

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 لكى 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 الرؤسين 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 الرؤسين 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 الحارسية 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.

ويفرق 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 الرؤسين 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 والرؤسين 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 رؤسيه 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 وتأديب 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 الرؤسين 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، إذ 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 التى 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 التى 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 التى 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 التى 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 كصفقة 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 الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وإلزامية قراراتها للأجهزة التنفيذية المحلية.
- ٣ - تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازنتها المحلية وسيطرة المحليات على مواردها المالية ووضع ميزانياتها.
- ٤ - التمييز بين دور الحكومة المركزية ودور المحليات بحيث لا يحدث تداخل بينهما.
- ٥ - إلغاء التدرج الهرمي في المحليات والاكتفاء بمستوى قاعدي (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 بالالتزام 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 يؤديوا 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 التفريغ 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 بالإمكانيات 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 لانتقاء 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 يضاهيها 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 في أماكنها فترة تمكنها من الإنجاز، فلا هم منتخبين ولا هم معينين وفق معايير وقواعد تضمن أن يشغل الموقع الأكفأ والأنسب والأكثر قدرة على العمل المحلي.

وهل من المتصور أن تظل علينا حركة المحليات بعدد من رؤساء القرى ليتم تعيينهم رؤساء مدن، بصرف النظر عن تلك المدن التي 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 الحالي 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 التي نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية بيد الوزراء المعنيين، وبالتالي فالمحافظ مفوض من الوزراء فى هذه الاختصاصات، رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي ينص على أن المحافظ هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة، وبالتالي 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 بالرونة والدقة والموضوعية التي تجعلها قادرة على إطلاق المبادرات والطاقت المحلية، بالرغم من نصوصها القانونية التي تبدو منسجمة إلى حد ما مع إعطاء دور كبير للمستويات المحلية فى إدارة شئونها، أضف إلى ذلك طغيان الجانب المركزي 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 تعاظم المشكلات وتدنى الخدمات فى القرى والنحوع 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 مواد 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).

إذن، 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.

رابعاً: 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 أدائها 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 كفالة 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 كالتعليم 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. سعیدی الشیخ، 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 جزء 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 والاقتصادي 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 الريعى 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 لازماً 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 في 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 الموضوعة 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 الوطني، تحديات كذلك اجتماعية، وهنا نجد التضامن الاجتماعي والمواطنة المسؤولة والحرص على حماية حقوق وحرريات المواطنين؛ إذ على الجهات الحكومية أن تلعب دور أكثر فأكثر في تطوير التماسك الاجتماعي 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 في التقنيات الجديدة.

(١) راجع في ذلك د. الحسن الوزاني الشاهدي، تشخيص الاختلالات الرئيسية في 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 فى الإعلام والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وعلى تسبب القرارات الإدارية من بين الحقوق التى تندرج فى الجيل الثالث لحقوق الإنسان تحت غطاء ما نسميه بحق المعرفة.

إن جل الصعوبات التى تعرقل تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن ترجع بالأساس إلى الاختلالات التى تعترى الإدارة المحلية المصرية والتى يجب طرحها مع مفهوم الإطار لتحسين العلاقة قبل تقديم الحلول المقترحة، وكذلك البرنامج الحكومى فى هذا الميدان، علماً بأن تحسين علاقة المواطن مع الإدارة المحلية يدخل فى إطار برنامج عام لتحديث الإدارة. ومما تجدر ملاحظته أن تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها يعد أحد الأهداف الأساسية التى يجب أن تلتزم الحكومة بالعمل على بلورتها فى إطار سياسة شمولية للإصلاح الإدارى، ويتطلب تحقيق هذا الهدف التوجه نحو معالجة الاختلالات الرئيسية التى يمكن تصنيفها إلى مستويين:

أولاً: الاختلالات ذات الصلة المباشرة بمجال العلاقات والروابط القائمة بين المرافق العامة:

وهذه الاختلالات على المستوى الداخلى أى داخل الإدارة نفسها، والتى تقتضى تطوير وتحديث عمل الإدارة والممارسة اليومية للعمل الإدارى، فالتغيير هنا يتعلق بما يحدث داخل الإدارة والعلاقة بين التقسيمات الإدارية والمسؤولين الإداريين، وهنا يتعين الأخذ بالمفاهيم الجديدة فى ميدان الإدارة كالحكم الرشيد أو الحوكمة والخضوع إلى المسألة ومن بين دلائل الحكم الرشيد التى أتت بها بعض الدراسات مؤخراً، هى:

ثقة المواطن فى مؤسساته وإداراته وكذلك رضاه أو إرضاه، فبإمكان الإدارات تنظيم استطلاعات للرأى 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 فى 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 فى عدم التركيز الإدارى، فضلاً عن وضعية الموظف المادية والمعنوية والقصور فى تحفيزه للعمل^(١). وعلى الصعيد المحلى مثلاً كثرة المستويات والهيكل وعدم توضيحها يجعل المواطن يبتعد من الإدارة، فالمواطن لا يعرف فى 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 التى تهتم الإدارة نفسها والعلاقة بين هيكلها وتقسيماتها، تضاف اختلالات أخرى يجب كذلك معالجتها والتى تهتم المعاملات والسلوك وعموم المواطنين.

(١) راجع فى ذلك د. الحسن الوزانى الشاهدى، 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 شرائح 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، بقى 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.