# الفصل الأول

**المقدمة :**

إن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يشهدها العالم وما يصاحبها من تقدم وتطور يجب أن لا تكون على حساب البيئة بأي حال من الأحوال ، ولذلك يجب وضع البيئة دائماً بكل أبعادها ضمن أولويات أي برنامج تنموي ، إن برامج التنمية عندما تصمم تصميماً غير رشيد سواء من الدول المتقدمة أو النامية ، فإن آثارها بالنسبة للبيئة تندرج بصفة عامة في الفئات الآتية : تدهور الموارد- تدهور نوعية أو كمية الموارد والتربة والغابات والمحيطات والأنهار وغيرها..،- التلوث البيولوجي الذي يرجع إلى العوامل المرضية في الإنسان- التلوث الكيميائي الناجم عن ملوثات الهواء ومبيدات الآفات والحشرات ومواد التنظيف وغيرها..،- التلوث الفيزيائي مثل التلوث الحراري والضوضاء والجور على المناظر الطبيعية .

وصحيحاً أن التنمية الصناعية والزراعية قد أدت نتيجة لسوء إدارة الإنسان للنظم البيئية الطبيعية إلى مشاكل بيئية كثيرة منها تلوث المياه والهواء والتربة وغيرها، وما صاحب ذلك من آثار ضارة على صحة الإنسان ورفاهيته بجانب الحيوان والغذاء ، وقد تجاوزت بعض هذه المشكلات النطاق المحلي وأصبحت بطبيعتها وتفاعلها مع عوامل أخرى ذات طابع دولي أو إقليمي ، ولكن المشاكل البيئية تحدث أيضا نتيجة لقصور التنمية التي تستهدف زيادة الإنتاج وتركز على تخطيط جزئي وقصير الأجل يكون محدود القدرة في المحافظة على توازنات النظم البيئية ، ولذلك يجب أن توضع سياسات بيئية قادرة على حفظ التوازن البيئي وتحقق تنمية شاملة مستدامة تحقق زيادة الإنتاج والاستقرار والأمن للمجتمع .

ولقد أصبحت المشكلات البيئية بكل أنواعها ومظاهرها تشكل عبئاً على اقتصاديات الدول فمثلاً قدرت خسائر بولندا بسبب التلوث بنحو6 مليار دولار سنوياً ، أي ما يعادل12,5٪ من جملة الدخل القومي ، بجانب آثار التلوث على صحة الإنسان والحيوان وانتشار الأمراض التي تصل أحياناً إلى أوبئة تهز الاقتصاد القومي ، مما يتطلب إقامة المستشفيات لمواجهة هذه الحالات وما تتكلفه الدولة من أموال طائلة ورعاية مستمرة .

وقد أشار البنك الدولي إلى حدوث حوالي مليوني حالة وفاة سنوياً في العالم بسبب الأمراض الناتجة عن تلوث المياه ، بجانب ما يبلغ حوالي 300000 : 700000 حالة وفاة سنوياً نتيجة تلوث الهواء ، كما أن هناك ما يقرب من400 مليون إلى 700 مليون شخص خاصة من النساء والأطفال في المناطق الريفية يتأثرون من الهواء المشبع بالدخان في المنازل .

وقد قدرت الخسارة الإجمالية للاقتصاد المصري نتيجة الإصابة بالبلهارسيا والكبد الوبائي بحوالي 7.796 مليار جنيه سنوياً ، ومرجع ذلك إحدى المشكلات البيئية وهي الأمراض البيئية المنتشرة في المجتمع المصري خاصة الريف والتي يجب مواجهتها بقوة .

وباعتبار أن موضوع دور المجالس المحلية بشقيها الشعبي والتنفيذي يشهد اهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة لأنها تتعامل مع القاعدة العريضة للمجتمع سواء في الدول النامية أو المتقدمة حتى باتت هذه التنظيمات هي التي تقوم بدور أساسي في تلبية ومواجهة احتياجات المجتمع المتنوعة على نطاق واسع سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية وغيرها... فالدراسة الحالية تهتم بالتكامل بين هذه المجالس في حماية البيئة ومواجهة المشكلات البيئية خاصة في الريف الذي يعاني كثيراً من المشكلات البيئية ونقصاً حاداً في الخدمات وانعداماً في المرافق العامة بسبب الإهمال والحرمان الذي لقاهُ من الحكومات المصرية منذ

سنوات طويلة وحتى الآن ، ولهذا تعتبر هذه الدراسة وصفية تحليلية تصف الواقع الميداني بالفعل الذي يعيشه المواطن المصري في الريف وقراهُ من خلال جمع أكبر قدر من البيانات عن مشكلات هذا المجتمع الذي يمثل أكثر من 60٪ من المجتمع المصري ، لمحاولة الإجابة عن تساؤلات الدراسة وتحقيق أهدافها .

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية بجناحيها الشعبي والتنفيذي ليس بحديث في أنظمة إدارة شئون الدول ، حيث أن العرض التاريخي لنشأة تطور هذا النظام عالمياً ومحلياً يوضح كيف أن الاهتمام بالأخذ بهذا النظام على الصعيد العالمي بدأ في إنجلترا مع القرن الخامس عشر الميلادي ، وإيطاليا مع عام 1870م ، وفرنسا في عام 1884م ، لكن العمل في إطار القوانين المنظمة لهذا النظام بدأ في القرن التاسع عشر، وفي هذا الإطار نجد أن الرؤية التاريخية تدل على أن الحكومة ظاهرة لازمت المجتمعات السياسية منذ نشأتها ، فكل مجتمع سياسي كانت له دائماً حكومة تكون مسئولة عن تنظيمه ورعاية شئونه والعمل على تحقيق أهدافه ، والواقع أن الحكومات في جذورها التاريخية قد نشأت في مفهوم محلي هو مفهوم القرى والمدن والمساحات المحلية التي عاشت فيها المجتمعات السياسية الأولي في جميع أنحاء العالم والتي كانت تتخذ شكل القبيلة أو القرية أو المدينة ، فرؤساء القبائل ومجالس القرى أو حكام مجالس المدن كانت الشكل الغالب للحكومات البدائية وهي لا تخرج في الواقع عن كونها حكومات محلية تمارس سلطاتها في مساحات ذات مفهوم محلي ، ومع التطور السياسي الحضاري وظهور المجتمعات السياسية الإقليمية انتقلت الحكومات من الإطار المحلي أي إطار المدن والقرى والقبائل إلى الإطار الإقليمي أي الإطار الذي يضم عدد من القرى والمدن ، وعلى الرغم من ذلك فإن الحكومات الإقليمية قد استمرت في الأخذ بفكرة الحكومات المحلية ، ولم تطبق فكرة المركزية الكاملة في إدارة المجتمع ، وإنما أقامت

واعترفت بالسلطات المحلية في إطار الدولة ممثلة في حكام محليين أو مجالس محلية لها صلاحيات محددة في إطاره وتنظيم المجتمعات المحلية .

وعلى الصعيد المحلي فقد اتضح أن مصر من أوائل الدول التي أخذت بهذا النظام ، حيث بدأ في مصر عام 1882م منذ تشكيل مجالس المديريات ، وفي الأردن بدأ عام 1925م في إطار صدور القوانين الخاصة بتنظيم شئون البلديات ، أما في سلطنة عمان بدأ الاهتمام بالأخذ بنظام الإدارة المحلية في عام 1970م مع بداية عصر التنمية ، وعلى الرغم من وجود نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد إلا أن تشكيل وتكوين هذه الإدارات لم يأخذ شكلاً موحداً نظراً لطبيعة الاختلافات الجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول وبعضها .

وما يمكن التأكيد عليه هو أن أحد ركائز نظام الإدارة المحلية يتمثل في أهميتها التي تستهدف تحقيق الوفاء باحتياجات المواطنين بتوفير الخدمات الأساسية وحل مشاكلهم فيما يتعلق بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية ، وأيضا تتمثل أركان نظام الإدارة المحلية في التقسيم الجغرافي للأقاليم بحيث يقوم عليها هذا النظام ، وسلطات تنفيذية تتضمن استقلالاً إدارياً وماليا بجانب علاقات مع الحكومة المركزية .

وتعتبر هذه الدراسة مغايرة للدراسات التي تناولت دراسة المجالس الشعبية وعلاقتها بالمجالس التنفيذية أو بالأجهزة الحكومية التنفيذية سواء علي المستوي المحلي أو المركزي ، أو الدراسات التي تناولت دور هذه التنظيمات في مواجهة مشكلات المجتمع أو دورها في تنمية المجتمعات المحلية .

فالدراسة الحالية تركز علي مدي التكامل وطبيعة العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية التي تؤثر علي حياة المواطنين ونوعيتها، وبالتالي علي تنمية المجتمع والخدمات والمرافق العامة المقدمة للمواطنين ، وأيضاً توضح هذه الدراسة أسباب المشكلات البيئية في الريف الذي

يمثل أكثر من 60٪ من المجتمع المصري ، ويسكنه غالبية المواطنين الذين يعملون بالزراعة عصب الاقتصاد المصري ، والتي بها إذا حقق المجتمع اكتفاءهُ الذاتي من الغذاء والصناعات المرتبطة بها امتلاك قراره وحريته وتحرر من التبعية الاقتصادية والسياسية ، ووفر فرص عمل لملايين المواطنين والشباب وتحسنَ مستوي معيشة المواطنين ، حيث أن الوضع في الريف المصري أصابه الإهمال والحرمان في كل جوانب الحياة ، ونقصاً حاداً للخدمات وانعداماً للمرافق العامة في كل المجالات من الحكومات المصرية منذ سنوات طويلة وحتى الآن ، ويغشي أن يستمر هذا الوضع في المستقبل ، فالوضع في الريف المصري لا يمكن تخيله أو رسمه أو تصوره إلا من خلال لوحة سوداء يتوسطها أناس تعلوا وجوههم الهموم والآلام والأحزان علي أحوالهم وأوضاعهم . كما أن هذه الدراسة تتناول أداء أعضاء المجالس الشعبية والتنفيذية لدورهم في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع المصري .

**أولاً :- أهمية الدراسة ومبررات اختيارها :**

يعد الاهتمام بدراسة التكامل بين التنظيمات المجتمعية المحلية خاصة المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية لمواجهة المشكلات البيئية في القرى لتنمية وتطوير المجتمع الريفي مطلباً حيوياً وضرورياً بهدف تدعيم دور هذه التنظيمات في تنمية المجتمع المحلي ومواجهة المشكلات التى يعانى منها .

لذلك فإن دراسة هذه التنظيمات وتقييم أدائها وتفعيل التكامل بينها تعتبر مؤشراً لتطويرها مستقبلاً ويتمشى موضوع الدراسة الحالية مع حاجة الدولة اكتشاف وتدريب وتنمية القيادات الشعبية ومسئولي المؤسسات التنفيذية ، لأن هؤلاء يمثلون أحد المداخل التي تعتمد عليها عملية التنمية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ، ومع إهتمام الدولة ( الحكومة ) بالمشاركة الشعبية في عمليات صنع القرار وخطط ومشروعات التنمية خاصة التنمية الشاملة المستدامة ، لذلك يكون

من الضروري وجود تكامل بين المجالس الشعبية المحلية بوصفها إحدى قنوات المشاركة الشعبية والسلطة التنفيذية بإعتبارها صانعة القرار والتخطيط للمشروعات والبرامج التنموية على المستوى المحلى والقومى .

وتكمن أهمية الدراسة الحالية في دراسة التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية بالمجتمع الريفى ، والدور الذي يجب أن تطلع به في صياغة السياسات على المستوى المحلي ومتابعة تنفيذها بما لها من صلاحيات إشرافية ورقابية وتخطيطية تمكنها من تحويل أمال وطموحات المواطنين إلى واقعٍ مُعاشٍ وملموس وحل المشكلات التي تواجههم وتؤثر على حياتهم وأداء دورهم بإيجابية ومشاركة فاعلة في تنمية المجتمع ، **ومن هنا يمكن تصنيف أهمية هذه الدراسة إلى نوعين هما :-**

أولاً:- الأهمية النظرية : وتتمثل فيما يمكن أن تضيفه هذه الدراسة للعلم على المستوى الأكاديمي **وتشمل ما يلي :-**

1- تسعى الدراسة إلى محاولة الوقوف على طبيعة تشكيل وإختصاصات المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية بمصر لفهم تطور النظام المحلي والقوانين الصادرة بشأن هذه التنظيمات حتى الآن ومدى التقدم والتكامل الذي حققته هذه التنظيمات في وضع الخطط والمشروعات وتنفيذها ومتابعتها لتنمية المجتمع ومواجهة مشكلاته .

2- محاولة إكتساب الدراسة أهمية من خلال السياق الذي تدور فيه سواء النظريات الخاصة بالمشاركة الشعبية والتنمية ورؤية تحليلية بسيطة للمجالس الشعبية والتنفيذية .

3- محاولة فهم التسلسل الوظيفي داخل هذه التنظيمات وكيفية إصدار القرارات والتوصيات وتنفيذها سواء على المستوى الرأسي أو الأفقي لهذه التنظيمات

ومدى إهتمام أعضائها بقضايا ومشكلات المجتمع خاصة المجتمع الريفي التي تعوق تنميته .

4- محاولة التعرف على توقعات أفراد المجتمع من التنظيمات المجتمعية لمواجهة مشكلات مجتمعهم .

5- محاولة فهم أي هذه التنظيمات يكون لها ثقة وإقبال شعبي لدى مواطنى المجتمع عند تنفيذها لبرامج ومشروعات تنمية المجتمع لمواجهة مشكلاته ، ومقترحات الأعضاء والمواطنين لزيادة فاعلية هذه التنظيمات .

ثانياً :- الأهمية التطبيقية : وتشمل النتائج التي سوف تخرج بها هذه الدراسة ولعلها تفيد في مجال التطبيق العلمي مستقبلاً **وتشمل ما يلي** :

1- يمكن من خلال هذه الدراسة تحديد طبيعة العلاقة ومدى التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية عند وضع خطط وبرامج ومشروعات تنمية المجتمع وكيفية مواجهة مشكلاتة والحلول المناسبة لحل هذه المشكلات .

2- تحديد طبيعة العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية في إتاحة الفرصة لأهالي المجتمع للتعبير عن احتياجاتهم ومتابعة المؤسسات التنفيذية في تنفيذها ، وبالتالي ضمان مساندتهم للمشروعات التنموية وليس معارضتها وتقييم أداء هذه المجالس .

3- تفيد هذه الدراسة في تقييم أعمال المجالس الشعبية المحلية والمؤسسات التنفيذية من خلال تقديم صورة واقعية عن الدور الفعلي- الدور الممارس- الدور المقترح أو المتوقع الذي تؤديه هذه التنظيمات بما يساعد في تطوير أعمالها .

4- محاولة الخروج ببعض التوصيات والمقترحات التي تفيد في إزالة الصعوبات التي تواجه المجالس الشعبية والتنفيذية وتحد من قيامها بتحقيق التنمية الشاملة المستدامة في المجتمع و تحديد أكثر المشكلات التي يعاني منها المجتمع الريفى وتعوق التنمية به .

5- محاولة التحقق من النتائج التي خرجت بها بعض الدراسات الميدانية التي أجريت في المجتمع المصري على مستوى الواقع التطبيقي ، وتحديد دور المؤسسات الإجتماعية القائمة بالمجتمع والتي تساهم مع التنظيمات المجتمعية في مواجهة مشكلاتة .

6- تحديد مدى إلمام الأعضاء بالمجالس الشعبية والتنفيذية بقوانين الإدارة المحلية والحكم المحلي وقوانين حماية البيئة والدورات التدريبية التي تلقوها في هذا الشأن ، بجانب مدى إلمام المواطنين بأهمية دور هذه المجالس .

**ثانياً :- مشكة الدراسة :**

تنطلق الدراسة من الوقوف على طبيعة العلاقة والإختصاصات والرقابة بين السلطة التنفيذية والمجالس الشعبية في القوانين المتعاقبة المنظمة للإدارة المحلية في مصر، فقد منح المشرع المصري المجالس المحلية " الشعبية والتنفيذية " قدراً كبيرأ من الإختصاصات ، لكنه أخضعها بذات القوانين لسلسلة من حلقات الوصاية الإدارية ، لدرجة جعلت بعض فقهاء القانون والعلماء في مصر يعتبرون نظام الإدارة المحلية بمصر نوعاً من التركيز الإداري . كما أن المشرع في قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979م المعدل عدد مظاهر الرقابة على المجالس المحلية ، ونقل سلطات الوصاية إلى المحافظ وأبقى إستقلال المجالس الشعبية في النطاق الذي كان مقرراً في القوانين السابقه ، ومرجع ذلك إستقلال أجهزة التنفيذ عن المجالس الشعبية المنتخبة ، كما أن توسيع إختصاصات المجالس المحلية ونقل غالبية الخدمات العامة إليها ، زادت في حرص المشرع المصري أن ينوع أوجه الرقابة التي تخضع لها المجالس المحلية لعدم إساءة إستعمال إختصاصاتها أو تقصيرها في ممارسة هذه الإختصاصات ، فجعل الرقابة الإدارية في نوعين رقابة في نطاق الإدارة المركزية ورقابة في نطاق الإدارة اللامركزية حتى أصبحت هذه الرقابة تعد قيداً على إستقلال المجالس المحلية وحريتها في العمل .

ولذلك هذه المجالس لم تستطيع حتى الآن أن تؤدي دورها على الوجه الأكمل من حيث مواجهة المشكلات وتقديم الخدمات الكافية للمواطنين ، وتنفيذها للإختصاصات المسندة إليها بحكم قانون الإدارة المحلية نظراً لنقص الإمكانيات المالية والفنية وعدم تفويضها السلطات الكافية ، وعدم نقل بعض الإختصاصات التي تباشرها الوزارات إليها ، وعدم نقل الموظفين اللازمين للعمل فيها بصفة نهائية ، ووفقاً لذلك تواجه بعض الصعوبات والمشكلات في عملها ، ورغم هذا قامت بدوراً لا بأس به في عمليات التنمية عن طريق الجهود الذاتية وإن كان دورها غير واضح في مشروعات الخطة ، لأن الخطة تعد على المستوى المركزي والمنفذون لها ما زالوا يتبعون الوزارات المعينة وليس للمجالس المحلية ، ولذلك يلزم وضع برامج عملية ومتابعة تنفيذها والتنسيق بينها مع المؤسسات التنفيذية والشعبية ، بما يكفل التعاون ويدفع عمليات التنمية في المجتمع وأن يتمشى تطبيق برنامج تنمية المجتمع مع تطبيق الحكم المحلي ، والتحلل من قيود المركزية فيما يتصل ببرامج التنمية الشاملة .

ولاشك في أن الوصول إلى أعلى معدلات للتنمية الشاملة المستدامة يأتي من الإهتمام بالمجتمع الريفي ومواجهة مشكلاته خاصة المشكلات البيئية لما لها من آثار سلبية على التنمية من ناحية وعلى صحة ونوعية حياة المواطنين من ناحية أخرى ، نظراً لأنه يعتبر حجر الزاوية في إحداث التنمية خاصة في دولة زراعية كمصر ، وذلك عن طريق تشجيع المحليات القيام بدور فعال في التنمية ، ومن هنا تتضح أهمية التنظيمات الشعبية بجانب المؤسسات التنفيذية في القيام بدورها في هذا المجال ، وأن دورها في التنمية سوف ينعكس على المجتمع المحلى الذي يمثل جزءاً من المجتمع القومي .

والدراسة الحالية ترى أنه لابد من الرجوع والإحتكام إلى الواقع الميداني ، للوصول إلى نتائج موضوعية تسعى الدراسة لمعرفتها ، وتتمثل فيما إذا كانت

المجالس المحلية " الشعبية والتنفيذية " على مختلف مستوياتها تساهم بشكلٍ فعال في مواجهة المشكلات البيئية وتنمية المجتمع كما هو متوقع منها حسب الإختصاصات والمهام التي حددها القانون الذي ينظم عملها أم تحتاج إلى مزيد من الصلاحيات التي تساعدها في القيام بدورها ، ويلاحظ الباحث أن وضع مشكلة الدراسة على هذه الصورة وتحديدها وصياغتها تؤدي إلى الهدف المتوقع منها وتسهل على الباحث وضع تصميم منهجي لدراستها وبحث جوانبها المختلفة ، خاصة أنه في السنوات الأخيرة كثرة الأحاديث عن عدم فاعلية المجالس الشعبية المحلية وأنها مجرد رأي غير ملزم ، ونتج ذلك من سوء أداء المحليات لدورها وتدهور الخدمات والمرافق التي تمس من قريب حياة مواطني المجتمع ، وأن حل مشكلات المجتمع أصبح ملزم بها الدور الحكومي نتيجة لما تضعه وتنفذه الأجهزة الحكومية من خطط ومشروعات وتشرف عليه مثل برنامج شروق ، ونتج عن ذلك عدم توازن وتكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية ، فالمعروف وفقاً للقانون أن تختص السلطة التنفيذية المركزية بإشباع الحاجات القومية العامة ، أما المجالس المحلية " الشعبية والتنفيذية " تختص بإشباع الحاجات المحلية ومعنى ذلك أن إشتراك المجالس الشعبية مع المجالس التنفيذية في الوفاء بحاجات المواطنين يحتاج إلى قيام علاقات تكامل بينهما ، فما هي الأسس التي تقوم عليها هذه العلاقة لإيجاد نوعاً من التكامل القومي وتحقيق نوعاً من التفاهم والتعاون المركزي المحلي ، وهذه هي إشكالية الدراسة الحالية .

ولكن الملاحظ أن الدور التكاملي والتنسيقى للمجالس المحلية غير فعال ، إما لعدم إدراكها لإختصاصاتها ، أو لتعدد جهات الإشراف والرقابة على هذه المجالس والوحدات المحلية التابعة لها ، أو زيادة إختصاصات هذه المجالس عن إمكانياتها المادية والبشرية ، أو لعدم التنسيق على المستويات العليا بين البرامج والمشروعات والخدمات ، حيث لا تسير البرامج في إتجاه واحد ولا تؤمن بفلسفة

إصلاحية متكاملة مترابطة ، وتتأثر المجالس المحلية أكثر من غيرها بانعدام هذا التنسيق والتكامل لأن نجاحها في العمل يتوقف على وجود برنامج شامل منظم متكامل يرفع مستوى الخدمات وتوصيلها إلى كل أفراد المجتمع المحلي الريفي .

ونحن الآن نعيش ثقافة تختلف عن السنوات السابقة حيث يتعرض المجتمع المصري لتحديات كثيرة ومشكلات تتطلب إتخاذ كافة الإجراءات والإمكانيات اللازمة لمواجهتها والتغلب عليها ، مما يفرض على المجتمع بعض التغييرات في كل نواحي الحياة ، مما كان له أثر في ظهور كثير من المشكلات التي أثرت على المجتمع المصري خاصة الريفي حيث شهدت مصر تحولاً إجتماعياً وإقتصادياً وسياسياً في ظل الإنفتاح وسياسة الإصلاح الاقتصادي والخصخصة ، وما نتج عنه من آثار سلبية ومشكلات كثيرة فردية وجماعية ومجتمعية ، والتخلي عن قيم التنمية والمشاركة الإيجابية الفعالة والمبادأة ، وهذا أدى إلى تدهور تدريجي في مستويات ومهارات العمل علي كافة المستويات الشعبية والتنفيذية ، وظهرت بعض الإنحرافات في الجهاز التنفيذي والشعبي المحلي وإزدادت المشاكل المجتمعية والبيئية .

بما يستوجب الوقوف على أهمية التكامل والتنسيق بين القطاع الحكومي والشعبي ، حيث أن حجم المشكلات البيئية التي يعاني منها المجتمع المصري أكبر من أن تواجهها جهة واحدة منفردة ومن هذه المشكلات : إنتشار المناطق العشوائية- النظرة السطحية للريف ومشاكله وإحتياجات سكانه- التلوث بأنواعه وانتشار أماكن القمامة وتكاثر الحشرات والآفات الضارة وإنتشار الأمراض- مشكلات الصرف الصحي- الإزدحام- تدهور ونقص الخدمات الأساسية- مشكلات المياه المستخدمة في الزراعة وتلوثها بالصرف الصحى والمخاطر التى تنتج عن ذلك صحياً وبيئياً- إنتشار الحشائش وسوء جودة الأراضى الزراعية- إستخدام المياه الصالحة للشرب في غير أغراضها وإهدارها بدون فائدة

أو إنقطاعها لفترات طويلة- إنتشار أكوام السماد البلدي والفضلات الآدمية والحيوانية وما ينتج عنها من روائح كريهة- عدم تغطية المجاري المائية داخل الكتل السكنية- تآكل شواطئ الترع وما تسببه من تجريف للأراضى الزراعية و تضيق مداخل القرى- عدم رصف وإنارة الشوارع - إنتشار الأمية والفقر والبطالة وغيرها من المشكلات البيئية التى سوف يتم حصرها ثم تحديد أكثر المشكلات التى يعانى منها الريف للوقوف على دور المجالس الشعبية والتنفيذية ومدى التكامل بينهم في وضع البرامج والخطط لمواجهتها ، ومن المهم التعرف على ما إنتهت إليه الدراسات السابقة من نتائج وتوصيات يمكن أن تكون مؤشراً للإهتداء به في هذه الدراسة ، وما سبق يبرز أهمية الدراسة ومشكلتها .

حيث تشير الدراسات الريفية إلى ظلم الفلاح سياسياً وإجتماعياً وإقتصادياً وثقافيا وتعليمياً وبيئياً ، برغم أن فلاح المجتمعات الريفية يمتلك قوة القيادات المحلية ، فضلاً عن أن مشكلات المواطنين بالمجتمع الريفي قد تزايدت نتيجة لعجز وقصور أداء التنظيمات المحلية لدورها .

ولهذا يجب مناصرة حق المجتمعات الريفية في قضية التنمية لأسباب عديدة بعضها تاريخي حيث عانى المجتمع الريفي قروناً طويلة من إستنزاف موارده الإقتصادية والبشرية ، كما عانى من الإقطاع مما إنعكس على أوضاعه في كافة المجالات .

والتنمية الريفية تهدف المساهمة الإيجابية لأهالي المجتمع الريفي للمشاركة في الجهود التي تبذل لتحسين أوضاع معيشتهم وتنمية روح المبادرة وتشجيع القيادات الشعبيية والتعاون بين الريفيين وتهيئة الظروف بعدم الرضا عن بعض أحوالهم الإجتماعية والإقتصادية والبيئية وغيرها من المشكلات التى تحتاج إلى التغيير وتنظيم الجهود للتغلب عليها ومواجهتها .

ومن هنا يتضح للباحث أنه بجانب الإهتمام بدراسة التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة مشكلات المجتمع الريفي ، يجب الإهتمام بقضية تنمية الريف الذي يمثل قطاع سكاني عريض أكثر من (60٪) من سكان مصر، لأن هذا القطاع يعاني من مشكلات كثيرة في التنمية مقارنة بالمجتمع الحضرى .

**ثالثاً :- أهداف الدراسة :**

تهدف الدراسة إلى الإجابة على تساؤل أو مجموعة تساؤلات وتحتاج إلى إجابة دقيقة محددة عليها، أو تحاول وصف ظاهرة معينة أو صياغة فروض علمية ، أو التوصل إلى بعض القوانين أو تركز على التوصل إلى حل لمشكلة معينة قائمة ، وقد يطبق هذا الحل بعد ذلك على مشكلة مشابهة في نفس الظروف .

ولذلك الهدف الأساسي لأي بحث هو التوصل إلى نتائج موضوعية ، فالبحث نوع من النشاط الفكري يهدف تقديم إضافات جديدة للمعرفة العلمية ، ويتجه نحو تحقيق أهداف عامة وليست جزئية ، وأن يكون البحث هدفه ذات قيمة علمية ، ويوضح لماذا يقوم الباحث بهذه الدراسة وما الذي يهدف الوصول إليه ، وتوافقاً مع مشكلة الدراسة فإن أهدافها تتمثل في :

1- تحديد مدى التكامل وطبيعة العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع .

2- تحديد المشكلات البيئية التي يعاني منها المجتمع .

3- تحديد دور المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع.

4- تحديد العوامل المؤثرة في أداء أعضاء هذه المجالس لدورهم في مواجهة مشكلات المجتمع .

5- تحديد ما يحتاجه المجتمع من مشروعات وخدمات عامة لمواجهة مشكلاته البيئية .

6- تحديد الصعوبات التي تواجه هذه المجالس في أداء دورها ومواجهة المشكلات البيئية في المجتمع .

7- وضع مجموعة من المقترحات لتحقيق التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية لتفعيل دورها في مواجهة مشكلات المجتمع .

**رابعاً :- تساؤلات الدراسة : تعتمد الدراسة على عدة تساؤلات .**

1- ما مدى التكامل وطبيعة العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع ؟

2- ما أهم المشكلات البيئية التي يعاني منها المجتمع ؟

3- ما دور المجالس الشعبية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع ؟

4- ما العوامل المؤثرة في أداء أعضاء هذه المجالس لدورهم في مواجهة مشكلات المجتمع ؟

5- ما الصعوبات التي تواجه هذه المجالس في أداء دورها ومواجهة المشكلات البيئية في المجتمع ؟

6- ما المشروعات التي يحتاجها المجتمع لمواجهة مشكلاته البيئية ؟

7- ما المقترحات لتحقيق التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية ؟

**خامساً :- مفاهيم الدراسة :**

تعتبر المفاهيم *Concepts* لغة البحث ومادته الأساسية في جميع العلوم سواء كانت طبيعية أو إجتماعية ، وذلك لأنها تحتل مكانة هامة بدءاً من تحديد المشكلة البحثية وحتى التوصل إلى نتائج ومقترحات بشأنها ، ومن المتفق عليه فإن نجاح أي علم يعتمد على شرطين أساسيين هما : تحديد المصطلحات أو المفهومات التي تساعد في معالجة مادته العلمية - قدرة هذا العلم على بلورة المسائل المنهجية الملائمة لتناول هذه المصطلحات ، والأساس الأول ينطلق من أن المفهومات أصبحت لغة أساسية في النظريات والبحوث ، ومصدراً هاماً للربط بين

النظرية والبحث ، وهذا ما دعا بعض العلماء إلى القول بأن التطور والإبداع في مجالات علم الإجتماع سوف يبقي رهناً بتحديد قائمة المصطلحات والمفهومات الخاصة به .

ولذلك يتناول الباحث في العرض الآتي بعض التعريفات والمفاهيم التى تخدم الدراسة الحالية ، ومن هذه المفاهيم الآتي:

1- **التكامل** : وهدفنا في الدراسة الحالية توضيح مفهوم التكامل بإعتباره المفهوم المحوري لهذه الدراسة وكذلك توضيح بعض المفاهيم ذات الصلة بالدراسة . والمعنى اللغوي للتكامل جاء من كَمَلَ الشيءُ أكمَله وتمت أجزائهُ أو صفاته أكمل الشئُ وأتمه ، وفى قوله تعالى : ﴿ .....ٱلْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ .....﴾ [سورة المائدة: الآية 3] وتكامل الشئُ: كَمَلَ شيئاً فشيئاً ، والأشياءُ : كملَ بعضُها بعضاً ، والتكامل في عرف الإقتصاد هو الجمعُ بين صناعات مختلفة يكمل بعضُها بعضاً وتتعاون في الوصول إلى غرضٍ واحد .

ومعنى التكامل باللغة الإنجليزية (integration ) وهي كلمة مشتقة من أصلين لاتينين هما : Tongere = To touch, in = not ومنها Integer أي العدد الصحيح الذي لا يمس ، أما الفعل ( يكامل) integrate يعني وفقاً لقاموس إكسفورد بأنه تجميع الأجزاء لتُكون كلاً واحداً ، أما قاموس ويستر يعرفه بأنه شكلاً كلياً واحد .

ويشير قاموس إنجلش وانجلش إلى التكامل أنه يعني عملية تجميع أو توحيد الأجزاء في كلٍ موحد يكون عادة في مستوى أرقى ، حيث نجد أن الأجزاء وإن أمكن تمييزها إلا أنها تفقد شخصيتها المستقلة ، كما يعرفه نفس القاموس بتلك الحالة التي يكون عليها الكائن الحي العضوي عندما تقوم أعضائه بأداء وظائفه معاً بشكلٍ منسجم .

ومن المفترض أن التكامل في حالة تقسيم العمل يؤدي إلى التعاون والتنسيق بين الأفراد ، وبين الأبنية والتنظيمات الإجتماعية وبعضها البعض ، وهذا بدوره يقلل من فرص الصراع ويجعل من التعايش السلمي أمراً ضروري ، ويؤدي إلى رفع مستوى الكفاءة في أداء الأعمال مما ينتج عنه نمو في الموارد المتاحة .

ويعرفه بعض العلماء أنه عملية إضفاء صفة الكلية أو الوحدة على النسق ، ويعرفه قاموس فيرتشايلد أنه العملية التي تميل إلى إيجاد نوع من الإتساق والإنسجام بين الوحدات المختلفة أو المتصارعة ، أما المفهوم الأكثر استخداماً في العلوم الإجتماعية مفهوم التكامل الإجتماعي وينظر إليه أنه أحد الوظائف أو الاحتياجات الأساسية اللازمة لاستمرارية وبقاء النسق الإجتماعي ككيان له وجود ، وأن من شروط بقاء استمرار أي نسق اجتماعي لابد من توافر أربعة مقومات أساسية هي : التكامل- المحافظة على الشكل- التوافق مع البيئة- تحقيق الأهداف ، ويعتبر التكامل أهم هذه المقومات لأن في غيابه لا يستطيع النسق تحقيق المقومات الأخرى . وظهرت الحاجة إليه نتيجة تقدم المجتمعات الحضاري والتكنولوجيي الذي أدى إلي التخصص وتقسيم العمل الأمر الذي أدى إلى زيادة إعتماد أجزاء النسق على بعضها وفقدت قدرتها على الاكتفاء الذاتي نتيجة التخصص ، مما أدى إلى الحاجة إلى التنسيق بين الوظائف التي يؤديها كل جزء وبقية الأجزاء الأخرى ، ولذلك التكامل أهم مقومات النسق الإجتماعي لأنه يعمل على التنسيق بين أجزائه مما يؤدي إلى المحافظة على الشكل والتوافق مع البيئة وتحقيق الأهداف وهي باقي مقومات بقاء وإستمرار النسق الإجتماعي .

ونتج من ذلك النموذج التكاملي ويشترط توافر شكل من أشكال الإتصال المزدوج من خلال قنوات ثابتة ومستمرة بين الهيئة العليا المركزية والهيئات الفرعية من خلال لجان دائمة مشتركة وجلسات دورية ، وتوافر شكلاً من التسلسل

في المستويات الإدارية التنظيمية المسئولة عن إدارة التنمية ، كما يتطلب توافر قدراً من لامركزية إتخاذ القرارات والتنفيذ في إطار الخدمة العامة للدولة .

وتعرف الدراسة التكامل إجرائياً بأنه : مجموعة البرامج والخطط والمشروعات والقرارات التي تنطلق على المستوى القومي والمحلى وتشمل كافة مجالات التنمية والمناطق الجغرافية في الدولة ، وتحقق التوازن التنموي على المستويين والتنسيق والمشاركة بين الجهود الحكومية المخططة والجهود الشعبية المستثارة لتحقيق تماسك واستقرار المجتمع وقدرته على مواجهة التغيرات التى تطرأ عليه ، وهذا يعني تكامل عناصر المشروع الواحد مع المشروعات الأخرى ، مثال ذلك إذا ما تم تنفيذ مشروع للحد من الزيادة السكانية فلابد من تكامل هذا المشروع مع المشروعات الأخرى التي تقوم بها وزارة الصحة والتعليم والشباب والإعلام كجهات حكومية باعتبار أن المسألة السكانية تمثل جوانب صحية وثقافية وتعليمية ، وكل ذلك لابد أن تتكامل فيه جهود المجالس الشعبية والتنفيذية لتوعية المواطنين بالزيادة السكانية وأثرها على تنمية المجتمع .

فالتكامل يعني أن التخطيط لمواجهة مشكلات المجتمع المختلفة أو تقديم خدمات للمواطنين أو إقامة مشروعات تنموية لا يقوم على تصور جزئي مستقل منفصل لكل مشروع على حدة ، فالخطة السليمة الشاملة " العلمية الواقعية " تتألف من مجموعة مشروعات متكاملة متفاعلة وظيفياً تسهم كلاً منها في إنجاز المشروعات الأخرى ، وتوفر أكثر الخدمات إلحاحاً وضرورة للمواطنين وتواجه أكثر من مشكلة يعاني منها المجتمع ، بمعنى أن يكون هناك تكامل بين مختلف القطاعات في المجتمع وإيجاد نوع من الانسجام والاتصال بين الوحدات مختلفة التخصصات من خلال العمل الفريقى .

2- **المجالس الشعبية المحلية** : إن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية أن يشبعوا احتياجاتهم المحلية بأنفسهم ، فلا يكفي أن يعترف المشرع

بأن هناك مصالح محلية فقط ، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم ، وعندما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المجتمع المحلي أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ، وبالتالي كان الإنتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي .

وهنا يجب أن يكون انتخاب أعضاء المجلس الشعبى بناءً على رغبة أبناء المجتمع الذي يمثلونه لأن مواطني المجتمع على علم بقدرة الأعضاء على تمثيلهم والتلاحم معهم ونقل إحتياجاتهم وإشباع رغباتهم من الخدمات من خلال قدرة التعبير عن آرائهم والدفاع عن المصالح العامة لدى السلطات التنفيذية المركزية ، ولم يكن إنتخابهم لمجرد الإنتماء لحزب سياسى معين أو لمركز إجتماعي أو لأمور مظهرية أخرى .

ويعرف المجلس الشعبي المحلي : بأنه عبارة عن رؤساء اللجان الفرعية بالمجلس الشعبي المنحل بقرار من المحكمة الدستورية العليا ." صدر الحكم ببطلان تشكيل المجالس الشعبية المحلية من المحكمة الدستورية العليا بسبب إنحياز قانون الإدارة المحلية للمرشحين الحزبين" .

وتسمى باللجنة المؤقتة والصادر بشأنها قرار السيد الوزير المحافظ بإستكمال أعمال أعضاء اللجنة على حسب الاختصاصات ، ووفقاً لما نص عليه قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م المعدل ، وذلك لحين الإنتهاء من تعديل وصدور قانون نظام الإدارة المحلية لإعادة تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

أما تعريف الدراسة للمجالس الشعبية المحلية إجرائياً : تلك التنظيمات الشعبية المنتخبة من قبل أهالي الوحدات المحلية ، وتشكل بكل مجلس شعبي محلي في كافة المستويات " محافظة- مركز- مدينة- أحياء- قرى" لجان متخصصة لدراسة الموضوعات التي تدخل في إختصاصها قبل عرضها على المجلس

للمناقشة ، وعدد أعضاء كل مجلس محلي منها (24) عضواً حسبما حدد قانون الإدارة المحلية والحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979م المعدل وذلك على مستوى المجالس الشعبية للوحدات القروية ، ويمثل تلك الوحدات المحلية في مجلس محلي المركز (10) أعضاء ، ويمثل المركز في مجلس محلي المحافظة (10 ) أعضاء ، مع مراعاة تمثيل المرأة والكثافة السكانية للقرى الأم وتوابعها ، أو للمركز"، ويتولون مهمة الإشراف والرقابة والمتابعة على جميع الأجهزة التنفيذية بدائرة الوحدة المحلية ، بهدف تنمية المجتمع المحلي ويكون لهم صلاحيات في الجوانب الإدارية المرتبطة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في نطاق هذا المجتمع ، وعلى ذلك يعني بالمجلس الشعبي المحلي مجموعة من الأفراد يمثلون مواطنين الوحدة المحلية عن طريق الإنتخاب وترتبط هذه التنظيمات المحلية بالحكومة المركزية بالقدر الذي يكمل للدولة وحدتها السياسية والإدارية، ويحقق التنسيق بين مركز الدولة وفروعه المحلية وتطبيق اللامركزية .

3- **المجالس التنفيذية** : هي الهيئة التي يقتصر دورها على تنفيذ القوانين التي تقررها الهيئة التشريعية ، وتتكون من كل الموظفين الذين يقومون بتنفيذ القوانين بجانب أنها تتكون من أكبر زعماء الدولة السياسيين" رئيس الدولة- الوزراء المحافظين- سائر موظفي الدولة من عامة المستويات والدرجات "، وتكون مسئولة عن جميع أعمالها وتصرفاتها في شئون الدولة أمام الهيئة التشريعية والمجالس الشعبية ، وبذلك يكون الاختصاص الأساسي للمجالس التنفيذية هو تنفيذ القوانين وإدارة المرافق والخدمات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة ، غيرأن ظروف المجتمعات السياسية والإدارية أضافت إلى هذا الإختصاص الأصيل اختصاصات أخرى لا تقل أهمية هي : إختصاصات سياسية في المجال الخارجي والداخلي ، وإختصاصات تشريعية عن طريق مشاركة السلطة التشريعية ، أو إصدار اللوائح والقرارات وتشمل السلطة

التنفيذية جميع أجهزة الدولة الإدارية سواء كانت هذه الأجهزة تتبع الوزارات أو المجالس الشعبية المنتخبة أو المؤسسات والهيئات العامة فلا يخرج عن نطاقها إلا أعضاء السلطة التشريعية والقضائية . مزيد من التفاصيل : نص المواد (126، 138، 156، 157) من دستور جمهورية مصر العربية 1971م .

والسلطة التنفيذية تُستمد من القانون وهي ضرورية لإستمرار المجتمع وتحقيق التوازن والاستقرار داخله واستخدامها يكون منظماً وشرعياً ، وتوجد نتيجة إتساع الدولة وكثرة السكان وتشعب المصالح وتبلور فكرة الحكومة كأعلى مؤسسات التنظيم السياسي ، وتؤدي الحكومة من خلالها مجموعة الوظائف الموكلة لها بحكم القانون فهي جزء لا يتجزأ من أي نظام إجتماعي الأمر الذي يتطلب توزيع المسئوليات والإختصاصات علي سلطات محلية يتولى تنفيذها موظفون مسئولون أمام القانون

4- **المواجهة** : وتتمثل في تبني برامج وسياسات لحل المشكلات التي تعوق تنمية المجتمع وتحاول تغير المؤسسات القائمة التي ينظر إليها على أنها السبب في المشكلات التي تعاني منها المجتمعات المحلية بحيث تكون أساليب العمل لإحداث هذا التغيير في نطاق القوانين والمعايير السائدة في المجتمع ، ورغم أن الصراع هنا يتسم بالحماس والغيرة إلا أنه يتم في حدود إحترام الذات وإستخدام ضبط النفس . وفي إطار ذلك نجد إصراراً شديداً على إحداث تغيرات جذرية سواء في المجتمع أو المؤسسات أو السياسات القائمة ، وتعديل نظم توزيع الفرص الإجتماعية والإقتصادية والسياسية ، وتعديل بناء القوة أو إعطاء المحرومين فرصاً أكبر في إتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم.

وهي ترتكز على وجود قدر كبير من الإتفاق بين الهدف والعمل الإجتماعي حول مدى الخدمات المطلوبة وكميتها وكيفية توصيلها إلى مستحقيها وتنظيم الإستفادة منها ، وكذلك تتخذ لوضع قائم يفصل تماماً بين وجهتي نظر متعارضتين

أحدهما أفراد المجتمع المستفيدين من الخدمة أو" ممثليهم في المجالس الشعبية "، والأخرى القائمين على تقديم الخدمة " أعضاء المجالس التنفيذية " داخل المؤسسات الإدارية التنفيذية التي تقوم بوضع السياسة العامة وتخطيط البرامج والمشروعات ، وذلك للإستفادة من إمكانياتهم لإشباع حاجات الأفراد بالمجتمع ، وهي تعتبر وسيلة للتعبير عن ضرورة تعديل الوضع القائم بالمجتمع ، وهذا يتطلب إتفاق حول المشكلات التي يعاني منها المجتمع .

5- **مفهوم المشكلات البيئية** : تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم المشكلات البيئية ، ولذلك نتناول :

أ- **مفهوم المشكلة** : ويمكن تعريفها إجرائياً بأنها : حالة غير مرغوب فيها يشعر بها الناس ويسعون إلى حلها ، أو موقف اجتماعي يواجه المجتمع أو الفرد ولا يستطيع تحقيق التوازن فيه من خلال إمكانياته وظروف البيئة من حوله فهي وضع قائم غير مرغوب فيه يُحدث فجوة بين ماهو قائم وما يجب أن يكون عليه وضع الفرد أو المجتمع . ومما سبق من تعريف للمشكلة يمكن عرض بعض التعريفات للمشكلة البيئية :

ب- **المشكلات البيئية** : في الوقت الحاضر إزداد الإهتمام بقضايا البيئة ومشكلاتها بعد أن نمت مهارة الإنسان أكثر مما نمت لديه الحكمة والعقلانية . وأصبحت المشكلات البيئية واقعاً يهدد حياة الإنسان حالياً ومستقبلاً ، ما لم يتدارك ويعدل من سلوكه الخطأ بفطنة وذكاء ، ولو الإنسان إلتزم بتوجيهات الإسلام ونفذ أوامره واجتنب نواهيه لتخلص من كل أسباب المشكلات البيئية، فقد عالج الإسلام قضايا البيئة بنظرة شمولية متكاملة ويدل على ذلك قوله تعالى ﴿.....مَّا فَرَّطْنَا فِي ٱلْكِتَٰبِ مِن شَىْءٍ .....﴾ [سورة الأنعام: الآية 38]

وقد حظي موضوع المشكلات البيئية بإهتمام كافة العلوم التي تناولت علاقة الإنسان بالبيئة والتأثير المتبادل بينهما ، وأشار العلماء في مجال حماية البيئة أن

هنـاك مـا يسمى بأزمـة البيئـة والـتي تتمثـل في أعـراض التـدهور البيئـي وأن هـذه الأعراض تمثل في معظمها ظاهرة سلوكية ، تعكس الموقف السلوكي للإنسان عن البيئة وإدراكه لها واتجاهاته نحوها، والذي أدى بدوره إلى الإتجاه نحو إنماء جهود الوعي البيئي وزيادة المشاركة في حمايتها .

**وتعرف البيئة** : بأنها ذلك الرصيد من الموارد الإجتماعية والمادية في وقتٍ معين ومكانٍ معين لإشباع حاجات الإنسان . كما أنها الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويحصل منه على مقومات حياته من غذاء وكساء ومأوى ويمارس فيه علاقاته ويحدث فيه التفاعل مع الآخرين ، أوهي المجال المكاني الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمله من ظواهر طبيعية وبشرية يتأثر بها ويؤثر فيها .

**والبيئة الإجتماعية التي يعيش فيها الإنسان هي** : ذلك الإطار من العلاقات التي تحدد إستمرار حياة الجماعة وتفاعلهم مع بعضهم كأفراد وجماعات ومجتمعات سواء كان هذا التفاعل يأخذ شكل الإتفاق أو الإختلاف .

وترى الدراسة أن البيئة ليست مجرد موارد يتجه إليها الإنسان ليستمد منها مقومات الحياة ، وإنما تشمل علاقة الإنسان بالبيئة وعلاقة الإنسان بالإنسان والتي تنظمها المؤسسات الإجتماعية والعادات والتقاليد والقيم والأخلاق والأديان ، فالبيئة كل متكامل في إطار دائم التفاعل.

**وبناءً على ذلك المشكلات البيئية هي** : مشكلة سلوكية خاصة بالإنسان في المقام الأول فالسكان إذا أحسن استخدامهم وتوجيههم أصبحوا دعامة أساسية في مواجهة مشكلات التنمية لأن التحدي الذي يواجه أي مجتمع هو تحويل العنصر البشري من عنصر يشكل عبءً على التنمية وخطر على البيئة إلى عنصر يكون مُحدثاً للتنمية ومحافظاً على البيئة ، وفي ضوء ذلك كان الإهتمام على المستويين المحلي والعالمي من جانب الأمم المتحدة بموضوع البيئة ومشكلاتها من خلال المؤتمرات التي عقدتها عن البيئة .

والمشكلات البيئيـة تصـدر عـن الأفعـال والسـلوكيات الإنسـانية ، ويجـب التدخل لمنع هذه الأفعال ويعاقب كل من يقوم بفعلها. كما يعرف الإعتداء على البيئـة بأنـه سـوء التعامل معهـا وسـوء إسـتخدامها الأمـر الـذي يـؤدي إلى ضـعفها وإجهادها، وبالتالي تدهور حالتها وزوال كثيراً من مقوماتها.

**وتعرف المشكلة البيئية بأنها الخلل الحادث في طبيعة العلاقة بين المنظومة الإجتماعية والطبيعية وهذا المفهوم يشمل** : أن الأصل في العلاقة بين الإنسان والبيئة قائم على التوازن ، ويظهر عدم التوازن عندما يجد الإنسان أو يشعر بأن هناك خطأ في العلاقة بينه وبين المنظومة الطبيعية الموارد المتجددة وغير المتجددة " ولا يمكن الفصل بين المنظومة الطبيعية والإجتماعية ، وتتعدد المشكلات البيئية ومنها التلوث وهو حالة من الإشمئزاز والتقزز التي يصاب بها الفرد وتدفعه للنفور من مكان معين كتعبير إنفعالي يتخذ شكلاً سلوكياً مبني على حقائق معرفية تجعله يتدخل لمواجهة هذا الموقف البيئي بطريقة مباشرة وغير مباشرة مادية وغيرمادية .

**وترى الدراسة أن المشكلة البيئية إجرائياً هي** : كل تغير كمي أو كيفي يطرأ على العناصر البيئية ويسبب إهدارها وإستنزافاً لمواردها ويكون له أثر سلبي على صحة الإنسان ومصالحه الإقتصادية ويؤثر على حق الأجيال الحالية والمستقبلية في التمتع ببيئة خالية من الأمراض ولا تعاني من مشكلات ، وأيضاً هي تعبير عن انتشار أنماط سلوكية ضارة في المجتمع ، وتتعارض مع ما يجب أن يكون عليه الواقع المجتمعي ولها أسباب متداخلة أدت لظهورها وانتشارها وتسعى الجماعات الإجتماعية إلى الحد من آثارها الضارة ، و يرى الناس أنها حالة غير طبيعية وتمثل وضعاً غير مرغوب فيه يؤثر على الأفراد ، وتظهر حالة من عدم التوازن وعدم الإستقرار في المجتمع وتمس عدد كبير من أفراد المجتمع ، وهذا يقود المجتمع إلى تحمل المسئولية وإتخاذ إجراءات جماعية لوقف تأثير هذا السلوك .

6- **تعريف المجتمع المحلي** : هو مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة ويشتركون في الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ، ويكونون معاً وحدة إجتماعية ذات حكم محلي ذاتي تسودها قيماً عامة ويشعرون بالإنتماء لها ، ورغم أن المجتمع المحلي يشكل وحدة جغرافية محلية ويوفر لمواطنيه السلع والخدمات ، فليس من الضرورة أن يتحدد بحدود قانونية كما بالنسبة للمدينة ، وليس ضرورياً أن يمثل كياناً سياسياً مستقلاً .

**أما تعريف المجتمع الريفي** : هو تجمع سكاني دائم في منطقة جغرافية محدودة حيث يقيم السكان في مساكن متجاورة وتربطهم ببعض علاقات إجتماعية قوية ، ويعمل نسبة كبيرة منهم بالزراعة ، ويوجد عدد قليل نسبياً من المؤسسات والمنظمات الإجتماعية والإقتصادية التي تعمل على خدمتهم وخدمة غيرهم من سكان المجتمعات الريفية المجاورة . ويعرف بأنه البيئة الإجتماعية التي ينشأ فيها الفرد ويتمكن في محيطها من تنمية شخصيته واكتساب العادات والتقاليد والقيم والمعتقدات والخبرات والمهارات المختلفة ، وعن طريق ما يسود هذا المجتمع من علاقات إجتماعية بين أفراده تظهر القيادات والزعمات وتصبح مكاناً لتنشئة وإعداد وتدريب القادة .

فضلاً عن كونه بيئة صالحة لممارسة أساليب الحياة الديمقراطية وتوفير الخدمات الإجتماعية لسكانها ، ويعرف بأنه مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة بمنطقة ريفية نشأت بينهم علاقات إنسانية متبادلة ، وترتب على هذه العلاقات وجود جماعات ومؤسسات إجتماعية وأصبح لهم بحكم الخبرة المكانية والروابط الإنسانية عادات وتقاليد وقيم وعقائد وأهداف مشتركة أي أصبح لهم ثقافة مشتركة يتميزون بها عن غيرهم من الناس في المجتمعات الأخرى ، كما يتمتع هذا المجتمع بشبه إكتفاء ذاتي .

**نأما تعريف الدراسة الإجرائي للمجتمع الريفي** : مجموعة من الناس تعيش في منطقة جغرافية معينة- يعمل غالبية سكانه بمهنة الزراعة وما يرتبط بها من أعمال وتشكل المهنة الأساسية لهم- يسكنه أفراد يعرفون بعضهم وعلاقاتهم مباشرة - يمتازون بالبساطة وصفات مثل العادات والتقاليد تميزهم عن غيرهم- المساكن التي يعيشون فيها متجاورة ولديهم إهتمامات وأهداف ومصالح مشتركة توجه سلوكهم- يوجد بينهم تعاون مشترك وقت الأزمات والمناسبات الإجتماعية- لديهم شبه إكتفاء ذاتي- توجد بعض المؤسسات المحلية التي تقوم بتقديم خدمات بسيطة لهم- لا توجد به مصادر العلم والمعرفة والثقافة الكافية كما في المدينة- أحياناً تسوده بعض النزعات العائلية التي تؤثر على كافة العلاقات الإجتماعية بين أفراده – هو المنطقة التي تحددها الدولة بأنها ريفية وتتبعها عدد من القرى والتوابع .

7- **التنمية** : تنمية المجتمع المحلى- التنمية الريفية : المعروف أن السكان هم العنصر الأساسي في البناء الإجتماعي ولا يمكن أن ينشأ مجتمع بدون السكان فهم القوة المؤثرة في تقدم المجتمع وهدف التنمية فهي من أجلهم ولإشباع إحتياجاتهم حتى يكون بمقدرة كل الأفراد أداء أدوارهم التكاملية في الحياة المجتمعية ، وتعد التنمية أحد المداخل الأساسية لحل مشكلات المجتمع ، وهي تعمل على تلبية إحتياجات الأجيال الحالية ، وتحسين نوعية حياتها دون إهدار حقوق الأجيال المقبلة في إشباع إحتياجاتهم .

**ويمكن تعريف التنمية إجرائياً بأنها** : مجموعة البرامج والمشروعات الهادفة إحداث تغير إيجابي مرغوب ، يعتمد على الإمكانيات المادية والبشرية المحلية "المشاركة الشعبية " والجهود الحكومية المتكاملة لتوفير الخدمات وإشباع الإحتياجات وحل المشكلات- تنفذ في المجتمع من أجل صالح الكل وعدم تجاهل الوضع البيئي- عدم إستنزاف وإهدار الموارد الطبيعية المتاحة تحقيقاً للتنمية

الشاملة المستدامة- تعتمد على إدماج الفرد في المجتمع للقضاء على العزلة الإجتماعية- تحتاج إلى أخلاقيات عقلانية فهي تعني في مجملها تنمية أخلاقية للمجتمع تراعى حقوق الأجيال المقبلة في الموارد المتاحة حالياً .

**أما مفهوم تنمية المجتمع المحلي** : كان أول ظهوره في مؤتمرأشردج للتنمية الإجتماعية الذي عقد في أول أغسطس عام1954م لمناقشة المشاكل الإدارية في المستعمرات الإنجليزية ، وفي هذا المؤتمر عرفت تنمية المجتمع المحلي بأنها حركة الغرض منها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع المحلي ككل على أساس المساهمة الايجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة أهالي المجتمع كلما أمكن ذلك أو عن طريق الاستثارة لتشجيع الإستجابة من قبل المجتمع .

**وفي عام** 1955م **عرفت هيئة الأمم المتحدة تنمية المجتمع المحلي بأنها** : العملية المرسومة لتقدم المجتمع كله اجتماعياً واقتصادياً والمعتمدة على إشتراك المجتمع المحلي ومبادأته ، وبذلك تصبح عملية التنمية جهداً مشتركاً بين جميع أفراد المجتمع والحكومة في كافة المجالات .

وجاء تعريف الأمم المتحدة عام 1956م ليعرفها بأنها العملية التي يمكن من خلالها توحيد وتوجيه الجهود الحكومية والشعبية لتحسين الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية والثقافية والبيئة والسياسة في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن . كما عرفت بأنها منهج علمي وواقعي لدراسة وتوجيه نمو المجتمع المحلي في النواحي المختلفة مع التركيز على الجانب الإنساني ، وذلك بهدف إحداث التكامل والترابط بين مكونات المجتمع .

**وتعرف تنمية المجتمع المحلي إجرائياً بأنها** : تهدف تحسين أوضاع المجتمع المحلي في كافة المجالات- لا تركز على جانب دون آخر ولا فئة دون أخرى- ترتبط بالتنمية القومية والسياسة العامة للدولة- تستهدف رفاهية المواطنين على

المستوى المحلي والقومي- تتميز بالمشاركة الإيجابية والمبادأة من أفراد المجتمع- تساعد في توحيد جهود الأهالى مع جهود الحكومة- تستهدف تنمية الموارد المادية والبشرية وممارسة الديمقراطية- أسلوب عمل منظم ومخطط لرفع مستوى معيشة أفراد المجتمع- الجهد الحكومي عنصر أساسي في مساندة عمليات تنمية المجتمع المحلي- يقوم بالدور الأساسي والفعال فيها سكان المجتمع المحلي لوضع وتخطيط وتنفيذ ومتابعة برامج تنمية مجتمعهم اعتماداً على الموارد المتاحة .

**والتنمية الريفية هي** : مجموعة من البرامج والمشروعات والخدمات والعمليات التي تنفذ لإحداث تغير إجتماعي ريفي مرغوب فيه ، نتيجة لتطوير وتنظيم بيئة المجتمع الريفي وموارده وإمكانياته المتاحة سواء الطبيعية أو البشرية وتنميتها إلى أقصى حدٍ ممكن بالإعتماد على الجهود الشعبية والحكومية المتناسقة على أن تكتسب كلاً منها قدرة على مواجهة المشكلات القائمة بهذا المجتمع .

وتعرف بأنها عملية متعددة الأبعاد تحتاج تنفيذ كثير من الأنشطة والبرامج ومساهمة مختلف التخصصات والمهن في إنجازها بإعتبارها عملية ذاتية ، وتعرف بأنها تحسين مستوى المعيشة لأغلب السكان ذوي الدخول المنخفضة في المجتمع الريفي وإحداث هذه العملية يتم بتنمية الإعتماد الذاتي .

**وتعرف إجرائياً بأنها** : مجموعة من البرامج والمشروعات والخدمات تقوم على الجهود الذاتية بالتعاون مع الجهود الحكومية المخططة- تحتاج تنمية المهارات والقدرة والمثابرة على الإنجاز- وجود مؤسسات علي المستوى المحلي للعمل على إكتشاف الموارد المتاحة وإستخدامها بطريقة إيجابية حتى يمكن الوصول إلى تنمية حقيقة في كافة المجالات- تحتاج مستوى متوازن مرغوب في تقديم الخدمات والرعاية والإنتاج- تركز على تنمية البيئة بجانب تنمية الإنسان- تهدف إحداث تغيرات سلوكية وفكرية ومادية في المجتمع الريفي- مسئولية مشتركة تستهدف إخراج المجتمع الريفي من عزلته ومشاركته بفاعلية في كل أنشطة

الحياة القومية ، وزيادة الإنتاج المحلي لتحسين مستوى معيشة الأفراد والخدمات في المجتمع الريفي وحل مشكلاته .

8- **الدور** : المقصود بالدور في هذه الدراسة مجموعة الإجراءات والأنشطة التي تقوم بها المجالس الشعبية المحلية والسلطة التنفيذية في مواجهة المشكلات لتنمية المجتمع الريفي والتي يجب أن يوجد فيها نوعاً من التكامل والتساند والتنسيق حتى لا يحدث تعارض وإزدواج في تقديم الخدمات وضماناً لتحقيق الهدف المنشود من التنمية . ويعرف الدور بأنه نمط الأفعال والواجبات والأعمال والسلوك المتوقع من الفرد الذي يشغل وضعاً إجتماعياً معيناً وما يجب أن يفعله أثناء تفاعله مع الآخرين الذين يشغلون أوضاعاً إجتماعية أخرى داخل المجتمع ، وبالتالي هناك الدور المتوقع للمجالس الشعبية والتنفيذية من جانب المواطنين في المجتمع ، وهناك الدور الواقعي أو الممارس لهذه المجالس وفقاً لإختصاصاتها ووضعها في البناء الإجتماعي ، والذي قد يتفق أو يتعارض مع الدور المتوقع ويؤثر في هذا الدورعدة عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية .

**ويرتبط بمفهوم الدور مجموعة مفاهيم أخرى مثل** : الدور المتوقع- الدور الملزم- المكتسب- الموروث- سلوك الدور- متطلبات الدور- صراع الدور- توقعات الدور- أداء الدور- نموذج الدور- أسبقية الدور- القيام بالدور- تكامل الدور وغيرها ، وهنا يعرف الدور أنه عنصر من عناصر التفاعل الإجتماعي ، ويشير إلى نمط متكرر من السلوك والأفعال المكتسبة التي يؤديها فرد معين في موقف تفاعل معين ، ويعتقد "رالف" أن المكانة هي مجموعة من الحقوق والواجبات وأن الدور هو المظهر الدينامي للمكانة والسير على هذه الحقوق والواجبات يعني القيام بالدور.

وفاعلية الدور تتوقف على وضوحه وقدرة الفرد على أدائه لأن عجز الفرد عن القيام بدوره يرجع إلى عدم الوضوح والتحديد ، كما أن هناك عوامل تؤثر

في الطريقة التي يؤدي بها الدور منها عوامل إجتماعية وثقافية وسياسية وإقتصادية والقيم والإتجاهات والحاجات بجانب توقعات الآخرين .

ويرتبط الدور بالمؤسسة التي يُمارس فيها الفرد عمله ، وعليه أن يقوم بالأعمال التي تقررها المؤسسة وممارسة دوره على أساس الفهم الواعي والمعرفة الكاملة لأهدافها التي تسهم في تحقيق أهداف المجتمع مستخدماً في ذلك كل العمليات والأساليب الممكنة وملتزماً بمبادئ مهنية وأخلاقية .

9- **الإدارة المحلية والحكم المحلي** : يستخدم الكثير إصطلاحي الإدارة المحلية والحكم المحلي بمعنى مترادف الأمر الذي يحتوي على كثيراً من الخلط ، لذلك من الأهمية أن نشير بإختصار إلى المعنى الإصطلاحي لكلاً من المفهومين بما يخدم الإطار العام للدراسة لأن الإدارة المحلية تعني شيئاً آخر غير الحكم المحلي وإن كانت تمثل مرحلة في الطريق إليه في النهاية . وتمثل فكرة اللامركزية المنطلق العام للتفرقة بين المفهومين حيث هي أساس هذا النظام ، وتظهر اللامركزية في النظم السياسية الحديثة في الحكم والإدارة كما تظهر أحياناً في الإدارة فقط، وبالتالي هناك تنظيمان محتملان في اللامركزية هما : لامركزية في الحكم " الحكم المحلي " لامركزية في الإدارة" إدارة محلية "، ومن خلال ذلك يمكن توضيح مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي .

1- **مفهوم الإدارة المحلية** : تعتبر الإدارة المحلية طريقة من طرق الإدارة تتضمن الوظيفة الإدارية التنفيذية بين الحكومة وهيئات منتخبة محلية " المجالس الشعبية "، وتباشر إختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة " المركزية "، وهذا يعني أن الإدارة المحلية طريقة إدارة لا طريقة حكم فهي تختص بنوعٍ واحد من السلطة التي تمارس في الدولة وهي السلطة التنفيذية ، ولذلك ليس للإدارة المحلية حق في ممارسة السلطة التشريعية أو القضائية أو التدخل

في إختصاص أي منهما والهدف منها تسهيل وتوفير الخدمات للمواطنين على المستوى المحلي .

وتعتبر الإدارة المحلية جزءً من الجهاز التنفيذي الذي يقوم بإدارة مرافق قومية بواسطة أجهزته الحكومية ، وأيضاً بإدارة مرافق محلية يُترك أمرها للوحدات المحلية التي تنبثق عن أفراد المجتمع المحلى في هيئة تتولى رسم السياسة المحلية وتنفيذها في إطار السياسة القومية العامة ، والإدارة المحلية بذلك تعني تنظيم اللامركزية في الإدارة وتقتصر على النقل أو التفويض في سلطة التنفيذ .

ولذلك الأنظمة المحلية في مصر هي تطبيق للامركزية الإدارية ، فالمجالس المحلية ليست سوى نوع من الإدارة المحلية مكلفة بالإشراف على المرافق المحلية ، أما التشريع يمارسه مجلس الشعب والمحاكم تمارس القضاء .

**وتقوم الإدارة المحلية إذا توافرت أربع عناصر هي**: وجود مصالح خاصة تبرر قيام تنظيم محلي خاص وتميزه على المصالح القومية- أن تشكل الوحدات المحلية في إطار قانوني يسمح بإدارة هذه المصالح إدارة مستقلة- أن يعهد بالإشراف على المصالح المحلية إلى مجالس شعبية منتخبة- أن تتمكن الحكومة المركزية من ممارسة قدراً من الرقابة على هذه الوحدات .

وما سبق يعني إجرائياً أن الإدارة المحلية تسعى إلى تحقيق مبدأ تقسيم العمل واللامركزية بمعنى توزيع السلطة والوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والمحليات في حدود القانون والمحاسبة لأداء الخدمات العامة للمواطنين بشكل يحقق السهولة والفاعلية ويضمن تفرغ الحكومة المركزية للمسائل الأساسية داخلياً وخارجياً مع إهتمام أقل بتفاصيل المسائل المحلية ، وهذا يؤدي إلى تدريب الأفراد على ممارسة الديمقراطية والمشاركة الإيجابية في المجالس الشعبية لتنمية المجتمع وإدارة شئونه ، وتكون لهم الحرية في إبداء الرأي والمناقشة وتحديد أولويات المجتمع لمواجهه مشكلاته بما يتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة فيه ، وبما يحقق

العدالة الإجتماعية بين المواطنين وتحقيق التنمية الشاملة في كافة المجالات ، ويكون ذلك تحت إشراف ومتابعة ورقابة مركزية على هيئات الإدارة المحلية حتى لا تستغل فيها السلطة لحساب فئات معينة بالمجتمع والحد من إنتشار الفساد بهذه الهيئات .

2- **مفهوم الحكم المحلي** : يشير الحكم المحلي إلى أن السلطات المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الإستقلال عن السلطة المركزية في المجالات التقليدية للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية حيث تتنازل الدولة عن جزءٍ من وظائفها على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي محلي منتخب له شخصيته المعنوية ويتمتع بصورة من الإستقلال الذاتي ، ويتم تشكيله بالإنتخاب العام المباشر وله السلطة الكاملة فيما أنيب فيه من إصدار التشريعات المحلية ، وتنظيم وإدارة الخدمات والشئون المحلية للإقليم الذي يقوم فيه بواسطة القيادات المحلية المتمثلة فيه ، ويتمثل ذلك بوضوح في الولايات المتحدة الأمريكية حيث أن لكل ولاية مجلس نيابي محلي وقضائي محلي وإدارة تنفيذية محلية جنباً إلى جنب مع الدستور الفيدرالي والمحاكم الفيدرالية والإدارة التنفيذية الفيدرالية .

**وفي إطار ماسبق تتحدد مقومات الحكم المحلي في الإدارة المحلية في الاتي:**

مساحة محدودة ذات مفهوم محلي قد تكون قرية أو مركز أو مدينة أو محافظة- مجالس محلية شرعية تمثل الإرادة العامة لأهالي الوحدات المحلية وتستند إلى دستور الدولة وقانون خاص- وجود ميزانية مستقلة لها " تمويل محلي ذاتي"- أجهزة إدارية وتنفيذية تتبع السلطة المحلية المباشرة - وجود علاقات معينة بين السلطة المحلية والحكومة المركزية . ويعتبر الحكم المحلي المقدمة الطبيعية لممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة لأنه ما هو إلا ممارسة ديمقراطية حقيقية من جانب الشعب فيما يرتبط بشئونه المحلية ، ويعرف الحكم المحلي بأنه تنظيم

وإدارة الشئون المحلية لكل منطقة بالدولة بواسطة سكان هذه المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم ، وذلك عن طريق هيئات محلية

مسئولة لها شخصية معنوية وتتمتع بالإستقلال الذاتي وتمثيل الأهالي ويتم إختيار معظم أعضائها بطريقة الانتخاب .

**والحكم المحلي يعني إجرائياً** : أنه أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية في الحكم تتنازل الحكومة المركزية بموجبه عن جزءٍ من سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية من خلال نقل هذه السلطات إلى الحكومة المحلية ، ويتم ذلك بموجب نصوص في دستور الدولة وقوانينها ويعبر عن مشاركة سكان منطقة معينة في إدارة شئونهم المحلية بواسطة مجلس محلي منتخب من قبلهم له صلاحية إتخاذ القرارات المرتبطة بشئون هذه المنطقة ، وهذا يعني أنه أسلوب وطريقة لتنظيم وإدارة الشئون المحلية لكل منطقة محلية في الدولة بواسطة سكانها على نحو يتفق مع مصالحهم وإمكانياتهم ومواردهم المحلية .

obeikan.com