسان ركيزة أساسية في صنع التنمية الاقتصادية على مر العصور.

رابعاً: التأصيل النظري لمفهوم التنمية:

إن المتتبع لتاريخ التنمية على الصعيدين العالمي والإقليمي يلمس التطور المستمر والواضح لمفهوم التنمية وصفاً ومحتوى، وكان ذلك استجابة واقعية لطبيعة المشكلات التي تواجهها المجتمعات وانعكاساً حقيقياً للخبرات الدولية التي تراكمت عبر الزمن في هذا المجال.

نظراً لأهمية التنمية والسعى الحثيث لتحقيقها في واقع المجتمعات الإنسانية ولا سيما دول العالم الثالث، فإن مفهوم التنمية أصبح عنواناً للكثير من السياسات والخطط والأعمال على مختلف الأصعدة، كما أصبح هذا المصطلح مثقلاً بالكثير من المعانى والتعميمات، والذي يأخذ بمضامين جديدة من شأنها أن تعيد النظر في الاهتمامات التنموية، مما طرح على الصعيد المؤسسي والفكري مفهوماً لنموذج تنموى جديد^(٢).

وبذلك ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية أصبحت التنمية شعاراً يرفع في كل مناسبة ويعلق في كل منبر، وراح العلماء والباحثون من مختلف فروع العلوم والمعرفة يخوضون في منطلقاته وغاياته مما أوجد صبغة شمولية لجميع ميادين الحياة^(٣).

(١) راجع في ذلك د. خيرى أبو العزايم فرجانى، ملامح تطور الاقتصاد المصرى فى ظل التحولات السياسية والاقتصادية، بدون سنة نشر، ص ٥٤.

(٢) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، التنمية المحلية المستدامة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الثالث، ص ١١١ وما بعدها.

(٣) راجع فى ذلك معجم اللغة العربية المعاصرة، التنمية لغة: نمى، ينمى، نم، تنمية، فهو نم، والمفعول نمى، نمى إنتاجه: زاد وكثر ورفع معدله، نمى النار: أى أشبع قودها، نمى العلاقات بين البلدين: أى تنمية التعاون الدولى.

والملاحظ من حيث المعنى اللغوي اختلاف المقصود بمفهوم التنمية عن النمو، فمثلاً القاموس العربى يقيم التفرقة بين المصطلحين، فالنمو: يعرف بالزيادة النسبية الحقيقية فى الناتج القومى فى سنة معينة مقارنة بالسنة السابقة، ويتحقق النمو بتضافر عوامل الإنتاج وتفاعلها فى نطاق العملية الإنتاجية.

أما تنمية الشئ: فتعنى وجود فعل يؤدي إلى النمو، أى أن فيها عنصر التعدد والفعالية، فالنمو يحتاج إلى إدارة قصيرة المدى منحصرة فى مواجهة التقلبات الاقتصادية ومعالجة المشاكل الناجمة عنها والمحافظة على المعدل المحقق وزيادته، والتنمية تحتاج إدارة طويلة المدى موجهة أساساً إلى تغيير جذرى للهيكل القائمة والوصول إلى حالة النمو.

وقد اتسم مفهوم التنمية بالمرونة والتحول عبر جميع مراحل الفكر الإنسانى وازداد تخصصاً بعد الحرب العالمية الثانية بعد تزايد الاهتمام بقضايا التخلف والتنمية نتيجة تعاظم حركات التحرير فى البلاد المستعمرة آنذاك وانتشار الجمعيات المناهضة للعبودية فى بقاع العالم، وتركيز الاهتمام فى كيفية مواجهة المشاكل الأساسية ولاسيما الفقر والتخلف والتبعية.

ويمكن أن نسوق تعريف "مائير و بالدوين" اللذان يعتبران التنمية سياسة اقتصادية طويلة الأجل لتحقيق النمو الاقتصادى، ولذلك تعرف بأنها (عملية يزداد بواسطتها الدخل القومى الحقيقى للاقتصاد خلال فترة زمنية طويلة، وإذا كان معدل التنمية أكثر من معدل نمو السكان فإن متوسط دخل الفرد الحقيقى سيرتفع).

ويمكن إدراج مفهوم "كند لبرجر" الذى يؤكد على أن التنمية هى (عبارة عن الزيادة التى تطرأ على الناتج القومى فى فترة معينة مع ضرورة توفير تغيرات تكنولوجية وفنية وتنظيمية فى المؤسسات الفنية القائمة أو التى ينتظر إنشاؤها).

وقد ذهب آخرون فى تصوير التنمية الاقتصادية بأنها (عملية تحول من أوضاع اقتصادية واجتماعية قائمة وموروثة وغير مرغوب فيها إلى أوضاع أخرى مستهدفة وأفضل منها قبل حدوث التنمية).

كما عرف البعض التنمية الاقتصادية بأنها: عملية تستخدم فيها الدولة الموارد المتاحة لتحقيق معدل سريع للتوسع الاقتصادى يؤدي بالضرورة إلى زيادة مطردة فى دخلها القومى، لكن هذا لن يحدث إلا إذا تم التغلب على المعوقات الاقتصادية وتوفير رأس المال والخبرة الفنية والتكنولوجية.^(١)

أما التنمية الاجتماعية: فهى الجهود التى تبذل لإحداث سلسلة من المتغيرات الوظيفية

(١) راجع فى ذلك د. أحمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، مركز الدراسات الفقهية والاقتصادية، ٢٠١٤، ص ١٩، ٢٠.

والهيكيلية اللازمة لنمو المجتمع، وذلك بزيادة قدرة أفراد على استغلال الطاقات المتاحة إلى أقصى حد لتحقيق أكبر قدر من الحرية والرفاهية للأفراد بأسرع معدل للنمو الطبيعي. فى حين تعرف التنمية السياسية: بأنها دراسة التنظيم الرسمى للحكومة والإدارة المركزية والمحلية ودراسة المشكلات التطبيقية فى التنظيم والإجراءات بغية تحقيق التكامل بين القضايا الوصفية والتقويمية.

أما التنمية الثقافية: فهى التغيير الذى يحدث فى الجوانب المادية وغير المادية للثقافة بما فيها العلوم والفنون والفلسفة والتكنولوجيا، بالإضافة إلى التغيير الذى يحدث على مستوى بنية المجتمع ووظائفه.

وتعرف التنمية البيئية بأنها: هى التى تلبي احتياجات الحاضر دون أن تعرض للخطر قدرة الأجيال التى من شأنها أن تقودنا إلى ممارسة النوع الصحيح من النمو الاقتصادى القائم على التنوع الحيوى والتحكم فى الأنشطة الضارة بالبيئة وتجديد المواد القابلة للتجديد وحماية البيئة الطبيعية. من خلال التعاريف السابقة: يمكن استنتاج التدرج المفهوم لمعنى التنمية، فمن نظرة تقليدية ترى أن القياس الاقتصادى البديل والشائع للتنمية كان استعمال معدلات نمو الدخل الفردى، لذلك كان توجه الاقتصاد نحو توليد وزيادة دورية فى الدخل القومى أهم من معدلات النمو السكانى، إلى نظرة حديثة تؤكد أنها عملية تغيير فى هيكل الإنتاج وهيكل الاستخدام وتتضمن تسارعاً فى النمو الاقتصادى وتقليلاً فى التفاوت فى توزيع الدخل والقضاء على الفقر، وبوجه عام فإن التنمية ليست ظاهرة اقتصادية صافية فحسب، بل تتضمن أكثر من جانب وتفهم من أكثر من بعد، فضلاً عن أنها نموذج يبلور التغييرات الجذرية فى الهياكل المؤسسية والاجتماعية والتوجهات العامة للعادات والمعتقدات.

خامساً: تطور مفهوم التنمية الاقتصادية عبر الفكر الاقتصادى:

سنحاول تتبع الاتجاهات التى مر بها مفهوم التنمية الاقتصادية والتعرف ولو بصورة موجزة عن التطور فى المفهوم كما جرى عبر الفكر الاقتصادى حتى ندرك بدقة ومن منظور شامل عملية التنمية،^(١) وذلك من خلال عرض الاتجاهات الآتية: (المفكرون التجاريون، المفكرون الطبيعيون، الاقتصاديون التقليديون، المدرسة التقليدية الجديدة، المفهوم الكينزى للتنمية، المفكرون الكينزيون الجدد).

١- **المفكرون التجاريون:** يعتقد التجاريون أن أساس الثروة يتمثل فى تحصيل الموارد الاقتصادية المتوفرة ولا سيما المعادن النفيسة، لذلك يمكن القول بأن مفهوم التنمية يمثل فى نظرهم

(١) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١١٢ وما بعدها.

خلق فائض في الإنتاج من خلال التركيز على التداول الذي يحقق الوفرة في المعدن النفيس، ويمكن ربط ذلك بمجموعة من السياسات والإجراءات، أهمها: تدخل الدولة من خلال سياساتها التجارية في تحقيق التنمية بتشجيعها للأنشطة المشتغلة بالتصدير، كما يعتقد التجاريون أن نمو الإنتاج يتوقف على القوى العاملة في الدولة، ومن هنا فنمو السكان يعتبر عامل مساعد للنمو ومصدر قوة للاقتصاد.

٢ - **المفكرون الطبيعيون**: لقد كانت المسألة التي طرحها الطبيعيون فيما يتعلق بالبنیان الاقتصادي، تتمثل في كيفية زيادة الدخل الوطني انطلاقاً من مفهومهم للمصدر الأم (الزراعة)، ويمكننا القول بأن الإشكالية عندهم تقوم على فكرتين:

أ - فكرة الناتج الصافي أو الفائض في كميات الإنتاج عن تلك التي تكون قد استخدمت في عملية الإنتاج، فقد قام تحليلهم على أساس أن ذلك هو قوام الثروة ومنبع الرفاهية الاقتصادية، لذا فقد بحثوا في الشروط والأوضاع التي تحقق أقصى ناتج صافي ممكن.

ب - فكرة دورية عملية الإنتاج التي يتم من خلالها إعادة إنتاج الفائض، بحيث يمكن استمرارية العمليات لفترات متوالية.

٣ - **الاقتصاديون التقليديون**: يهدف التقليديون إلى البحث عن أسباب نمو الدخل على المدى البعيد وآليات عملية النمو، وجاء مؤلف "آدم سميث" المعنون (دراسة في طبيعة وأسباب ثراء الأمم) تعبيراً عن الاهتمام بمشكلة التنمية الاقتصادية، إذ أنه يبحث في التعرف على أسباب تحقيق النمو الاقتصادي والعوامل التي تعوقه، وأوضح "ريكاردو" أن الرأسماليون الذين يواجهون عملية التنمية عن طريق الادخار من أرباحهم يقومون بذلك طالما زادت معدلات الربح حدوداً معينة، وعندما تنعدم الأرباح وتقترب من الصفر تسود حالة الركود وتحدث حالة اللا نمو.

٤ - **المدرسة التقليدية الجديدة ومفهوم التنمية**: تقرر هذه المدرسة أن النمو الاقتصادي يتحقق من خلال نمو عناصر الإنتاج متمثلة في العمل ورأس المال والتكنولوجيا، كما أن السوق الحر قادر على توجيه هذه العناصر لاستخداماتها المثلى دون تدخل من قبل الحكومة، وأن التنمية تؤخذ في خطوات بسيطة مستمرة ومتراصة في غالب الأحيان، وتكون المنافسة الحرة بصفة عامة هي السياسة الأكثر كفاءة لدعم عملية التنمية.

٥ - **المفهوم الكينزي للتنمية**: لقد شكل التحليل الكينزي للتنمية رسماً لطريق التدخل للدولة في توجيه النشاط الاقتصادي دون أن يقوم بهدم الأسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام الرأسمالي، وأن مفهوم التنمية الاقتصادية عندهم يمكن النظر إليه من خلال حالة الاستخدام الكامل، إذ أن نظرية الاستخدام تحلل الكيفية التي يؤدي بها ارتفاع الاستثمار أو الاستهلاك أو أي جزء آخر من مكونات الإنفاق إلى مستوى الناتج الوطني وذلك من خلال تشغيل الطاقة

الإنتاجية المتاحة بدرجة أعلى من خلال الإنفاق الحكومي الموجه لتحريك الطلب الاستثماري والطلب الاستهلاكي، ودون ريب فإن حدوث هذه التطورات تعد تجسيدا للتنمية.

٦ - **المفكرون الكينزيون الجدد**: تجسدت آراء هذا الجيل في نماذج النمو الداخلي، ومن أهم روادها "هارود، دومار" اللذان حاولا من خلال نموذجهما التركيز على جانبى الاستثمار والادخار كضرورة حيوية لأى اقتصاد.

ولا شك، فى أن مراحل تطور مفهوم التنمية بالشكل السابق كانت الأساس الذى أقيمت عليه نظريات التنمية الاقتصادية خلال المنتصف الثانى من القرن الماضى، والتى ألهمت أفكار الباحثين فى الدراسات الاقتصادية، فقد بدأ يتبلور مفهوم التنمية عقب استقلال مجموعة كبيرة من الدول المتخلفة خلال عقدى الخمسينات والستينات من خلال مشروع حكوماتها فى اتخاذ ما يلزم لتغيير واقعها الاقتصادى والاجتماعى، مما أفرز على الصعيد الفكرى مجموعة تصورات لمفهوم التنمية. نخلص مما سبق، أن أصل التنمية ناتج عمل الإنسان على تحويل عناصر مكونة للبيئة إلى ثروات، أى إلى سلع وخدمات تقابل حاجات الإنسان، هذا التحويل يعتمد على الجهد الإنسانى وما يوظفه من معارف علمية وما يستعين به من أدوات ووسائل تقنية، فالتنمية بهذا المعنى هى تغيير فى البيئة يهدف توازنها الفطرى ويصل إلى درجة الإضرار بها إذا تجاوز قدرة الفطرة البيئية على الاحتمال وقدرتها على استعادة التوازن وسد التصدعات مستقبلاً ومن هنا ظهرت أهمية التنمية المستدامة.^(١)

سادساً: ظهور التنمية المستدامة ومفهومها :

ومنذ أن أعد استعمال مصطلح التنمية المستدامة على يد اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية تم الاضطلاع بجهد كبير لتحديد مفهومها على مختلف المستويات دولياً ومحلياً، وسنتعرض لذلك وفقاً لما يلي:

ففى النصف الأخير من القرن العشرين ظهرت أربعة محاور رئيسية شغلت بال شعوب العالم، وهى (السلام والحرية والتنمية والبيئة)، حيث كانت التنمية والنمو الاقتصادى ركيزة الفكر الاقتصادى فى هذه الفترة بسبب ديناميكية نمو الصناعة وانتشار التكنولوجيا والعولمة التى كان لها تأثير كبير على النمو الاقتصادى الحالى للدول، مما أدى إلى تغيير كبير فى هيكل السوق والتجارة العالمية.

وقد ظهر مفهوم التنمية المستدامة لأول مرة وتمت صياغته من خلال تقرير "مستقبلنا المشترك" الذى صدر عام ١٩٨٧ عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة التى ترأستها السيدة/ بورتلاند - وزيرة سابقة بالنرويج، وتجدر الإشارة إلى أنه قد سبق تعبير "التنمية المستدامة" تعبيرات

(١) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١١٥ وما بعدها.

أخرى لم تلق قبولاً مثل (التنمية الإيكولوجية المتعلقة بالتوازن البيئي، التنمية العضوية الشاملة). وقد عانت التنمية المستدامة من التزاحم الشديد في التعريفات والمعاني، فأصبحت المشكلة ليست غياب التعريفات وإنما تعدد وتنوع التعريفات التي ضمنت عناصر وشروط هذه التنمية، وهناك نوعين من التعريفات:

أولهما: تعريف مختصرة سميت بالتعاريف الأحادية للتنمية المستدامة، وهذه تعاريف أقرب للشعارات وتفتقد للعمق العلمي والعملى والتحليلي، منها مثلاً: التنمية المستدامة: وهي التنمية التي لا تتلائم مع البيئة، أو التنمية المتجددة والقابلة للاستمرار.

ثانيهما: تعريفات أكثر شمولاً، نورد منها مايلي:

– وفقاً لتقرير « بورتلاند » (التنمية المستدامة توضع في الحساب عند اتخاذ قرار التنمية والأبعاد الاجتماعية والبنية الاقتصادية)، ويرى آخرون أن مفهوم التنمية المستدامة يدور حول الاستهلاك الأخلاقي وظروف العمل الجيدة والاستخدام الكفء للموارد الطبيعية والمساواة والمشاركة المجتمعية.

– كما تعرف التنمية المستدامة على أنها (تلك العملية التي تقر بضرورة تحقيق نمو اقتصادي يتلائم مع قدرات البيئة وذلك من منطلق أن التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة هي عمليات متكاملة وليست متناقضة)، وبذلك يتلاحظ مراعاة هذه التعريفات للأمور الآتية:

- ١ – لا يمكن أبداً وبأى حال من الأحوال تجاهل الأجيال القادمة.
- ٢ – ربط النمو الاقتصادي بالقدرات البيئية بالشكل الملائم والمناسب.
- ٣ – تحديد أبعاد التنمية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.
- ٤ – التوزيع العقلاني للموارد الطبيعية حاضراً ومستقبلاً بما يجعلها مستدامة نسبياً.
- ٥ – بيان قيمة الإنسان ومكانة التكنولوجيا وضرورة العدالة.

ومن الممكن أن نجمل التعريفات السابقة في مفهوم واسع، وهو أن التنمية المستدامة هي: "تعبير عن التنمية التي تتصف بالاستقرار وتمتلك عوامل الاستمرار والتواصل والتي تنهض بالأرض ومواردها وذلك بالنظر إلى البعد المكاني (البيئة) والزمانى (تلبية حاجات الأجيال اللاحقة)، وترقى بالإنسان إلى أسمى الصفات الأخلاقية على مستويين: أفقياً بمحاربة الفقر عالمياً ومحلياً، ورأسياً بالحفاظ على المصالح المستقبلية للأجيال القادمة". ويلاحظ أن الأيدلوجية التي تقوم عليها التنمية المستدامة تكمن في العلاقة التكاملية بين النمو والترشيد في استغلال الموارد بأنواعها، أى ذلك التنسيق الفعال الذى يضمن حماية البيئة والموارد دون استنزافها.

كما نشير إلى أنه قد ظهرت عدة مفاهيم للتنمية المستدامة من قبل العديد من المؤسسات

والمنظمات الدولية وكذلك الخبراء والاقتصاديين، فقد عرف الاتحاد العالمى للمحافظة على الموارد الطبيعية التنمية المستدامة بأنها: السعى الدائم لتطوير الحياة الإنسانية مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات النظام البيئى الذى يحفظ الحياة، فى حين عرف مؤتمر قمة الأرض المنعقد فى البرازيل عام ١٩٩٢ التنمية المستدامة بأنها: ضرورة إنجاز الحق فى التنمية، أما المؤتمر الدولى للأمم المتحدة المنعقد فى كوبنهاجن عام ١٩٩٥ قد تبنى رؤية سياسية واقتصادية وأخلاقية وروحية للتنمية مبنية على كرامة الإنسان وحقوقه والمساواة والاحترام والسلام والديمقراطية والتسامح على مختلف القيم الدينية والأخلاقية والخلفيات الثقافية للشعوب والتى تتعارض مع هذه الرؤية. وأكد المؤتمر الدولى للتنمية المستدامة الذى انعقد فى جوهانسبرج جنوب افريقيا عام ٢٠٠٢ على الالتزام بإقامة مجتمع عالمى منصف يدرك ضرورة كفالة الكرامة الإنسانية للمجتمع حيث يمثل السلام والأمن واحترام الإنسان والحريات الأساسية بما فيها الحق فى التنمية واحترام التنوع الثقافى. فى حين عرف " ادوارد باربر " التنمية المستدامة بأنها: ذلك النشاط الاقتصادى الذى يؤدى إلى الارتفاع بالرفاهية الاجتماعية مع أكبر قدر من الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة وبأقل قدر ممكن من الأضرار والإساءة إلى البيئة.

ونشير أيضاً إلى أن أبعاد التنمية المستدامة تتمثل فيما يلى:

الأول: البعد الاقتصادى المتعلق: بالنمو، المساواة، الكفاءة.

ثانياً: البعد الإيكولوجى: المتعلق بالنظم الإيكولوجية، وهى: الطاقة، التنوع البيولوجى، القضايا البيئية.

ثالثاً: البعد الاجتماعى المتعلق: بالمشاركة المجتمعية، الحراك المجتمعى، الهوية الثقافية، التطوير المؤسسى.

وهناك من يضيف من التكنولوجيا بعداً رابعاً باعتبارها المجال الذى يسمح بالربط بين الأبعاد الثلاثة المذكورة بالشكل الذى يزيد فى النمو الاقتصادى فى ظل الحفاظ على البيئة والرضا الاجتماعى.

ومن الممكن أن يكون البعد الرابع هو البعد المؤسسى المتمثل فى الإدارة المحلية أو ما يطلق عليه جهة اتخاذ القرار، كون الإدارة المحلية تقوم برسم وتطبيق سياسات الدولة التنموية التى تتوقف استدامتها على مدى نجاح مؤسساتها وإدارتها فى أداء وظائفها.

سابعاً: مدلول التنمية الاقتصادية:

لقد استخدم مفهوم التنمية فى علم الاقتصاد للتدليل على « عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية فى مجتمع معين، بهدف اكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتى المستمر بمعدل يضمن

التحسين المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للمتطلبات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه بالصورة التي تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال^(١). وفي نطاق تعريف التنمية الاقتصادية فإنها تحتوى على عدد من العناصر أهمها:

- ١ - الشمولية، والتنمية هي تغيير شامل لا ينطوي على الجانب الاقتصادى المادى فقط، ولكن أيضاً على الجانب الثقافى والسياسى والاجتماعى والأخلاقى، وبذلك تكون التنمية تعنى التوازن فى البنية القطاعية للاقتصاد والتوازن الاجتماعى بين المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية وتوطن القدرة التكنولوجية والاعتماد على الذات وبناء اقتصاد وطنى متكامل.
- ٢ - حدوث زيادة مستمرة فى متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقى لفترة طويلة من الزمن، مما يعنى أن التنمية عملية طويلة الأجل، أى أنها تتصف بالاستمرارية والدوام.
- ٣ - حدوث تحسن فى توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة، إذ أن الفهم الصحيح لعملية التنمية يعنى توزيع ثمار النمو على نحو أكثر عدالة فى المجتمع، وأن يستطيع المجتمع كله من خلالها أن يحقق إشباعاً لحاجاته الضرورية، وبهذا فالتنمية لا تتطلب فقط النمو فى نصيب الفرد من الناتج ولكنها تتضمن أيضاً التحسينات فى السلع الاستهلاكية المتاحة لأكبر نسبة من السكان بما فى ذلك الأفراد ذوى الدخل المحدود.
- ٤ - ضرورة التحسن فى نوعية السلع والخدمات المستدامة للأفراد، لأن الزيادة فى الدخل النقدى لا تضمن فى حد ذاتها تحسن المستوى الاقتصادى والاجتماعى للأفراد، حيث تبين مختلف الدراسات أن من أهم خصائص الطبقات الفقيرة فى المجتمعات المتخلفة: سوء التغذية، ارتفاع معدل الأمية، سوء الحالة الصحية، سوء السكن وازدحامه.
- ٥ - تغيير هيكل الإنتاج بما يضمن توسيع الطاقة الإنتاجية بطريقة تسمح بالتراكم الذى يمر عبر تنوع الإنتاج من القطاعات المختلفة، مما يسمح بخلق سوق لمختلف المنتجات، الأمر الذى يسمح بمزيد من التوسع وخاصة إذا اعتمد الإنتاج على القطاعات الصناعية ذات المرونة الإنتاجية.

ثامناً: بيان التنمية المحلية المستدامة:

تستأثر عملية التنمية المحلية باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، نظراً لما يترتب عليها من نهوض بالمجتمعات المحلية ورفع لمستوى الدخل والمعيشة للمواطنين ومراعاة لمطالبهم الاجتماعية والسعى لتحقيق المصلحة العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار

(١) راجع فى ذلك د. محيى الدين حمدان، حدود التنمية المستدامة فى الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، ص ٤٣.

المشاركة بين جميع الجهات المحلية الفاعلة في إطار من الثقة المتبادلة والشفافية الإدارية والمعلوماتية، وذلك بتعزيز شرعية السلطة المحلية من قبل السلطة المركزية.

وعلى جانب آخر يشكل قطاع التنمية المحلية كما هو معلوم نقطة تلاق محورية تجمع السياسات القطاعية في سياق نظرة شمولية بهدف الحد من التفاوت فيما بينها، كما تعتبر أمثل طريقة للتوفيق بين الحياة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية مع الحفاظ على البيئة وهذا ما يجعلها ضمن سياق التنمية المستدامة.^(١)

وفي ضوء ذلك البيان نتعرض للأمور الآتية (تعريف التنمية المحلية المستدامة، الأهداف الأساسية للتنمية المحلية المستدامة، مبادئ التنمية المحلية المستدامة، مقومات التنمية المحلية المستدامة)، على الوجه التالي:

أ - تعريف التنمية المحلية المستدامة:

نلاحظ أن مفهوم التنمية المحلية له معانى كثيرة وأوصاف عديدة، ويظهر هذا من خلال التعبيرات الأولية لارتباط المصطلح بالإقليمية المحددة لقدرة التمويل المحلى، وفي ظل الزخم الحاصل على مستوى الفكر التنموى الذى شهده العالم ظهر مصطلح « التنمية المحلية » خاصة بعد النصف الثانى من القرن الماضى حيث زاد التركيز على المجتمعات المحلية باعتباره الوسيلة المثلى لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة.

من هذا المدخل يمكن تعريف التنمية المحلية على أنها (العملية التى بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية لارتقاء بمستوى المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات).

وتعرف كذلك على أنها (عملية التغيير التى تتم فى إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية من خلال القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادى والمعنوى الحكومى وصولاً إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحلى ودمج جميع الوحدات المحلية فى الدولة).

وهناك من يعرفها بأنها (حركة التغيير التلقائى والمستمر والمخطط فى بناء وقيام مركب للأنشطة التنموية الشاملة والمتوازنة حكومياً وأهلياً، الذى يتمثل فى المشاركة الشعبية والاستفادة من الموارد الطبيعية والبشرية لتحقيق العدالة التوزيعية للمردودات التنموية المتزايدة من الرخاء الاقتصادى).

من خلال تلك التعريفات يتراءى لنا أن المقومات الأساسية للتنمية المحلية تنحصر فى الآتى:

(١) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١٢٢ وما بعدها.

- ١ - التنمية المحلية عملية تغيير مخططة من قبل سلطات محلية.
 - ٢ - عملية مبنية على المشاركة الشعبية للجمهور.
 - ٣ - تربط بين الأبعاد الثلاثة (البيئة، المجتمع، الاقتصاد).
 - ٤ - التنمية المحلية جانب مهم ولبنة أساسية من عموم التنمية.
- ويمكن بعد ذلك أن نورد هذا التعريف (التنمية المحلية هي عملية تغيير للأفضل تمس الواقع المحلى الاقتصادى والاجتماعى والبيئى، وتستهدف الرقى بطرق عيش المواطن المحلى، وتستمد مواردها من إقليمها المحدد وشرعيتها من السلطة المحلية وقيمتها من المشاركة الشعبية).
- وتعكس التعريفات السابقة وبشكل واضح ارتباط التنمية المحلية بمعايير الاستدامة والشمول، فالتنمية المستدامة فى أى مجتمع لا يمكن أن تتم بغير مساهمة أفراد المجتمع المحلى فيما يخصهم من القرارات ووضع الخطط وتنفيذها، فالجانب الحكومى الرسمى ليس مسئولاً وحده بل مشاركة المجتمع تعتبر الذراع الأمثل لتكملة الجهد الحكومى، والشاهد على ذلك أن كثيراً من البرامج والمشاريع لم تنجح وفشلت فى تحقيق أهدافها بسبب غياب المجتمع المحلى فى إدارة ما عليه من مشاركة فى التنمية، هذا فى ظل أيولوجية تغلب عليها فكرة العدل والتوازن بين الأجيال.
- فالتنمية المحلية المستدامة ليست وصفة طبية محددة، ولا يمكن بأى حال إعطاء تعريف ثابت لها، إلا أن يمكن أن نقول عنها أنها (عملية خلق ديناميكية مستدامة فى المنطقة التى تحشد الجهات المحلية الفاعلية حول تحديد وتنفيذ المشروعات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية بشكل عام).
- كما يقصد بها (تلك العملية التى يتمكن بها المجتمع المحلى من تحديد حاجاته وأهدافه، وترتب هذه الحاجات والأهداف وفقاً لأولوياتها مع ادكاء الثقة والرغبة فى العمل لمقابلة تلك الحاجات والأهداف بما يستجيب لحاجات الأجيال الراهنة دون تعريض قدرة الأجيال القادمة للخطر).
- ويقصد بها أيضاً (تلك العملية التى يشترك فيها كل الناس من المحليات والذين يأتون من كل القطاعات ويعملون سوياً لتحفيز النشاط الاقتصادى المحلى الذى ينتج عنه اقتصاد يتسم بالمرونة والاستدامة).
- وأقرب التعريفات وأكثرها تفصيلاً أنها (استراتيجية لاستمرار تنمية المجتمع تعمل على الربط بين الموارد المحلية والبيئة الخارجية، أى تنمية المجتمع من خلال موارده الذاتية والمواهب الفريدة والعلاقات الاجتماعية مع مراعاة مبدأ العدالة والاستمرارية والاستدامة، أى العدالة بين أفراد المجتمع الحالى والمستقبلى من خلال الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات البيئية التى تحافظ على حق الأجيال والمجتمعات المستقبلية).

من خلال التعريفات السابقة يمكن أن نستنتج أن التنمية المحلية المستدامة ما هي إلا ربط تجانسي للتنمية المستدامة بالواقع المحلي، وحيث أن هذين المفهومين (التنمية المحلية، التنمية المستدامة) يشتركان في البعدين الاقتصادي والاجتماعي بصفة إلزامية، فإنه يجوز إدراج الأفق الزمني البعيد الذي يفرض الحفاظ على البيئة كوسط إنتاجي متجدد لجميع الأجيال، فضلاً عن البعدين المسيرين ألا وهما التكنولوجيا وترشيد التسيير المؤسسي.

ب - الأهداف الأساسية للتنمية المحلية المستدامة:

بداية، ينظر إلى التنمية المحلية على أنها عملية هدفها الأول والأخير إشباع الجانب المادي للإنسان فقط، لكن بمفهومها المستديم تتسع دائرة أهدافها، حيث يمكن أن نقسم تلك الأهداف إلى شقين أساسيين، هما:

أولاً: أهداف مادية: وتشمل كل ما تحققه التنمية المحلية من إنجازات مادية.
ثانياً: أهداف معنوية: وهى كل التغيرات السلوكية والمعرفية والمهارية التى تطرأ على أفراد المجتمع أثناء ممارستهم للتنمية.

- أما بالنسبة للأهداف التى تندرج ضمن هذين الشقين، يمكن ذكرها على النحو التالى:
- ١ - حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية وترشيد استعمالها.
 - ٢ - دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات التجارية والزراعية والصناعية والسياحية والخدمية وغيرها، وتشجيع إنشاء المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية بما فيها أنشطة الأسر وتعزيز شبكة الخدمات فى الوسط الريفي والحضرى بتكاتف وتوحيد الجهود.
 - ٣ - التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد.
 - ٤ - ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوبة التى تميز كل جهة.
 - ٥ - اشتراك المواطنين فى تحديد الاحتياجات والأعمال المراد القيام بها.
 - ٦ - تحسين ظروف وأطر حياة المواطنين بتطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات.
 - ٧ - العدالة فى الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية (التطهير، الزود بالمياه الصالحة للشرب، الإنارة، الغاز، الكهرباء، المواصلات، الاتصالات، الصحة، التعليم، الرياضة، الثقافة، الشؤون الاجتماعية والدينية).
 - ٨ - محاربة الفقر ونبذ الفوارق الاجتماعية ودعم الفئات الضعيفة والهشة وإدماجها فى المجتمع.

ج - مبادئ التنمية المحلية المستدامة:

التنمية المحلية المستدامة مخطط تنموى يتجاوز متطلبات النمو الاقتصادى، ويتعدى وظيفة تصحيح الآثار الغير مرغوب فيها، فأسلوبها يعتمد على الإتقان والتنفيذ الجماعى للخيارات

والأولويات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والتكنولوجية من أجل إيجاد الحلول على المدى الطويل للمشاكل المحلية.^(١)

إن، بالتنمية المحلية المستدامة هي استراتيجية تعتمد على المبادئ الأساسية التالية:

- ١ - التنمية عملية شاملة، ومعنى ذلك أنه لا يمكن تقييد عملية التنمية فى إطار أبعادها الاقتصادية فقط أو برنامج خلق مناصب شغل أو دعم اقتصادى.
- ٢ - مساهمة المبادرات والمشروعات الصغرى فى التنمية الشاملة، فإن تقدم ورفاهية المجتمع لا تقتصر على المؤسسات والمشروعات الكبرى الخاصة بالمستوى الكلى فقط.
- ٣ - الموارد البشرية هى القوة الدافعة للتنمية، كما أن عملية تكوين الأفراد وتحفيزهم تعتبر من أهم العوامل المحددة والحاسمة لعملية التنمية على غرار البنية التحتية، التقنيات، التجهيزات، إلخ.

د - مقومات التنمية المحلية المستدامة :

ظهر مفهوم التنمية المحلية المستدامة بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الإقليمى، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية فى إقامة أواصر التنمية وتنفيذ مشروعاتها، وهذا يستوجب طبعاً تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها فى التنمية الوطنية.

أولاً: المرتكزات الأساسية للتنمية المحلية المستدامة :

إن مفهوم التنمية المحلية المستدامة يبنى على ضرورة تقسيم الدولة للأعباء التنموية بأبعادها الحيوية مع الأقاليم المشكلة لها من أجل تحقيق القدر الكافى من الأهداف المرجوة، وحتى تكون - المشاورة - المناقشة رشيدة فى تحديد أفضل الأهداف للتنمية المحلية وتعكس تطلعات المواطنين، ينبغى أن تقتزن بصياغة مشروع تنموى يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، واعتماد مرتكزات أساسية أهمها:

- ١ - الرؤية الاستراتيجية: أى أن مشروع التنمية يجب أن يسعى لتمكين وجودية المواطن فيه وتوسيع نطاق خياراته.
- ٢ - المشاركة الشعبية: يتعين أن يشارك فى بلورة المشروع مختلف مكونات المجتمع المحلى مع مراعاة الاختصاص من أجل الفعالية، والمشاركة الشعبية بصفة عامة هى مساهمة المواطنين ومنظمات المجتمع المدنى فى صنع وتنفيذ وتقييم السياسة التنموية العامة سواء بجهودهم

(١) راجع فى ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١٢٥.

- الذاتية أو بالتعاون مع الوحدات الإدارية للحكومة المركزية والمحلية.
- ٣ - الشفافية: بتبادل المعلومات بين مختلف الجهات والأفراد ضماناً للتشخيص السليم والتخطيط العملي والتقييم الدقيق.
- ٤ - المحاسبة: يعد المشروع التنموى المحلى فى المحصلة عبارة عن توافق وتبادل الالتزامات من أجل تحقيق نتائج وأهداف مشتركة، وأى إخلال بأى من هذه الالتزامات يضر بمجمل المشروع.
- ٥ - الفعالية: فعالية المشروع التنموى المحلى رهين بدرجة مساهمة النتائج المتوقعة منه فى تمكين السكان من القدرات الأساسية وتوسيع نطاق خياراتهم الاقتصادية، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى تحقيق المردودية والجودة والإنتاجية.
- ٦ - التوافق: توافق المعنيين دعامة لنجاح أى مشروع تنموى سواء كان الأمر يتعلق بالمجالس المنتخبة رئيساً وأعضاءً أو بالنسبة للشركاء المتدخلين محلياً، وهو نتيجة طبيعية للمشاركة الفعلية فى التشخيص والتخطيط والتشاور والتنفيذ.
- ٧ - الإنجاز: يعد القرب والمشاركة واللامركزية والتواصل والتنسيق شروط أساسية لتأمين الإنجاز الذى يبنى على الكفاءة والشفافية والجودة والشجاعة والحد من هدر الوسائل والإمكانات. وعليه، فإنه على الجماعات المحلية مشاركة المواطنين فى الحكم بما يحقق تنمية مستدامة فى الإقليم المحلى وعمق المفاهيم الأساسية للديمقراطية داخل المجتمع، ويكون هذا فى سياق سياسة الدولة واستراتيجيتها العامة فى التنمية المحلية المستدامة، ومن أجل توثيق الجهود الحكومية والشعبية فى مسار التنمية وإعطائها مقداراً من الفعالية يضى نوعاً من الرضا الجماهيرى حاضراً ومستقبلاً فى ظل بيئة نقية بما يكفى، ويجب على السلطات المحلية خلق وسط من الشفافية فى جميع معاملاتها مع القاعدة الشعبية ولا يتأتى ذلك إلا بربط الخطة التنموية بخطة مراقبة يشارك فيها كل المعنيين بالإقليم تجسيدا للتوافق المنشود وكنتيجة حتمية للمسئولية الكبيرة تجاه الأجيال الحاضرة والمستقبلية.
- بذلك، تعد مواضيع التنمية بمجالاتها الاقتصادية والاجتماعية لها ارتباط وصلة وثيقة مع الإنسان، إذ يعد الإنسان هو الهدف والمحور الأساسى لها، وقد استحوذت هذه المواضيع حيزاً كبيراً من الدراسات والأبحاث التى قام بها العديد من الباحثين التى كانت تهدف إلى إيجاد ووضع استراتيجيات للتنمية تناسب وتتلائم مع التقدم الحاصل فى العالم، كذلك ملائمتها مع النظم الاقتصادية السائدة فى دول العالم المختلفة، فالتنمية الآن لم تعد مجرد زيادة فى متوسط الدخل الفردى، إذ أننا نرى العديد من دول العالم تعد من البلاد ذات الدخل المرتفع إلا أن هناك مستوى صحى وثقافى وببئى منخفض ويعد ترتيبها منخفضاً فى دليل التنمية البشرية قياساً ببلدان أقل**

دخلاً وسكانها يحصلون على نصيباً وافراً من الرعاية الصحية والثقافية ومشاركة سياسية أفضل، كذلك مزيداً من الحرية في التعبير عن الرأي بالإضافة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والأمن.^(١) وقد ظهر في الآونة الأخيرة اهتماماً كبيراً بالتنمية والبيئة على حد سواء، إذ انتشر مفهوم البيئة النظيفة، البيئة الخضراء، السياحة المستدامة، التي تعتمد على الطبيعة ومكوناتها في السياحة من أنهار وبحيرات وأدغال وغابات.

فالتنمية اليوم لم تعد أرقام ومؤشرات اقتصادية وإنما تغيرات اجتماعية وترسيخ للمفاهيم والقيم الصحيحة ومشاركة الأفراد في صنع القرارات، إضافة إلى بيئة خالية من عوامل التلوث وكذلك نشر التعليم وتبني المعرفة من أجل مواكبة التقدم العلمي والتكنولوجي. وهناك مثل صيني يقول (لا تعطني سمكة ولكن علمني كيف أصطادها)، فالتنمية لا تعنى كيف تغذى الضعفاء، وإنما تعنى مساعدتهم وإعطائهم الفرصة ليكونوا أقوياء.

وأخيراً نود أن نشير، أن إدارة الاقتصاد المصري قد مرت بالعديد من التطورات على مدار سنوات ليست بالقصيرة، وكان من الضروري أن ينعكس أسلوب إدارة هذا الاقتصاد على السياسات الاقتصادية المطبقة، فمن اقتصاد موجه لا تعتبر فيه أسعار السوق موجهاً ومرشداً للقرارات الاقتصادية إلى اقتصاد مفتوح يعتمد اعتماداً كبيراً على قوى السوق والمؤشرات السعرية الناتجة عنه، ومن اقتصاد تمتلك فيد الدول نواصي قوى الإنتاج وموارد الثروة إلى اقتصاد يلعب فيه الإنسان المصري والأفراد إلى جانب المنشآت الخاصة الدور الأكبر في اتخاذ القرار الاقتصادي.

(١) راجع في ذلك أ. م. د. مهدي سهر غيلان، فايق جزاع ياسين، م. م. شيماء رشيد، دراسة تحليلية لأهم مؤشرات التنمية المستدامة في البلدان العربية والمتقدمة، جامعة كربلاء، ٢٠٠٣، ص ١ وما بعدها.

المطلب الثاني

التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة

(صناعة الاقتصاد المستقل)

رغم أن المشكلة الاقتصادية وجدت منذ بدء الخليقة إلا أن النظريات العلمية الاقتصادية لم تبدأ بالظهور سوى مع كتابات الاقتصاديين التقليديين خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وتحديدًا مع خروج كتاب "آدم سميث - ثروة الأمم" عام ١٧٧٦، وقبل القرن الثالث عشر كانت هناك أفكار اقتصادية للمشكلة الاقتصادية يبتثها رجال الدين والفلاسفة والسياسيون، أما الاقتصاديون فلم يكن لهم وجود حتى ولادة نظام السوق الذي تباع وتشتري فيه السلع والخدمات وعوامل الإنتاج، ولا نغفل دور الفكر الاقتصادي للعلماء المسلمين في العصور الذهبية وما أحدثه من أثر في تطور الأفكار الاقتصادية الأوروبية والجهود العلمية والأخلاقية حيث يصف المؤرخ "جورج سارتون" علماء المسلمين خلالها "عباقرة الشرق في القرون الوسطى".

ويرى «آدم سميث» أن النظام الاقتصادي نظام طبيعي قادر على تحقيق التوازن تلقائياً، وعليه لا بد من الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الحكومة بأى شكل في النشاط الاقتصادي لأن ذلك يعرقل نمو الاقتصاد القومى، حيث يرى أن القوانين الطبيعية هي التي تنظم مسار الحياة الاقتصادية من خلال ما أطلق عليه مفهوم اليد الخفية، كما نادى بالتخصيص وتقسيم العمل بما يكفل زيادة الإنتاج والإنتاجية وبما يؤدي إلى زيادة الدخل والادخار.^(١)

وقد ساهم «آدم سميث» مساهمة كبيرة في تحليل النمو الاقتصادي من خلال تعرضه للمبادئ العامة التي تحكم تكوين الثروة والدخل في كتابه الشهير «ثروة الأمم» عام ١٧٧٦ وترجم إلى عشرات اللغات، ويوضح سميث أن التخصص وتقسيم العمل لا بد أن يسبق بتراكم رأسمالي الذي يتأتى أساساً من الادخار، وعليه يكون الادخار هو أساس النمو الاقتصادي.

وقد ذهب (ديفيد ريكاردو) أن الزراعة هي القطاع الرئيسى الهام في النشاط الاقتصادي الذي يخضع لقانون تناقص الغلة نتيجة التسابق بين الغذاء من ناحية والسكان من ناحية أخرى، وقد جعل «ريكاردو» رغم تأكيده لأهمية التراكم الرأسمالي من عنصر الأرض عاملاً محدداً للنمو الاقتصادي، حيث يرى أن عنصر السكان عندما يكون قليلاً بالنسبة للموارد الطبيعية تتوافر

(١) راجع في ذلك د. عبلة عبد الحميد بخارى، التنمية والتخطيط الاقتصادي، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، ٢٠١٧، ص ٦٢ وما بعدها.

فرصة الربحية أمام المستثمرين الرأسماليين فيزيدون من استثماراتهم خاصة في القطاع الزراعي، هذا يؤدي إلى زيادة الأرباح ومعدلات التراكم الرأسمالي وبالتالي يزيد الإنتاج والريع والطلب على العمل، فترتفع الأجور فيزيد النمو السكاني وتشتد المنافسة على الأراضي الأكثر خصبة. وباستمرار النمو السكاني تستغل جميع الأراضي حتى الأقل خصوبة مما يؤدي إلى ظهور قانون تناقص الغلة وارتفاع أسعار الغذاء، هنا يطالب العمال برفع أجورهم فتتخفض الأرباح والتراكم الرأسمالي ويقل الحافز على الاستثمار فينخفض الطلب على العمل وتوجه الأجور إلى الانخفاض حتى تصل إلى حد الجفاف، وتظهر هنا حالة من الركود الاقتصادي الذي يصعب معه استمرار عملية النمو. وفي نطاق ما ورد بالنظرية الكلاسيكية الجديدة، قد شددت الحكومات العربية من ضغوطها على دول العالم الثالث في فترة الثمانينات وحثها على تطبيق سياسات اقتصادية مماثلة لتلك التي تم تطبيقها في العالم المتقدم، المتمثلة في تدعيم دور القطاع الخاص وتقليص دور القطاع العام، مع تصفية مشروعات هذا الأخير وتحويل ملكيتها للقطاع الخاص، وقد انعكست هذه الضغوط على برامج المساعدات الخارجية المقدمة لدول العالم الثالث سواء تلك المقدمة من خلال الاتفاقيات الثنائية أو سياسات المنظمات والمؤسسات الدولية كالبנק وصندوق النقد الدوليين.

ويرى كتاب هذه النظرية ومن أبرزهم (بيتر باور، هاري جونسون، بالاسا) أن سبب التخلف الاقتصادي في دول العالم الثالث ليس بالضرورة أن ينشأ لعوامل خارجية شكلها النظام العالمي وتقسيم العمل الدولي، إنما يرجع وبالدرجة الأولى لعوامل داخلية تتمثل في زيادة التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية والذي أدى إلى سوء تخصيص الموارد، هذا فضلاً عن السياسات الخاطئة للتسعير، وكذا انعدام الحوافز الاقتصادية، تدنى مستوى الأداء الاقتصادي لمشروعات القطاع العام، وتفشي الفساد الإداري..

كما أشار " جاكوب فايبر" أن من أهم العوائق للتنمية في الدول المتخلفة تتمثل في الحماية الجمركية والحواجز التجارية المصطنعة التي تضعها هذه الدول والتي من شأنها اعتراض عملية تقسيم العمل الدولي والاتجاه السليم للتجارة الدولية.

بناءً على هذه النظرة لأصحاب النظرية الكلاسيكية الجديدة، يكون علاج مشكلات التخلف الاقتصادي أسوة بتجارب النور الآسيوية في مجال التصنيع أمر مرهون بالتحول الجاد نحو اقتصاد السوق الحر وإزالة القيود والحواجز أمام القطاع الخاص للنهوض بعملية التنمية، فضلاً عن ترك المنافسة الحرة وآليات السوق تقوم بعملية تخصيص الموارد الاقتصادية وتحديد الأسعار. وفي ضوء ذلك، تسعى الحكومات المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني دوماً إلى المطالبة بتحقيق التطور الاقتصادي على المستوى المحلي، حيث أن هذا التطوير حجر الأساس لأي تنمية مستدامة، ومرد ذلك كله إلى حقيقة مفترضة مؤداها: أن الحكومات المحلية تواجه إصلاحات

ديمقراطية متزايدة علاوة على اللامركزية التي استجذت نتيجة للتغيرات الكبيرة الناتجة عن تحرير التجارة والخصخصة وثورة الاتصالات، ولعل المغزى الذى يكمن وراء هذه التغيرات مرده إلى الحقيقة التي نعرفها جميعاً والتي تدعى: أن المواطنين والحكومات يواجهون فى هذه الأيام تحديات كبيرة وفرصاً أعظم ومسئولية متزايدة للعمل معاً لمواجهة العلل الاقتصادية للمجليات التي يعيشون فيها والحياة التي يعيشها مواطنوهم المحليين الذى يعانى الكثير منهم البطالة والفقر. وقد حدثت تحولات كبيرة فى مفهوم التنمية الاقتصادية عبر الزمن كما سبق وأن ذكرنا فى المطلب الأول، ونتيجة لذلك فإن المؤشرات عرفت بدورها تطورات هامة على محاور عدة منها مقاييس النمو الاقتصادى والمؤشرات الاجتماعية، فهناك ارتباط وثيق بين الصحة والثقافة والخدمات العامة وتحقيق التنمية، حيث أن تطور مؤشرات الخدمات الصحية والتعليمية والبيئية وغيرها له تأثير فى نجاح خطط التنمية، فأضحى من المسلم به استناداً إلى العديد من الدراسات والتقارير أن الفوارق فى تلك المؤشرات بين الدول والمجموعات المختلفة داخل الدولة الواحدة ما هى إلا انعكاسات للفوارق فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعليه اعتبرت هذه المؤشرات مقياساً لمخرجات التنمية الشاملة.^(١)

ونود أن نذكر، أن أهمية الموضوع تنبع من أن الأمم المتحدة أقرت عبر تقاريرها المختلفة بأن عملية التنمية المستدامة أو الشاملة هى: « تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية مع الحفاظ على الموارد الطبيعية، وضمان مواصلة التنمية الاجتماعية والبيئية والسياسية والاقتصادية المؤسسة على أساس المساواة محلياً وإقليمياً »، ويتمتع هذا المفهوم أكثر فأكثر حول موضوع تنمية الموارد البشرية والتي من أهمها المؤشرات الصحية والبيئية، ذلك كون هذين المؤشرين من أهم المؤشرات التنموية بصفة عامة بحيث إذا توافرت للإنسان بيئة صحية وصحة بيئية فإن قدرته على النمو والتنمية والرقى والتقدم سوف تزداد وقدرته على الحياة سوف تتعزز، ومن ثم تنطلق قدراته من أجل الإبداع فى التنمية.

بذلك، فإن العمل على تحسين حياة الإنسان كانت وراء كل مظاهر التطور التي عرفتها البشرية، فالثورة الزراعية والصناعية والتكنولوجية والمعلوماتية ما هى فى الواقع إلا وثبات أو قفزات كان الهدف منها وما يزال هو تسخير الطبيعة لخدمة الأغراض البشرية، والتطلعات التي ما انفكت تتعدد وتزايد باستمرار وبالتالى دفعت الإنسان فى كل العصور إلى البحث عن الطريقة الأفضل لتلبية مستخدماً فى ذلك القدرات العضلية والذهنية والتكنولوجية باذلاً كل ما أمكن من طاقات لتحقيق الهدف الذى كلما اقترب منه تعاضم وابتعد، محرضاً فيه الرغبة فى الوصول إليه حاثاً فيه

(١) راجع فى ذلك د. عبد الرحمن محمد الحسن، مؤشرات التنمية الاقتصادية فى السودان، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الثانى، ٢٠١٢، ص ٣٢.

القدرات المختلفة على المزيد، لذلك اختلفت طرق تحقيق الأهداف من شعب لآخر ومن زمن لآخر رغم اتفاق أغلبها على أن التراكم مهما كان نوعه هو مصدر هذا التطور، والذي ظل لفترات طويلة الهدف الأساسي لكل الأنشطة الاقتصادية التي سعت بكل ما تملك من أجل زيادته عن طريق زيادة معدلات النمو واستمرارها والتي تعتمد على الموارد الطبيعية كانت أم رأسمالية وعلى الاقتصاديات المتبعة محلياً وعالمياً التي انطلقت مع رؤية التجاريين في الاعتماد على فائض الميزان التجاري ووصلت إلى ضرورة إزالة كل الحدود أمام انتقال عناصر الإنتاج والثقافة المحرصة عليه في ظل المناخ الجديد الذي أتت به العولمة.^(١)

ولم يكن يهم تلك الطرق استدامة مصادر النمو بقدر ما كان يهتمها النمو ذاته، لذلك نجد أن العالم المصنع وضع لنفسه أهدافاً قادراً على تحقيقها أدت إلى تدهور كبير في مصادر النمو وبقي الأمر كذلك في ظلها، وإذا كان تناقص المصادر الطبيعية للنمو الاقتصادي يعتبر مهدداً له، فإن الطرق والوسائل التي تعمل على تنمية تلك الموارد أو إطالة عمرها أو إيجاد بدائل لها يعتبر فتحاً كبيراً لمستقبل البشرية، وهو الشئ الذي عملت نظريات النمو والتنمية على إنجازها.

وإذا كان تحسين ظروف حياة الإنسان يقتضي تلبية المزيد من الحاجات التي تزداد مع زيادة السكان وزيادة مستوى التقدم، فإنه يصبح من المهم ليس المحافظة على النمو الاقتصادي الذي يسمح باستدامة التنمية فحسب، بل وتحسين وزيادة هذا المعدل حتى يستجيب لضروريات الرفاهية التي تتعدد وتزداد مع الزمن.

إن تحقيق ما سبق هو أمر في غاية الأهمية والصعوبة في نفس الوقت، وذلك لأن قدرة الكوكب على إعالة البشر تقل وتضعف بشكل غير مترجح في كل من الدول الغنية والفقيرة على حد سواء لأسباب محلية ونتائج عالمية مع اختلاف في الأسباب من هنا إلى هناك.

وإذا كان ليس هناك ما يحول دون خلق الوعي والسلوك الذي يلتزم بمبدأ التنمية القابلة للاستمرار بما يتلائم مع متطلبات العصر الحاضر، فإن الإيمان بأن الجنس البشري جزء من الطبيعة وبقاؤه فيها يتوقف على قدرته على استمداد رزقه من عالم طبيعي محدود وعلى قدرته على الامتناع عن تدمير أنظمة الطبيعة حتى لا تفقد قدرتها على التجدد، يدعو لضرورة الاهتمام بالجنس البشري قبل أي شئ آخر، وهو ما أصبح محل اهتمام المنظمات والبرامج العالمية على اختلافها حيث شرع برنامج الأمم المتحدة التنموي منذ عام ١٩٩٠ في نشر تقارير التنمية البشرية، ومنذ عام ٢٠٠٢ في تقارير التنمية الإنسانية العربية وذلك بالنظر إلى مركزية الإنسان في عملية التنمية واستمرارها، وقد تجسدت مكانة الإنسان قبل ذلك في تقرير لجنة برونتلاند

(١) راجع في ذلك د. محيي الدين حمدان، حدود التنمية المستدامة في الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، ص ٢٠.

عام ١٩٨٧ الذى بلغ الاهتمام بالإنسان إلى الحد الذى جعل مضمونه يركز على ضرورة الإنصاف بين البشر خارج حدود الزمان والمكان، الأمر الذى يقتضى أن يتجسد ذلك فى خطط وسياسات وبرامج التنمية التى يجب أن تكون قائمة على إزالة كافة أشكال التمييز والحرمان فى الوصول إلى تلبية المتطلبات الأساسية لاستمرار الإنسان فى توليد كل ما من شأنه المساعدة فى استمرارية التنمية.

ونشير أخيراً، إلى أن التنمية الاقتصادية المحلية تتسع لتشمل الحكومة المحلية والمحليات باعتبارها المستوى المؤسسى للحكومة والمسئولة عن التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، كما أنها تمتد لنطاق واسع لتشمل العديد من المنظمات التى تسعى إلى تنمية قدراتها واستيعاب التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية والتى تشمل الحكومات الوطنية والإقليمية، بالإضافة إلى السلطات المحلية ومجالس المدن وإدارات الحكومة المحلية بالإضافة إلى المشروعات الصغيرة وأشكال المشاركة بين القطاعين العام والخاص، غير أن ذلك النطاق قد يمتد ليشمل عناصر أخرى.

وقد ظهر فى العالم فى الفترة الأخيرة «مبادرة مدن التغيير» وهى المبادرة التى تهدف إلى تعزيز عملية إصلاح السياسات ونظم الإدارة فى مجالات التنمية الاقتصادية المحلية والإدارة البيئية، وقد انطلقت هذه المبادرة عام ١٩٩٩ من أجل تدعيم الديمقراطية والكفاءة بالإدارة المحلية فى دول وسط وشرق أوروبا، وتهدف المبادرة إلى تشجيع الحوار البناء غير الرسمى بين الدول حول دور السياسيين المحليين وفعالية وكفاءة الإدارة المحلية بالإضافة إلى تشجيع المشاركات العامة، ويتمثل هدف تلك المبادرة فيما يلى: ^(١)

- ١ - تدعيم قدرات المحليات على القيام بالتخطيط الاستراتيجى ووضع خطط العمل.
- ٢ - تشجيع تبادل التجارب الجيدة بين المحليات لتوفير فرص الحصول على الخبرات والمعرفة الفنية فى هذا المجال.
- ٣ - تيسير نشر النتائج، وبناءً عليه تعد التنمية الاقتصادية المحلية أحد الركائز الأساسية التى تهدف إلى تدعيم قدرات الإدارة المحلية فى تحسين الاقتصاديات المحلية وخلق بيئة قادرة على توفير فرص العمل.

وسوف نتعرض فى ذلك المطلب إلى المسائل الآتية:

(مدلول التنمية الاقتصادية المحلية، كيفية بناء اقتصاد محلى قوى، أسباب اللجوء إلى التنمية الاقتصادية المحلية، مراحل التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، التمويل المحلى، الحرية الاقتصادية، الدافعية إلى العمل، أبعاد التنمية الاقتصادية المستدامة).

(١) راجع فى ذلك بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفى، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلى وخطط العمل بها، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولى، سبتمبر ٢٠٠٤، ص ٧.

أولاً: مدلول التنمية الاقتصادية المحلية:

يتمثل هدف التنمية الاقتصادية المحلية في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى المعيشة ككل في هذه المنطقة، فهي عبارة عن (عملية يقوم خلالها الشركاء من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال بالإضافة إلى القطاع غير الحكومي بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير ظروف أفضل لتحقيق النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل). ويعتمد نجاح المجتمع المحلي في الوقت الراهن في الاضطلاع^(١) بتنفيذ التنمية الاقتصادية المحلية على مدى قدرته على التكيف مع آليات اقتصاديات السوق الديناميكية على المستوى المحلي والقومي والدولي، وقد تزايد استخدام التخطيط الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية المحلية من جانب المجتمعات المحلية لتدعيم القدرات الاقتصادية المحلية لمنطقة معينة وتحسين مناخ الاستثمار، بالإضافة إلى زيادة الإنتاجية والقدرات التنافسية للأنشطة والمشروعات المحلية وللمستثمرين والعمال، وتعتمد قدرة المجتمعات على تحسين مستوى المعيشة وخلق فرص اقتصادية جديدة ومكافحة الفقر على مدى قدرة هذه المجتمعات على تفهم عملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عن التعامل استراتيجياً مع اقتصاديات السوق المتغير والأكثر تنافسية.^(٢)

ثانياً: كيفية بناء اقتصاد محلي قوي:

يتميز كل مجتمع بمجموعة فريدة من الظروف والأوضاع المحلية والتي قد تزيد أو تقلل من فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وهذه الظروف هي التي تحدد الميزة النسبية لمنطقة معينة فيما يتعلق بقدرتها على جذب وتوليد والحفاظ على الاستثمارات، هذا ويعتمد تصميم وتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية للمجتمع. ولبناء اقتصاد محلي قوي، فإن التجارب الجيدة في هذا المجال تبرهن على أن كل مجتمع يجب أن يبذل جهداً تعاونياً لتفهم طبيعة وهيكل الاقتصاد المحلي بالإضافة إلى القيام بتحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات بالمنطقة، وهذا الأمر سوف يساعد على تسليط الضوء على القضايا والفرص الأساسية التي تتوافر بالاقتصاد المحلي. المنوط به والمضطلع بتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية:

تعد الشركات الخاصة الناجحة بالإضافة إلى أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص مسؤولين عن توليد الثروة بالمجتمعات المحلية، غير أن الشركات الخاصة تحتاج إلى توافر

(١) اضطلع: بمعنى نهض به، قوى عليه، قام بها أو به أحسن قيام.

(٢) راجع في ذلك بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفي، المرجع السابق، صـ

٩ وما بعدها.

بيئة أعمال إيجابية داعمة لكي تتمكن من تحقيق الرخاء، وتضطلع الحكومات بدور أساسى فى توفير بيئة جيدة من أجل تنمية النشاط الاقتصادى وتحقيق النجاح، ونظراً لطبيعتها الخاصة فإن التنمية الاقتصادية المحلية هى عبارة عن شراكة بين قطاع الأعمال وأصحاب المصالح بالمجتمع بالإضافة إلى الحكومة المحلية، وعادة ما تقوم الحكومات المحلية بالتعاون مع شركاء القطاع الحكومى والقطاع الخاص بوضع التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، بينما يقوم بالتنفيذ القطاع الحكومى والخاص وذلك وفقاً لقدراتهم ومدى قوتهم.

ثالثاً: أسباب اللجوء إلى التنمية الاقتصادية المحلية:

لقد تم إطلاق مبادرة التنمية الاقتصادية المحلية كمنهج للسياسات فى أوائل حقبة السبعينات استجابة للحكومات المحلية التى أدركت أن المشروعات الاقتصادية ورؤس الأموال كانت تنتقل بين المواقع المختلفة بحثاً عن المزايا التنافسية، وتستطيع المجتمعات المحلية من خلال الدراسة الجيدة لإمكانياتها الاقتصادية أن تتفهم وتدرى الفرص المتاحة والمعوقات التى تقف حجر عثرة أمام النمو والاستثمار، وبفضل هذا الفهم الجديد فقد حاولت المجتمعات المحلية زيادة وتوسيع القاعدة الاقتصادية وفرص التوظيف من خلال ابتكار وتنفيذ برامج استراتيجية ومشروعات لإزالة العقبات وتيسير إجراءات الاستثمار، وتواجه الاقتصاديات المحلية فى الوقت الراهن مجموعة كبيرة من التحديات، وفقاً لما يلى:

١ - تحديات دولية: أدى انتشار مفهوم العولمة إلى زيادة كل من الفرص المتاحة وحدة المنافسة فيما يتعلق بالاستثمارات المحلية، حيث تتاح الفرص أمام الأنشطة والمشروعات المحلية لكى تفتح أسواقاً جديدة، إلا أنها تواجه كذلك تحديات من جانب المنافسين الدوليين الذين يدخلون إلى الأسواق المحلية، كما أن الشركات والمؤسسات المتعددة الجنسيات التى تنتشر فى أماكن كثيرة سواء الصناعية والمصرفية والخدمية تتنافس على نطاق عالمى من أجل البحث عن أماكن تنخفض بها تكلفة عملياتها لكى تمارس بها أنشطتها، هذا ويحتاج تحقيق النمو فى الصناعات المتقدمة تكنولوجياً إلى توافر خبرات عالية التخصص فضلاً عن بيئة تكنولوجية تساندها، غير أن كافة القطاعات الصناعية والخدمية تتطلب توافر خبرات خاصة وعالية التخصص بالإضافة إلى توافر بيئة أعمال ملائمة، وتحدد الظروف والأوضاع المحلية الميزة النسبية فى منطقة ما عن مدى قدرتها على جذب والاحتفاظ بالاستثمارات، وحتى المدن أو القرى الصغيرة والمناطق الريفية المحيطة بها يمكنها أن تنشئ مشروعات اقتصادية محلية على المستوى الوطنى أو الدولى من خلال تدعيم قوتها الاقتصادية المحلية.

٢ - تحديات وطنية: على مستوى الدولة تؤثر الإصلاحات فى إطار الاقتصاد الكلى والإصلاحات

المالية والنقدية بشكل مباشر على الاقتصاد على المستوى المحلى، حيث تؤثر الأطر الرقابية والقانونية الوطنية مثل الإصلاح الضريبي وتحرير قطاع الاتصالات والمعايير البيئية بصورة مباشرة على مناخ أداء الأعمال المحلى من خلال تعزيز أو تقليل فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، ولا تزال الحكومات المركزية فى العديد من الدول تعمل على ممارسة دورها بشكل لا مركزى، ومن ثم تزداد مسئوليات الحكومات المحلية فيما يتعلق بجذب المشروعات الصناعية للقطاع الخاص والاحتفاظ بها.

٣ - تحديات إقليمية: غالباً ما تتنافس المجتمعات المحلية الموجودة بداخل وبين الأقاليم على جذب الاستثمارات الخارجية والمحلية، وتتواجد فرص أمام هذه المجتمعات عبر هذه الأقاليم لكى تتعاون فيما بينها للعمل على زيادة معدلات نموها الاقتصادى وذلك على سبيل المثال من خلال تدعيم البنية الأساسية أو تحسين الظروف البيئية والتي قد يكون لها تأثير إقليمي واسع النطاق، هذا ويمكن أن يساعد تكوين اتحاد من المجالس المحلية أو الحكومات الإقليمية على تيسير هذه النوعية من جهود تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية من خلال العمل كوسيط بين الحكومات الوطنية والحكومات المحلية.

وعادة ما تتخذ الأنشطة والمشروعات سواء الكبيرة أو الصغيرة من المناطق الحضرية مواقع لها للاستفادة من وفرة اقتصاديات الحجم (كالمازيا التى يمكن تحقيقها من مشاركة الشركات الأخرى فى استخدام ذات الأسواق والبيئة الأساسية وتجمعات العمالة بالإضافة إلى المعلومات)، وتتوقف المزايا الاقتصادية للمناطق الحضرية بدرجة كبيرة على مدى كفاءة الإدارة بالمناطق الحضرية وعلى السياسات التى تؤثر على مدى توافر أو نقص الكهرباء ووسائل النقل والمواصلات والصرف الصحى والأراضى بالمناطق الحضرية القابلة للتطوير، وتشمل العوامل التى تؤثر على إنتاجية العمالة فى الاقتصاد المحلى مدى توافر وجودة خدمات الاسكان والصحة والتعليم بالإضافة إلى المهارات والأمن وفرص التدريب ووسائل النقل العام، وهذه العوامل الخاصة بالبنية التحتية أو الخدمات الأساسية هى التى تحدد إلى درجة كبيرة الميزة النسبية للمجتمع حيث تشكل كفاءة وحجم هذه البنية والخدمات حجر الزاوية للاقتصاد المحلى الناجح.

هذا، ويمكن أن توفر المناطق الحضرية والمدن فرص متزايدة من خلال وفرة اقتصاديات الحجم والجهود التى تبذل كنتيجة لكبر حجم رؤوس الأموال والموارد البشرية المؤهلة بالإضافة إلى حجم خدماتها وأسواقها الداخلية، غير أن عدم التنسيق والتباعد بين الأطر المؤسسية وأجهزتها فى المناطق الحضرية قد يؤدى إلى إعاقه تحقيق النمو الاقتصادى بالمنطقة ككل، ويمكن أن يتم إنشاء هيئات واتحادات وشبكات للأعمال فى مجال التنمية الاقتصادية المحلية بالمدن لعلاج والقضاء على هذه المعوقات، ويمكن لهذه الأطر المقترحة التى تمثل مختلف المحليات والهيئات

المشاركة فى ذات المنطقة الحضرية أن تحقق فوائد ومزايا للأطراف الأساسية فى كل وحدة محلية، (الإدارات العامة ومنظمات الأعمال ومنظمات المجتمع المدنى) هذه الأطر المؤسسية يمكن أن تساعد على توحيد جهود السلطات المحلية، فضلاً عن زيادة ثمار التنمية الاقتصادية المحلية، كما يمكن أن تعزز فرص تمثيل هذه المحليات فى المستويات الأعلى من مؤسسات اتخاذ القرار، وقد برهن هذا النوع من أشكال التعاون على نجاحه بالنسبة للمدن التى انخرطت فى اتفاقية الأسواق المشتركة، تلك التى لها شبكة من أصحاب المصالح المشتركة مثل المدن الأوروبية وشبكة مدن انونيسيا وشبكة مدن الجنوب الأفريقى.

إن العمل الأكثر أهمية وفاعلية والذى يمكن للمحليات أن تقوم به لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية هو تحسين كفاءة العمليات التنظيمية والرقابية والإجراءات التى تفرضها السلطات المحلية ذاتها على النشاط الاقتصادى، كما أن إجراء بحث ميدانى سوف يظهر أن معظم المحليات تعاني من عدد من المشاكل مثل تعقد الإجراءات وضعف الإدارة، فضلاً عن تبنى نظم مرتفعة التكلفة وغير ضرورية لتسجيل المشروعات أو الأنشطة، وتستطيع السلطات المحلية من خلال علاج هذه المشاكل تحقيق تحسن سريع فى مناخ الاستثمار المحلى بهذه المحليات.

ولا يتوقف تحقيق النمو الاقتصادى فى العديد من الدول على الاقتصاد الرسمى - القطاعات الاقتصادية المسجلة قانوناً وتسدد الضرائب على نشاطها - بل يتحقق كذلك من خلال الاقتصاد غير الرسمى (الأنشطة غير المسجلة قانوناً)، وفى بعض الحالات يكون حجم الاقتصاد غير الرسمى أكبر من الاقتصاد الرسمى ويتعامل مع الاقتصاد الرسمى من خلال تقديم خدمات ومنتجات محددة، وهناك حاجة إلى تفهم العلاقة بين قطاعات الاقتصاد الرسمية وغير الرسمية بحيث تؤخذ طبيعة هذه العلاقة فى الاعتبار عند إعداد استراتيجيات للتنمية الاقتصادية المحلية.

وتدرك المجتمعات المحلية والشركات بصورة متزايدة أن الاقتصاد المحلى يتطلب تجديد البنية الاجتماعية والاقتصادية فضلاً عن البنية البيئية والمالية، هذا ويعمل عدد كبير من الأسر ذات الدخل المنخفض فى العديد من المدن فى الاقتصاد غير الرسمى، غير أن هذه الأنشطة غير الرسمية غالباً ما تكون أنشطة ذات معدل نمو منخفض وذلك كنتيجة للافتقار إلى البنية الأساسية والخدمات الملائمة مثل الكهرباء والمياه والطرق، فضلاً عن صعوبة الوصول إلى المصادر المعتادة للتمويل والمعلومات والمهارات، لذلك فإن وضع استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية يجب أن تؤخذ فى الاعتبار وتتكيف مع القيود والفرص المتاحة فى الاقتصاد غير الرسمى، ومن ثم زيادة جاذبية اللجوء إلى وضع استراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية، كذلك يجب أن تشجع على تحقيق مزايا اجتماعية أكبر لكافة قطاعات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية سواء الرسمية أو غير الرسمية وغير القادرين والمهمشين.

رابعاً: مراحل التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية:

يمثل التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية مكانة عظيمة في مجال التنمية المستدامة، إذ تتضمن هذه التنمية الاستخدام الحكيم للمصادر اقتراناً بالتفكير في المستقبل مع الحفاظ على القيم والمثل العليا، ومن ثم فهي تتطلب أداء مهام شاقة وكبيرة يمكن أن تبث الخوف في قلوب القائمين عليها أحياناً، ولكن يجب على القائمين عليها ألا يستشعروا ذلك الخوف أثناء أدائهم لهذه المهام حتى يتمكنوا من أدائها على أكمل وجه.

فالتخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية أداة قوية عملية يمكنها أن تساعدنا كثيراً في التصدي للقضايا المحلية، ومن ثم فإن الانشغال بالتخطيط الاستراتيجي في أدنى مستوياته يمكن أن يقدم مسلكاً لتحسين التفاعل الضروري بين الحكومة والمستثمرين والعمال والفقراء، وإذا كان هذا التخطيط جيداً فإنه بلا شك سيوفر الوسيلة لتوضيح المزايا التنافسية والتعرف على الفرص التعاونية، كما سيخلق الخيارات الابتكارية ويولد استراتيجيات تهدف إلى تحقيق أولويات محلية وذلك بأفضل الأساليب المتاحة.

وهناك اعتقاد جازم بأن التنمية الاقتصادية المحلية في أوسع معانيها يمكن أن تساعد المجتمعات في تحقيق ما تهدف إليه، ألا وهو الوصول إلى اقتصاديات قوية مستدامة تتسم بالمرونة ومفعمة بأسباب البقاء، وأخيراً قادرة على تحسين نوعية حياة الأفراد في كل مكان.

كما تشير التجارب الجيدة إلى أن التنمية الاقتصادية المحلية يجب أن تتحقق من خلال تبني استراتيجية لذلك، وسوف تشكل هذه الاستراتيجية أحد عناصر خطة أكبر للتنمية الاستراتيجية والتي تشمل عناصر اجتماعية وبيئية، وتوفر استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية الفرصة للتركيز على تدعيم الاقتصاد المحلي وتعزيز القدرات المحلية، ويتراوح الإطار الزمني لتنفيذ استراتيجية التنمية بين ثلاث إلى ثمان سنوات ويشمل خطط سنوية للتنفيذ.^(١)

مراحل التخطيط الاستراتيجي الخامس:

هناك خمس مراحل للتخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية، بحسبان أن التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية المحلية هو عملية مرنة وغالباً ما يستمر تنفيذ أحد المراحل بالتوازي مع مرحلة أخرى وفقاً للاحتياجات المحلية، وفي حالة إذا واجهت مرحلة معينة مشاكل ما فإن هذه المشاكل قد لا تكون نتيجة العمل في هذه المرحلة بالذات، إنما نتيجة لما تم

(١) راجع في ذلك بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفي، المرجع السابق، صـ

فى مرحلة سابقة لها، وقد يحتاج الأمر إلى إعادة دراسة المراحل السابقة واللاحقة أو إعادة العمل بهذه المراحل لعلاج المشاكل التى ظهرت كون الاستراتيجية عبارة عن وثيقة مرنة يجب أن تتطور كلما اقتضت الظروف ذلك، وهذه المراحل على الوجه التالى : تنظيم الجهود، تقييم الاقتصاد المحلى، إعداد الاستراتيجية، تنفيذ الاستراتيجية، مراجعة الاستراتيجية.

المرحلة الأولى: تنظيم الجهود:

لكى يتم تنظيم الجهود بشكل ناجح فى إطار استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية، فإنه يجب الموافقة فى مرحلة مبكرة من عملية التخطيط على الترتيبات المؤسسية ودور أصحاب المصالح، ويجب تشكيل فريق العمل الخاص بالتنمية الاقتصادية المحلية فى مجلس المدينة أو فى إحدى المنظمات التى تشارك فى تنفيذ هذه الاستراتيجية، وهذا الفريق ينبغي أن يتولى بصفة مبدئية إدارة عملية التخطيط الاستراتيجى.

ويتطلب نجاح عملية التنمية الاقتصادية المحلية تضافر الجهود الحكومية وجهود القطاع الخاص فضلاً عن القطاعات غير الحكومية ولا سيما (منظمات المجتمع المدنى، الاتحادات التجارية، المنظمات الاجتماعية والمدنية والدينية)، وتبدأ عملية التخطيط الاستراتيجى بتحديد الأفراد والمؤسسات العامة والأنشطة والصناعات والمنظمات المدنية والمنظمات المهنية ومراكز البحوث ومؤسسات التدريب، بالإضافة إلى الفئات الأخرى التى يتكون منها أو تؤثر فى الاقتصاد المحلى. وسوف تساهم المهارات والخبرات والموارد التى شارك بها مجموعات أصحاب المصالح فى عملية التخطيط الاستراتيجى، كما أن تكوين علاقات عمل قوية وهياكل تنظيمية لدعم عملية التخطيط الاستراتيجى سوف تؤدى إلى تحقيق شراكة بين القطاع العام والخاص ذات فوائد عديدة على المدى الطويل، وهذه النوعية من علاقات العمل يمكن أن تتراوح من مجموعات العمل غير الرسمية نسبياً إلى شبه الرسمية والشبكات الحرة التى لا ترتبط بأحدهما إلى إنشاء هيئات تنمية إقليمية أو شراكة بين القطاع الحكومى والخاص، وغالباً ما يكون ضمان واستمرارية هذه النوعية من الشراكة والاحتفاظ بها عاملاً هاماً وتحدياً يظهر من خلاله مدى فاعلية جهود التنمية الاقتصادية المحلية.

المرحلة الثانية: تقييم الاقتصاد المحلى:

يعد التعرف على خصائص الاقتصاد المحلى أمراً هاماً فى حالة رغبة أصحاب المصالح فى تحديد استراتيجية للتنمية الاقتصادية تتسم بالواقعية والعملية والقابلية للتحقق والاتفاق عليها، وللحصول على البيانات الأساسية للاقتصاد المحلى يتم إجراء تقييم سليم للاقتصاد المحلى بالإضافة إلى دراسة الروابط أو العلاقات الاقتصادية القائمة وكذلك الأنشطة فى منطقة معينة، وسوف تستخدم المعلومات الكمية والنوعية المتوافرة التى تسلط الضوء على الهياكل والاتجاهات

القائمة فى تنمية الأنشطة المختلفة والتصنيع والتوظيف وتنمية المهارات، بالإضافة إلى البيانات الأخرى والتي سوف تساعد على تحديد الاتجاه الاستراتيجى للاقتصاد المحلى، ولا يجب أن تتقيد عملية التقييم بالضرورة بالتقسيمات الإدارية أو الحدود مثل حدود المحليات أو البلديات، فقد تتكون منطقة ما من منطقة حضرية وقرية ومدينة أو ظهيرها الحضرى والريفى، وقد تسلط المعلومات التى تم تجميعها الضوء على الحاجة إلى تنفيذ مشروعات وبرامج محددة يمكن أن تؤدى إلى توسيع وتنويع قاعدة الاقتصاد المحلى.

إن الخطوة الأولى فى عملية تقييم الاقتصاد المحلى هى تحديد المعلومات وثيقة الصلة بهذا الموضوع والمعلومات المطلوبة والمتوفرة بالإضافة إلى تحديد البيانات الغامضة أو الغير متاحة، والتي سوف يكون من الضرورى الحصول عليها من أجل إجراء عملية تقييم للاقتصاد المحلى، وبعد الحصول على هذه البيانات يكون من الضرورى تجميع وتحليل البيانات لتوفير صورة كاملة عن الاقتصاد المحلى مثل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات، ويتضمن التخطيط الاستراتيجى الفعال للتنمية الاقتصادية المحلية دراسة وتحليل حجم برامج ومشروعات التنمية الاقتصادية المحلية الجارى والمأمول تنفيذها.

أمثلة على القضايا المتعلقة بتقييم الاقتصاد المحلى :

- ١ - نقاط القوة (الأصول المحلية): معدلات الأجور التنافسية، قوة العمل الماهرة، المؤسسات التعليمية والبحثية، شبكات مواصلات جيدة، توفير الامن، توافر شركات منتجة، القرب من مصادر المواد الخام أو الموارد الطبيعية الأخرى.
 - ٢ - نقاط الضعف (معوقات النمو): زيادة حدة الفقر، تعقد الإجراءات التنظيمية والإدارية المحلية، البنية الأساسية غير الملائمة، صعوبة الحصول على القروض، القضايا الخاصة بالصحة التى تؤثر على قوة العمل.
 - ٣ - الفرص (ظروف خارجية ملائمة): التطور التكنولوجى، ترتيبات التجارة الدولية الجديدة، التطورات السياسية وتطورات الاقتصاد الكلى، توسيع نطاق الأسواق، تطوير المطارات الإقليمية، بزوغ قوة عمل تتسم بالمهارة.
 - ٤ - التحديات (اتجاهات خارجية غير مواتية): التطورات الديموجرافية، انخفاض حجم الأنشطة ذات الطابع الدولى، فقد الأسواق ومن ثم إغلاق مصانع محلية، عدم استقرار أسعار الصرف الأمر الذى يمنع تدفق الاستثمارات المحلية، هجرة السكان المتعلمين إلى مناطق أخرى أو هجرتهم إلى الخارج.
- وتستخدم عملية تقييم الاقتصاد المحلى فيما يلى :

- ١ - التعرف وتحديد الموارد الحكومية والخاصة وغير الحكومية.
 - ٢ - تجميع وتحليل المعلومات الكمية والنوعية الراهنة أو المعلومات الهامة الجديدة.
 - ٣ - إنشاء نظم لإدارة البيانات لكي تستخدم مستقبلاً فى الرقابة والتقييم.
- كذلك من المعلومات الهامة فى هذا الصدد، المعلومات التى يمكن استنباطها من المقارنات مع المجتمعات المجاورة أو المنافسين المحليين والإقليميين والوطنيين أو الدوليين الآخرين.
- إن عملية التقييم يجب أن تأخذ فى اعتبارها احتمالات النمو ل نطاق واسع من فرص التنمية الاقتصادية المحلية فى كافة القطاعات الرئيسية والتى تشمل القطاعات الرسمية وغير الرسمية و قطاعات المجتمع الأخرى.

وسوف يتحدد مستوى وعمق البيانات التى يجب تجميعها من خلال سهولة الحصول عليها والموازنة المرصودة لذلك، فضلاً عن طبيعة الاقتصاد المحلى، وتتوافر المعلومات عن الاقتصاد فى العديد من الدول النامية على المستوى الوطنى فقط، لذلك فإن تجميع بيانات تفصيلية عن الاقتصاد المحلى قد تكون عملية باهظة التكلفة بحيث يصعب على المحليات بميزانياتها المحدودة أن تقوم بذلك، وإزاء هذا الموقف يكون من الضرورى دراسة الوسائل والمناهج المختلفة لاستيعاب وفهم أبعاد الاقتصاد المحلى، وهذه الأساليب قد تتضمن عقد اجتماعات مع الشركات وفئات المجتمع الأخرى، فضلاً عن عقد لقاءات وأبحاث ودراسات ميدانية مبسطة.

المرحلة الثالثة: إعداد الاستراتيجية:

إن الهدف من إعداد تخطيط استراتيجى واسع النطاق لإحدى المدن هو التوصل إلى منهج كامل للقيام بالتخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، ويستلزم الأمر عند قيام المختصين الفنيين بالحكومات المحلية ومجموعات أصحاب المصالح الرئيسية بإعداد الاستراتيجية تحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية المحلية والمتطلبات البيئية والاجتماعية، وتتكون استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية من عدد من المكونات وفقاً لما يلى:

- ١ - الرؤية: توضح إجماع أصحاب المصالح على طبيعة المستقبل الاقتصادى المرجو للمجتمع.
- ٢ - الأهداف: تتوقف على الرؤية الكلية والنتائج المحددة المرجوة لعملية التخطيط الاقتصادى.
- ٣ - الأغراض: وضع معايير للأداء، فضلاً عن الأنشطة المستهدفة لعملية التنمية لتحقيق كل هدف، ويكون لها إطار زمنى وقابلة للقياس.
- ٤ - البرامج: مجموعة من الأساليب لتحقيق الأهداف الواقعية للتنمية الاقتصادية، ويكون لها إطار زمنى وقابلة للقياس.
- ٥ - المشروعات وخطط العمل: تنفيذ أجزاء محددة من البرنامج، يجب أن تحدد الأولويات كما يجب تقدير التكلفة، ويكون لها إطار زمنى وقابلة للقياس.

المرحلة الرابعة: تنفيذ الاستراتيجية:

استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية هي عبارة عن خطة إجمالية ذات أهداف وإجراءات قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل، فضلاً عن أنها تحدد الأهداف التي يجب تحقيقها، كما نضع برنامج عمل لتعزيز وتنمية نقاط القوة في اقتصاد المجتمع المحلي سواء المادية والاجتماعية والبيئية، وكذلك تتناول كل من التحديات والفرص المتاحة.

خطة التنفيذ:

يجب أن يكون لكل استراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية خطة للتنفيذ على أن تكون مدعومة بدورها بخطة عمل تفصيلية للمشروع، حيث تحدد خطة التنفيذ الموازنة المطلوبة والاحتياجات من الموارد البشرية والتجهيزات المؤسسية والإجرائية اللازمة لتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية، وباعتبارها وثيقة واحدة شاملة لكافة برامج ومشروعات التنمية الاقتصادية المحلية في إطار تنفيذ الاستراتيجية فإنها تستخدم كوثيقة متكاملة لإعداد البرامج للإبقاء على وضوح اتجاهات الاستراتيجية، وللتأكد من أن البرامج والمشروعات لا تتنافس بصورة غير ملائمة للحصول على الموارد والدعم، وفي ظل إطار زمني يتراوح بين سنة وثلاث سنوات فإن خطة التنفيذ الجيدة سوف تؤدي إلى استخدام الموازنات المقررة بصورة أكثر كفاءة وفعالية، كما يمكن أن تستخدم في الحصول على التمويل من مصادر خارجية مثل الحكومة الوطنية والهيئات المانحة ثنائية أو متعددة الأطراف الدولية فضلاً عن القطاع الخاص.

خطط العمل:

توفر خطط العمل الخاصة بالتنمية الاقتصادية المحلية تفصيلات محددة عن أجزاء ومكونات المشروع، التي تشمل التنظيم الهرمي للأهداف والأطراف المسؤولة وجدول التنفيذ الواقعي والاحتياجات من الموارد المالية والبشرية ومصادر التمويل والآثار المتوقعة والنتائج ومقاييس الأداء ونظم لتقييم حجم الإنجاز الذي تحقق وذلك بالنسبة لكل مشروع. وتلعب المشروعات التي يمكن تنفيذها في الأجل القصير والتي يكون لها مردوداً سريعاً دوراً هاماً في تدعيم ثقة أصحاب المصالح وإعطاء دفعة للمشروع، أما المشروعات الأخرى فيتم تنفيذها من خلال إطار زمني متوسط أو طويل الأجل، وفي كل حالة فإنه يجب أن يحصل المشروع على تأييد الأفراد أو مجموعة من أصحاب المصالح وذلك طبقاً لحجم مصالحهم والمواد المتاحة ومدى التزامهم والخبرات التي يتمتعون بها.

ويعد وضع نظام جيد للرقابة والتقييم لإعداد استراتيجية متكاملة للتنمية الاقتصادية المحلية أمراً هاماً، فضلاً عن أنه يسمح بإجراء التحليل والمراجعة، حيث يمكن فريق العمل في التنمية الاقتصادية المحلية من تقييم النتائج بطريقة صحيحة، بالإضافة إلى التأكد من صحة أوجه الإنفاق

وتحديد حجم الزيادات الضرورية في المخصصات، بالإضافة إلى التعديلات المطلوب إجراؤها فضلاً عن تطوير ووضع قواعد جيدة للأداء، كذلك يمكن وضع مؤشرات لقياس حجم الإنجاز والآثار المترتبة على ذلك.

المرحلة الخامسة: مراجعة الاستراتيجية:

على الرغم من أن استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية عادة ما يتم إعدادها لفترة تتراوح ما بين ثلاث إلى ثمان سنوات، فإن الاستراتيجية ينبغي مراجعتها سنوياً لكي يمكن تعديلها لتتواءم مع التطورات التي تشهدها الظروف المحلية، كما يتم إجراء مراجعة أوسع نطاقاً كل ثلاث سنوات، غير أن تنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية يجب أن يخضع لتقييم سنوي دقيق، وهذه المراجعة يجب أن تأخذ في الاعتبار الموارد المتاحة لإعداد الاستراتيجية، كما يجب أن تتضمن مؤشرات متفق عليها لمتابعة وتقييم الاقتصاد المحلي.

ويجب أن تشمل عملية المراجعة كلما أمكن ذلك المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار، وكذلك مراحل التنفيذ ومستوى وحجم مشاركة أصحاب المصالح، وبجانب القيام بعملية المراجعة فإن النظم المختلفة يجب أن تستمر في العمل لمتابعة حجم الإنجاز الذي تحقق في كل مشروع، وتسمح هذه النظم لمتخذي القرار بتعديل الاستراتيجية استجابة لتغير الظروف المحلية، وفي حالة ما إذا تم استكمال تنفيذ البرامج أو المشروعات أو تم اعتبارها غير ملائمة فإنه يمكن أن يتم اختيار برامج ومشروعات جديدة.

القواعد الجيدة لضمان نجاح الاستراتيجية^(١):

تتطلب القواعد الجيدة للتنمية الاقتصادية المحلية استخدام أساليب تتلائم تماماً مع الظروف والأوضاع المحلية، وتمثل النقاط التالية مبادئ استرشادية جيدة:

- ١ - منهج متكامل يشمل القضايا الاجتماعية والبيئية والمادية فضلاً عن الجوانب الاقتصادية.
- ٢ - وضع استراتيجية دقيقة يشترك في إعدادها كافة الأطراف ذوى الصلة وتعتمد على تنفيذ الرؤية المشتركة.
- ٣ - دراسة أوضاع الاقتصاد غير الرسمي: حيث يجب أن يؤخذ حجم الاقتصاد غير الرسمي في الحسبان بالدقة الواجبة، لأنه قد يمثل جزء كبير من حجم الاقتصاد المحلي في بعض المحليات، فضلاً عن ارتباطه الشديد بالأنشطة الرسمية، كما أنه يوفر القواعد الاقتصادية لغالبية الفقراء.
- ٤ - حزمة متنوعة من المشروعات: قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، لتحفيز الشركاء في التنمية وتدعيم ثقة أصحاب المصالح.

(١) راجع في ذلك بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفى، المرجع السابق، ص ٢٠.

- ٥ - وجود زعماء محليين يتمتعون بقوة التأثير والفاعلية بحيث يمكن من خلال وجودهم تدعيم مظاهر الالتزام بهذه العملية والمصادقية والقدرة على حشد أصحاب المصالح.
- ٦ - تدعيم قدرات الإدارة على مستوى فرق العمل الميدانية يعد أمراً ضرورياً لتنفيذ المشروع.
- ٧ - يجب أن تتولى الحكومة المحلية بنفسها وضع استراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية، وأن تتمتع بالإرادة السياسية القوية لتنفيذ هذه الاستراتيجية.
- ٨ - الحصول على الدعم والتأييد السياسى والمالى والفنى من جانب المستويات الأخرى فى الحكومة.
- ٩ - يجب أن يتم تنفيذ المشروعات وخطط العمل فقط عندما يتم تحديد المدير المسئول أو الطرف المساند والذى يلتزم بنجاح عملية التنفيذ.
- ١٠ - تنويع القاعدة الاقتصادية للإدارة المحلية، بالتحول إلى مركز سياحى، تحسين البيئة العقارية للمحليات، التحول إلى أكثر المناطق المحلية بالإقليم جاذبية للاستثمارات الأجنبية المباشرة، التحول إلى مجتمع أكثر عدالة من خلال تحسين فرص الحصول على العمل أمام المجتمع ككل.
- ١١ - تبنى تنفيذ القواعد الاستثمارية للتخطيط لضمان عدم تغيير طبيعة المباني التاريخية التى يزيد عمرها عن مائة سنة أو هدمها دون الحصول على موافقة مسبقة من السلطات المحلية.
- ١٢ - التأكد من استيفاء كافة الطلبات الجديدة لبناء مقار صناعية وتجارية لمعايير الأمان والمعايير البيئية المحلية والوطنية والدولية.
- ١٣ - تنفيذ برنامج تحسين الأراضى التى تم تلويثها: وذلك من خلال تطوير عملية تسجيل الأراضى وإثبات الملكية، بدء جهود وضغوط مكثفة للحصول على تمويل من الحكومة الوطنية ومصادر التمويل الأخرى لتطوير هذه المواقع، تحديد أولويات تطوير المواقع طبقاً لشدة درجة التلوث وتميز موقعها بالمحليات.
- ١٤ - مراجعة التشريعات المحلية والوطنية للتأكد من تطبيق القانون الخاص بفرض غرامات على مسببات التلوث، كذلك وضع وتنفيذ استراتيجية تهدف للتأكد من قيام ملاك الأراضى بتحسين أوضاع المواقع التى يمتلكونها، فضلاً عن تشجيعهم على تقديم هذه الأراضى لاستغلالها لتحقيق أهداف مفيدة.
- وبمجرد أن يتم تحديد المشروعات والوقوف على أولويات التنفيذ، فضلاً عن مصادر التمويل وتحديد الفرد أو المجموعة المسئولة عن المشروع، فإنه يمكن أن يتم وضع خطط عمل تفصيلية ثم بدء التنفيذ.
- فهناك حاجة لأن يتولى فرد أو منظمة زمام القيادة عند بدء عملية التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، وتبدأ عملية تحديد هذا الفرد أو المنظمة بقيام الحكومة المحلية

بتفويض المسؤولية إلى إدارة أو وحدة محلية جديدة أو الوحدة القائمة، وقد قامت بعض المدن بإنشاء هيئة للتنمية الاقتصادية المحلية لكي تعمل باعتبارها هيئة مستقلة أو شبه مستقلة، إلا أن عدد قليل من المدن قام بإنشاء كيان مستقل لتولى هذه المهمة، وقد تبدأ المحليات ذات الموارد المحدودة بأهداف أقل طموحاً فيما يتعلق بفريق العمل في التنمية الاقتصادية المحلية، وفي كثير من الحالات قد يتكون فريق العمل الخاص بالتنمية الاقتصادية المحلية مبدئياً من فرد واحد وفي ظل هذا الموقف فإنه يمكن التوسع في برنامج التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تدريب العاملين والاستفادة من الموارد التي تقع خارج نطاق المحليات.^(١) ونظراً لأن التنمية الاقتصادية تمثل مجالاً جديداً يتعين تغيير سلوك الحكومة المحلية بحيث تستجيب لاحتياجات أطراف النشاط الاقتصادي.

خامساً: التمويل المحلي:

ترتبط عملية التنمية بشكل عام بطبيعة التمويل الموجه إليها، وما دام الأمر متعلق بالتنمية المحلية فمن الأهمية بمكان تخصيص جانب من الإيرادات المحلية لبعث مصداقية أكبر لتحقيق المشروعات المرجوة محلياً، وتزداد مصادر التمويل المحلي أهمية إذا تعلق الأمر بالمحافظة على الجانب البيئي والتفكير في الأجيال المستقبلية وهذا بمنظور التنمية،^(٢) الأمر الذي يتعين معه تحديد مدلول التمويل في أدبيات الاقتصاد ومصادره، وذلك على الوجه التالي:

مفهوم التمويل:

يعنى التمويل في أدبيات العلوم الاقتصادية: تحديد احتياجات الأفراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية وتحديد سبل جمعها واستخدامها، والمعنى اللغوي يقترب كثيراً من هذا المفهوم. التمويل لغة: جاء في قاموس المحيط ملئت بضم الميم، مال وتمولت: كثر مالك، وملت بالضم أعطيته المال، بمعنى أن التمويل كسب المال، فالتمويل هنا هو إنفاق المال، وأمواله تمويلاً أى زوده بالمال. معنى التمويل اقتصادياً: في القاموس الاقتصادي عندما تريد المنشأة زيادة طاقتها الإنتاجية أو إنتاج مادة جديدة أو إعادة تنظيم أجهزتها، فإنها تضع برنامجاً يعتمد على ناحيتين، مادية: بحصر كل الوسائل المادية لنجاح المشروع، وناحية مالية: تتضمن تكلفة ومصدر الأموال وكيفية استعمالها، فالتمويل هو الخلفية المالية للمشروع وطريقة استخدامه وأوجه إنفاقه على النحو الصحيح. وسوف نعرض كلاً من:

(مدلول التمويل المحلي، شروط التمويل المحلي، مصادر الموارد المالية المحلية) وذلك على الوجه الآتي:

(١) راجع في ذلك بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفى، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) راجع في ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١٣١ وما بعدها.

١ - مدلول التمويل المحلي :

يعتبر التمويل المحلي من الضرورات الأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب التنمية المحلية تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف بأنه (كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعمم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة)، ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المالية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص ودعم اللا مركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.^(١)

٢ - شروط التمويل المحلي :

إن تحقيق لا مركزية حقيقية أو تنمية محلية بدون تمويل محلي من الصعوبة بمكان، وذلك كون الأدوار والمسؤوليات المحلية وكذلك سلطة اتخاذ القرارات المستقلة في الإنفاق عن السلطة المركزية وكذا توزيع الموارد تكتسب جميعاً أهمية متزايدة في جميع أنحاء العالم، وهذا ما يفرض منطقاً مفاده: للموارد المالية المحلية شروط معينة لا بد من توافرها حتى تتصف بالتخصيص المحلي، وأهم هذه الشروط:

أ - محلية الموارد : ويقصد بها أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميز بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.
ب - ذاتية الموارد : ويقصد بها استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحياناً، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.

ج - سهولة تسيير الموارد : ويقصد بها سهولة تقديره وتحصيله وكذا تكلفة تحصيله.

٣ - مصادر الموارد المالية المحلية :

تنقسم موارد تمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين :

أولهما: الموارد المحلية الذاتية،

وثانيهما: الموارد المحلية الخارجية،

(١) راجع في ذلك د. سعد الدين عبد الجبار، المرجع السابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

فالأولى: الموارد الذاتية: وهى تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية، بالإضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة.

أما الثانية: الموارد الخارجية: فهى الناتجة عن المساعدات المالية التى تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات، ويمكن إبرازها على النحو التالى:

أولهما - الموارد المحلية الذاتية:

تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتى تعتمد عليها النظم المحلية ذاتياً فى تمويل التنمية المحلية، هذه الموارد الذاتية تختلف فى تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة على أن أهم هذه الموارد هى:

أ - الضريبة المحلية: تعرف الضريبة العامة بأنها ضريبة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه فى التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع هذه الضريبة.

أما الضرائب المحلية: فهى كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام فى نطاق الوحدة الإدارية التى تمثلها دون مقابل معين يقصد تحقيق منفعة عامة.

وبالتالى يتضح أن الضريبة المحلية تدفع فى نطاق الوحدة المحلية من قبل أفرادها أو المجتمع المحلى، على عكس الضريبة العامة التى تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطنى وأفراد الدولة مساهمة فى الأعباء العامة، وبهذا فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص فى ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التى من أهمها تحقيق العدالة والمساواة، بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن الإدارة المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازناتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها.

ب - الرسوم المحلية: يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعى هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية، وللوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم:

رسوم محلية عامة: وهى رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، وتتمثل فى رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة... الخ.

رسوم ذات طابع محلي: تفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء، وتتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات مبيعات الرمل والأحجار المستخرجة من المناجم والمحاجر ورسوم استهلاك المياه والكهرباء والغاز... إلخ.

ج - إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية: يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقديم السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل، فأصبحت بذلك هذه الإيجارات مورداً هاماً للمحليات سواء كانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محددة تعود على الإدارة المحلية أو المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض.

ثانيها - الموارد المالية الخارجية:

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية، لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة، ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية، وهي على الوجه التالي:

أ - الإعانات الحكومية: غالباً ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العامة والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقدياً ولا عينيّاً.

وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات، وتؤدي هذه الإعانات أهدافاً اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية، كما أن الإعانات الحكومية غالباً ما تتضمن شروط تقييد حرية واستقلال المجالس المحلية، إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.

ب - القروض: تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية عن تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قرض دون إذن من الحكومة المركزية، وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة، ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

ج - التبرعات والهبات: تعتبر التبرعات والهبات مورداً من موارد المجالس المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون؛ إما مباشرة إلى المجالس المحلية؛ أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشروعات التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة؛ أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في

بلده، وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين: تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية؛ وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت من هيئات أم من الأفراد.

بناءً على ما سبق ذكره، نعرض بيان الموارد المالية للمحافظات، للمراكز، للمدن والأحياء، للقرى من خلال نصوص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، على النحو التالي:

تشمل موارد المحافظات ما يأتي:^(١)

أولاً: الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتي:

أ - نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.

ب - نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.

وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية، وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة.

ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة.

ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظات، وتتضمن ما يأتي:

أ - ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأتبان فى المحافظة وكذا ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأتبان فى المحافظة.

ب - ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

ج - حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها.

د - الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة. هـ - الإعانات الحكومية.

(١) راجع فى ذلك المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

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

ويتولى المجلس الشعبي المحلي جزء من موارد المشار إليها في البندين (أ)، (ب) من (ثانياً) على الوحدات المحلية الداخلة في نطاق اختصاصه بالنسبة التي يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها.

كما نصت المادة (٣٦) من قانون الإدارة المحلية على أن (ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، تتكون موارد من حصيلة التصرف في الأراضي المستصلحة المشار إليها في المادة (٢٨) من هذا القانون، كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة تتكون موارد من:

- ١ - حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء المشار إليها في المادة (٢٨) من هذا القانون.
- ٢ - حصيلة الاكتتاب في سندات الاسكان المشار إليها في المواد ٤، ٥، ٦ من القانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادي.
- ٣ - حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدي في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.
- ٤ - المبالغ المخصصة لأغراض الاسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.
- ٥ - حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة.
- ٦ - القروض. ٧ - الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.
- ٨ - حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن.
- ٩ - حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقاً لقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.

وتعتبر موارد كل من الحسابين المشار إليهما من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل من الحسابين في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية، وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد التصرف منهما بقرار من مجلس الوزراء، كما تحدد بقرار منه بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التي تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها في سندات الاسكان).

كما نصت المادة (٣٧) من ذات القانون على أنه (ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارد من:

- ١ - الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب.
- ٢ - أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور.

٣ - التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب. ٤ - ٥٠٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة).

كما نصت المادة ٣٨ من ذات القانون على أنه (تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في الأغراض الآتية:

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

٢ - استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية.

٣ - رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية.

٤ - الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة.

ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص، وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة).

أما بالنسبة للموارد المالية للمركز:

تنص المادة ٤٣ من قانون الإدارة المحلية على أنه (تشمل موارد المركز ما يأتي:

١ - ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز.

٢ - حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها. ٣ - الإعانات الحكومية.

٤ - التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية. ٥ - القروض التي يعقدها المجلس.

وينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حساباً للخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات، وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة).

أما بالنسبة للموارد المالية للمدينة:

تنص المادة (٥١) من قانون الإدارة المحلية على (تشمل موارد المدينة ما يأتي:

أولاً: حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية.

- ثانياً: حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة.
- ثالثاً: ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.
- رابعاً: ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.
- خامساً: حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.
- سادساً: الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى:
- ١ - مستخرجات قيد المواليد.
 - ٢ - رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد.
 - ٣ - أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطريق والحدائق العامة.
 - ٤ - المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.
 - ٥ - حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك.
 - ٦ - المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعدى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها.
 - ٧ - ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك.
 - ٨ - الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة.
 - ٩ - استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه.
 - ١٠ - الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها.
 - ١١ - الإيجارات التى يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر، وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية.
- سابعاً: المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة.
- ثامناً: حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة.

تاسعاً: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة في نطاقها.

عاشراً: الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هبات أو أشخاص أجنبية.

حادى عشر: القروض التي يعقدها المجلس).

كما تنص المادة (٥٢) من ذات القانون على أن (يعفى من الرسوم المنصوص عليها في البند ١١ سادساً) من المادة السابقة:

١ - العقارات التي تشغلها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقاً للقانون.

٢ - العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبينة.

٣ - العقارات المملوكة للدول الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل).

كما تنص المادة (٥٣) من ذات القانون على أنه (لا يكون قرار المجلس في شأن فرض الرسوم المنصوص عليها في المادة (٥١) نافذاً إلا بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظ، ويجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة، وإذا رفض المجلس في الحالات المذكورة إجابة الطلب يعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة يقرر فيه ما يراه فإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً).

كما تنص المادة (٥٤) على أنه :

(ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة).

كذلك نصت المادة (٦٢) على أنه (يتولى كل حى من أحياء المدينة في نطاق تحصيل الموارد المنصوص عليها في المادة (٥١) لحساب المدينة وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التي تغطي مصروفات كل حى).

أما بالنسبة للموارد المالية للقرية، تنص المادة (٦٩) من قانون الإدارة المحلية على أنه :

(تشمل موارد القرية ما يأتي :

- ١ - ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية، ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.
 - ٢ - حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية.
 - ٣ - موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.
 - ٤ - ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.
 - ٥ - الإعانات الحكومية.
 - ٦ - التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.
 - ٧ - القروض التي يعقدها المجلس.)
- كما تنص المادة (٧٠) من ذات القانون (ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بها تتكون موارده من:
- ١ - ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة ٣٧ المحصلة في نطاق القرية.
 - ٢ - أموال المشروعات التي تدار على أساس رأس المال الدائر في نطاق القرية.
 - ٣ - مقابل تملك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات إنشائها.
 - ٤ - إيرادات المباني السكنية والمرافق التي يتولى حساب الخدمات إنشائها.
 - ٥ - حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في نطاق القرية.
 - ٦ - الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يوافق على تخصيصها المجلس الشعبي المحلي للقرية).
- وكذا، تنص المادة (٧١) من ذات القانون على أنه (تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للقرية في الأغراض الآتية:
- ١ - تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في إطار الخطة العامة للدولة.
 - ٢ - استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التي يقترحها المجلس الشعبي المحلي للقرية ويقرها المجلس المحلي للمحافظة.
 - ٣ - رفع مستوى أداء الخدمات المحلية. ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزنة العامة.

سادساً: الحرية الاقتصادية:

إن تتبع الأصول التاريخية لظهور مفهوم الحرية الاقتصادية يعود إلى الفكر الليبرالي حيث يعبر عن الحرية الاقتصادية (أنتج ما تريد ولن تريد ومتى تريد)، أى أن الدولة غائبة تماماً ويحذر دخولها ويقتصر دورها على أنها الدولة الحارسة، لكن بعد ظهور الفكر الكينزى وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية أصبح تدخل الدولة ضروري في الحياة الاقتصادية لتوجيه الاقتصاد وتشجيع الأعوان الاقتصادية ورسم السياسات الاقتصادية، وعلية أصبحت الحرية الاقتصادية نسبية وليست مطلقة.^(١)

وقد أصبحت الحرية الاقتصادية في الوقت الحالى مؤشراً من المؤشرات الهامة في التعبير عن أداء الدولة ومؤشر أساسي لجذب الاستثمارات الداخلية والأجنبية ومصاحبة لمؤشرات التنمية البشرية والاقتصادية، وعلى أساس مؤشر الحرية الاقتصادية يتم ترتيب الدول سنوياً. وتعرف الحرية الاقتصادية على أنها (غياب الحكومة في الإيجار أو التقييد على الإنتاج والتوزيع واستهلاك السلع والخدمات، رغم إقرار الجميع على أن تدخل الحكومة ضروري إلى نسبة معينة).

ولقياس الحرية الاقتصادية ومعدل كل دولة تم دراسة خمسين متغير اقتصادي مستقل وجمعت هذه المتغيرات في عشرة عناصر فقط سميت عناصر الحرية الاقتصادية، وهي: (السياسة التجارية، العبء الضريبي للحكومة، تدخل الحكومة في الاقتصاد، السياسة النقدية، تدفق رأس المال والاستثمار الأجنبي، البنوك والتمويل، سياسة الأجور والأسعار، حقوق الملكية، القواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي، السوق السوداء).

ولتحديد تنقيط الدولة الواحدة تم جمع كل العناصر بالتساوي، ومنه إعطاء صورة عن المناخ الاقتصادي للدولة، فيتم تجميع هذه العناصر من أجل تحديد درجة الحرية الاقتصادية حتى تتمكن من الاستجابة إلى تغيرات السوق العالمية والعولمة حيث البيئة الاقتصادية للاقتصاد تسمح بالنمو والازدهار.

ونعرض العديد من المؤشرات التي يقاس عليها درجة الحرية الاقتصادية على سبيل المثال لا الحصر، وهي: السياسة التجارية، تبسيط معدل الرسوم الجمركية، القيود والإجراءات الجمركية، العبء الضريبي للحكومة، المعدل الحدى للرسم على الدخل ونسبة التغيير السنوي للإنفاق الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي، تدخل الحكومة في الاقتصاد، نسبة الاستهلاك

(١) راجع في ذلك الأستاذان: غريب بو رباح، بضياف أحمد، الأداء الحكومي من المؤشرات الكمية الاقتصادية، جامعة ورقلة، ٢٠٠٥، ص ٢٤٣ وما بعدها.

الحكومي من الاقتصاد، ملكية الدولة لمؤسسات الأعمال والصناعة، نصيب دخل الدولة من الملكية والمؤسسات التابعة لها والمنتجات الاقتصادية المصنعة من طرف الدولة، تدفق رأس المال والاستثمار الأجنبي، قانون الاستثمار، القيود على تملك الأجانب للأعمال، القيود على الصناعة والشركات المفتوحة للمستثمرين الأجانب، ملكية الأجانب للأراضي، المعاملة المتساوية أمام القانون للشركات الأجنبية والمحلية، القيود على توزيع الأرباح، القيود على تحويلات رأس المال ومدى إمكانية التمويل الداخلي للشركات الأجنبية، تملك الدولة المؤسسات المالية، تبسيط القيود على فتح البنوك الأجنبية للملحقات، تأثير الدولة على تخصيص القروض، الإجراءات الحكومية في مجال البنوك والمالية وتجربة عرض كل أشكال الخدمات المالية وسياسات التأمين والضمان الاجتماعي، القواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي ولا سيما الترخيص المطلوب لتشغيل المؤسسة، تسهيل الحصول على ترخيص بناء، البيروقراطية، قوانين العمل، البيئة وحماية المستهلك، قوانين العمل والصحة، السوق السوداء وما يلحقها أمثال التهريب والقرصنة لحقوق المؤلف في السوق الموازية، الإنتاج الزراعي، الإنتاج الصناعي، الخدمات، النقل والعمل المعروض في السوق الموازية. من خلال ما تقدم نستطيع أن نخلص إلى أنه رغم القصور الذي يلاحظ على المؤشرات مجتمعة لكنها يمكن أن تؤخذ كدليل لمعرفة الأداء الحكومي في كل من مجالي التنمية الاقتصادية والبشرية ومجال إيجاد المناخ الملائم لجذب الاستثمارات.

سابعاً : الدافعية إلى العمل :

يعتبر العنصر البشري هو المحرك الأساسي والعنصر الفاعل بين عناصر الإنتاج، فلديه الطاقات اللا محدودة وعليه يعتمد الاستمرارية بالتطور، حيث انطلقت النهضة والثورة الصناعية في أوروبا مستندة على كاهل الإنسان وما قدمه من تخطيط وتطوير في مجالات الصناعة المختلفة ومن ثم دخول أسواق المنافسة والوصول للعالمية.

وما كان هذا ليكون لو لم تعتن المؤسسات الخاصة والعامة بدعم وتحفيز العامل للعمل في ظروف وأجر مجدى، وللدور الحيوى للموارد البشرية في إنجاز أهداف المؤسسة، فقد اهتم علماء الاقتصاد والإدارة بدراسة حاجات ورغبات الفرد ومدى الرضا الوظيفي الذي يوجه سلوكه نحو تحقيق أهداف المؤسسة بفعالية، كون معاملة الفرد كآلة دون الاهتمام بالجانب النفسى وبيئة العمل المحيطة به والحوافز وأنظمتها المختلفة وما تثيره هذه القضايا المعقدة من مشاكل وتحديات تنعكس سلباً على أداء العامل في إنجاز مهامه ويضعف الرغبة لديه في التقدم في تطوير أدائه. لذا، كان لنا في هذا الإطار السعى نحو الاطلاع على نظام العمل في مؤسسات القطاع العام، والتعرف على واقع الموظف العام من حيث الأجر الشهري والحوافز والمكافآت والتعويضات

والضمان الاجتماعي ومدى تلك العناصر في الأداء الوظيفي والإنجاز بالعمل، وما هو حال موظف القطاع العام وسلوكه وتوجهاته ومشاكله ومستوى الرضا الوظيفي وثره على تطوير أدائه؟ وما دور الحكومة والمسؤولين في الاهتمام بالموظف العام ودعمه وتطوير أدائه بالمحفزات المتعددة المادية والمعنوية وتوجيهه للعمل بأقصى الطاقات والتفكير الإبداعي التطويري؟، وما هي المعوقات التي تحول دون تطوير أداء الموظف العام، وكيف يمكن أن يشعر برضا عن الأعمال التي يؤديها؟ وفى البداية فإن للعامل بغض النظر عن موقعه إدارياً كان أم تنفيذياً واجبات يؤديها مقابل استحقاقات تتكفل المؤسسة أو الجهة بتقديمها له منها الحافز المادى والمعنوى بأن يشعر الموظف بأنه جزء مهم فى جسد مؤسسته ويعمل مع الجميع من أجل تحقيق رؤية وغاية المؤسسة.

إن الحوافز هي دوماً ما تحت على الدافعية للعمل بجدية، وكان لا بد لرقى الأداء الوظيفي فى أى تنظيم أو مؤسسة وجود نظام حوافز فعال ملائم وعادل يوجه العاملين للإنجاز للعمل ويزيد لديهم شعور الانتماء للجهة التي يعملون بها، وكانت دائماً المطالبة بالتوسع فى استخدام إدارة الحوافز والمزايا الإضافية بما يشابه إدارة الأجور والرواتب بشكل ملائم وداعم للحاجات والأهداف التي تسعى إليها منظمات الأعمال، وقد اعتنى الباحثون وعلماء الإدارة بمفهوم الحوافز وأنواعها على أنها تعبير عن المؤثر الخارجى الذى يوجه بوصلة العاملين فى منظمات الأعمال سواء الخاصة منها أو العامة.^(١)

وبذلك يمكن تعريف الحوافز على أنها (فرص أو وسائل - مكافأة أو علاوة إلخ - توفرها إدارة المنظمة أمام الأفراد العاملين لتثيير رغباتهم وتولد لديهم الدافع من أجل السعى للحصول عليها عن طريق الجهد والعمل المنتج والسلوك السليم وذلك لإشباع حاجاتهم التي يحسون ويشعرون بها والتي تحتاج إلى إشباع).

كذلك (شعور داخلي لدى الفرد يولد فيه الرغبة لاتخاذ نشاط أو سلوك معين يهدف منه الوصول إلى تحقيق أهداف محددة).

وهناك ركائز للتحفيز أيأ كان نوعه مادياً كان أم معنوياً،^(٢) منها أن يكون عادلاً ويطبق وفقاً

(١) راجع فى ذلك د. علاء خليل محمد، نظام الحوافز والمكافآت وأثره فى تحسين الأداء الوظيفي، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٩ وما بعدها.

(٢) الحوافز الإيجابية، وهى على نوعين، أولهما: الحوافز المادية: وتتضمن الأجور والمرتبات، التعويضات، المزايا العينية ذات القيمة المادية، ظروف العمل ومتطلباته المادية، الزيادة الدورية، المشاركة فى الأرباح، ثانيهما: الحوافز المعنوية: وتشمل فرص الرقبة والتقدم، تقدير جهود العاملين فى الإدارة، ضمان واستقرار العمل. أما الحوافز السلبية: فهي عقوبات مختلفة يتم إيقاعها على المرؤسين قد تؤدى فى النتيجة إلى تغيير الموظف للسلوك الذى عوقب عليه، أو تحسين الصورة المأخوذة عنه وبالتالي تكون دافعا يعمل على دفع الموظف لتحسين أدائه وتصرفاته. راجع فى ذلك د. علاء خليل محمد، نظام الحوافز والمكافآت وأثره فى تحسين الأداء الوظيفي، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ١٢.

للقوانين واللوائح الإدارية النافذة على الجميع، أن يكون مناسباً لما يبذله الشخص من جهود فى العمل، أن يكون متوافقاً مع المعدلات المحددة للأداء، أن يكون مشبعاً للحاجات الإنسانية والاجتماعية والنفسية، أن يكون متوازناً وملائماً لطبيعة العمل نفسه ودرجة صعوبته وتعقيداته. وتترك الحوافز بأنواعها بلا شك الأثر على أداء معظم العاملين فيما لها من آثار اقتصادية واجتماعية على متلقى الحوافز، ويتمثل الأثر الوظيفى فى الجهود التى سيبذلها الموظف الذى تلقى الحوافز من أجل الحفاظ على المكانة والصورة الأخوة عنه، وتترجم من خلال الجهود المساوية لمقدار الحافز الذى تم منحه إياه إضافة إلى توفير جو تنافسى بين الموظفين نظراً لتطلعهم للحصول على حوافز أسوة بزملاء العمل وهذا بدوره سيؤدى بالنتيجة إلى رفع كفاءة العمل، أما الآثار الاجتماعية والاقتصادية التى تحققها الحوافز المادية التى يتحصل عليها الموظف فهى غالباً ما تساهم فى حل المشكلات المادية التى يعانى منها الموظف وأسرتة، فتكون الحوافز أوجدت حلول لمشاكل اقتصادية واجتماعية تولد لدى الموظف الشعور بالانتماء إلى المؤسسة التى يعمل بها، إضافة للعلاقة العضوية بين الكفاءة الإنتاجية والدوافع المتمثلة بظروف العمل المادية والاجتماعية وحاجات الأفراد، كما أن الإدارة تستطيع أن تحرك الرغبة فى الفرد عن طريق إرضاء دوافعه وحاجاته التى تؤدى لرفع الكفاءة الإنتاجية للفرد.

وبذلك، فإن الدافعية تعتبر الركيزة الأساسية لضمان استمرارية الإنجاز بالعمل، فهى تعتبر المحرك الداخلى الذى يوجه العامل أو الموظف للعمل بطاقاته الكامنة أو على النقيض، فالدافعية هى أحد مجالات البحث الرئيسية فى علم النفس التى تسعى إلى التعرف على محددات السلوك الإنسانى، فالدافعية وفقاً لهذا التعريف هى عملية إشارة السلوك والاحتفاظ به فى حالة الاستمرار كذلك هى عملية تنظيم نمط هذا السلوك، ويعزز هذا المفهوم أن الدافعية: هى مجموعة من العمليات التى تثير وتوجه وتحتفظ بالسلوك الإنسانى نحو إنجاز أهداف محددة.^(١)

حيث تركز الدافعية على تفسير سبب السلوك الإنسانى خاصة فيما يتعلق بسبب مثابة وتفانى فرد ما فى العمل وإخلاصه وولائه له، فيما يحاول فرد آخر إهمال العمل، فهناك فرد يشعر بالرضا عن العمل وآخر ينتابه الملل والرغبة فى التهرب منه ويتطلب ذلك تفهم دوافع الإنسان، فأصل السلوك يكمن فى وجود حاجات يسعى الفرد لإشباعها مما يوجد درجة من التوتر تدفع إلى سلوك معين باتجاه تحقيق الهدف الذى يشبع الحاجة بشكل يؤدى إلى التخفيف من التوتر.

وتوضح نظرية العدالة أن الأفراد دائماً يقومون بمقارنة مجهوداتهم مع العوائد والمكافآت مقارنة بالآخرين، ونلاحظ هنا أن المعيار عند المقارنة بين الموظفين فى المؤسسة الواحدة من حيث الأداء الذى يبذل وما يمكن أن يحصل عليه من حوافز أو مكافآت، والشعور بالظلم عندما يدرك

(١) راجع فى ذلك د. علاء خليل محمد، نظام الحوافز والمكافآت وأثره فى تحسين الأداء الوظيفى، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٢٨.

الأفراد أن مجهوداتهم أكبر بكثير أو أقل من العوائد المتوقعة مقارنة بالآخرين، مما يكون له بالغ الأثر على العمل داخل الوحدة الإدارية.

وبترتب على ذلك عدة نتائج:

- ١ - هناك أثر ضعيف لفعالية نظام الحوافز والمكافآت ودوره في تحسين أداء العاملين في الوزارات والجهات الحكومية، وهذا يدل على وجود خلل في قانون الخدمة المدنية، بما يعنى أن نظام الحوافز الحكومي لا يحقق أهدافه في رفع وتحسين مستوى الأداء الوظيفي.
- ٢ - أن نظام الرواتب والمزايا الإضافية لا تسوده العدالة بصفة عامة، وأن العلاوات الاجتماعية غير مقبولة من وجهة نظر العاملين في الجهات الحكومية والخاصة ولا تدعو إلى رفع مستوى الأداء.
- ٣ - أن الترقيات الوظيفية غير عادلة بصفة عامة، فضلاً عن وجود مناخ يسوده التذمر والشعور بالظلم نتيجة عدم الإنصاف في منح الحوافز والمكافآت للعاملين، كما أن عدم العدالة في منح المكافآت يؤثر سلباً على الأداء بعض الموظفين الكفاء المحرومين من المكافآت.
- ٤ - عدم استخدام الوزارات أساليب المنافسة في الترقية الوظيفية من خلال المسابقات والاختيارات، وأن هناك خلل في الهياكل التنظيمية للوزارات وتسكين الموظفين عليها بشكل لم يدعم تطوير الأداء الوظيفي.
- ٥ - أن هناك خلل في طرق وآليات منح نظام الحوافز، وذلك بسبب عدم وجود معايير وضوابط إدارية لمنحها، فضلاً عن أن تولى المناصب الإدارية والإشرافية تمنح بالواسطة والمحسوبية وذوى القربات مما يؤثر سلباً على أداء الموظفين.
- ٦ - تدنى مستوى الرضا الوظيفي للموظفين بالنسبة لدرجاتهم ومسمياتهم الوظيفية، وهذا يدل على أن نظام الحوافز الحكومي لم يحقق أهدافه.

ثامناً: أبعاد التنمية الاقتصادية المستدامة:

نعرض أربعة أبعاد للتنمية الاقتصادية على سبيل المثال لا الحصر (أبعاد اقتصادية، اجتماعية، بيئية، تكنولوجية) في سياق الحديث عن التنمية الاقتصادية المحلية، وذلك على الوجه التالي:

أولاً: البعد الاقتصادي:

يتضمن هذا البعد الانعكاسات والمؤشرات الحالية والمستقبلية للنشاط الاقتصادي على البيئة، الذي يتضمن: ^(١)

(١) راجع في ذلك أ. م. د. مهدي سهر غيلان، فايق جزاع ياسين، م. م. شيماء رشيد، دراسة تحليلية لأهم مؤشرات التنمية المستدامة في البلدان العربية والمتقدمة، جامعة كربلاء، ٢٠٠٣، ص ٣ وما بعدها.

- ١ - معدل نصيب الفرد من استهلاك الموارد الطبيعية: إذ يستهلك الفرد فى الدول المتقدمة وخاصة الصناعية منها فى المتوسط أضعاف ما يستهلكه الفرد فى الدول النامية من النفط والغاز، ويرى سولو وهارتوك بأن الاستهلاك يكون مستدام إذا حافظ على مستواه أو تزايد عبر الزمن، أما إذا انخفض مستواه أو تناقص عبر الزمن فيكون هذا الاستهلاك غير مستدام.
- ٢ - القضاء على الفقر: تهتم التنمية المستدامة فى الدول النامية بتوجيه الموارد فيها من أجل الاستغلال الأمثل لتحسين ورفع مستويات المعيشة فى تلك الدول، فالطلب المحلى على المنتجات الزراعية والسلع المصنعة والخدمات سيزداد مع تزايد السكان مما يتطلب إشباع الحاجات الأساسية للأفراد من تلك السلع والخدمات فى الدول النامية.
- ٣ - الحد من التفاوت فى توزيع الدخل: تهدف التنمية المستدامة إلى تقليل الفوارق والتفاوت فى توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء، وأن هذا الهدف يتطلب العمل على أن توجه السياسات الاقتصادية والاجتماعية فى الدول النامية إلى استثمار الموارد المتاحة فيها والعدالة فى التوزيع بين الجميع لضمان حقوقهم من تلك الموارد على شكل استثمارات وخدمات وبأسلوب مستدام يقلل من الضغط على البيئة.

ثانياً: البعد الاجتماعى:

- ويتضمن هذا البعد المستلزمات الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة واستمرارها، على الوجه الآتى:
- ١ - الحكم الصالح: ويعد من أهم متطلبات التنمية المستدامة توافر الحكم الصالح للمجتمع، ويتم اختياره بأسلوب ديمقراطى وأن تكون المشاركة فى الحكم من قبل جميع أفراد المجتمع، وأن تحقيق هذا الهدف ينعكس على القرارات السياسية والاقتصادية التى ستكون فى صالح المجتمع.
 - ٢ - توفير خدمات الصحة والتعليم: إن التنمية البشرية المستدامة هى الهدف الأساسى لكل الأنظمة السياسية، إذ أن هدف التنمية البشرية هو توفير الاحتياجات الأساسية من خدمات صحية وبرامج تعليمية متكاملة من المراحل الأولية إلى المراحل العليا والعمل على اكتساب وتطوير المعارف للأفراد من أجل المساهمة الحقيقية فى استدامة التنمية.
 - ٣ - النمو السكانى وتوزيع السكان: تعنى التنمية المستدامة فى هذا المجال السيطرة والتحكم فى نمو السكان والاهتمام برعاية وتكوين الأسرة بشكل عام، وكذلك العمل على توزيع السكان بين المناطق الحضرية والريفية بصورة مخططة من أجل عدم المساس بالبيئة الخضراء المتمثلة بالأراضى الزراعية وتخفيف حدة التلوث فى المدن الكبرى.

ثالثاً: البعد البيئي:

ويعنى البعد البيئي للتنمية المستدامة فى تحقيق الرفاهية الاقتصادية للأجيال الحاضرة والقادمة مع الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث وتمكينها من توفير مستوى معيشى يتحسن باستمرار مع مرور الزمن، وأن هذا البعد يتضمن:

- ١ - المحافظة على الموارد المائية: حيث تهدف التنمية المستدامة إلى المحافظة على الاستخدامات المائية من خلال تقليل الهدر وإنشاء السدود لتخزين المياه والمحافظة على المياه الجوفية وكذلك العمل على تحسين شبكات المياه والصرف الصحى وتحسين نوعية مياه الشرب.
- ٢ - حماية المناخ من الاحتباس الحرارى: وتعنى عدم المخاطرة باستخدام كل ما من شأنه إحداث تغييرات كبيرة فى المناخ العالمى، فالاشعاعات المختلفة والمخلفات النووية والكيميائية تؤدى إلى حدوث آثار سلبية وتغييرات مناخية تؤثر على الحياة فى الكرة الأرضية، فالهدف الأساسى للتنمية المستدامة العمل على إيجاد بيئة خضراء خالية من التلوث وحماية البيئة من جميع الآثار السلبية لجميع المخلفات الصناعية.

رابعاً: البعد التكنولوجى:

أدى استخدام التكنولوجيا إلى زيادة الإنتاجية وانعكاسه على تحسن المستوى المعيشى، ومن أهم أبعاده

- ١ - استعمال التكنولوجيا الأنظف فى الصناعة: إذ أن انتشار الصناعات والمنشآت أدى إلى زيادة التلوث، ففى الدول المتقدمة يتم الحد من تدفق التلوث أو مكافحة التلوث البيئى من خلال فرض غرامات مالية كبيرة أو وضع إجراءات وقوانين صارمة على المنشآت من أجل تقليل التلوث.

- ٢ - تبنى التكنولوجيا العالية: حيث أن التكنولوجيا المستخدمة فى الدول النامية كثيراً ما تكون أقل كفاءة وأكثر تسبباً للتلوث من التكنولوجيا المستخدمة فى الدول الصناعية.
- كما، نود أن نشير بأن هناك بعداً يمكن أن نضيفه ألا وهو (حجم البحث العلمى) وذلك من خلال النظر إلى عدد العلماء والباحثين فى مجال البحث العلمى والتطوير، ومدى حجم الإنفاق على البحث والتطوير كنسبة مئوية من الناتج المحلى تبين قياس التنمية المحلية، وتعد مؤشرات برآءات الاختراع وكذلك تحصيل رسوم التأليف والاختراع من أهم المؤشرات لخلق التكنولوجيا، فكلما يرتفع أعداد هذه المؤشرات فإن هذا يعكس مدى تطور التكنولوجيا والتنمية فى تلك الدولة.
- حيث أن الثابت أن الاستثمار فى ميدان البحوث من خلال زيادة الإنفاق على البحث والتطوير سواء فى الجامعات أو مراكز البحوث المتخصصة أو فى المؤسسات الاقتصادية الإنتاجية يؤدى

إلى نتائج إيجابية تتمثل بالعائد الكبير المتحقق من خلال هذا الاستثمار على مستوى المؤسسة والاقتصاد للوطن.

ومن وجهة نظر أخرى، تحقيق الدافعية للاستثمار باستخدام جزء من القوة العاملة ومن وسائل الإنتاج فى الحفاظ على طاقة إنتاجية قائمة عن طريق صيانتها أو استبدالها أو فى بناء طاقة إنتاجية جديدة كاستصلاح أراض زراعية جديدة أو شق ترعة أو طريق أو بناء وحدة إنتاجية صناعية جديدة أو التوسع فى وحدة صناعية قائمة، فعملية الاستثمار إذن عملية تضيف إلى الطاقة الإنتاجية الموجودة تحت تصرف المجتمع.^(١)

بذلك، فإن استعراض وتحليل مؤشرات التنمية المستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً نلاحظ وجود فجوة بين الدول العربية وباقى دول العالم على الرغم من توفر مقومات التنمية من موارد بشرية وموارد مالية إضافية للموارد الطبيعية، كون الملاحظ فى الدول العربية غياب التخطيط الاستراتيجى الصحيح من أجل رسم سياسات واضحة المعالم تهدف إلى نقل هذه البلدان الغنية إلى بلدان أكثر نمواً وتطوراً.

ونذكر بأن هناك علاقة سببية فى اتجاهين بين الإصلاحات وأداء النمو، فالإصلاحات الاقتصادية لا مناص منها ولا بديل عنها عند تنفيذها ضمن سياسات داعمة مثل استراتيجية النمو ذات التوجه التصديرى التى يقودها القطاع الخاص والتى تمثل عنصر رئيسى فى إمكانية النمو رغم الآثار السلبية قصيرة الأجل، على الرغم من أنها سوف تؤدى إلى النمو على المدى الطويل، غير أن معارضى هذه البرامج يرون أن صفاتها غير متطابقة من الناحية النظرية وتؤدى فى نهاية الأمر إلى اندماج سلبى للبلدان كمستهلكين وليس كمنتجين، فضلاً عن أن هذه العلاقة تتوقف على عوامل كثيرة داخلية وخارجية ولا سيما الحالة الاقتصادية والمالية، استجابة السياسات الاقتصادية، التأييد الشعبى المناسب.

وإذا كانت الإصلاحات رغم أهميتها تبدو غير ملائمة وضارة بالنمو على المدى القصير من حيث تكلفة الإصلاحات، محدودية النتائج، انكماش القطاعات، تدهور الجوانب الاجتماعية، إلا أنها تعتبر محفزة للنمو على المدى الطويل (استدامة النمو الاقتصادى).

ويتبين من ذلك أنه ليس من الحكمة تفادى الإصلاحات الاقتصادية وتأجيلها فى ظل تراكم الاختلالات المالية وأوجه القصور الهيكلى وتفاقم الأزمات كون ذلك يؤدى إلى زيادة تكاليف الإصلاح فى المستقبل.

فإنسان المصرى تحمل الصعاب والمحن عبر التاريخ، لكن تحمله الآن إنما كان لازدياد الوعى الوطنى وإدراكه بضرورة إجراءات الإصلاح الاقتصادى تحقيقاً لاستقلال الاقتصاد الوطنى للدولة

(١) راجع فى ذلك د. أسامة الفولى، مبادئ الاقتصاد النقدى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٣، ص ٣٥٨.

المصرية وتشجيع مساهمة المصريين فى صناعة ذلك الاستقلال بالعمل على تشجيع المنتجات الوطنية والعمل على زيادة التصدير والتقليل والحد من الاستيراد لتصبح مصر لها ذاتيتها واستراتيجيتها الاقتصادية المستقلة.

وسوف نتعرض فى المطلب التالى إلى التأكيد على أن (الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى) وذلك من خلال برنامج التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة.

* * *

المطلب الثالث

برنامج التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة (الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى)

يعد مفهوم التنمية من المفاهيم العالمية فى القرن العشرين حيث أطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة، إذ كان ينظر للتنمية خلال فترة الأربعينات والخمسينات من القرن الماضى على أنها ارتفاع مستوى دخل الأفراد بحيث كانت مرادفاً لمفهوم النمو الاقتصادى، وقد شق على الاقتصاديين خلال العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية الوصول إلى تفرقة واضحة بين النمو والتنمية إلى الحد الذى دفع مؤسسة عالمية كالأمم المتحدة لتحديد أهداف التنمية بتحقيق زيادة سنوية فى الناتج الوطنى الإجمالى بالنسب المئوية المتصاعدة.^(١)

وتأكيداً على ذلك، أولى الدستور المصرى العظيم الصادر عام ٢٠١٤ عناية خاصة بالنظام الاقتصادى، حيث أورد النص عليه فى الفصل الثانى من الباب الثانى بعنوان (المقومات الاقتصادية) فى المواد من ٢٧ وحتى المادة ٤٦، حيث نصت المادة (٢٧) منه على أن (يهدف النظام الاقتصادى إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر، ويلتزم النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالى والتجارى والنظام الضريبى العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك، ويلتزم النظام الاقتصادى اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل، والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون).

وعلى ذات النهج، نصت المادة (٢٣٦) من دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ على أنه (تكفل الدولة وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها فى مشروعات التنمية وفى

(١) راجع فى ذلك د. محيى الدين حمدان، حدود التنمية المستدامة فى الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، ص ٤٣.

أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلي، خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون).

وقد برز الاهتمام بالتنمية البشرية كرد فعل على معظم جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى بلدان العالم على الجانب الاقتصادى، وعدم إعطاء الجانب الاجتماعى منها نفس المستوى من الأهمية، وتعزز هذا الاهتمام أكثر مع بروز ظاهرة العولمة التى باتت تشكل تحدياً كبيراً للنمو الاقتصادى والاجتماعى فى العالم وتؤثر بشكل أو بآخر على حياة غالبية المواطنين، ومع مرور الزمن تبين أن التقدم البشرى لا يحدث تلقائياً بواسطة النمو الاقتصادى، وبالتالي بدأت تبرز أهمية وضرورة التحول فى الفكر التنموى من التنمية الاقتصادية التى تركز على زيادة الدخل القومى والدخل الفردى والادخار والاستثمار إلى التنمية البشرية التى تركز على تنمية البشر، انطلاقاً من أن النمو الاقتصادى هو وسيلة لتحسين وتوسيع خيارات الناس للوصول إلى حياة أفضل وذلك بتكوين قدراتهم وتنميتها، ومن ثم تحسين مستوى انتفاعهم من قدراتهم سواء فى العمل أو المشاركة فى الأنشطة الاجتماعية والثقافية والسياسية أو قضاء أوقات الفراغ.

حيث تحول الإنسان من كونه عنصراً إنتاجياً إلى أداة وغاية للتنمية وأصبح النمو الاقتصادى فى التنمية البشرية مجرد وسيلة لتحقيق رفاهية الأفراد، وهذا يعنى أن جوهر التنمية البشرية هو تنمية الناس بالناس وإلى الناس، وبذلك جاء مفهوم التنمية البشرية ليعطى نظرة أكثر شمولية ودلالة على التنمية المستدامة وعلى أداء الدولة^(١)

ومن الناحية التاريخية يمثل مفهوم التنمية البشرية حصيلة جهد فكرى طويل له جذور فى الفكر الإسلامى عند «ابن خلدون»، وفى الفكر الماركسى ومفكرى اقتصاد التنمية الذى انتشر فى الستينات وظهور بعض المؤشرات ذات الطابع الاجتماعى ومقاربات تحليلية تعتمد بالأساس على نوعية الحياة والحاجات الأساسية.

وفى الواقع قد فرض مصطلح التنمية البشرية على جميع الدول والحكومات منذ سنة ١٩٩٠ عند إصدار الأمم المتحدة تقريراً للتنمية البشرية فى إطار برنامجها التنموى، وأصبح لترتيب الدولة فى هذا التقرير أهمية بالغة لأن المرتبة تعكس مستوى الأداء الحكومى للدولة من منظور الهيئة الدولية الأكثر شرعية وهى الأمم المتحدة.

كما أن الهدف من التنمية البشرية هو توسيع حريات الناس، بما معناه زيادة الخيارات المتاحة لهم من جهة وتوسيع المشاركة المتساوية والعادلة فى هذه الخيارات من جهة أخرى، مع العلم أن الخيارات الممكنة لا متناهية ومتغيرة عبر الزمن حسب الأفراد.

(١) راجع فى ذلك الأستاذان: غريب بو رباح، بضياف أحمد، الأداء الحكومى من المؤشرات الكمية الاقتصادية، جامعة ورقلة، ٢٠٠٥، ص ٢٣٩ وما بعدها.

وقد اعتمد تقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩١ الصادر عن هيئة الأمم المتحدة تعريفاً لمفهوم التنمية البشرية قام بتعديله لاحقاً عام ١٩٩١، وقد جاء في هذا التعريف (التنمية البشرية هي عملية توسيع لخيارات الناس، ومن حيث المبدأ هذه الخيارات يمكن أن تكون مطلقة ويمكن أن تتغير بمرور الزمن، ولكن الخيارات الأساسية الثلاثة أن يعيش الناس حياة صحية وأن يكتسبوا المعرفة وأن يحصلوا على الموارد اللازمة لمستوى معيشة لائقة، ولكن التنمية البشرية لا تتوقف عند ذلك فالخيارات الإضافية تتراوح من الحرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى التمتع بوفرة العمل والإنتاج والتمتع بالاحترام الذاتى الشخصى وبحقوق الإنسان المكفولة).

والواضح أنه لا يمكن إيجاد مقياس واحد يستطيع أن يقيس التنمية البشرية بهذا المفهوم الواسع أو حتى مجموعة محددة من المؤشرات الكمية والتي لا نجدها فى الكثير من الدول النامية، وهنا تكمن أهمية التركيز على العناصر الثلاثة.

ولكى تنجح أى عملية لا بد أن يكون لديك فكرة واضحة عما سيحدث، بالإضافة إلى القدرة التنظيمية على إنجازها على الرغم من الصعوبات التى تقابلك، وهذا علاوة على الأخذ فى الاعتبار أصحاب المصلحة، وأخيراً الفهم الدقيق للموقف.

كون الأهداف هى التركيبة الجوهرية لأية خطة، فهى تحدد أولويات التنمية الاقتصادية، كما هى الأساس الذى يبنى عليه كل عمل أو فعل يتخذ، فالأهداف تمثل لب أو جوهر الخطة الجيدة، كما أنها توفر معايير التصميم والتقييم، وهى كل ما يهم الإنسان وكل ما يحرصون عليه، ويقتضى أن تكون قائمة الأهداف شاملة وكاملة ولا تشمل إلا الأفكار الجوهرية الضرورية لتحقيق الرؤية المستقبلية للتنمية، مما يتعين تسجيل كل الأفكار التى يمكن للمجموعة السيطرة عليها فى قائمة، كذلك لا بد أن تكون الأهداف قابلة للقياس تتسم بقابلية التنفيذ ومختصرة، وفوق كل ذلك لا بد أن تكون مفهومة.

وبذلك، تعتبر التنمية الاقتصادية من أهم ركائز استراتيجية التنمية المستدامة باعتبارها المحرك الرئيسى لتحقيق التنمية المستدامة، حيث يؤدى النمو الاقتصادى المستدام إلى توليد فرص عمل وزيادة الدخل مما يعزز من قدرة الدولة على تطوير البنية الأساسية للبلاد اللازمة لجذب الاستثمار المحلى والأجنبى ورفع مستوى الخدمات التعليمية والصحية والثقافية وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة ورفع مستوى الخدمات اللازمة لحياة المواطنين لتحسين مستوى معيشتهم وتمكينهم من الاستمرار فى دعم عملية التنمية الاقتصادية وتوفير حياة تتسم بالرخاء والاستدامة لجميع المواطنين.

وبمراجعة المؤشرات الاقتصادية نجد أن مصر قد مرت خلال الفترة السابقة بمرحلة عدم الاستقرار السياسى والتي أثرت بالسلب على النشاط الاقتصادى بشكل كبير، ولكن الاقتصاد

المصرى شهد تحسناً ملحوظاً خلال الأربع أعوام الماضية فى أداء كثير من المؤشرات الاقتصادية فى ضوء الإجراءات والسياسات الإصلاحية التى نفذتها الحكومة والتى ساهمت فى إعادة بناء الثقة فى الاقتصاد المصرى محلياً ودولياً.

وتستهدف الرؤية الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية فى مصر أن يكون الاقتصاد المصرى اقتصاد سوق منضبط يتميز باستقرار أوضاع الاقتصاد الكلى وقادر على تحقيق نمو احتوائى مستدام، ويتميز بالتنافسية والتنوع ويعتمد على المعرفة ويكون مستقلاً استقلالاً كاملاً بحيث يكون لاعباً فاعلاً فى الاقتصاد العالمى قادراً على التكيف مع المتغيرات العالمية وتعظيم القيمة المضافة وتوفير فرص عمل لائقة ومنتجة، ويصل نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط المرتفع.

ويرتبط البرنامج المقترح ارتباطاً استراتيجياً بتحديات التنمية فى مصر وأولوياتها، فقد ساهم تزايد شعور العامة بضعف مستوى شفافية الحكومة وغياب مساءلتها وانعدام فرص إيجاد وظائف دائمة ونمو مستدام فى شحذ الاحتياجات الشعبية فى مصر عام ٢٠١١، وبعد مضى ثلاث سنوات من عدم الاستقرار السياسى خلفاً لثورة يناير ت إقرار دستور جديد من خلال استفتاء شعبى يليه انتخابات رئاسية عقدت فى مايو ٢٠١٤ وأخيراً انعقدت الانتخابات البرلمانية عام ٢٠١٥، وقد أحرزت الحكومة تقدماً فى استعادة الأمن وخفض مستويات الاضطرابات المدنية وتدشين الإصلاحات الضرورية، وبالرغم مما تقدم فإن الأسباب الرئيسية للاحتياجات كانت قلة وظائف القطاع العام وارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة بين الشباب المصرى وانعدام الخدمات المقدمة للشرائح الفقيرة من السكان من بين جملة أمور أخرى ما زالت مستمرة وتقع فى قلب الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة المصرية.

وسوف نتعرض فى ذلك المطلب إلى المسائل الآتية بدءاً من دور المحافظات فى التخطيط الاستراتيجى لقرارات الاستثمار انتهاءً بالسياسات الاقتصادية التى يتبناها البرنامج، على النحو التالى: (دور الوحدات المحلية فى التخطيط الاستراتيجى لقرارات الاستثمار، مركزية صنع القرار والاتصالات، محدودية نطاق نفوذ المحافظ، أهداف استراتيجية التنمية الاقتصادية، مقومات الاقتصاد المصرى، التطوير الإدارى والمشكلات التى يعانى منها، السياسات الاقتصادية واجبة الاتباع).

أولاً: دور الوحدات المحلية فى التخطيط الاستراتيجى لقرارات الاستثمار؛

إن عملية التخطيط الاستراتيجى محدودة فى الإدارة على مستوى المحافظات أو مستويات الإدارة الأدنى، وتقتصر مهام التخطيط فى المحافظات على قيام المستويات الأدنى من الإدارة

بجمع وتوصيل رغباتها الخاصة بالاستثمار، وتستخدم أدوات تخطيط الاستثمارات وتقييمها على نحو محدود وإن وجدت وذلك لتحديد أولويات الاستثمارات، وفي الوقت الراهن - لا بد - يجرى استخلاص البيانات لتقييم الموارد والاحتياجات الحالية في المقام الأول من شكاوى المواطنين والتوجيهات وهي ما تشكل جزءاً من الاحتياجات الفعلية وتكون في معظم الحالات غير تمثيلية. علاوة على ذلك، لا تجرى عمليات جمع البيانات وإدارة شكاوى المواطنين باستخدام أدوات نقل المعرفة ونادراً ما يتم التحقق من صحة تلك البيانات، كما لا يتم إجراء دراسات الجدوى والتقييمات المسبقة قبل تنفيذ المشروعات لتحديد آثارها المحتملة، وتتخذ القرارات بشأن مخصصات الميزانية والإطار الزمني استناداً للمشروعات المشابهة المنجزة من قبل ولا يتم إجراء عمليات الرصد والتقييم إلا بشكل محدود إن وجدت، وعادة ما يتم ذلك دون وجود كيان أو موظفين في دواوين المحافظات مكلفين بدور واضح في الرصد والتقييم.

ثانياً: مركزية صنع القرار والاتصالات:

موظفو الحكومات المحلية لديهم نطاق محدود لصنع القرار، ويجب أن تحصل معظم القرارات على موافقة مسبقة من المحافظ أو السكرتير العام، وتجدر الإشارة إلى أن معظم إدارات المحافظة لا يمكنها التواصل فيما بينها بشكل مباشر وعليها أن تتبادل وتتشارك المعلومات من خلال المحافظ أو سكرتير عام المحافظة أو نائب المحافظ، كذلك فإن خطوط الاتصالات الخارجية محدودة، وعلى الرغم من أن الإدارات الرئيسية لها خطوط محدودة للاتصالات الخارجية إلا أن المعلومات لا يتم التشارك بها ولا يقدم أى دعم فنى، كما أن عدم قدرة المحافظات والإدارات المحلية على اتخاذ القرارات أو التواصل دون المرور عبر الوزارات المركزية سيؤدى إلى انعدام ملحوظ في الكفاءة وضعف مستوى صناعة القرار.

ثالثاً: محدودية نطاق نفوذ المحافظ:

على الرغم من تمتع المحافظ بالسلطات المالية والإدارية على المديرية التي لها مهام وميزانيات مركزية، إلا أن هذه السلطة لا تسمح بأى تغيير في سياسات تلك المديرية أو تخصيص النفقات والإيرادات التي تحددها الوزارات المعنية على المستوى المركزى، أما في حالة المديرية التي لها وظائف مركزية فقط فقد تكون سلطة المحافظ غير مباشرة ومحدودة للغاية من خلال الوزارات المعنية حتى ولو في شأن الموضوعات الإدارية البسيطة، وفي الوقت نفسه لا يتمتع مجلس المحافظة بسلطة حقيقية في التأثير على المديرية ومستوى أدائها.

وتخضع مديريات وإدارات الخدمات الوزارية لرقابة مزدوجة من وزارتهم المعنية والمحافظ بصفته الرئيس الأعلى لكافة العاملين بالمحافظة، ويمنح القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته

مجموعة متنوعة من الفاعلين أدواراً مختلفة في مراقبة أعمال المجلس التنفيذي بالمحافظة والمجالس الشعبية المحلية، وتشمل هذه المجموعة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب ووزير التنمية المحلية والمؤسسات المركزية الأخرى مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والهيئة العامة للتخطيط العمرانى والجهاز المركزى للمحاسبات والهيئة العامة للرقابة المالية.

رابعاً: أهداف استراتيجية التنمية الاقتصادية:

- تسعى استراتيجية التنمية الاقتصادية إلى تحقيق الأهداف الرئيسية التالية:
- ١ - استقرار أوضاع الاقتصاد الكلى، بخفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى، وخفض نسبة العجز الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى والحفاظ على استقرار مستوى الأسعار.
- ٢ - تحقيق نمو احتوائى ومستدام، برفع معدل النمو الاقتصادى وتحقيق نمو متوازن إقليمياً وزيادة مشاركة المرأة والأشخاص ذوى الإعاقة فى سوق العمل، وتحقيق التمكين الاقتصادى للعمل على تخفيض معدلات الفقر.
- ٣ - زيادة التنافسية والتنوع والاعتماد على المعرفة، بزيادة درجة تنافسية الاقتصاد المصرى دولياً وزيادة مساهمة الصادرات فى معدل النمو الاقتصادى ورفع مستوى الخدمات فى الناتج المحلى الإجمالى وخاصة الخدمات الإنتاجية، وذلك اتساقاً مع توجهات الحكومة والممارسات العالمية فى هذا الشأن التى تعتبر كل من الصناعة والخدمات محركاً مزدوجاً للنمو.
- ٤ - تعظيم القيمة المضافة، بزيادة المكون المحلى فى المحتوى الصناعى وخفض عجز الميزان التجارى.
- ٥ - ممارسة دور فعال فى الاقتصاد العالمى قادراً على التكيف مع المتغيرات العالمية، بزيادة مساهمة الاقتصاد المصرى فى الاقتصاد العالمى لتصبح مصر من أكبر ٣٠ دولة فى مجال الأسواق العالمية، ومن ضمن أفضل ١٠ دول فى مجال الإصلاحات الاقتصادية، وضمن دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية خلال عشر سنوات، ومن ضمن الدول حديثة التصنيع خلال خمس سنوات.
- ٦ - توفير فرص عمل لائق ومنتج، مما يؤدى إلى خفض معدل البطالة ومضاعفة معدلات الإنتاجية.
- ٧ - أن يصل نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط المرتفع، وتحسين مستوى معيشة المواطنين.
- ٨ - العمل على دمج القطاع غير الرسمى فى الاقتصاد وخفض حجم المعاملات غير الرسمية من خلال تطوير آليات دمج هذا القطاع وتوفير الحوافز والقضاء على المعوقات.

خامساً: مقومات الاقتصاد المصري:

يتسم الاقتصاد المصري بالعديد من المقومات التي تمكنه من الوصول إلى أهدافه إذا تم التركيز على استغلالها بشكل جيد، فمصر قادرة على تحقيق قفزة كبيرة في مجال التنمية ونظرة اقتصادية إذا نظرنا إليها نظرة شاملة وواسعة بتاريخها وثرواتها وموقعها الجغرافي المتميز ومكانتها السياسية والطاقة البشرية الهائلة ومقومات الابتكار وعوائد الاستثمار فيها، كما أنها أكبر سوق في منطقة الشرق الأوسط، وتتمثل أبرز هذه المقومات فيما يلي:

١ - موقع مصر الجغرافي الاستراتيجي:

تعد مصر بموقعها الجغرافي أحد أهم ممرات التجارة العالمية بين الشرق والغرب، فإلى جانب النقل البري الذي يلعب دوراً كبيراً في نقل التجارة الخارجية من وإلى مصر، يوجد عدد من القنوات والطرق والممرات الملاحية والنهرية سواء الطبيعية أو الصناعية مثل نهر النيل الذي يشق أرضها من الجنوب إلى الشمال، كما يوجد عدد من الموانئ البحرية المطلة على البحر الأحمر والأبيض المتوسط وخليج السويس والعقبة وتصل إلى ٦٠ ميناء تقريباً بحرياً تساعد على تنشيط التجارة الخارجية لمصر حيث تعتبر حلقة من حلقات النقل المتكامل بين النقل النهري والبحري، وقد لعبت قناة السويس دوراً كبيراً في دعم مكانة الموقع الجغرافي المصري حيث تصل البحرين الأحمر والمتوسط بطريق مائي بحري مباشر دون أي حلقة برية وسيطة، ومنذ إنشاء القناة أضحت أهم طريق شرياني في العالم للتجارة الخارجية والملاحة البحرية عموماً ولتجارة الشرق والغرب خصوصاً، ومن المنتظر أن تعمل قناة السويس الجديدة على توسعة الطاقة الاستيعابية للقناة وزيادة الأهمية الاستراتيجية لمصر شريطة زيادة نمو حجم التجارة الدولية بالطبع.

٢ - الطاقة البشرية وكبر حجم السوق الاستهلاكي:

تعد مصر من أكثر الدول تعداداً في الشرق الأوسط مما يجعل السوق المصري أكبر سوق استهلاكي بمنطقة الشرق الأوسط نتيجة ارتفاع حجم سكانها، الأمر الذي يمنحها ميزة نسبية كبيرة لجذب الاستثمارات على مستوى دول المنطقة، كما لديها فرص متميزة للغاية كونها دولة شابة يبلغ تعداد السكان فيها من هم دون الـ ٣٠ عاماً ٦١٪ من إجمالي السكان، كما تتمتع مصر بشبكة من الاتفاقيات التجارية الدولية التي تمكنها من أن تكون مركزاً للتجارة في الشرق الأوسط إذا تم استغلال هذه الاتفاقيات على وجه حسن.

٣ - المقومات السياحية:

تعد السياحة أهم مصادر الدخل القومي والعملية الأجنبية للاقتصاد المصري، حيث تمتلك مصر

كل مقومات الجذب السياحي، فبالإضافة إلى سحر الطبيعة وروعة المناخ تضم مصر أكثر من ثلث آثار العالم، وتزخر بتراث عريق وحضارة تضرب بجذورها في أعماق التاريخ على مدار أكثر من سبعة آلاف سنة، وتتميز مصر بتنوع المنتج السياحي حيث تعد السياحة الأثرية والتاريخية والدينية والثقافية من أهم وأقدم أنواع السياحة، هذا إلى جانب سياحة المؤتمرات والمعارض الدولية وسياحة السفارى الصحراوية وسياحة اليخوت والسياحة البحرية والبيئية والعلاجية والرياضية والريفية، بالإضافة إلى سياحة المهرجانات والفعاليات الترفيهية والثقافية، وتمثل سياحة مراكز الغوص اليوم نشاطاً سياحياً يلقى رواجاً كبيراً.

٤ - تنوع الاقتصاد المصرى:

يعتمد اقتصاد مصر بشكل رئيسى على قطاع الخدمات وعوائد قطاع النفط والإنتاج الزراعى والصناعات التحويلية وعوائد السياحة ودخل قناة السويس، الأمر الذى يجعل الاقتصاد المصرى اقتصاد متنوع ويحمى قطاعاً من هذه القطاعات، كما أنه يتيح لمصر فرصة أكبر فى المشاركة والاندماج فى سلاسل الإنتاج والقيمة على المستوى العالمى.

٥ - توافر العديد من فرص الاستثمار الحقيقى المستدام:

إن توافر العديد من فرص الاستثمار سيكون له تأثير إيجابى ملموس على تحقيق التنمية بمصر، والتي يتمثل أهمها فى تنمية محور قناة السويس وتعمير واستثمار منطقة شمال غرب خليج السويس وشمال سيناء والساحل الشمالى الغربى وتحويل مصر إلى مركز لوجيستى عالمى وتطوير منطقة المثلث الذهبى وغيرها من المشروعات التى تمثل فرصاً استثمارية عالية الجاذبية والربحية.

٦ - كبر حجم المساحة غير المستغلة:

إن أكثر من ٩٠٪ من مساحة مصر ما زالت تحتاح إلى استصلاح واستغلال حيث تحتوى على الكثير من الخيرات، فكلّاً من منطقة شمال سيناء وساحل خليج العقبة تعتبر كنوز غير مستغلة حتى الآن فى مصر.

٧ - صلابة الاقتصاد المصرى أمام الأزمات:

فى العقد الأخير فقط صمد الاقتصاد المصرى أمام أزمتين عالميتين أثرتا على دول العالم أجمع، الأولى أزمة الغذاء التى واجهت العالم عام ٢٠٠٨ ورغم أن مصر ثانى أكبر دولة مستوردة للقمح ونسبة كبيرة من المواد الغذائية إلا أنها استطاعت أن تخرج من هذه الأزمة وتحقق معدل نمو ٤,٧٪، كما أن الاقتصاد المصرى نجح فى تخطى تداعيات الأزمة العالمية وأن يحقق معدل نمو ٦٪ خلال الربع الأخير من العام المالى ٢٠٠٩ / ٢٠١٠.

٨ - توافر موارد الطاقة المتجددة:

تعد مصر من الدول الواعدة في مجالات إنتاج الطاقة المتجددة لما تتمتع به من مناخ ملائم وموقع متميز، فعلى صعيد طاقة الرياح تعد منطقة قناة السويس من أكثر المناطق التي تتميز برياح ذات سرعات عالية تصل إلى ١٠ م/ ثانية، كما تعد مناطق الصحراء الشرقية والغربية وامتداد ساحل البحر الأحمر على طول خليج العقبة من أهم مناطق توليد الطاقة الكهربائية بالرياح التي تتسم بالديمومة والاستمرارية وعدم النضوب، وفيما يتعلق بالطاقة الشمسية كمصدر للطاقة المتجددة فلمصر العديد من المميزات التنافسية التي تتمثل في وقوعها ضمن الحزام الشمسي وفقاً لأطلس الشمس الذي تتوافر فيه ساعات سطوع الشمس ويصل ارتفاع حدة أشعة الشمس في مصر ما بين ٢٠٠٠ إلى ٢٦٠٠ كيلو وات ساعة/ م^٢ وهذا غير متوفر في عدد كبير من الدول، الأمر الذي يجعلها مصدراً مهماً لتوليد الطاقة.

٩ - الثروة المعدنية:

تمتلك مصر الكثير من المعادن التي تتنوع من حيث النوع والكم وأماكن التوزيع، وتنقسم الثروات المعدنية في مصر إلى خمس أنواع أساسية:

أ - خدمات الطاقة: وتشمل المواد البترولية كالبترول والغاز الطبيعي، وعلى الرغم من ضعف إنتاجية خدمات الطاقة مقارنة ببعض الدول العربية الأخرى، ويتضح ذلك من معدلات استيراد المشتقات البترولية والغازية، إلا أن هناك طفرة في مجال الاكتشافات الجديدة التي تبشر بمستقبل واعد لمصر.

ب - خامات الطاقة الصلبة: والتي في طياتها تتعدد إلى أنواع، أهمها الخامات الكربونية كالفحم والطفلة الزيتية التي تتواجد في الصخور التي تعلو تكوين الفوسفات في محافظات البحر الأحمر والوادي الجديد.

ج - الخامات المشعة: كاليورانيوم الذي يتواجد في صخور الصحراء الشرقية في منطقة المسيكات وجبل قطار وسيناء، ويستخدم في إنتاج الطاقة النووية.

د - الخامات الفلزية: وتشمل ثلاثة أنواع من المعادن، وهي الخامات الحديدية وغير الحديدية كالحاس والمعادن النفيسة كالفضة والبلاتين والذهب والخامات اللا فلزية، وأخيراً خامات الصناعات الكيماوية والأسمدة، وكل هذه المعادن تتوافر بكميات كبيرة ويتم استغلالها في التصنيع والتصدير.

سادساً: التطوير الإداري والمشكلات التي يعاني منها:

لقد أدى دخول تقنيات المعلومات والاتصالات إلى عالم الأعمال إلى التأكيد على أهمية علم

الإدارة (أساليب، طرق، منهجيات) كسلاح أساسى وفعال لمواجهة التحديات الاقتصادية التى يواجهها عالمنا اليوم.

ولقد أصبحت عملية التطوير الإدارى مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمدى استخدام التقنيات الحديثة فى كافة أعمال الجهات الإدارية بمختلف أشكالها وطبيعتها وأنشطتها وأحجامها، وأصبحت الخطوات نحو عملية تحديث أساليب العمل بحاجة إلى اتخاذ إجراءات من شأنها تحقيق الهدف المنشود بالسرعة الممكنة.

وتهدف عملية التطوير الإدارى إلى تحقيق أهداف متعددة، بدءاً من تبسيط الإجراءات وتحسين طرق العمل وتأمين المرونة الكافية لتجاوز التعقيدات غير الضرورية والتخفيف من الاختناقات، مما من شأنه توفير خدمات متطورة يختصر فيها الزمن وترتفع درجة جودة العمل والخدمات وتصل إلى وضع أسس قابلة للتماشى مع التطوير المستمر.^(١)

ولتحقيق عملية التطوير الإدارى لا بد من توفير جميع مكوناته الأساسية ولا سيما الإرادة السياسية التى تتمثل فى رغبة الجهات العليا فى هذا التطوير حيث تشكل تلك الإرادة المحرك الأساسى لهذه العملية، كون العنصر البشرى وهو العنصر الأهم فى تلك العملية الذى تعود إليه مهام التطبيق والتنفيذ الذى ينبغى أن يكون مؤهلاً تأهيلاً على نحو جيد يتناسب مع متطلبات عملية التطوير، فضلاً عن كون القوانين والأنظمة تشكل القاعدة الرئيسية التى تركز عليها عملية التطوير التى تسمح بالقيام بتحديث أساليب العمل وتبسيط الإجراءات، بالإضافة إلى إدخال التقنيات الحديثة واعتمادها فى تنفيذ أعمال المؤسسات واستخدامها بشكل يسمح بتأمين تحقيق الأنشطة، وكذا المرحلية فلا بد من اتباع خطوات مرحلية بهدف التمكين من تقييم ما تم إنجازه والربط بين المراحل المختلفة وفق خطط زمنية محددة قابلة للتحقيق.

وتستهدف عملية التطوير والتحديث الإدارى إلى النهوض بالواقع الإدارى للمؤسسات من خلال تطوير أساليب العمل وتبسيط الإجراءات واتباع سياسة الشفافية وتأمين المرونة الكافية لتدفق المعلومات، وذلك من خلال إدخال مفاهيم الإدارة الحديثة فى صلب العمل الإدارى بمستوياته المختلفة وصولاً إلى بناء نظام متطور متكامل يربط بين الهيئات الرقابية والوزارات والجهات الإدارية على مستوى المحافظات، بما يكفل تأمين خدمات أفضل للمواطن ويؤدى إلى رفع وتيرة العمل فى المؤسسات وتحسين مردوديتها وإنتاجيتها مما يفسح المجال أمامها للدخول إلى ما يطلق عليه «الحكومة الإلكترونية»، حيث يعتمد مبدأ الحكومة الإلكترونية على الربط بين المؤسسات فيما بينها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى وذلك من خلال توفير إمكانية تداول المعلومات وإجراء المعاملات ومتابعتها عن بعد عبر مراكز تنفيذ عن طريق استخدام التقنيات الحديثة للحاسب

(١) راجع فى ذلك د. ماهر المجتهد، التقنيات الحديثة وأثرها فى عملية التطوير الإدارى، بيروت، ٢٠٠٣، ص٤٠.

ونظم الاتصالات والشبكات، ويتطلب تطبيق الحكومة الإلكترونية العمل على بناء نظم وبنوك معلومات متطورة على مستوى كل قطاع ومؤسسة تتناسب مع أساليب العمل فيها وتوفير البنية التحتية المناسبة التي من شأنها تأمين الربط بين الأطراف المختلفة عبر شبكات اتصالات واسعة.^(١) وبالنظر إلى الاقتصاد الياباني نجد أنه قد لحق باقتصاديات الولايات المتحدة وأوروبا وأصبح ناضجاً، وفي مرحلة السعى نحو اللحاق بالاقتصاديات المتقدمة تستطيع الدول النامية استيراد التكنولوجيا والأنظمة الجديدة الموجودة في العالم المتقدم، ولكن عندما تصبح الدولة جزءاً من العالم المتقدم لا يمكنها بعد ذلك ملاحقة الآخرين، وإنما يجب عليها أن تخلق أشياء جديدة حتى يمكنها الاستمرار في النمو، ومن الطبيعي أنه عندما تقوم بخلق المسار الخاص بك فإن ذلك سوف يكون أصعب وأكثر بطئاً من محاولة اللحاق بمسيرة الآخرين.^(٢)

المشكلات التي تعاني منها عملية التطوير الإداري:

- ١ - تفتقر العديد من الإدارات مجموعة المهارات الرئيسية اللازمة، كما أن اختصاص الإدارات والوصف الوظيفي للموظفين قد عفا عليه الزمن حيث تم وضع أغلبها في فترة الستينات والسبعينات ولم يتم تغييرها منذ ذلك الحين، إضافة إلى ذلك فإن التكاليف بالمهام في الإدارات المختلفة على مستوى الديوان والمراكز يتسم بعدم التوافق بين الموظفين ذات مستويات المهارة والخلفيات التعليمية المختلفة، كما لا تتوافر الأدوات والمعدات بما في ذلك أجهزة الكمبيوتر والبرمجيات والاستثمارات الموحدة والنماذج في العديد من الإدارات.
- ٢ - يؤخذ في الاعتبار أن المحافظات يوجد لديها قدرة محدودة على توفير الإدارة الملائمة للعقد، فحسب المعتاد لطالما تكون المديرية المعنية مسئولة عن التصميمات والمواصفات والتكاليف التقديرية والمشتريات وإدارة العقود وذلك فيما يتعلق بالعقود الرئيسية، وبمجرد إبرامها يتم تسليم المشروعات الفرعية إلى وحدات الإدارة المحلية من أجل القيام بالتشغيل والصيانة، وتقوم المديرية وفقاً للمعتاد بالإشراف على عملية التشييد، وهكذا لا يوجد لدى المحافظات ووحدات الإدارة المحلية القدرة المحلية الكافية للقيام بذلك، ومن خلال البرنامج سوف تحصل وحدات التنفيذ المحلية على الدعم من خلال الخبراء في الشؤون الفنية والمشتريات لتقديم التدريب والمساندة العملية، بل إنهم سوف يستغلوا القدرات الفنية القائمة على المديرية المعنية، وبالنسبة للعقود ذات الطابع المعقد فسوف يتم تعيين مستشارين خارجيين لتولى مهام خاصة في هذا الصدد.

(١) راجع في ذلك د. ماهر المجتهد، التقنيات الحديثة وأثرها في عملية التطوير الإداري، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦.

(٢) راجع في ذلك كيننتيشي أونو، التنمية الاقتصادية في اليابان، ترجمة د. خليل درويش، دار الشروق، ص

- ٣ - قدرة الجهات التنفيذية فى المحافظات ليست على القدر نفسه من الحزم.
 - ٤ - عدم مواكبة القوانين للتطورات والصعوبة فى مواجهة المتغيرات.
 - ٥ - ضعف التأهيل فى مجال هذه القوانين.
 - ٦ - جمود البناء التنظيمى فى المؤسسات وضعف تطوير نظم المعلومات لديها.
 - ٧ - نقص الخبرات الإدارية والفنية المؤهلة وظيفياً وغياب التأهيل المستمر.
 - ٨ - تباعد الأهداف وتعميم مشكلة عدم الثقة والانتماء بين الموظفين والجهة التى يعملون بها.
 - ٩ - المساواة بين العاملين من حيث المجهود المبذول من كلاً منهم.
 - ١٠ - التسرع فى اتخاذ قرارات حوسبة الأعمال قبل جاهزية نظم المعلومات.
 - ١١ - نسبة استخدام التجهيزات لأغراض إنتاجية ضئيلة.
 - ١٢ - ورود التجهيزات قبل جاهزية البرمجيات.
 - ١٣ - عدم الاهتمام بعنصر الوقت أو الزمن.
 - ١٤ - اللجوء غالباً إلى شمولية الخطط السياسية والخطوات المرحلية.
- ونود أن نشير، أن لاستخدام التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصالات وتكنولوجيا الشبكات دور كبير فى عملية التطوير الإدارى، نظراً للإمكانيات الهامة التى تتيحها والتى تهدف بشكل أساسى إلى توفير إمكانية تبادل المعلومات بسرعة ومرونة أكبر وتنفيذ المعاملات وتنميط الإجراءات والابتعاد عن ازدواجية الإجراءات وتطبيق مبدأ "النافذة الواحدة"، التى تتيح للمواطن إمكانية التعامل مع الوزارات والمؤسسات التابعة لها بالفاعلية والشفافية والمرونة المناسبة، الأمر الذى سينعكس إيجاباً على رفع وتيرة العمل الإدارى ودعم عملية اتخاذ القرار على مستوى الإدارة العليا وتطوير العمل وأساليبه وتحديث الأنظمة بشكل مستمر ومتوازن، إلا أنه من أجل تحقيق هذه الأهداف لا بد من تحديد متطلبات عملية التطوير وتوفيرها ورصد الموازنات الملائمة واللازمة وفتح المجال أمام تعديل بعض القوانين والتشريعات التى تتطلبها عملية التحول المنشودة.^(١)
- وتتطلب بعض القوانين النافذة والمعمول بها حالياً تعديلاً وتطويراً بدرجات مختلفة ترتبط بطبيعة ومستوى التطوير المنشود، وذلك كى تتماشى مع أساليب العمل المتطورة، كما يستلزم الأمر استصدار قوانين جديدة تتناسب مع أساليب العمل المعالج آلياً والتى من شأنه ترسيخ قانونية تبادل الوثائق الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني والتسديد الإلكتروني.
- وأيضاً لا بد من اتباع سياسة التقسيم الاستراتيجى والتى من شأنها وضع أولويات محددة تتناسب مع درجة أهمية كل قطاع من القطاعات من خلال المضى فى خطوات مرحلية أخذاً بالاعتبار للترابط بين القطاعات، وهنا لا بد من:

(١) راجع فى ذلك د. ماهر المجتهد، التقنيات الحديثة وأثرها فى عملية التطوير الإدارى، بيروت، ٢٠٠٣، ص٧.

- ١ - تقسيم الدولة إلى قطاعات حسب أنشطتها.
 - ٢ - بناء بنوك معلومات قطاعية.
 - ٣ - الربط بين بنوك المعلومات المختلفة من خلال بوابات متعددة.
 - ٤ - تحديد قواعد ومستويات الوصول إلى المعلومات بناءً على معايير محددة.
 - ٥ - إعادة الهيكلة بتعديل البناء الهيكلي للوزارات والمؤسسات لتتناسب مع دورة المعلومات الجديدة وذلك من خلال عمل بناء تنظيمي يتناسب مع طبيعة العمل في كل مؤسسة أخذاً بالاعتبار بالنهج الآتي:
- أولاً: ” البحث عن بناء تنظيمي متطور قابل للتطوير أى لا يكون جامداً، وفتح المجال لتطويره مع كل مرحلة من مراحل تطوير المؤسسة“.
- ثانياً: ” عدم اعتماد شكل بناء تنظيمي موحد للفعاليات الفرعية مماثل بالضرورة للشكل التنظيمي العام للمؤسسة“.
- ثالثاً: البحث عن بناء تنظيمي متطور يبتعد قدر الإمكان عن البناء الهرمي الذي يكرس مبدأ المركزية الزائدة على مستوى قمة الهرم السلطوي ليقترّب من أشكال البناء التنظيمي الأكثر تطوراً وملائمة لطبيعة أعمال المؤسسة مثل البناء الوظيفي الذي يعتمد على الربط بين الكفاءة والمسئولية، أو البناء المزدوج الذي يتيح إمكانية الفصل بين السلطة الإدارية والربط الفني عبر خلق ما يسمى بنوعين من الخطوط الوظيفية (الخطوط السلطوية - الخطوط الاستشارية) مع تأمين التوازن بينهما، أو البناء المصفوف الذي يركز على مبدأ الاستثمار الأمثل لموارد المؤسسة المالية والبشرية“.
- رابعاً: ” توصيف الوظائف على مختلف المستويات وتكريس مبدأ توثيق الأعمال وتبادل المعارف بين العاملين والارتقاء بمستوى النظم إلى مستوى إدارة المعارف“.
- خامساً: وضع برامج تأهيل وتدريب مستمر للأفراد والكوادر تمكّنها من التعامل مع النظم الجديدة ومواكبة تطورها، ورفع حالة العاملين في مجال استخدام تقنيات الحاسب والشبكات والثقافة الإدارية وأساليب الاتصال، والابتعاد عن دفع العاملين لاتباع دورات تدريبية نمطية وإنما دفع العاملين لدورات تتناسب مع طبيعة أعمالهم ووظائفهم ومستويات تعاملهم مع التقنيات الحديثة، وربط الدورات التدريبية بالترقية الوظيفية وإسناد المسؤوليات الإدارية والفنية.
- سادساً: فتح المجال أمام الإبداع والمبادرة لدى العاملين من خلال مشاركتهم في مراحل اتخاذ القرار وتكريس مفهوم حلقات الجودة التي من شأنها السماح لطرح أفكار جديدة لتحسين أساليب العمل وخطوات الإنتاج بالاعتماد على الخبرة المكتسبة من ممارسة العمل وتطور الأداء الوظيفي.
- سابعاً: استخدام التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصالات وتكنولوجيا العمل على الشبكات

له دور كبير فى عملية التطوير الإدارى، ولكن يجب أن يكون مبنياً على أسس صحيحة وأن تكون عملية حوسبة الأعمال من أجل التطوير وليس من أجل الحوسبة.

ثامناً: لا بد من توجيه الجهود فى التأهيل والتدريب نحو خلق جيل قادر على رفع كفاءته الإدارية ليسهم بشكل فعال فى عملية تطوير المؤسسات وتحسين قدراتها الإنتاجية بما يؤدى إلى الإصلاح الإدارى والاقتصادى المنشود.

تاسعاً: بالنسبة لقانون الخدمة المدنية الحالى ودوره فى تحقيق التنمية الاقتصادية، أود أن أقول يجب تصميم برنامج وفق معايير تساعد على تحقيق التطلع إلى المستقبل، فيجب ألا تقتصر الإجراءات على تسريح الموظفين، بل يجب التفكير ببدائل ترتبط بالترقيات واجتذاب الموظفين وإجراءات أخرى كثيرة، كما أنه من الأصلح ألا يتم تأسيس برنامج دون استشارة كافة الموظفين وأفكارهم ومعارفهم قد تختلف تماماً عن تصورات السلطة المسبقة، كما أنها قد تتفاوت بشدة بينهم جميعاً.

وبذلك، فإن اتخاذ الخطوات الصحيحة ينعكس إيجاباً على رفع وتيرة العمل الإدارى ودعم عملية اتخاذ القرار على مستوى الإدارة العليا وتقديم الخدمات إلى المواطن الذى يشكل أساس المجتمع ونواة تطوره.

أما اليوم، يعتبر بناء قدرات السلطات المحلية شرط أساسى لتنفيذ استراتيجيات النمو الاقتصادى المحلى ودفع عجلة النشاط الاقتصادى وتهيئة فرص الاستخدام، وأن هذه المقاربة المرنة بطبيعتها لا بد لها أن تتكيف مع الظروف الإقليمية المترنة بتحركات منظمات تؤمن لصانعى السياسات الأدوات الضرورية لفهم مقومات التنمية الاقتصادية المحلية وتنفيذها على أرض الواقع.

أما الهدف المرجو فيمكن فى تدعيم القدرات المالية والاجتماعية والاقتصادية والمادية، غير أن تحقيق بعض النجاح فى هذه العملية يتطلب تضافر الجهود بين السلطات المحلية والقطاع الخاص، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدنى، فوحدة العمل المشترك تمكن استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية من المساهمة فى تهيئة مناخ مناسب للنمو والنشاط الاقتصادى وخلق فرص العمل المناسبة.

ويستلزم إطلاق الديناميكيات المحلية شروط أساسية عديدة منها:

– خلق جو مناسب للأعمال (الشباك الواحد، الاستثمارات الأجنبية المباشرة).

– إقامة شراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص.

وتضطلع السلطات المحلية بدور استراتيجى، فهى فى معظم الأحيان تواجه تحديات مرتبطة بتهيئة فرص العمل وتطوير البنية التحتية وصولاً إلى تحقيق وتهيئة الفرص للشركات المحلية من

خلال العقود العامة، كما تواجه تحديات تتعلق بالإدارة المحلية السليمة، بعبارة أخرى يجدر بالسلطات المحلية أن تنسق بشكل فعال بين مختلف المبادرات الحكومية والفعاليات المحلية.

لذلك تعتبر التوجيهات الآتية ضرورية لنجاح استراتيجية كهذه:

- ١ - مقارنة تجمع بين النواحي الاجتماعية والبيئية والثقافية للتنمية.
 - ٢ - استراتيجية تضم الأطراف المحلية وبذلك ينتج عنها رؤية مشتركة.
 - ٣ - مراعاة الاقتصاد غير المنظم وارتباطه بأنشطة الاقتصاد النظامي.
 - ٤ - تحدي القادة الاجتماعيين حرصاً على مصداقية الاستراتيجية.
 - ٥ - العزم السياسي الثابت على دعم والتأكيد على سائر مستويات الإدارة السليمة.
- وهذه المقاربة ترسم إطاراً لتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية وتحدد المراحل المختلفة التي يتعين على واضعي السياسات مراعاتها، وذلك من خلال: (تنظيم شراكات تعاونية بين القطاع العام والخاص، تحليل مواطن القوة والضعف في الاقتصاد المحلي، تحديد مكونات استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة، وضع برنامج الخطط الاقتصادية، تقييم الاستراتيجية المطبقة).

كما أن دعم وتأهيل الإدارة المحلية في مصر يهدف إلى تعزيز ممارسات جديدة للإدارة المحلية قوامها المشاركة، وتحديد الخطط المسبقة للتنمية المحلية، كذلك مشروع مكافحة الفقر الذي من خلاله يتم التركيز على بناء قدرات المؤسسات المحلية بالإضافة إلى المواطنين المحليين بغية النهوض بدور الحكومات المحلية في التنمية المحلية، وبذلك فلا بد لتلك المبادرات أن تركز على رؤية استراتيجية ديناميكية تعتمد عليها كافة الأطراف المعنية لكي تنجح.

- لهذا السبب لا بد أن يقوم التخطيط الفعال للتنمية المحلية المصمم على شكل مشروع على ما يلي:
- ١ - استراتيجية تعزز الموارد المحلية وتبنى الجسور بين العمليات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والقافية.

٢ - برنامج يقوم على الواقع المحلي والقدرات المحلية.

٣ - إطار مؤسسي فعال قادر على تنفيذ وتطبيق برنامج التنمية المحلية.

ويعتبر المؤلفون في تحليلهم أن العولة هي السبب الذي أدى إلى تنافسية عالية بين المدن، وأن المدن التي تعتمد على إدارة حضرية سليمة وحدها قادرة على النجاح في ظروف صعبة كهذه، إلى ذلك يشير المؤلفون إلى التفسير الذي أعطته منظمة اليونسكو لإدارة الحضرية السليمة والذي حددته كالاتي (العمليات التي تواجه وتراعى الروابط بين الأطراف المعنية - السلطات المحلية - المواطنين - الشركات - للتشجيع على المشاركة الفاعلة والتفاوض بين الفعاليات والآليات الشفافة في صنع القرار والابتكار في سياسات إدارة المدينة).

بذلك نرى أن هذا التعريف بذاته يشد على أحد أبرز العناصر ألا وهو أهمية تبادل المعلومات وبالتالي أهمية مشاركة المواطنين فى عمليات صنع القرار المحلى ، وقد أصبح من الواضح الآن أنه إلى جانب الحاجة إلى إصلاحات سياسية تحسن الحكم على المستوى الوطنى تبرز الحاجة إلى إدارة سليمة على المستوى المحلى أيضاً ، فالإدارة الحضرية السليمة تسمح للمدينة بتحويل الفرص العالمية إلى منافع محلية لمواطنيها.

سابعاً: السياسات الاقتصادية واجبة الاتباع:

تشمل هذه السياسات أهم السياسات على مستوى الاقتصاد الكلى من سياسات مالية ونقدية واستثمارية وتشغيل ودعم انتقال القطاع غير الرسمى إلى الاقتصاد الرسمى ، كما تتضمن أيضاً أهم السياسات القطاعية ، وفيما يلى نستعرض هذه السياسات ببعض من التفصيل : (سياسات على مستوى الاقتصاد الكلى ، سياسات على المستوى القطاعى) وذلك على الوجه التالى :

سياسات على مستوى الاقتصاد الكلى

ونعرض بعض السياسات وفقاً لما يلى : (السياسات المالية ، النقدية ، سياسات التشغيل ، سياسات الاستثمار) :

أولاً: السياسات المالية:

١ - تحقيق الانضباط المالى : من خلال تخفيض العجز وتحسين هيكل الإنفاق وتقليص حجم الدين العام عن طريق تطوير نظام المشتريات الحكومية وتطوير منظومة الدعم والإدارة الضريبية والاتجاه إلى بدائل أخرى لتمويل عجز الموازنة.

٢ - زيادة الإيرادات : خاصة الإيرادات الضريبية مقابل الإيرادات غير الضريبية ، وإجراء إصلاح ضريبي يعتمد على توسيع القاعدة الضريبية مما يقلل من التشوهات الناتجة عن الاعتماد على الإيرادات غير الضريبية ، وكذلك تستعمل الحكومة أيضاً مكافحة التهرب الضريبى بهدف القضاء نهائياً على ظاهرة التهرب الكلى أو الجزئى وتطبيق نظام ضريبي خاص بالمشروعات الصغيرة ، وتعد ضريبة القيمة المضافة من الإصلاحات الهيكلية حيث تعمل على وضع معدل ضريبة موحدة على السلع والخدمات وخصم الضرائب على المعدات والآلات وتوسيع القاعدة الضريبية لتغطية نطاق أكبر من الخدمات.

٣ - تغيير أولويات الإنفاق : إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وتغيير هيكل الإنفاق من خلال تقليل الإنفاق الجارى الموجه للدعم والأجور ومدفوعات الفائدة مقابل زيادة الإنفاق الداعم للنمو الاقتصادى ، ويكون ذلك من خلال زيادة الإنفاق الاستثمارى على التعليم والصحة وباقى

مجالات العدالة الاجتماعية بما يتوافق مع النصوص الدستورية ويساعد على تحقيق التنمية المستدامة، ويكون ذلك من خلال:

أ - إصلاح منظومة الدعم: باستمرار الجهود المبذولة لترشيد الدعم بأنواعه وضمان وصوله لمستحقيه، حيث تستهدف الحكومة زيادة أسعار الوقود بحوالى ٢٠٪ سنوياً حتى يتماشى السعر مع التكلفة بحلول عام ٢٠١٩، ومن المستهدف أيضاً أن يتم رفع الدعم عن الكهرباء بحلول العام المالى ٢٠١٩ وخفض الدعم على الطاقة ليصل إلى ٥٠٪ كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى، ولا يقتصر الأمر هنا على إصلاح الأسعار بل تشتمل سياسة إصلاح دعم الطاقة أيضاً على زيادة كفاءة استخدام الطاقة وتنويع مزيج الطاقة وتشجيع التحول نحو المصادر النظيفة والمتجددة للطاقة، هذا بالإضافة إلى سعى الحكومة نحو تطبيق نظام الكروت الذكية فى توزيع الوقود مع بناء قاعدة بيانات كاملة حول الاستهلاك والتوزيع فى سبيل تحسين الاستهداف والتأكيد على وصول الوقود المدعم للمستهلكين المستحقين.

ب - احتواء فاتورة الأجور: وذلك من خلال وضع حد أقصى لأجور الحكومة والقطاع العام، ومعالجة التشوهات التى يعانى منها هيكل الأجور وتضييق الفجوات بين الأجور فى القطاعات المختلفة، ويترتب على هذه الإصلاحات تخفيف عبء فاتورة الأجور على الموازنة العامة للدولة على النحو الذى يؤثر إيجابياً على الجزء المالى، وبالتالي يمكن توجيه مزيد من التمويل الجارى والاستثمارى لقطاعات تمس حياة المواطنين كالعليم والصحة والاسكان والمرافق والنقل وخلافه.

٤ - تحديد سقف الائتمان: ترتبط هذه السياسة بقدرة مصر على إدارة ديونها الخارجية والعودة إلى الالتزام بسقف الائتمان الذى تخطته مصر فى السنوات الأخيرة.

٥ - طبيعة الاستدانة التنموية: توجيه الديون التنموية للقطاعات الأكثر ربحية حتى تستطيع الحكومة الوفاء بأعباء الديون دون زيادة الضغوط على الموازنة العامة للدولة، وأن تكون المساعدات فى شكل منح موجهة بشكل أكبر للقطاعات الاجتماعية التى لا تولد دخول مثل الصحة والتعليم.

ثانياً: السياسات النقدية:

١-الحفاظ على استقرار الأسعار وخفض معدلات التضخم: حيث تولى السياسة النقدية أولوية لاحتواء الضغوط التضخمية كأداة هامة لاستقرار أوضاع الاقتصاد الكلى، كما تستهدف السياسات النقدية تحقيق التوازن بين اعتبارات استقرار الأسعار والنمو الاحتوائى والتوازن بين احتواء الضغوط التضخمية والحفاظ على القدرة التنافسية للصادرات وزيادة الطلب الخارجى.

- ٢- مراعاة أثر سياسات كبح التضخم على المجموعات الاجتماعية الاقتصادية المختلفة لتجذب الآثار السلبية لرفع أسعار الفائدة على المجموعات الأكثر تضرراً دون غيرهم مثل النساء الذين يعانون بالفعل من ندرة الأصول، وكذلك المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ٣- زيادة فعالية الوساطة المالية وتحقيق التضمين المالى من خلال زيادة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص وتوفير التمويل لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز الصيرفة الريفية على سبيل المثال.

ثالثاً: سياسات التشغيل^(١)

وتتضمن السياسات التى تستهدف زيادة الطلب على العمل وتطوير المعروض من العمل وتحقيق التوازن بين الطلب والعرض من خلال سياسات سوق العمل الفعالة، وتنقسم إلى سياسات الأجل القصير وسياسات الأجل الطويل، على الوجه التالى:

- أ - سياسات الأجل القصير: وتتضمن برامج الأشغال العامة، سياسات سوق العمل.
- ١ - برامج الأشغال العامة: والتى يقوم بتنفيذها الصندوق الاجتماعى للتنمية بالتعاون مع البنك الدولى وعدد من المؤسسات المانحة فى محافظات الجمهورية، حيث توفر هذه المشروعات فرص للعمل خاصة العمالة غير الماهرة من الشباب فى مجال التشييد والبناء وغيره من المجالات.
- ٢ - سياسات سوق العمل الفعالة: بأن تتولى وزارة القوى العاملة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية صياغة برنامج لسياسات سوق العمل الفعالة والتى ترتبط بالتعليم والتدريب والتأهيل وتشجيع ريادة الأعمال وتأسيس المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بهدف توفير مزيد من فرص العمل وتضييق الفجوة بين عرض العمل والطلب عليه.
- ب - سياسات الأجل الطويل: وتستهدف إجراء إصلاحات هيكلية من شأنها أن تؤثر بشكل إيجابى على سوق العمل، وتعمل على:
- ١ - رفع معدلات نمو النشاط الاقتصادى للقطاع الخاص، وتشجيع الروابط بين الشركات الكبيرة من جهة والمشروعات المتوسطة والصغيرة من جهة أخرى.
- ٢ - إصلاح منظومة التعليم والتدريب على النحو الذى يؤدى إلى رفع معدل إنتاجية هذه العمالة ومعالجة التفاوت بين الأجور فى الحكومة والقطاع العام والخاص وتعزيز المرونة داخل سوق العمل ودعم العمل اللائق الذى يجب أن تتبناه وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى مع منظمة العمل الدولية وكافة الجهات ذات الصلة.
- ٣ - سياسات دعم سياسات الاقتصاد الكلى التى تساعد على توفير فرص عمل لتوظيف الشباب خاصة فى القطاع الخاص.

(١) راجع فى ذلك برنامج الحكومة المصرية ٢٠٣٠.

- ٤ - التركيز على توفير فرص عمل في قطاع الخدمات لذوى المهارات العالية، حيث أن سهولة الحصول على التعليم بين هذا الجيل من الشباب أدت إلى زيادة الطلب على الوظائف المهنية.
- ٥ - تعزيز الإرشاد المهني وخدمات التوظيف العامة فى توجيه الشباب إلى الوظائف المهنية الفنية التى تتطلب عمالة بشكل أكبر خاصة فى قطاع التجميع والإلكترونيات وتجهيز تكنولوجيا المعلومات والبرمجيات وتجهيز المنتجات الزراعية والخشب وصناعة الأثاث.
- ٦ - مراجعة قانون العمل والتأمينات الاجتماعية بما يحقق التوازن بين العمال وأصحاب الأعمال.

رابعاً: سياسات الاستثمار:

- ١ - استكمال إصلاح البيئة التشريعية بحيث تصبح أقل تعقيداً وأكثر شفافية وفعالية وتوفير مناخ جاذب للاستثمار.
- ٢ - تبسيط إجراءات ممارسة الأعمال من خلال التوسع فى نظام الشباك الواحد فى إطار قانون الاستثمار.
- ٣ - استمرار جهود تسوية المنازعات فى وقت قصير.
- ٤ - إعادة هيكلة النظام الإدارى بالدولة من خلال إعادة تدريب كوادى الوحدات الإدارية وتبسيط الإجراءات الحكومية وتسهيل تعامل النظام الإدارى مع المواطنين.
- ٥ - تشجيع المزيد من الاستثمارات الأجنبية والمحلية فى القطاعات الخدمية والصناعية المزدهرة وذلك من خلال:
 - أ - مراجعة حصة الشركات فى التأمينات الاجتماعية بما يشجع أصحاب الأعمال على زيادة عدد العمال المؤمن عليهم.
 - ب - الإسراع فى تطبيق الضريبة على القيمة المضافة وبما يحقق التوازن بين تشجيع المستثمرين ووضوح الرؤية الضريبية.
 - ج - إنهاء التعديلات الخاصة بقانون الإفلاس شاملاً الحكومة المؤسسية وتقوية حقوق المستثمرين.
 - د - توفير الأراضى الصناعية المرفقة وتيسير إجراءات الحصول عليها من موافقات الجهات المختصة.
 - هـ - الانتهاء من إعداد الخريطة الاستثمارية التى تقسم المناطق الصناعية طبقاً للأنشطة المستهدف إقامتها.
- و - تبسيط نظام تخصيص الأراضى والإجراءات المتبعة.
- ز - تقديم حوافز للمشروعات التى تقام بالمناطق النائية وصعيد مصر.

٦ - التوسع فى نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذى يهدف إلى تحسين نوعية الخدمات المتاحة فى الدولة، وتقليل العبء المالى على عاتق الحكومة والعمل على خلق سوق محلى للتمويل طويل الأجل.

٧ - سياسات تدعم الانتقال من الاقتصاد غير الرسمى إلى الاقتصاد الرسمى، بهدف تمكين صغار المستثمرين من المشاركة فى الاقتصاد من خلال دمج القطاع غير الرسمى وتشجيع الصناعات الصغيرة والمتوسطة على المشاركة فى الاقتصاد من خلال الحوافز الإيجابية، على النحو التالى:

أ - تبنى سياسات كلية وقطاعية داعمة للتشغيل من خلال توفير المزيد من فرص العمل بالقطاع الرسمى وتحقيق المزيد من تكافؤ الفرص فى العمل خاصة الفقراء والعمل على تعزيز النمو الاحتوائى والتركيز على القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة وكثيفة العمالة والتى لديها تأثير مضاعف وروابط أمامية وخلفية بالاقتصاد المحلى، علاوة على تعزيز سلاسل القيمة المضافة.

ب - توفير بيئة عمل مواتية لإقامة المشروعات مثل تيسير إجراءات التسجيل والترخيص وخفض تكلفتها لمساعدة المشروعات على الاندماج فى القطاع الرسمى.

ج - توفير برامج لتنمية المهارات وتيسير الحصول على الائتمان من خلال توفير القروض متناهية الصغر للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر لتوفير فرص العمل وزيادة الدخل.

د - تطوير برامج لتمكين المرأة والتوسع فى توفير خدمات الرعاية الصحية للمرأة والطفل بالقطاع غير الرسمى من أجل تحقيق المساواة ومحاربة التمييز ضد المرأة ومحاولة التوسع فى تغطية الضمان الاجتماعى عن طريق توفير الرعاية الصحية والتعليم مما يساهم فى تحسين الحالة الصحية للعاملين، ومن ثم إنتاجيتهم.

سياسات على المستوى القطاعى

ونعرض تلك السياسات على الوجه الآتى (قطاع الصناعة، التجارة الخارجية، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الزراعة، المياه والرى، السياحة، التمويل والتجارة الداخلية، النقل)، على الوجه التالى:

أولاً: قطاع الصناعة؛

١ - تصحيح الخلل فى السوق، ودعم المنافسة العادلة، وتوفير موارد إضافية لدعم الصناعة وغيرها من القطاعات.

٢ - استمرار الوجه التصديرى والانفتاح على العالم، من خلال تحقيق المزيد من الترابط بين الصناعة ونمو الصادرات، وتحويل جزء من الأنشطة التجارية إلى أنشطة تصنيعية.

٣ - الجمع بين السياسات الأفقية التى تؤثر على كافة الأنشطة الصناعية ووضع استراتيجيات التنمية القطاعية لتحقيق أهداف التنمية الصناعية.

- ٤ - تحقيق التنمية الإقليمية من خلال استراتيجيات للتنمية الصناعية على المستوى الإقليمي.
- ٥ - الحفاظ على البيئة كأحد الأهداف الأساسية للسياسة الصناعية.
- ٦ - ترشيد استخدام الطاقة والاستفادة من الطاقة المتجددة وتدوير المخلفات.
- ٧ - زيادة القيمة المضافة والتحول نحو المنتجات القائمة على المعرفة.
- ٨ - تحقيق تنمية صناعية متوازنة جغرافياً.
- ٩ - دعم الصناعات ذات المحتوى المعرفي والتكنولوجي المرتفع.
- ١٠ - تعميق المكون المحلي في السلع الصناعية والارتقاء في سلاسل القيمة.
- ١١ - العمل على تحقيق الترابط والتكامل بين المناطق الصناعية والمناطق الحرة وسلاسل القيمة المحلية والإقليمية والعالمية.
- ١٢ - تشجيع الاستثمار في الصناعة وتسهيل إجراءات إنشاء المصانع خاصة بتوفير الأراضي وإصدار التراخيص.
- ١٣ - مراجعة ووضع حوافز الاستثمار في الصناعة وتشجيع المنتج المحلي ودعم التصدير.
- ١٤ - استكمال شبكة الطرق والبنية الأساسية في المناطق الصناعية.
- ١٥ - التوسع في خدمات المراكز التكنولوجية لتغطي مجتمع المنتجين والمصدرين بكل فئاتهم ومختلف احتياجاتهم.
- ١٦ - العمل على اعتماد معدلات نمطية لنسب الهالك والفاقد من قبل الرقابة الصناعية بالتنسيق مع الجهات المعنية والعمل على تحديثها بشكل مستمر وذلك لإزالة المعوقات التي تحول دون الاستفادة من الأنظمة الخاصة.
- ١٧ - مراجعة حصة الشركات في التأمينات الاجتماعية بما يشجع أصحاب الأعمال على زيادة عدد العمال المؤمن عليهم.

ثانياً: التجارة الخارجية:

- ١ - مراجعة التشريعات المنظمة لعمليات الاستيراد والتصدير وتحديثها للتوافق مع المتغيرات المحلية والعالمية.
- ٢ - تعديل بنود قانون الاستيراد والتصدير ولائحته التنفيذية رقم ٧٧٠ لسنة ٢٠٠٥ وذلك بهدف تيسير حركة التجارة الخارجية وتحسين مركز مصر في التصنيفات الدولية.
- ٣ - مراجعة البنية المؤسسية بهدف تحقيق التنسيق بين كافة الجهات الحكومية التي تقدم خدمات للمصدرين ومنع التداخل فيما بينها.
- ٤ - تيسير الإجراءات الجمركية وفقاً لأفضل الممارسات والاتفاقيات الدولية والإقليمية والثنائية ذات الصلة بتسهيل التجارة.

- ٥ - التوسع فى المعامل المعتمدة لفحص المنتجات داخل الموانئ وعدم إهدار الوقت والمال.
 - ٦ - اعتماد نظام إدارة المخاطر على كافة الجهات والهيئات.
 - ٧ - رفع قدرة موظفى الجمارك على تصنيف وتكويد السلع وتطبيق القرارات المختلفة على السلع المستهدفة.
 - ٨ - تبسيط الإجراءات الجمركية وتحسين إدارة أنظمة السماح المؤقت والرد الضريبي.
 - ٩ - الربط الإلكتروني لكافة الجهات المعنية بعمليات الاستيراد والتصدير وميكنة تلك العمليات.
 - ١٠ - تطوير الإجراءات الحدودية لحماية حقوق الملكية الفكرية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.
 - ١١ - تبادل المعلومات مع نقاط الاتصال لحماية حقوق الملكية الفكرية الأخرى وزيادة التعاون بين السلطات الجمركية المختلفة لمواجهة حالات التعدى على حقوق الملكية الفكرية.
 - ١٢ - التوسع فى إنشاء مناطق لوجستية (ساحات مبردة، أماكن تخزين، ...).
 - ١٣ - تحسين وتطوير الموانئ المصرية وتخفيض زمن وتكلفة التخليص الجمركى ومد فترات العمل بها.
 - ١٤ - استعادة الخطوط الملاحية التى تسهم فى زيادة التجارة بين مصر وإيطاليا والخط الملاحى المباشر إلى المغرب وتوفير خطوط نقل منتظمة بين مصر ودول الاتحاد الأوراسى.
 - ١٥ - العمل على إنهاء مشروع الخط الملاحى للنقل النهري فيكتوريا - البحر المتوسط.
 - ١٦ - الاستفادة من مشروع النقل المزمع إنشاؤه لربط دول وسط أفريقيا (منطقة البحيرات) بالساحل الشرقى لأفريقيا.
 - ١٧ - استعادة الخط الملاحى المباشر إلى المغرب.
 - ١٨ - استغلال وسائل الشحن لأفريقيا كوسيلة لتوفير شحن منتظم.
 - ١٩ - تخفيض المصاريف التى يتم إضافتها على النولون البحرى والبرى بما يعرف ببديل المخاطر فى بعض الخطوط الملاحية.
 - بالإضافة إلى ما سبق نعرض التوصيات المتعلقة بالموضوعات الآتية: (مساندة الصادرات، التمويل، الجودة، رأس المال البشرى، التسويق والترويج للصادرات)، على الوجه التالى:
- أ - مساندة الصادرات:**
- ١ - زيادة دعم الصادرات خاصة فى ظل تنوع برامج الدعم فى الدول المنافسة، وربط الحوافز التصديرية بالقيمة المضافة بالمفهوم الاقتصادى السليم.
 - ٢ - استكمال ميكنة العمل بصندوق ميكنة الصادرات حتى مراحلها النهائية.
 - ٣ - تفعيل برامج دعم البنية الخدمية للتصدير.

٤ - الترويج للمنتجات المصرية بالخارج من خلال منح مساندات وتقديم العون للمشاركة بالمعارض الخارجية والبعثات الترويجية.

ب - التمويل:

- ١ - ابتكار آلية لتحفيز البنوك على تمويل الصناعات ولا سيما الغذائية منها.
- ٢ - تطوير وتنويع الخدمات التمويلية مع مراعاة الاحتياجات المختلفة عبر مراحل تطور المنشأة.
- ٣ - تفعيل دور بنك تنمية الصادرات والشركة المصرية لضمان وتمويل الصادرات في تمويل الصادرات وضمان المخاطر وتقديم خدمات بشروط ميسرة، والتوسع في خدمات مخاطر الصادرات وخاصة للدول الأفريقية.

ج - الجودة:

- ١ - تفعيل المجلس الأعلى للجودة للقيام بدوره في نشر واعتماد والالتزام بمعايير الجودة في جميع المجالات.
- ٢ - تحديث المواصفات المصرية بشكل دورى لمواكبة التطورات العالمية.
- ٣ - تصميم برامج تدريبية خاصة بالجودة فى الإنتاج والشحن والنقل.
- ٤ - ابتكار مجموعة من الحوافز لتشجيع المنتج المحلى على الالتزام بمعايير الجودة وتيسير قيامه بالتصدير.
- ٥ - التوسع فى تنفيذ برامج تنمية الموردين بما يرفع من جودة الصناعات المغذية.
- ٦ - تطوير منظوم مراقبة الأسواق وفقاً لأفضل الممارسات التى تتبعها الدول المتقدمة.

د - رأس المال البشرى:

- ١ - تقديم حوافز مالية وضريبية أكثر تنوعاً للمنشآت لتشجيعها للقيام بعملية التدريب.
- ٢ - تصميم برامج للرعاية الصناعية والتلمذة الصناعية على غرار النموذج الألماني .

هـ - التسويق والترويج للصادرات:

- ١ - تعظيم الاستفادة من مكاتب التمثيل التجارى فى توفير المعلومات اللازمة عن الفرص التصديرية المتاحة خاصة فى الأسواق الواعدة وإتاحتها على الموقع الإلكتروني.
- ٢ - الاستفادة من الاتفاقيات التجارية التفضيلية التى وقعتها مصر بما يزيد الفرص التصديرية للمنتجات المصرية.
- ٣ - استكمال إجراءات التفاوض الخاصة باتفاق التجارة الحرة مع دول الاتحاد الأوراسى بعد انتهاء الدراسات الاقتصادية اللازمة لدى جدواها على الصادرات المصرية.

- ٤ - تنشيط العلاقات التجارية مع دول العالم من خلال عقد اللجان التجارية المشتركة بين مصر ودول العالم وذلك لتذليل الصعوبات والمشاكل التي تؤثر على حركة التجارة.
- ٥ - إنشاء مراكز لوجستية وتخزينية للمنتجات المصرية فى الأسواق الأفريقية الهامة بحيث تصبح مراكز لتوزيع وتسويق المنتجات المصرية بتلك الأسواق والأسواق المحيطة.
- ٦ - تحسين آليات توفير المعلومات لجميع المصدرين عن المزايا الممنوحة فى الأسواق المختلفة خاصة الدول المبرم معها اتفاقيات تجارية.
- ٧ - الاستفادة من شبكة نطاق التجارة الدولية بما يعظم من تحقيق نتائج التجارة الإلكترونية، ورفع كفاءة نقطة التجارة الدولية المصرية فى هذا النشاط.
- ٨ - توجيه الجهود التسويقية إلى الأسواق الواعدة خاصة الآسيوية والأفريقية.
- ٩ - تشجيع الشركات المتخصصة فى مجال التسويق لمنتجات المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر.
- ١٠ - ابتكار نظام للترويج والتسويق للمنتجات المصرية إلكترونياً.

ثالثاً: قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات:

- ١ - دمج تكنولوجيا المعلومات فى القطاعات الاقتصادية المختلفة لزيادة كفاءة تلك القطاعات وإنتاجيتها.
- ٢ - فتح أسواق جديدة أمام صناعة تكنولوجيا المعلومات وصناعة الإلكترونيات ودعم صادراتها.
- ٣ - تعظيم الاستفادة من الاتفاقيات التجارية الموجودة حالياً مع الدول الأفريقية والأوربية والولايات المتحدة لدعم صناعة تكنولوجيا المعلومات وزيادة حجم التجارة.
- ٤ - تحرير أسعار خدمات الاتصالات فى مصر لتعظيم وتحقيق رفاهية المستهلكين.
- ٥ - توفير خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بأسعار مخفضة للمناطق الفقيرة والمهمشة.
- ٦ - تحقيق مزيد من تفعيل لقوانين حماية المستهلك.
- ٧ - وضع وتفعيل قوانين الخصوصية والملكية الفكرية.

رابعاً: قطاع الزراعة: العمل على تنفيذ وتنظيم الآتى:

- ١ - التوسع الزراعى الأفقى والتوطين الزراعى.
 - ٢ - ترشيد استخدام موارد المياه.
 - ٣ - حماية الأراضى الزراعية.
 - ٤ - تنمية المصايد الطبيعية والاستزراع السمكى.
- بالإضافة إلى السياسات المتعلقة بتطوير الإنتاجية الزراعية لوحدة الأرض والمياه، وهى:

- ١ - تطوير التكنولوجيا الزراعية.
 - ٢ - تطوير منظومة الإرشاد الزراعي.
 - ٣ - تفعيل دور الإعلام الزراعي في خدمة قضايا التنمية الزراعية.
 - ٤ - تطوير أداء المؤسسات التطوعية للمزارعين.
- فضلاً عن السياسات التي تستهدف تدعيم القدرة التنافسية للمنتجات الزراعية، وهي:
- ١ - تشجيع الزراعة التعاقدية.
 - ٢ - تطوير نظم التجارة والتسويق الإلكتروني للقطاع الزراعي.
 - ٣ - تشجيع التعاون الزراعي الإقليمي.
 - ٤ - تطوير منظومات المعلومات الزراعية.
 - ٥ - تطوير مناخ الاستثمار الزراعي.

خامساً: قطاع المياه والرى:

- ١ - تنمية وإدارة الموارد المائية وترشيد استخدام المياه في كافة المجالات.
- ٢ - استكمال وإعادة تأهيل البنية القومية للمنظومة المائية والتوسع الأفقي.
- ٣ - تطوير منظومة الإدارة المتكاملة للموارد المائية.
- ٤ - تقوية العلاقة بين مصر ودول حوض النيل.
- ٥ - تنمية المياه الجوفية وحصاد مياه الأمطار والسيول.
- ٦ - تحلية مياه البحر وإنشاء وإعادة تأهيل محطات الطلمبات.
- ٧ - الحفاظ على سلامة وكفاءة السد العالي وخزان أسوان وحماية مجرى نهر النيل وفرعيه والحفاظ على بحيرة ناصر.
- ٨ - تأهيل شبكاتى الترع والمصارف وكافة منشآت الرى.
- ٩ - إجراء دراسات وبحوث وتطبيقات عملية وفنية مع بناء قواعد للبيانات والحكومة الإلكترونية.

سادساً: قطاع السياحة:

- ١ - الترويج لمصر كمقصد سياحى مع تسليط الضوء على الطابع العصري وحسن الضيافة والأمان.
- ٢ - تطوير المقاصد السياحية القائمة واستهداف مقاصد جديدة بالساحل الشمالى الغربى والواحات وجنوب البحر الأحمر.
- ٣ - العمل على جذب شرائح السائحين ذوى الإنفاق العالى.
- ٤ - تشجيع الزيارات المتكررة وزيادة فترة إقامة السائح وتقليص أثر الطابع الموسمى على الحركة السياحية.

- ٥ - العمل على تضيق الفجوة الكبيرة بين السياحة الداخلية والسياحة الدولية.
- ٦ - الترويج لمنتجات جديدة فى السوق المصرية للوصول إلى شرائح مختلفة مثل سياحة الاستشفاء والسياحة الدينية والسياحة البيئية وسياحة الصحارى والواحات وسياحة المؤتمرات والمعارض.
- ٧ - تضافر جهود وزارة السياحة مع كافة الجهات المعنية بصناعة السياحة لضمان عدم اتخاذ قرارات تتضارب مع أهداف السياحة فى تحقيق النمو السياحى.
- ٨ - التوسع فى حملات الترويج والتنشيط السياحى من خلال تنظيم القوافل السياحية والمشاركة فى المؤتمرات والمعارض الدولية وزيادة الحملات الإعلامية بالأسواق الخارجية.
- ٩ - الانفتاح على أسواق سياحية جديدة واعدة، خاصة بمنطقة شرق وجنوب شرق آسيا ودول الكومنولث الجديدة.
- ١٠ - التوسع فى مشروعات البنية الأساسية الخادمة لقطاع السياحة.
- ١١ - تنمية المهارات البشرية للعاملين بالقطاع السياحى والخدمات المرتبطة به.
- ١٢ - تشجيع القطاع الخاص على تعبئة مزيد من الاستثمارات لهذا القطاع.
- ١٣ - إدراج مادة السياحة فى التعليم الإبتدائى والتأكيد على أهميتها وأهمية اتباع المواطنين السلوكيات السليمة لجذب السائح والحفاظ عليه.
- ١٤ - الاهتمام بالتعليم الفنى وإنشاء قسم خاص للسياحة والفنادق ويكون للطالب المتميز وبضوابط محددة للالتحاق.
- ١٥ - وضع ضوابط واختبارات قدرات لقبول الالتحاق بأى تعليم سياحى أو فندقى سواء كان ثانوياً أو جامعياً.
- ١٦ - تحديد أعداد للقبول فى التعليم السياحى أو الفندقى حسب احتياجات سوق العمل.
- ١٧ - نشر برامج توعية فى مختلف قنوات الاتصال لتوضيح أهمية وقيمة السائح.
- ١٨ - معالجة ظاهرة التحرش بالسائحين بنشر برامج توعية فى مختلف قنوات الاتصال بالتنسيق مع وزارة العدل.

سابعاً: قطاع التموين والتجارة الداخلية:

- ١ - تنمية التجارة الداخلية من خلال تنفيذ المشروعات اللوجيستية.
- ٢ - ضمان إتاحة وجود السلع التموينية المربوطة على البطاقات التموينية وتوافر السلع والخدمات وتدقيقها وتحقيق انسيابها دون تعقيدات أو مشاكل.
- ٣ - حماية حقوق المستهلكين وضمان جودة السلع والخدمات التى تقدم للمواطن المصرى.
- ٤ - استمراراً لجهود تطوير منظومة الدعم لضمان وصول الدعم الغذائى إلى مستحقيه، واستمرار جهود تطوير منظومة توزيع الخبز.

- ٥ - مراجعة القوانين والقرارات التي تمنع الغش والتدليس وتداول السلع مجهولة المصدر وغيرها من المخالفات التي تضر بمصالح المستهلكين.
- ٦ - التأكد من مدى كفاية ما يطرح بالأسواق من سلع وخدمات لحاجة المستهلك.
- ٧ - التصدى لكافة الممارسات التجارية الضارة.
- ٨ - التصدى لكافة محاولات رفع الأسعار خاصة السلع الغذائية الأساسية.
- ٩ - تطوير وإجراء البحوث والدراسات المتعلقة بالسلع وخاصة السلع الإستراتيجية للوقوف على ظروف إنتاجها وتسعيها وتداولها.
- ١٠ - تطوير الأطر التشريعية الحاسمة لحركة التجارة الداخلية بما يتواءم مع التغيرات المحلية والإقليمية والعالمية.
- ١١ - حماية حقوق الملكية الفكرية فى مجال العلامات والبيانات التجارية والنماذج والتصميمات الصناعية والمنشأ الجغرافى.
- ١٢ - النهوض بدور التعاون الاستهلاكى فى خدمة المستهلكين وحرية التجارة.
- ١٣ - التنبؤ بالأزمات خاصة المتصلة بالسلع الأساسية والإستراتيجية ووضع السيناريوهات اللازمة لمواجهتها مستقبلاً.

ثامناً: قطاع النقل:

- ١ - تحقيق التوازن بين وسائل النقل المختلفة، ووضع اللوائح المنظمة لذلك، مع الاهتمام بالنقل متعدد الوسائط خاصة الموانئ البحرية والسكك الحديدية والنقل النهري.
- ٢ - الاهتمام بالنقل متعدد الوسائط لتخفيف العبء عن الطرق مع أخذ التدابير اللازمة لتحقيق ذلك خاصة فى مجال نقل الحاويات.
- ٣ - تفعيل دور السكك الحديدية سواء من حيث التشغيل أو الإدارة، حيث يعتبر النقل بالسكك الحديدية القطاع الرئيسى الذى سيؤدى إلى نجاح الجهود المبذولة لتحقيق التوازن بين وسائط النقل المختلفة وزيادة مشاركة السكك الحديدية فى نقل البضائع بنسبة ٢٠٪ فأكثر.
- ٤ - تشجيع النقل النهري حيث يعتبر حلقة وصل أساسية فى النقل مع بعض الموانئ البحرية وذلك للتخفيف عن الطرق.
- ٥ - تدعيم الدور الحيوى للنقل البحرى حيث أن الموانئ البحرية المصرية هى طوق النجاة للدولة من الناحية الاقتصادية نظراً لارتباطها بالتجارة الخارجية حيث أنها تهيمن على أنشطة نقل البضائع.
- ٦ - تعزيز دور القطاع الخاص فى المشاركة فى تطوير منظومة النقل، وتقديم التسهيلات

- والخدمات والفرص لهذا القطاع من ناحية الحكومة، حتى يستطيع أن يؤدي دوره بالاستثمار أو المشاركة في مشروعات قطاع النقل بشكل عام.
- ٧ - الاهتمام بجودة وكفاءة مستويات الأمان للمسافرين (أيًا كانت المسافة قصيرة أم طويلة) ومقدمى خدمات النقل أيضاً.
- ٨ - تدعيم الموارد البشرية مع نظرة شاملة لتطوير برامج التدريب والتحفيز خاصة للكوادر المهنية من العاملين بوزارة النقل.
- ٩ - تحقيق مستويات عالية للأمان فى قطاع النقل خاصة النقل على الطرق ووضع اللوائح والإجراءات اللازمة لذلك لتقليل الحوادث على الطرق بصفة خاصة.
- ١٠ - تحديث التشريعات ووضع اللوائح المنظمة والتي تضمن حرية المنافسة فى مجال تقديم خدمات النقل مما يؤدي إلى تحسين المعيشة ورفع المستوى الاقتصادي للمواطنين.
- ١١ - تحديد الأهداف البيئية التي تعزز التنمية المستدامة للنقل خاصة فيما يتعلق بجميع أنواع التلوث مثل تلوث الهواء والتلوث البحري والنهرى والبصرى والسمعى.
- ومما تجدر الإشارة إليه، أنه لا بد من وجود برنامج لإصلاح البيئة التشريعية، ويهدف هذا البرنامج إلى تحسين مناخ الاستثمار لتوفير بيئة استثمارية جاذبة وعادلة وتنافسية، يحكمها إطار قانونى وتشريعى محفز، ويعمل البرنامج على إصلاح البيئة التشريعية خلال السنين القادمة، من خلال تعديل قانون الشركات، تحديث قانون السجل التجارى، إعداد قانون الإفلاس، تعديل الإطار التشريعى المنظم لسوق العمل، إعادة النظر فى منظومة توزيع وتخصيص الأراضي، وضع خريطة استثمارية متكاملة جغرافياً وقطاعياً بالتعاون مع كافة الوزارات والهيئات المعنية ذات الصلة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى.
- وفى سياق البحث، تتمثل أهداف برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة فى تعزيز التنمية المحلية المستدامة وخلق فرص عمل منتجة للحد من الفقر فى كافة المحافظات المستهدفة، عن طريق:
- ١ - مشاركة المواطنين وتطبيق الشفافية وأنظمة الرصد والتقييم.
- ٢ - تقديم الخدمات وتوفير البنية التحتية للمواطنين عن طريق إدارة محلية فعالة.
- ٣ - دعم التنافسية والبنية التحتية وبيئة الأعمال من أجل عملية نمو يقودها القطاع الخاص، فضلاً عن الاهتمام بالأنشطة المتنوعة التى تدار على المستوى المركزى والوطنى مثل الاسكان الاجتماعى وتنمية المناطق الصناعية والطرق وبرامج شبكات السلامة الاجتماعية، ثم إطلاق البرنامج التجريبي فى صعيد مصر والريف وسيتم مراجعة برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة للمناطق المهمشة وتقييمه لبحث التوسع فى التطبيق فى مناطق مهمشة أخرى.
- ونشير إلى أن برنامج التنمية المحلية المبني على النتائج يتماشى مع أهداف برنامج التنمية

الاقتصادية الشاملة، غير أنه لا يتمتع سوى بنطاق جغرافي محدود وتمويلات محدودة تمثل جزءاً من أنشطة برنامج التنمية الاقتصادية، فعلى سبيل المثال يؤكد برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة على سلسلة أوسع من الأنشطة في جميع المحافظات بما فيها المشروعات الوطنية مثل (مشروع المثلث الذهبي^(١)) - برامج شبكة السلامة الاجتماعية كبرنامج تكافل وكرامة) وهما مبادرتان في غاية الأهمية لخلف فرص استثمارية جديدة.

وباعتبار برنامج التنمية المحلية مكملاً لهذه البرامج فهو لن يمولها، وإنما سيركز بدلاً عن ذلك على مجموعة فرعية من التدابير الأساسية والاستثمارات التي من شأنها تحسين بيئة الأعمال والقدرة التنافسية بالإضافة إلى تحسين البنية التحتية وعمليات تقديم الخدمات.

ويجب أن تكون برامج التنمية المحلية الاقتصادية في المحافظات على أساس حجم السكان ومعدلات الفقر والتجاور الجغرافي والقدرات الاقتصادية وإمكانية الوصول للخدمات الأساسية واستعداد المحافظات، فضلاً عن توافق برنامج التنمية المحلية مع برنامج الحكومة المصري، و ذلك من خلال الأهداف لكلاً منهما:

- ١ - تحسين مشاركة المواطنين والشفافية والرصد والتقييم، وذلك عن طريق:
 - عقد منتديات بشأن التنمية الاقتصادية المحلية في المحافظات.
 - وضع آليات للاشتراك وإبداء الآراء والمشاركة من جانب المواطنين.
 - إقامة منصات للتنسيق بين القطاعين العام والخاص.
- ٢ - تحسين توفير الخدمات والبنية التحتية عن طريق إدارة محلية فعالة، وذلك عن طريق:
 - تنفيذ إصلاحات إدارية أساسية لازمة للتحويل التدريجي نحو اللامركزية وتحسين تقديم الخدمات بما في ذلك خطط التنمية الاستراتيجية والميزانيات على مستوى المحافظات والمراكز.
 - دعم القدرة الإدارية للمحافظات ومواردها وذلك لتلبية احتياجات تقديم الخدمات مثل برنامج الصرف الصحي والطرق وتقديم الخدمات الأخرى غير المركزية.
 - دعم برامج قطاع التنمية المحلية المتعلقة بالطرق المحلية والنقل العام وإنارة الشوارع وتحسين البيئة وحركة المرور ومكافحة الحرائق والأمن ودعم الوحدات المحلية.
 - تحسين الدعم والمنح والحوافز والإعانات الاجتماعية وأجور واستحقاقات الموظفين.
 - استهداف برامج اجتماعية يكون الهدف منها تحسين وسائل المعيشة للأفراد الأكثر احتياجاً وذوى الاحتياجات الملحة.

(١) مشروع المثلث الذهبي للثروة المعدنية في جنوب مصر، ويهدف المشروع إلى إنشاء منطقة اقتصادية جديدة بصعيد مصر عن طريق إنشاء مركز عالمي متكامل (صناعي، اقتصادي، تجاري، لوجيستي، سياحي) لتحقيق التنمية المستدامة بمنطقة الصعيد.

- برنامج الاسكان الاجتماعى، برنامج الألف قرية، برنامج تكافل وكرامة التابع لشبكة السلامة الاجتماعية.

٣ - تحسين البنية التحتية والبيئة التنظيمية للنمو الذى يقوده القطاع الخاص، وذلك عن طريق:

- تحفيز نمو القطاع الخاص عن طريق جذب الاستثمار من خلال المشروعات العملاقة.

- تحديث المناطق الصناعية وضمان توفير بنية أساسية ملائمة لجذب الاستثمار المحلى والأجنبى المباشر.

- تعزيز المناطق الصناعية وتطوير التكتلات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والقطاعات الصناعية عن طريق بنية أساسية ميسرة وبرامج ربط.

- تحسين القدرة التنافسية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق خدمات المساعدات الفنية وبرامج تنمية القيمة وتكنولوجيا المعلومات والابتكار والتدريب وتنمية المهارات والاستراتيجيات الخاصة بقطاعات محدودة.

وسوف يدعم برنامج التنمية المحية خلق بيئة أكثر تشجيعاً على تنمية القطاع الخاص ورفاهية المواطنين، حيث يكون التحول الأول والأهم هو التحول التدريجى نحو أكبر قدر من الاستقلالية والمساءلة على مستوى المحافظة لترتيب أولويات الاستثمار وقرارات الإنفاق على أساس عملية تخطيط محلية أفضل قائمة على المشاركة.

ولا بد أن تقوم المحافظات بقيادة عملية التخطيط الإستراتيجى وعمليات صنع قرارات الاستثمار بهدف تحديد مخصصات التمويل للاستثمارات والنققات فى إطار المحافظة، وسوف يؤخذ فى الاعتبار عند القيام بالتخطيط للاستثمار الأولويات المتعلقة بالمواطنين والمشروعات وآرائهم فى مرحلتى التخطيط والتنفيذ، كما سيكون التحول الثانى هو إجراء تغيير الدور الذى تلعبه المحافظة فى تشجيع النمو الذى يقوده القطاع الخاص وخلق فرص العمل، وبذلك سوف تصبح المحافظات مسئولة عن تقديم التسهيلات والدعم للقضاء على العقبات التى تواجه الاستثمار الخاص وتعزيزه وإعدادها لهذه المهمة، كما ستتخذ المحافظات بصفة خاصة إجراءات لتحسين عمليات تقديم الخدمات المنظمة من جانب الحكومة للمشروعات وتنفيذ مبادرات مستهدفة ومتعلقة بقطاعات يعينها مع مشاركة القطاع الخاص.

٤ - يجب وضع خطة لتطوير المناطق الصناعية فى كل محافظة، وسوف تتضمن هذه الخطة إطاراً لإدارة المناطق الصناعية يوافق عليها كلاً من هيئة التنمية الصناعية والمحافظات بالإضافة إلى تضمينها استثمارات وبناء قدرات وموازنة تخصص للعمليات والصيانة، كما يهدف البرنامج إلى استحداث أسلوب إدارة للقطاع الخاص أو الترتيب للمشاركة بين القطاعين العام والخاص فى منطقة صناعية واحدة على الأقل، وسوف تتضمن هذه الخطة أيضاً تحديثاً

- للبنية التحتية ورفعاً لمستوى الخدمات فى المناطق بناءً على الطلب المعلن للمستثمرين المعلن لتحسين خدمات الطاقة والمياه والطرق الداخلية والخدمات الأخرى، بالإضافة إلى الطلب على أشكال المشروعات الصغيرة والمتوسطة للسماح بدخول المشروعات الصغيرة والمتوسطة دون المرور بعملية تخصيص الأراضى الطويلة والمكلفة إذا اقتضت الأمر ذلك.
- ٥ - تطبيق الخطة الاستثمارية الخاصة بالبرنامج السنوى القائم على المشاركة المرتبطة بخطة التنمية الإستراتيجية.
- ٦ - إعداد الحسابات الختامية الخاصة بديوان عام المحافظة عن السنة المالية السابقة فى الميعاد المحدد لها وإتاحتها للجمهور على الموقع الإلكتروني وعرضها فى ديوان عام المحافظة.
- ٧ - تطبيق آلية حديث مبتكرة لرد التظلمات وبحثها ودراستها بشكل قانونى يطابق الواقع المعاصر.
- ٨ - وضع خطة سنوية لبناء القدرات للعمل على وجود خبرات وظيفية وفنية لضمان تقديم فعال لجهة الإدارة.
- ٩ - وضع وتفعيل نظام فعال لإدارة الأصول المملوكة للمحافظة.
- ١٠ - زيادة إمكانية وصول المواطنين للمعلومات وتعزيز المسألة أمامهم، وإجراء استبيانات للحصول على ردود الأفعال من المستخدمين والإفصاح عنها للجمهور واطهار تحسناً إيجابياً سنة بعد سنة.
- ١١ - ضرورة إقامة مشروع قانون للتخطيط الموحد بالتوفيق بين كافة القوانين بما يوفر للمحافظات القدرة على تخطيط متكامل مع مزيد من مشاركة المواطنين والمشروعات فى العملية، كما يوفر البرنامج فرصة لتنفيذ الإصلاحات المرتقب إصلاحها فى قانون الإدارة المحلية الجديد بمعنى تحديث نظام الحوكمة المحلية.
- ١٢ - يجب أن تزود المحافظات بوسائل لتحسين ترتيب الأولويات والتوفير الأكثر فاعلية للبنية الأساسية والخدمات اللازمة بشكل جوهري، وسيمكن البرنامج المحافظات من توفير المزيد من البنية التحتية والخدمات لتتعدى النطاق الحالى للتأثير الذى يتسم بالضيق عن طريق تمكينها من تمويل البنية التحتية التى تقدمها المديريات الخدمية اللامركزية، وسوف يمكن هذا التوسع المحافظات من التأثير على أولويات التنمية كالطرق الإقليمية والصرف الصحى والمياه والكهرباء، وهى أمور جوهريّة لتحسين القدرة التنافسية وبيئة الأعمال بالإضافة إلى الجوانب الخمسة المحدودة نسبياً والتى حالياً ضمن مهام المحافظات وهى: (رصف الطرق المحلية، معدات وأعمال إنارة الشوارع، تحسين البيئة وإدارة المخلفات الصلبة، حركة المرور، دعم الوحدات الإدارية المحلية).

١٣ - تحقيق الشفافية وذلك من خلال تعزيز إمكانية حصول المواطنين والمستثمرين على المعلومات عن طريق تطبيق شروط الإفصاح عن المعلومات وتحديث المواقع الإلكترونية الخاصة بالمحافظة وتلك المتعلقة بالخدمات التي تقدمها الحكومة للأعمال.

١٤ - استحداث نظم لجمع ردود الأفعال من المواطنين بشكل منتظم عن طريق إجراء استطلاعات للرأى من خلال استحداث بطاقات تقارير المواطنين أو عن طريق أدوات ردود الأفعال الأخرى القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مستوى المحافظة.

١٥ - دعم وجود تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين والمشروعات بحيث تكون قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وذلك لضمان شفافية إمكانية الوصول إلى المعلومات وتقديم أكثر كفاءة واستجابة للمشروعات وللمواطنين، وعليه سيتم عمل إجراءات محددة لضمان مشاركة النساء والشباب ودمج هذه الإجراءات المتعلقة باشتراك المواطنين فى تصميم البرنامج الكلى عن طريق تضمينها ضمن مقاييس الأداء.

ولا شك فى أن البرنامج سيحفز أداء المحافظات وقيسه عن طريق تطبيق آلية المنحة القائمة على الأداء، حيث أن قدرة المحافظات فى الحصول على مخصصات تمويل إضافية لنفقات البنية التحتية والخدمات سوف يعتمد على قدرتها على اجتياز تقييم أداء يجرى سنوياً من خلال وكيل متخصص فى الأداء يقوم بمشاركته (مكتب تنسيق البرنامج)، وشروط تلقى المحافظات للتمويل على أساس الأداء له ثلاث فوائد:

الأولى: طمأنة الحكومة المركزية والمواطنين على أن المحافظات تحقق توقعات الأداء المؤسسى مقدماً قبل تلقى هذه الأموال.

الثانية: المساعدة فى تحديد جوانب القدرة والضعف فى أداء المحافظات.

الثالثة: تحويل كافة أموال الصناديق الخاصة وإدخالها بالميزانية العامة للدولة بدلاً من توزيعها على المقربين من المحافظ والسكرتير العام بالمخالفة للمواطنة الحقيقية.

وأخيراً، تعد البرامج والمشروعات القومية الكبرى نقطة الانطلاق التى ستؤدى إلى تنشيط وتقوية الاقتصاد المصرى وتحقيق التنمية المستدامة، ومن المتوقع أن تؤدى برامج ترشيد الإنفاق الحكومى وتخفيض دعم الطاقة وزيادة الإيرادات العامة إلى تخفيض عجز الموازنة العامة وخفض الدين العام، كما ستساهم البرامج القطاعية المختلفة فى تحقيق أهداف استراتيجية التنمية الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، كما سيكون للمشروعات القومية العملاقة مردود إيجابى فى تحفيز النمو وتخفيض معدل البطالة وتوفير فرص عمل جديدة للشباب مثل مشروع استصلاح أربعة مليون فدان، ومشروع تنمية محور قناة السويس، ومشروع المثلث الذهبى وغيرها من المشروعات.

ولا شك أن الحكومة حين تسعى إلى تنفيذ كافة ما ورد بذلك البرنامج سوف نكون من أعظم الأمم وأبهاها، كل ذلك بقصد الاهتمام بالعنصر البشرى وهو المواطن المصرى الذى يجب أن تعمل الحكومة من أجل خدمته والسهر على راحته وتحقيق أسباب الرفاهية والعيش الرغيد.

وبذلك يتحقق لدينا الفكرة المطروحة من جانبنا وهى (أن الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى)

وذلك باعتبار أن الإنسان المصرى عبر التاريخ صنع حياته الاقتصادية بنفسه على النحو الذى بيناه سلفاً، وفى العصر الحديث يحاول الإنسان المصرى دائماً تدبير رغباته وطلباته من المنتجات المحلية ولا سيما بعد ثورتى الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ والثلاثين من يونيو عام ٢٠١٣ تشجيعاً من الشعب المصرى العظيم لمنتجات دولته المصرية للارتقاء بالحالة الاقتصادية التى تعود بالنفع عليهم أيضاً فى النهاية، ولقد أثبت الإنسان المصرى بما لا يدع مجالاً للشك حبه لوطنه الغالية مصر حينما قررت القيادة السياسية للدولة المصرية تحرير سعر الصرف وما ترتب عليه من زيادة فى الأسعار على المستوى العام لكافة السلع والمنتجات وتحمله وقبوله ذلك بالتأييد الشعبى بوعى وإدراك بشكل كامل، كذلك استعانتته بالصبر والدعاء على تحمل تلك الشدائد المعيشية والوصول إلى أعلى قدر كاف من الأمن والأمان، انتهاءً بأبسط الأمور ولاسيما التقليل من الاستيراد وإبراز دور الدولة المصرية فى تصدير منتجاتها وصناعاتها بشكل كامل دون أن تكون مواد خام غير مصنعة لتحقيق المنافسة مع كافة دول العالم لتعود مصر إلى سابق عهدها، وذلك لم يكن ليحتمله أى إنسان على مستوى البشرية إلا من أجل سبب تسمو إليه النفوس ألا وهو حب الوطن.

خاتمة

وفى نهاية البحث، نود أن نذكر بأنه لدينا نتيجة وبرهان تتمثل فى أنه تعددت كافة القوانين الصادرة لتنظيم العمل بالإدارة المحلية على مدى أكثر من قرنين من الزمان إلا أنها لم تؤت الفائدة المرجوة منها، كون فقهاء القانون لم يفتنوا إلى أن وحدات الإدارة المحلية بوصفها جهة تطبيق نصوص القانون واللائحة عاجزة وغير قادرة على تطبيق تلك النصوص، حيث أن الأمر لا يتعلق بالقانون ونصوصه قدر تعلقه بالآليات والإجراءات الإدارية الواجب اتباعها من قبل المختصين بالتنفيذ لتطبيق القانون تحقيقاً للغاية المنشودة من صدوره.

وإذا كانت الإدارة المحلية هى المحرك الأساسى لعجلة التنمية كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب، والتي تعمل فى إطار نظام إدارى محلى يرتكز على قواعد اللامركزية الإدارية والتي أصبحت أسلوباً ناجحاً فى تسيير الإدارة المحلية، فإن سلطات المحافظ لا تحظى بكامل الصلاحيات فى تسيير الشئون المالية وذلك لتأثير وسيطرة السلطة المركزية، ومن هذا المنطلق وإلى جانب الأسباب المؤدية إلى عجز الموازنات فى مصر واستفحال ظاهرتى الغش والتهرب الضريبى، كان لا بد من إعادة النظر فى تسيير الوحدات المحلية ومحاولة إعطاء أولوية تحصيل الضرائب للإدارة المحلية.

ولا شك فى أن إسناد مهمة إنجاز التنمية المحلية إلى وحدات الإدارة المحلية ولا سيما المحافظات، يقتضى بالأساس وضع برنامج التنمية تحت تصرفها ومرافقتها بجملة من الآليات بدءاً من التنظيم القانونى والإدارى الكفيل بالإجابة عن كل سؤال وتصرف فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلية التى تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها ومرافقتها، وبذلك ينعكس دور المحافظة مع باقى أدوار القطاع الفاعلة والمعنية هى الأخرى بالتنمية المحلية الاقتصادية، فالمحافظة تستقى قوتها وفعاليتها من الدستور والقوانين التى تهدف إلى تنظيم العلاقات القانونية التى تنشأ فيما بينها والمرافق العامة والمسائل ذات الصلة مثل التنمية الريفية والعمرانية.

ومما تجدر ملاحظته أن نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطنى فعال ونظام حكم محلى راشد وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة تهدف تطبيقاتها إلى المحافظة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته وتثمين إيراداته، هذا كله له أثره على ميزانية المحافظة باعتبار مواردها المحلية والخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة استراتيجية للتنمية المحلية تتفاوت من محافظة إلى أخرى حسب موقعها الجغرافى والاقتصادى وكذا حسب ترتيب أولويات احتياجات السكان، ولأن محافظات مصر لا تتواجد فى مستوى واحد من التوازن

المالى تضطر الدولة إلى تدعيم ميزانية المحافظة العاجزة مالياً بالاعتمادات السنوية أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ولا يتأتى نجاح إعادة التوازن إلا بالتطبيق الصارم لقواعد المحاسبة الحكومية.

وقد شهدت السنوات الماضية وحتى الآن اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلية، وجاء هذا الاهتمام فى إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم فى عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدنى دوراً أكبر فى عملية التنمية، وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولى عن التنمية فى العالم تحت العديد من العناوين مثل: (جعل الدولة أكثر قرباً من الناس، التحول إلى المحليات، تحقيق اللامركزية الإدارية وإعادة التفكير)، وبذلك فإن الإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً فى نظام الحكم الداخلى، كما تقوم بدور فعال فى التنمية الوطنية، لكونها تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب. وكون الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهى وحدها التى تستطيع تأكيد وحدة المجتمع المحلى باستثارة الرأى العام المحلى للاهتمام بالمشكلات الإنسانية ومشاركة المواطنين فى الوصول إلى حلول لها، فالمساهمة الشعبية هى روح الإدارة المحلية والمحور الذى تركز عليه، ولقد أصبح من المؤكد أنه على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً فى عملية التنمية الشاملة التى لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطاً ملموسة على طريقها.

وفى ضوء ذلك، فإن جمهورية مصر العربية برقعته الشاسعة المتنوعة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وبتعدد الألوان السياسية فيها وبعدد سكانها المتزايد وبتكاثر مطالب وتطلعات مواطنيها، تعد من العوامل التى تبرز ضرورة الإسراع بإصلاحات من شأنها أن تمكنها من التطور وتحقيق التنمية على المستوى المحلى وتجعلها تسير واقع التحولات الكبرى التى تعرفها بلادنا على كافة الأصعدة، ومن أهمها مكافحة الفساد الإدارى وتأهيل الإدارة المحلية وآليات تحقيق الحكم الراشد فيها، كون ظاهرة الفساد الإدارى أهم آفة يجب مكافحتها لنجاح الإصلاح حيث أضحت ظاهرة معقدة تغلغت فى كافة جوانب الحياة، مما يتعين تبنى استراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل للتقليل من فرص ومجالات وجوده وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه.

وقد أصبح الجهاز الإدارى يواجه الكثير من المشكلات نتيجة ضعف وحدات الإدارة المحلية، مما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية، ولا سيما فى مواجهة انتشار الفساد والفساد، تراجع المستوى المعيشى للمواطنين، تدنى كفاءة الاقتصاد عن المنافسة الخارجية، قصور الأداء الحكومى عن تحديث الإدارة.

ومن أجل إصلاح الإدارة المحلية فى مصر والتقليل من مظاهر الفساد فيها يجب ألا يتم

التعامل مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية المحلية بصورة رد فعل وإنما يجب التعامل بموضوعية لمعالجة أسباب وعوامل تفشى فساد الأجهزة الإدارية بغية الوصول إلى ترشيد سلوك قادتها وبث الثقة لدى المواطنين فيها، وبالتالي مواجهة الفساد بالرقابة الداخلية قبل الخارجية، فكلما كانت أسباب الفساد كبيرة ومتباينة فإن وسائل مواجهته وعلاجه هي الأخرى كثيرة ومتباينة.

ومن أجل مواجهة الفساد الإدارى وعلاجه فى الإدارة المحلية يجب الالتزام بالشفافية والعلانية فى عمل مؤسسات الدولة، بالإضافة إلى المساءلة القانونية الصارمة للقائمين على إدارة الوحدات المحلية، كذلك لا بد من العمل بالاتجاه الذى يحقق الحيادة والنزاهة والتجرد والعموم، فغياب الشفافية فى المجتمعات المحلية يزيد من تفاقم الفساد فيها ويؤدى إلى تفشى الظواهر السلبية، فالشفافية هي بمثابة قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسئولية، فهي تمثل أداة هامة ناجحة لمحاربة الفساد، حيث يتطلب الكشف عن مختلف القوانين والقواعد والأنظمة والتعليمات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة فى حالة عدم احترام تلك الآليات والقواعد، فضلاً عن تشخيص وتحديد الأشخاص المنحرفين وكشف المنظومات الفاسدة داخل الجهاز الإدارى من خلال إنشاء الأجهزة الرقابية اللازمة والقادرة على كشف الانحرافات والممارسات اللا أخلاقية داخل الجهاز الإدارى مع فرض العقوبات على المنحرفين ليكونوا عبرة للآخرين، وبهذا نجد الشفافية وسيلة من الوسائل التى تساعد فى عملية المساءلة والمحاسبة كون الأخيرة لا تتم بصورة جيدة وفعالة دون ممارسة الشفافية.

كما أن التنمية المستدامة أصبحت محل اهتمام فى كل دول العالم على مختلف المستويات وذلك بسبب أنظمة اقتصادية مختلفة عجزت عن تلبية الحاجات المتعددة والمختلفة والمتغيرة تغيراً سريعاً، فضلاً عن وجود نظريات وأجهت معوقات مختلفة لتجسيدها فى الدول محل تنفيذ تلك السياسات والنظريات التنموية سابقاً وحاضراً ومستقبلاً، وأمام هذا العجز استمر المختصون فى شئون التنمية أفراداً وجماعات ومنظمات حكومية ودولية فى البحث عن البديل الذى يحقق أهداف التنمية باستمرار خارج حدود الزمان والمكان، فكان المفهوم الجديد هو (التنمية المستدامة) فى كافة المجالات.

هذا المفهوم القائم على الحفاظ على الاستمرارية والاستدامة من جهة والكفاءة والفعالية والظروف المساعدة على تحقيق ذلك من جهة أخرى، الذى يهدف إلى التحقيق المستمر والمتزايد لمختلف الحاجات البشرية حاضراً دون تهديد لقدرة أجيال المستقبل على تلبية حاجاتهم وفقاً لاستراتيجيات مستدامة يقودها السوق أو العمليات الإنتاجية المتمثلة فى التكنولوجيا التى تعمل على تخطي الحدود التى تعيق الاستدامة والتى يلعب فيها كل من رأس المال المعرفى والثقافى والاجتماعى ونظام الحكم ومعدل النمو والموارد الاقتصادية والتوسع فى التجارة الدولية المشروط

بتعدد الأطراف دوراً بارزاً في الاستجابة لأهم تحديات التنمية والمتمثل أساساً في استمرار النمو، الأمر الذي يقتضى التحكم في السكان والحضرية وتقوية القدرات البشرية كالسماح بتضييق فجوة الدخل الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقدرات البشرية، والذي يسمح بتحقيق أغراض التنمية وأهمها الغذاء الذي هو مصدر كل استدامة والذي تلعب فيه المياه والتنوع البيولوجي دوراً كبيراً في تحقيقه للحفاظ على حق الحياة.

وتأتى أهمية التنمية المستدامة من حيث كونها المفهوم الجديد الذى يجعل الجنس البشرى عبر القارات محوراً لعمل كل البشر خارج حدود الزمان والمكان، فهى تهتم بتطويرهم وتنميتهم من خلال النظر إليهم باعتبارهم مورداً وهدفاً للتنمية، وبالتالي فهى تبين انعكاسات الجهود التنموية على مدى استمرار رفاهيتهم.

ويمكن من خلال الاستغلال الأقصى للموارد المتاحة تحقيق مزيد من الرفاهية للعنصر البشرى والتي تقود إلى تنشيط ملكاته الذهنية المولدة لعناصر الاستدامة للأجيال المستقبلية دون إقصاء الاستغلال عند الحدود الدنيا لها، بما يسمح بإعطاء نفس الفرص والإمكانيات لأجيال المستقبل في تحقيق وجودهم، وبين هذا وذاك تكمن المشكلة التى يجب على أبحاث التنمية أن تعمل على إيجاد حل لها يكون مصدره ووسيلته هو (الإنسان) الذى يجب فى كل الأزمنة والأمكنة أن تلبى حاجاته الأساسية التى تسمح له بالمحافظة على نوعه ونوعيته.

ولا شك فى أن التطور الحاصل فى البلدان المتقدمة كان بفضل الاستخدام المكثف لرأس المال البشرى وتنمى المعرفة التى هى نتاج البشر وحدهم، وأن التنمية الاقتصادية هى التى عجلت من تحسين مؤشرات التنمية البشرية بالمعنى الذى يفيد العلاقة المتبادلة بينهما، وهو ما يؤكد دور الاهتمام بالبشر فى زيادة معدلات النمو التى تسمح باستمرار الاهتمام بهم، وهو يتفق مع ما تم طرقة فى بحثى هذا فيما يتعلق بالاهتمام بالعنصر البشرى كله ودون تفريق بالكيفية التى تسمح لهم بتوليد الأفكار والطرق الجديدة التى تسمح بالمحافظة على الموارد أو تنميتها مما يسمح باستدامة مصادر النمو، وبالتالي النمو نفسه الذى يسمح باستمرار الاهتمام بالبشر الذين هم مصدر له.

وتعتبر التنمية الاقتصادية المحلية هدفاً تسعى إليه جميع الدول، خاصة دول العالم الثالث التى عانت طويلاً تحت وطأة الاستعمار والسيطرة والعديد من الضغوط العالمية مع ما صاحبها من عدم الاستقرار السياسى وما نجم عنه من تخلف ووهن، الأمر الذى دفع بالغالبية من شعوب تلك الدول الوقوف عند مستويات معيشية متدنية تسيطر عليها حلقات الفقر المغلقة والأنماط السلوكية المتخلفة والتقاليد البالية التى عطلت انطلاقها وحالت دون لحاقها بركب التطور وتحقيق الحياة الكريمة لأبنائها.

وبذلك، فإن نهضة شعوب العالم الثالث ومن بينها مصر لن تتحقق إلا إذا أخذت بأسلوب التنمية الشاملة المستمرة القادرة على البقاء اقتصادياً واجتماعياً، وإذا كانت التنمية لا تخرج عن كونها مجموعة العمليات التي تحقق توحيد جهود الأفراد من خلال وحدات الإدارة المحلية والمجالس الشعبية المحلية وتضافرها مع الأجهزة الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، فضلاً عن كون التنمية تحرص دائماً بالعمل على تقدم المجتمع من خلال مجموعة من الخطط والبرامج الموضوعة بعناية للارتقاء بالمظهر الحضارى للوطن والمواطنين وحثهم على الانتماء، بذلك فإن الجماعات المحلية تعتبر شريكاً أساسياً وأداة فعالة للتنمية.

ومن بين المؤشرات المعتمدة فى تقييم مستوى تنمية الأمم وقياس أدائها الاعتماد على معيار العنصر البشرى، فهو يشكل حجر الزاوية والركن الأساسى فى التنمية المستدامة، فكثيراً من الشعوب تتوافر لديها كافة مقومات نجاح الدولة من ثروات طبيعية وموقع جغرافى وإرث تاريخى وحضارى غير أنها تصنف على أنها من الدول المتخلفة والسبب فى ذلك تخلف مواردها السكانية، والآن فجميع الدول تولى اهتمام خاص بالعنصر البشرى وبتكوينه وتأهيله حتى يصبح قاطرة التنمية ومحورها.

ونشير إلى أن النهوض بالإدارة المحلية وتأهيلها يفرض القيام بعدة إصلاحات تمس مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للإدارة والسعى إلى تطويرها من خلال التأهيل المادى والمعنوى للموارد البشرية العاملة بها، وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات، حيث يعتبر العنصر البشرى أحد أركان الاقتصاد الهامة، كما يعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التى يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا الاهتمام من طرف السلطات العامة أدى بها إلى إبداء نظرة جديدة للإدارة عن طريق تأهيل مواردها البشرية ولا سيما تكوين المنتخبين المحليين بعقد دورات تدريبية داخل وخارج الوطن وكذا الاهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ القرارات للجماعات المحلية، ولهذا تم توظيف الأطر المتخصصة فى بعض الميادين كما عمدت الدولة على تحديث التدريب وتطويره وإعادة.

ولتحقيق عملية التطوير الإدارى لا بد من توفير جميع مكوناته الأساسية ولا سيما الإرادة السياسية التى تتمثل فى رغبة الجهات العليا فى هذا التطوير حيث تشكل تلك الإرادة المحرك الأساسى لهذه العملية، كون العنصر البشرى وهو العنصر الأهم فى تلك العملية الذى تعود إليه مهام التطبيق والتنفيذ ينبغى أن يكون مؤهلاً تأهيلاً على نحو جيد يتناسب مع متطلبات عملية التطوير، فضلاً عن كون القوانين والأنظمة تشكل القاعدة الرئيسية التى تركز عليها عملية التطوير التى تسمح بالقيام بتحديث أساليب العمل وتبسيط الإجراءات، بالإضافة إلى إدخال

التقنيات الحديثة واعتمادها في تنفيذ أعمال المؤسسات واستخدامها بشكل يسمح بتأمين تحقيق الأنشطة، وكذا المحلية فلا بد من اتباع خطوات مرحلية بهدف التمكين من تقييم ما تم إنجازه والربط بين المراحل المختلفة وفق خطط زمنية محددة قابلة للتحقيق.

وفي مصر وإن كانت بعض المؤشرات تعكس رغبتها القوية في المضي قدماً نحو استراتيجية التنمية المستدامة من خلال تطبيق المخططات التنموية المتعاقبة، إلا أن هناك بعض العقبات وقفت دون ذلك مما أظهر بوضوح حقيقة أن الرغبة غير كافية وحدها، وإنما القدرة على تطبيق المخططات تأتي في المقدمة، لذلك وجب مواجهة كل نقاط الضعف التي تقف في وجه التنمية المحلية الاقتصادية المستدامة للبلاد.

وفي سياق الحديث عن ذلك كله، فإن التنمية المستدامة تقع عند نقطة الالتقاء بين البيئة والاقتصاد والمجتمع المحلي، لذلك كان على الحكومات أن تعمل على جعل سكان العالم أكثر وعياً واهتماماً بالبيئة وبالمشاكل المتعلقة بها، ليمتلكوا المعرفة والمهارة والحوافز الإيجابية والالتزام بالعمل كأفراد أو مجموعات أو فرق عمل من أجل إيجاد الحلول للمشاكل الموجودة والحويلة دون نشوء مشاكل جديدة.

وأود أن أقول، أن الهدف من هذا البحث هو محاولة وضع تصور لإطار شامل لصيرورة التنمية تجمع بين كون الإنسان عضو في منظمة بيئية تعمل بصفة آلية ضمن إطار من التوازن والتناسق، وكونه يسعى للسيطرة عليها من أجل تعظيم منافعه منها في محاولة للجمع بين الجانب البيئي الطبيعي والجانب المصلحي الذاتي الذي يمكن لآليات الحكم ومضمون الثقافة أن تروضه.

صفوة القول تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة، فضلاً عن ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة لوضع استراتيجية بديلة للتنمية الإدارية على المستوى الوظيفي، وهذا لن يتم حسب تصوري إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع المصري.

هذا، إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات والتأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل، وبهذا يجب على مخططي التنمية وبناء قدرات الإدارة المحلية الاستفادة من الأخطاء السابقة ودراسة الواقع الاجتماعي ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة.

إن، فالبيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وأي خلل فيها سيؤدي حتماً بحكم التجارب إلى الفشل والإخفاق في العملية التنموية

السياسية الشاملة، مما يستلزم على صانعي القرارات الاستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار لأعلى المستوى الداخلى المحلى والوطنى فقط، بل على المستوى الخارجى الدولى، خاصة ونحن فى عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات المالية والإدارية والثقافية الدولية.

بذلك، فإن العمل على تحسين حياة الإنسان كانت وراء كل مظاهر التطور التى عرفتها البشرية، فالثورة الزراعية والصناعية والتكنولوجية والمعلوماتية ما هى فى الواقع إلا وثبات أو قفزات كان الهدف منها وما يزال هو تسخير الطبيعة لخدمة الأغراض البشرية، والتطلعات التى ما انفكت تتعدد وتزايد باستمرار وبالتالى دفعت الإنسان فى كل العصور إلى البحث عن الطريقة الأفضل لتلبية مستخدماً فى ذلك القدرات العضلية والذهنية والتكنولوجية بإدراك ما أمكن من طاقات لتحقيق الهدف الذى كلما اقترب منه تعاضم وابتعد، محرضاً فيه الرغبة فى الوصول إليه حاثاً فيه القدرات المختلفة على المزيد، لذلك اختلفت طرق تحقيق الأهداف من شعب لآخر ومن زمن لآخر رغم اتفاق أغلبها على أن التراكم مهما كان نوعه هو مصدر هذا التطور، والذى ظل لفترات طويلة الهدف الأساسى لكل الأنشطة الاقتصادية التى سعت بكل ما تملك من أجل زيادته عن طريق زيادة معدلات النمو واستمرارها والتى تعتمد على الموارد الطبيعية كانت أم رأسمالية وعلى الاقتصاديات المتبعة محلياً وعالمياً التى انطلقت مع رؤية التجاربيين فى الاعتماد على فائض الميزان التجارى ووصلت إلى ضرورة إزالة كل الحدود أمام انتقال عناصر الإنتاج والثقافة المحرصة عليه فى ظل المناخ الجديد الذى أنتت به العولمة.

وإذا كان ليس هناك ما يحول دون خلق الوعى والسلوك الذى يلتزم بمبدأ التنمية القابلة للاستمرار بما يتلائم مع متطلبات العصر الحاضر، فإن الإيمان بأن الجنس البشرى جزء من الطبيعة وبقاؤه فيها يتوقف على قدرته على استمداد رزقه من عالم طبيعى محدود؛ وعلى قدرته على الامتناع عن تدمير أنظمة الطبيعة حتى لا تفقد قدرتها على التجدد، يدعو لضرورة الاهتمام بالجنس البشرى قبل أى شئ آخر، وهو ما أصبح محل اهتمام المنظمات والبرامج العالمية على اختلافها حيث شرع برنامج الأمم المتحدة التنموى منذ عام ١٩٩٠ فى نشر تقارير التنمية البشرية، ومنذ عام ٢٠٠٢ فى تقارير التنمية الإنسانية العربية وذلك بالنظر إلى مركزية الإنسان فى عملية التنمية واستمرارها، وقد تجسدت مكانة الإنسان قبل ذلك فى تقرير لجنة برونتلاند عام ١٩٨٧ الذى بلغ الاهتمام بالإنسان إلى الحد الذى جعل مضمونه يركز على ضرورة الإنصاف بين البشر خارج حدود الزمان والمكان، الأمر الذى يقتضى أن يتجسد ذلك فى خطط وسياسات وبرامج التنمية التى يجب أن تكون قائمة على إزالة كافة أشكال التمييز والحرمان فى الوصول إلى تلبية المتطلبات الأساسية لاستمرار الإنسان فى توليد كل ما من شأنه المساعدة فى استمرار التنمية.

بناءً عليه، لم يعد هناك طريق أمامنا غير الاعتماد على الذات للعبور بمصر مما تعانيه من أزمات اقتصادية وتدنى في مستوى معيشة الغالبية العظمى من الشعب، كون التنمية الشاملة هي القاطرة التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف، وإذا كان حديثنا السابق كله عن الإدارة المحلية فإنه يفقد الكثير من أهدافه ما لم يرتبط أداء أجهزة الإدارة المحلية الشعبية والتنفيذية بتحقيق تنمية محلية حقيقية مستدامة.

ونشير أخيراً، إلى أن التنمية الاقتصادية المحلية تتسع لتشمل الحكومة المحلية والمحليات باعتبارها المستوى المؤسسى للحكومة والمسئولة عن التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية، كما أنها تمتد لنطاق واسع لتشمل العديد من المنظمات التى تسعى إلى تنمية قدراتها واستيعاب التخطيط الاستراتيجى للتنمية الاقتصادية المحلية والتى تشمل الحكومات الوطنية والإقليمية، بالإضافة إلى السلطات المحلية ومجالس المدن وإدارات الحكومة المحلية بالإضافة إلى المشروعات الصغيرة وأشكال المشاركة بين القطاعين العام والخاص، غير أن ذلك النطاق قد يمتد ليشمل عناصر أخرى.

وفى الواقع العملى، فإن وحدات الإدارة المحلية فى الغالب الأعم اقتصر دورها على أعمال النظافة وإشغالات الطريق ومواجهة البناء المخالف دون تحقيق أثر فعلى فى ذلك، دون أن تتعرض فى أداء واجباتها للمرافق العامة الداخلة فى نطاقها على النحو الوارد بالقانون حسبما سبق بيانه، واكتفت بالتفتيش عليها حال وجود تكليف من المحافظ بذلك طبقاً لنص المادة ١٣٥ من قانون الإدارة المحلية.

وبالنظر إلى تعبير نموذج محاكاة التطور التاريخى للتنمية الاقتصادية على النحو الذى بيناه سلفاً، ببيان كافة النظم التى مرت بها معظم الدول فى مواجهة التنمية الاقتصادية وموقف مصر منها، وباعتبار الإنسان ركيزة أساسية فى صنع التنمية الاقتصادية على مر العصور يتبين لنا التالى:

أن الإنسان المصرى يثبت دائماً أنه قادر على فعل المعجزات وأن العقول المصرية لا تقل عن غيرها فى العمل والابتكار والتطوير، حيث أن الثابت عبر التاريخ أن الإنسان المصرى صانع حضارة السبعة آلاف سنة استطاع عبر السنين اجتياز الاختبارات والمحن التى مرت بها الدولة المصرية، ولا سيما صناعة استقلال الاقتصاد بإدارة قناة السويس وغيرها بأكثر كفاءة وفعالية على غير المتوقع من الغرب والقوى الكبرى.

أن الإنسان المصرى تحمل الصعاب عبر التاريخ، لكن تحمله الآن إنما كان لازدياد الوعى الوطنى وإدراكه بضرورة إجراءات الإصلاح الاقتصادى تحقيقاً لاستقلال الاقتصاد الوطنى للدولة المصرية وتشجيع مساهمة المصريين فى صناعة ذلك الاستقلال بالعمل على تشجيع المنتجات الوطنية

والعمل على زيادة التصدير والتقليل والحد من الاستيراد لتصبح مصر لها ذاتيتها واستراتيجيتها الاقتصادية المستقلة.

وبذلك يتحقق لدينا الفكرة المطروحة من جانبنا

وهى (أن الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى)

باعتبار أن الإنسان المصرى عبر التاريخ صنع حياته الاقتصادية بنفسه على النحو الذى بيناه سلفاً، وفى العصر الحديث يحاول الإنسان المصرى دائماً تدبير رغباته وطلباته من المنتجات المحلية ولا سيما بعد ثورتى الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ والثلاثين من يونيو عام ٢٠١٣ تشجيعاً من الشعب المصرى العظيم لمنتجات دولته المصرية للارتقاء بالحالة الاقتصادية التى تعود بالنفع عليهم أيضاً فى النهاية، ولقد أثبت الإنسان المصرى بما لا يدع مجالاً للشك حبه لوطنه الغالية مصر حينما قررت القيادة السياسية للدولة المصرية تحرير سعر الصرف وما ترتب عليه من زيادة فى الأسعار على المستوى العام لكافة السلع والمنتجات وتحمله وقبوله ذلك بالتأييد الشعبى بوعى وإدراك بشكل كامل، كذلك استعانت به بالصبر والدعاء على تحمل تلك الشدائد المعيشية والوصول إلى أعلى قدر كاف من الأمن والأمان، انتهاءً بأبسط الأمور ولاسيما التقليل من الاستيراد وإبراز دور الدولة المصرية فى تصدير منتجاتها وصناعاتها بشكل كامل دون أن تكون مواد خام غير مصنعة لتحقيق المنافسة مع كافة دول العالم لتعود مصر إلى سابق عهدها، وذلك لم يكن ليحتمله أى إنسان على مستوى البشرية إلا من أجل سبب تسمو إليه النفوس ألا وهو حب الوطن.

مما يدعونا إلى القول أنه بالإضافة إلى كون الإنسان المصرى صانع استقلال الاقتصاد الوطنى، فالإنسان المصرى صانع الانتصارات والسلام والاستقرار أيضاً.

ناتج البحث أن أهم العناصر هو «العنصر البشرى» الذى على نوعيته تعتمد الاستمرارية، والذى يعتمد فى مدى الاهتمام به حاضراً لجنى النتائج مستقبلاً، الأمر الذى يقتضى مزيداً من الاهتمام به حتى يكون فى مستوى الآمال المعقودة عليه، فجميع الدول تولى اهتمام خاص بالعنصر البشرى وبتكوينه وتأهيله حتى يصبح قاطرة التنمية ومحورها.

من ذلك كله، فلم يشرع قانون الإدارة المحلية فى الأصل لبيان تقسيم وحدات الإدارة المحلية ومصادر تمويلها وولايتها بإنشاء وإدارة والإشراف على جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فحسب، وإنما شرع لبيان أن العنصر البشرى أحد أركان الاقتصاد الهامة فى ضوء ضمان التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، وصولاً إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة.

وأخيراً، فإننا إذ نقول، أنه إذا كان من السهل بناء أعظم الدول من خلال دساتيرها وكتابتها نصوص تلك الدساتير بماء من الذهب والفضة على جدران مضيئة ووضع كافة المبادئ التي تكفل تحقيق العدالة بين جميع البشر في كافة المجالات والموضوعات، دون الانتباه إلى وضع سبل تحقيق ذلك، فإنه من الصعب تطبيق تلك الدساتير، الأمر الذي يحولها إلى مجرد حبر على الأوراق.

وفي نهاية الخاتمة نعرض للنتائج والتوصيات على الوجه التالي

أولاً: أهم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال البحث:

- ١ - أن الإدارة المحلية ليست منة من أحد ولكنها ضرورة وطن أو دولة تهتم بهموم مواطنيها ومشاركتهم في اتخاذ القرارات وتوعيتهم بأهمية القرارات المحلية فيما يخص المواضيع المحلية والبعد عن هرمية السلطة وما يتصل بها من بطء الإجراءات وانسداد قنوات الاتصال بين قاعدة الهرم وقمته.
- ٢ - الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية، إذ وجدت الدولة المعاصرة نفسها مميزة في قيام المواطنين بإدارة شئونهم المحلية عن طريق الاشتراك في إدارة المجالس المحلية وتدريبهم على أصول العمل السياسي وإدارة الدولة، وذلك ينطوي على إقرار مبدأ (حكم الشعب بنفسه ولنفسه دون وصاية أو قوامة من أحد)، إضافة إلى اعتبار الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء للمجالس التشريعية في الدولة.
- ٣ - تنحصر صلاحيات الإدارة المحلية في منطقة نفوذها الجغرافية فقط، وتقوم الحكومة المركزية بالإشراف والمراقبة على الإدارة المحلية من خلال وزارة التنمية المحلية والوزارات ذات الصلة، ومن هنا يجب النظر إلى العلاقة الموجودة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية على أنها علاقة تكاملية مع تحديد المهام والمسؤوليات لكل منها.
- ٤ - الإدارة المحلية تعتبر طريق من طرق الإدارة وليست صورة من صور الحكم، وهي جزء من السلطة التنفيذية، ولا تشمل كل وظيفة الدولة الإدارية بل تتناول إدارة المرافق المحلية تاركة المرافق القومية للسلطة المركزية.
- ٥ - أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة وهي وسيلة إدارية فعالة لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فعالية وكفاءة، وهي بذلك تحت على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.
- ٦ - إن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة، أي أن الإدارة المحلية هي لا مركزية ذات طابع

- إدارى تهدف إلى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة فى أرجائها.
- ٧ - تقوم الإدارة المحلية على عنصر أساسى وهو الشخصية المعنوية الذى يمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانونى عن الحكومة أو الإدارة المركزية، مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية.
- ٨ - تتكون الإدارة المحلية من ثلاث أجهزة أو ثلاثة سلطات، وهى: السلطة التقديرية، السلطة التنفيذية، السلطة الرقابية، تتمثل السلطة التقديرية فى المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلى، أما السلطة التنفيذية فهى مجموع المحافظين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى والموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين فى الإدارة المحلية، أما السلطة الرقابية فتتمثل فى رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.
- ٩ - إن نظام الإدارة المحلية أحد خصائص النظام السياسى فى جميع دول العالم وأحد وسائله فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نظراً لدوره الهام فى توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية وتحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد، فضلاً عن أن المحليات تعد أحد أسس الديمقراطية الإدارية، أى أن مفهوم الإدارة المحلية يبدأ فى جوهره من منطلق مبدئى وهو (الذاتية) فى الإدارة والاستقلالية فى عملية اتخاذ القرارات وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلى على السلطة المركزية مادياً وإدارياً.
- ١٠ - تعد الإدارة المحلية قناة تنقل مشكلات المواطنين وحاجاتهم من جهة، وتقوم بإيجاد حلول لهذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جهة أخرى، لأنها تتميز بقربها من المواطنين أى نابعة من صميم الشعب مما يجعلها أكثر إدراكاً لطبيعة الظروف والحاجات ويمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وبالتالي الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية والبشرية استغلالاً عقلانياً عن طريق خلق وسائل عمل وضبط تقنيات التنظيم والتسيير من شأنه تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية، إذ تعد من أهم الوسائل الإعلامية البارزة للنهوض بالمجتمع وتحقيق التنمية.
- ١١ - إن مفهوم الحكم الصالح قد ترافق مع تطوير مفاهيم التنمية، فلقد تغيرت مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الاقتصادى إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة، أى الانتقال من الرأسمال البشرى إلى الرأسمال الاجتماعى وصولاً إلى التنمية الإنسانية.
- ١٢ - تعارض مرتكزات الحكم الراشد تماماً مع الفساد الإدارى، حيث تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية كونها الرابط الأول ما بين المواطن وصانع القرار وهى القاعدة الرئيسية والأولى

- عملية التنمية، لذا لا بد من التركيز على دور الموظف الإدارى فى تلبية متطلبات المواطنين وتقديم خدمات تليق بمستوى متطلبات التنمية.
- ١٣ - أن الحكم الراشد لا يكون إلا فى كشف السلم الاجتماعى والاستقرار السياسى وترقية حقوق الإنسان وبسط قوة القانون، لهذا يعد من أهم المرتكزات التى تقوم عليها الأنظمة السياسية خاصة فى ظل التغيرات من أجل هدف سام ألا وهو تحسين الأداء وفعالية جميع مكونات النظام السياسى، ولا سيما أن أهم الأزمات التى تعانى منها مصر مسألة الفساد الإدارى والسياسى الذى يعد من أهم معوقات التنمية بصفة عامة.
- ١٤ - أن الفساد الإدارى والحكم الرديء هما وجهان لعملة واحدة، لذا وجب الحد منه وذلك بوجود حكومة جيدة أو قيادة رشيدة مبادئها حسن التنظيم والإدارة الجيدة، ومن هذا المنطلق نجد اختلاف فى مفهوم الحكامة أو الحوكمة والحكومة: فالحكومة تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتى فى ظلها تتخذ القرارات فى إطار إدارى وقانونى محدد، فى حين مفهوم الحكامة يشتمل على الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى خاصة تحقيقاً لنتائج مرغوبة.
- ١٥ - أن الإدارة الرشيدة أو الحكمانية أو الحوكمة أو الحكم الرشيد، هى مفاهيم تعبر عن إدارة الحكم التى تعزز وتدعم وتصور رفاهية الإنسان وتوسع قدراته وخياراته وحرياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تم إخراج هذا المفهوم من إطاره التقليدى ليشمل مؤسسات المجتمع المدنى والقطاع الخاص بعد ما كان قاصراً على مؤسسات الدولة والقطاع العام ويعبر عن أدائها.
- ١٦ - إن كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فنى وإدارى ذات خبرة والتدريب والتحكم فى التكنولوجيا من تخطيط وتنظيم وإشراف وموارد مالية كافية ومستقلة.
- ١٧ - لا مبالاة المسؤولين المحليين الذين يكتفون بالعمل القليل المحدود، ينعكس سلباً على وضع التنمية المحلية، هذا ما تشكو منه غالب الإدارات، لذا لا بد من تغيير مفهوم الرقابة والوصاية والحث على العمل واتخاذ القرار وتعزيز الاستقلال والحرية.
- ١٨ - تشكيل الحكومة الجيدة شرط جوهري للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى كونها أداة فعالة تمكن الإدارة المحلية من تحقيق أدوارها بأكمل وجه.
- ١٩ - بيان فلسفة الإدارة المحلية فى ضوء النظام المحلى الراشد ومدى ملائمة تزويده بوسائل مادية وبشرية تتماشى ومتطلبات تسيير راشد عصرى، وتطلعات التنمية المحلية المستقبلية، حيث لم يأخذ موضوع إصلاح الإدارة المحلية حيزه اللازم من المناقشات والقوانين، إلا أن الإدارة المحلية بقيت رهينة الإصلاحات المتواصلة مع القصور فى أداء خدمات الإدارة المحلية.

٢٠ - على الرغم من اتساع اختصاصات قيادات الإدارة المحلية ومجالسها التنفيذية بشكل كبير وهائل، مما يتحقق معه أن تنهض وحدات الإدارة المحلية على مستوى الدولة المصرية وتكون سبباً للتقدم الاقتصادى والاجتماعى والحضارى فى كافة المؤسسات والهيئات الأخرى، كون الثابت أنه لو أن ١٠٪ من تلك الاختصاصات والصلاحيات يتم تنفيذها وتطبيقها على الوجه الأمثل لأصبحنا من أعظم الأمم دون أن تكون تلك الاختصاصات والصلاحيات والمسئوليات مجرد حبر على الأوراق، لا يقوم القائمين عليها بتنفيذها.

٢١ - تتعدد جهات الرقابة على تلك الوحدات مما يكون من المفروض تحقيق أكبر قدر من الإصلاح الإدارى والوظيفى، إلا أن الواقع العملى أثبت عكس ذلك لندرة الكفاءات الإدارية بوحدات الإدارة المحلية وعدم إتاحة الفرصة لمن يتوافر منهم لقيامه بتصحيح الأوضاع الخاطئة، كون الموضوع لا يتعلق بفساد بعض الموظفين المنحرفين عن جادة الصواب قدر تعلقه بالفساد الإجرائى الذى يسمح بذلك.

٢٢ - إن الإدارة المحلية ذات طابع مرن يفرض عليها التأقلم مع مختلف البيئات قديماً كانت أم حديثاً، والتجاوب مع المتغيرات الاجتماعية، وبذلك يجب على المشرع التدخل فى أوقات متقاربة لتنظيم الإدارة المحلية، والنظر إلى مدى تطبيق الإدارة الحرة للوحدات المحلية والذى يعنى إدارة الوحدات المحلية عن طريق مجالس منتخبة وفقاً لأسلوب الاقتراع السرى العام، وذلك على الرغم من عدم تكريس المشرع الدستورى المصرى لمبدأ (الإدارة الحرة للوحدات المحلية) فى أى من الدساتير المصرية ملكية كانت أم جمهورية.

٢٣ - أن الوحدات المحلية لا تدار فى مصر بواسطة المجالس المنتخبة التى لا تملك سلطة التقرير النهائى فى أى شأن محلى، نظراً لخضوع أعمالها لرقابة شاملة ومسبقة لمثلئ الإدارة المركزية، وهذا ما يبدو جلياً من نصوص قانون الإدارة المحلية الحالى الصادر فى ظل دستور ١٩٧١، وإذا كان صحيحاً أن للمجالس المنتخبة سنداً دستورياً مباشراً وصريحاً، إلا أنها لا تمارس فى مواجهة المجالس التنفيذية المحلية غير المنتخبة - والتى يستند وجودها إلى نص تشريعى وليس دستورى - أية سلطة من الناحيتين العضوية والوظيفية.

٢٤ - أن تعدد المجالس الشعبية المحلية ناتج عن تعدد الوحدات المحلية حسب التقسيم المنصوص عليه فى قانون الإدارة المحلية، حيث يكون لكل وحدة محلية مجلس شعبى محلى منتخب من قبل الشعب، يتمتع باختصاصات وصلاحيات منصوص عليها من قبل المشرع بقصد تحقيق التعاون والتكامل بين المجالس الشعبية المحلية ووحدات الإدارة المحلية تحقيقاً للتنمية المحلية والاقتصادية المستدامة.

٢٥ - تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها

ومصروفاتها، ويكون ممثلو وزارة المالية في 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 الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ المختص بالتقارير التى يعدها عن حسابات المحافظة والوحدات المحلية الأخرى الخاضعة لإشرافها.

٢٦ - أن سبب التخلف الاقتصادى فى دول العالم الثالث ليس بالضرورة أن ينشأ لعوامل خارجية شكلها النظام العالمى وتقسيم العمل الدولى، إنما يرجع وبالدرجة الأولى لعوامل داخلية تتمثل فى زيادة التدخل الحكومى فى الحياة الاقتصادية والذى أدى إلى سوء تخصيص الموارد، هذا فضلاً عن السياسات الخاطئة للتسعير، وكذا انعدام الحوافز الاقتصادية، تدنى مستوى الأداء الاقتصادى لمشروعات القطاع العام، وتفشى الفساد الإدارى..

٢٧ - أن من أهم العوائق للتنمية فى الدول المتخلفة تتمثل فى الحماية الجمركية والحواجز التجارية المصطنعة التى تضعها هذه الدول والتى من شأنها اعتراض عملية تقسيم العمل الدولى والاتجاه السليم للتجارة الدولية.

٢٨ - يعتبر العنصر البشرى هو المحرك الأساسى والعنصر الفاعل بين عناصر الإنتاج، فلدیه الطاقات اللامحدودة وعليه يعتمد الاستمرارية بالتطور، حيث انطلقت النهضة والثورة الصناعية فى أوربا مستندة على كاهل الإنسان وما قدمه من تخطيط وتطوير فى مجالات الصناعة المختلفة ومن ثم دخول أسواق المنافسة والوصول للعالمية.

٢٩ - على الرغم من ارتفاع المؤشرات التعليمية من نسب الالتحاق بالتعليم وانخفاض الأمية فى الدول العربية، إلا أن هذه الزيادة ما زالت دون المعدلات العالمية، فضلاً عن انخفاض معدل الإنفاق على البحث والتطوير فى الدول العربية مما انعكس على قلة أعداد العلماء والباحثين وانخفاض أعداد برآءات الاختراع فى تلك الدول.

٣٠ - أن مفهوم التنمية المستدامة هو مفهوم على درجة كبيرة من عدم الدقة إلى الحد الذى جعل كل يفسره طبقاً لرؤيته، وجعل عدد العوامل التى تؤثر فى الاستدامة غير محدود إلى الدرجة التى تجعل من صياغة نموذج تنموى مستدام أمراً فى غاية الصعوبة، وجعله الموضوع الأكثر تداولاً فى الوقت الحاضر على المستوى الدولى والمحلى وعلى المستوى الجزئى والكلى.

٣١ - أن استدامة التنمية تقتضى تدخلاً حكومياً قد يكون مفرطاً فى توجيه جميع السلوكيات بهدف تحقيق الاستدامة فى المكان والزمان، وهو ما يتعارض مع الاتجاه الليبرالى الذى يقلل من تدخل الدولة الذى قد يحد من أرباح الشركات ويقلص من توسعها، مما ينتج عنه زيادة البطالة والفقر اللذان يهددان مصادر الاستدامة.

٣٢ - تحقيق الاستدامة أمر تكتنفه صعوبات جمة لعدم وجود سلطة مركزية تلزم حكومات العالم الالتزام بالتوصيات التي يقدمها الدارسون والهيئات الدولية المختصة ولعدم وجود استراتيجيات قائمة على مبادئ الاستدامة.

٣٣ - أن النتائج التي تحققت في مجالات الإنتاج المادى والمعرفى ومدى استدامة ذلك فى مختلف مناطق العالم، يعود فى الأساس إلى مدى الأهمية التى أعطيت للعنصر البشرى والخيارات التى وفرت له فى مختلف المجالات من أجل تحقيق ذاته عن طريق اختيار نمط عمله وطرق معيشتة وأنظمة حكمه.

٣٤ - تستهدف عملية التطوير والتحديث الإدارى إلى النهوض بالواقع الإدارى للمؤسسات من خلال تطوير أساليب العمل وتبسيط الإجراءات واتباع سياسة الشفافية وتأمين المرونة الكافية لتدفق المعلومات، وذلك من خلال إدخال مفاهيم الإدارة الحديثة فى صلب العمل الإدارى بمستوياته المختلفة وصولاً إلى بناء نظام متطور متكامل يربط بين الهيئات الرقابية والوزارات والجهات الإدارية على مستوى المحافظات، بما يكفل تأمين خدمات أفضل للمواطن ويؤدى إلى رفع وتيرة العمل فى المؤسسات وتحسين مردوديتها وإنتاجيتها مما يفسح المجال أمامها للدخول إلى ما يطلق عليه "الحكومة الإلكترونية"، حيث يعتمد مبدأ الحكومة الإلكترونية على الربط بين المؤسسات فيما بينها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى وذلك من خلال توفير إمكانية تداول المعلومات وإجراء المعاملات ومتابعتها عن بعد عبر مراكز تنفيذ عن طريق استخدام التقنيات الحديثة للحاسب ونظم الاتصالات والشبكات.

٣٥ - يتطلب تطبيق الحكومة الإلكترونية العمل على بناء نظم وبنوك معلومات متطورة على مستوى كل قطاع ومؤسسة تتناسب مع أساليب العمل فيها وتوفير البنية التحتية المناسبة التى من شأنها تأمين الربط بين الأطراف المختلفة عبر شبكات اتصالات واسعة.

ثانياً: أهم التوصيات التى تم التوصل إليها من خلال البحث:

١ - ضرورة إنشاء مجلس للتنمية فى كل محافظة تكون مهمته النهوض الحقيقى بوحدات الإدارة المحلية على مستوى المحافظة والتركيز على الميادين والشوارع الرئيسية والمتابعة فى تنفيذ الأعمال، فضلاً عن وضع خريطة وصف المحافظة وتحديد إمكاناتها والعوائق الموجودة فى كافة المجالات وطرق حلها، على أن يتم عمل خارطة طريق تعمل على تحديد وقت زمنى لإنهاء المشكلات ولا سيما مشكلات النظافة والصرف الصحى والتعليم والصحة والبناء المخالف وإشغالات الطريق.

- ٢ - تحفيز منظمات المجتمع المدني ولا سيما الجمعيات الأهلية والنقابات والأحزاب والاتحادات ومراكز الشباب بالعمل في مواجهة ظاهرة الرشوة وتبصير المواطنين بخطورة التعامل مع المخالفين وضروة الإبلاغ عن كل موظف يخالف أحكام القانون.
- ٣ - تطوير التعاون الإعلامى داخل المحافظة وتنشيطه لتفعيل دور وسائل الإعلام بكافة فئاتها لنشر الثقافة المحلية داخل المحافظة ونشر سياساتها ومهام عمل وحدات الإدارة المحلية على أرض الواقع.
- ٤ - مخاطبة كافة الجامعات المصرية لإلقاء محاضرات للطلبة حول دور وحدات الإدارة المحلية فى النهوض بالحياة الاقتصادية والاجتماعية بين الواقع والمأمول.
- ٥ - إنشاء أو إقامة معهد على تحت إشراف كلية الهندسة والحقوق بكل محافظة تكون الدراسة فيه لمدة سنتان على الأقل لدراسة مواد قانون الإدارة المحلية وكافة القوانين التى يتم التعامل بها فى نطاق وحدات الإدارة المحلية، حيث أصبح ذلك ضرورة من خلال ورش عمل ومحاضرات تخص كافة القوانين والدراسات والنماذج التى تخص المحافظة، على أن تكون من خلال المتخصصين من أساتذة الجامعات المصرية، وتكون فى الفترة المسائية بعد مواعيد العمل الرسمية.
- ٦ - مناشدة كافة ممثلى الوزارات داخل المحافظة (التعليم، الصحة، الداخلية، الدفاع، العدل، الرى والموارد المائية، التضامن الاجتماعى، القوى العاملة، التموين والتجارة الداخلية، النقل والمواصلات، الكهرباء، الصناعة، الثقافة، الإعلام، السياحة، الشباب والرياضة، الأوقاف، المالية، الزراعة، التنمية المحلية، الأزهر الشريف، الكنيسة المصرية)، وكافة الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة بالتنبيه على العاملين لديهم بخطورة التربح من أعمال الوظيفة وجريمة الرشوة والعقوبات المقررة لكلا منهما.
- ٧ - إجراء المحافظة بروتوكول تعاون مع كلية الهندسة وكلية الفنون الجميلة لإجراء دراسة بحثية تطبيقية للارتقاء بالمظهر الجمالى للعقارات على مستوى وحدات الإدارة المحلية بالمحافظة من حيث التشطيبات الخارجية وذلك فى سبيل النهوض بالمظهر الجمالى لكل محافظة.
- ٨ - تعزيز مفهوم وحدات الإدارة المحلية فى المناهج الدراسية بما يؤمن عرض دورها التنموى بشكل يحفز الأجيال القادمة على الاهتمام بقضايا الشأن العام.
- ٩ - تعزيز عمل وحدات الإدارة المحلية ولا سيما ديوان عام المحافظة مع مؤسسة الأزهر الشريف ووزارة الأوقاف ومؤسسة الكنيسة المصرية داخل كل محافظة، وذلك للعمل على طرح محاضرات داخل الجهات الحكومية وكذلك داخل دور العبادة تتعلق بدور المحافظة

وباقى وحدات الإدارة المحلية فى التطور الاجتماعى وكيفية مساهمة الأفراد فى ذلك، وخطورة التربح من أعمال الوظيفة أو الاشتراك فيها.

١٠ - تدريب المواطنين وتثقيفهم على اتباع المفاهيم الديمقراطية والمحلية وتوعيتهم بمخاطر التعامل أو السكوت على فساد بعض العاملين، ودور الإدارة المحلية فى مواجهة تلك الظاهرة التى تمس حياتهم وبيئتهم.

١١ - تحقيق بروتكول تعاون بين المحافظة ووزارة العدل - النيابة والمحاكم والشهر العقارى - والداخلية - مديريات الأمن وأقسام الشرطة - والمالية مصلحة الضرائب العامة والمبيعات والعقارية، شركات المرافق الكهرباء والمياه والغاز والصرف الصحى، وذلك بشأن عمل قاعدة بيانات فيما يخص الملكيات والمتعاملين على الأراضى والمباني بقصد تحقيق الشفافية المعلوماتية بين الجهات الادارية.

١٢ - ضرورة إجراء دورات تدريبية لرؤساء الجهات الإدارية والمختصين تتعلق بمجال العمل فى وحدات الإدارة المحلية، بقصد شرح وتحديد المهام المنوطة بهم فى مجال الوحدة وإبراز ملامح الدول المتقدمة فى ذلك لأداء دورهم بشكل فعال وجيد.

١٣ - إصدار قرار من السلطة المختصة بإنشاء (إدارة الرقابة الذاتية) يرأسها السكرتير العام بالمحافظة، على أن تضم مهندسين وقانونيين والمكتب الفنى بمديرية الاسكان والإدارة العامة للتخطيط العمرانى ونقابة المهندسين وضباط شرطة وموظفين مدنيين، على أن يتم تجميع مختلف المعنيين فى متابعة المخالفات عن كافة المجالات فى مكتب أو مديرية واحدة تكون تحت إشراف السلطة المختصة، وتختص بإعداد تقارير دورية بشكل يومية عن أعمال الموظفين وتقديمها للسلطة المختصة.

١٤ - إصدار مجلة للوحدة المحلية تحت إشراف الأزهر الشريف والكنيسة المصرية تتضمن الأدوات المهمة المتعلقة بوحدات الإدارة المحلية، بالإضافة إلى الحديث عن دور تلك الوحدات بالنسبة للمرافق والمديريات داخل المحافظة، كذلك الحديث عن ضرورة صحوce الضمير الغائب لدى بعض الموظفين.

١٥ - إلقاء الخطب بدور العبادة والمؤتمرات والأحاديث التلفزيونية والإذاعية وعبر الجرائد الرسمية والمجلات عن دور وحدات الإدارة المحلية بالنسبة للمرافق العامة التى تشرف عليها.

١٦ - إجراء حركة تنقلات للعاملين بوحدات الإدارة المحلية كل عام منعاً من إقامة علاقات أو تفادى حدوث مخالفات جسيمة، فضلاً عن استمرار الرقابة بشكل دورى.

١٧ - تعيين نائب للسيد / السكرتير العام بكل محافظة بصفته الرئيس الأعلى المباشر المعروض عليه من كافة الجهات والأحياء والإدارات، فليس من المعقول أن يدير السكرتير العام كافة

الإدارات والأحياء ورئاسة اللجان، فلا بد أن يكون هناك تنظيم إدارى بتحديد الاختصاصات والمسؤوليات ووضع رؤية إستراتيجية متبوعة برسالة واضحة وأهداف إستراتيجية يتبعها إستراتيجيات عامة تنبثق منها خطط فرعية فى كل مرة حين إنجاز الخطط الرئيسية، فضلاً عن المتابعة والرقابة والاجتماع وتذليل العقبات لجميع الإدارات بهدف القضاء على البيروقراطية الإدارية تحقيقاً للمصالح العام.

١٨ - ضرورة قيام مجلس النواب حال النظر فى تعديل القانون طلب مذكرات رسمية من قبل رؤساء وحدات الإدارة المحلية بخصوص ما يتم ابدائه من توصيات حيال ذلك التعديل، على أن يقوم المجلس بتشكيل لجنة لدراسة تلك المذكرات والاستعانة بما يتناسب منها مع المصلحة العامة.

١٩ - النص على تجريم قيام أحد أعضاء الجهات السيادية بالتعامل أو التوسط مع وحدات الإدارة المحلية لهم أو لذويهم بالمخالفة للقانون أو بالمعاملة بعدم اتخاذ الاجراءات القانونية حيال أمر أو موضوع معين.

٢٠ - تأطير الموارد البشرية العاملة بالإدارة المحلية، بزيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة بغية رفع مستوى الكفاءات الإنتاجية لأقصى حد ممكن، ويتجلى ذلك فى التدريب المستمر الذى يعتبر فى عصرنا الحاضر أحد الأعمدة الأساسية فى تنمية القدرات الذاتية للموارد البشرية العاملة، بالإضافة إلى التحفيز الذى يؤدى حتماً إلى تحقيق مردودية عالية والفعالية الإدارية المتوخاة من الموظفين العاملين بها من أجل التعامل الحسن الفعال.

٢١ - تضافر جهود مختلف الفاعلين والمهتمين بالإدارة المحلية من أجل تأهيل قدرات الإدارة المحلية سواء من الناحية المادية بتوفير التجهيزات الكافية التى تسهل مختلف العمليات الإدارية، أو من الناحية التنظيمية بالبحث عن السبل اللازمة لإعادة النظر فى التنظيم الهيكلى الحالى.

٢٢ - تطوير أو معاصرة الهيكل التنظيمى يعد أحد العناصر الأساسية فى تحقيق فعالية النظام المحلى، لأنه يرسم السياسة التى تتبعها الإدارة بغية القيام بمهامها على أكمل وجه، ومن هنا تظهر أهميته ودوره فى تحقيق الأهداف وتحديد شبكة العلاقات وتنسيق الأنشطة والعمليات الإدارية، الأمر الذى يتطلب وضع هياكل متطورة تضمن التغيير العقلانى والملائم فى إطار من التجانس والانفتاح على المشاكل التى تعرفها الإدارة، لهذا وجب وضع تقنيات ومعايير موضوعية لهيكلة هذه الإدارة.

٢٣ - توفير الوسائل التى تعمل على تحقيق العديد من أهداف الإصلاح التى تخدم الإدارة المحلية بإزالة مختلف العوائق، ومن ثم لا بد من توافر شروط الراحة والهدوء للموظفين لكى يقوموا بواجباتهم المهنية على أحسن وجه.

- ٢٤ - تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، يستدعى هذا بالدرجة الأولى تمويلاً محلياً لإحداث زيادات فى مستويات التنمية المحلية المستدامة ذلك أنها تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن احتياجاتها الفعلية إلى مختلف المشروعات وتوجه الجهود الحكومية إلى إحقاق المشروعات التنموية الضرورية للمحليات.
- ٢٥ - القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية ومهارة فى بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملى، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة.
- ٢٦ - إتاحة المعلومات بشفافية للسكان المحليين وممثليهم بما يحقق لهم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط المحلى بكفاءة وبطريقة صحيحة وناجحة.
- ٢٧ - خلق أطر وآليات تفتح النوافذ بين السكان المحليين وممثليهم المنتخبين والأجهزة التنفيذية المحلية لتبادل الأفكار وعرض الخطط واشتراكهم فيما يقدم لهم من خدمات محلية ومستوى جودتها.
- ٢٨ - إتاحة الفرصة للسكان المحليين فى الاشتراك فى وضع خطط التنمية المحلية من خلال مجموعات تشكل من المنتخبين والتنفيذيين والمجتمع المدنى بكل مكوناته على أن تكون هذه الآلية مؤسسية ولها شرعية قانونية، ذلك أن التخطيط المحلى بالمشاركة أنجح الطرق والسبل لتحقيق تنمية محلية حقيقية مستدامة.
- ٢٩ - تحقيق دور تنموى للجامعات المحلية ومراكز البحث العلمى بالمجتمعات المحلية فى مجالات الدعم الفنى للمجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية ومنظمات المجتمع المدنى سواء لنشر ثقافة اللامركزية أو التخطيط بالمشاركة.
- ٣٠ - وضع تصوريح جعل التنمية المحلية تعتنى بالتنمية البشرية والاجتماعية بجانب التنمية الاقتصادية والسياسية، باعتبار السكان المحليين قادرين إذا ما أُتيح لهم المناخ التشاركى لتنفجر طاقاتهم وإبداعاتهم لتطوير وتنمية مجتمعاتهم فى كافة المجالات.
- ٣١ - مراعاة الإدارة المحلية لمعايير المشاركة والشفافية والمساءلة والنزاهة وكذلك اللامركزية بصفتها والحكم الرشيد وجهان لعملة واحدة، كون الثابت أنه لا تنمية شاملة حقيقية بدون تنمية محلية حقيقية، لا تنمية محلية حقيقية بدون مشاركة مجتمعية حقيقية، لا مشاركة مجتمعية دون أطر مؤسسية شرعية، فضلاً عن كون المعايير المشار إليها أسس رئيسية لتحقيق ذلك كله.
- ٣٢ - وضع قواعد منظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن يهدف بالخصوص إلى إحداث لجنة وطنية مكلفة بتبسيط الإجراءات الإدارية تتكون من ممثلين من الإدارة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى.

٣٣ - تنفيذ الإطار العام لتطبيق اللامركزية من خلال الوزارات، أولها: وزارة المالية: بتحقيق اللامركزية في إدارة الموارد والمتحصلات المالية المحلية، ثانيها: وزارة التخطيط: بالتخطيط المحلى المتكامل والإصلاح الإدارى لأجهزة الدولة، ثالثها: وزارة التنمية المحلية: من خلال العمل على دعم ومتابعة تطبيق اللامركزية، التنسيق بين المستوى المركزى والمحلى وكذا تطوير النظام المحلى.

٣٤ - تنفيذ الإطار العام لتطبيق اللامركزية من خلال المحافظات أو عن طريق الموارد المحلية: بقيام الوحدات المحلية بتنمية مصادر التمويل المحلى وإدارة المتحصلات المحلية لصالح مكون محلى فى خطة التنمية المتكاملة،

وكذلك عن طريق خطة محلية متكاملة: بأن تضع الوحدات المحلية خطط تنموية متكاملة تشمل الخدمات والتنمية الاقتصادية والموارد البشرية،

وكذا عن طريق إدارة محلية متطورة: من خلال هيكمل مؤسسى متطور وقدرات تنفيذية محلية ونظم متطورة للمعلومات والمتابعة والتقييم والرصد،

بالإضافة إلى الخدمات المحلية المتطورة: بأن تدير الوحدات المحلية الخدمات العامة فى إطار اختصاصها من خلال مديريات الخدمات التى تصبح تابعة لها بجانب خدمات إجرائية متطورة، والاستناد إلى التنمية الاقتصادية المحلية: بأن تدير المحافظات فى إطار اختصاصها الموارد والمشروعات الاقتصادية التى تصبح تابعة لها وفق خطة التنمية الاقتصادية المحلية.

٣٥ - إعادة بناء الثقة بين المواطنين والحكومة عن طريق تحسين الفرص ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، كما ستتحقق إعادة بناء الثقة ويتم إبرام العقد الاجتماعى عندما يلعب المواطنون وشركات الأعمال دوراً أقوى فى عمليات صنع القرار المحلى، كذلك تمكين الحكومات المحلية وزيادة إمكانية مسألتها من قبل المواطنين.

٣٦ - تحفيز النمو الذى يقوده القطاع الخاص من أجل خلق فرص عمل مستدامة وتقوية المحافظات والمراكز ومؤسسات تقديم الخدمات من أجل تقديم خدمات أكثر كفاءة وفعالية على أرض الواقع، وتعزيز آليات رفع مستوى مساءلة الحكومة، ومشاركة المواطنين فى واحدة من أكثر المناطق المهمشة والمعدمة فى مصر، وتهدف هذه التدخلات إلى ضمان جعل واحدة من أكثر المناطق المحرومة فى مصر قادرة على الازدهار والاندماج فى المسار العام للنمو فى البلاد.

٣٧ - النظر فى انتخاب المحافظ وقيادات الإدارة المحلية بدلاً من تعيينهم، وهناك طريقتان إما أن تكون الانتخابات يشارك فيها المواطنين داخل المحافظة بما فيهم الموظفين العاملين بالنطاق الجغرافى بها، أو أن تقتصر الانتخابات على الموظفين العاملين فى نطاق المحافظة فقط، ومدى ملائمة ذلك.

٣٨ - منح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار فى المحليات، كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر فى التصرف فى أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها، وعلى السلطة المركزية أن تقوم بتحصيل بعض الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية نيابة عن السلطات المحلية وذلك بتكفلها بكافة النفقات لتخفيف العبء على ميزانية الإدارة المحلية من خلال متابعة التحصيل والرقابة عليها.

٣٩ - يتعين على السلطة المركزية إعادة النظر فى المبالغ المالية المقررة لإدارة المحلية من خلال المعايير التى تمنح على أساسها تلك المبالغ ومحاولة وضع معايير موحدة لتوزيعها على الإدارة المحلية، كأن يتم منحها على أساس عدد السكان أو حجم النشاط والوضع المالى للوحدة المحلية.

٤٠ - يجب على الدولة إعادة النظر فى تقسيم حدود المحافظات ومحاولة إعطاء أولوية فى التقسيم إلى المحافظات الكبرى أى جعلها دائرة انتخابية لإدارية، كما أنه لا بد من وضع شروط لتحديد جزء من المحافظة كحى مستقل إدارياً كأن لا يقل عدد السكان عن عشرة آلاف بالإضافة إلى المجال الاقتصادى، أما الأجزاء النائية يمكن استفادتها بفرع إدارى لغرض تقريب الإدارة من المواطن فقط.

٤١ - على السلطة المركزية إعادة النظر فى صلاحيات قبض الضرائب والإيرادات للتحصيل والتسيير وذلك بتأهيل العاملين بكثافة وتحسين المستوى التدريبى لهم، بالإضافة إلى تحديد إقليم الاختصاص لكل جهة إدارية.

٤٢ - على الدولة أن تهتم بالموظفين فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى فيما يخص المستوى التعليمى، وذلك بوضع شروط تدريبية معينة.

٤٣ - العمل على القضاء على البيروقراطية المنتشرة فى أوساط الموظفين الإداريين على مستوى وحدات الإدارة المحلية.

٤٤ - تقديم ملفات المرشحين لتولى وحدات الإدارة المحلية على مستوى الجمهورية بصفة عامة إلى وزارة التنمية المحلية، على أن يكون مكان الترشيح غير مقر إقامة المرشح، وعلى أن يكون التعريف بالمرشحين من خلال وسائل الإعلام المحلية ولقاءات المرشحين والجمهور، إن كل من تقلد منصب المحافظ أو رئيس المركز أو المدينة أو الحى أو القرية تكون برامجه موجهة لأهل المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى وبالأحرى للصالح الخاص وليس العام، على أن يتم الاستفادة بالبرامج على مستوى المحافظات، مع الالتزام بقواعد اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية المنوه عنها بالبحث.

- ٤٥ - العمل على زيادة فاعلية أثر نظام الحوافز الحكومي وذلك من خلال مراجعة وتقييم القوانين واللوائح التي تتعلق بالموظفين والعلاوات الدورية السنوية والاجتماعية والصناديق الخاصة، وتطويرها بشكل يتلائم وتوقعات الموظف العام وهذا يعمل على رفع مستوى الأداء وتطويره، على أن يكون منح الحوافز بناءً على معايير وضوابط مهنية.
- ٤٦ - إعادة هيكلة الوظائف والموظفين على أسس ومعايير إدارية سليمة، فضلاً عن تقييم ودراسة نظام الرواتب والمكافآت والمنح والصناديق الخاصة.
- ٤٧ - العمل على تفعيل أثر نظام المكافآت من خلال توجيهها لمن يستحقها وأن تكون أداة رفعة لمستوى الأداء في زيادة التنافس البناء بين الموظفين في الحصول على المكافآت، والربط بين نتائج تقييم الأداء السنوي ومنح الحوافز والمكافآت بناءً على تلك النتائج، بما يضمن أن يكون تقييم الأداء الأداة الرئيسية في منح الحوافز.
- ٤٨ - وضع كادر للموظفين العاملين بوحدة الإدارة المحلية أسوة بغيرهم، والعمل على زيادة الدخول التي يتقاضونها لما له من بالغ الأثر على أداء العمل بكفاءة وفعالية.
- ٤٩ - يتعين النص صراحة على حرية الوحدات المحلية في إدارة شئونها عن طريق مجالس منتخبة وفقاً لأسلوب الاقتراع العام المباشر الذي يأخذ بعين الاعتبار صفة المواطنة فقط، دون تفرقة بين المواطنين بحسب الجنس أو اللون أو المهنة أو العقيدة، وبالتالي يتعين إلغاء النسب المحجوزة للعمال والفلاحين والشباب والمرأة والمسيحيين في المجالس المحلية.
- ٥٠ - قصر الرقابة الإدارية السابقة على أعمال الوحدات المحلية على مسائل محددة على سبيل الحصر، على أن تكون الرقابة اللاحقة - في صورة الإحالة إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع عملاً بنص المادة (٦٦ فقرة د) من قانون مجلس الدولة المصري - هي الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في شئونها، باعتبار أن ثمة نزاعاً بين جهتين إداريتين يتعين حسمه برأى ملزم، وقد سار دستور مصر العظيم الصادر عام ٢٠١٤ جزئياً وعلى استحياء في هذا الاتجاه.
- ٥١ - تمكين الوحدات المحلية من اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا مباشرة بغية الطعن في دستورية أى قانون أو أية لائحة تمس بما قرره لها الدستور من ضمانات لمباشرة إدارة حرة.
- ٥٢ - ضرورة إنشاء (هيئة عليا للإصلاح الإداري) تقوم برسم وتنفيذ استراتيجيات الإصلاح الإداري وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملزم لتحقيق الأهداف الموضوعة ضمن استراتيجية الإصلاح، ويجب أن تتمتع هذه الهيئة بالتمثيل الكافي والمعبر عن مشاركة جميع قطاعات الإدارة والإطارات العلمية والوطنية، ويعتبر إنشائها ضرورة ملحة نظراً للأمراض المكتيبة والمشكلات الإدارية التي تتخبط فيها الإدارة، إن تعمل الهيئة على

- التخفيف من حدتها وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع.
- ٥٣ - توفير إدارة كفء كون المشاريع المحلية أكثر تجاوباً لحاجات وظروف المجتمع المحلي، خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- ٥٤ - ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتمشى مع اهتمامات السكان المحليين فضلاً عن الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.
- ٥٥ - تحرير الإدارة العليا من الانشغال بالمشاكل الفرعية، والتركيز على اتخاذ القرارات المصيرية الهامة للتخلص من البيروقراطية والروتين في العمل الإداري.
- ٥٦ - تحسين تقديم الخدمات المحلية: وذلك من خلال
- تمكين الحكومات المحلية من مواكبة الخدمات للاحتياجات المحلية للسكان.
 - تمكين الحكومات المحلية من وضع اختيارات الخطط التنموية دون موافقة الحكومة المركزية.
 - تطوير وبناء القواعد والمعايير التي تحكم العلاقة بين الأطراف المتعددة لتقديم الخدمات.
- ٥٧ - تحقيق العدالة الإقليمية والقطاعية: وذلك من خلال
- تطوير وبناء المنظمات المحلية القادرة على تمثيل الاحتياجات المحلية.
 - توزيع الموارد العامة بمراعاة المناطق التي تحتاجها وذلك لتحقيق العدالة بين المناطق والقطاعات.
 - النهوض بالتنمية المحلية وتطوير الريف مقارنة بالحضر، والصعيد مقارنة بالدلتا، والزراعة مقارنة بالصناعة والخدمات، ومستوى معيشة الفقراء مقارنة بالأغنياء.
- ٥٨ - النهوض بالمواطنة الديمقراطية: عن طريق
- توسيع نطاق المشاركة الشعبية في الأنشطة المجتمعية الوطنية وخاصة المشاركة السياسية.
 - تخفيف حدة ومركزية السلطة الحكومية المركزية وتفعيل المسألة والمحاسبة.
 - تمكين المواطنين من اختيار القيادات التنفيذية والشعبية المحلية.
 - تشجيع مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص والهيئات والمؤسسات العامة.
- ٥٩ - الحفاظ على الوحدة الوطنية والاستقرار المجتمعي وذلك من خلال تعميق الانتماء والارتباط العاطفي للمواطنين تجاه الدولة نظراً للإحساس بامتلاك الساحة السياسية كنتيجة لتوسيع نطاق المشاركة السياسية والمحاسبة
- ٦٠ - توسيع مجالات وفرص المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي، زيادة كفاءة الخدمات

- المحلية وزيادة الطلب عليها، المرونة في مواجهة الظروف المتغيرة، تشجيع التعددية في المجتمع، زيادة إمكانيات بناء القدرات المجتمعية، تحقيق الشفافية وتوفير مجالات المساواة، الالتزام بتحقيق الأهداف الخاصة بالمؤسسة أو المنظمة، العمل على تقدم المؤسسة ونموها وتطوير العمل بها إلى الأفضل، أن تقدم المؤسسة المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.
- ٦١ - تحقيق اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية، في ضوء أن اللامركزية لا تلغى بطبيعة الحال الاستراتيجيات الوطنية للدولة والتي تلعب فيها جميع المحليات دوراً مهماً في تحقيقها، وهذا لا تحققه إلا حكومة قادرة على الرقابة والمتابعة والتقييم.
- ٦٢ - توسيع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على أن تكون واضحة ودقيقة وتعبر حقيقة عن نقل السلطات إلى المستويات المحلية في ضوء منهج اللامركزية.
- ٦٣ - ربط عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بعدد السكان في النطاق الجغرافي والإداري للوحدة المحلية، على أن تتم العملية الانتخابية على مراحل لتحقيق الاختيار الدقيق من قبل الناخبين لممثليهم في هذه المجالس.
- ٦٤ - إعادة صياغة العلاقات بين مستويات المجالس المحلية لإعطاء الحق الأصيل لكل مستوى في اتخاذ قراراته مع إعطاء المستوى الأعلى حق الاعتراض المسبب فقط.
- ٦٥ - تحقيق التوازن في السلطات بين المجالس الشعبية المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة على قدر من التوازن والملائمة بينهما لتحقيق الصالح العام للدولة.
- ٦٦ - وضع آليات وبرامج لمشاركة السكان المحليين والمجتمع المدني في اتخاذ قرارات ومتابعة أداء المجالس الشعبية المحلية.
- ٦٧ - وضع البرامج التدريبية المناسبة والمستمرة لأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة.
- ٦٨ - إعادة النظر في أعداد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فليس من المقبول أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي في العديد من المحافظات أكثر من ١٥٠ عضو.
- ٦٩ - إعادة تقسيم الجمهورية إلى محافظات، فلم يعد العدد الحالي للمحافظات يتناسب وعدد السكان وحجم وجود الخدمات المحلية التي يتطلع إليها المواطنين، وذلك بأن يرتفع عدد المحافظات في مصر إلى ٣٢ محافظة وذلك بتقسيم محافظات كلاً من القاهرة والجيزة والدقهلية والبحيرة والشرقية إلى محافظتين.
- ٧٠ - أن يكون التقسيم الجغرافي عرضياً وليس طويلاً حتى نقضى على ارتباط الشعب المصري بالنهر والاستفادة بالعمق الصحراوي وإعادة توزيع السكان.
- ٧١ - الاستعانة بنموذج من التجربة في مجال تطوير وتعزيز القدرات الإبداعية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن.

- ٧٢ - إحياء وتفعيل دور الأقاليم الاقتصادية واستبدال هيئات التخطيط الإقليمي بهيئات للاستثمار، فضلاً عن ربط جميع محافظات الصعيد بالبحر الأحمر.
- ٧٣ - وضع نظام للحوافز واستراتيجيات تنموية تهتم بالعنصر البشرى وتساعد على التوطين فى الأماكن الصحراوية والناحية والبدء الجاد بإعادة الخريطة السكانية لمصر.
- ٧٤ - نشر ثقافة اللامركزية وتعميقها وإزاحة كل ما يتعلق بثقافة المركزية سواء على المستوى الوطنى أو المحلى، كون مساحة تطبيق اللامركزية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى عمقها واتساعها، وبالتالي فإن العلاقة الطردية بين ثقافة اللامركزية ومساحة تطبيقها هى الحاكمة لنجاح المنهج وتطبيقاته على أرض الواقع.
- ٧٥ - استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية فى مجالات التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الى تعيينهم على القيام بوظائفهم التى يديرونها، وهذا يعنى استعداد القادة السياسيين وموظفى الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التى كانوا يقومون بها لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية.
- ٧٦ - وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية وتعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون فى إدارة المرافق العامة المحلية.
- ٧٧ - توافر الحجم المثالى للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات صغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبى المحدود.
- ٧٨ - إصدار قانون جديد للإدارة المحلية يكفل تطبيق اللامركزية، فضلاً عن التوصية بتنقية التشريعات المنظمة لهذا المجال، والأخذ باللامركزية الإدارية.
- ٧٩ - تفعيل الدور الرقابى للمجالس الشعبية المحلية وإلزامية قراراتها للأجهزة التنفيذية المحلية فى نطاق اختصاصها المنصوص عليه بالقانون.
- ٨٠ - تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازنتها المحلية وسيطرة المحليات على مواردها المالية ووضع ميزانيتها.
- ٨١ - إلغاء التدرج الهرمى فى المحليات والاكتفاء بمستوى قاعدى (القرية، الحى، المدينة) ومستوى إقليمي (المحافظة، المركز) لكل منهم مجاله الخاص واستقلاله الكامل عن الآخر.
- ٨٢ - الأخذ بنظام انتخابى يعزز التعددية السياسية وهونظام القائمة النسبية غير المشروطة.
- ٨٣ - تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية بالتزام القطاع الخاص بقيم النزاهة والشفافية فى تعامله مع الإدارة المحلية، وقيام المجتمع المدنى بدور فعال فى دعم النزاهة والشفافية، وبناء رأى عام محلى ضاغط من أجل الالتزام بقيم النزاهة والشفافية.
- ٨٤ - التمكين للتعددية الحزبية فى القرى والأحياء السكنية بالمدن كأساس للتطور الديمقراطى

باعتباره شرط أساسى لتفعيل اللامركزية.

- ٨٥ - تقييم نقاط الضعف والقوة فى القطاع العام والقطاع الخاص بالنسبة لأداء المهام المختلفة.
- ٨٦ - تحديد المستوى التنظيمى أو الإدارى الأدنى للحكومة المركزية الذى من الممكن أن ينفذ المهام المعهودة إليه بجدارة وفعالية، فضلاً عن تحديد المهام التى لا يلزم أن تقوم بها الحكومة المركزية.
- ٨٧ - تحديد أفضل أشكال الخصخصة الاقتصادية.
- ٨٨ - توفير المساعدة الفنية والتقنية للحكومات المحلية والمنشآت الخاصة ومنظمات المجتمع المدنى من أجل القيام بمهام تخطيط وتمويل وإدارة المسئوليات والواجبات اللامركزية.
- ٨٩ - تحقيق المكونات الأساسية العشرة لتطبيق اللامركزية، والتى تتمثل فيما يلى: نشر ثقافة اللامركزية والتعليم المدنى، الإطار القانونى والتوجيهى، تطوير القدرات المؤسسية والبشرية، تخطيط وموازنة التنمية المحلية، الإدارة المالية والمحاسبية، تحقيق اللامركزية المالية وتوجيه الموارد، التفويض فى القطاعات الحكومية، تطوير البنية التحتية وتوفير الخدمات، الرصد والتقييم والمتابعة، إدارة وتنسيق البرنامج.
- ٩٠ - تحقيق بروتوكول تعاون مشترك بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والشركات القابضة وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى والأحزاب والاتحادات والنقابات والجمعيات والجامعات وذلك لوضع كلاً منهم رؤى حالية ومستقبلية يتم الاستعانة بها فى النهوض بالإدارة المحلية.
- ٩١ - الالتزام بعناصر الإدارة كمنهج للارتقاء بالجهة الإدارية التى تتمثل فى (التخطيط، التنظيم، التوجيه والقيادة، الرقابة والمحاسبة، الاتصال)
- ٩٢ - التخلص من التركيز الشديد فى السلطة بمساوئه سالفه الذكر، وتوفير الوقت والجهد والمال الذى يضيع نتيجة التركيز فى السلطة.
- ٩٣ - وضع سلطة اتخاذ القرار فى يد الرؤوسين الأكثر قرباً واتصالاً بالواقع لأنهم أكثر فهماً لحقيقة المشاكل والصعوبات التى تواجه سير العمل الإدارى مما يكفل التوصل إلى حلها والتغلب عليها.
- ٩٤ - توثيق تجارب أداء المحافظات بشكل يمكن الاستفادة منها وانتقالها إلى الأجيال القادمة فى مجال الأداء المحلى.
- ٩٥ - القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها وحل التناقضات التى تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح، وكسر حدة المقاومة من قبل العناصر التى تبذى مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر، فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.

- ٩٦ - القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة حتى تكون أهداف قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة، فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة.
- ٩٧ - القدرة على الحركة والبدء والابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.
- ٩٨ - القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية وذلك من خلال انتهاز المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن العشوائية والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.
- ٩٩ - بذل مزيد من الجهود على كافة المستويات لزيادة العمر المتوقع عند الميلاد وذلك من خلال تحسين الخدمات الصحية، بالإضافة إلى الاهتمام ببرامج التطعيم وصحة الأمومة وتحسين البيئة وتوفير المياه الصالحة للشرب وحمايتها وتوفير الرعاية الصحية الأساسية لتقليل معدل وفيات الأطفال، والحاجة إلى تأمين الخدمات الضرورية للأمهات والأطفال أثناء الحمل والولادة وفترة ما بعد الولادة وفترة الرضاعة والطفولة المبكرة كون فترة الولادة هي الفترة التي تزداد فيها مخاطر موت الأمهات والأطفال على حد سواء، فضلاً عن زيادة الاحتياج الفعلي من المياه للفرد بعد ارتفاع مستوى الوعي الصحي وتطوير خدمات الصرف الصحي، كل تلك الأمور يجب تضمينها في استراتيجية الدولة.
- ١٠٠ - يتعين الالتزام بالمعايير التي تؤدي إلى تحسين علاقة الإدارة بالمعاملين معها، من خلال الآتي:
- الإسراع بإخراج مشروع القانون الذي يلزم الإدارات والمؤسسات العامة بتسييب وتعليل القرارات الإدارية الصادرة في حق المواطنين.
 - تدوين النصوص وتجميعها وتبسيط طريقة تحريرها والإعلان بمختلف الوسائل عن الإجراءات المتخذة لفائدة المواطن في مجال تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات الإدارية والتقليل من عدد الوثائق المطلوبة من المتعاملين مع الإدارة في علاقتهم اليومية.
 - تجميع المصالح الإدارية في وحدات إدارية متجانسة أو في مركبات إدارية عند الاقتضاء تعتمد مواقيت عمل مرنة تتلائم مع حاجات الشرائح المجتمعية المستهدفة بخدماتها وخصوصاً القرى والمناطق النائية.
 - الدفع نحو اعتماد نظام للتوقييت المستمر بالإدارات العامة بهدف إطلاق عامل الزمن في المرفق العام والذي أضحى في الوقت الراهن يكتسى أهمية عظمى في معالجة مشاكل المتعاملين مع الإدارة.

- إعداد نص قانوني يخول المواطنين حق الاطلاع على الوثائق الإدارية.
- إنشاء مؤسسة استطلاع للرأى بصفة دورية لدى مختلف فئات المتعاملين مع الإدارة لمعرفة احتياجاتهم الحقيقية ومستوى رضاهم عن الخدمات المقدمة لهم.
- تقليص الآجال القانونية للرد على طلبات المواطنين والبت فى الملفات التى تهمهم واعتماد مبدأ (اعتبار سكوت الإدارة بعد انقضاء الآجال المحددة بمثابة قبول ضمنى للطلب يترتب عليه الاستجابة لطلب المواطن عدا الحالة التى يتعذر فيها ذلك التى يتم تحديدها على سبيل الحصر بموجب قانون).
- التقيد بالتزام الجودة تجاه المواطنين بحيث يقترح أن تقيد بشكل تدريجى جميع القطاعات الحكومية والمصالح الإدارية بموجب موثيق خاصة للجودة يتم وضعها والإخبار بها لدى العموم واعتماد معايير للجودة تأخذ بعين الاعتبار خصائص الإدارة العامة.
- حث الموظفين وتحفيزهم فى مجهود التحسين المستمر للخدمة للوصول إلى الجودة.
- إحداث خلايا ووحدات بالإدارات والمؤسسات العامة والإدارات المحلية تختص بتحسين العلاقات مع المواطنين بما فيها الاستقبال ومعالجة الشكايات والتظلمات التى يتقدم بها المواطنين فى علاقتهم بالإدارات العامة.
- إحداث مركز للإرشاد الإدارى يعتمد على التكنولوجيا الحديثة للمعلومات ووسائل الاتصال، يتوخى منه تزويد المواطنين عن طريق الهاتف أو الانترنت أو أية تقنيات وكذلك الأشخاص المعاقين بمعلومات تتعلق بالإجراءات الإدارية التى لها علاقة بشرائع واسعة من المواطنين وتوجيههم وإرشادهم.
- تعميم حمل الشارات فى مختلف المرافق تحمل هوية الموظف والمصلحة التى ينتمى إليها.
- وضع سجلات توضع رهن إشارة المواطنين المرتفقين يدونون فيها ملاحظاتهم واقتراحاتهم حول جودة الخدمة.
- إعادة النظر فى مهام التفتيش العام بالوزارات وضمان حرية المفتشين العامين وتكليفهم بمهمة السهر على محاولة تحقيق حسن العلاقة بين مصالح الإدارة والمواطن.
- توسيع بوابات الإنترنت واعتمادها على معلومات قيمة مضافة للمواطن بدل المعلومات العامة التى لا تهم لا المواطنين أو الإدارة نفسها.
- إجراء استشارات موسعة سابقة لاتخاذ بعض الإجراءات التى تمس بحقوق المواطنين.
- إلزام الإدارات بنهج سياسة تواصلية وحملة إعلامية ترمى إلى التعريف بالخدمات المقدمة من طرف الإدارات.
- اعتماد الشباك الواحد فى تقديم الخدمات إلى المواطن على غرار مراكز خدمات الاستثمار.
- وضع آليات تسمح للمواطن المساهمة فى مراقبة تأدية الخدمات الإدارية.

- إعادة النظر فى النظام الإدارى الهرمى.
- اعتماد نظام تفضيلى لإعفاء الإدارات من تكلفة فتح الخطوط الهاتفية المخصصة لخدمات الهاتف.
- حث إدارات الشبابيك على وضع نظام لتدبير صفوف الانتظار.
- تعميم وتوحيد تمثيل الإدارات على المستوى الوظيفى.
- اعتماد يوم شهرى وسنوى للإدارات الحكومية للاستماع لاقتراحات العاملين بالمرفق.
- وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب وخاصة فى المصالح التى لها علاقة مباشرة مع المواطنين.
- اعتماد الإدارة المتجولة بالنسبة لبعض المناطق النائية بخصوص الخدمات الأساسية، من خلال مركبات إدارية عند الاقتضاء تعتمد مواقيت عمل مرنة تتلائم مع حاجات الشرائح المجتمعية المستهدفة بخدماتها وخصوصاً القرى والمناطق النائية.
- ١٠١ - تبسيط الإجراءات الإدارية من خلال الالتزام بالمعايير الآتية:
 - انخراط جميع الوزارات فى مشروع تبسيط المستندات والإجراءات الإدارية واعتماد رؤية موحدة ومشتركة تجمع ما بين مبادئ وأدوات التبسيط المتعارف عليها من جهة وآليات التنسيق والتشاور مع مختلف القطاعات الحكومية من جهة أخرى.
 - التخفيف من الهياكل الإدارية وتجميع الوحدات الإدارية التابعة للجهة الواحدة.
 - تحسين النصوص القانونية والتنظيمية المتجاوزة من طرف مختلف القطاعات الإدارية.
 - وضع نص قانونى يمنع على الإدارات مطالبة المواطنين بوثائق لا ينص عليها القانون عند رغبتهم فى الحصول على خدمة أو وثيقة إدارية أو شهادة.
 - تدوين الإجراءات الإدارية المعقدة الأكثر استعمالاً لدى المواطنين.
 - إحداث لجنة وطنية عليا لها سلطات كافية للتنسيق والسمهر على تنفيذ برامج تبسيط الإجراءات الإدارية يمثل فيها الشركاء الاقتصاديون والاجتماعيون.
 - توسيع اللجنة المركزية المشتركة بين الوزارات لتبسيط الإجراءات الإدارية بإضافة قطاعات أخرى لها علاقة مباشرة بالإجراءات التى تهم شرائح واسعة من المواطنين.
 - تقييم مستمر لمشروعات التبسيط الإدارى والإعلان بكيفية دورية عن حصيلة التبسيط التى قامت بها الوزارات.
 - دعم التكوين فى مجال تقنيات تبسيط الإجراءات الإدارية وتطوير الخبرة والمهارة الميدانية لرصد التعقيدات واقتراح الحلول لمعالجتها.
- ١٠٢ - يتعين على وزارة التنمية المحلية أن تعد برنامجاً طموحاً لتدريب وتحسين مستوى موظفيها قصد الاستجابة للمتطلبات الجديدة لبرنامج الإدارة العصرية، وكذا تدريب المنتخبين

المحليين لأداء مهامهم القانونية، فالتدريب يعد أداة أساسية لمواكبة التطورات والتغيرات الهامة فيجعلهم في لب المستجدات التي يحفل بها المجال المحلي، مما يجب معه تزويد الإدارة المحلية بموظفين أكفاء في التقنيات الحديثة سعياً للتحسين والتطوير، ويتطلب هذا النوع من التدريب توفير البرامج التالية: (تنمية القدرات الإدارية والتنسييرية، الإعلام والاتصال والعلاقات البشرية، إعداد قادة التنمية المحلية ولا سيما: محافظين - سكرتير عام - سكرتير عام مساعد - رئيس حي - سكرتير عام حي - أو ما يعادلها بالنسبة للوحدات المحلية الأخرى، المستشارين القانونيين للقيادات التنفيذية بالإدارة المحلية، مساعدي ومعاوني الوزراء والمحافظين،....)، بالإضافة إلى تواجد خبراء استراتيجيين في مجال التدريب، كذلك ملائمة البرامج التدريبية مع المناصب المعروضة للتوظيف، فضلاً عن إدراج التدريب ضمن الأهداف الاستراتيجية للإدارة المحلية، كذا إنجاز دورات تدريبية مهنية قبل الاندماج الكلي في المناصب، بالإضافة إلى إنجاز أعمال تدريبية بأقل عدد من المشاركين وتزويد مصالح التدريب بمجموعة تقنية وإدارية كافية.

١٠٣ - تطوير قانون الإدارة المحلية وإصدار قانون التخطيط الموحد على النحو الذي يدعم فكرة إنشاء وتفعيل الأقاليم الاقتصادية ويؤسس لفكرة التكامل والتنسيق بين الهيئات المنوطة بالتنمية الاقتصادية، كذلك منح وحدات الإدارة المحلية سلطة أوسع في مجال تنمية الموارد المحلية.

١٠٤ - إعطاء دور أكبر للسادة المحافظين وللمجالس الشعبية المحلية المنتخبة في إدارة الاقتصاد المحلي من خلال إعداد خطط للتنمية الاقتصادية المتكاملة على المستوى الإقليمي ودعم التنافسية الاقتصادية المحلية.

١٠٥ - التوجه نحو تطبيق اللا مركزية في مجال الاستثمار وتفعيل فكرة الشباك الواحد على المستويين الجغرافي والقطاعي، ووضع دليل تبسيط للإجراءات والمستندات دون المساس بحقوق ذوي الشأن.

١٠٦ - الاعتماد على مصادر أخرى لتوليد الدخل أكثر استدامة من المصادر الحالية، ويأتي في مقدمة ذلك قطاع السياحة الذي أهمل في خطط التنمية للعقود الماضية مع أنه أكثر القطاعات الاقتصادية هامشاً ربحياً.

١٠٧ - تفعيل الحوافز بوصفها تعبر عن مجموع العوامل والمؤشرات التي تدفع العامل أياً كان موقعه نحو بذل جهد أكبر للإقبال على تنفيذ مهامه بجدية وكفاءة لرفع مستوى العمل كماً ونوعاً، كون الحوافز تساهم في رفع مردودية الإدارة لما توفره لموظفيها من اطمئنان على مستقبلهم، وتحسين وضعيتهم بتحسين ظروفهم المادية والمعنوية التي تساهم بدورها في

ضمان الفعالية والإنتاجية لهذه الإدارة.

١٠٨ - النظر إلى صعيد مصر الذى يضم عشر محافظات لا سيما فى مجالات النمو الاقتصادى وخلق فرص العمل والربط والوصول بالخدمات حيث يبلغ معدل الفقر فى المناطق الريفية النائية أضعاف المعدل فى المناطق الحضرية من صعيد مصر ويرجع ذلك بشكل كبير إلى ارتفاع نسب الإعالة.

١٠٩ - الاستغلال الأمثل لكافة الموارد الموجودة بالمحافظات ولا سيما محافظات صعيد مصر باعتبارها محافظات غير ساحلية وتبعد نسبياً عن الموانئ والأسواق الرئيسية، وبوصفها تمتلك نشاطاً اقتصادياً كبيراً فى أنواع معينة ولاسيما الأنشطة الزراعية، ولكون الآثار والأصول السياحية تتركز فى الأقصر وأسوان ضمن نطاق هذه المنطقة والتقى تقع داخل منتجعات البحر الأحمر السياحية التى تمثل أسواقاً للمواد الغذائية والحرف اليدوية وغيرها من السلع التى يقوم السائحون باستهلاكها.

١١٠ - تطوير ساحة الحاويات فى ميناء سفاجا القريب من منطقة الصعيد، باعتبار ذلك التطوير من شأنه أن يجعل من المنطقة نقطة وصول استراتيجية إلى الأسواق المجاورة عبر الخليج العربى وجنوباً إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

١١١ - لا بد أن يكون تركيز المحافظات على الاستثمار فى البنية التحتية بدلاً من الحفاظ على البنية التحتية.

١١٢ - إجراء مراجعات دورية للمعلومات وزيارات ميدانية ومشاورات ومناقشات مع مختلف الهيئات المختصة بالتنمية والأطراف المعنية ذات الصلة.

١١٣ - يجب أن تصمم المشاورات على نحو يتيح لفريق العمل تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية للوصول إلى فهم متعمق للأنظمة البيئية والاجتماعية الحالية بما فى ذلك تملك الأراضى والمشاركة المجتمعية، كما أنه يجب تنظيم فعاليات تشاورية تضم العديد من مسئولى دواوين المحافظات ووحدات الإدارة البيئية ومكتب الفرع الإقليمى لجهاز شئون البيئة وعمال المدن الصناعية ومنظمات المجتمع المدنى والجامعات وغيرها.

١١٤ - ينبغى دائماً اتخاذ الإجراءات الملائمة التى تراعى الخصوصيات الثقافية لضمان تمثيل ودمج كل من النساء والشباب والفقراء، كما ينبغى توضيح الترتيبات والمناهج المقرر اتباعها على نحو من التفصيل فى دليل الإدارة الاجتماعية الذى سيتم إعداده ضمن البرنامج.

١١٥ - بناء اقتصاديات وطنية قوية فى مواجهة الأزمات الاقتصادية، والتذبذبات المستمرة فى أسعار النفط العالمى وذلك من خلال الاعتماد على السلع التصديرية، وهذا سيؤدى إلى زيادة الانفتاح الاقتصادى مع العالم وخفض المديونية وبالتالى عدم الاعتماد على المساعدات التنموية الدولية.

- ١١٦ - النظر إلى المؤشرات التعليمية لنبين أن نوعية الإنتاج العلمى (برآة الاختراع) ونسب الإنفاق على التعليم فى الدول العربية ينخفض عن سواه فى الدول الأخرى، إضافة إلى وجود فجوة كبيرة مع الدول المتقدمة مما يتطلب ذلك وقفة جادة وإعداد الخطط المستقبلية لتقليص حجم الفجوة، خاصة وأن الإمكانيات المادية والبشرية فى الدول العربية متوفرة ولا تحتاج إلا للدعم والرعاية للعلماء والباحثين من قبل المؤسسات العلمية والبحثية فى تلك الدول.
- ١١٧ - الاستغلال الأمثل للثروات المتاحة فى الوطن العربى لما يشكله الفقر من تحدياً كبيراً فى عملية تحقيق التنمية المستدامة، وإيجاد المناخ الملائم للاستثمار محلياً وإقليمياً، كذلك وضع آلية للتكافل الاجتماعى على المستوى الوطنى، إضافة إلى تحقيق التكامل بين الدول العربية فى مختلف المجالات بما فيها إعطاء الأولوية للعمالة العربية لتساهم فى الحد من البطالة وانتشار الفقر.
- ١١٨ - الاهتمام بتطوير السياحة الخضراء التى تعتمد على البيئة الطبيعية من غابات أو مسطحات مائية تنشأ فيها منشآت ذات الاستهلاك المنخفض للطاقة، إضافة إلى توسيع زراعة المساحات الخضراء وخفض انبعاث غاز ثانى أكسيد الكربون من المنشآت الصناعية.
- ١١٩ - المحافظة على الاستخدامات المائية من نهر النيل وذلك من خلال تقليل الهدر وإنشاء السدود لتخزين المياه والمحافظة على المياه الجوفية وكذلك العمل على تحسين شبكات المياه والصرف الصحى وتحسين نوعية مياه الشرب.
- ١٢٠ - المحافظة على الإرث الحضارى والدينى الذى تتميز به الدولة المصرية واستثماره لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة على المستوى المحلى والإقليمى.
- ١٢١ - تشجيع التكامل بين الأقاليم الاقتصادية وفقاً للمميزات التنافسية المتوافرة بكل إقليم على مستوى المحافظات الداخلة فى النطاق الجغرافى له.
- ١٢٢ - تمكين وحدات الشباك الواحد للقيام بكافة خدمات تأسيس وترخيص المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر من موافقات وتراخيص وتصاريح التشغيل للمشروعات التابعة للصندوق الاجتماعى للتنمية وغيرها، كذلك خدمات استخراج السجل التجارى والبطاقة الضريبية.
- ١٢٣ - بناء وتطوير قاعدة بيانات وسجل إلكترونى يحتوى كلاهما على الأدوات التشريعية المنظمة لمناخ الأعمال (سجل التشريعات)، وكذا إعداد قاعدة بيانات وسجل إلكترونى للخدمات التى تقدمها الجهات الإدارية للمستثمر (سجل خدمات المستثمر) بما يدعم تحقيق رفع كفاءة وفعالية الجهاز الإدارى للدولة وتقديم خدمات متميزة مرتفعة الجودة باستخدام الأساليب التكنولوجية.

- ١٢٤ - مراجعة ودراسة الموضوعات ذات الأهمية الاقتصادية لدى الوزارات المشاركة بالمبادرة بما يضمن مواكبة التغيرات المستحدثة للأطر التشريعية المنظمة للأنشطة الاقتصادية وبناء آليات تساعد على زيادة درجة التنافسية وتنوع الأنشطة الاقتصادية.
- ١٢٥ - المشاركة فى تبسيط الإجراءات المتعلقة بالأعمال بما يساعد على رفع كفاءة الجهاز الإدارى للدولة فى التعامل مع الخدمات الحكومية المرتبطة بممارسة الأعمال وإزالة التكاليف والإجراءات غير الضرورية التى تفرضها الأدوات التشريعية على المستثمرين والتى من شأنها الحد من المنافسة الاقتصادية.
- ١٢٦ - إدخال نظام تقييم الأثر التشريعى قبل وبعد صدور التشريع من الناحية القانونية والاقتصادية لتحديد الأهداف المرجوة من التشريع ودراسة البدائل المختلفة لعرضها على متخذ القرار بما يضمن جودة التشريعات الاقتصادية والتنمية المستدامة.
- ١٢٧ - العمل على إرساء آلية للتشاور والحوار المجتمعى البناء لمراعاة مصالح جهات الإدارة ومجتمع الأعمال والمجتمع المدنى مما يساعد على إرساء قواعد الشفافية وإيجاد آلية لتلقى آراء المعنيين والمتأثرين بالسياسات الحكومية.
- ١٢٨ - وضع تعريف واستراتيجية بشكل مؤسسى وتشريعى للقطاع غير الرسمى ومحاولة تحويل القطاع غير الرسمى إلى القطاع الرسمى أو إضفاء صفة الشرعية عليه بالطرق الممكنة.
- ١٢٩ - تطوير بطاقات وصف المنشآت للاستفادة منه واستخدامه فى المعاملات المالية وتوحيد التعامل به مع الجهات الحكومية وقبول السحب والإيداع، وتحميل الحوافز الخاصة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة طبقاً لشرائح التعريف الموحد.
- ١٣٠ - مراجعة القانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ وذلك فى إطار توسيع قاعدة تعريف المشروعات الصغيرة والاستخدام الأمثل للحوافز المتاحة من الجهات المعنية.
- ١٣١ - التنسيق مع الهيئة العامة للرقابة المالية لتوعية الجمعيات الأهلية بقانون تنظيم نشاط التمويل متناهى الصغر رقم ١٤١ لسنة ٢٠١٤ ومساعدة الجمعيات فى إصدار التراخيص لمزاولة النشاط، وتوفير قروض للمشروعات متناهية الصغر لتوفير فرص عمل وزيادة الدخل ورفع مستوى المعيشة.
- ١٣٢ - إنشاء تجمعات صناعية على مستوى الجمهورية كحل تنموى لدعم التكامل الصناعى بين المصانع الكبيرة من ناحية والصغيرة والمتوسطة من ناحية أخرى، والمساهمة فى رفع القيمة الصناعية المضافة وتوفير فرص عمل للشباب وذوى الإعاقة وربط المشروعات الصغيرة والمتوسطة بسلاسل القيمة والإنتاج والتجارة وتنمية مجموعة من مشروعات الاقتصاد الأخضر.
- ١٣٣ - إنشاء شركة مساهمة مصرية لإدارة مدينة الأثاث بدمياط وذلك للنهوض والاستفادة من الحرفيين فى تلك الصناعة.

١٣٤ - توطين الصناعات الثقيلة على أسس علمية واقتصادية وبيئية وبناء قاعدة بيانات اقتصادية قوية لتجذب حولها الصناعات الصغيرة والمتوسطة، التوسع في تطبيقات الطاقات المتجددة، كذلك إعادة تدوير المخلفات الصناعية.

١٣٥ - تكتيف الجهد لاستغلال الموقع المتميز لمحور قناة السويس صناعياً للعمل على أن تكون مصر مركزاً محورياً تتوزع فيه الحركة الاقتصادية عن طريق التوسع في تنمية وإنشاء المناطق الصناعية بمحور قناة السويس.

١٣٦ - دمج سيناء فى القطاع الصناعى لبقية الأقاليم والمناطق المصرية، كذلك تنمية المناطق الصناعية الواقعة داخل الحيز الجغرافى لمحور القناة، كذا تحديد الأنشطة الصناعية المستهدف توطينها داخل تلك المناطق، فضلاً عن وضع الإطار القانونى لتنمية واستغلال الأراضى الصناعية، بالإضافة إلى جذب وتشجيع الاستثمارات وزيادة وتنويع الصادرات الصناعية ذات القيمة المضافة العالية.

١٣٧ - تفعيل الاستراتيجية الخاصة بصناعة السفن والتي يتم إعدادها لتوطين وتطوير الصناعة فى مصر، كذلك تطوير واستكمال موانئ محور قناة السويس والظهير الصناعى، كذا ضرورة تفعيل الخدمات اللوجيستية البحرية، وإنشاء شركات ملاحية لتشغيل السفن وإنشاء ترسانات لإصلاح وبناء السفن، بالإضافة إلى جذب توكيلات ملاحية وشركات للشحن والتفريغ وتموين السفن، فضلاً عن إنشاء شركات لتصنيع وإصلاح الحاويات كذلك محطات لتداول الحاويات.

١٣٨ - التوسع فى الصناعات الزراعية ودعم الصادرات من هذا القطاع وتهيئة البيئة الملائمة لإقامة مثل هذه الصناعات، بما يؤدى إلى تحقيق التكامل بين القطاع الزراعى والقطاع الصناعى ورفع القيمة المضافة فى مياه الرى والمحاصيل الزراعية عن طريق إيجاد علاقة بين المزارع والمصانع وزيادة القيمة الاقتصادية للمنتجات الزراعية.

١٣٩ - إنشاء مجمعات للصناعات الزراعية، توفير شبكات النقل والموانئ الداعمة لهذه الصناعات، تقديم الحوافز التى تشجع التوسع فى الصناعات الزراعية، تنمية البنية الأساسية لمجمعات الصناعات الزراعية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

١٤٠ - إعداد الدراسات الاجتماعية والاقتصادية لكل منطقة، إعداد خريطة واضحة للمناطق المقترحة، إعداد كراسات الشروط المطلوبة لطرح تلك المناطق للقطاع الخاص، توفير المرافق والبنية التحتية للمناطق الصناعية الزراعية.

١٤١ - تفعيل قطاع الصناعات التعدينية من خلال تقييم الوضع الحالى للخدمات التعدينية بمصر واختيار الخامات الاستراتيجية وخلق بيئة ملائمة ومشجعة لاستثمارات القطاع الخاص

فى تحسين القيمة المضافة لهذه الخامات والتى يمكن الاستفادة منها كبيئة ملائمة لخامات تعدينية أخرى فى مصر، مع تشجيع إنشاء شركات جديدة تشمل شركات صغيرة ومتوسطة وتوفير فرص عمل جيدة ومنتجات خاصة فى المناطق النائية، بالإضافة إلى الحد من الآثار السلبية لأنشطة التعدين على البيئة وعلى صحة المواطنين.

١٤٢ - دعم قطاع الصناعات التعدينية للمساهمة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمصر فى المدى القصير والمتوسط والطويل، وذلك من خلال زيادة القيمة المضافة للخامات التعدينية المصرية، تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية فى قطاع الصناعات التعدينية المصنعة ذات القيمة المضافة العالية.

١٤٣ - مساندة القطاع الصناعى لإدخال مفهوم الاقتصاد الأخضر فى أنشطته المختلفة بهدف زيادة التنافسية والنفاذ إلى الأسواق العالمية والمحافظة على البيئة وترشيد استخدام الطاقة واستخدام الطاقة البديلة وتقليل تكلفة الإنتاج والاستخدام الأمثل للموارد وزيادة الإنتاجية.

١٤٤ - وضع استراتيجية متكاملة لتنمية الصادرات السلعية غير البترولية وضبط الميزان التجارى وحل مشاكل المصدرين المصريين وتطوير الجهود التسويقية فى الأسواق العالمية ووضع خطط لضبط الواردات وخفض معدلات نموها والعمل على إحلال الإنتاج المحلى محل الواردات وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

١٤٥ - إنشاء منصة تكنولوجية متكاملة على المستوى الوطنى للربط بين مقدمى الخدمة (هيئة الميناء - الجمارك - هيئة الرقابة - مراكز لوجيستية، ...) والمستفيدين منها (مصدرين، مستوردين، وكلاء شحن، تخلص'...).

١٤٦ - توفير التبادل الآمن والسريع والدقيق للمعلومات داخل مجمع التجارة والخدمات اللوجستية داخل وخارج الموانئ وتوفير مستوى أعلى للشفافية وبيئة خصبة للاستثمار تتوافق مع الأنظمة الدولية المعمول بها.

١٤٧ - المحافظة على سرية المعلومات والأنظمة الداخلية لتكافؤ الأجهزة العاملة داخل الموانئ وتوفير البيانات المختارة للجهات ذات العلاقة وفق القواعد والاتفاقيات المنظمة لذلك.

١٤٨ - استخدام التقنيات المعمول بها فى الدول الأوروبية المتقدمة التى أثبتت كفاءة فى الموانئ العالمية وشركات الطيران والبنوك وغيرها.

١٤٩ - توفير الخدمات حسب توافرها وجاهزية الجهات المختلفة لتوفير خدماتها للجمهور مثل الملف الإلكتروني للصادرات والواردات ومتابعة فحص رسائل الصادرات والواردات وخدمات الدفع الإلكتروني بالإضافة إلى توفير بيانات التجارة الخارجية وتحليلاتها.

١٥٠ - تنفيذ وتطوير سياسات الاقتصاد الأخضر ووضع الأطر التنظيمية والمؤسسية وآليات

التعاون لتعزيز القدرة والكفاءة، تحسين القدرة التنافسية للقطاعات الخضراء والتي يتولد عنها خلق فرص عمل وفرص تصديرية للقطاعات الخضراء، تحقيق التنمية المستدامة من خلال دعم السياسات الوطنية لتشجيع الاقتصاد الأخضر، زيادة قدرة الصادرات المصرية على النفاذ إلى الأسواق العالمية.

١٥١ - ضمان وصول المنتجات المصرية للأسواق الأوروبية بأعلى جودة، وضمان جودة السلع، والرقابة على الأسواق.

١٥٢ - تقديم الدعم الفني لتعامل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات في اختبار المنتجات لاتفاقية الأكا لتحقيق الاختبار والاعتماد طبقاً للمواصفات القياسية العالمية الأيزو ١٧٠٢٥.

١٥٣ - دعم وتأهيل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات في عملية الاعتماد طبقاً للمواصفات العالمية ١٧٠٢٠ كجهة تفتيش عالمية.

١٥٤ - دعم وتأهيل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات في عملية الاعتماد طبقاً للمواصفات العالمية ١٧٠٦٥ كجهة إصدار شهادات مطابقة منتجات عالمية.

١٥٥ - تقديم الأجهزة والمعدات والدعم الفني اللازم والضروري للإدارة المركزية لتكنولوجيا المعلومات لدعم الفحص المعتمد على إدارة المخاطر.

١٥٦ - تحويل مصر إلى محور رقمي عالمي بالاستفادة من مختلف الأصول الوطنية لوضع مصر كمركز رقمي عالمي مع التركيز على ثلاث مجالات تعظم الاستفادة من الكابلات البحرية وخدمة مشروع تنمية قناة السويس، والاستفادة من وادي التكنولوجيا بهدف استثمار موقع مصر الجغرافي الفريد، بالإضافة إلى تنمية الصناعات القائمة على تقنيات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشكل عام للمنافسة وتحسين مركز مصر في تقديم خدمات التعهد على المستوى الدولي بشكل خاص والخدمة الرقمية، وتنمية القدرة التصديرية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

١٥٧ - تنمية الصناعات المصرية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتصبح مصر ممراً رقمياً عالمياً بهدف زيادة مساهمة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في معدل نمو الناتج المحلي.

١٥٨ - إنشاء مراكز اتصال بقيمة إيجارية منافسة وجودة خدمات عالية للشركات العالمية من خلال إنشاء المنطقة الاستثمارية التكنولوجية لتصدير خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

١٥٩ - زيادة عدد الكفاءات البشرية التي تساهم في تنمية محور قناة السويس (وادي تكنولوجيا المعلومات) من خلال التخصصات التكنولوجية الحديثة وتطبيقاتها من إجمالي خريجي الجامعات المصرية.

١٦٠ - طرح مشروعات قومية عملاقة مثل مشروع ميكنة السجل العيني العقاري، عدادات المياه الذكية، ميكنة المحاكم.

١٦١ - الترويج للتجارة الإلكترونية من خلال توفير بيئة تمكينية وتشريعية وتوفير بنية أساسية للسداد الإلكتروني وطرح أنظمة سداد مختلفة بنكية وغير بنكية، بالإضافة إلى دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة ورواد الأعمال لزيادة حجم أعمالهم على الإنترنت بهدف زيادة النسبة المتوقعة من التجارة الإلكترونية.

١٦٢ - إنشاء مركز عالمي لتقديم خدمات الاتصالات المتعلقة بالكابلات البحرية، وإنشاء منطقة حرة لخدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وتأسيس شركات لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المنطقة الحرة، إنشاء مراكز البيانات الضخمة ومرافق الحوسبة السحابية، وتأسيس شركات وسائط الإعلام الرقمية وشركات صناعة المحتوى الرقمي، ودعم البحث والتطوير والابتكار في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتوفير البنية التحتية والمعلوماتية لتنمية القطاعات الأخرى (الملاحة، الشحن، الخدمات اللوجستية، الطاقة، ...).

١٦٣ - بناء نظام بيئي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يساعد على بناء مجتمع رقمي تستخدم فيه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدفع التنمية المستدامة ورفع كفاءة وشفافية المؤسسات الحكومية والخاصة وتقديم خدمات إلكترونية عالية الجودة لخدمة المواطنين، بالإضافة إلى وضع منصة رقمية وطنية لضمان التكامل بين مختلف النظم وقواعد البيانات الحكومية، فضلاً عن الانفتاح على الخدمات المقدمة من القطاع الخاص مع وضع الضمانات اللازمة لحماية الحقوق والحريات والحفاظ على المصالح العليا للوطن.

١٦٤ - تكامل النظم الحكومية لتقديم الخدمات الإلكترونية المعقدة وإتاحتها للأشخاص ذوي الإعاقة، إتاحة الخدمات الرقمية (الحكومية وغير الحكومية) بأسعار معقولة وتوفير قنوات اتصال وخدمات سهلة.

١٦٥ - زيادة نسبة قبول استخدام الخدمات الإلكترونية بين المواطنين والموظفين، تطوير نظام الحوكمة للمؤسسات والهيئات الحكومية وغير الحكومية، تطوير هيكلية المؤسسات الوطنية، تنفيذ وتطبيق الخدمات الرقمية.

١٦٦ - تأسيس نظام بيئي قادر على إنشاء مجتمع معرفي صديق للبيئة وتوفير جو مميز لتشجيع الاستثمار وتعزيز مكانة مصر العالمية وزيادة حصيلة الصادرات التكنولوجية وزيادة قدرتها التنافسية، ودعم التنمية الاقتصادية في المحافظات من خلال إنشاء سلسلة من المناطق التكنولوجية في جميع أنحاء مصر باعتبارها بيئة جاذبة للشركات المحلية والإقليمية والمستثمرين للعمل في مختلف المدن العمرانية.

- ١٦٧ - إعداد دراسات الجدوى والأعمال لكل من المناطق التكنولوجية، والشراكة مع القطاع الخاص، كذلك تخطيط وتأسيس وتنفيذ المرحلة الأساسية في جميع المناطق التكنولوجية، تصميم وتنفيذ استراتيجية للتسويق، إدارة المرافق والبنية التحتية للمناطق التكنولوجية.
- ١٦٨ - توفير التمويل المناسب في تطوير صناعة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بهدف زيادة مساهمتها في الناتج المحلي، وتطوير قدرات الشركات، وتحسين العلامات التجارية والانتشار في الأسواق.
- ١٦٩ - تعزيز صناعة الإلكترونيات في مصر من خلال التركيز على قطاعين رئيسيين، وهما تصنيع الأجزاء الإلكترونية الصلبة وشركات النظم اللذان يعتمدان على الابتكار والتكنولوجيا وقطاع الخدمات الصناعية الإلكترونية الذي يتسم بكونه كثيف العمالة وقادر على توليد فرص عمل جديدة.
- ١٧٠ - إنشاء مراكز التميز والابتكار، مراكز الاستثمار الأجنبي المباشر، مراكز تنمية الأسواق المحلية والإقليمية، مراكز دعم المصنعين في المناطق الاقتصادية، مراكز تنمية تطوير الاتفاقات الخارجية مع أوروبا وأفريقيا في هذا المجال.
- ١٧١ - الاستفادة من الطاقة الإبداعية لدى المصريين وتوظيفها لضمان النمو الاقتصادي لدعم التعاون والتكامل بين الحكومة والصناعة والمواطن لتعزيز النمو الاقتصادي على المدى الطويل.
- ١٧٢ - بناء القدرات من خلال التعليم والتدريب، كذلك إنشاء وتطوير مراكز للابتكار، كذا تطوير منهجيات التمويل المختلفة، فضلاً عن تطوير برامج الشراكة، بالإضافة إلى تشجيع الابتكار وريادة الأعمال، وأخيراً تطوير الابتكار ونظم إدارة حقوق الملكية الفكرية في الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- ١٧٣ - العمل على زيادة مساحة الرقعة الزراعية وتشجيع الاستثمارات في مجال التصنيع الزراعي، وبناء مجتمعات متكاملة داخل الأراضي الجديدة، زيادة الإنتاج الزراعي وتحقيق الاكتفاء الذاتي من المحاصيل الزراعية، مراعاة البعد البيئي والتوجه نحو الزراعة المستدامة، زيادة الصادرات من المنتجات الزراعية المصنعة.
- ١٧٤ - تعزيز استخدام التكنولوجيا الحيوية الحديثة في تطوير المجالات الأكثر في الزراعة المصرية وللوفاء بمتطلبات التصدير والتصنيع الغذائي والاستفادة من المخلفات الزراعية وترشيد استخدام الكيماويات من أجل تحقيق الأمان الصحي للغذاء.
- ١٧٥ - تأسيس وتعظيم الاستفادة من بنك المعلومات الزراعية بهدف توفير وتدقيق المعلومات الزراعية بصورة شاملة ودقيقة.
- ١٧٦ - التوسع في الزراعة العضوية بهدف تخصيص مساحات بالمناطق الجديدة المستصلحة وفتح

- آفاق جديدة للتصدير وزيادة إنتاج المركبات الحيوية ورفع كفاءتها باستخدام (بدائل مبيدات، مخصبات حيوية، أسمدة عضوية)، كذلك من خلال تدوير المخلفات الزراعية وإنتاج أسمدة عضوية، وترشيد استخدام الأسمدة والمبيدات الكيماوية، والاستفادة من الخامات الطبيعية كمصادر للأسمدة غير المخلقة كيماوياً والمسموح باستخدامها فى نظم الزراعة العضوية.
- ١٧٧ - إصدار وتفعيل قانون الزراعة العضوى المصرى وتقنين وضع مكاتب التسجل والتفتيش العاملة بمصر، وتنفيذ برنامج قومى متكامل للإرشاد الزراعى يغطى كافة أنحاء محافظات الجمهورية، فضلاً عن التوسع فى إنتاج المحاصيل الرئيسية كالقمح والأرز والذرة والقطن.
- ١٧٨ - استمرار جهود تقليص إنتاج المحاصيل الشرهة للمياه، والتركيز على خفض مساحة الأرز مما يوفر كميات من مياه الري مع المحافظة على الإنتاج الكلى والتوسع فى زراعة الأرز الهجين.
- ١٧٩ - زيادة المساحة فى الأراضى الجديدة ضمن خطة التوسع المستقبلية لمشروع المليون ونصف فدان وزيادة إنتاج المحاصيل البستانية من خلال التوسع فى استخدام الصوب الزراعية.
- ١٨٠ - التوسع فى إنتاج الذرة الصفراء وخفض مساحة الذرة البيضاء وذلك لسد الفجوة من نقص الإنتاج المحلى من الذرة الصفراء.
- ١٨١ - الاهتمام بتشجيع الصناعات الريفية والصناعات التصديرية فى القطاع الريفى، ورفع كفاءة الري الحقلى فى أراضى الوادى والدلتا وذلك من خلال استبدال المساقى بخطوط أنابيب بلاستيكية أو تبطينها وإنشاء نقاط رفع موحدة ومحابس لمداخل المياه والتسوية الدقيقة بالليزر وتحديث التقنيات المائية للمحاصيل باستخدام البيانات المناخية.
- ١٨٢ - بناء شبكة لتجميع المحاصيل الزراعية وتخزينها فى مواقع استراتيجية تغطى جميع أنحاء الجمهورية بهدف تعزيز وصول المزارعين للأسواق وخفض الفوائد الناتجة عن النقل والتخزين.
- ١٨٣ - تعزيز وتسهيل الاستثمار فى أنشطة الزراعات السمكية بهدف الحد من تحديات الاكتفاء الذاتى من الغذاء، وخفض فاتورة واردات مصر من الأسماك، بإنشاء مزارع سمكية جديدة، وإصلاح البيئة التشريعية لجذب الاستثمار فى هذا النشاط الاقتصادى، كذلك إنشاء جمعيات تعاونية للزراعات السمكية، كذا إنشاء لجنة لتشجيع الصادرات السمكية تحت إشراف المجلس التصديرى للحاصلات الزراعية.
- ١٨٤ - إنشاء مركز تحديث الزراعة ككيان مستقل تحت إشراف وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى، وتشجيع الزراعة الجماعية من خلال إصلاح الجمعيات التعاونية الزراعية وتعزيز الصادرات الزراعية وإطلاق برنامج لتخصيص الأراضى وشرائها وإعادة تخصيصها لتحفيز حياة الأراضى، وتحسين البنية التحتية والتشريعية لمراكز الإرشاد الزراعى.

- ١٨٥ - وضع برنامج قومي متكامل العناصر يقوم على المحافظة على الثروة الحيوانية والداجنة والسمكية الحالية وتنميتها لمواجهة الطلب المتزايد، بهدف زيادة المعروض من ناحية وتحسين الجودة وخفض التكلفة من ناحية أخرى.
- ١٨٦ - احتواء والتخلص من الأمراض الوبائية المعدية، ورفع الكفاءة الإنتاجية والتناسلية للحيوانات والبدء في مشروع قومي للتأمين على الماشية، والتوسع في دعم وتسمين مشروعات البتلو على المستوى القومي.
- ١٨٧ - إنشاء نظام متكامل للترقيم وتسجيل الحيوانات والتوسع في مشروعات الإنتاج الحيواني في الأراضي المستصلحة وزيادة نسبة تطبيق تقنيات التلقيح الصناعي ونقل الأجنة.
- ١٨٨ - تفعيل التأمين (صندوق التأمين على الماشية) وتنشيط التعاون في مجال الإنتاج الحيواني واستخدام الأعلاف الغير تقليدية وإنشاء مجازر ومحاجر نموذجية وإنشاء مراكز تجميع الألبان.
- ١٨٩ - اتخاذ التدابير اللازمة لاحتواء مرض انفلونزا الطيور وتوفير لقاحات الدواجن بما يغطي احتياجات الطيور وذلك من خلال تشجيع مشاركة جمعيات المجتمع المدني وشركات الأدوية واللقاحات في برامج التوعية.
- ١٩٠ - تيسير إجراءات تراخيص إنشاء وتشغيل المزارع على اختلاف أنواعها في المناطق الصحراوية الجديدة.
- ١٩١ - التوسع في إنشاء مجازر نموذجية وخاصة في المحافظات ذات الكثافة الأعلى في الإنتاج مع التطوير المستمر للقاحات، ومعالجة مصادر الصرف الزراعي للحد من التلوث، وإنشاء مزارع سمكية بحرية على سواحل البحر الأبيض والأحمر.
- ١٩٢ - تحقيق تحكم أمثل في التصرفات وتحسين حالة الري وذلك من خلال تنفيذ مشروع حماية السد العالي وتدعيم خزان أسوان ومشروع إنشاء وتدعيم القناطر ومرافق الري ومحطات الرفع.
- ١٩٣ - تنمية الموارد المائية عن طريق إعادة استخدام مياه الصرف الزراعي والصحي المعالج طبقاً للمواصفات، والتوسع في استخدام المياه الجوفية وحصاد مياه الأمطار، تحسين نوعية المياه كون الحفاظ على البيئة والصحة العامة للمواطنين أهم أولويات الدول المتقدمة.
- ١٩٤ - رفع كفاءة الري السطحي وزيادة الإنتاج الزراعي في مناطق الري المطور ووضع نظام صارم لملاحقة مستخدمي الآبار غير المرخصة وإصدار قانون خاص بالمياه لضمان الكفاءة والترشيد في استخدامها، على أن يتضمن القانون معاقبة كل من يتسبب في تلويث المياه وكذا عدم الالتزام بشروط الحصول على التراخيص.

- ١٩٥ - تنمية المياه الجوفية ومواجهة التحديات عليها من خلال تطوير إدارة منظومة المياه الجوفية والرصد الدورى للخرانات الجوفية كماً ونوعاً مع تنفيذ محطات تنقية للمياه الجوفية.
- ١٩٦ - إحياء السياحة الثقافية حول الأهرامات من خلال تصميم مشروع سياحى متكامل، فضلاً عن استغلال الأصول المحلية كالوحدات لجذب السائحين ذوى القدرة المرتفعة على الإنفاق.
- ١٩٧ - إنشاء متاحف أثرية فى مدينتى شرم الشيخ والغردقة بتقديم منتج جديد يهدف إلى جذب زوار الشواطئ لاستهلاك المنتجات الثقافية، تصميم موضوع وحكاية المتحف، تطوير خطة عمل متضمنة الجدوى الاقتصادية والمالية للمتحف، تأمين الموافقات اللازمة من وزارة الآثار للاستفادة من القطع الأثرية الأصلية والمستنسخة.
- ١٩٨ - استغلال الأصول المحلية الطبيعية كالوحدات وعيون المياه العلاجية لجذب زوار شرائح الإنفاق العالى فى السياحة العلاجية والطبيعية.
- ١٩٩ - تصميم وتنفيذ مبادرات لتشجيع إدخال تقنيات الطاقة النظيفة فى القطاع السياحى والحصول على شهادة النجمة الخضراء والتوسع فى الاعتماد على مصادر الطاقة المتجددة باستخدام السخانات الشمسية والتوسع فى الاعتماد على أنظمة الطاقة الموفرة باستخدام اللمبات الموفرة وتطبيق أنظمة الإضاءة الذكية.
- ٢٠٠ - تصميم وتنفيذ البرنامج الريادى لمواجهة التحديات التى تواجه قطاع الفنادق من حيث ارتفاع أسعار منتجات الطاقة وكذلك خفض نسب الإشغال.
- ٢٠١ - بناء علاقات عمل قوية تقوم على المصلحة المتبادلة مع شركاء العمل على المستوى المحلى والإقليمى لنشر وتطبيق مفاهيم السياحة الخضراء، فضلاً عن استمرار تبادل الخبرات مع شركاء العمل الدوليين مثل المجلس العالمى للسياحة المستدامة وكذلك التحالف الأفريقى لشهادات السياحة الخضراء، والتنسيق مع الجهات المحلية ذات الصلة.
- ٢٠٢ - استغلال الأراضى الشاسعة المتوفرة فى المناطق السياحية للقيام بمشروعات مكاملة لجذب سياحة البطولات الرياضية العالمية.
- ٢٠٣ - إنشاء تجمعات سياحية على مساحات واسعة تحتوى على جميع المتطلبات المعيشية وتوفير مرافق ذات جودة عالية لجذب الأسر الأجنبية والعربية لقضاء أجازات طويلة المدة فى مصر.
- ٢٠٤ - مراجعة النظم الضريبية الحالية الخاصة برىء ضريبة القيمة المضافة على السلع لزيادة إقبال السائحين.
- ٢٠٥ - بناء مراكز تدريب لتوفير برامج تدريبية مصممة خصيصاً لتطوير المهارات اللازمة للعاملين فى قطاع السياحة، وذلك بتبنى خطة قومية للتنمية البشرية لتبنى التعليم والتدريب فى قطاع السياحة وإطلاق ونشر برامج توعية عن مجال السياحة.

٢٠٦ - تداول وتخزين وتصنيع الغلال فى الصوامع الحديثة التى تشمل الحبوب والبذور المنتجة للزيوت وكذا تكرير الزيوت والسكر الخام والمواد الغذائية الأخرى ذات الصلة من حيث التصنيع والتعبئة والتغليف.

٢٠٧ - إعداد خطة تطوير تعتمد بالأساس على إدارة الشركة القابضة للصناعات الغذائية وشركاتها التابعة بالأسلوب الاقتصادى الأمثل وباستخدام آليات الإدارة العلمية الحديثة مع التركيز على تطوير أداء كافة الأنشطة للشركة القابضة وشركاتها التابعة لتحقيق أعلى إنتاجية من المنتجات المختلفة مما يسهم بشكل فعال فى تحقيق الوفرة المطلوبة للسلع بالأسواق ويساعد على استقرار أسعارها وزيادة معدلات النمو بالاقتصاد المصرى.

٢٠٨ - رفع الطاقة التخزينية المتاحة للشون وتقليل نسب الفقد فى الغلال المخزنة، وربط الشون بنظم تشغيل إلكترونية ذات مستوى عال من الدقة يضمن سلامة ومتابعة تلك الشون وإنشاء الصوامع المكملة لها.

٢٠٩ - إعادة التوازن فى مجال التنمية العمرانية وزيادة مشاركة القطاع الخاص فى مجال الاسكان، ووضع وتنفيذ إطار عام لإدارة الأراضى لتسهيل عملية تخصيص الأراضى اللازمة لشركات التطوير العقارى.

٢١٠ - تطوير الشبكة الحالية للطرق على النحو الذى يسهل من حركة المواطنين والبضائع فى أنحاء الجمهورية ويحسن من مؤشرات الاتصالية.

٢١١ - إعداد برنامج شامل لتطوير مرفق سكك حديد مصر بهدف تحسين الخدمة المقدمة بقطاع النقل البرى.

٢١٢ - تطوير قطاع النقل البحرى بزيادة الطاقة الاستيعابية للعديد من الموانئ ورفع كفاءة الخدمات المقدمة مثل تطوير موانئ الإسكندرية ودمياط وبوسعيد ونوبيع وشرم الشيخ والسويس والغردقة والطور وسفاجا.

٢١٣ - تطوير قطاع النقل النهري برفع كفاءة مرفق النقل المائى عبر نهر النيل وقنواته الملاحية وتطويره بما يحقق الاستغلال الأمثل على أسس فنية واقتصادية، بالإضافة إلى تطوير وتحسين المجارى الملاحية وصيانتها بما يحقق حسن الاستفادة منها على الوجه الأمثل، وتهيئة البنية الأساسية للنقل النهري لجذب الاستثمار الداخلى والخارجى فى مشروعات النقل المائى (ركاب، بضائع) للمشاركة فى المشروعات وتقليل الاعتماد على موازنة الدولة والوصول إلى التنفيذ الذاتى لمشروعات الهيئة.

٢١٤ - تحسين الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية وتنمية الاقتصاد المحلى والحفاظ على الموارد البيئية واستثمارها، كون التنمية المحلية تتحقق بجهود الأطراف الفاعلة وهى

الهيئات الحكومية والإدارة المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين، فضلاً عن تقديم الإدارة المحلية الخدمات بكفاءة وفعالية وتمكين الأطراف الأخرى من ذلك فى إطار الشراكة والمحاسبة والاستجابة.

٢١٥ - ضمان الإمداد الكافى ورفع كفاءة استخدام المياه فى التنمية الزراعية والصناعية والحضرية والريفية، كذلك تأمين الحصول على المياه النظيفة الكافية للاستعمال المنزلى والزراعة الصغيرة للأغلبية الفقيرة، كذا ضمان الحماية الكافية للمجمعات المائية والمياه الجوفية وموارد المياه العذبة وأنظمتها الإيكولوجية.

٢١٦ - رفع الإنتاجية الزراعية والإنتاج من أجل تحقيق الأمن الغذائى الوطنى والإقليمى والتصدير، كذلك تحسين الإنتاجية وأرباح الزراعة الصغيرة وضمان الأمن الغذائى المنزلى، كذا ضمان الاستخدام المستدام والحفاظ على الأراضى والغابات والمياه والحياة البرية والأسماك وموارد المياه. ٢١٧ - زيادة الإنتاجية من خلال الرعاية الصحية والوقائية وتحسين الصحة والأمان فى مواقع العمل، فرض معايير للهواء والمياه والضوضاء لحماية صحة البشر وضمان الرعاية الصحية الأولية للأغلبية الفقيرة، ضمان الحماية الكافية للموارد البيولوجية والأنظمة الإيكولوجية والأنظمة الداعمة للحياة.

٢١٨ - ضمان الإمداد الكافى والاستعمال الكفء لموارد البناء ونظم المواصلات، ضمان الحصول على السكن المناسب بالسعر المناسب بالإضافة توصيل المرافق والصرف الصحى ووسائل المواصلات للأغلبية الفقيرة، ضمان الاستخدامات المستدامة أو المثلى للأراضى والغابات والطاقة والمواد المعدنية.

٢١٩ - ضمان الإمداد الكافى والاستعمال الكفء للطاقة فى مجال التنمية الصناعية والمواصلات والاستعمال المنزلى، ضمان الحصول على الطاقة الكافية للأغلبية الفقيرة وخاصة بدائل الوقود، خفض الآثار البيئية للوقود على النطاق المحلى والإقليمى والعالمى والتوسع فى التنمية والبدائل المتجددة.

٢٢٠ - ضمان توفير التدريب للعاملين بكل القطاعات الاقتصادية الأساسية، ضمان الإتاحة الكافية للتعليم للجميع من أجل حياة صحية ومنتجة، إدخال البيئة فى المعلومات العامة والبرامج التعليمية.

٢٢١ - زيادة الكفاءة الاقتصادية والنمو وفرص العمل فى القطاع الرسمى وكافة القطاعات، دعم المشروعات الصغيرة وخلق الوظائف للأغلبية الفقيرة فى القطاع غير الرسمى بعد إضفاء صفة الشرعية عليه، ضمان الاستعمال المستدام للموارد الطبيعية الضرورية للنمو الاقتصادى فى القطاعات الرسمية وغير الرسمية.

٢٢٢ - الوقوف على أهم أسباب التأخر التنموى فى بعض المؤشرات الاقتصادية الصحية والبيئية والخدمية وغيرها، وذلك من أجل رفع الوعى بين صانعى القرار والسياسات والمخططين والمنظمات غير الحكومية فى وضع رؤية تنموية مستقبلية سليمة للنهوض بمستوى الخدمات المقدمة.

٢٢٣ - النظر إلى أن ارتفاع مستوى تعليم المرأة يؤدى إلى تقليل نسبة وفيات الأطفال وحديثى الولادة.

٢٢٤ - إقامة تجمعات عمرانية جديدة متكاملة الخدمات، الارتقاء بالمناطق العشوائية، إقامة مدن سكنية بالمناطق الصحراوية، الارتقاء بالقرى والنجع، توصيل الخدمات للمناطق المحرومة، التخطيط البيئى القومى بمشاركة المحليات على مستوى المحافظة بالتنسيق مع وزارة الدولة لشئون البيئة.

٢٢٥ - إعداد برنامج للنهوض الاقتصادى يتضمن مساعدة القطاع العام والخاص، كما يتضمن بعث المشروعات الاقتصادية الهيكلية وإقرار خطة عاجلة لمجابهة الأوضاع المستجدة فى القطاعات التى تواجه مصاعب طارئة وتنفيذ المشروعات المبرمجة لتنمية مختلف الجهات، ويتطلب وضع هذه التوجهات والأولويات موضع التطبيق التحلى بالإرادة والجرأة المطلوبتين وفق الأولويات الآتية:

- دعم المسار الديمقراطى واستعادة سلطة الدولة واحترام القانون وصون الحقوق والحريات.
- إعداد كشف للوضع الاقتصادى والاجتماعى وتقديم المعطيات المتعلقة بذلك، فضلاً عن مجابهة التحديات الكبرى على أساس مشروع المخطط التنموى بعد تعديله وفقاً للأولويات والتوجهات التى تم التوافق حولها ضمن هذه الوثيقة تفعيلاً لبنود الدستور وخدمة لأهداف الثورة.
- إعداد برنامج لدفع وتسريع نسق النمو الاقتصادى بمساهمة القطاع العام خاصة فى مجال البنية الأساسية والمشروعات الكبرى.

٢٢٦ - وضع استراتيجية وطنية لمقاومة الارهاب، من خلال مواصلة العمل لتوفير الإمكانيات الضرورية لدعم قدرات المؤسسات العسكرية والشرطية وتطوير أداء أجهزة الاستعلامات، بالإضافة إلى الإحاطة بجرحى وعائلات شهداء المؤسسات من خلل إحداث صندوق لهذا الغرض، كذلك دعم نجاح التنسيق بين مختلف الأجهزة المتدخلة فى مقاومة الارهاب، كذا وضع برنامج متكامل للتوعية والتثقيف من مخاطر الإرهاب لتشجيع انخراط المواطنين فى جهود مقاومة الإرهاب.

٢٢٧ - تخفيف منابع تمويل الإرهاب والقضاء عليها وذلك من خلال القيام برقابة صارمة على التدفقات المالية أياً كانت ولا سيما الموجهة للجمعيات واعتماد الآليات التى تمكن من ذلك،

- مقاومة التجارة غير المشروعة (مخدرات، سلاح) واستهداف القضاء عليها لارتباطها بتمويل الإرهاب، تعميق التعاون الإقليمي والعربي والدولي في مجال مكافحة الإرهاب في نطاق احترام السيادة الوطنية، الإسراع في كشف الحقيقة حول الاغتيالات السياسية.
- ٢٢٨ - تسريع نسق النمو لتحقيق أهداف التنمية والتشغيل، وذلك من خلال:
- إنجاز مشروعات عامة تمكن من توفير الخدمات الأساسية لدعم قدرة المناطق الداخلية على استقطاب الاستثمار العام والخاص.
- تطوير إطار للحياة يساهم في دعم القدرة على توفير مناخ جاذب للاستثمار والمستثمرين، ومواصلة تشجيع الاستثمار الخاص بمناطق التنمية.
- إنجاز دراسات للتعريف بالميزات التفاضلية لكل جهة واقتراح مشروعات اقتصادية لاستغلالها وتثمينها على أساس ذلك.
- اتخاذ كافة الإجراءات التي تمكن من استرجاع النسق العادي للإنتاج وتدعيمه في مختلف القطاعات.
- ٢٢٩ - ضبط برنامج استعجالي لدفع نسق النمو والاستثمار، وذلك عن طريق ضبط وتنفيذ برنامج للمشروعات الكبرى ذات الأولوية الوطنية، تحفيز إنجاز مشروعات اقتصادية مهيكلية تمكن من تطوير سلسلة القيمة المضافة وتدعم القدرة التشغيلية للاقتصاد (الزراعة، الصناعات الغذائية، الاقتصاد الرقمي، تكنولوجيات الاتصالات والمعلومات، الميكاترونك، المشروعات المهيكلية في قطاع مكونات السيارات، الطاقات الجديدة والمتجددة).
- ٢٣٠ - الإسراع بإصدار مجلة الاستثمار والقانون التي تتعلق بالامتيازات الاستثمارية والأمثلة التطبيقية لذلك مع الاستئناس بمقترحات الأطراف الاجتماعية.
- ٢٣١ - اتخاذ الإجراءات وإنجاز الاستثمارات التي تمكن من التقليل في آجال تسريح البضائع بالموانئ ومن التخفيض من تكلفة المعاملات اللوجيستية.
- ٢٣٢ - التسريع في إصدار النصوص التطبيقية للقوانين ولا سيما قانون التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة (مؤلفنا) - والتعجيل بتسوية الأوضاع القانونية المتعلقة بملكية الأراضي الزراعية والصناعية والاستثمارية على مستوى الدولة.
- ٢٣٣ - إنجاز الاستثمارات الضرورية لتفادي النقص في المياه من خلال إحكام التعبئة والتصرف في المياه المتاحة والقيام بالاستثمارات الضرورية لذلك، دراسة الخيارات المتوفرة لتحلية المياه والقيام بالاستثمارات المنتجة.
- ٢٣٤ - ضبط وتنفيذ خطة عمل عاجلة تشمل القطاعات الحيوية التي تعترضها إشكالية مرتبطة بالأوضاع المستجدة على غرار السياحة والصناعات التقليدية والنقل والغزل والنسيج.

- ٢٣٥ - اتخاذ إجراءات استثنائية لدعم تمويل الاقتصاد وخاصة المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتوفير الموارد الملائمة لذلك.
- ٢٣٦ - وضع الآليات والبرامج الكفيلة بإدماج النشاط الاقتصادي الموازى واتخاذ الإجراءات التى تمكن من استيعاب الموارد المالية المتداولة بالسوق الموازية بما يوفر موارد إضافية لتمويل الاقتصاد ولبيرانية الدولة.
- ٢٣٧ - الاستفاد من أموال الصناديق الخاصة وكأنها أدرجت بالميزانية العامة للدولة لتمتعها بصفة المال العام طبقاً لأحكام القانون، بإقامة مشروعات اقتصادية تديرها المحافظة دون الإخلال بحقوقها فى الاستعانة بالقطاع الخاص.
- ٢٣٨ - التصدى للتهريب ووضع الآليات والوسائل التى تمكن من نجاح التدخل فى هذا المجال بما فى ذلك تشكيل أجهزة مختصة بين الوزارات المعنية لمقاومة التهريب ولا سيما (الدفاع، الداخلية، المالية، التجارة، وحدات الإدارة المحلية).
- ٢٣٩ - إرساء معالجة تشاركية تؤمن استقرار المناخ الاجتماعى، تنفيذ الإصلاحات القطاعية المتفق عليها وطنياً وبين الأطراف الاجتماعية.
- ٢٤٠ - اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوجيه رسالة قوية للشباب لإعطائه الأمل فى المستقبل وبيان سبل ذلك.
- ٢٤١ - دفع تشغيل الشباب بالعمل على (تدريب الخريجين على المهن المطلوبة، تمكين الشباب فى نطاق شركات تعاونية من أراضى على ملك الدولة لبعث مشروعات ذات مردودية وتشغيل عاليتين مع التأطير التام إلى حين بداية الإنتاج، مراجعة سياسات التشغيل النشيطة، فتح الآفاق وتشجيعهم على المبادرة ورفع القدرات وتحسين الكفاءة عبر التكوين المتخصص والدورات التأهيلية التى تساعد على الاندماج فى سوق العمل، وضع خطة لتجسم التكامل بين التعليم والتكوين المهني).
- ٢٤٢ - الإسراع بتفعيل مخرجات الحوار الوطنى حول التشغيل بخصوص الإجراءات التى تم الاتفاق عليها وإيجاد الحلول الملائمة والوفاق لذلك فى إطار العقد الاجتماعى، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة لدفع الاقتصاد الاجتماعى والتضامنى.
- ٢٤٣ - إعادة الاعتبار للعمل من حيث هو قيمة حضارية وأحد مؤشرات المواطنة والمصدر الوحيد لخلق الثروة على المستويين الفردى والوطنى، دعم دور المجتمع المدنى فى مقاومة الفساد.
- ٢٤٤ - مقاومة الفساد وإرساء مقومات الحوكمة الرشيدة، بوضع خطة وطنية لمكافحة الفساد (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، كذلك الإسراع فى سن القوانين والإجراءات الداعمة للشفافية ومقاومة الفساد وفقاً للمعايير الدولية، التصدى بكل حسم وقوة للإثراء أو الكسب

- غير المشروع، كذا فرض احترام القانون من قبل الجميع وضمان المساواة بينهم أمامه، الترويج لثقافة المواطنة واحترام القانون.
- ٢٤٥ - إصدار قانون حق الحصول على المعلومات تطبيقاً لأحكام الدستور المصرى العظيم الصادر عام ٢٠١٤، بقصد تمكين الرأى العام من الاطلاع على كافة المعلومات.
- ٢٤٦ - مقاومة التهرب الضريبى بتطوير ودعم إدارة الضرائب وتمكينها من استعمال الآليات الحديثة للرقابة وفقاً للمعايير الدولية فى هذا المجال.
- ٢٤٧ - القيام بإجراءات واسعة وشاملة من أجل استخلاص الديون الضريبية العالقة وكذلك ديون الصناديق الاجتماعية، فضلاً عن القيام بإصلاح ضريبى على أساس العدالة وتوسيع القاعدة الضريبية.
- ٢٤٨ - الإسراع فى معالجة ملف الأملاك المصادرة بما يوفر موارد إضافية للدولة فى إطار الشفافية ومراعاة البعد الاجتماعى، كذلك إحكام التصرف فى الموارد المتاحة.
- ٢٤٩ - التحكم فى عجز ميزان المدفوعات وذلك من خلال كسب تحدى الإنتاجية لدعم القدرة التنافسية للمنتج الوطنى، كذلك اعتبار التصدير أولوية وطنية والعمل على تنميته خاصة فى الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية والمحتوى التكنولوجى المتطور وتفعيل دبلوماسية اقتصادية ناجحة فى هذا المجال، كذا التحكم فى ارتفاع الواردات وتفعيل الإجراءات الوقائية عند الاقتضاء بالنسبة للسلع غير الأساسية.
- ٢٥٠ - اتخاذ الإجراءات التى تمكن صناديق الضمان الاجتماعى من الإيفاء بالتزاماتها وتقديم الخدمات الضرورية للمتعاملين معها مع ضمان توازاناتها المالية فى إطار العقد الاجتماعى.
- ٢٥١ - تنفيذ سياسة اجتماعية ناجحة على المستوى المحلى الاقتصادى، وذلك من خلال ما يلى:
- توفير تغطية صحية أساسية للجميع والارتقاء بجودة الخدمات الصحية فى مختلف المناطق.
 - تحسين خدمات المرافق العامة وطريقة التعامل مع الجمهور.
 - المساهمة فى التحكم فى الأسعار بمكافحة المضاربات والاحتكارات والإصلاح الجرى لمسالك التوزيع.
 - العناية بالفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود واستهداف القضاء على الفقر فى إطار تدخل الدولة والتضامن الاجتماعى.
 - تحسين ظروف تشغيل المرأة واحترام مقومات العمل اللائق بها خاصة فى القطاع الزراعى والصناعى.
 - العمل على تعميم التعليم قبل المدرسى وتطبيق التمييز الإيجابى فى ميدان التعليم بتوفير

- النقل والغذاء واللوازم المدرسية والإعانات لأبناء الأسر ذات الدخل المحدود مع العناية بالأوضاع الصحية والمرافق الضرورية بهذه المدارس.
- المحافظة على القدرة الشرائية للمنتجات والسلع عبر احترام آلية المفاوضات الاجتماعية مع دعم إنتاجية المؤسسات الاقتصادية وضمان تحقيق الأولويات الوطنية.
- ٢٥٢ - إرساء سياسة خاصة بالمدن والجماعات المحلية ككل وذلك من خلال إعادة تقييم شامل لوضع المدن وفقاً لمقاييس جودة الحياة، بالإضافة إلى:
- تحديد مخطط عاجل لتحسين الخدمات العامة والمحيط العمراني في كل المدن (ترميم وتطوير البنية الأساسية والفضاءات الثقافية والشبابية والرياضية والمناطق الخضراء).
- تشجيع الأفراد للعمل في الجهات المعنية بالتميز الإيجابي.
- حث جهات الإدارة المحلية على تطبيق القانون في مجال الطرق والبناء الفوضوي وحفظ الصحة والبيئة.
- تغيير السياسة العمرانية للأحياء الشعبية وإخضاعها لمقاييس جودة الحياة .
- استكمال مخطط استراتيجي للتنمية الترابية والعمرانية ليشمل كامل تراب الجمهورية.
- تشجيع إنجاز مشروعات لمعالجة النفايات وتثمينها.
- ٢٥٣ - دعم نجاح العمل الحكومي واستكمال تركيز المؤسسات على الأولويات الآتية:
- التزام أعضاء الحكومة بمقتضيات العمل الجماعي والتضامني ومنهجية فريق العمل.
- تسريع مسارات أخذ القرار وإنجاز المشروعات ومتابعتها وإعداد سياسات لتنفيذ الإصلاحات المتفق عليها.
- إصدار قانون لدفع النمو الاقتصادي يتضمن الإصلاحات والإجراءات الضرورية التي تمكن من حفز المبادرة وتيسير الإجراءات الإدارية وتقليل تكلفة العمليات والمعاملات الاقتصادية.
- الإسراع في إتمام المؤسسات الدستورية.
- إحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي وتفعيله.
- حكومة تحظى بالدعم الكامل من قبل الأطراف الداعمة لمبادرة رئيس الجمهورية على قاعدة الأولويات والتوجهات التي تتضمن التوافقية ومبادئ التشاركية.
- ٢٥٤ - تنمية قطاع السياحة بتعزيز قدرات الدولة في مجال الضيافة والتدريب المهني، وإقامة العديد من المصانع ذات الأشكال القديمة وكذلك الحد من الآثار السلبية على البيئة.
- ٢٥٥ - الإقرار التام بأن الموارد الموجودة حالياً على مستوى الدول أو على مستوى العالم هي ملك مشترك لسكان الوطن ينبغي المحافظة عليها واستعمالها واستهلاكها استهلاكاً عقلانياً، فلا يستهلك إلا ما هو ضروري ولا ينتج إلا وفق التكنولوجيا التي تدنى استعمال الموارد إلى أدنى مستوى ممكن.

٢٥٦ - الاهتمام بالعنصر المولد للأفكار والطرق الجديدة فى استغلال الموارد وهو (الإنسان) وذلك من خلال الاهتمام بوضع سياسات تركز على الاستثمارات واسعة النطاق فى الزراعة والاقتصاد الريفى.

٢٥٧ - تخفيض الجوع ضرورى من أجل تسريع التنمية وتخفيض الفقر، باعتبار أن الجوع هو نتيجة للفقر وفى الوقت ذاته سبباً له، بالعمل على التنمية الزراعية من أجل تخفيض الجوع وتوليد الدخل وفرص العمل فى الدول التى تعاني بشدة من انعدام الأمن الغذائى.

٢٥٨ - زيادة الالتزامات الحكومية من أجل الزراعة والتنمية الريفية من خلال مساعدة المزارعين ودعمهم وزيادة الاستثمار الزراعى العام لزيادة النمو الزراعى.

٢٥٩ - يجب توفير بعض العناصر الضرورية التى يمكن أن تضمن الأداء الأفضل فى مجال تخفيض الجوع والمتمثلة فى:

- التركيز على المناطق الساخنة للفقر والجوع سواء كان ذلك عالمياً أو إقليمياً أم وطنياً.
- انتهاج نهج مزدوج لتخفيض الجوع حيث يجب أن تصاحب التدخلات الحكومية طويلة الأجل الرامية إلى تعزيز القدرات الإنتاجية سياسات تستجيب للاحتياجات الملحة للفقراء وأولئك الذين يعانون من ضعف الأمن الغذائى، ويجب أن تركز التدخلات بصفة خاصة على الزراعة والتنمية الريفية مع تخصيص بؤر الفقر اهتمام خاص وذلك بخلق فرص عمل أمامهم وضمان وصولهم إلى الأصول المنتجة.

٢٦٠ - اهتمام الدولة بتحقيق الأمن الغذائى وذلك بزيادة الإنتاجية بتوسيع الأراضى الزراعية وكذلك تقديم مزيداً من البحث والتطوير والتجارب واستعمال تقنيات الهندسة الوراثية.
٢٦١ - ضرورة وضع سياسات صارمة ومقبولة لمواجهة عوامل الخطر والصدمات التى يتعرض لها الأمن الغذائى المتمثلة فى حالات الجفاف والأعاصير والارتفاع الشديد فى درجات الحرارة والزلازل والصراعات الأهلية.

٢٦٢ - ضرورة استغلال الفرص المختلفة وطنياً ودولياً بالشكل الذى يجعلنا نقرب وباستمرار من مرحلة التشغيل الكامل بالمفهوم الكلاسيكى الذى يمكن على أساسه أن يكون هناك مستوى أفضل منه من حيث الدخل والرفاهية.

٢٦٣ - الاهتمام بالبيئة الريفية والجبلية باعتبارهما موطن الفقر، إصلاح الأراضى المتدهورة والمحافظة على الصالح للزراعة والخصب منها من كل ما يلحق بها من أضرار، وإدخال تقنيات الإنتاج العضوية والملائمة والمقبولة من طرف المزارعين.

٢٦٤ - زراعة المنتجات الأكثر فائدة بالنسبة لغالبية السكان إذا كانت الدولة لا تمتلك مكانة فى السوق الدولى أو الأكثر قيمة سوقية إن كان يتوفر ذلك.

- ٢٦٥ - تقديم القروض البنكية لأصحاب المزارع الصغيرة الذين لا يتوافر لديهم موارد مالية حتى يتمكنوا من تحسين ظرف الإنتاجية وزيادتها التي تخرجهم من دائرة الفقر.
- ٢٦٦ - البحث عن بناء تنظيمي متطور يبتعد قدر الإمكان عن البناء الهرمي الذي يكرس مبدأ المركزية الزائدة على مستوى قمة الهرم السلطوي ليقترّب من أشكال البناء التنظيمي الأكثر تطوراً وملائمة لطبيعة أعمال المؤسسة مثل البناء الوظيفي الذي يعتمد على الربط بين الكفاءة والمسؤولية، أو البناء المزدوج الذي يتيح إمكانية الفصل بين السلطة الإدارية والربط الفني عبر خلق ما يسمى بنوعين من الخطوط الوظيفية (الخطوط السلطوية - الخطوط الاستشارية) مع تأمين التوازن بينهما، أو البناء المصنّف الذي يركز على مبدأ الاستثمار الأمثل لموارد المؤسسة المالية والبشرية.
- ٢٦٧ - وضع برامج تأهيل وتدريب مستمر للأفراد والكوادر تمكنها من التعامل مع النظم الجديدة ومواكبة تطورها، ورفع حالة العاملين في مجال استخدام تقنيات الحاسب والشبكات والثقافة الإدارية وأساليب الاتصال، والابتعاد عن دفع العاملين لاتباع دورات تدريبية نمطية وإنما دفع العاملين لدورات تتناسب مع طبيعة أعمالهم ووظائفهم ومستويات تعاملهم مع التقنيات الحديثة، وربط الدورات التدريبية بالترقية الوظيفية وإسناد المسؤوليات الإدارية والفنية.
- ٢٦٨ - فتح المجال أمام الإبداع والمبادرة لدى العاملين من خلال مشاركتهم في مراحل اتخاذ القرار وتكريس مفهوم حلقات الجودة التي من شأنها السماح لطرح أفكار جديدة لتحسين أساليب العمل وخطوات الإنتاج بالاعتماد على الخبرة المكتسبة من ممارسة العمل وتطور الأداء الوظيفي.
- ٢٦٩ - استخدام التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصالات وتكنولوجيا العمل على الشبكات له دور كبير في عملية التطوير الإداري، ولكن يجب أن يكون مبنياً على أسس صحيحة وأن تكون عملية حوسبة الأعمال من أجل التطوير وليس من أجل الحوسبة.
- ٢٧٠ - بالنسبة لقانون الخدمة المدنية الحالي ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية، أود أن أقول يجب تصميم برنامج وفق معايير تساعد على تحقيق التطلع إلى المستقبل، فيجب ألا تقتصر الإجراءات على تسريح الموظفين، بل يجب التفكير ببدائل ترتبط بالترقيات واجتذاب الموظفين وإجراءات أخرى كثيرة، كما أنه من الأصلح ألا يتم تأسيس برنامج دون استشارة كافة الموظفين وأفكارهم ومعارفهم قد تختلف تماماً عن تصورات السلطة المسبقة، كما أنها قد تختلف بشدة بينهم جميعاً.
- ٢٧١ - ضرورة استغلال الفرص التي تتيحها العولمة في أبعادها المختلفة والمتمثلة في البعد التكنولوجي المتمثل في ضرورة تطوير وسائل الاتصال والتكنولوجيا، البعد السياسي وتحديد المجالات التي يكون فيها وجود الدولة ضرورياً، البعد الثقافي وضرورة الإدماج في الثقافة العالمية، البعد الاقتصادي بضرورة التأقلم مع الاقتصاديات العالمية والمنافسة معها، البعد

الاجتماعى بضرورة التحكم فى النزعة الاستهلاكية وذلك باعتبار أن العولمة تفتح فرصاً لتحرر الإنسانية لما تتيحه من تفاعل بين مختلف مكوناتها وما تعمل على تحريره من علاقات وطاقت وعلى تجاوزه من مراقبات، حيث أن التدفق الحر للقيم والمنتجات والمعلومات والأفكار والمخترعات يقدم لكل فرد على مستوى الكرة الأرضية فرصاً للتقدم والازدهار المادى والنفسى. ٢٧٢ - ضرورة استقرار السياسات الاقتصادية الكلية، تسيير المؤسسات العامة بطريقة محكمة تمكن من ثقة الأعوان الاقتصاديين المحليين والأجانب فى أدائها، وإذا كانت العولمة فى فلسفتها تؤكد على أن تحرير التجارة سوف يقود إلى المزيد من الكفاءة فى توزيع وتخصيص الموارد إلا أنها لا تحسن حياة الدول إلا بقدر رشادة الحكم والوعى الجماعى بها الذى يضع مصلحة الأمة عبر الزمن فوق أى مصالح ظرفية أو فئوية.

٢٧٣ - يجب أن تعمل حكومات العالم على التقليل من الصراعات العنيفة باعتبارها واحداً من بين أهم أسباب الفقر ونقص الغذاء حول العالم، لذلك فإنه ينبغى أن تقوم سياسات التنمية المستدامة اتخاذ اللازم حيال منع المنازعات والتخفيف من حدتها فى إستراتيجيات وسياسات الأمن الغذائى وبرامج الاستثمار الزراعى الموجهة الدولة التى تتعرض للنزاعات.

٢٧٤ - العمل على تحقيق رغبة الأفراد والشعوب فى مستوى رفاهية أفضل لم يحدد سقفه، كون الإيمان بأن أنشطة الإنسان هى السبب الرئيسى لتدهور الموارد وتغير المناخ الحاصل الذى ستزداد حدته أمر بديهى إن لم تتحد شعوب العالم من أجل الحد من الأنشطة المسببة له.

٢٧٥ - الاهتمام أكثر بتعبئة وتسيير المياه من أجل تلبية الطلب الوطنى لمختلف الاستعمالات ولا سيما الزراعة التى تعد قاطرة للتحرر من الضغوط الخارجية مهما كان نوعها والتى ستكون عنصراً فاعلاً للتنمية الاقتصادية على السواء، الأمر الذى يجعل من ذلك تحدياً حقيقياً.

٢٧٦ - ضرورة مراجعة استراتيجية التنمية فى ظل المتغيرات الجديدة التى يعرضها العالم بما يجعلها تستجيب لطموحات الشعب وحاجاته عبر الأزمنة والعصور وبما يجعلها تعظم النمو دون أن تضر بمصادره.

٢٧٧ - صياغة نموذج تنموى جديد قائم على الوعى الجماعى بالأهداف الكلية والوسائل المتاحة، وسيلته التربوية والتعليم والإعلام، وهدفه تعديل أنماط الاستهلاك وفق فلسفة أخلاقية قائمة على الضرورى من الحاجات بغية توفيرها المستدام جغرافياً وزمنياً، خدمةً لهدف العدالة والإنصاف متخذة من التحكم فى تعداد السكان ونوعهم طريقاً للمحافظة على المواد الضرورية للنمو.

٢٧٨ - الاهتمام بالخصوصيات التنموية وتوسيع طرق الاستفادة منها للمقيمين بها، والعمل بمبدأ العدالة والإنصاف بين المناطق والذى يسمح بأن يكون لسكان المناطق المختلفة نصيب عادل من الإمكانيات والفرص بما يجعلهم مقتنعين به، ويثبتهم على مناطقهم بما يخفف

الضغط على الموارد نتيجة تراجع الهجرة الداخلية، وبذلك تكون الموارد قابلة للتجدد بما يسمح باستدامة النمو والرفاهية والتقليل من الفقر والجوع.

٢٧٩ - دعم وتبنى القيادة السياسية العليا للإصلاح الإدارى فى الدولة من خلال تبنيها للأهداف والمحاور الرئيسية لخطة الإصلاح ومتابعتها وتقييمها للإنجازات المتحققة بشأنها، بالإضافة إلى العمل على تغيير الحالة الذهنية للذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم فى اتخاذ القرارات وإطلاعهم على كل ما يجرى من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية فى المشاركة فى عملية التنمية المحلية، والتحكم فى عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، واحترام شروط التعيين فى الوظيفة العامة، واتباع سياسة واضحة فى الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإدارى الفعال.

٢٨٠ - إحلال الأمن والاستقرار فى البلاد من جديد، إذ دون سلطة لا أمل فى التنمية ولا ضمان فى الحرية والديمقراطية.

٢٨١ - ترسيخ الانتقال الديمقراطي وحمايته من الانحرافات وذلك بغرض احترام الدستور والقانون وبصون حقوق وحريات الآخرين، كذلك رسم طريق لتجاوز الأزمة التى تعيشها البلاد تمهيداً للدخول بها إلى طور جديد من التنمية يفتح أبواب الأمل أمام شبابها.

٢٨٢ - الاستعانة بكافة التوصيات والسياسات الاقتصادية واجبة الاتباع المذكورة بالمطلب الثالث وعنوانه (برنامج التنمية المحلية الاقتصادية) من المبحث الثالث وعنوانه (استراتيجية التنمية الاقتصادية فى مصر بين الواقع والمأمول).

٢٨٣ - إعداد خطة عمل قومية لتحقيق التنمية المستدامة، وإقناع صانعى القرار بأهمية الأخذ بنتائج المؤشرات المطبقة وكافة التوصيات وما انتهى إليه البحث.

ذلك جميعه فى ضوء أهداف وزارة التنمية المحلية التى تتمثل فى الاشتراك مع الوزارات المعنية والمحافظات وغيرها من الجهات فى تطوير والارتقاء بوحدة الإدارة المحلية، فضلاً عن الاسهام فى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالاشتراك مع المحافظات.

والحمد لله رب العالمين

والله من وراء القصد والهادى إلى سواء السبيل

مع خالص تقديرى واحترامى

إبراهيم خلف عبد النعيم عطية

المراجع

- د. سمير عبد المنعم أبو العينين، فلسفة وتاريخ نظم وقوانين حضارات العالم القديم، ٢٠٠٥.
- د. عبد المجيد محمد الحفناوى، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- د. مصطفى أبو زيد فهمى، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الهدى للمطبوعات، الطبعة الثانية عشر، ٢٠١٤.
- د. أحمد إبراهيم حسن، أصول تاريخ القانون، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٣.
- د. أحمد إبراهيم حسن، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢.
- د. مدين بو طاشمة، الحكم الراشد وبناء قدرات الإدارة المحلية فى الجزائر، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر.
- د. عبد الغنى بسيونى، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧.
- م. محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية فى مصر، بدون سنة نشر.
- د. سعد الدين عبد الجبار، التنمية المحلية المستدامة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الثالث، بدون سنة نشر.
- د. محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية فى الوطن العربى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، ٢٠٠٣.
- د. عبد الرازق الشخلى، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة، المعهد العربى لإنماء المدن، بيروت، ٢٠٠٢.
- أ. حسام قضب، تقييم كفاءة وفعالية الآليات المحلية لصناعة القرار فى إدارة العمران الحضرى، المؤتمر العربى الإقليمى، ٢٠٠٣.
- د. هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة فى مصر، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
- أ. بسمة عولى، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية فى الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد ٤، الجزائر، بدون سنة نشر.
- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضرى فى الوطن العربى، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩.
- أ. أيمن هاشم عبد الرحمن، التشريعات المنظمة للعمران فى مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى، القاهرة، ٢٠٠١.

- د. محمدى صبيحة، طرق وأساليب تحسين خدمات الإدارة المحلية، مجلة الاقتصاد، العدد ١٤، الجزائر، ٢٠١٦.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥.
- د. عبد الرحمن محمد الحسن، مؤشرات التنمية الاقتصادية فى السودان، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الثانى، ٢٠١٢.
- د. ذكى محمد النجار، القانون الإدارى، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ٢٠٠٨.
- د. سعيدي الشيخ، الدور التنموى للجماعات المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالى ليايس، الجزائر، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧.
- أ. شويح عثمان، دور الجماعات المحلية فى التنمية المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، ٢٠١١، ٢٠١٠.
- د. ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانونى لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤.
- د. الحسن الوزانى الشاهدى، تشخيص الاختلالات الرئيسية فى علاقة الإدارة مع المواطنين، كلية الحقوق، المغرب، ٢٠٠٣.
- د. فيصل محمد فكرى، النظرية الاقتصادية، دار الأزهر للطباعة، ٢٠٠٦.
- د. أحمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، مركز الدراسات الفقهيّة والاقتصادية، ٢٠١٤.
- د. محيى الدين حمدان، حدود التنمية المستدامة فى الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩.
- م. د. مهدي سهر غيلان، م. د. فايق جزاع ياسين، م. شيماء رشيد، دراسة تحليلية لأهم مؤشرات التنمية المستدامة فى البلدان العربية والمتقدمة، جامعة كربلاء، ٢٠٠٣.
- د. عيلة عبد الحميد بخارى، التنمية والتخطيط الاقتصادى، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، المملكة العربية لسعودية، ٢٠١٧.
- بيرتلز مان ستيفتاج، جوين سوينبرن، سريا جوجا، فيرجس ميرفى، دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلى وخطط العمل بها، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولى، ٢٠٠٤.
- أ. غريب بورباح، بضياف أحمد، الأداء الحكومى من المؤشرات الكمية الاقتصادية، جامعة ورقلة، ٢٠٠٥.

- د. علاء خليل محمد، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء الوظيفي، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠٠٧.
- د. أسامة الفولى، مبادئ الاقتصاد النقدي، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٣.
- د. ماهر المجتهد، التقنيات الحديثة وأثرها في عملية التطوير الإداري، بيروت، ٢٠٠٣.
- د. خيرى أبو العزايم فرجانى، ملامح تطور الاقتصاد المصرى فى ظل التحولات السياسية والاقتصادية.
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، الطبعة الرابعة والعشرون، ٢٠٠٨.
- دستور جمهورية مصر العربية العظيم الصادر عام ٢٠١٤.

السيرة الذاتية

البيانات الشخصية

الإسم : إبراهيم خلف عبدالنعم عطية.
الوظيفة : باحث قانوني - مكتب السيد الوزير / المحافظ للشئون الفنية والهندسية - ديوان
عام محافظة الإسكندرية.

الخبرة العملية

العمل بإدارة الشئون القانونية - ديوان عام حى العجمى - محافظة الإسكندرية.
العمل بالشئون القانونية بالمركز النموذجي للخدمات - المركز الذكي لخدمة المشروعات سابقاً
- جهة إصدار تراخيص البناء بمحافظة الإسكندرية.

المؤهلات العلمية

- ليسانس الشريعة والقانون بتقدير عام جيد، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، فرع
دمهور، لعام ٢٠١١.
- دبلوم القانون العام بتقدير عام جيد جداً، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، لعام ٢٠١٣.
- دبلوم العلوم الإدارية بتقدير عام جيد جداً، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، لعام ٢٠١٤.
- ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، لعام ٢٠١٤.

الأبحاث العلمية

- بحث بعنوان « الدولة المدنية الحديثة » مقدم لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ٢٠١٣.
- كتاب منشور بعنوان « العزل السياسي و مباشرة الحقوق السياسية » لعام ٢٠١٤، ٢٠١٥،
صادر عن دار المعارف المصرية.
- بحث بعنوان « سلطات رئيس الجمهورية فى ضوء الدساتير المصرية » مقدم لكلية الحقوق
جامعة الإسكندرية، لعام ٢٠١٦.
- كتاب منشور بعنوان « طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف » لعام ٢٠١٧، صادر عن
مؤسسة يسطرون للطباعة والنشر والتوزيع عام ٢٠١٨.
- بحث بعنوان « الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية » لعام ٢٠١٨.

الابتكار والتطوير

– العضو القانوني الذي أثار ملف التعدي على أملاك الدولة عام ٢٠١٦ في محافظة الإسكندرية، وبناءً عليه أخذت مسألة التعدي على أملاك الدولة حيز من الاهتمام على مستوى جمهورية مصر العربية.

– صاحب فكرة إنشاء ” وحدة التدخل السريع لإزالة مخالفات البناء“ المنشأة بقرار السيد الوزير/ محافظ الإسكندرية الرقيم ٢٠٠٥ لسنة ٢٠١٧، تطبيقاً لتوصيات بحث ” طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف“.

– صاحب فكرة إصدار قرار السيد الوزير/ محافظ الإسكندرية الرقيم ٢٠٠٦ لسنة ٢٠١٧، بشأن تنفيذ التوصيات الخاصة بالتصدي لظاهرة البناء المخالف، تطبيقاً لتوصيات بحث ” طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف“.

الدورات التدريبية

١ – حاصل علي البرنامج التمهيدي للتحكيم في منازعات الملكية الفكرية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، فبراير لعام ٢٠١٢.

٢ – شارك في البرنامج التدريبي للتحكيم في منازعات الملكية الفكرية، موضوع براءة الاختراع والعلامات التجارية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، فرع دمهور، فبراير لعام ٢٠١٢.

٣ – دورة في إدارة الموارد البشرية، المركز المصري للتدريب لعام ٢٠١٣ .

٤ – دورة ICDL ، المركز المصرى للتدريب لعام ٢٠١٣ .

٥ – دورة في اللغة الانجليزية، المركز المصرى للتدريب لعام ٢٠١٣ .

٦ – دورات فى اللغة الانجليزية من المعهد البريطاني الدولي لعام ٢٠١٤.

٧ – دورة باحث قانونى من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لعام ٢٠١٦.

٨ – دورة تنمية مهارات العاملين الجدد من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لعام ٢٠١٦.

٩ – دورة إعداد قادة المستقبل، المنعقدة بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية بالتعاون مع وزارة الشباب والرياضة لعام ٢٠١٧.

١٠ – دورة فى التنمية البشرية، مؤسسة ابني نفسك للتنمية، لعام ٢٠١٨.

١١ – دورة ” أخصائى شئون قانونية ” المنعقدة بديوان عام محافظة الإسكندرية بالتنسيق بين هيئة قضايا الدولة والإدارة العامة للشئون القانونية، لعام ٢٠١٨.

١٢ – خريج الدورة رقم (٤٣) بعنوان ” الدراسات الاستراتيجية والأمن القومى“، المنعقدة بكلية الدفاع الوطنى – أكاديمية ناصر العسكرية العليا – وزارة الدفاع، لعام ٢٠١٨.

التكريمات

– شهادة تقدير من السيد/ وكيل الوزارة – رئيس حى العجمى – تقديرًا للجهود المبذولة لتطوير الأداء فى العمل بالحي، وتقديرًا عن تأليف بحث بعنوان « طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف » لعام ٢٠١٧.

– شهادة تقدير من السيد/ سكرتير عام حى العجمى وإدارة الأملاك الأميرية – تقديرًا للجهود المبذولة فى بحث القضايا والموضوعات الهامة المتعلقة بالإدارة ضارباً مثلاً يحتذى به فى النزاهة والأمانة والإصرار على استرداد أراضى الدولة وحفظ المال العام، لعام ٢٠١٧.

– خطاب شكر وتكريم من مكتبة الإسكندرية تقديرًا عن الإهداء القيم المؤلف من جانبنا بعنوان (طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف) باعتباره من الأعمال النادرة والقيمة التى تساهم فى إثراء مجموعات المكتبة كما وكيفا، لعام ٢٠١٨.

المهارات الشخصية

القيادة، العمل الجماعي، الطموح الوظيفي، الابتكار والتجديد، تطوير أداء الخدمات الحكومية، البحث العلمى، العمل في فريق متنوع، ثقافة المنافسة، التفكير النقدي، أخلاق القيادة.

معلومات الاتصال

تليفون محمول : ٠١٢١٠٣٣٧٢٢٧ – ٠١٢٩٢٨٦٥٢٩

البريد الالكتروني : ibrahemkhalaf88@yahoo.com

الفهرس

...	مقدمة
...	مطلب تمهيدى التطور التاريخى للإدارة المحلية فى مصر
...	المبحث الأول التنظيم الدستورى والقانونى للإدارة المحلية
...	المطلب الأول فلسفة الإدارة المحلية ومقوماتها وأهدافها
...	المطلب الثانى تقسيمات الإدارة المحلية
...	الفرع الأول (قيادات الإدارة المحلية)
...	الفرع الثانى الرقابة على وحدات الإدارة المحلية
...	المطلب الثالث اختصاصات وحدات الإدارة المحلية
...	المبحث الثانى الإطار الشامل للتنمية المحلية المستدامة
...	المطلب الأول المركزية واللامركزية وأثرهما على التنمية المحلية
...	الفرع الأول المركزية الإدارية
...	الفرع الثانى اللامركزية الإدارية
...	الفرع الثالث عدم التركيز الإدارى
...	المطلب الثانى واقع الإدارة المحلية فى مصر وأثره على التنمية
...	المطلب الثالث العوامل المؤثرة فى التنظيم الإدارى والتنمية المحلية
...	المبحث الثالث استراتيجية التنمية الاقتصادية فى مصر بين الواقع والمأمول
...	المطلب الأول محاكاة التنمية الاقتصادية
...	المطلب الثانى التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة
...	المطلب الثالث برنامج التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة
...	خاتمة
...	النتائج
...	التوصيات
...	المراجع