مطلب تمهيدى

التطور التاريخى للإدارة المحلية فى مصر

طبعت فطرة الإنسان على أن يعيش دائماً داخل جماعة لكى يشعر بكيانه الإنسانى ويعبرعن 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 كلاً منهما إلا بالتعايش والإندماج 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 أسانيدها فى جميع الأديان السماوية وتبلورت مفاهيم حكمتها من جميع الرسل والأنبياء الذين بعثهم الله سبحانه وتعالى هبة من عنده لينشروا شمس الهداية ونور الحق للبشر أجمعين منذ خلق نبى 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 وكونفوشبوس وزاردشت)؛ 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 ينعزل 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.

مصالحــه ويتجاهــل أو يجور على حقوق أو مصالح الآخرين؛ مما يــؤدى إلى إحداث فوضى وصدام بين الأفراد تجعل الحياة داخل الجماعة مسرحاً للصراع الشديد؛ صراع بين الأقوياء والضعفاء من ناحية وعقب ســيطرة الأقوياء يقوم صراع آخر بينهم لرغبة كل واحد منهم فى أن يبتلع الآخرين ويخضعهم لإرادته وقوته؛ ويستمر هذا الصراع الرهيب حتى ينتهى الأمر بدمار الجماعة، وأمام هذه الأمور فالإنسان مضطر أن ينظم علاقاته المختلفة مع الآخرين وأن يخضع لضوابط تحكم سلوكه وتصرفاتــه حتى لا تكون الحياة داخل الجماعة مرتعاً للفوضى والأنانية، ولذلك نشــأت الضرورة منــذ بداية تكوين الجماعات الفطرية (البدائية) إلى وجود قواعد منظمة أطلق عليها (قانون) لكى تحقق توازن بين حقوق الأفراد وواجباتهم وتوفر العدل والأمان والاستقرار داخل الجماعة.

ومــن هــذا المنطلق، فإن القانــون ظاهرة اجتماعية ارتبــط وجوده منذ أن بدأ الإنســان يختلط ويتعايش مــع الآخرين ويندمــج بعلاقاته المختلفة معهــم وتبلور مفهومــه بتكوين الجماعات؛ وأن قواعــده قد تطورت كيفاً وكماً مع تطور الحياة الإنســانية؛ لأنه كلمــا ازدادت أواصر الروابط الاجتماعية وتشــعبت أوجه العلاقات تولدت قواعد قانونية جديدة لتنظم المظاهر المستحدثة سواء بين الأفراد أو بين المجتمعات المختلفة.

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

وقد ســجلت التشــريعات لحظة حاسمة فى الحياة السياســية والقانونية والإدارية للشعوب القديمة، فهى تفترض قيام ســلطة عامة ورسوخها وإدراك واضح بضرورة إذاعة القواعد القانونية التى تفرض على الكافة والتنســيق بينها، كما أن هذه التشــريعات تدل على نهاية العصر البدائى وبداية عصر أكثر نمواً يتضمن القانون فيه بجانب العرف الذى يصبح دوره محدوداً جزءاً هاماً من القواعد المجتمعية والمقررة بواسطة السلطة العامة.[1]

وفى ضوء ذلك، فإن الســلطة هى الظاهرة الاجتماعية الأولى التى تتبدى فى أى مجتمع بشرى مهما كان أمره، ففى كل المجتمعات البدائية والمتقدمة كانت هناك طبقة حاكمة وأخرى محكومة، حكاماً يزاولون السلطة ومحكومين يخضعون لها، وما زال ذلك حتى وقتنا الحاضر فى كل مجتمع

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

تواضع أمره أم كبر، ففى نطاق الأسـرة وهى الخلية الأولى للمجتمع يخضع أفراد الأسـرة لسـلطة رب الأسـرة، وفى نطاق القرية وهى الخلية الأولى فى الدولة يخضع الأفراد لسـلطة العمدة، وفى النقابات والجمعيات هناك دائماً سلطة النقيب أو الرئيس إلى غير ذلك من الأمثلة، وذلك أمر ثابت أيضاً فى الهيئات الدينية والدنيوية على حد سواء.(١)

وقوام تلك السـلطة يتجسـد فى أنه ما إن يوجد تجمع بشـرى حتى يشـعر الأفراد بحاجتهم الشديدة إلى النظام، ولهذا يقال أن (مرفق الضبط الإدارى) هو أول المرافق التى نشأت فى التاريخ، وهذا النظام لا يمكن أن يتم إلا من خلال سـلطة عامـة تراقب تصرفات الأفراد لتصنع لها الحدود دون تعـارض أو تنازع بينهما؛ كون الإنسـان ومنذ المجتمعات الأولى يشـعر بالاحتياج للحرية كونها غريزة متأصلة فى النفس البشـرية، والحرية لا تكون إلا فى ظل النظام والنظام لا يكون إلا فى ظل السلطة، ومن هنا ارتبط معنى السلطة منذ أقدم العصور بالحرية والنظام.

وبالنظر فى تاريخ المجتمعات السياسـية يتبين لنا أن الظاهرة الاجتماعية الأولى هى (السلطة العامـة) كما سـبق وأن ذكرنا ولكنها لا تظهر دائماً، فلو أننـا صدقنا ما يقوله علماء الاجتماع من أن أقدم صورة للنظم السياسـية هى (العشـيرة التوتمية) وهى العشيرة التى تتكون من أفراد يسود بينهم الإيمان بأنهم ينتسبون إلى توتم واحد وهو عبارة عن حيوان أو نبات أو جماد حلت فيه قوة عليا مقدسـة وتفرعوا جميعاً منه، إلا أن ظاهرة السلطة كانت تبدو واضحة بينهم فيزاولها شيوخ العشيرة يجتمعون فى مجلس واحد ليديروا شئونها وأموالها.

عقب ذلك تجمعت العشـائر وتجـاورت فظهرت السـلطة أيضاً لتحكم مصالحهـا المتعارضة وكان يعترف بها لأقوى رؤسـاء هذه العشـائر، فلما اندمجت العشائر التى تنتسب إلى أصل واحد وتوحـدت تكونت القبيلة وظهرت فيها السـلطة أيضاً يزاولها شـيخ القبيلـة، وبعد أن تجمعت القبائل واتحدت واسـتقرت على بقعة من الأرض نشـأت الدولة واعترف بالسلطة لأقوى شيخ من شيوخ القبائل الذى صار بحكم التطور ملكاً.

والدولـة فـى كيانها العام أرقى المجموعات البشـرية فى التنظيم السياسـى وأكثرها دقة فهى وحدها التى تملك تنظيماً كاملاً يطبق فيه مبدأ تقسيم العمل بين الحكام تطبيقاً رائعاً، فهناك مهمة وضـع القوانين والقواعد العامة المطبقة على جميع المخاطبين بها بغير اسـتثناء وهذه المهمة موكولة إلى السـلطة التشـريعية، وهناك مهمة التطبيق اليومى لهذه القوانين على المحكومين وإدارة المرفق العام فى الدولة وهذه المهمة توكل إلى السلطة التنفيذية التى تعتبر أكثر السلطات اختلاطاً بالمجتمع المحلى والمواطن، كما يوجد مهمة الفصل فى المنازعات بين الأفراد والتى تقوم بها السلطة القضائية.

(١) راجع فى ذلك د. مصطفى أبو زيد فهمى، مبادئ الأنظمة السياسـية، دار الهدى للمطبوعات، الطبعة الثانية عشر، ٢٠١٤، ص ١١.

وكانت مصر منذ العهد الفرعونى 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 فى بداية العصر الفرعونى إلى اثنين وأربعين إقليماً: اثنان وعشرون منها فى الوجه القبلى؛ وعشرون فى الوجه البحرى، ويبدو أن هذا التقسيم يعود فى أصله إلى تلك الدويلات التى كانت سائدة قى مصر قبل عصر الأسرات، حيث كان كل إقليم يكُون إدارة مستقلة عن غيره يحكمه أمير عن طريق الوراثة، وقد ظلت تلك الأقاليم بعد توحيد البلاد محتفظة بذاتيتها الخاصة ولكنها فقدت استقلالها السياسى وأصبحت مجرد وحدات إدارية فى 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 فى السلم الإدارى؛ ويخضع بواسطة هذا الحاكم بطريقة غير مباشرة لسلطات الفرعون.

ويعتبر حاكم الإقليم من أهم موظفى الإدارة المحلية، وكان الملك هو الذى يختاره من بين موظفيه المدنيين مع التقيد فى ذلك بقواعد التدرج الإدارى، فكان حاكم الإقليم يتبع الفرعون مباشرة فهو الذى يعينه وهو مسئول أمامه وحده وهو الذى يعزله أو ينقله إلى إقليم آخر.

ويتولى حاكم الإقليم تمثيل السلطة التنفيذية داخل الإقليم فيمارس فى إقليمه السلطات التى يتمتع بها الوزير بالنسبة للحكومة المركزية، فكان يتمتع داخل إقليمه بالاختصاصات الإدارية والقضائية التى يتمتع بها الوزير فى كل البلاد ولم يكن له أى اختصاص عسكرى، فهو موظف مدنى يرأس مختلف نواحى النشاط الإدارى فى إقليمه.

وبذلك، فقد عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانونى وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة المدنية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها 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 العلمى 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 فى ذلك د. أحمد إبراهيم حسن، أصول تاريخ القانون، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٣، ص ٢٦١.

(٢) راجع فى ذلك د. أحمد إبراهيم حسن، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، طبعة ٢٠٠٢، ص ١٥٥، ١٥٦.

(٣) راجع فى ذلك د.مدين بو طاشمة. الحكم الراشد وبناء قدرات الإدارة المحلية فى الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، ص ٢، ٣.

بناءً على ذلك، فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعى إلى أكثر من القرن التاسع عشر، وتعتبر بريطانيا أقدم الدول فى الأخذ بالإدارة المحلية فى العالم، ويعد نظامها أكثر النظم الإدارية دقة وانضباطاً،[1] ففى انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام ١٨٣٥، ولعل أول تشريع صدر فى هذا المجال هو قانون الإصلاح عام ١٨٣٢ ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلى، أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا فى عام ١٨٣٣ ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا فى عام ١٨٤٤.

وقد صاحب بداية تشكيل ملامح الدولة الحديثة فى مصر أثناء ولاية محمد على باشا حاكم البلاد فى ذلك الوقت ميلاد حركة التنوير وما تبع ذلك من عودة البعثات المصرية وما أنتجته من حركة فكرية وثقافية أثرت بشكل مباشر على الحركة السياسية والشعبية، وارتبط ميلاد الحركة النيابية بالمرسوم الذى أصدره الخديوى إسماعيل عام ١٨٦٦ بإنشاء مجلس نيابى للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات، مما يعد بداية لنظام الإدارة المحلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية.[2]

حيث رأى بعض المؤرخين أن مجلس شورى النواب هو أول مجلس نيابى بالمعنى الحديث عرفته مصر، وذلك بصدور مرسوم بتشكيله من الخديوى إسماعيل فى ٢٢ اكتوبر ١٨٦٦م وكان عدد أعضاؤه (٧٥) عضواً ينتخبون بالتصويت لمدة ثلاث سنوات بهدف المفاوضة فى شئون القطر الداخلية وفى المشروعات التى يرى الخديوى عرضها عليه، وكانت الكلمة الأخيرة فى 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 فى تلك الخطبة (كثيراً ما يخطر ببالى إيجاد مجلس شورى النواب، لأن من القضايا المسلمة التى لا ينكر نفعها ومزاياها أن يكون هناك شورى بين الراعى والرعية كما هو مرعى فى أكثر الجهات، ويكفينا كون الشارع حث بقوله تعالى» وشاروهم فى 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 هى الضرائب والملكية والأشغال العامة والتعليم.

(١) راجع فى ذلك د. عبد الغنى بسيونى عبدالله، الوسيط فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، مطابع السعدنى، ٢٠٠٧، صـ١٥٤.

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

وقـد أهمل أمر المجلس بعد فترة وجيزة من إنشـائه؛ ثم عـاد إلى الوجود ثانية فى عهد الخديوى توفيق بسعى وزيره الأول شريف باشا الذى أراد أن يشرك الأمة بالبحث فى المسائل المتعلقة بالضرائب والسـخرة وتأسـيس مجالس المديريات، وقد اسـتمر هذا النظام إلى أن أصدر بضغط الحزب العسـكرى بقيـادة عرابـى قانون نظامى بتاريخ ٧ فبرايـر ١٨٨٢م يقضى بوجود مجلس نواب حقيقى ذى سـلطة فعليـة، فأصبح الوزراء مسـئولين بالتضامن أمام المجلس وصار بيد المجلـس تقرير الميزانية ومراقبة الموظفين والفصل فى المسائل التشريعية والمالية، غير أن هذا النظام لم يعش طويلاً إذ سقط بسقوط عرابى.

وقـد أنشـئت مجالـس المديريـات للمرة الأولى فـى مصر عـام ١٨٨٣، حيـث أعطيت بعض الاختصاصات الاستشارية ولم تمنح الشخصية المعنوية فى ذلك الوقت.(١)

وجـاء عام ١٩٠٩ ليعتـبر الميلاد الحقيقى للبـلاد وذلك بصدور القانون رقم ٢٢ لسـنة ١٩٠٩ الذى اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها وحدد اختصاصاتها وحقهـا فى فرض رسـوم مؤقتة؛ بل وحقهـا فى إبداء الـرأى فى كل الأمور التـى تهم المديرية وسـكانها؛ بيد أن هـذه المجالس ظلت مقيدة بكثـير من القيود نتيجة تطبيـق 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 اتباعهـا فى القوانـين التى تنظم عملها وانتخـاب أعضائها، وبذلك اعتبر هـذا هو أول اعتراف دسـتورى بالنظام المحلى خاصـة المادتين ١٣٢، ١٣٣ وما نصت عليه من تشـكيل جميع مجالس المديريـات والبلديـات بالانتخابات ومنحها اختصاصـات تتعلق بتنفيذ السياسـة العامة محلياً وألزمها بنشـر ميزانيتها وفتح جلسـاتها أمام المواطنين، تلك الفترة كانت من أهم المحطات فى مصر المحروسة تتعلق بالنظام المحلى.(٢)

وبعد ذلك صدر قانون المجالس البلدية والقروية رقم ١٤٥ لسـنة 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، صـ١٦٠.

(٢) وقد ظل دسـتور ١٩٢٣ معمـولاً به منذ صدوره وحتى تم إلغاؤه فى الثانى والعشـرين من اكتوبر عام ١٩٣٠، وصدور دسـتور جديد للبلاد عرف بدسـتور ١٩٣٠ واسـتمر العمل به لمدة خمس سـنوات كانت بمثابة نكسـة 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 بدستور١٩٢٣، بعد ذلك= =ظل دستور ١٩٢٣ سارياً حتى أعلن مجلس قيادة الثورة فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ إلغاءه نهائياً.

ثم جاءت ثـورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التى اتخذ قادتها خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامهم بتطوير تجربة النظام المحلى والعناية بالمجتمعات المحلية وتوسـيع قاعدة الخدمات المحلية، وبعدمـا أفصح دسـتور مصر المؤقت عام ١٩٥٦ عن اهتمامه بـالأداء المحلى كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية فى اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية فى النظام المحلى.

واكتملت الخطوة بصدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذى نص صراحة على مسـمى (الإدارة المحلية) كنظام عمل قانونـى لإدارة المجتمعات المحلية، حيث حدد الوحدات المحليـة بالمحافظـات والمدن والقرى، بحيث تكـون المحافظة مكونة من عـدة مدن وقرى، كما أنشـئت تبعاً لذلـك (وزارة الإدارة المحليـة)، وبمقتضى هذا القانون نقلـت إدارة المديريات من وزارة الداخلية وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشئون الاجتماعية ليكونا الهيكل الوظيفى (لوزارة الإدارة المحلية)، وهذا القانون كان بداية:

١ – تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات: المحافظة، المدينة، القرية.

٢ – تشـكيل مجلس مشـترك من التنفيذيين والشعب يرأسـه 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 لسـنة ١٩٦٠ من المحطات ذات الأثر الكبير فى تطوير النظام المحلى بل وبدون تجاوز هى المحطة الأهم.

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

حيـث نص فى المادة (١٦١) منه على أن (تقسـم جمهورية مصـر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشـخصية الاعتبارية، منهـا المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشـاء 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 المباشـر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشـعبى على الأقل من العمـال والفلاحـين، ويكفل القانون نقل السـلطة إليها تدريجياً، ويكون اختيار رؤسـاء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب بين الأعضاء).

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

وفى ظل دستور ١٩٧١ صدر قانون الإدارة المحلية الرقيم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وكان بداية فصل التكوين التنفيذى 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 والحى 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.[1]

وبذلك، كانت المحطة الهامة فى تاريخ الإدارة المحلية فى مصر بصدور 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، صـ١٦١.

المحليــة رقم ٤٣ لســنة ١٩٧٩ قــد صدرت بقرار رئيس مجلــس الوزراء رقم ٧٠٧ لســنة ١٩٧٩ وأدخلت عليها تعديلات وإضافات منذ ذلك التاريخ.

وقد أجريت تعديلات على القانون الأخير بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١، ١٦٨ لسنة١٩٨١، ٢٦ لسنة ١٩٨٢، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، بشأن تعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلى حيث تم تغيير مصطلح (الحكــم المحلى والوزير المختص بالحكم المحلى) إلى تســمية (الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية)، وذلك كون مصطلح الحكم المحلى منتقد لأنه لا يعبر عن حقيقة الوضع القانونى للا مركزية المحلية المطبقة فى مصر.

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

ومما تجدر الإشــارة إليه أن الإدارة المحلية كانت تدير البلديات وكان اسمها وزارة الشــئون البلدية والقروية فى الأربعينات من القرن الماضى، وكانت مسئوليتها الشئون البلدية وهى: رخص الاســكان والطرق والكهرباء والمياه، ثم انتقلت إليها مســئولية الخدمات فى أوائل الستينات حى سميت الحكــم المحلى، أعقب تغيير مصطلح (الحكم المحلــى والوزير المختص بالحكم المحلى) إلى تســمية (الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية)، إلا أنه فى التســعينات تلاحظ مســئولية المحافظات تجــاه التنمية، وتمت تســمية الــوزارة وقتها بالتنميــة المحلية بالقرار الجمهورى رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩.

حيث أصدر رئيس الجمهورية القرار الرقيم (٣٨٠ لسنة ١٩٩٩) بإنشاء وزارة التنمية المحلية فى تشــكيل حكومة د/ عاطف عبيد، وقد أعطاها عشــرون اختصاصاً فيما عدا اختصاص واحد فقط خــاص بالأســر المنتجة حيث جعل تبعيــة ذاك الاختصاص لوزارة الشــئون الاجتماعية حينذاك التضامن الاجتماعى حالياً.

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

هــذا التاريخ الطويل وتلك المحطات التى مر بها قطــار البلديات أو الإدارة المحلية لم يكن كفيلاً ببناء واســتقرار ونمو النظام المحلى بشــكل يمكن الســكان المحليين من إدارة شــئونهم بأنفسهم.

من خلال النظرة الســابقة، يتأكد لنا أن الإدارة المحلية ليســت منــة من أحد ولكنها ضرورة وطن أو دولة تهتم بهموم مواطنيها ومشــاركتهم فى 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.

ونشير أن السكان المحليين على دراية بمشاكلهم وطرق حلها وهم وحدهم القادرون على إدارة خدماتهم بأنفسهم، كما يتحملون مسئولية 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 فى اشراك المواطنين بإدارة شئونهم المحلية عن طريق الاشتراك فى 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 الناخبين تربية سياسية صالحة، فضلاً عن تزويد النظام البرلمانى 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 المحلى من خلال ممثليهم المنتخبين انتخاباً حراً مباشراً.

٤ – يقتصر دور الحكومة المركزية عند وضع السياسة العامة والرقابة والمتابعة والتوجيه للأداء المحلى.

وأخيراً، فإذا كانت تسمية التنمية المحلية بدأت منذ صدور قرار رئيس الجمهورية الرقيم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩، وإذا كان قانون الإدارة المحلية قد صدربالقرار 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 وجوهرى رغم كل التغييرات الهيكلية والاقتصادية التى تمت على أرض الواقع.

* * *