الفصل السابع

الهيكل الإدارى والمؤسسى للقرية

(١) النظام التقليدي لإدارة القرية

النظام التقليدي لإدارة القرية المصرية يتجاوز العصور الحديثة ويمتد إلى العصر الوسيط بل والى العصور القديمة. وربما تعبر ملامح تمثال "شيخ البلد" في المتحف المصري خير تعبير عن شخصية الرجل الذي كان مسئولا في ذلك الوقت عن إدارة القرية.

يتم اختيار عمدة القرية في العصر الحديث حسب أسس محددة منها أن يكون من موسري القرية، ولا تقل حيازته عن سبعة أفدنة، وأن ينتمي إلى أحد الأسر الكبيرة حتى يعطيه كل ذلك شيئا من المهابة والنفوذ بين أفراد قريته. ويعاون العمدة في إدارة القرية ثلاثة أو أربعة من أعيانها يطلق على كل منهم لقب "شيخ البلد". وهم يمثلون إما الأسر الكبيرة الأخرى في القرية أو يمثلون جغرافيا حاراتها المختلفة. ويحافظ على أمن القرية مجموعة من الخفراء لهم رئيس يطلق عليه "شيخ الخفراء". أما المسائل الإدارية مثل تسجيل المواليد والوفيات وتلقي رسائل المركز التابع له القرية والرد عليها فيتولاها "عامل

التليفون". أما جمع الأموال الأميرية (الضرائب على الأطيان) فكان ومازال مسئولية "صراف القرية" الذي يتبع المحافظة مباشرة.

وتجدر الإشارة إلى نقاط أساسية في هذا الشأن:

- كان نظام إدارة القرية غير مكتوب، ويجري حسب العرف والتقاليد والقيم الاجتماعية للقرية.
- كان اهتمام الجهاز الإداري للقرية ينصب أساسا على نواحي الأمن وتنفيذ أوامر الحكومة فيما يختص بالزراعة والري والتموين، وعلى الأخص في أزمنة الحروب والأزمات.
- لم يكن لهذه الإدارة اهتمام يذكر بما نسميه حاليا بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية للقرية. كما لم يكن ضمن مسئولياتها توفير الخدمات العامة والإشراف على النواحي العمرانية بالقرية.
- يتبع الجهاز الإداري للقرية الجهاز الأمني بالمركز، والذي يتبع بدوره مديرية الأمن بالمحافظة. أي أن هذا الجهاز يتبع حتى الآن وزارة الداخلية التي تقوم باختيار وتعيين أفراده ولا يتبع وزارة الإدارة المحلية (التخطيط والتنمية المحلية حاليا)
- لم يكن للعمدة ومعاونيه من مشايخ البلد مرتبا، بل كانوا يقومون تطوعا بمسئولياتهم. وفي العقود الأخيرة حددت مرتبات شهرية لهم ولكنها في حقيقة الأمر مرتبات رمزية.

(٢) الإدارة المحلية

مر نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية بعدة مراحل فرضتها ظروف متعددة سياسية واجتماعية واقتصادية وذلك على النحو التالي:

- بدأت الإدارة المحلية بصدور قانون إنشاء مجالس المديريات عام ١٩٣٤ كأول محاولة لتطبيق اللامركزية في إدارة مؤسسات الخدمات.
- تلي ذلك قيام الوزارات المختصة بتنفيذ سياساتها كل على حدة على المستوى المحلي. فبدأت وزارة الشئون الاجتماعية عام ١٩٤١ بتنفيذ المراكز الاجتماعية. وفي عام ١٩٤٢ بدأت وزارة الصحة في إنشاء الوحدات الصحية القروية. وفي عام ١٩٤٤ أنشأت وزارة الزراعة المجموعات الزراعية. وفي عام ١٩٤٦ بدأت وزارة الصناعة والتجارة في إنشاء مراكز التدريب الصناعي في الريف وذلك كما سبق ذكره.
- تلي ذلك تشكيل اللجنة العليا لمكافحة الفقر والجهل والمرض، وتهدف إلى: إنشاء مراكز اجتماعية ومدارس ريفية ومجموعات صحية ووحدات زراعية وبيطرية.
- ومنذ عام ١٩٥٢ صدر الكثير من القوانين والقرارات الجمهورية والوزارية الخاصة بالإدارة المحلية والإصلاح الزراعي، ومن أهمها إنشاء المجلس الدائم للخدمات العامة للقرى الذي أوصى بضرورة إنشاء الوحدات المجمعة عام ١٩٥٣.
- في عام ١٩٦٠ بدأ نظام الإدارة المحلية بتطبيق قانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، ثم القرار بقانون ٥٧ لسنة ١٩٧١، وقانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥، والقرارات الجمهورية ٥٩٦ لسنة ١٩٧٨ و ٥ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وكذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

وقد نص قانون الإدارة المحلية على أن تتولى وحدات الحكم المحلي (وهي المحافظات - المراكز - المدن - الأحياء - القرى) إنشاء وإدارة

جميع المرافق العامة الواقعة في نطاق اختصاصها وفي حدود السياسة العامة للدولة ومباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا.

١ - المجالس القروية

نص قانون الإدارة المحلية على إنشاء مجالس قروية تشتمل كل وحدة منها على أربع أو خمس قرى. وعهد إلى هذه الوحدات الإشراف على تنمية القرى الواقعة في دائرة اختصاصها وكذلك الإشراف على الخدمات العامة بها. وتتكون كل وحدة من مجلسين: مجلس شعبي ومجلس تنفيذي. وتتحدد اختصاصات ومسئوليات كل مجلس على النحو التالي:

المجلس الشعبي: يتكون من ١٦ عضوا على الأقل يمثلون القرى التابعة للوحدة بخلاف عضو المرأة ويختص بما يلي (اقتراحات وتصديقات):

- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا.
- اقتراح مشروع الموازنة وإقرار الحساب الختامي.
- اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.
- العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي.
- اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية.
- العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب.

مجلس تنفيذي: يتكون من رؤساء الأجهزة التنفيذية في مجالات (التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والزراعة والإسكان والداخلية)، ويختص بالآتي:

- مراقبة تحصيل موارد القرية مهما كان نوعها.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة التنفيذية.
- بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات.

٢ - مجالات وأهداف التنمية للإدارة المحلية

المجال الاقتصادي:

- النهوض بمستوى الإنتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية لأعلى مستوى ممكن وذلك بالمحافظة على المساحة المنزرعة وتحسين تربتها ونظم ريها وصرفها، وتجميع الحيازات الزراعية في مساحات كبيرة لتنفيذ التركيب المحصولي والدورة الزراعية المناسبة، واستخدام التكنولوجيا الحديثة في الزراعة وتربية الحيوان، فضلا عن تدبير الخدمات الائتمانية والأساسية الأخرى اللازمة لتحقيق أعلى إنتاج.
- تنفيذ أنسب عدد ممكن من مشروعات الإنتاج النباتي والحيواني والصناعي والبيئي في إطار جهود القطاع الخاص (أفرادا وشركات) أو القطاع التعاوني أو العام أو الحكومي.

المجال الاجتماعي:

- توفير الخدمات العامة بمعدلات مناسبة بإسهام فعال من الأهالي في إطار أداء المنظمات الحكومية والأهلية دورها بكفاءة وفاعلية. ومن

هذه الخدمات: وحدات اجتماعية - مدارس أساسية - وحدات صحية - مراكز شباب - جمعيات تنمية المجتمع.

- تنظيم العمالة بالقرية وذلك باستيعاب أكبر قدر من العمالة في الأنشطة والمشروعات الإنتاجية المحلية وتخفيف عبء الإعالة.

المجال العمراني:

- تهيئة بيئة عمرانية مناسبة وذلك بتوفير المتطلبات الصحية والأمنية والجمالية وتوفير مصدر للمياه النقية والمرافق الصحية، بالإضافة إلى الإجراءات التنظيمية التي تستهدف تحقيق كثافات سكانية متوازنة وتوزيع متكافئ للأنشطة والاستخدامات وتخطيط الامتدادات العمرانية.

٣ - جهاز بناء وتنمية القرية المصرية

أنشئ جهاز بناء وتنمية القرية المصرية بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٩١٨ لسنة ١٩٧٣ كجهاز تنفيذي يتبع وزير الدولة لأمانة الحكم والمنظمات الشعبية يتولى تنفيذ السياسة العامة والبرامج التي تقرها اللجنة الوزارية للحكم المحلي فيما يتعلق ببناء وتنمية القرية المصرية، وذلك بالتنسيق مع الوزارات والمحليات والجهات المعنية.

وتتلخص الأهداف التنموية للجهاز فيما يلي:

- تطوير البنية الهيكلية للقرية والتي تتمثل في الخدمات الأساسية والمرافق والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والخدمية لتوفير المناخ المناسب للنهوض بالقرية ورفع مستوى معيشة سكانها.
- تطوير الموارد البشرية: وذلك من خلال إتاحة الخدمات الأساسية أو من خلال برامج التدريب ودعم نظم وأساليب اللامركزية.

- تطوير القاعدة الإنتاجية للقرية: ويمثل ذلك محصلة عامة لأهداف التنمية في مجالي تطوير البنية الهيكلية للقرية ورفع كفاءة الموارد البشرية وإتاحة الخدمات الأساسية حيث ينعكس ذلك على تحسين وتهيئة فرص الاستثمار أو الإنتاج بالقرية.

ويعمل الجهاز على تحقيق هذه الأهداف من خلال مجموعة من المداخل والآليات المختلفة، والتي تتمثل فيما يلي:

- المعاونة في إعداد الخطط والبرامج والدراسات اللازمة لخدمة أغراض الجهاز أو لخدمة احتياجات الجهات الأخرى ذات العلاقة بتطوير وتنمية القرية من خلال إنشاء قاعدة بيانات على مستوى كل قرية وربط هذه القاعدة بوحدات المعلومات بالمحافظات وفي الأجهزة المختلفة.
- في مجال تنفيذ المشروعات فإن الجهاز يحدد أربعة مستويات مختلفة للمصادر التمويلية لهذه المشروعات وفقا لطبيعتها وأهدافها:

مشروعات البنية الأساسية والخدمات:

وقد اعتمد تمويلها بالدرجة الأولى على مساهمة منحة التنمية المحلية الأمريكية واستثمارات الباب الثالث في الخطة ومساهمة المحليات والمساهمات الشعبية.

المشروعات التنموية:

وهي مشروعات ذات طبيعة تنموية خاصة ورائدة ويتم تمويلها من استثمارات الباب الثالث بالجهاز بهدف إيجاد تكامل بين مختلف عناصر التنمية ومستوياتها. وتشمل مشروعات خدمية وإنتاجية وتدريبية مختلفة يتم تنفيذها بالتنسيق مع المحليات.

المشروعات التجريبية الرائدة:

وهي مشروعات تتعلق بأساليب تكنولوجية مستحدثة أو جديدة وخاصة في مجالات مياه الشرب والصرف الصحي، حيث يعتمد الجهاز على التمويل المتاح من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأطفال وغيرها.

المشروعات الإنتاجية:

وهي المشروعات التي تولد عائدا اقتصاديا وتعمل على تشجيع الاستثمار ورفع مستوى المعيشة، ويتم تمويلها من خلال قروض صندوق التنمية المحلية والذي أنشئ كرصيد دوار بمنحة أمريكية لتقديم قروض للمشروعات الريفية الصغيرة بشروط ميسرة.

- في مجال تنمية الموارد البشرية فإن الجهاز بحكم قانون إنشائه يعمل على إعداد الكوادر الرسمية المحلية وغير الحكومية لتحمل مسئولية التنمية المحلية من خلال تنظيم برامج التدريب والتأهيل المتخصصة في مختلف المجالات. وقد تولى الجهاز إنشاء مركز للتدريب في قرية "سقارة".

ويمكن تلخيص أهم المشروعات التنموية التي قام بها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية فيما يلي:

- تم اختيار ١٧ قرية تمثل ١٥ محافظة (في الفترة من ١٩٧٣-١٩٧٥) كمرحلة أولى للتعرف على احتياجات القرية المصرية، وقد تم تنفيذ عدد من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية في كل قرية من هذه القرى.

- في الفترة ما بين ١٩٧٦ و ١٩٨٦ تم تقسيم الوحدات المحلية القروية – وعددها آنذاك ٨٢٦ وحدة محلية قروية – إلى ثلاث مستويات من حيث مستوى الخدمة: قرى مستكملة الخدمات، قرى متوسطة الخدمات والأخيرة هي القرى التي تنعدم بها الخدمات. وقد وضعت الخطة على أساس تقسيم القرى بحيث تشمل كل سنة المستويات الثلاثة من هذه القرى.
- خلال هاتين الفترتين تم تنفيذ ٦٠٢٦ مشروعا بإجمالي استثمارات ٤٥,٥ مليون جنيه تغطي جميع المحافظات الريفية وموزعة على المجالات التالية:

المجال الاقتصادي: ١٨٤٩ مشروعا بتكلفة استثمارية قدرها ٢٠,٨ مليون جنيه (٤٦% من جملة الاستثمارات) وشملت مشروعات للثروة الحيوانية، الداجنة، السمكية، المشروعات الاقتصادية، بالإضافة إلى مشروعات الصناعات البيئية والحرفية والزراعية.

المجال الاجتماعي: ١٧٩١ مشروعا (٨% من جملة الاستثمارات) وشملت دور الحضانة، مراكز الشباب، مشاغل الفتيات، مراكز الإعداد المهني بالإضافة إلى إنشاء نوادي الشباب وبيوت الثقافة.

هذا، وقد عهد إلى الجهاز تنفيذ برنامج شروق والذي سيأتي شرحه في الفصل التالي.