الفصل الثاني
الإدارة المحلية في مصر
رؤية من منظور التكامل بين المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية

المقدمـة :-

تعد مصر من أوائل وأعرق الدول التي عرفت نظام الإدارة المحلية، وذلك منذ عهد الفراعنة عندما قام الملك مينا مؤسس الأسرة الفرعونية الأولي وموحد القطرين بتوحيد الجنوب والشمال تحت حكمه واتخذ من مدينة منف عاصمة ومركزاً إدارياً لأول دولة في العالم تقوم علي حكومة مركزية وجهاز منظم في الإدارة والقضاء والتعليم والشرطة والجيش .

وفي أعقاب الفتح الإسلامي لمصر عام641 ميلادية قسمت مصر إلى قسمين رئيسيين هما الريف والحضر، وإن كانت البدايات الأولي للنظام المحلي قد عرفتها مصر مع الاحتلال الفرنسي لها ، حيث قسم نابليون بونابرت البلاد إلي "16" مديرية ومع تولي محمد علي الحكم قام بتقليص المديريات إلي "14" مديرية إلا أنه قسم كل مديرية إلي عدة مراكز، ولذلك التطور التاريخي لمؤسسات الحكم في مصر خلق نزعة قوية لتفضيل المركزية .

وأهمية الإدارة المحلية والحكم المحلي تنبع من أنها تتيح المشاركة الشعبية في التنمية واتخاذ القرار والتخفيف من حدة المركزية المفرطة بما يمكن كل محافظة من إستغلال الموارد والثروات الطبيعية والبشرية واستغلالها الاستغلال الأمثل، مما يتيح المنافسة بين المحافظات لتحسين الأداء في القطاعات الإقتصادية والاجتماعية وتحسين المستوى المعيشي داخل كل محافظة ، وبما يتيح للمركزية

إعداد إستراتيجية وخطط التنمية الإقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني ومتابعة المشاريع والقضايا الإستراتيجية التي تهم الدولة ، أما متابعة تنفيذ الخطة والمشاريع المحلية فتوكل هذه المهمة للمجالس المحلية . إن الآخذ بنظام اللامركزية المالية والإدارية لا يلغي دور المركزية فتقدم كل محافظة سنوياً الموازنة العامة وخطة التنمية السنوية لتقوم المركزية بالتنسيق وإيجاد التكامل بين خطط المحافظات وإعداد خطة التنمية الشاملة .

وعندما نتكلم عن المجالس الشعبية المحلية ، فإننا نتكلم عن مجالس يجب أن تحارب الفساد وكيان كبير من مهامه ملاحقة الفاسدين الذين يأخذون من القضايا المحلية وأوجاع المواطنين باباً للرزق لهم لينهبوا ويحتكروا ويتلاعبوا بمصائر الناس وغذائهم واحتياجاتهم اليومية ، فكم من المواطنين في طوابير الخبز لكي يحصلوا على حقهم في الطعام وقضايا الماء الملوث الذي ينزل في جوف المواطنين ويصيبهم بالأمراض التي لم نكن نسمع عنها، والقضايا والمشكلات البيئية التي أصبحت بلا رادع أو عقاب جاد ، فنجد أمام كل قرية أكوام من القمامة وبرك المياه الملوثة بكل أنواع الملوثات والترع ومجارى المياه غير المغطاة التي تنقل الأمراض والفيروسات الضارة للكبير قبل الصغير، والمشكلة تتفاقم وتكبر حتى وصلت للسؤال الذي نسمعه يتردد الآن " من المسئول عن حل هذه المشكلات المحلية " ، فتكون الإجابة محزنة إجابة تحث على النهوض بالريف والمواطنين المصريين ، فالإجابة صدمة لأصحاب مقولة أن الشعب المصري واعياً ولديه القدرة على إختيار ممثليه سواء في البرلمان أو في غيره من المجالس الأخرى ، فالغالبية العظمى من المواطنين يعتقدون أن حل كل المشكلات المحلية من طوابير الخبز وأسطوانات البوتاجاز والماء النقي وتحسين المرافق العامة الصحية والتعليمية ومراقبة أداء الخدمات العامة وتوفير مستلزمات الزراعة ومياه الري ، والحد من ارتفاع الأسعار ومنع استغلال المواطنين وغيرها من مشكلات من اختصاص أعضاء مجلس الشعب ،

وتناسوا تماماً أن حل هذه المشكلات يقع على عاتق أعضاء المجالس المحلية هذا هو الدور الأساسي التي أعطاها لها القانون من رقابة على الجهات التنفيذية والموازنة الخاصة بالمحافظات والمراكز والقرى . لهذا السبب كان اختيار الباحث لموضوع الدراسة الحالية للوقوف علي الدور الذي يجب أن تلعبه المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية لخدمة المواطنين والنهوض بتنمية الريف ومواجهة مشكلاته ورفع وعي المواطنين بأهمية دور هذه المجالس .

ونتمنى أن يصل هذا البحث إلي كل مواطن ومسئول يريد مصلحة الوطن والمواطنين وإلى كل متخذ قرار وواضع خطة وبرنامج ومشروع أن يضع الريف بما فيه من مشكلات في اعتباره وكيفية حلها حتى يمكن تنميته والقضاء على مربع تخلفه" الجهل- الفقر- المرض- الفساد في المؤسسات التي تقدم له الخدمات .

ومن المتفق عليه أن الإدارة المحلية في إطار تطبيق" اللامركزية " تعد أحد أهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشئون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها.

وعلى ضوء هذا سنتناول التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر، ثم نتناول بالشرح نظام اللامركزية في ضوء تحول دور الدولة ، ثم هيكل الإدارة المحلية وتنظيماتها الأساسية المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية وما يرتبط بهما من أدوار لتنمية المجتمع ومواجهة مشكلاته .

أولاً :- نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية :-

مع التطور السياسي الحضاري وظهور المجتمعات السياسية الإقليمية انتقلت الحكومات من الإطار المحلي" المدن والقرى والقبائل" إلى الإطار الإقليمي الذي يضم كثيراً من المدن والقرى ورغم ذلك فإن الحكومات الإقليمية إستمرت في الأخذ بفكرة الحكومات المحلية ولم تطبق فكرة المركزية الكاملة في إدارة

المجتمع، وإنما اعترفت بالسلطات المحلية في إطار الدولة ممثلة في حكام محليين أو مجالس محلية لها صلاحيات محددة في إدارة وتنظيم شئون المجتمعات المحلية .

وأثبت نظام الحكم المحلي فاعليته في إدارة شئون المجتمع المحلي بالمدن والقرى وغيرها من التقسيمات الإدارية للدولة لذلك أصبح نظام الحكم المحلي دعامة أساسية من دعائم المجتمعات الحديثة ، والحكم المحلي من حيث أنه حكم السكان المحليين أنفسهم بأنفسهم يعتبر وسيلة أساسية من وسائل تنمية المجتمع لأنه يقوم على الجهود الشعبية المحلية ومشاركة أفراد المجتمع التي تدعم الجهود القومية ، ووجود مثل هذا الحكم هو قمة تنظيم المشاركة المحلية وتُسند بعض الحكومات إلى وحدات الحكم المحلي بها المسئولية الأساسية ليس فقط في تحسين الخدمات والمرافق بل القيام بمهام إجتماعية إقتصادية أكثر شمولاً تسهم في التنمية المحلية والقومية ، وقد إتجهت معظم الدول التي تتمتع بنظام حكم محلي وإدارة ديمقراطية إلى تشجيع قيام المجالس المحلية على جميع المستويات "المحافظات ، المراكز، المدن ، الأحياء ، القرى" لتحقيق عدة أهداف منها:" تقريب السلطة المحلية إلى المواطنين- تشجيع المشاركة الشعبية النشطة- إيجاد تنظيم إنساني يخفف من حدة الأساليب الإدارية التي تميز بين المواطنين في تقديم الخدمات لأسباب شخصية وتتعامل معهم من خلال الأوراق والطلبات .

وإستجابة للعوامل البيئية وتطور وظيفة الدولة من إطار تقديم الخدمات إلى تحقيق التنمية الشاملة، فقد ظهر إتجاه عالمي لتطوير وحدات الإدارة المحلية من الخدمات إلى المشاركة في التنمية ، وانعكس هذا التطور في حركات إصلاح نظم الإدارة المحلية وتنظيماتها ومهامها والدور الذي تقوم به في كثير من دول العالم . إن الإدارة المحلية والحكم المحلي لهما أهمية كبيرة في تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية ، كما أنهما يسهمان في إحداث التنمية الشاملة في كل محافظة وإيجاد التغييرات بالمشاركة الشعبية في التنمية وإستغلال الموارد الطبيعية والبشرية في كل

محافظة بما يتيح إمكانية المنافسة بين المحافظات لتحسين الإدارة الإقتصادية للمؤسسات وتحسين المستوى المعيشي داخل كل محافظة .

لقد تم تعريف نظام الإدارة المحلية منذ زمنٍ بعيد، لكن لم يأخذ شكله القانوني والنظامي إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة نتيجة ازدياد أعباء الدولة الحديثة تجاه المواطنين ، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمراً ضروري لا مفر منه . ولقد بدأ الإهتمام بدراسات عن الإدارة المحلية من جانب رجال القانون العام والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت الإدارة المحلية فرعاً من دراسات القانون العام حتى أصبح علماً قائماً بذاته منذ وقتٍ قريب وكانت الإدارة المحلية تأخذ أنظمتها ضمن مراحل التكوينات القبلية والحكومات الإقليمية والإمبراطوريات ونظام الإقطاع ثم أخيراً نظام الدولة الحديثة ، ففي هذه الأنظمة ظهر التزاوج بين نظامي المركزية واللامركزية ضمن إطار الإدارة المحلية ، فالهند مثلاً عرفت نظام المجالس المحلية التي تمثل عدداً من القرى قبل بداية التاريخ الميلادي ومع انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيطة على شعوب متنوعة قامت فكرة الحكومة المحلية مرة أخرى على حساب الإمبراطوريات ومع ضعف نظام الإقطاع والمدن والأقاليم الصغيرة جاءت نظم بديلة للإمبراطوريات ، وظهرت اللامركزية فكراً فلسفياً إدارياً مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789م ثم إنتشرت منها إلى أوربا وباقي دول العالم بما فيها العالم العربي .

وفي بلاد الإغريق ساد نظام الدولة المدنية التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي وتكون وحدة سياسية مستقلة وتضم دولة المدينة عدداً من القرى وتضم القرية عدداً من القبائل ، والقبيلة عندهم كانت الوحدة الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الإنساني ويعتبر مثل هذا النظام مثالياً إذا ما حقق الإكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية، وبعد ذلك ظهرت الحكومات الإقليمية كمنافس للقبيلة عندما تكونت

إتحادات بعض الكيانات المحلية الصغيرة واتخذت لنفسها شكل الملكيات المركزية باسطةً نفوذها على كيانات إقليمية تفوق القرية والمدينة مساحة وسكاناً ، ثم جاء حكم الأرستقراطيين ثم جاء حكم العامة واتسعت الحكومات الإقليمية لتتكون منها الإمبراطوريات ، وبهذا ظل التقارب والتمازج بين المركزية واللامركزية قائماً غير أن بدء الإمبراطوريات صاحبته مركزية مفرطة وذلك لبسط سلطاتها على المساحة الجغرافية وأدي تجانس سكانها الثقافي والروحي إلى سيادة عوامل التوحد ضد الفرقة .

وحتى تضمن الحكومة المركزية ولاء حكام الأقاليم الفرنسية استبدلت بهم موظفين مركزيين يدينون لها بالولاء ، ثم نشأ بعد ذلك مبدأ اللاوزارية أو عدم التركيز الإداري للتخفيف من حدة المركزية .

أما الفيدرالية فقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية ضد الإستعمار البريطاني تلبيةً لرغبة الولايات المتحدة في الوحدة السياسية مع بقاء بعض مظاهر الإستقلال السياسي بين الولايات لذلك يعتبر النظام الفيدرالي منشأ الدولة الكبيرة من كيانات صغيرة . أما نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنين قبل عام 1835م ، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832م ، ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها ، أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833م ولم تعطي هذه المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884م .

التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر: حدثت تغيرات كثيرة على قانون الإدارة المحلية منذ عام1960م وحتى الآن ، وكان أول قانون للإدارة المحلية يمثل نقطة تحول هامة في مجال الإدارة المحلية واللامركزية ، وعلى سبيل المثال :

صدر قرار بالقانون رقم57 لسنة 1971م متضمناً إنشاء مجالس شعبية محلية ، بحيث تنتقل السلطة تدريجياً إلى هذه المجالس حسبما ورد في الدستور، ثم شهد عام1979م صدور قانون جديد بشأن نظام الإدارة المحلية، وهو القانون الذي أجريت عليه تعديلات بالقانون رقم50 لسنة1981م ، ورقم168 لسنة1981م ، ورقم162 لسنة 1982م ، وصدر القانون رقم45 لسنة 1989م بشأن تعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلي فتم تغيير مصطلح " الحكم المحلي" والوزير المختص بالحكم المحلي إلى" تنمية الإدارة المحلية " والوزير المختص بالإدارة المحلية ، وقد صدر القانون رقم 84 لسنة 1996م تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة "47" ومواد أخرى من قانون الإدارة المحلية بما تتضمنه من إنتخاب عضواً واحداً من كل المجالس الشعبية المحلية بطريق الانتخاب الفردي وإنتخاب بعض الأعضاء عن طريق القوائم الحزبية . وأصدر رئيس الجمهورية القرار رقم380 لسنة 1999م بإنشاء وزارة " التنمية المحلية " في تشكيل الحكومة الجديد وقت ذلك وقد أعطاها (20) إختصاص فيما عدا إختصاص واحد فقط خاص بالأسر المنتجة ، حيث جعل تبعيتها لوزارة الشئون الإجتماعية " التضامن الإجتماعي"، ثم صدر القانون رقم96 لسنة 2003م بتعديل المادة (10) من قانون الإدارة المحلية ، بإضافة مادتين بشأن تشكيل مجلس محلي شعبي لمدينة الأقصر كمدينة ذات طابع خاص .

والمتبع لنشأة وتطور الإدارة المحلية في المجتمع المصري ، يجد أن المجتمع المصري عرف نظام الإدارة المحلية منذ تشكيل مجالس المديريات التي أُنشأت عام 1882م ، حيث تمثل اللبنات الأولي لقيام نظام الإدارة المحلية في مصر، وعقب إنشاء مجالس المديريات تم إنشاء مجالس أخرى هي مجالس البلديات في بعض المدن الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية ثم المجالس القروية .

كذلك تأثر نظام الإدارة المحلية بقيام ثورة 23 يوليو1952م حيث أنها قامت بإلغاء دستور1923م ، وترتب على ذلك تعطيل الحياة النيابية ووقف الإنتخابات البرلمانية وتعطيل تشكيل مجالس وحدات هذا النظام ، ثم جاء دستور1956م وهو أول دستور لثورة 23 يوليو1952م ، وقد خصص هذا الدستور المواد من" 157 إلى 166" لموضوع الإدارة المحلية التي تضمنت بعض تفصيلات كان دستور1923م قد تركها للتشريعات العادية ، وأهمها تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية لها الشخصية المعنوية وتمثيل الوحدة المحلية بأعضاء منتخبين بصفة أساسية مع جواز أن يشترك في المجلس المحلي أعضاء معينون بصفة إستثنائية ، كما تضمنت أحكام هذا الدستور النص على إختصاص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات المحلية التي تمثلها ، وبإنشاء وإدارة المرافق والأعمال الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية في دائرتها طبقاً لما يحدده القانون .

فمنذ عام1960م وحتى2008م صدرت عدة قوانين أساسية للإدارة المحلية ، فضلاً عن17 تعديلاً أُدخلت عليها منها " 7 " تعديلات أُدخلت على القانون124 لسنة1960م ، و"10" تعديلات على القانون 43 /1979م .

ويعد القرار بالقانون رقم124 لسنة1960م أول قانون يُعنون بإسم نظام الإدارة المحلية ، وموضحاً مستويات المجالس المحلية وإختصاصاتها ومواردها المالية ، وأن كان هذا القانون قد وضع اللبنة الأولي في نظام الحكم المحلي إلا أنه صدر في ظل دستور مؤقت صادر في عام 1958م ، ولم تتضمن نصوصه أحكاماً منظمة للمبادئ الأساسية المحلية فقد شُكلت المجالس المحلية التي أنشأها هذا القانون في المحافظات والمدن والقرى بعناصر ليست نتيجة انتخاب مباشر من الشعب وقد إستمر العمل بهذا القانون حتى عام1970م حينما صدر القانون رقم 57 لسنة 1971م للحكم المحلي .

ففي ظل دستور1971م صدر القرار بقانون رقم 57 لسنة 1971م ، ولكن هذا القانون كان يتناول المجالس المحلية للمحافظات فقط ، بمعنى أنه كان يتضمن خطوة أخرى على الطريق في سبيل تنظيم الحكم المحلي في مصر بإنشاء مجالس شعبية وتنفيذية بالمحافظات ، والواقع أن صدور قانون الحكم المحلي 57/1971م لم يلغي القانون 124 لسنة 1960م .

فباقي المجالس المحلية للمدن والقرى استمرت خاضعة لأحكام القرار بقانون 124 لسنة 1960م من ناحية ، ومن ناحية أخرى هذا القانون صدر مخالفاً لأحكام الدستور من حيث تشكيل مجالس محلية جديدة " المركز والحي" ومؤسسات محلية شعبية وتنفيذية بجانب تغيره لأسلوب تشكيل هذه المؤسسات .

وإنما ألغي بعض نصوص القانون التي تتعارض مع أحكام قانون الحكم المحلي في شكله الجديد وفي عام 1979م أصدر رئيس الجمهورية قرار بالقانون 43 لسنة 1979م ليحل محل القانون رقم 52 لسنة 1975م ، وصدر قرار رئيس الوزراء برقم 707 لسنة 1979م باللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي ، وعلى الرغم من أن القانونين الذين سبق ذكرهما "124 لسنة 1960م ، 57 لسنة 1971م " كان بمثابة خطوات على الطريق نحو تحقيق ديمقراطية الحكم المحلي إلا أن التجربة أسفرت عن عدة ثغرات وعن قصور في تطبيق دستور1971م وبخاصة تشكيل المجالس الشعبية المحلية بكافة مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر، الأمر الذي أدي إلى صدور القانون رقم 52 لسنة 1975م ولائحته التنفيذية ليحقق ما لم يحققه القانون124/1960م والقانون57/1971م .

وفي ضوء التطبيق العملي لأحكام القانون رقم 52 لسنة 1975م برزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلي بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات مثل تفويض المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من

ممارسة مهامهم وحل المشاكل محلياً ، بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية دون الحاجة للرجوع إلى العاصمة .

كما حدث تعديل دستور1971م في عام2007م بما من شأنه زيادة أهمية دور وحدات الإدارة المحلية ، ولا شك أن الإطار الدستوري والقانوني يعد مؤشراً لمكانة نظام الإدارة المحلية وضماناً في ذات الوقت لمنح المزيد من الإختصاصات والسلطات لوحدات الإدارة المحلية ، ولكن توافر الإطار الدستوري والقانوني ليس وحده كافياً ، فهناك عوامل أخرى لا تقل أهمية عن ذلك ، مثل إقتناع السياسة باللامركزية ، وحرص القيادات المحلية على القيام بأدوارها بجانب مدى شيوع ثقافة اللامركزية والإدارة المحلية بين أفراد المجتمع .

[وأضيف هنا أنه كما حدث وتأثر نظام الإدارة المحلية بقيام ثورة 23 يوليو1952م ، فإن هذا النظام تأثر أيضاً بأحداث 25 يناير2011م من تعطيل العمل بدستور1971م ، ليحل محله " الإعلان الدستوري أو المبادئ الدستورية " الذي أجري عليه إستفتاء 19 مارس2011م ، وتعطيل الحياة النيابية بحل مجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية] .

وإذا كان نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري وما يؤديه من بعض المميزات فإنه لم يحظى إلا بإهتمام عدد قليل من الباحثين والمهتمين بشئونه ، ونظراً لأهمية وخطورة هذا الموضوع ودوره الذي يمكن أن يؤديه في النظام الإداري والسياسي المصري والقدرة على مواجهة مشكلات المجتمع وسرعة إتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة والمناسبة لظروف المجتمع المحلي لمواجهة المشكلات التي يعاني منها المواطنين يومياً ، رأيتُ من واجبي كباحث أن نسهم بجهد بسيط ومتواضع بتقديم هذه الدراسة مُركزاً فيها علي أكثر المشكلات وأخطرها التي يواجهها المواطنون يومياً ، والتي يغفلها بعض الباحثين في دراستهم وأبحاثهم خاصه عند تناول موضوع نظام الإدارة المحلية بجناحيها المجالس الشعبية المحلية

والتنفيذية ، ألا وهي المشكلات البيئية خاصة في المجتمع الريفي الذي يعاني كثيراً من المشكلات ولم يلقي إهتمام من المسئولين ولم تمتد إليه جهود التنمية والتطوير، كما في المجتمع الحضري رغم أن المجتمع الريفي يمثل أكثر من نصف سكان مصر.

بعض الجهود المبذولة لتطوير نظام الحكم المحلي : هناك جهود بذلت نحو تطوير هذا النظام حيث صدرت كثير من القوانين في هذا الشأن ، ومنها القانون رقم 50 لسنة 1981م حيث خولت المادة "64 " من هذا القانون بأنه يجوز للمجلس الشعبي المحلي بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال الوحدة المحلية الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بهدف تحقيق غرض ذو منفعة عامة وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو الهيئات الحكومية أو العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ، فمن خلال نص هذه المادة يلاحظ أن هناك مضموناً جديداً نحو توسيع إختصاص المجلس الشعبي لممارسة دوره نحو تنمية المجتمعات المحلية عن طريق تخصيص الأراضي اللازمة لإقامة المشروعات التنموية بالمجان سواء كانت تعليمية مثل بناء المدارس بأنواعها أو الوحدات الصحية أو الإجتماعية وكل هذه المشروعات ذات نفع عام للمجتمع ومن خلالها يتم النهوض والتنمية بالمجتمعات المحلية في كافة المجالات وتفعيل دورها نحو التنمية الشاملة . وفي عام 1988م صدر القانون رقم 145وفي ظله تم إستبدال عبارتي " الحكم المحلي" والوزير المختص بالحكم المحلي بعبارة " الإدارة المحلية " والوزير المختص بالإدارة المحلية ، ثم صدر القانون رقم14 لسنة 1988م لمعالجة بعض الثغرات بالقانون145 لسنة 1988م وفي عام1996م صدر القانون رقم84 الذي يعتبر خطوة نحو توسيع قاعدة المشاركة الشعبية ، ودعماً لنظام الإدارة المحلية وتوسيع مفهومها حتى يمكن تحقيق النظام الديمقراطي وتمشياً مع روح المتغيرات التي طرأت علي النظام السياسي في مصر، وفي ظل هذه المواد تم توسيع قاعدة المشاركة الشعبية حيث تم زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية

المنتخبة علي كافة المستويات من القمة للقاعدة حتى يمكن تمثيل كافة طوائف الشعب للإستفادة منها في تنمية المجتمع المحلي خاصة الريفي حيث تم زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي للقرية من(20) عضواً إلي(24) عضواً ، و تم تمثيل الوحدات المحلية التابعة للمركز من(8) أعضاء إلي (10) أعضاء لكل وحدة محلية وتم زيادة الأعضاء الممثلين للمركز في المجلس الشعبي للمحافظة من (8) إلي (10) لكل مركز أو قسم إداري .

الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي : إن الإدارة المحلية والحكم المحلي لهما أهمية كبيرة في تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية ، كما أنهما يسهمان في إحداث التنمية الإقتصادية والإجتماعية في كل محافظة وإحداث التغييرات بالمشاركة الشعبية في التنمية ، وإستغلال الموارد الطبيعية والبشرية في كل محافظة بما يتيح إمكانية المنافسة بين المحافظات لتحسين الإدارة الإقتصادية للمؤسسات وتحسين المستوى المعيشي داخل كل محافظة ، فنظام الإدارة المحلية يعنى منح الأقاليم السلطات التنفيذية المناسبة التي تمكنها من مباشرة الخدمات وتأدية الأنشطة ذات الطبيعة المحلية ، وتعتبر الإدارة المحلية درجة من درجات الحكم المحلي حيث يتم تفويض بعض السلطات في بعض الوظائف إلى السلطات المحلية على مستوى الوحدات الإدارية المحلية ويكون لها سلطة إتخاذ القرارات في الشئون التي تتولاها الوزارات في الأصل .

وتناسب الإدارة المحلية عملية تحقيق اللامركزية الإدارية في النشاط الحكومي على المستوى القومي لأداء الخدمات العامة على مستوى المحليات ، أما الحكم المحلي يعني أحد صور اللامركزية السياسية ويتطلب أن تكون الإختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الإدارية فقط وإنما تشمل الوظيفتين التشريعية والقضائية ، ويعرف الحكم المحلي بأنه توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية

في العاصمة وحكومات الأقاليم وبهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً يقوم على حساب وحدة الدولة السياسية ، وبالتالي هناك إختلاف بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي ، فالحكم المحلي أعم وأشمل من الإدارة المحلية لأنه يعطي الوحدات الإدارية المحلية قدراً من الوظيفتين التشريعية والقضائية إلى جانب الوظيفة التنفيذية ، أما الإدارة المحلية تكتفي بإعطاء الوحدات الإدارية المحلية الوظيفة التنفيذية فقط لأداء الخدمات بصورة محددة تسهيلاً على المواطنين ولهذا الحكم المحلي والإدارة المحلية يدخلان ضمن اللامركزية الإدارية والوظيفية . فبالنسبة لوضع الإقليم في ظل الحكم المحلي يعتبر دولة في حد ذاتها تتمتع بالسلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية في شئونها الداخلية ، أما العلاقات الخارجية والدفاع والأمن العام تكون من اختصاصات أجهزة المحليات مجال السلطة التنفيذية ، أما بالنسبة للأجهزة في حالة الحكم المحلي توجد أجهزة تشريعية وقضائية وتنفيذية مركزية على مستوى الدولة الأم لتباشر الشئون العامة المشتركة بين الأقاليم كما توجد نفس الأجهزة في كل إقليم لمباشرة شئونه الداخلية، أما في حالة الإدارة المحلية فالأجهزة التشريعية والقضائية تكون مركزية ولا توجد على مستوى المحليات سوى الأجهزة التنفيذية ، وبالتالي القوانين التي تنفذها الأجهزة المحلية في ظل الإدارة المحلية تكون صادرة من هيئة تشريعية واحدة موجودة على المستوى المركزي فقط .

يوضح الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى في الآتي :

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
الإرتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري .	يرتبط بشكل الدولة ويعتبرأسلوب من أساليب التنظيم السياسي
النشأة	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط " التنفيذية "	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير والتعديل زيادة أو نقصاً	إختصاصاته تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية مباشرة	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية

والإدارة المحلية تحقق اللامركزية المالية والإدارية للسلطة المحلية دون الصلاحيات في إصدار التشريعات وسن القوانين المحلية التي تبقى من مهام واختصاصات السلطة التشريعية في المركز أما الحكم المحلي فيشتمل على اللامركزية المالية والإدارية ، فتمنح سلطة الحكم المحلي الصلاحيات التشريعية لسن القوانين وصلاحيات في السلطة القضائية والسلطة التنفيذية .

ومن أهم الخصائص العامة لنظام الحكم المحلي في مصر :

1. دراسة الأوضاع والمشكلات المحلية حتى يمكن أخذها في الاعتبار عند وضع الخطة العامة للدولة .
2. توسيع نطاق المشاركة الشعبية في إدارة الوحدات المحلية .
3. إعطاء صلاحيات للمجالس الشعبية والتنفيذية للتغلب علي مساوئ المركزية .

4. توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية من خلال السلطات الممنوحة للمجالس الشعبية المحلية .
5. اللامركزية في اقتراح خطط التنمية الشاملة وتنفيذها والإشراف عليها ومتابعتها وفقاً للاحتياجات المحلية .

فنظام الحكم المحلي يعتمد في قيامه على مقومات أساسية من بينها : منطقة محددة وسلطات محلية تقدم الخدمات للأفراد ، وفي بعض الأحيان يوجد أفراد ينتمون إلي عرقيات مختلفة مما يستوجب مراعاة مصالحهم والتوفيق بين رغباتهم عند إصدار القرار، وقد أمكن عن طريق الحكم المحلي علاج مشكلة إختلال التوازن الجغرافي للنمو الاقتصادي ، وذلك من خلال إقامة مشروعات إقتصادية في مناطق متفرقة من الدولة . ويمكن القول أن الخلفية الثقافية للأفراد تؤثر على انتماءاتهم السياسية وقدر مشاركتهم السياسية ، وينعكس آثارها على ما يتخذه الأفراد من قرارات داخل المجالس المحلية ، فمثلاً القواعد العرفية المحلية تحدد مشاركة نشاط الفرد السياسي ومجالات عمله .

ولما كان عمل أعضاء المجلس الشعبي المحلي لا يخرج عن كونه تنظيماً ، يعمل في إطار نظام الإدارة المحلية من خلال نظام الوحدة المحلية كنسق فرعي للإدارة المحلية وأصغر وحداتها كان من الضروري أن تتناول الدراسة الحالية مفهوم الحكم المحلى والإدارة المحلية وقوانينها والتي ترتكز علي محورين في عملها هما :

القيادات التنفيذية والعاملين بالوحدات المحلية والقيادات الشعبية المحلية المتمثلة في أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، ولذا يري البعض أن نظام الحكم المحلي يتساوى في مفهومه مع نظام الإدارة المحلية حيث يعني أنه لا يزيد عن كونه جزءً من الجهاز الإداري للدولة ، بمعني أنه جزءً من السلطة التنفيذية يعمل في حدود الضوابط التي يقررها قانون إنشائه الذي يصدر عن السلطة التشريعية للدولة .

وهناك من يري أن الإدارة المحلية تعتبر الخطوة الأولي في الطريق إلي نظام الحكم المحلي فسرعان ما يؤدي الأخذ باللامركزية الإدارية إلي تبني فكرة الحكم المحلي ، ويمكن القول أن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولي في تنفيذ وتطبيق الحكم المحلي .

ويري البعض الآخر أنه لا يوجد مبرر للتمييز بين نظام محلي وآخر علي أساس التسمية فقط فإختلاف أسماء النظم بين الإدارة المحلية والحكم المحلي لا يعطي مدلول معين عن طبيعة هذه النظم أو عن أسلوب تشكيل المجالس المحلية وصلاحيتها وإختصاصاتها ، كما لا يعطي أي مدلول عن وجود أنماط معينة للعلاقة المركزية/المحلية ، فالإدارة المحلية لا تعتبر درجة من درجات الحكم المحلي فكلا المفهومين يعبران عن أسلوب واحد من أساليب الإدارة يختلف تطبيقه من دولة لأخرى علماً بأن الإدارة المحلية تقوم علي المشاركة الشعبية وتسييس الإدارة أو تزاوج السياسة بالإدارة .

وكذلك تعرف بأنها جزء من الجهاز التنفيذي يقوم بإدارة بعض المرافق المحلية والقومية من خلال الوحدات الإدارية ، كما تقوم برسم السياسة المحلية وتنفيذها في إطار السياسة القومية للدولة سواء على مستوى المحافظة- المركز- المدينة- القرية . *وتقوم الإدارة المحلية على أربعة عناصر هي:*

1. ضرورة منح الشخصية المعنوية .
2. إستقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية .
3. القدرة على تكوين موارد مالية خاصة حيث تتوقف درجة الاستقلال المالي للإدارة المحلية على مدى تناسب الموارد المالية المحلية مع إختصاصات ومهام سلطات المجالس المحلية .
4. الرقابة من جانب الحكومة المركزية على الوحدات المحلية .

أما الحكم المحلي فوفقاً له تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي إلي مجلس شعبي منتخب له شخصية معنوية ، ويتمتع بصورة من صور الإستقلال الذاتي وله السلطة الكاملة لإصدار القرارات المحلية وتنظيم وإدارة الخدمات والشئون المحلية .

وفيما يتعلق بالتمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي يفرق الفقهاء بين إصطلاحي الحكم المحلي والإدارة المحلية ، فكلمة حكم تعني المشاركة في القيام بكل وظائف الدولة " التشريعية والقضائية والتنفيذية " في حين تعني كلمة إدارة المشاركة فقط في القيام بجزء من الوظيفة الإدارية ، وهذا هو الأدق لأن المشرع لم يقصد إطلاقاً توزيع كل وظائف الدولة بل قصد فقط توزيع السلطة الإدارية .

وبذلك يكون الحكم المحلي" الإدارة المحلية " هو النظام الأقدر على تحديد حاجات المواطنين ومشاكلهم وبالتالي التصدي لها بالحل الذي يتلاءم مع ظروف وإمكانيات المحليات وأنه نظام يحقق العدالة الإجتماعية بين المواطنين من خلال توزيع الموارد والخدمات والضرائب بالتساوي على أجزاء الدولة وأنه يتخطي إجراءات الروتين بسرعة البت في المسائل والمشكلات التي تعرض عليه دون إنتظار تدخل الحكومة المركزية لحلها .

الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي : هناك ثلاثة أسس يجب توافرها حتى يكون هناك نظام حكم محلي هي :

1- **الأساس السياسي والاجتماعي** : الواقع أن نظام الحكم المحلي لا يمكن أن يقوم وينجح في دولة معينة إلا إذا كان مستنداً علي أساس سياسي إجتماعي والذي يعني به هو إستقرار مفهوم الحكومة المحلية في الضمير السياسي والإجتماعي لسكان الدولة من حكام ومحكومين أو رضاء وإعتراف السلطة المركزية في الدولة بالسلطات المحلية وتدل الدراسات التاريخية علي أن الطريقة التي

يتوفر بها الأساس السياسي والإجتماعي لنظام الحكم المحلي قد اختلفت من دول لأخرى . ففي كثير من الدول الأوروبية فإن الأساس السياسي والإجتماعي للحكم المحلي قد إستقر منذ قرون طويلة ، ففي النصف الثاني من القرن الخامس عشر طرحت الأحداث السياسية بالنظام الإقطاعي وقضت عليه تدريجياً ، وفي دول أخرى توافر الأساس السياسي والإجتماعي لنظام الحكم المحلي نتيجة لاتساع مساحة الأراضي التي تشملها الدولة حيث اتبع حكام هذه الدول نظام الحكم المحلي كوسيلة تسمح بقيام أجهزة مساعدة لأجهزة الحكم المركزي ، وبالتالي بسط السيطرة علي جميع أنحاء الدولة كما حدث في فرنسا قبل الثورة وفي روسيا قبل الثورة . أما الدول النامية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية فإنها طبقت نظام الحكم المحلي نتيجة لإتباعها أنظمة الحكم في الدول الإستعمارية ، فمثلاً الدول التي كانت تحت الإستعمار البريطاني طبقت نظام الحكم المحلي البريطاني ، ولذلك يمكن القول أن الأساس السياسي والإجتماعي للحكم المحلي في الدول النامية لم يتوفر حقيقة إلا بعد حصول هذه الدول علي إستقلالها السياسي ، حيث بدأت في تطوير وتعديل نظام الحكم المحلي بها بما يتلاءم مع ظروفها الخاصة .

2- **الأساس التشريعي والقانوني :** ويعني به أن يتضمن دستور الدولة أو نظامها الأساسي نصوص توضح الإطار العام وقد لا يتضمن الدستور والنظام مثل هذه النصوص ، إنما يكون ذلك عن طريق صدور قانون مكمل للدستور، وفي الحالتين لابد من صدور مجموعة من القوانين والتشريعات الخاصة بالحكم المحلي لتحديد كثيراً من النقاط مثل: علاقة الحكومات المحلية بالحكومات المركزية- مجال الخدمات والنشاط التي تخضع للسلطات المحلية- إختصاصات ومسئوليات السلطة المحلية- الموارد المالية للحكومة المحلية- الأساس الإداري والفني .

3- **الأســاس الإداري والفنــي** : ويعـني بـذلك إتبـاع الحكومـة المركزيـة لسياسـة اللامركزية فيمـا يتعلـق بالخـدمات والأنشطة ذات الطـابع المحلي ، ويتطلـب التطبيـق العلمـي لسياسـة اللامركزيـة أن تقـوم الحكومـة بنقـل أو تفـويض المسـئوليات والإختصاصـات المتصـلة بهـذه الخـدمات والأنشـطة الإداريـة والتنفيذية الخاضعة للسلطات المحلية مع الإحتفاظ بقدر معين من الرقابة والإشراف والدافع أن إتباع سياسة اللامركزية يكون في حالة رغبة الحكومة المركزية في الدولة في إقامة حكم محلي واسع الأهداف .

أهداف نظام الحكم المحلي :

يمكـن القـول بصـفة عامـة أن الحكـم المحلـي قـد نشـأ نتيجـة للتوسـع الكمـي في وظـائف الدولـة الحديثـة وفي واجباتهـا مـن ناحيـة ، وللتوسـع الكيفـي في حقـوق المواطنين مـن ناحيـة أخـري ، وبعبـارة أخـري نتيجـة التوسـع والتقـدم التكنولـوجي في الميــادين الفنيــة والاقتصــادية والتقــدم الــديمقراطي في الميــادين السياســية والإجتماعية ، ويمكن توضيحها في الآتي :

1. العمل علي تكافؤ الأعباء المالية المفروضة علي الأقاليم والخدمات التي تتلقاها وتوفر العدالة لها حتى لا تستأثر العواصم والمدن وأقاليم معينة بالنصيب الأوفر من الخدمات علي حساب الأقاليم الأخرى من الدولة .
2. تطبيـق الديمقراطيـة وإسـهام الشـعب في إدارة شـئونه وهـذا تتطلبـه الإدارة الناجحة لأنه سبيل الحيوية والمسئولية والإستمرار، بجانب أنه ينشر الوعي الـديمقراطي وتـدريب المـواطنين علـي شـئون الإدارة المحليـة وتحمـل المسـئولية بمباشرة إدارة أنفسهم بالمجتمع المحلي مما ييسر لهم التكامل مع الحياة السياسية .
3. صـيانة الحيـاة السياسـية مـن الفسـاد ووقـف المسـئولين المركـزيين مـن الضـياع خاصه في النظـام البرلـماني حيـث يتعـرض المسـئولين لضـغط نـاخبيهم وتتراكـم المشروعات ويساء تقديرها وتوزيعها من ناحية التعارض أو التكرار.

4. ضمان عدالة توزيع الخدمات مما يعمل علي الإستقرار والتنافس في الإنتاج ، كما أنه يؤدي إلي إتساع المجال لتجربة النظام الإداري علي المستوي المحلي ومنح فرص الإبداع الشعبي في هذا المجال بما يثبت صلاحيته في أساليب الإدارة والعمل .
5. تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة وذلك من خلال توزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة ، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمشكلات التي تتعرض لها الدولة من الداخل والخارج .
6. توفير الإحتياجات والخدمات لجميع أفراد المجتمع بمعني حصول المواطنين في الدولة علي إحتياجاتهم وتوفير الخدمات الأساسية اللازمة لهم بطريقة سهلة وعادلة وبأسلوب عملي فعال وكذلك النهوض بالمجتمعات المحلية والارتقاء بالمستوي الإجتماعي والإقتصادي فيها ، هذا الهدف مشترك في جميع نظم وأشكال الحكومات المحلية ، ولذلك فهو من أهم أهداف تطبيق هذا النظام ويرجع ذلك إلي أن أعضاء المجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية والإدارية بحكم تواجدهم داخل وحدة الحكم المحلي يكونون علي إتصال مباشر بالمواطنين داخل هذه الوحدة ، وبالتالي يسهل عليهم التعرف علي إحتياجاتهم ورغباتهم فيعملون علي إشباعها .
7. توفير الكفاية الإدارية فنظام الحكم المحلي السليم هو الطريق الواجب إتباعه لإرساء البناء الإداري المركزي علي أساس قوى يربطه بالقاعدة الشعبية ، وبذلك يتحقق التجاوب المطلوب بين الجهازين المركزي الحاكم والقطاعات الشعبية ، كما أن الحكم المحلي في بعض الدول النامية يعبر عن الترابط الإجتماعي الذي يقيس مدي تجاوب الشعب مع الأجهزة التنفيذية ، كما أنه الوسيلة الوحيدة لإحساس الشعب في كافة المجالات بما يحدث في المجتمع ويصور الآمال التي تصبوا إليها القاعدة الشعبية ، وعندما كانت الدول النامية

تعاني من نقص في الكفايات الإدارية فإن هذا الهدف للحكم المحلي تكون له أهمية في هذه الدول خاصة في علاج مشكلة إختلال التوازن الجغرافي للنمو الاقتصادي .

8. إيجاد مصادر جديدة للتمويل فعندما كانت الدول النامية تتميز بنقص رؤوس الأموال فان هذا الهدف للحكم المحلى يكون ذات أهمية في هذه الدول ، ففي ظل الحكم المحلى يشارك المواطنون داخل الوحدات المحلية بالتبرعات في سبيل النهوض بالبيئة المحلية لأنهم يشعرون بالأثر المباشر لهذه التبرعات حيث يتم إنفاقها لإقامة المشروعات داخل المجتمع المحلي .
9. تحقيق التجاوب بين الجهاز الإداري المركزي والقاعدة الشعبية حيث يعتبر نظام الحكم المحلي هو الوسيلة الديمقراطية التي تسمح بتحقيق هذا التجاوب علي أساس سليم ، ويرجع ذلك إلي أن نظام الحكم المحلي هو حلقة الوصل بين الجهاز الإداري المركزي والقاعدة الشعبية علي مستوي الدولة .
10. يعتبر الحكم المحلي حقلاً للتجارب الإقتصادية لأن سياسة الدولة الحديثة تقوم علي الإقتصاد إلي جانب الإدارة ، وخاصه في الدول النامية التي تحتاج إلي كثير من المشروعات لتنمية الثروة والإصلاح الاجتماعي ، ويمكن للوحدات المحلية أن تكون ميدان للبحث والتجريب فإذا أثمرت هذه المحاولة في نطاقها الضيق يمكن نشرها علي مستوي المجتمع كله .
11. الإستجابة للمصالح المحلية حيث يعتبر هذا النظام هو الطريق للتعرف علي رغبات المواطنين وأحوالهم ومطالبهم ، كما أن أعضاء المجالس المحلية أكثر معرفة من موظفي الإدارة المركزية بحاجات الأهالي ومصالحهم ، وبناء علي ذلك يكون الحكم المحلي في كثير من الأحيان أكفاء في تنفيذ كثيراً من المشروعات لأنه يمد الأفراد لتوسيع أنشطتهم والتعاون معاً لحل مشاكلهم والقيام بدورٍ إيجابي فعال في عمليات الإصلاح .

وبذلك تعتبر الإدارة المحلية جهاز محلي تمثيلي مباشر يعكس إتجاهات الرأي العام ، ويستجيب لمطالبه وذلك من خلال مباشرة الأهالي لحقهم في إدارة شئونهم والخدمات اللازمة لهم ، ويعمل هذا الجهاز علي تحقيق الإحتياجات الفعلية للمواطنين لأن من خلال مشاركتهم في إدارة شئونهم تكون البرامج والمشروعات أكثر واقعية بجانب ضمان المبادرة الإيجابية من أفراد المجتمع فهي جهاز دائم ذو إمكانيات عالية لا تتوافر في الأجهزة المحلية التطوعية التي غالباً ما تكون مؤقتة فهو بما يحققه من الترابط والتعاون بين العناصر الشعبية والتنفيذية يتيح لهذه العناصر أن تتحمل المسئولية في التفكير والتقرير والتنفيذ بطريقة منظمة مسندة بحكم القانون ، وبهذا يمكن القول أن الإدارة المحلية ليس جهاز لتقديم الخدمات فقط ، وإنما مسئوليته الأساسية هي تحقيق التنمية الشاملة علي المستوي المحلي .

وتتكون أجهزة الإدارة المحلية وفقاً للقانون 43 لسنة 1979م.

من سلطتين أساسيتين هما :

السلطة الأولى : وتختص بالتقرير ويطلق عليها " المجالس الشعبية المحلية " وتتكون من أعضاء يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب المباشر من بين المواطنين المحليين ، وتتمثل مهامها في صنع السياسات العامة المحلية وإصدار الأوامر والقرارات واللوائح التي تنظم تنفيذ هذه السياسات .

أما السلطة الثانية : وهي سلطة التنفيذ ويطلق عليها " المجالس التنفيذية " وتتكون من مسئولاً تنفيذياً رئيساً وهو رئيس الوحدة المحلية ويعاونه مجموعة من الموظفين الذين يتولون مباشرة تنفيذ السياسات المحلية تحت إشراف ورقابة المجلس الشعبي المحلي .

ولقيام نظام الإدارة المحلية لابد من وجود إقليم من الأرض تمارس عليه الإدارة المحلية سلطاتها التي عهدت إليها وفقاً للقانون ، وقد حدد قانون الإدارة

المحلية رقم43 لسنة 1979م المعدل بالقانون رقم50 لسنة 1981م وحدات الإدارة المحلية في" المحافظات- المراكز- المدن- الأحياء- القرى" ومنح لكل منها الشخصية المعنوية .

مقومات الإدارة المحلية : الإدارة المحلية أسلوب في الإدارة بموجبه يخول للأهالي تكوين وحدات ذات مفهوم محلي لإدارة الشئون المحلية التي تسهم وتؤثر في كل نواحي حياتهم ، والشئون المحلية تعني في مجال الإدارة المحلية بصفة أساسية الخدمات ذات الأهمية المحلية مثل: خدمات التعليم والصحة والإسكان والشئون الإجتماعية ومشروعات المياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات التي تمثل الحاجات المحلية التي يستشعرها الأهالي ويقررها ممثلوهم في المجالس ويشرفون علي تنفيذها في حدود الإطار العام لسياسة الدولة ، بالقدر الذي تسمح به الموارد المالية المحلية المتاحة والإعانات المركزية التي تستطيع الدولة توفيرها لمجالس الوحدات المحلية .

ومن مقومات الإدارة المحلية أن لها مستويات وتقسيمات مختلفة هي:

1. تقسيم إداري لأقاليم الدولة يحدد نطاق المجالس المحلية .
2. تمايز الحاجات واختلافها من وحدة محلية لأخرى علي نحو يبرر إقرارها تنظيم خاص بها .
3. إدارة هذه المجالس بواسطة هيئات تمثل الإرادة العامة لأهاليها .
4. إعتماد هذه المجالس في تمويل الخدمات التي تتطلع بأدائها علي الموارد المحلية.
5. إرتباط هذه المجالس ببعضها وبالحكومة المركزية بطريقة تجعلها تمثل نسيجاً عضوياً يتمثل في تركيب الجهاز الإداري للدولة .

أيضاً من مقومات نظام الإدارة المحلية الآتي :

1- **توافر الموارد المالية** : ويعني بها توافر موارد مالية ذاتية للوحدة المحلية تكون كافية لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تضطلع بمسئولياتها بكفاءة ،

ويتطلب ذلك حد أدني من السكان الذين يُكلفون بأداء الرسوم المحلية لسلطة الوحدة المحلية لأنه إذا كانت هذه الوحدة صغيرة الحجم فإن ذلك يدفعها للإعتماد على الحكومة المركزية في الحصول على الإعانات الحكومية الأمر الذي يؤدي إلى ممارسة الحكومة المركزية لرقابة شديدة على أعمالها مما يضعف من إستقلالها الذاتي وإنجازاتها وثقة أهالي المجتمع المحلي في قدرة الوحدة المحلية على إشباع إحتياجاتهم وتنمية المجتمع .

2- **المشاركة الشعبية** : وتعني مساهمة المواطنين في التصميم والإشراف على سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية من خلال ممثليهم في المجالس المحلية .

3- **توافر العمالة الفنية والمهنية** : حيث يلزم لتسيير الأعمال اليومية للوحدة المحلية وجود عدد كافي من العمال الفنيين والمدربين للوفاء بحاجات السلطات المحلية .

4- **الإستقلال المحلي** : ويعني ذلك أن يكون للوحدة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة كما يعني وجود ممثل لهذه الوحدة المحلية يعبر عن إرادتها ويمارس الإختصاصات المختلفة المرتبطة بسكان الوحدة المحلية ولا يتم ذلك إلا بتوافر الموارد المالية والبشرية والفنية التي تسمح للوحدة بذلك .

5- **الإ ار التشريعي والقانوني** : حيث تعد النصوص الدستورية التي تلتزم بها الدولة هي التي تحدد الإطار العام للمبادئ والقوانين والقواعد التي يجب أن تلتزم بها الحكومة وهي التي تُشكل الأهداف العامة التي يجب عدم الخروج عليها ، وأيضاً تُشكل الإطار العام لنظام الإدارة المحلية فيها ، مثل التقسيم الإداري للوحدات المحلية ومستوياتها وإختصاصاتها وعلاقاتها بالسلطة المركزية .

6- **الرقابة على أعمال الوحدة المحلية** : تخضع الوحدات المحلية للرقابة على أعمالها وعادة ما تكون هذه الرقابة رقابة سياسية وقضائية ، وبالنسبة للرقابة

السياسية فهي تتم من خلال وضع القوانين ومتابعة نشاط الوحدة، أما الرقابة القضائية فهي تتم من خلال القضاء والرقابة الإدارية من خلال السلطة التنفيذية ، وذلك لضمان سير أداء الخدمات المحلية حيث يستند كل شكل من أشكال الرقابة إلى سلطة قانونية مخولة بحكم القانون وتؤدي الرقابة على أعمال الوحدات المحلية مهمتها في التأكد من أن التنفيذ الفعلي للخطط المحلية يتم وفق المعايير الموضوعية ، إلا أن هذه الرقابة قد تحد من حرية هذه الوحدات نحو التقدم ، ولذلك حتى يؤدي نظام الإدارة المحلية وظيفته على أكمل صورة لابد أن تتمتع الوحدات المحلية بقدر مناسب من الإستقلال الذي يسمح لها بحرية الحركة في مواجهة مشكلاتها .

وتشير مقومات وجود نظام فعال للإدارة المحلية : أن الإدارة المحلية أسلوب إداري يتم وفقاً له تقسيم أقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإرادة العامة لأفرادها وتعمل على الإستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال الخطة والسياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون ، ويعني ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم علي عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله حتي يكون نظام فعال يعمل على تكامل أركان الدولة وإشباع إحتياجات المواطنين وحل مشكلات المجتمع المحلي من خلال المساهمة في تنمية البيئة المحلية .

أهداف نظام الإدارة المحلية تتمثل في :

1- **أهداف سياسية** : وهي تمثل ركيزة ودعامة أساسية لهذا النظام فقد ارتبطت اللامركزية الإدارية من الناحية النظرية والتاريخية بالفكرة الديمقراطية وذلك لما تهدف إليه من إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية الخاصة بهم ، كما

أن اللامركزيـة الإداريـة تهـدف أيضـاً إلى تـدعيم الوحـدة الوطنيـة وتحقيـق التكامل القومي ومواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات .

وعلى ذلك فالأهداف السياسية تتمثل في :

1. العمل على زيادة مساهمة أفراد المجتمع في تطوير وتنمية المجتمع المحلي ذاتياً وبأساليب تتناسب مع الظروف المحلية دون الإعتماد كلياً على الدولة في كافة مجالات العمل الإداري العام .
2. تحقيق الترابط بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية لتنسيق الجهود المشتركة بهدف رفع كفاءة العمل الإداري العام وتقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق التنمية .
3. دعم الوحدة الوطنية من خلال إعطاء كل وحدة محلية فرصة إدارة شئونها بنفسها فترضي عن مستوى وكم الخدمات التي تستطيع توفيرها للمواطنين الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق في ظل الإدارة المركزية .
4. تقوية التيار السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة وكذلك توزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة .
5. الوصول إلى الوسيلة المثلى للوقوف على رغبات واحتياجات المواطنين في شئونهم المحلية ليكون التخطيط أكثر واقعية .
6. تحقيق كفاءة الإدارة عن طريق منح سلطات الجهات المركزية إلى المحليات .
7. إظهار العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسئولية السياسية والاجتماعية حتي تستطيع القيام بالأعباء المحلية والقومية .

كما أن الأهداف السياسية : ترتبط بمبدأ تشكيل المجالس المحلية بالإنتخاب وهو مبدأ أساسي في الإدارة المحلية ويحقق أهدافاً منها : توفير أسباب التربية السياسية للمواطنين من خلال تدريبهم علي ممارسة الديمقراطية عن طريق إنتخاب ممثليهم في المجالس المحلية والمشاركة الشعبية في صنع وإتخاذ

القـرارات وتنفيـذها كوسـيلة لتنميـة روح الإحسـاس بالمسـئولية- تنظـيم جهـود القيادات المحلية في دراسة وتحديد مشكلات المواطنين وإيجاد الحلول المناسبة لها في إطـار السياسـة العامـة للدولـة- تكامـل الجهـود الشعبية مـع الجهـود الحكوميـة للوفاء بإحتياجات أفراد المجتمع المحلي بحيث يكمل كلاً منهم الآخر فيما تعجز الإمكانيات المتاحة عن تنفيذه- ربط أهالي الوحدات المحلية بالمسئولين من خلال أعضاء المجالس المحلية عن طريق اتخاذ القرارات والإشراف على تنفيذها.

2- **أهداف إجتماعية:**

والتي من شأنها تنمية روح الولاء والانتماء بين من يعيشون في الريف والحضر نحو المجتمع **ويتحقق ذلك من خلال:**

1- إعطـاء مشـروعات التنميـة دفعـة حيويـة تجعلـها تتوافـق مـع الإحتياجـات الحقيقية للمجتمع والنهوض بالمجتمعات المحلية.

2- تعميق الثقة بالإنسان والقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد وإحترام كرامته ومعاملته ككائن إجتماعي يرتبط بأفراد المجتمع بعلاقات إجتماعية أساسها تقدير مشاعر الآخرين.

3- تسـهيل حصـول الأفـراد علـى احتياجـاتهم وإيجـاد روح المنافسـة والتعـاون بـين المحليات.

4- التخفيف من آثار العزلة الاجتماعية التي فرضتها المدينة على الإنسان وتعزيز الشعور بالولاء والانتماء للمجتمع.

5- دعـم الـروابط الروحيـة بـين أفـراد المجتمـع المحلـي مـن خـلال تحويـل طاقـاتهم وإمكانيـاتهم إلى أعمـال تسـاعد في تحقيـق مصـالح المجتمـع العامـة وبواسـطتها يستطيع كل مجتمع أن يجعل لنفسه وجوداً ذاتياً.

6- العمل على إنشاء مراكز لصنع القرارات من خلال المشاركة المباشرة حيث يمكن لكل فرد في المجتمع المساهمة في عملية صنع القرار، والمشاركة غير المباشرة

من خلال قيام ممثلين يختارهم المجتمع بالإنتخاب ويفوضهم نيابة عنه للمساهمة في صنع القرارات التي تمس المجتمع ومستقبل وحياة المواطنين .

3- **أهداف اقتصادية وتشمل في :**

1- الوفاء بإحتياجات أفراد المجتمع المحلي من خلال توفير الخدمات الأساسية لهم، وحل مشكلاتهم فيما يتعلق بالنواحي الإقتصادية والإجتماعية .

2- رفع مستوى معيشة أفراد المجتمع المحلي وتحقيق التنمية المتوازنة والشاملة لباقي المجتمعات .

4- **أهداف إدارية وتشمل في :**

1- توزيع الأعباء الإدارية بين الدولة والهيئات المنتخبة المحلية بحيث تتولى الدولة رسم الخطة العامة ووضع الخطوط العامة للسياسة تاركة أمر التفاصل الإدارية للوحدات المحلية .

2- تغيير أنماط الإدارة من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات سكانها وتفادي الأداء على مستوى الدولة الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية .

3- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركز السلطة وتجنب عيوب المركزية الإدارية من خلال قيام الوحدات الإدارية المحلية بأداء الخدمات العامة وبعمليات التنمية المحلية مما يساعد على تخفيف العبء الإداري عن الأجهزة الحكومية .

4- ضمان تخطيط أفضل للمشروعات المحلية يأخذ في الإعتبار القوة العاملة المتوفرة ويضمن تنسيقاً أكثر ثقة وقوة بين الأجهزة العامة على المستوى المحلي والقومي .

5- تحقيق الكفاءة الإدارية التي تلعب دوراً فعال في إدارة المحليات للخدمات المتنوعة وفي إدارة الوظائف العامة التي يقوم بها المجلس المحلي .

ومن الأهداف الإدارية تقوم الإدارة المحلية بتحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق : تقريب مؤدي الخدمة من المستفيدين منها- تحقيق كفاية أداء الخدمات- تغيير أنماط أداء الخدمات- ضمان توزيع الخدمات مع الضرائب- إعطاء القيادات المحلية سلطة إتخاذ القرارات المحلية- عدم تمركز الخبرات والكفاءات الإدارية في العاصمة- التنسيق بين الخدمات على المستوى المحلي .

ووفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م ، تتولي وحدات الإدارة المحلية في نطاق الخطة والسياسة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ، كما تتولي هذه الوحدات كلاً في نطاق إختصاصها جميع الإختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضي القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك بإستثناء المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية حيث يصدر قرار رئيس الجمهورية باعتبار المرفق من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة بناءً علي إقتراح الجهات المختصة وبعد أخذ رأي الوزير المختص بالإدارة المحلية .

هذا وقد أشارت كثيراً من الدراسات في مجال الإدارة المحلية والمحليات وأجهزتها خاصه في المجتمعات الريفية إلى وجود قصور وفساد وإنحراف في هذا النظام ، وأنه يتسم بكثير من السلبيات مما قلل من فاعليته في تحقيق أهدافه وإختصاصاته وبعض هذه السلبيات تتعلق بالجانب التشريعي وبعضها بقصور الإمكانيات والموارد البشرية والمادية وإنخفاض مستوى وعي المواطنين بدور هذه المؤسسات وإرتفاع نسبة الأمية . ولذلك تحقيق هذه الأهداف والإختصاصات لم تتحقق إلا من خلال رفع كفاءة وفاعلية هذه المؤسسات وتنمية وعي المواطنين بدورها في تنمية المجتمع ، وقد إستهدف القانون رقم 43 لسنة 1979م الخاص بالإدارة المحلية والمعدل بالقوانين 145 لسنة 1988م و9 لسنة 1989م تحقيق

المشاركة الشعبية للمواطنين في صنع القرارات وإدارة المرافق والخدمات عن طريق مباشر أو عن طريق ممثليهم المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية .

معوقات الإدارة المحلية ووحداتها المحلية في مصر: تميز نظام الإدارة المحلية في مصر على مر التاريخ بالمركزية الشديدة حيث لم يكن للمحليات دوراً في إدارة الحكم أو في إستغلال مواردها أو إتخاذ أي قرارات ويرجع ذلك إلى الآتي :

1- إستعمار البلاد لفترات طويلة بدءاً من الهكسوس حتى الإنجليز وسيطرة الإستعمار على جميع مرافق الدولة وإدارتهُ لها وعدم قبول أي إدارة أن تقلل من سيطرتها على الدولة .

2- إنتشار الجهل والأمية وعدم الوعي بين المواطنين وهذا الجهل بظروف المجتمع والمعيشة وكيفية تحسينها حال دون مطالبة الأفراد بحقوقهم في إدارة شئون مجتمعهم .

3- بعد الحكومات المركزية عن الحكم الديمقراطي أو شبه الديمقراطي حيث كان الحاكم يستحوذ على كل السلطات في جميع أنحاء الدولة والحاكم الإداري المحلي يستمد سلطة مباشرة من رئيس الدولة بحيث يقوم بتنفيذ أوامره وبالتالي لم يكن له أي اختصاصات أو قدرة على اتخاذ أي قرارات .

وأيضاً من معوقات نظام الإدارة المحلية في مصر الآتي:

1- إنخفاض فاعلية الجهات المحلية ويتضح ذلك في إنخفاض فاعليتها في توجيه وإدارة العمل العام بكل محافظة مما أثر على كفاءة الأداء .

2- المعوقات الإدارية التي تواجهها نظم المحليات حيث تصدر معظم مواد وتشريعات الإدارة المحلية على الورق فقط بينما الواقع الفعلي يؤكد قيد حركة المحليات في ظل الميزانيات الضعيفة المحددة لها .

3- كثرة التعديلات والتغييرات المستمرة في نظم المحليات حيث صدرت كثير من القرارات بقوانين تتعلق بتعديل نظم المحليات حتى صدور القانون 43 لسنة

1979م الذي عُدل تعديلاً يكاد يكون شاملاً بمقتضي القانون رقم50 لسنة 1981م ، ثم عُدل بالقانون145 لسنة 1988م وقد ترتب على كثرة هذه التعديلات بدون دراسة علمية شاملة التضارب بينها مما أفقدها الجدية والإحترام من قبل أفراد المجتمع .

4- التداخلات في التركيبة الوظيفية حيث توجد تداخلات شديدة بين السلطات المركزية والمحليات فقد أدي إستمرار الولاء المزدوج للعاملين في المحافظات نحو الوزارات المركزية من حيث النقل والترقية إلى عدم وضوح العلاقة بين سلطة المحليات والسلطة المركزية .

5- شدة الرقابة الإدارية على الجهات المحلية من قبل السلطة المركزية بما يعوق حركتها في العمل ويحد من حرية التصرف والمرونة التي أوجبها القانون للسلطة المحلية بجانب حرمان الجهات المحلية من حرية مباشرة بعض الإختصاصات المسندة إليها .

6- ضعف الموارد المالية للمحليات ويرجع ذلك إلي تقيد سلطة المحليات في التصرف بشأن توسيع مواردها المالية من حيث زيادة الرسوم أو الضرائب المحلية القائمة أو فرض ضرائب جديدة- ضعف الموارد المالية المخصصة لكلاً من المركز والحي كما أنها موارد غير ثابتة- المصادر المالية المرتبطة بقيمة الإيجارات ضعيفة نظراً لصغر قيمة الإيجارات خاصة للمباني القديمة نسبياً- إلغاء الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات- إلغاء ضريبة الأراضي الفضاء- إلغاء الضريبة على الأطيان الزراعية .

الوضع الراهن للإدارة المحلية ووحداتها المحلية :

تقوم الإدارة المحلية بدوراً هام في المجتمعات المتقدمة والمتخلفة سواء كان إيجابياً أو سلبياً ، فقد يؤدي التطبيق السليم لنظام الإدارة المحلية إلى الإرتقاء بالدولة والمواطنين وإحساس الشعب بحريته وقد يؤدي هذا النظام على الجانب

الآخر إلى سلب حرية المواطنين وحقهم في التعبير عن أنفسهم ومشكلاتهم ، وبالتالي يقود المجتمع المحلي إلى التخلف فهناك العديد من المتغيرات والعوامل التي تؤثر على علاقة الإدارة المحلية بالمجتمع المحلي وتتمثل في :

1- طبيعة الدور الذي تقوم به الإدارة المحلية في إطار المجتمع المحلي فإذا كانت الدولة تلعب دوراً ضبطياً تستهدف من خلاله السيادة على المجتمع بهدف تجنيد الأفراد في المشروعات العامة أو قوى الدفاع ، بجانب جمع الضرائب لصالح الحكومة المركزية فإن ذلك يولد إتجاهات سلبية نحو الإدارة المحلية أما إذا كان دورها تطويرياً وإنمائياً لصالح المجتمع المحلي فإن ذلك يؤدي إلى وجود إتجاهات إيجابية نحو الإدارة المحلية التي تحقق أهداف المواطنين وإشباع إحتياجاتهم وتوفير الخدمات لهم ومواجهة مشكلات المجتمع .

2- يؤدي التعليم دوراً في تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية ومواطني المجتمع المحلي فكلما إرتفع مستوى التعليم كلما إرتفع مستوى إدراك المواطنين بدور الإدارة المحلية ومجلسيها الشعبي والتنفيذي مما يسهل عملية المشاركة الشعبية في برامج ومشروعات التنمية المحلية .

3- مستوى التطوير الإجتماعي بمعنى كلما قطع المجتمع شوطاً على طريق التنمية والتحديث كلما تفككت التكوينات القبلية في المجتمع بحيث لا تشكل عائقاً أمام أداء الإدارة المحلية لدورها .

4- المناخ الديمقراطي يلعب دوراً في تحديد هذه العلاقة بحيث يعمل على زيادة مساحة التعاون والمشاركة بين الإدارة والمواطنين لصالح تنمية المجتمع .

5- عدم تجانس عناصر الإدارة المحلية فإذا كانت هذه العناصر من ممثلي الحكومة المركزية فقط فيكون المتوقع أن التفاعل يصل إلى أدني حدوده ، أما إذا كانت هذه العناصر ذات طابع شعبي فعال في بناء الإدارة المحلية يصل التفاعل والتعاون إلى أعلى درجاته .

6- الوحدات المحلية تقوم بإعداد مشروعات الخطة والموازنة بالمشاركة مع المجالس الشعبية والتنفيذية ، ولكن هذه المشروعات لا تعتبر نهائية إلا إذا تم تصعيدها للحكومة المركزية ممثلة في وزارات المالية والتخطيط والإدارة المحلية ومجلسي الشعب حيث تقوم هذه الجهات بإجراء بعض التعديلات على هذه المشروعات وفق ما تشاء خاصه أن معظم الإيرادات المحلية تتحكم فيها هذه الجهات ، بجانب أن موظفي الوزارات بهذه الوحدات يرجعون إلى وزارتهم في كل شيء مما أضعف دور المجالس الشعبية على كافة مستوياتها وعدم التوازن بين دور القيادات التنفيذية والشعبية وذلك بسبب أن التوسع في الإختصاصات كان من نصيب المجالس التنفيذية ومديريات الخدمات في المحافظات على حساب المجالس الشعبية .

وقد أدي المناخ المحيط بالوحدات المحلية بالمحليات إلى انتشار الفساد بها بسبب عدة عوامل منها: عدم العدالة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية في توزيع الموارد والأجور وفوائد التنمية- غياب الدور المطلوب من الأجهزة الشعبية ومنظمات المجتمع المدني سواء الرقابي أو التخطيطي أو التنفيذي- عدم وجود التخطيط والتنسيق والتكامل اللازم والكامل بين أجهزة الدولة مركزياً ومحلياً- الإنفصال المؤسسي على المستوى السياسي والإداري في مجال الأداء وإختيار القادة ومنح التسهيلات الإئتمانية وفى مجال تنفيذ الأعمال- عدم التنسيق والتكامل الإداري داخل الإدارة المحلية ذاتها، مثال ذلك إستكمال بعض المرافق ثم إعادة إتلافها مثل إذا إنتهت شركة المياه والصرف الصحي من أعمالها وتم رد الشيء لأصله ورصفه قامت شركة الإتصالات أو غيرها بإعادة الحفر مرة أخرى وهكذا تهدر الأموال العامة ، لذلك حان الوقت لتفعيل دور الأجهزة التخطيطية والتنسيقية والرقابية على أداء أجهزة المحليات .

ثانياً :- اللامركزية في ضوء التحول في دور الدولة :-

ترجع نشأة نظام الإدارة المحلية " اللامركزية الإقليمية " في مصر إلى أوائل القرن الماضي بإقامة نظام مجالس المديريات ، وتلاحقت التشريعات المنظمة له حتى الآن مروراً بصدور قانون نظام الإدارة المحلية 43 لسنة 1979م ، فاللامركزية الإقليمية أو" نظام الإدارة المحلية " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين هيئات إدارية منتخبة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف ورقابة هذه السلطة ، وقد فُرضت هذه الصورة من صور التنظيم الإداري نتيجة لتطور وتزايد مهام وإتساع مسئولياتها وتزايد عدد السكان والحاجات الإجتماعية بحيث لم يعد في إمكان الدولة إدارة كل الشئون في كل المجالات مركزياً .

بالإضافة إلي إختلاف أقاليم الدولة في خصوصيتها وحاجاتها وتقاليدها وثقافاتها مما يتطلب لحسن إدارتها وتسيير أمورها أن تكون الهيئات القائمة على إدارتها قريبة منها ومعايشة لواقعة .

ويمكن توضيح مفهوم اللامركزية باعتبارها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالإدارة المحلية " الحكم المحلي" فهي نظام من نظم الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية الإجتماعية والإقتصادية على المستوى المحلي وهى وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر كفاءة وفعالية بما توفره من معرفة بالإمكانيات والمشكلات والإحتياجات الإجتماعية والإقتصادية للأفراد في الوحدات الإدارية المحلية المنتشرة على مستوى النطاق الجغرافي للدولة ، وهي بذلك تقوم على نقل بعض الإختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة المسئوليات في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستوى المركزي والمحلي .

حيث تشير اللامركزية إلى نقل الإختصاصات بما تشمله من سلطة ومسئولية من وحدة إدارية مركزية أعلى إلى وحدة إدارية أخرى على المستوى المحلي بحيث تصبح عملية إتخاذ القرارات والمسئولية أقرب إلى موقع التنفيذ .

ويمكن توضيح ذلك فمثلاً تنقل بعض إختصاصات ومسئوليات وزير التربية والتعليم أو وزير الصحة إلى المحافظ في نطاق محافظته ثم من المحافظ إلى وكلاء الوزارة ثم من وكلاء الوزارة إلى مديري عموم الإدارات.. وهكذا ، وتصبح بذلك الإختصاصات والمسئولية على المستوى المحلي وليس المستوى المركزي إلا في حالات الضرورة التي تتصل بالأمن القومي للدولة .

والإدارة المحلية تأخذ سمة اللامركزية عندما يتم إختيار أعضائها عن طريق الإنتخاب وتكون مركزية عندما يتم تعينهم بواسطة الحكومة المركزية ، فالديمقراطية هي نظام يعطي المجتمع حكم نفسه بنفسه وإدارة شئونه بدلاً من أن يُحكم من الخارج وأداة تحقيق ذلك هي الإنتخاب المباشر الذي يُعطي الوحدة الإدارية حق إدارة شئونها بنفسها عبر هيئاتها المنتخبة .

ومع تباين الأشكال التي تتخذها اللامركزية المحلية زاد الخلاف بين الباحثين والعلماء حول ما إذا كان من الأفضل التعبير عن النظام بمصطلح" الإدارة المحلية " أم بمصطلح" الحكم المحلي" وما إذا كانت هناك إختلافات بينهما فإذا كان النظام اللامركزي المتبع في دولة معينة مراعياً لخصائص المجتمعات المحلية ومعبراً عنها فإنه يحقق الأهداف الواجب القيام بها أياً كان المسمي الذي يطلق عليه ، خاصه وقد يوجد في النظام الواحد درجة من درجات الحكم المحلي ودرجة أخرى من درجات الإدارة يرتبطان معاً ، وبالتالي يعبر عنه بالنظام المحلي ولذلك يجب أن تتوافر له أربع مقومات تتمثل في :

1- تقسيم الدولة إلى وحدات محلية يكفل لها القانون قدراً من الإستقلال .

2- أجهزة محلية تعبر عن مصالح سكان هذه الوحدات وتتولى إدارة شئونهم وتتمتع بالسلطات الكافية للقيام بذلك .

3- موارد مالية محلية يتم إدارتها بأسلوب لامركزي .

4- علاقات مركزية محلية لتقديم الدعم للوحدات المحلية ودعم وحدة الدولة وسياستها العامة .

ويمكن الإنتقال من المركزية إلي اللامركزية لتحسين إدارة الحكم المحلي والإدارة المحلية من خلال تعزيز المشاركة والشفافية والمساءلة ، وقد تحولت حكومات الدول النامية في كل أنحاء العالم إلى نظام اللامركزية لبناء قدراتها الإدارية والمؤسسية ومن بين"75 " دولة نامية التي يزيد تعداد سكانها علي" خمسة مليون نسمة لم تتبني إلا " 12" دولة شكلاً من أشكال اللامركزية ، ولكن اللامركزية بحد ذاتها لا تقيم إدارة أفضل للحكم ، ففي واقع الأمر تُوجد اللامركزية غير الفاعلة كثيراً من المشكلات أكثر مما تُحل ولذلك يجب تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية المؤسسات المحلية .

الفرق بين اللامركزية والفيدرالية :

يتخوف الكثير من إعطاء الوحدات الإدارية المحلية الإستقلالية الواسعة في إدارة شئونها المحلية ومن تخفيف الرقابة الشديدة عليها من قبل الحكومة المركزية حتى لايؤدي ذلك إلي تغيير في طبيعة الدولة البسيطة وتحولها إلى دولة مركبة كالدول الفيدرالية ، ولكن يوجد إختلاف بين مفهومي اللامركزية والفيدرالية كبير، ويمكن توضيح ذلك من خلال الآتي :

1- **إختلاف الإختصاصات** : تختلف إختصاصات الدولة في الحكومات الفيدرالية أو الإتحاد الفيدرالي عن إختصاصات الحكومة المحلية في الوحدة الإدارية ، فالعنصر الأول في الإختلاف يتمثل في طبيعة الإختصاص فالشئون المحلية ذات طابع إداري بحت يختص بالمرافق العامة للوحدات الإدارية ، بينما

إختصاصات الدولة العضو في الإتحاد الفيدرالي ذات طبيعة شاملة تغطي إختصاصات الدولة من دستورية لإعداد دستورها ، وتشريعية لإعداد قوانينها فيماهو خارج إختصاصات الحكومة الفيدرالية ، إدارية وقضائية .

2- **إختلاف سلطات دول الاتحاد الفيدرالي** عن السلطات المحلية في إطار الدولة العضو في الإتحاد الفيدرالي لا إدارة محلية كماهو في الوحدات الإدارية ، إنما دولة كبقية الدول مكونة من سلطات الدولة الثلاث سلطة تنفيذية ، سلطة تشريعية ، سلطة قضائية ، وهذا يميز بوضوح بين الفيدرالية كظاهرة سياسية واللامركزية في طابعها الإداري البحت .

3- **إختلاف في طبيعة العلاقة بالسلطة المركزية** في إطار الوحدات الإدارية تخضع للوصاية الإدارية في علاقاتها بالسلطة المركزية ، أما في إطار الفيدرالية لا تخضع الدولة عضو الإتحاد الفيدرالي إلى رقابة من الحكومة الفيدرالية في ممارستها لإختصاصاتها المحددة في الدستور الفيدرالي .

وقد شهدت مصر التحول من الإدارة المركزية والشرعية الثورية والتدخل المباشر للدولة إلى مرحلة السعي نحو الإدارة اللامركزية والشرعية الدستورية ، وتبني سياسية الديمقراطية التي تقوم على حرية الرأي والتعددية الحزبية ، ويعني المشرع بذلك أن تخفف الأعباء عن كاهل الحكومة حتى تعطي للمواطنين فرصة ممارسة إدارة شئونهم المحلية بما ينمي روح المشاركة الشعبية في المسئولية خاصه في ظل تنامي المناطق الريفية والحضرية والتي تخدمها خدمات موحدة من مياه وكهرباء وصرف صحي وغيرها مع بقاء نظام الوحدات المحلية كما هو دون تغيير.

ومن هذا المنطلق حرصت الدساتير المصرية على النص على الأسس العامة التي يقوم عليها نظام اللامركزية في مصر لتوفير ضمانة دستورية لهذا النظام ومنع إمكانية إلغائه أو إنقاص دوره وعلى سبيل المثال: نص دستور مصر1971م على أن تقسم مصر إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الإعتبارية ، وتشكل المجالس

الشعبية المحلية على مستوى هذه الوحدات عن طريق الإنتخاب المباشر ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً ، ويلاحظ على هذا النص أنه قضي بنقل السلطة للمجالس الشعبية تدريجياً حتى يتم تهيئة المجتمعات المحلية لتسلم السلطة إلا أنه قد ترتب على عدم دقة الصياغة وعدم تحديد زمن محدد يتم فيه نقل السلطة إلى هذه المجالس أنه حتى اليوم وبعد مرور سنوات طويلة لم يتم نقل السلطة إلى هذه المجالس ، ويقتصر دورها وفقاً للقانون43 لسنة 1979م على تقديم التوصيات والإقتراحات مع قدر ضعيف من الرقابة ، وبصفة خاصه على مستوى القرى والمدن والأحياء على الجهاز التنفيذي للوحدة الذي يرأسه عدد من الموظفين معينين من السلطة المركزية حيث يعملون على حجب المعلومات والحد من تدخل المجالس المنتخبة والمسند لها إختصاصات ومسئوليات وفقاً للدستور والقانون .

وسياسات اللامركزية يمكن أن تحسن عملية الديمقراطية والمشاركة وتساهم في تقديم الخدمات بطريقة أكثر شمولية إلى جميع فئات المجتمع بجانب تحسين الشفافية والمسئولية المحلية والمركزية وإستكشاف المصادر والموارد المتاحة للتنمية في المجتمع ، وكذلك سياسات اللامركزية لها تأثيرات على الفقراء والجماعات الإجتماعية المهمشة في المشاركة الإيجابية في عملية التنمية وكم ونوعية الخدمات المقدمة لهم حيث يرتبط النظام المحلي مباشرة بالعدالة في توزيع الخدمات بين المجتمعات الحضرية والريفية وترويج وسائل تحقيق التنمية الشاملة مما يساعد على تضييق الفجوة بين الريف والحضر وتحسين مستوى التنمية البشرية في هذه المناطق .

إن مصطلحي المركزية واللامركزية يشكلان جوهر العمل بنظام الإدارة المحلية ، ولذلك يري بعض العلماء أن المركزية تستخدم السلطة فيها على نحو يمنع التركيز والتضخم وينحصر العمل في إيجاد وحدات إدارية منفصلة أو مندمجة تكون وظيفتها إطاعة الأوامر والتعليمات الصادرة من القيادات المسئولة داخل الجهاز

الإداري ولا تستطيع مثل هذه الوحدات الإدارية وضع وصياغة القرارات الإدارية في البيئة المحلية .

ويري البعض أن مفهوم المركزية ومن ثم اللامركزية هو مفهوم مرن ومتشابك إلى أقصى درجة فهو لا يتعلق بكمية السلطة ولكن بنوعها وهذا موضوع لا يتقرر بصورة مطلقة ولذلك تعرف المركزية بأنها تنظيم تتخذ فيه معظم القرارات في المركز والعكس ينطبق على اللامركزية .

ونتج عن هذا إتفاق في رأي العلماء في أن اللامركزية تتمتع فيها الوحدات الإدارية المحلية بقدر من السلطة وزمام المبادرة في عملية إتخاذ القرارات ووضع السياسات التي تتفق مع ظروف وإمكانيات الوحدة المحلية مع مراعاة تماسك الدولة ، وتكون هذه القرارات نابعة من تقدير هذه الوحدات للواقع العملي في بيئتها المحلية ومراعاة ظروف المجتمعات المحلية لتساعد الأعضاء المحليين على أداء أعمالهم .

إن مفهوم الإدارات المحلية من المفاهيم الملاصقة لمفهوم المركزية واللامركزية الإدارية ولذلك تعرف المركزية في هذا الإطار على أنها تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة ، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الهيئة فرداً أو لجنة أو هيئة ، ولقد ساد نظام المركزية الإدارية في المجتمعات القديمة حيث كانت حاجات المجتمع محدودة كما كانت وظيفة الدولة قاصرة على حفظ الأمن والنظام ، وبالتالي كان من السهل في ظل هذه الظروف أن تتركز سلطة التقرير والبت النهائي فيما يتعلق بشئون المجتمع في يد رئيس الدولة أو نوابه .

بينما تعرف اللامركزية على أنها عملية إنتقال السلطة من الحكومة المركزية والمستويات الأعلى إلى المستويات المحلية الحكومية أو هيئات حكومية شبه مستقلة ، وقد ظهرت اللامركزية في المجتمعات الحديثة مع تطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي، وكلما زادت القدرة على إتخاذ القرارات في المستويات

الأدنى دون الرجوع للمستويات الأعلى، كلما قلت المركزية وزادت اللامركزية في التنظيم ، وبالتالي أصبح من أهم المزايا المترتبة على تطبيق اللامركزية الإدارية : فتح قنوات إتصال فعالة وسريعة بين المواطنين ومؤسسات صنع وتنفيذ السياسة العامة- دعم دور المواطنين ومشاركتهم في إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية- تحقيق مستويات عالية من الرضا بين أفراد المجتمع وتنمية الإعتماد على الذات والمشاركة الجماعية- إيجاد قيادات محلية واعية ذات فاعلية- القضاء على البيروقراطية والفساد الإداري .

ونتيجة لذلك توجد مجموعة من الأسباب التي تدعم الأخذ بأسلوب اللامركزية تتمثل في:

1- تعدد مسئوليات وواجبات الدولة وتعقد أداء العملية الإدارية مما يؤدي إلى صعوبة الإعتماد على المركزية في إدارة وتنظيم العمل الإداري .

2- تجنب إنفراد الأقاليم الغنية بمواردها الطبيعية وتعميم الإستفادة منها على المستوى القومي مما يستلزم تركيز أداء بعض الخدمات وإستغلال الموارد من خلال هيئة مركزية .

3- تضخم حجم التنظيم الإداري للدولة وكثرة وتشعب الأجهزة الإدارية وزيادة عدد الموظفين مما يصعب معه إدارة العمل العام مركزياً ويستلزم ذلك درجة من التفويض لسرعة الفصل وإتخاذ القرارات .

4- الرغبة في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة العمل الإداري العام تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية في الحكم وبالتالي عدم تركيز السلطة في أيدي الحكومة المركزية .

5- تعدد وتنوع المشاكل والموارد من إقليم لآخر وضرورة النهوض بالأقاليم المحلية وفقاً لظروفها البيئية مما يساعد في تطبيق اللامركزية .

6- إتساع وكبر حجم الدولة جغرافياً مما يعوق تحقيق الإشراف والرقابة المباشرة على أقاليم الدولة البعيدة عن العاصمة بجانب تنوع احتياجات ومشكلات المواطنين مما يستلزم تطبيق اللامركزية في إطار الدولة الواحدة .

7- توجد بعض الأعمال والأنشطة التي لا تقبل التجزئة ويفضل إدارتها مركزياً مع تحقيق درجة من اللامركزية الإدارية ويتطلب أدائها توحيد أساليب أداء العمل فيها مثل الخدمات التعليمية والصحية ، بجانب أعمال تحتاج إلى تخصصات نادرة لا تستطيع الدولة توفير العدد الكافي لأدائهاعلى المستوى القومي لجميع المحليات وأعمال أخرى حيوية للدولة مثل الأمن والدفاع والصناعات الحربية والتمثيل الدبلوماسي الخارجي وهذه الأعمال تحتاج إلى إدارة مركزية لحماية وصيانة وحدة وتماسك الدولة .

وبناءً على ذلك يمكن تعريف كلاً من المركزية واللامركزية في الآتي:

- **المركزية هي :** عبارة عن تركز السلطة في يد الحكومة المركزية لتهيمن على كل جزئية وكلية بالمجتمع في تسيير أمور الدولة سواء مرافقها الإقتصادية أو وحداتها الإدارية لا يشاركها في ذلك هيئة أو تشكيل منتخب من أي نوع ويتدرج العاملون في هذه الحكومة تدرجاً رئاسياً يتخذ صورة هرمية قاعدة أدني درجات العاملين وقمته الوزير المختص ، وبالتالي المركزية الإدارية تعني الحد من تفويض سلطة اتخاذ القرارات على المستوى التنظيمي **وتتمثل مظاهر المركزية في ناحيتين هما :**

1- القرارات التي يحتفظ المستوى الأعلى بحق إصدارها .

2- ثم مدى مساهمة المستويات التنفيذية في صنع وإتخاذ القرارات، وإحتكار الحكومة المركزية لسلطة التعيين والترقيات في الوظائف العامة بالجهاز الإداري للدولة . أما اللامركزية يعني بها أنها الإدارة المحلية اللامركزية وفيها يقوم إلى جوار السلطة المركزية هيئات أو مجالس منتخبة محلية لها ذاتيتها

المستقلة وتباشر صلاحيات في صورة فعلية وإن خضعت لأسلوب أو آخر من الرقابة أو الوصاية كغيرها من أجهزة الحكم المركزية كأن تخضع لإجراءات الضبط التنظيمي أو المحاسبي لجهاز مثل ديوان المحاسبة ومراقبة أعمالها من الوجهة الشرعية وإنضباط لوائحها دستورياً وقانونياً .

- **واللامركزيـة هـي :** نقل جزء من المسئوليات والوظائف والسلطات من المستوى القومي إلى المستوى المحلي وحتى يكون هذا النقل ذات معنى فلابد أن يتوفر للأجهزة اللامركزية قانون محدد وميزانية خاصه بها وسلطة توزيع الموارد على القطاعات المختلفة وأن تتخذ القرارات بواسطة ممثلي المواطنين فاللامركزية تعني نقل وليس تفويض ، **وذلك للأسباب الآتية :**

1- اللامركزية تعني أنها سلطات أصيلة بما فيها من مسئولية والتفويض لا يعطي سلطة أصيلة .

2- من يعطي حق التفويض يملك أن يلغيه أو يعدله في أي وقت مما يؤدي إلى إضطراب الأداء والعمل .

3- من يفوض يملك أن يتخذ قراراً في الموضوع الذي فوض فيه سلطة أو جهة أخرى أقل فالتفويض لا يلغي حق المفوض تماماً ولكن قد يؤدي إلى تضارب وإزدواج في إتخاذ القرارات .

أهداف اللامركزية في المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية :

تهدف اللامركزية إلى تحقيق الآتي:

1- تحقيق التكامل السياسي والإجتماعي من خلال الوحدة الوطنية والقومية وإشباع رغبات أفراد المجتمع مع البقاء في نطاق الدولة الأم .

2- كفاءة الأداء الإداري من خلال توزيع المسئوليات بين الوحدات المركزية والمحلية وتشجيع المشاركة والمبادرات المحلية وتفرغ المستويات العليا لرسم السياسات والتخطيط .

3- الممارسة السياسية والديمقراطية من خلال المطالبة بالحرية والمشاركة وقوة الناخبين في التعبير عن المجتمعات المحلية وممارسة المواطنين أصول الحكم المحلى والمشاركة في صنع وإتخاذ القرارات .

4- المساهمة في عمليات وخطط التنمية من خلال إستخدام الموارد المتاحة بأفضل الوسائل وأكثر كفاءة والتعرف على الإحتياجات وتصميم وتنفيذ ومتابعة المشروعات مع مراعاة حق الأجيال القادمة في الموارد المتاحة الآن .

وبصفة عامة وأياً كانت أشكال اللامركزية توجد بعض التطبيقات والوسائل التي تُستخدم لتحقيق اللامركزية بدرجة من الكفاءة والفاعلية وهي :-

1- **عدم التركيز الإداري :** ويعني قيام الحكومة الإقليمية " إحدى الوزارات " بتفويض تنفيذ بعض البرامج والمشروعات أو الإختصاصات إلى الفروع الإقليمية التابعة لها تنظيماً والقيام بإتخاذ القرارات اللازمة لذلك وعادة يتم ذلك دون الرجوع للسلطة العليا صاحبة الإختصاص ، ولكن مع ذلك يبقي للمستوى التنظيمي الأعلى الحق في متابعة كيفية أداء الأعمال فنياً ويراقب مدى إلتزام العاملين بالفروع بمواعيد العمل وغيرها من أعمال المتابعة الإدارية والفنية ، حيث أن درجة التركيز وعدم التركيز الإداري تتعلق بسلطة إتخاذ القرار داخل وحدة إدارية معينة سواء في العاصمة المركزية أو الوحدات المحلية الفرعية ، وهذا يعني أن تكون الإدارة في العاصمة المركزية ذاتها مركزة أو غير مركزة في عدد محدد من متخذي القرار وكذلك في الوحدات المحلية أو الإدارات الفرعية وهذا الشكل يتضمن تحويل السلطة إلى المستويات الأدنى ولا يعتبر شكلاً من أشكال اللامركزية .

2- **التفويض :** ويعني قيام السلطة المركزية بتكليف وحدات أو هيئات تنظيمية محلية غير تابعة لها تنظيماً ببعض المسئوليات وأداء بعض الخدمات العامة أو إدارتها نيابة عن الحكومة المركزية، ولكن تحت إشراف منها وذلك بهدف تقريب الخدمة من المواطنين .

أيضاً التفويض" تخفيف تركيز السلطة " يعني به أن يفوض قدر من السلطة وصلاحيات صنع القرار إلى المسئولين المحليين مع إحتفاظ الحكومة المركزية بحقها في نقض القرارات المحلية ويمكنها في أي وقت أن تسحب هذه السلطات والصلاحيات .

ومن مزايا التفويض في الدول النامية لتحقيق التنمية الآتي :

1- الحاجة إلى إتصال مزدوج بين مركز الجهاز الإداري وفروعه وبين المدينة والريف.

2- أن عملية التنمية وفوائدها يجب أن تصل إلى أهل الريف وأن يترتب عليها تحسين أوضاعهم .

3- أن العملية الإدارية لا تتحقق بكفاءة إلا عن طريق الإتصال بكل أنحاء الدولة الواحدة .

4- اللامركزية تكون وسيلة تخفيف الضغط على الموارد البشرية المتخصصة النادرة حيث يمكن الإعتماد على رجل الإدارة المتوسط في إدارة الوحدات المحلية الفرعية .

3- نقل السلطة : ويعني بها أن تمنح السلطات المحلية صلاحيات صنع القرار والسماح لها بتولي المسئولية الكاملة دون الرجوع إلى الحكومة المركزية بما في ذلك الشئون المالية وتصميم وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية المحلية .

كذلك يعنى بنقل السلطة : إعادة تقسيم سلطات وإختصاصات الحكومة المركزية من خلال نقل جزء من هذه السلطات إلي هيئات مستقلة ذاتياً أو شبه مستقلة ، وذلك بموجب القانون بحيث يصبح الجزء الذي تم نقله إختصاصات أصيلة لهذه الهيئات وهذا الشكل هو ما يعتبره القانون الإداري معبراً عن اللامركزية الحقيقية ، ويفرق في هذه الحالة بين نوعين من اللامركزية هما:

1- **اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية:** وتعني نقل بعض السلطات والإختصاصات الإدارية التنفيذية ذات الطابع الفني المتخصص من الحكومة المركزية إلى هيئات أو مرافق عامة متخصصة مستقلة قانونياً وتنظيمياً ، بحيث تملك هذه الهيئات اتخاذ ما تراه من إجراءات وقرارات إدارية وفنية دون الرجوع للحكومة المركزية ، والهدف من ذلك منحها الاستقلال وقدراً من المرونة التي تمكنها من أداء اختصاصاتها من أعمال وأنشطة فنية متخصصة والتحرر من القيود الإدارية والمالية والقانونية التي تلتزم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة وبهدف رفع مستوى كفاءة وفعالية أداء خدماتها العامة وتحقيق مستوى أعلى من النفع العام ومثال ذلك : هيئة قناة السويس- جهاز تنمية القرية - الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء-الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - هيئة الرقابة الإدارية ، ويجب أن نوضح أن إستقلالها لا يعني عدم خضوعها للرقابة تماماً ، فهي تخضع للوصاية والرقابة القانونية والمالية من السلطات المركزية والشعبية وأجهزة الرقابة بالدولة " الجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية " نظراً لأنها تستخدم المال العام وتقوم بأنشطة ترتبط بالنفع والصالح العام .

2- **اللامركزية الإدارية الإقليمية** : ويعني بها نقل عدد من السلطات والإختصاصات ذات الطابع التنفيذي الإداري من الحكومة المركزية " من عدد من الوزارات " إلى وحدة إدارية إقليمية مستقلة مثل" الوحدات المحلية- المحافظات- المراكز- القرى" لتمارس هذه الإختصاصات في منطقة جغرافية محددة دون الرجوع للوزارات والحكومة المركزية بالعاصمة ، ويرجع تبني الدولة لهذا الأسلوب هو أن تعدد فروع الوزارات الخدمية بالمدن والأقاليم أدي إلى ضعف الخدمات العامة وانخفاض مستوى فعاليتها وكفاءتها وصعوبة التعاون والتنسيق بين هذه الفروع مما أدي إلى تضارب في القرارات وإهدار الموارد-

تـأخر تقـديم الخـدمات بسـبب العـرض علـى الحكومـة المركزيـة لكـل وزارة بالعاصمة وأن تقديم بعض الخدمات لا تتفق مع ظروف وأولويات المناطق الجغرافية بجانب ذلك عجز المواطن عن التظلم مما يصدر ضده من قرارات إدارية ، ويلاحظ أن الهدف من تبني اللامركزية الإدارية الإقليمية ليس فقط تحقيق مزايا إدارية ترفع من مستوى كفاءة وفاعلية أداء الخدمات العامة وإنما تعمل على تحقيق درجة عالية من مشاركة المواطنين المحليين في صنع السياسات العامة المحلية واتخاذ القرارات المحلية ، وكذلك يلاحظ أن كلاً من اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية تتشابه في الخضوع للرقابة المالية وأجهزة الرقابة بالدولة والإشراف من السلطة المركزية .

وبناءً على ذلك يمكن القول أن قيام نظام الإدارة المحلية يتطلب توافر عدد من العناصر والمقومات في ظل الاتجاه نحو اللامركزية منها :

1- إنشاء وحدات إدارية تتمتع بالاستقلال الإداري بمعنى أن تكون ذات كيان قانوني مستقل عن أي من الوزارات ولا تعد فروعاً للحكومة المركزية .

2- أن يحدد لها القانون عدد من الاختصاصات بصفة أصيلة وليست على سبيل التفويض .

3- أن يمنح القانون لهذه الوحدات الشخصية الاعتبارية القانونية للتأكيد على استقلالها مالياً وإدارياً .

4- تقوم بإدارة هذه الوحدات مجالس محلية يكون أعضائها منتخبين من المواطنين المقيمين في نطاقها .

5- لا يعني إستقلال هذه الوحدات عدم خضوعها لرقابة السلطات المركزية فهي تخضع لنوعاً من الرقابة يطلق عليها الوصاية الإدارية ، وتعني خضوع الوحدات المحلية للرقابة القانونية لضمان عدم خروجها عن اختصاصاتها أو مخالفتها للقانون والسياسة العامة للدولة بجانب الرقابة المالية من الجهات المختصة .

ومن مزايا نقل السلطة خاصه في الدول النامية الآتي :

1- أن عملية التنمية لن تتحقق إلا في ظل نظام سياسي على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على الاتصال بالجماهير، وأيضاً لن تتحقق إلا بواسطة جهاز دولة يعبر عن حكومة شعبية يرضي عنها الرأي العام ويمنحها الثقة .

2- أن الإدارة المحلية تقضي على السلبية التي تميز مواطنين الدول النامية نحو سياسة الدولة وخطط التنمية .

3- تساعد على رفع مستوى معيشة المواطنين وتقلل الفجوة بين المدينة والريف وتؤكد وحدة الدولة .

4- تخفف الضغط على الجهاز المركزي نتيجة تزايد مطالب المواطنين وتجعلهم شركاء في عملية التنمية .

ومع ذلك هناك العديد من المشكلات التي مازالت تواجه التحول إلى اللامركزية في مصر، ومنها على سبيل المثال :

1- **التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات** : تتمثل هذه المشكلة في أن بعض المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات "وعددها14مديرية " تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً .

2- **عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظ** : وتكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات المركزية التي تمتد أنشطتها إلى المحليات على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضا المواطنين عن أداء القيادات المحلية ، كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية بإستثناء رؤساء القرى حيث أعطى القانون هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين .

3- خلل في العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية .

4- **التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية** : النظام المحلى المصري يتسم بالتدرج سواء بين الوحدات المحلية وبعضها أو بينها وبين الحكومة المركزية ، وتوضيحاً لذلك فإن المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى لها حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى ، كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها ، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها وبالحكومة المركزية .

5- **عدم التوازن بين السلطة والمسئولية** : ويشمل ذلك عدم وجود حدود مثلي إدارية وتنظيمية وفنية ومالية ولائحية .

6- **عدم ملائمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية** : لأن عدد الأعضاء الذين يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلى للمحافظة قد يقترب من عدد أعضاء المجلس المحلى للحى الذي يتكون من قسمين إداريين (24) عضواً في مقابل (20) عضواً يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلى للمحافظة .

7- **غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية** : ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، وبالتالي كيفية استفادة الآخرين منها وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها ومن ثم استبعادها ، وينطبق ما سبق على تقييم أداء الوحدات المحلية فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بالإدارة المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية يتسم بما يلي :

(أ) التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات .

(ب) التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة .

(ج) التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلى وكذلك عدد اجتماعات اللجان .

8- إنخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية .

ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر إستقلال هذه الوحدات المحلية ، **حيث يتضح ذلك من خلال :-**

(أ) عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلى وخاصة فيما يتعلق بطرق التمويل غير التقليدية .

(ب) عدم وجود سلطة حقيقية للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية .

(ج) عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية .

9- ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية : **ويرجع ضعف الإقبال علي الانتخابات المحلية إلي :-**

(أ) نظام الانتخابات المحلية وتعقيداته الأمر الذي يصعب من عملية الاختيار.

(ب) عدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية .

(ج) ضعف دور المجالس الشعبية المحلية .

إن تطبيق سياسة اللامركزية في الدول النامية ومنها مصر يثير مشكلات وصعوبات كثيرة نظراً لما يواجه هذه الدول من مشكلات في عملية نقل السلطة أو تفويضها ، **ويرجع ذلك إلى بعض الاعتبارات ومنها :** –

1- عدم قدرة المؤسسات السياسية على صياغة السياسات العامة وتحديد الخطط والبرامج والمشروعات التنموية بوضوح والتي تنفذ بواسطة الأجهزة التابعة لها وما يتبع ذلك من تداخل بين الإجراءات السياسية والإدارية ، الأمر الذي يصبح فيه السياسيون" أشباه إداريين" ويصبح الإداريون" أشباه السياسيين" وعند ذلك لا يمكن تطبيق أسلوب النقل ولا التفويض لأن إتباع الأسلوب اللامركزى يتطلب شرطاً أساسياً حتى يكون فعالاً وهو كفاءة العملية السياسية

والإدارية وعندما تقوم الدول النامية بإتباع أسلوب اللامركزية في ظل عدم الكفاءة السياسية والإدارية ، فيبدو من الناحية الشكلية أنه تفويض أو نقل يعوق التطبيق ليصبح تدهور وضعف في السلطة .

2- الفجوة بين السلطة الرسمية والسلطة الفعلية فالسلطة حتى تعبر عن القوة لابد أن تتضمن قدراً من الوحدة بين عنصرين هما: السلطة والرقابة ولكن أحياناً يكون العنصران منفصلان وهو ما يحدث في الدول النامية وعندها لا تعبر اللامركزية عن مضمونها الحقيقي لأن السلطة بدون رقابة تكون سلطة شكلية وأن الرقابة بدون سلطة شرعية هي سلطة مجردة فوجود الصعوبات والمشكلات السابقة لا يعني عدم إمكانية تحقيق اللامركزية في الدول النامية .

ولكن هناك مجموعة من المتطلبات يجب توفرها حتى يتم قيام اللامركزية الفعالة وهي :

1- توافر الإستقرار الحكومي الذي يستلزم وجود دستور مطبق ودائم مع سيادة القانون .

2- تحقيق قدر مناسب من المشاركة الشعبية في المحليات .

3- يجب عزل التأثير السلبي للبيروقراطية المركزية من أن تصيب اللامركزية .

4- يجب تنمية الموارد المحلية بشكل مستمر يدعم نظام اللامركزية .

5- يجب تنسيق العلاقات بين الوحدات المحلية والوحدات المركزية للدولة .

6- تكوين وتنمية الكوادر البشرية للعمل في المحليات بقدر من الكفاءة المهنية .

7- تنمية الرعاية المركزية لخطط ومشروعات الوحدات المحلية .

8- تقليص تدخل الجهاز الإداري المركزي في شئون الإدارة المحلية لتدعيم قدرة الوحدات المحلية على إتخاذ القرارات .

9- يجب مشاركة القيادات المحلية في دراسة الخدمات وما يعانيه المجتمع المحلي من مشكلات وكيفية مواجهتها وتنميته .

وبناءً عليه يمكن توضيح كلاً من مزايا وعيوب اللامركزية في الآتي :

أولاً :- المزايا وتتمثل في :

1- **المزايا الإدارية وتشمل :**

1- إعفاء الحكومة من الضغط الزائد عليها بسبب احتياجات المواطنين ، وبالتالي إحالة مصالح ومشكلات المواطنين إلى المناطق التي ينبع منها الضغط لتخفيف الأعباء على الحكومة المركزية .

2- السرعة والمرونة في البت في الأعمال وحل المشكلات وتلافي الأخطاء والحد من الإجراءات الروتينية .

3- توفير المعلومات لدي الرؤساء بالمستويات اللامركزية والمركزية مما يجعل القرارات مبنية على معلومات صحيحة متكاملة .

4- سهولة الاتصال وفاعليته بين المواطنين والمسئولين مباشرة دون تعقيدات روتينية .

5- إمكانية التنسيق والتكامل بين جميع الخدمات الميدانية مثل الصحة والتعليم والزراعة وغيرها على المستوى المحلي والقومي .

6- إعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على الطرق والأساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج والإنجازات التي يتم تحقيقها ميدانياً .

7- تنمية القدرات والمهارات القيادية بإتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية .

2- **المزايا الاجتماعية وتشمل :**

1- إدراك المواطن لمسئولياته في حل المشكلات المحلية والبيئية وتحمل بعض الأعباء .

2- مشاركة المواطنين في تنفيذ المشروعات التنموية المحلية وتنمية شعورهم بأنها من صنعهم .

3- **المزايا الإنسانية وتشمل :**

1- شعور المواطنين والعاملين بالأهمية النابعة من تحمل مسئولية المشاركة في إعداد وتنفيذ المشروعات واتخاذ القرارات .

2- الشعور بالرضا المستمد من السلطة للرؤساء اللامركزيين .

4- **المزايا السياسية وتشمل :**

1- توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية للمواطنين من خلال المشاركة الشعبية .

2- تصدر القرارات محليا وفقاً لمصالح المجتمع المحلي .

3- المشروعات التي تنفذ لامركزياً تزيل فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة .

4- تشجيع استدامة التنمية المحلية خاصة في الريف .

5- صيانة البنية التحتية الأساسية في المجتمع المحلي .

6- تساعد الوزارات الحكومية المركزية أن تصل إلى أكبر عدد من الوحدات المحلية بخدماتها .

7- تزيد من الثبات السياسي والوحدة الوطنية والإبداع المحلي .

8- دور وفاعلية الحكومة على المستوى القومي والمحلي يكون أكثر تحديداً ووضوح .

9- توجد نوعاً من التوازن بين الأنشطة المركزية واللامركزية في المجتمع المحلي .

ثانياً :- العيوب وتتمثل في :

1- أن جوهر اللامركزية هو منح الأجهزة المحلية حرية اتخاذ القرارات المرتبطة بنشاطها هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى لا تنعدم وحدة القيادة مع الأخذ في الإعتبار الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة لأنها تحد من حرية التصرف والتعبير عن الرأي .

2- بينما تسهل اللامركزية الإتصال على المستوى المحلي فالملاحظ أن الاتصال بين الوزارات وفروعها في الأقاليم المحلية يكون أكثر صعوبة وتقل فرص الاتصالات الشخصية وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارات وفروعها أن تتعرض وحدة السلطة للضعف .

3- زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة الفنية والقانونية والإدارية على المستوى المحلي .

4- النقص في الفنيين والمتخصصين على المستوى المحلي وحرمان المحليات من الخدمات المركزية الفنية .

5- بجانب أن اللامركزية فيها إضعاف للسلطة المركزية فإن المحليات قد تحيد عن أهداف الخطة العامة وتتخلف عن تنفيذ السياسات العامة للدولة .

6- تؤدي اللامركزية إلى إضعاف التنسيق والتكامل على المستوى القومي في خطط وبرامج التنمية المحلية .

7- أحياناً تكون اللامركزية غير مفضلة خاصة مع الخدمات المطلوب تنفيذها بمواصفات معينة .

8- تؤدي اللامركزية إلى تقليل المستوى الإقتصادي بسبب ندرة الموارد المالية من الحكومة المركزية .

9- الضعف الإداري والتكنولوجي على المستوى المحلي يؤدي إلى تقليل الكفاءة والفعالية في تلبية الخدمات المحلية .

ثالثاً :- نشأة وتطور المحليات بمصر- المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية :

بالنسبة لنشأة وتطور المحليات في مصر، يرتبط تاريخ الإدارة المحلية في مصر بتاريخ نشأة الدولة والحضارة المصرية الفرعونية القديمة وإن كان الهدف فرض سيطرة الدولة وإحكام سلطاتها وإشرافها على جميع الأقاليم المصرية فنظام الإدارة المحلية والأسلوب المتبع في إدارة الدولة يعتبر أحد الركائز الأساسية لنمو

وتطور الحضارة المصرية والحفاظ على وحدة وتماسك الدولة فمنذ الفتح الإسلامي لمصر وفي عهد الخلفاء الراشدين حتى الدولة العباسية شهدت مصر نمطاً آخر من أنماط نظم الحكم حيث أصبحت أحد أقاليم الدولة الإسلامية . ويعتبر ضعف الحكم المحلي هو أحد أسباب ضعف الدولة الإسلامية الأمر الذي أدي إلى استقلال مصر وانفصالها عن الخلافة العباسية في بغداد وبدأ نظام جديد للحكم والإدارة المحلية في مصر كدولة في عهد محمد على وظهرت أهمية وجود سلطة مركزية ومحلية لإحكام الرقابة وسيطرة وإشراف الحكومة على مديريات وأقاليم مصر، وكانت السلطة المحلية لا تخرج عن كونها إدارة لتنفيذ سياسات الحكومة .

وعلى عكس ما حدث في أوربا فمصر خبرت نظام الحكم المحلي وإن كان على نحو أقل شمولاً منذ القرن الماضي ، ففي عام 1883م أنشئت مجالس المديريات ومع أنها كانت مجالس منتخبة إلا أنها كانت فروعاً للحكومة المركزية لأنها لم تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وكانت اختصاصاتها استشارية وتمثل مصالح الملاك الزراعيين وتؤكد تسلطهم وكانت اختصاصاتها محدودة ، وهناك من يري أن مصر عرفت نظام الإدارة المحلية لأول مرة أثناء الحملة الفرنسية عام 1798م حيث أصدر" نابليون" أمراً بأن يكون لكل مديرية وعددها في ذلك الوقت "16" مديرية هما " الإسكندرية- رشيد- دمياط- البحيرة- الغربية- الشرقية- المنصورة- منوف- قليوب- الجيزة- القاهرة- أطفيح- بني سويف- الفيوم- المنيا- منفلوط " مجلساً مكوناً من" سبعة أعضاء " من أعيان المديرية ويرأس كل مديرية مديراً فرنسياً وتنحصر واجباتهم في النظر في شئون الأمن والسياسة .

أما تحت الحكم البريطاني أعيد بناء مجالس المديريات عن طريق الانتخابات وحددت مهامها في وظيفتي التنفيذ والتشريع ، ويعتبر أول مجلس بلدي أنشئ في مصر كان في الإسكندرية عام 1869م ، ففي هذه السنة قبل التجار وأصحاب الأملاك فرض رسوم على أنفسهم لتحسين المرافق البلدية وتكون منهم

لجنة عام 1885م لتحسين أحوال المدينة صحياً وعمرانياً ، وفي عام1890م عرفت مصر نظام المجالس البلدية حيث أنشئ في هذا التاريخ مجلس بلدي مدينة الإسكندرية عقب مفاوضات مع الدولة صاحبة الإمتياز والتي أصرت على اشتراك الأجانب في مجالس المدن مع تحملهم الضرائب والرسوم التي تقررها المجالس .

وفي عام 1893م أصدر مجلس الوزراء قراراً بإنشاء مجالس محلية في بعض المدن على أن تشكل من أعضاء وطنيين فقط وأن يعتمد نشاط هذه المجالس على مواردها وإعانات الحكومة وفي عام 1896م أنشئ نوع وسط من المجالس يقضي باشتراك الأجانب في انتخاباته وعضويته إلى جانب المصريين مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية نظراً لأن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية وقد أنشئ من هذا النوع حتى عام1917م" 13 مجلساً "، وفي عام 1918م أنشئ نوع ثالث من المجالس أكثر بساطة وهو المجالس القروية الذي تحكمه لائحة صادرة من وزير الداخلية ، وهكذا وجد في مصر ثلاثة أنواع من المجالس هي: مجالس المديريات ، المجالس المحلية المختلطة " المجالس البلدية "، المجالس القروية.

وبصدور الدستور المصري عام1923م ظهر أول إعتراف دستوري بالإدارة المحلية تضمن نصوصاً مرتبطة بنظام الإدارة المحلية حيث تضمن أسس الإدارة المحلية في الفصل الخامس المعنون" مجالس المديريات والمجالس البلدية " في مادتين من مواده هما : 132،133 كالآتي : " المادة 132" تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاص معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ويعين القانون حدود اختصاصاتها . " المادة 133" ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على إختلاف أنواعها وإختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تُبينها القوانين ويراعي في هذه القوانين : إجتياز أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الإستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض

أعضاء غير منتخبين- اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين- نشر ميزانيتها وحساباتها- علانية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون- تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة .

وبذلك يكون دستور1923م قد كفل ميزة هامة لنظام الإدارة المحلية تتمثل في الضمان الدستوري لقيام المديريات والمدن والقرى كوحدات إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة إلا أن نشاط هذه المجالس المحلية ظل معطلاً لفترة بعد صدور دستور1923م وذلك بسبب عدم صدور التشريعات المنشئة لمجالس هذه الوحدات ، بالرغم من أن دستور1923م قد نص في المادة 167على استمرار سريان القوانين 30،29 لسنة 1913م بشأن إنتخاب أعضاء هذه المجالس لذلك أصدر مجلس الوزراء قراراً في19 ديسمبر 1926م بتشكيل لجنة لإعداد مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية ، وفي 14 إبريل 1928م صدر القانون رقم 17 ليحدد قواعد وشروط انتخاب أعضاء المديريات ولم تجري انتخابات لعضوية هذه المجالس وذلك لتعطل الحياة النيابية في مصر وظلت معطلة حتى بعد إلغاء دستور1923م وصدور دستور 1930م الذي أعاد الاعتراف بالشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى ، وصدر في ظل أحكامه القانون رقم43 لسنة 1931م بشأن انتخاب أعضاء مجالس المديريات وأجريت الانتخابات على أساس ما تضمنه من أحكام .

ومن الملاحظ أن دستور1930م لم يأتي بجديد في نظام الإدارة المحلية حيث اكتفي بالنص على الأحكام الواردة في دستور1923م وذلك في المادتين122،121 وعندما أعيد العمل بدستور1923م صدر القانون رقم 24 لسنة 1934م لتنظيم مجالس المديريات لمسايرة التغيرات السياسية التي حدثت في المجتمع وليتمشي

تنظيم هذه المجالس مع المبادئ الواردة في دستور 1923م إلا أن هذا القانون ما لبث أن أُلغي بصدور القانون رقم 68 لسنة 1936م بشأن انتخابات أعضاء مجالس المديريات .

وحتى عام 1944م لم يكن موجودا بمصر سوى"25 مجلساً محلياً و" 13مجلساً مختلطاً و" 87 مجلساً قروياً " في وقت كان مجموع القرى والمدن فيه أكثر من " أربعة آلاف " ثم صدر القانون 145 لسنة 1944م بنظام المجالس البلدية والقروية الذي أعاد تنظيمها بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية وميز في أحكامه بين المجلسين ووضح التمييز بينهم وجعل عضوية المجالس مقصورة على المصريين فقط ، ثم صدر قانون رقم 66 لسنة 1955م بنظام المجالس البلدية ، ثم صدر القانون رقم 6 لسنة 1956م بشأن الوحدات المجمعة التي تقوم في دائرة اختصاصاتها بخدمات تتعلق بالشئون الصحية والتعليم والرعاية الاجتماعية والزراعية وغيرها ، وفي هذه المرحلة صدر أول دستور بعد قيام ثورة 23 يوليو1952م وهو دستور1956م الذي أفرد لنظام الإدارة المحلية المواد من" 157: 166". وظل ميثاق30 يونيه 1962م حبراً على ورق بشأن المجالس الشعبية المحلية حيث تراجعت نصوص الميثاق حين صدر الدستور المؤقت 25 مارس 1964، حيث تم تحديد دور المحليات في الدستور المؤقت في شكل وحدات إدارية يجوز أو لا يجوز لها أن تكون لها الشخصية الاعتبارية .

وتم تحديد دورها في تنفيذ الخطة العامة للدولة وإدارة بعض المرافق والمشروعات وقد حدد دستور عام1971م دوراً أوسع للمجالس المحلية في مواد "161،162،163 " وقد نصت هذه المواد على تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية لها شخصية إعتبارية وهي المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات أخرى ، وأن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً عن طريق الانتخاب المباشر كما بينت طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية ودورها في تنفيذ خطة التنمية والرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

وفي23 سبتمبر1971م أصدر المشرع القانون رقم 57 لسنة 1971م الذي جاء مخالفاً لأحكام دستور1971م فيما يتعلق بتشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات وتسمية نظام الإدارة المحلية ، وكان صدور هذا القانون ليفصل على مستوى المحافظة بين المجلس المحلي المنتخب الممثل للمحافظة وبين أجهزته التنفيذية ، فأوجد لكل محافظة مجلس محلي منتخب ولجنة تنفيذية معينة ففيما يتعلق بتشكيل مجالس المحافظات تضمنت المواد " 5 :9 " طريقة تشكيل المجلس الشعبي المحلي ، فبينت أن يكون برئاسة أمين لجنة الإتحاد الاشتراكي بالمحافظة ، أمناء المراكز والأقسام وممثلين" إثنان" عن النشاط النسائي من أي مستوى من مستويات تنظيمات الاتحاد الاشتراكي بالمحافظة وأجاز هذا القانون أن ينضم إلى عضوية المجلس عدد لا يزيد عن خمسة يختارون من بين أعضاء المؤتمر القومي أو من مؤتمرات المراكز والأقسام ، وبهذا التشكيل يكون القانون قد خالف الدستور حيث تقضي المادة 162 منه بأن يكون تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر.

أما فيما يتعلق بتسمية نظام الإدارة المحلية فقد أطلق عليه مسمي" نظام الحكم المحلي" ونظراً لأن دستور1971م في مادته 162 نص على أن يكون إختيار أعضاء المجالس الشعبية بالإنتخاب وبذلك يكون صدور القانون رقم 57 لسنة 1971م مخالفاً لهذا النص ، ولذلك قامت الحكومة بإصدار القانون رقم52 لسنة 1975م الذي إستحدث أحكاماً جديدة حيث جعل تكوين المجالس الشعبية المحلية كلها بالإنتخاب المباشر، وأعطي للمنتفعين" الأعضاء" حق التمثيل في إدارة بعض المشروعات المحلية ، كما أناط "عهد" بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي إلى لجان تنفيذية ، واستحدث لأول مرة مستوى جديدا من مستويات الإدارة المحلية وهو المركز ويقع بين المحافظة والمدينة .

وبصدور القانون رقم 52 لسنة 1975م عمد المشرع إلى تعميم التشكيل المزدوج على مستوى كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية فأوجد في كل محافظة ومركز

ومدينة وحي وقرية مجلساً شعبياً منتخباً يقابله لجنة تنفيذية معينة يرأسها رئيس الوحدة المحلية المختصة ، وتكرر هذا الوضع في القانون رقم43 لسنة 1979م ، فقد إلتزم المشرع بذات المسلك فيما يتعلق بالتشكيل مع تغيير إسم " اللجان التنفيذية " لوحدات الإدارة المحلية إلي" المجالس التنفيذية " وخولها إختصاصات إيجابية محددة على إعتبار أنها الكفاءات الفنية التنفيذية لوضع الخطط المحلية موضع التنفيذ .

كما إستبدل بتسمية المجالس المحلية مسمي" المجالس الشعبية المحلية " لتتفق هذه التسميه الجديدة مع أحكام الدستور الذي نص على أن " تشكل المجالس الشعبية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالانتخاب المباشر" إظهاراً لدور الشعب في ممارسة حكم نفسه بنفسه .

ولذلك إختلفت الآراء حول الطبيعة القانونية لهذه المجالس هل هي ذات طبيعة تشريعية أم طبيعتها تنفيذية أم لها طبيعة قانونية خاصة . فذهبت بعض الآراء إلي أن المجالس الشعبية المحلية ذات طبيعة تشريعية لأن الفلسفة من وراء الأخذ بالنظام المزدوج هو" تكييف العلاقة بين المجلسين" المجلس الشعبي والتنفيذي على أساس العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام النيابي البرلماني حيث يقوم المجلس التنفيذي بإقتراح إنشاء المرافق المحلية ووضع مشروعاتها على ألا تنفذ إلا بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي المختص .

لكن من الثابت أن البرلمان هو السلطة المختصة بالتشريع ، والحكومة هي سلطة التنفيذ ، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن كل سلطة منهما تمارس إختصاصاتها إستقلالاً عن السلطة الأخرى في حين أن المجلس الشعبي المحلي والتنفيذي يمارسان وظيفة واحدة هي الوظيفة الإدارية علي المستوى المحلي. كما ذهب رأي ثاني إلى أن المجالس الشعبية المحلية تعتبر مجلس نيابية ذات طبيعة تنفيذية ، وذلك على إعتبار أنها تمارس إختصاصات تنفيذية كالإشراف والرقابة

على المرافق المحلية ، كما تمارس أيضا إختصاصات تشريعية مثل إقتراح الضرائب وتوجه الأسئلة وطلبات الإحاطة وغيرها مما يعطيها طابعاً خاص يختلف عن المجالس التشريعية الخالصة أو الهيئات التنفيذية ، إلا أن ممارسة المجالس الشعبية المحلية لأدوات شبيهة بالبرلمان كالأسئلة وطلبات الإحاطة لا ينهض بها إلى مستوى هذه البرلمانات فالهدف من راء ذلك يكمن في تأكيد إستقلالية هذه المجالس وترسيخ الديمقراطية على المستوى المحلي .

ويذهب رأي آخر إلى أن المجالس الشعبية المحلية هي أجهزة تنفيذية ، فعلى الرغم من تشكيلها عن طريق الإنتخاب فإن ذلك لا يضفي عليها صفة البرلمانات نظراً لإختلافهما إختلافاً جذرياً من حيث الوظيفة ، فالبرلمانات هي سلطات دستورية مستقلة تختص أساساً بالوظيفة التشريعية ، أما المجالس الشعبية المحلية فإنها تمارس جانياً محدوداً من الوظيفة التنفيذية وهو ما يتعلق بالمرافق المحلية ، كما أن إختصاصات المجالس الشعبية المحلية تؤول إلى السلطة التنفيذية إذا لم توجد هذه المجالس لسبب أو لآخر.

بجانب ذلك فإن المجالس الشعبية المحلية ، جاء الحديث عنها في المواد من161: 163من الدستور المصري في1971م ، بإعتبارها الفرع الثالث من السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية والحكومة .

كما عبر قانون43 لسنة 1979م الخاص بنظام الإدارة المحلية في مواده (12،19، 20، 20 مكرر) على حقوق المجالس وصلاحيتها ، ونجد أن المشرع المصري يعيد النظر سريعاً في هذه المواد بعد عامين ويعدلها في القانون رقم 50 لسنة 1981م، حيث حذف المواد التي تعطي صلاحيات لهذه المجالس في" سحب الثقة من المحافظين أو من ينوب عنهم "، كما نزع القانون حق المحليات في الرقابة وقصرها على تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة والإستجواب الذي وضعت له ضوابط وقيود ، وتأتي التعديلات الجديدة لقانون نظام الحكم بصدور القانون رقم 186 لسنة

1981م ، ورقم 26 لسنة 1981م ، رقم 106لسنة 1987م ورقم 145 لسنة 1988م ورقم 9 لسنة 1989م ، رقم 84 لسنة 1996، رقم 225 لسنة 1996م ، ثم تعديلات (2007، 2008 م) والتي قلصت دور المحليات وفرغت فلسفة الحكم المحلي من مضمونها ، حيث أعاد الحال إلى أن يتحول المجلس ليكون رأيه إستشاري كما كان الحال في القانون رقم12 الصادر في أول مايو1883م وكان في ظل الإحتلال الإنجليزي بناءاً على تقرير اللورد " دوفرين " الذي أرسل مبعوثاً لمصر في1882م لدراسة حالة البلاد ، والذي حدد إختصاصات المجالس البلدية بأن رأيها إستشاري فقط . وبذلك نجد أن موضوع الإدارة المحلية أو ما يطلق عليه أحياناً الحكم المحلي من أكثر الموضوعات مرونة ولهذا صدرت بشأنه قوانين كثيرة سواء قبل الثورة أو بعدها ، ويعتبر القانون124 لسنة 1960م هو الأساس الأول في إرساء نظام الإدارة المحلية ، وكان هذا القانون يمثل علامة بارزة من علامات التطور في نظام الإدارة المحلية ، وحرص المشرع في المادة الأولى من هذا القانون على تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى ، وفي المادة الثانية يكون لكل وحدة منها الشخصية المعنوية ، كما أنه جمع في تشكيل مجالس الوحدات السابقة بين عناصر منتخبة ولها الأغلبية العددية وعناصر معينة بحكم عملها ثم عناصر مختارة لكفاءتها الذاتية وهي معينة أيضاً ، وجاء ذلك في المواد (المادة 10 الخاصه بمجالس المحافظات و30 الخاصة بمجالس المدن ،46 الخاصة بالمجالس القروية) ، وجري المشرع في هذا القانون على حصر رئاسة الوحدات الإدارية المحلية في العناصر المعينة حيث يرأس المحافظ المجلس المحلي للمحافظة ويرأس رئيس المدينة المجلس المحلي للمدينة ويرأس رئيس مجلس القرية المجلس المحلي للقرية ، كما أدخل القانون عدة تغيرات جوهرية ، فأنشأ وزارة الإدارة المحلية تخضع لها كل التنظيمات المحلية ، كما توسع في إختصاصات المجالس المحلية بشكل لم يسبق له مثيل من قبل وقد عهد هذا القانون إلى هذه المجالس بإختصاصات كثيرة

في شئون التربية والتعليم والشئون البلدية والقروية والصحية والشئون الإجتماعية والتموين والمواصلات والثقافة والشئون الإقتصادية والأمن ثم فرض على هذه المجالس في إطلاعها بجميع هذه الإختصاصات أن يكون ذلك في نطاق السياسة العامة للدولة .

وبذلك إدارة الوحدات المحلية وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م تدار من خلال سلطتين رئيسيتين : يطلق على السلطة الأولى" المجالس الشعبية المحلية " وهي تتكون من أعضاء منتخبين من المواطنين المحليين وتختص بوضع السياسات المحلية وإصدار الأوامر والقرارات واللوائح التي تنظم هذه السياسات والتي تحكم عمل الإدارة المحلية ومرافقها ، بينما يطلق على السلطة الثانية " المجالس التنفيذية " وهي تتكون من رئيس الوحدة المحلية " المحافظ ، رئيس المركز، رئيس المدينة ، .." ويعاونه عدد من الموظفين المحليين وتتولى هذه السلطة تنفيذ السياسات المحلية .

وقد أُدخل نظام المحليات في مصر بهدف تشجيع المشاركة الشعبية المحلية ، أي مركزية التخطيط مع عدم مركزية التنفيذ ، وتعتبر المجالس المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن والقرى هي الجهات المسئولة والمختصة بتنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية الشاملة حيث منحها القانون حق ممارسة السلطة الرقابية والإشرافية في تنفيذ قوانين التخطيط وتقسيم الأراضي والبناء وغيرها من التشريعات الخاصة بتنمية المجتمع ومواجهة مشكلاته بهدف الإرتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسين مستوى معيشة أفراد المجتمع . ولذلك أصبح نظام المحليات وسيلة لتطبيق الديمقراطية وممارسة أفراد المجتمع الفعالية في إدارة شئونهم وتصريف أمورهم على مستوى قطاعات المجتمع الحضري والريفي، وبالتالي فرضت المشاركة الشعبية نفسها على واقع الحياة العملية في مصر وأخذت طريقها إلى التطبيق في كثير من المجالات ، وعرفت التقنين

في نصوص دستورية وقانونية ونادي بها كثيراً من المسئولين لما تمثله من أهمية كأسلوب فعال للإستفادة من الطاقات والإمكانيات المتاحة ، وبالتالي أصبح التركيز على إستراتيجية تنمية المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية هدفاً مطلوباً .

ويتم بمقتضى نظم المحليات في مصر إعطاء الجهات المحلية بعض الإختصاصات مما يؤدي إلي سرعة وسهولة إتخاذ القرارات بعيداً عن السيطرة المركزية مع إرتباط هذه القرارات بتحقيق السياسات والأهداف التنموية في الإطار القومي للدولة .

ويسبق نظام الإدارة المحلية في مصر نظام البلديات" مجالس بلدية وقروية " والذي كان سائداً قبل عام 1960م حيث كان يوجد مديراً للبلدية مسئولاً أمام المحافظ عن شئون العمران من مياه وصرف صحي ونظافة وحدائق وتنظيم وتخطيط وتراخيص وكهرباء ورصف طرق وغيرها ، وقد قدمت هذه المجالس مدناً ذات شوارع واسعة تحفها صفوف الأشجار، وميادين واسعة تتوسطها التماثيل والنافورات والحدائق ومباني ذات طرز معمارية مختلفة ، وكانت شبكات الخدمات العامة مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء تعمل بكفاءة ، كما كانت هذه المجالس تنفذ خطط التنظيم وتتابع تراخيص المباني بدقة .

واستمر الحال على ذلك حتى عام 1960م حيث صدر قانون الإدارة المحلية رقم124، وتكونت بمقتضاه محافظات الجمهورية التي حلت محل المديريات وبمقتضي ذلك أصبح التخطيط جزءاً من إختصاصات السلطة المحلية التي لها حق إعداد المشروعات وإقرارها وتنفيذها بإستثناء بعض المشروعات التي تستوجب الإعتماد من سلطة عليا ، وقد تغير هذا القانون أكثر من مرة إلى أن صدر القانون رقم43 لسنة 1979م وتعديلاته الذي حدد مستويات الإدارة المحلية بخمسة مستويات هي المحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى ، وأعطى لكلاً منها الشخصية الإعتبارية واختصاصات تتلاءم مع ظروفها المحلية ، كما نص القانون

على أن المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية في محافظته ، ويخول لرؤساء المجالس المحلية من السلطات ما يمكنهم من أداء دورهم بكفاءة .

يتضح من ذلك أهم المقومات التي يقوم عليها نظام المحليات في الآتي :

مساحة ذات كيان محدد قد تكون هذه المساحة قرية أو مدينة أو تقسيم جغرافي إداري أكبر كالمحافظة أو الإقليم- سلطة محلية شرعية تستند إلى الدستور، ويحدد القانون واللوائح إختصاصاتها ومسئولياتها- ميزانية خاصة لكل وحدة محلية حيث تتكون مواردها من ثلاث عناصر هي : تمويل محلي ، معونة مالية من السلطة المركزية ، قروض وهبات وتبرعات- أجهزة إدارية تنفيذية محلية تخضع للسلطة المحلية مباشرة ، تتولى كافة مجالات الأنشطة ذات الطابع المحلي وما يعهد به إليها من الأجهزة المركزية ، وبجانب هذه الأجهزة ذات الصفة المحلية توجد أجهزة " فروع للأجهزة المركزية " تخضع للإشراف المباشر للأجهزة المركزية .

كما أن إختصاصات المحليات هي من أهم اختصاصات الأجهزة المحلية ذات العلاقة المباشرة بخطط التنمية المحلية وتتمثل في الآتي :

أن تتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصات المحافظة- الإشراف على خطط التنمية المحلية الشاملة ومتابعتها- إقرار مشروعات خطط التنمية الشاملة ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها- الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات المواطنين وإشباع احتياجاتهم ومواجهة مشكلاتهم في إطار خطة التنمية واقتراح مشروعات خدمة المجتمع المحلي .

أما عن مشكلات المحليات :-

1- كشفت الممارسة العملية لخطط وبرامج التنمية في كثير من المحافظات عن تعارض في وجهات النظر بين السلطة المحلية والمركزية وذلك لسببين هما : عدم وضوح الإشراف المركزي وفقدان الترابط والتكامل بين الخطط المحلية والسياسة والخطة العامة للدولة على المستوين القومي والإقليمي ، وقد أدت

هـذه الممارسـات إلى تركيـز الأنشـطة في منـاطق وأقـاليم معينـة- تـدخل في توطينهـا مؤسسـات تميـل نحـو المركزيـة وحرمـان الأقـاليم الأخـرى مـن هـذه الأنشطة مما أدي إلى ظهور فوارق وفجوة إقتصادية واجتماعية وثقافية بين الأقاليم المختلفة للدولة .

2- المعوقـات الإداريـة : تصـدر معظـم مـواد قـانون وتشـريعات الإدارة المحليـة علـى الورق فقط بينما الواقع الفعلي الممارس يؤكد عرقلة وقيد حركة المحليات في ظل الميزانيات الضعيفة المحددة لها .

أسباب قصور نظام المحليات :

لقد أدي إلغاء نظام البلديات واستبداله بنظام الإدارة المحلية إلي نقل مركـز الإهتمـام مـن المرافـق والخـدمات البلديـة إلى مجـالات أخـرى ممـا نـتج عنـه إهمال لهذه المرافق والخدمات وعدم الرقابة على تنفيذ خطط وبرامج التنمية داخل المجتمع المحلي، ويمكن إرجاع العوامل التي أدت إلى القصور في نظم الإدارة المحلية إلى الآتي :

1- التعـديلات والـتغيرات المسـتمرة في نظـم المحليـات حيـث صـدرت العديـد مـن القرارات بقوانين تتعلق بتعديل نظم المحليات ، وكـان منهـا القـانون رقم124 لسنة 1960م والـذي ألغـي بموجبـه جميـع القـوانين السـابقة لـه ، وقـد اسـتمر العمل به حتى ألغي بصدور القانون رقم57 لسنة 1971م الذي أدخلت عليه كثيراً من التعديلات حتى ألغي بصدور القانون رقم52 لسنة 1975م الذي ألغي أيضاً بصدور القانون رقم 43 لسنة 1979م الذي عُدل تعديلاً يكاد يكون شاملاً بمقتضي القانون رقم 50 لسنة 1981م ، ثم عُدل أيضاً بالقانون رقم 145 لسنة 1988م مع المحافظة على نفس مسمي القانون43 لسنة 1979م . وبذلك فإن كثـرة التعـديلات والتغـييرات بـدون دراسـة علميـة للقـوانين الخاصـة بـنظم المحليات أدي إلى التضارب بينها مما أفقدها الجدية والاحترام من قبل أفراد المجتمع .

2- عدم توافق تشريعات نظم المحليات مع التطورات السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الدولة نتيجة لتغير هذه الأنظمة وعدم إستقرارها لأن هذه التشريعات تهدف نحو تركيز السلطة " المركزية الإدارية " من ناحية التطبيق الفعلي بجانب تعطل أغلب نصوصها.

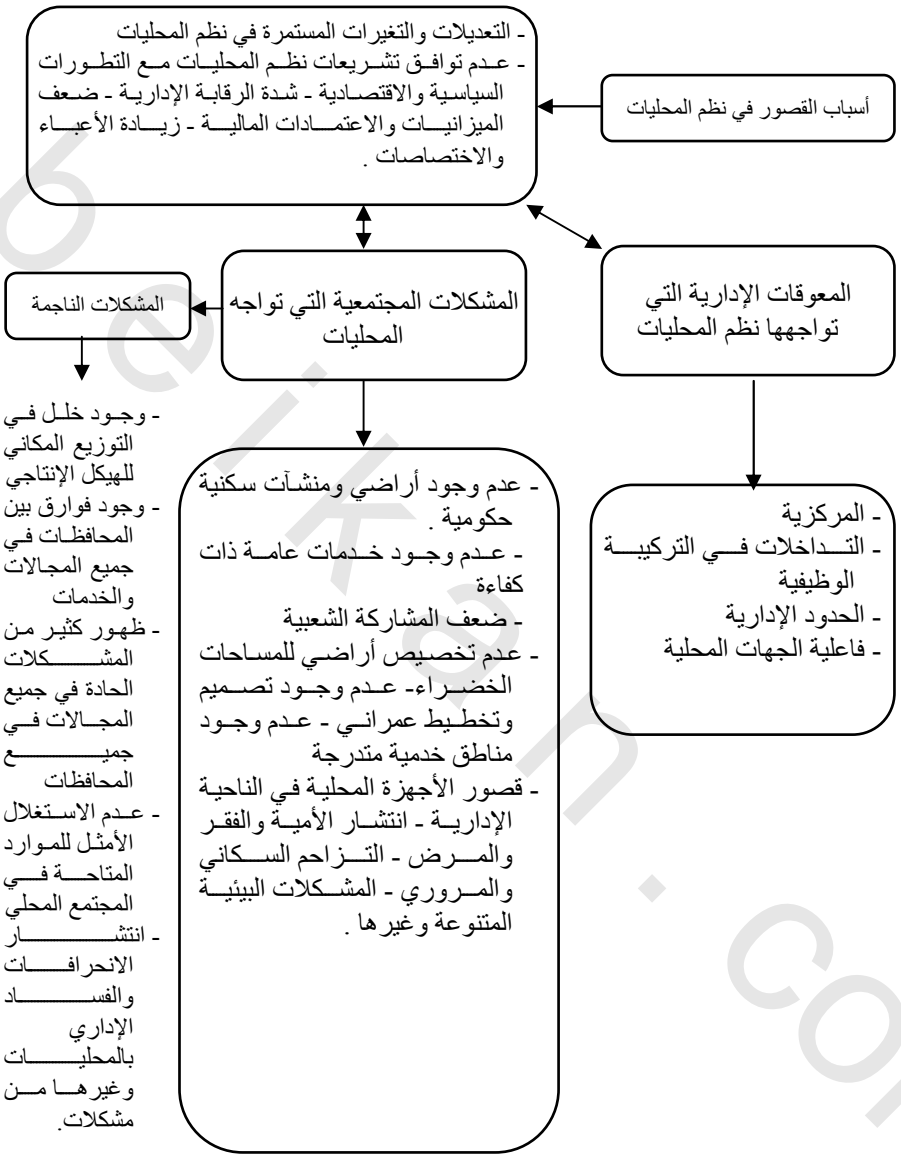
3- شدة الرقابة الإدارية فالمتتبع لممارسات السلطة المركزية يجد أنها تفرض رقابة شديدة على الجهات المحلية بما يعوق حركتها عن العمل حيث تتوسع في فرض المزيد من الإجراءات الرقابية المركزية على المحافظات مما يحد من حرية التصرف والمرونة التي أوجبها القانون للسلطة المحلية ، بجانب حرمان الجهات المحلية من حرية مباشرة بعض الإختصاصات المسندة إليها .

4- ضعف الميزانيات والإعتمادات المالية حيث يتمثل نقص الموارد المالية للمحليات في تقيد سلطة المحليات في التصرف بشأن توسيع مواردها المالية من حيث زيادة الرسوم المحلية أو الضرائب المحلية القائمة أو فرض ضرائب جديدة ، ضعف الموارد المالية المخصصة لكل من المركز والحي كما أنها موارد غير ثابتة ، ضعف المصادر المالية المرتبطة بقيمة الإيجارات ، إلغاء الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات ، إلغاء ضريبة الأراضي الفضاء والأطيان الزراعية بالنسبة للملكيات الأقل من ثلاثة أفدنة .

5- زيادة الأعباء والاختصاصات حيث عهد إلى الجهات المحلية باختصاصات كثيرة في مجالات

متنوعة منها التعليم والصحة والرعاية الإجتماعية والبيئة والنظافة وغيرها، وقد ترتب على ذلك أن ضاعت المشكلات البيئية في زحمة المشكلات التي تواجهها الجهات المحلية .

وتتضح مشكلات وأسباب قصور نظام المحليات في الآتي :



المشكلات الناجمة عن قصور نظام المحليات :

نتج عن قصور نظم المحليات وتطبيق مركزية التخطيط في مصر أن التنمية المحلية واجهت كثيراً من المشكلات ناجمة عن : ضعف إستخدام الأسلوب العلمي في التخطيط لمواجهة المشكلات البيئية ، عدم إستغلال الموارد المتاحة الإستغلال الأمثل ، تركز السكان والأنشطة الإجتماعية والإقتصادية في حيز ضيق 4٪ من المساحة الكلية للدولة ، الأمر الذي أضر بالرقعة الزراعية وما ترتب عليه من الاعتماد على الخارج في الغذاء حيث أن96٪ من مساحة الدولة شبه خالية من الأنشطة والسكان ، وما ترتب على ذلك من تكدس السكان في المدن والقرى وما نتج عن ذلك من المشكلات البيئية التي يعاني منها المجتمع ، أيضاً وجود خلل في التوزيع المكاني للهيكل الإنتاجي ، الأمر الذي نتج عنه الإهتمام بتوطين المشروعات للحصول على أكبر عائد إقتصادي مباشر، بصرف النظر عن توطين هذه المشروعات لخدمة التنمية الإقتصادية والإجتماعية والبيئية الشاملة المستدامة على المدى البعيد ، وأيضاً بدون النظر إلي ما يترتب على هذه المشروعات من مشكلات بيئية وغيرها تؤثر سلباً على تنمية المجتمع كذلك وجود فوارق واضحة بين المحافظات المأهولة بالسكان خاصة المحافظات الريفية والحضرية مع تجاهل شبه تام للأقاليم الصحراوية ، الأمر الذي طرح مشكلات العدالة الاجتماعية وعدالة توزيع الخدمات على المستوى القومي ، وقد واجهت المحافظات المأهولة بالسكان كثيراً من المشكلات الإجتماعية والبيئية الحادة الناتجة عن إرتفاع الكثافة السكانية سواء بسبب الهجرة إليها أو توطين المشروعات الاقتصادية والصناعية بها أو توافر الخدمات العامة الأساسية .

السياسات المقترحة لتفعيل دور المحليات :

تتمثل هذه السياسات في الآتي :

1- **وضع إستراتيجية للمحليات في إعداد خطط وبرامج التنمية الشاملة** : حيث أصبحت الحاجة ملحة لوضع إستراتيجية تسير وفقاً لها الجهات المحلية في إعداد خطط

وبرامج التنمية الشاملة من حيث إستدراك أخطاء الماضي وتستقرئ آفاق المستقبل وتعتمد على أسلوب التخطيط العملي لحل المشكلات التي تواجه المجتمع المصري ، وذلك بوضع مشروعات وبرامج وخطط علمية مدروسة لفترة زمنية معينة يتم خلالها معالجة المشكلات والإرتقاء والتطوير لتحسين البيئة وتهدف التحكم في النمو السكاني العشوائي وتوزيع الخدمات والمرافق لتوفير البيئة الملائمة لمعيشة السكان ، أيضا تستهدف هذه الإستراتيجية مجموعة من المحددات التنموية التي تختص بها الجهات المحلية منها : شمولية وإستدامة التنمية بمعنى أن ترسم الخطوط العريضة للتنمية مفهوم النظام السياسي في تخطيط المحافظة على تحسين نوعية البيئة محلياً وإقليمياً وقومياً على أن تشارك المحليات في رسم السياسات العامة لتنمية وتطوير المدينة والقرية وإقرار المشروعات التنموية فيها- محاولة الحد من التضخم السكاني والإنتشار العشوائي حتى يمكن تلافي المشكلات الناتجة عن ذلك إقتصادياً وإجتماعياً وعمرانياً وبيئياً- إعادة تخطيط وتطوير ورفع مستوى القرية والمدينة والخدمات مع فصل المناطق الصناعية عن مناطق الإسكان والتلوث البيئي بأنواعه- تبني الأساليب الحديثة في الإدارة المحلية والأخذ بنظام اللامركزية وذلك لسهولة الإدارة وإشتراك القاعدة الشعبية في الإدارة المحلية .

2- تحديد المعايير التي تساهم في رفع كفاءة أداء المحليات ودعمها للمشاركة الشعبية : حيث يكمل وضع إستراتيجية للمحليات في إعداد خطط وبرامج ومشروعات التنمية الشاملة ، تحديد المعايير التي تساعد المحليات في دعم المشاركة الشعبية ومن هذه المعايير: تشجيع المواطنين على المساهمة في أعمال التنمية والتجميل بواسطة التشجير أمام المنازل والمحافظة على الحدائق الخاصة والعامة في الميادين ومداخل القرى ، وتشييد المساجد والخدمات التعليمية والصحية والثقافية والترفيهية ، والإلتزام بإلقاء القمامة والفضلات في الأماكن

المخصصة لها والإلتزام بمبادئ القانون دون تعقيدات أو أغراض شخصية- تأكيد دور المحليات في إقناع المواطنين بمشروعات النظافة والتخطيط العمراني والبيئي ومدى فاعليتها في تحقيق التنمية- توفير وسائل المواصلات عن طريق القطاع العام والخاص وتوفير أماكن لإنتظار السيارات لعدم الازدحام والحفاظ على أمن وراحة المواطنين- الحد من مشاكل أعمال الحفر المستمر لتوصيل المرافق والخدمات ومنع الازدواج والتكرار الذي يؤثر على المواطنين وتحركاتهم ، كما يؤثر على علاقاتهم بأجهزة المحليات وأعمال التنمية . وبذلك فإن تحقيق الإستراتيجية والمعايير المقترحة تمكن للمحليات من القيام بدورها في إحداث التنمية طبقاً لمبدأ اللامركزية ، وتستطيع المحليات دعم المشاركة الشعبية للمواطنين في رسم سياسة تنمية مجتمعهم ووضع أولويات الخدمات والتنسيق بينها وتمويلها وإدارتها وتشجيع المبادرات المحلية لتنمية المجتمع وهذا ويتطلب نموذجاً يجمع بين المركزية والمحلية في إتخاذ القرارات المركزية في تخصيص الموارد القومية بما يحقق العدالة في توزيعها علي المحافظات ، والمحلية في إختيار المناطق والفئات المستهدفة وتصميم البرامج وتعبئة الموارد المحلية المكملة للموارد القومية وهذا يتطلب وجود خبرات محلية قادرة على قيادة التخطيط بالمشاركة محلياً في القطاع الإجتماعي .

ومن خلال العرض السابق لنشأة وتطور نظام المحليات وما يرتبط به من مشكلات وما يؤديه من خدمات . يجب أن نتناول الأجهزة القائمة على إدارة هذا النظام وهي المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية .

فالمهمة الأساسية للمجالس الشعبية المحلية والتنفيذية تتمثل في التركيز على أهم البرامج والمشروعات التي تدعم البنية التحتية للإقتصاد الوطني لأن إهتمام هذه المجالس بمشروعات الخدمات العامة مثل : المياه والصرف الصحي والتعليم

والصحة والكهرباء ، والطرق والنقل والمواصلات والزراعة والمواد الغذائية وكل ما يستخدمه ويستهلكه المواطن يومياً ، ومشاركة هذه المجالس في جمع التبرع لتوفير نسبة لمساهمة المجتمع في المشاركة الشعبية وفي المشروعات الأساسية الأولية وتثقيف وتوعية المواطنين للحفاظ على البيئة ومشروعات الخدمة العامة ، وتكوين لجان من الشخصيات الإجتماعية العامة المرغوبة من المواطنين للإصلاح والمصالحة بين المواطنين ، يؤدي إلى تحسين أداء الخدمات ومستوى معيشة ونوعية الحياة للمواطنين في جميع المجالات إجتماعياً وإقتصادياً وصحياً وتعليمياً وبيئياً بما يعني التنمية المحلية الشاملة .

الجهاز الأول من أجهزة المحليات : المجالس الشعبية المحلية :-

وهنا يمكن توضيح مفهوم المجالس الشعبية المحلية بأنها عنصر أساسي من عناصر الحكم المحلي وذلك لأن المفترض فيها أنها تمثل أفراد المجتمع وتعبر عن مصالحهم وإحتياجاتهم وبالتالي فإنها تمثل السلطة الشعبية " التقريرية " والتنفيذية بجانب الحكم في النظام المحلي بإعتبارها مصدر القرارات التي تنظم عمل هذا النظام وأوضاع الخدمات والمرافق العامة فيه . وتختلف الدول في نمط المجالس المحلية الذي تأخذ به فهناك دول تأخذ بنظام المجلس الواحد الذي يجمع بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية ، وهناك دول تأخذ بنظام المجلسين حيث تكون الوظيفة التقريرية " الاقتراح" من إختصاص المجلس الشعبي والوظيفة التنفيذية من إختصاص المجلس التنفيذي .

والمجالس الشعبية المحلية عبارة عن مجموعة من الأفراد يتولون مسئوليات وإختصاصات معينة في الإدارة والإشراف والرقابة على الأنشطة والمشروعات المحلية بروح الجماعة والمشاركة بإعتبارهم الممثلين الشرعيين للمواطنين في المجتمع المحلي للتعبير عن مصالحهم ومشكلاتهم ، كما أنهم همزة الوصل بين مواطني المجتمع المحلي والحكومة المركزية بإعتبارهم جهاز إستشاري لها، وتختلف نوعية

العضوية من دولة لأخرى فقد تكون بالإنتخاب المباشر كلياً أو بالتعيين من قبل الحكومة المركزية أو بالإختيار من المواطنين على أساس الكفاءة أو هي مزيج من إثنين أو ثلاثة وتكون نسبة العضوية وفقاً لنوع وطبيعة المحليات من مجتمع لآخر.

فالمجالس الشعبية المحلية يجب أن تعتمد على وحدات محلية أكثر كفاءة وفاعلية ، لذلك تحتاج الحكومة المحلية قيادة ماهرة ومشاركة قائمة على التعاون والثقة والمسئولية ، وتستهدف التحسين المستمر في رفع مستوى وكفاءة أداء الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين وتحسين نوعيتها .

فالمجالس الشعبية المحلية في التشريع المصري: عبارة عن جهاز مكون من المواطنين المحليين للقيام بإدارة الوحدات المحلية وتوكل إليهم مسئولية وضع السياسات المحلية وتتولى مسئولية الإشراف على تنفيذها، ويمكن من خلال عرض الطبيعة القانونية للمجالس الشعبية المحلية التعرف على طبيعة اختصاص هذه المجالس. فقبل صدور الدستور المصري في1971م كان المجلس المحلي يتكون من مجموعتين : الأولي: عبارة عن أفراد يتم انتخابهم من أبناء الإقليم المحلي والثانية : عبارة عن ممثلين عن الوزارات المختلفة يعينون في المجلس المحلي بحكم وظائفهم وقد جرى العمل على حصر رئاسة المجلس المحلي في العناصر المعينة ، فكان رئيس المجلس المحلي هو في ذات الوقت رئيس الوحدة المحلية ، وقد أسند المشرع لرؤساء المجالس المحلية تنفيذ القرارات الصادرة عن هذه المجالس مستعينين في ذلك بالأعضاء المعينين .

أعضاء المجلس الشعبي المحلي هم أفراد في المجتمع المحلي ، وبالتالي فهم على علم ودراية بمشكلات المجتمع وموارده المتاحة حيث أنهم قيادات شعبية قادرة على المشاركة بفاعلية لخدمة المجتمع ومواجهة المشكلات البيئية المحلية ، ولذلك أهمية دورهم تتضح في مدى الممارسة الفعلية لهؤلاء الأعضاء في مواجهة مشكلات البيئة وفي مدى تقارب هذه الممارسة الفعلية من الدور الذاتي والمتوقع لأعضاء

المجالس الشعبية في مواجهة مشكلات المجتمع والعوامل المؤثرة على أداء دورهم في مواجهة مشكلات المجتمع .

والمجلس الشعبي المحلي هو عبارة عن رؤساء اللجان الفرعية بالمجلس الشعبي المحلي المنحل بقرار من المحكمة الدستورية العليا- وتسمي باللجنة المؤقتة والصادر بشأنها قرار السيد الوزير المحافظ بإستكمال أعمال أعضاء اللجنة على حسب الإختصاصات ووفقاً لما نص عليه قانون الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م ، وذلك لحين الإنتهاء من التعديل وصدور قانون نظام الإدارة المحلية لإعادة تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

وكثيراً من المواطنين يعتبرون المجالس المحلية مجرد مجالس للخدمات والرصف والإنارة والنظافة إلا أن القانون المصري جعل من المجالس المحلية نقطة إرتكاز في خدمة الجماهير ودورها لا يقل بأي حال عن دور المجالس التشريعية ، وفي حالة ما إذا إنتقلت مصر إلي نظام الحكم المحلي الذي يقوم على إنتخاب كل الوحدات المحلية من أصغر موظف إلى المحافظ فإن هذه المجالس في هذه الحالة تُعد بمثابة برلمان في محيط نشاطها .

ولذلك تعرف الدراسة المجالس المحلية : بأنها تنظيم يناقش مشاكل الشعب في النطاق المحلى ويبحث في الحلول وكافة المشاركين في هذه المجالس متساوون في إبداء الرأي وإتخاذ القرار والمجالس الشعبية تنظيمات الشعب الشرعية والديمقراطية ، ولذلك نقول : مجالس شعبية لأننا إذا نظرنا إلى التنظيمات المختلفة من حولنا نجدها تعتمد على المهنة أو القومية أو العقيدة الدينية أو الإقليمية ، أما المجلس الشعبي المحلى فهو يختلف لأنه مفتوح أمام الشعب بغضّ النظر عن المهنة أو القومية أو العقيدة أو العمر أو مكان الانتماء ، ومن هنا أتت كلمة " شعبية "ولكل عضو الحق بإبداء رأيه والمشاركة باتخاذ القرار مباشرة وتبرز الإرادة الشعبية بوضوح ولذلك أتت كلمة مجلس شعبي محلي .

إن نوع الخدمة المطلوب تقديمها والتي تتمشي مع طبيعة الدراسة الحالية هو الدور الذي يجب أن يقوم به أعضاء المجالس الشعبية المحلية في مواجهة المشكلات البيئية في المجتمع .

التشكيل والحجم العددي للمجالس الشعبية المحلية والنظام الانتخابي على المستوى المحلي :

وفقاً للقانون43 لسنة 1979م في"مادة 3 " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلى يُشكل من أعضاء يتم إنتخابهم عن طريق الإنتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب ولا يخل إنشاء وحدة جديدة من وحدات الإدارة المحلية أو تعديل نطاقها أو إلغاؤها بتشكيل أي من المجالس الشعبية المحلية القائمة وذلك إلى أن تنتهي مدتها ويمثل المجلس الشعبي المحلى رئيسه أمام القضاء وفي مواجهة الغير.

كما نصت" المادة الثامنة " من نفس القانون يستبدل بعبارتي" المجلس المحلي والمجالس المحلية أينما وردتا في القوانين واللوائح عبارتي" المجلس الشعبي المحلي والمجالس الشعبية المحلية " ويعنى ذلك أن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مؤسسة شعبية يطلق عليها" المجلس الشعبي المحلي" ويُشكل هذا المجلس من أعضاء منتخبون إنتخاباً مباشراً سرياً عام كما يشترط أن يكون نصف عدد أعضاءه من العمال والفلاحين ، ومن الملاحظ أن المشرع قد إتجه إلى زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالقانون رقم 84 لسنة 1996م المعدل للقانون رقم43 لسنة 1979م ، ويهدف المشرع من ذلك إتاحة الفرصة أمام الكفاءات الراغبة في الترشيح ولتوفير العدد الكافي لعضوية اللجان الداخلية في المجالس الشعبية ، وإتاحة الفرصة الكافية للتعبير عن الرأي العام المحلي وآراء الجماعات المكونة له وخاصة الأقليات .

ويعتبر حجم المجالس الشعبية كبير نسبياً ، ويتسم تشكيل وتوزيع عدد مقاعد المجالس الشعبية بتعقيد شديد إذا قُورنا بحداثة الثقافة الانتخابية في مصر نسبياً خاصة في المناطق التي تنتشر فيها الأمية الأبجدية والسياسية ، فالناخب المحلي وفقاً لنظام القائمة كان مُطالباً بأن يكون لديه نضج ومعرفة سياسية حتى يختار ثلاثة قوائم حزبية واحدة للقرية ، ثم المدينة أو المركز ثم المحافظة بجانب ثلاثة من بين عشرات المرشحين للمقاعد الفردية ، معنى ذلك أن المواطن المحلي عليه أن ينتخب عدداً كبيراً من المرشحين لتشكيل المجالس الشعبية المحلية .

وفي ظل تطبيق النظام الفردي كان على المواطن المحلي أن يختار حوالي"44" عضواً محلياً على مختلف المستويات المحلية : المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية ، ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر من المواطنين وفقاً للشروط الموضوعة في هذا الشأن ، **ويختلف حجم المجلس الشعبي المحلي بكل مستوى على النحو الآتي** :

1. يشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلى : يختلف باختلاف الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقها حيث يمثل كل مركز أو قسم إداري بعدد "10" أعضاء يزداد في حالة المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة إلي"14"عضواً ، مادة 10من قانون 43 لسنة 1979م مستبدلة بالقانون84 لسنة1996م .
2. المجلس الشعبي المحلى للمركز : تتمثل المدينة عاصمة المركز بـ" 12عضواً " وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بـ" 14عضواً " مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية في حين تمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بـ"10 أعضاء" عن كل وحدة محلية ، مادة 39 من القانون43 لسنة 1979م مستبدلة بالقانون84 لسنة 1996م .

3. المجلس الشعبي المحلي للمدينة : تمثل المدن ذات القسم الواحد بـ" 24عضواً " أما المدن التي بها أكثر من قسم إداري يُمثل كل قسم فيها بـ" 14عضواً ، مادة 47 من قانون 43 لسنة 1979م مستبدلة بالقانون 84 لسنة 1996م .
4. المجالس الشعبية القروية : الوحدات المحلية التي لا تتبعها قري تمثل بـ" 24عضواً " أما الوحدات المحلية التي تتبعها قري تمثل فيها القرية " الأم " أي التي بها مقر المجلس المحلى الوحدة المحلية " بعضوين على الأقل في المجلس" كما تمثل كل قرية من القرى التابعة " بعضواً واحداً على الأقل" وبذلك من الممكن أن يتجاوز عدد الأعضاء"24عضواً " في الحالة التي تقتضي تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية ، مادة 66من قانون43/79 مستبدلة بالقانون84 لسنة 1996م .
5. المجالس الشعبية المحلية للأحياء : الحي الذي به أكثر من قسم إداري فإن كل قسم يمثل بـ "12عضواً" أما الحي الذي به قسم إداري واحد فيمثل بـ" 18عضواً، مادة 59 من قانون43/79مستبدلة بالقانون84 لسنة 1996م .

الإختصاصات والأدوار والمهام القانونية للمجالس الشعبية المحلية :

تباشر المجالس الشعبية المحلية إختصاصاتها المبينة في القانون وفقاً للسياسة العامة للدولة وللمحافظة، ولكلاً من رؤساء الوحدات المحلية وكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم بإقتراحاتهم إلى المجلس المختص وذلك في المسائل الداخلة في إختصاص المجلس وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية .

وجاء بالمادة " الثانية " من القانون 43 لسنة 1979م- الباب الأول- الفصل الأول والمعدلة بالقانون رقم50 لسنة1981م أن تتولي وحدات الإدارة المحلية في حدود الخطة والسياسة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات في نطاق اختصاصاتها جميع الاختصاصات

التي تتولاها الوزارات المختصة وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشاؤها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشاؤها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية والمرافق القومية ذات الطبيعة الخاصة .

ويعني ذلك أن الدستور قد أحال شأن بيان إختصاصات المجالس الشعبية المحلية إلي القانون وترتيباً على هذه الإحالة قام قانون نظام الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م ببيان مختلف الإختصاصات الموكلة إلى هذه المجالس .

وبإستعراض بعض النصوص المحددة لإختصاصات المجالس الشعبية المحلية، يمكن إجمال وتحديد مجالات إختصاصاتها على النحو الآتي : ومزيد من التفاصيل انظر نصوص المواد" 12: 49،42،41،18، 61،50، 68 " من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م" .

أولاً :- إختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مجال المرافق والمشروعات المحلية:

يتولى المجلس الشعبي المحلي في حدود الخطة والسياسة العامة للدولة ، الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في نطاق الإقليم الخاضع له ، وهذا الإشراف لا يقتصر فقط على نشاط هذه المرافق والأعمال وإنما يمتد إلى عمالها وموظفيها .

ولكن ذلك لا يعني أنها تمثل سلطة رئاسية لموظفي هذه المرافق وإذا كان الإختصاص بالرقابة والإشراف على أعمال المرافق والمشروعات المحلية أمراً ضرورياً لضمان حسن إدارة المرافق المحلية والحد من حالات الإنحراف والفساد الإداري على المستوى المحلي فإنه يجب عدم الإفراط في هذا الإختصاص ويجب أن يمنح المرفق المحلي قدراً من المرونة والحرية لممارسة إختصاصه ولكن مع قدر من الرقابة والإشراف المركزي .

ثانياً :- إختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مجال التخطيط المحلي : يعتبر التخطيط ضرورة لتحقيق التنمية على المستوى القومي والمحلي ، فمعظم دول العالم لديها أجهزة تخطيط وخطط قومية ويجب أن تتولى الحكومة المركزية زمام القيادة في عملية التخطيط ، كما يجب عليها أن تنمي الوسائل الكفيلة لإشتراك المواطنين المحليين في عملية التخطيط المحلي للتنمية الإجتماعية والإقتصادية أي التنمية الشاملة .

فإذا كان التخطيط على المستوى القومي وسيلة لمعالجة المشاكل التي تهم أفراد المجتمع كوحدة واحدة فإن التخطيط على المستوى المحلي يعتبر ضرورة لمعالجة مشاكل محلية بحتة يلمسها كل أفراد المجتمع المحلي في حياتهم اليومية . ويتميز التخطيط المحلي بمشاركة المواطنين المحليين مادياً ومعنوياً في دراسة ورسم الخطة المحلية والتي يجب أن تكون جزء من الخطة القومية على الرغم مما لها من شخصية مستقلة ويجب أن يراعي في التخطيط المحلي مقدار حاجة المواطنين إلى المشروعات المقترحة ، فكلما كان المشروع يشبع حاجة من حاجات المواطنين الضرورية كلما كان ذلك نجاحاً للإدارة المحلية .

وطبقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م تختص المجالس الشعبية المحلية فيما يتعلق بالتخطيط على المستوى المحلي بالآتي :

1- إقرار ومتابعة مشروعات خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

2- تحديد وإقرار خطط المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمساعدة في المشروعات المحلية .

3- إقرار مشروعات التخطيط العمراني بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد والتعمير.

4- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك هو اختصاص تنفرد به المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في نطاق كل محافظة.

ثالثاً :- إختصاصات المجالس الشعبية المحلية في المسائل المالية :

1- إعترف المشرع للمجلس الشعبي المحلي بالحق في بسط رقابته على النشاط المالي على مستوى الوحدة المحلية ، ويتمثل ذلك في إقراره لمشروع الموازنة السنوية للوحدة المحلية وموافقته على مشروع الحساب الختامي لها .

2- تختص المجالس الشعبية المحلية بوضع وإقرار القواعد العامة لإدارة وإستخدام ممتلكات الوحدة المحلية والتصرف فيها .

3- تنفرد المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بفرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء ، وكذلك إقتراح فرض الضرائب المحلية أو تعديلها أو إلغائها ، كما تختص بالموافقة على الإقتراض من الجهات الداخلية " البنوك المصرية " للقيام بمشروعات إنتاجية أو إستثمارية لازمة للوحدات المحلية في نطاقها بشرط ألا تتجاوز المديونية (40٪) من إجمالي إيرادات المحافظة الذاتية ، ولا يجوز زيادة هذه النسبة أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة مجلس الوزراء.

رابعاً :- إختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مجال الوصاية الإدارية :

حيث أقر المشرع في قانون الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م ، سلطات إدارية للمجالس الشعبية المحلية الأعلى على المجالس الشعبية الأدنى ، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس سلطة رقابية على جميع المجالس الشعبية في نطاقه " المراكز والمدن والأحياء والقرى " ، والمجلس الشعبي للمركز يمارس رقابة على المدن والأحياء والقرى في نطاقه ، وهكذا المجلس الشعبي المحلي للمدينة يمارس

رقابة على أحياءها إذا قسمت المدينة إلى أحياء . وتتضمن هذه الوصاية الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الأدني بجانب سلطة التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر عن هذه المجالس ، فضلاً عن الموافقة على اقتراحات المجالس المذكورة بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تغيير أسمائها .

العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية في المستويات المختلفة :

للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الشعبية في المستويات الأدنى ، كما أن لها الحق في التصديق أو الاعتراض على قراراتها ، ولكل مجلس في سبيل ذلك الإستعانة بلجانه حيث تتولى كل لجنة مختصة التفتيش دورياً على أعمال ونشاط هذه المجالس وتقدم اللجنة للمجلس الشعبي المحلي المختص تقريرها بنتيجة التفتيش ، ويقوم المجلس بإبلاغ التقرير مشفوعاً بملاحظاته إلى المجلس المعنى بالتفتيش ، كما تشمل رقابة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على المجالس الشعبية الأخرى الموافقة على اقتراحات هذه المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها ، ويكون القرار الصادر من المجلس الشعبي المحلي المختص بالإعتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة من المجالس الشعبية الأخرى مسبباً ، كما يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلى الذي أصدر القرار المعترض عليه وفى هذه الحالة يوقف القرار، ومن حق المجلس الشعبي للمحافظة إعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية في نطاق المحافظة .

ويطلق على ذلك باللامركزية في الرقابة على الوحدات المحلية والتي تتمثل في العلاقة الرقابية بين المجالس الشعبية المحلية وبعضها ، وبيان كيفية ممارسة رقابة المجالس الشعبية المحلية الأعلى على المجالس الشعبية المحلية الأدنى ، فوفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية تمارس المجالس الشعبية المحلية رقابة إدارية بعضها على بعض ، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يراقب أعمال ونشاط المجالس

الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، كما يراقب المجلس الشعبي المحلي للمركز أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في دائرته ، ويراقب المجلس الشعبي للمدينة أعمال ونشاط المجالس الشعبية للأحياء بها .

فالمشرع المصري أقر هذه السلطات الرقابية للمجالس الشعبية المحلية الأعلى على المجالس الشعبية الأدني ليحقق التناغم والتناسق في العمل على مستوى المحافظة ولو أخذ هذا الحق على إطلاقه لأهدر إستقلال المجالس الشعبية المحلية الأدنى ، لذلك أخضعها المشرع لعدة ضوابط منها : أن يقتصر الأمر على التصديق أو الإعتراض على قرارات المجالس الشعبية الأدنى دون أن يمتد ذلك إلى حد تعديل أو سحب هذا القرار.

وقد أعطي المشرع للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة دون غيره من المجالس الشعبية المحلية الأعلى حق الحلول محل المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة بالنسبة للمشروعات التي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .

والمبرر لهذه السلطة أن المجالس الشعبية الأدنى قد تعجز لأسباب مادية أو فنية عن تنفيذ بعض المشروعات اللازمة لخدمة البيئة المحلية ، وهنا تقتضي المصلحة العامة أن يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بما له من إمكانيات مادية وفنية تنفيذ هذه المشروعات .

وبعد هذا العرض للمجالس الشعبية المحلية نتناول :

الجهاز الثاني من أجهزة المحليات : المجالس التنفيذية :-

فقد عمل قانون نظام الإدارة المحلية على أن يكون بكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلساً تنفيذياً بجانب مجلسها الشعبي المحلي ، فهناك مجالس تنفيذية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، وهذه المجالس تُشكل عن طريق التعيين وليس الإنتخاب ولا تتمتع أياً من هذه المجالس بالشخصية المعنوية،

بل تدخل هذه المجالس في إطار الإدارة المركزية في النطاق المحلي وأن الشخصية المعنوية تثبت فقط للوحدات الإدارية ذاتها .

وسوف نتعرض لتشكيل واختصاصات هذه المجالس على النحو الوارد بكل من قانون الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979م ولائحته التنفيذية ، ثم نتناول بعد ذلك التكامل والعلاقة الرقابية بين المجلسين الشعبي والتنفيذي ، ثم التكامل والأدوار المتبادلة بينهما من أجل تحقيق التنمية ومواجهة مشكلات المجتمع ، وذلك على النحو الآتي :

أولاً :-

1- **تشكيل المجلس التنفيذي للمحافظة** : يُشكل بكل محافظة مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ ، ويضم في عضويته كلاً من رؤساء المراكز والمدن والأحياء ، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة، بجانب سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس . ويجتمع المجلس التنفيذي للمحافظة بدعوة من محافظها ، وذلك بمعدل مرة على الأقل كل شهر في المكان الذي يحدده .

ويجوز للمحافظ أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة على المجلس ، كما أن له تكليف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس .

ويقوم أمين المجلس بتدوين محاضر جلساته ويُضمنها ما دار بهذه الجلسات من مناقشات وما إتُخذ خلالها من قرارات بخصوص الموضوعات المعروضة فيها .

2- **اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة** : يتولى المجلس الاختصاصات الآتية :

1. متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة ، وتقييم مستوى الأداء وحسن وسرعة إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .
2. إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الإعتمادات المخصصة للإستثمار بعد إعتمادها من الوحدات المحلية .

3. معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ، ووضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ .
4. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالمحافظة .
5. وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .
6. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من موضوعات .
7. وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني .
8. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات والمشروعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة .
9. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية .

ثانياً :-

1- **تشكيل المجلس التنفيذي للمركز** : يُشكل بكل مركز مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المركز، ويضم في عضويته ثلاثاً من : مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز، ورؤساء الهيئات والإدارات كالداخلية والتعليم والصحة وغيرها ، ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه بالإضافة إلى سكرتير المركز ويكون أميناً للمجلس . ويجتمع المجلس التنفيذي للمركز بدعوة من رئيسه وذلك بمعدل مرة على الأقل كل أسبوعين وفي المكان الذي يحدده .

ويجوز لرئيس المركز أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة على المجلس ،

كما أن له تكليف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس .

ويقوم أمين المجلس بتدوين محاضر جلساته ويُضمنها ما دار بهذه الجلسات من مناقشات وما إتُخذ خلالها من قرارات بخصوص الموضوعات المعروضة فيها .

2- **اختصاصات المجلس التنفيذي للمركز**: يتولى المجلس التنفيذي معاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز، كما يختص بالآتي :

1. دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
2. تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها .
3. تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها .
4. تقديم العون المالي للمدن والقرى التي تعجز مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها في حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمركز.
5. متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز.
6. إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد إعتمادها على الوحدات المحلية في نطاق المركز.
7. التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبي المحلي للمركز.
8. القيام على مستوى المركز بالآتي : وضع القواعد العامة التي تكفل حسن العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمركز- دراسة وإبداء الرأي

في الموضوعات الاستثمارية التي يتولاها المركز- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمركز في النواحي الفنية والإدارية والقانونية - دراسة وبحث ما يحيله إليه رئيس المركز أو المجلس الشعبي المحلي من موضوعات .

ثالثاً :-

1- **تشكيل المجلس التنفيذي للمدينة** : يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة ، **ويضم في عضويته كلاً من** : مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة وكذلك رؤساء الهيئات والإدارات المختلفة مثل الداخلية والري والشئون الاجتماعية والتعليم والصحة والزراعة والكهرباء وغيرها ، بجانب سكرتير المدينة يكون أميناً للمجلس . ويجتمع المجلس التنفيذي للمدينة بدعوة من رئيسه وذلك بمعدل مرة على الأقل كل أسبوعين وفي المكان الذي يحدده ، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز.

ويجوز لرئيس المدينة أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يري الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة على المجلس ، كما أن له تكليف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس .

ويقوم أمين المجلس بتدوين محاضر جلساته ويُضمنها ما دار بهذه الجلسات من مناقشات وما إتُخذ خلالها من قرارات بخصوص الموضوعات المعروضة فيها .

2- **اختصاصات المجلس التنفيذي للمدينة** : يتولى المجلس معاونة رئيس المدينة في وضع الخطط المالية والإدارية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة ، كما يقوم بدراسة وبحث الموضوعات التي يحيلها إليه رئيس المدينة أو المجلس الشعبي المحلى للمدينة ، **كما يختص بالآتي** :

1- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .

2- إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على مشروعات الأحياء المختلفة .

3- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

4- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالمدينة .

5- مراقبة تحصيل موارد المدينة أياً كان نوعها .

6- الاشتراك مع وحدة محلية أخرى في إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين، وذلك بعد موافقة الشعبي المحلي للمدينة .

7- القيام على مستوى المدينة بالآتي : دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمدينة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية - دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المدينة .

رابعاً :-

1- **تشكيل المجلس التنفيذي للحي** : يشكل بكل حي مجلس تنفيذي برئاسة رئيس الحي ويضم في عضويته كلاً من : رؤساء الأجهزة التنفيذية بالحي مثل الداخلية والتعليم والصحة والإسكان والزراعة وغيرها بجانب سكرتير الحي يكون أميناً للمجلس . ويجتمع المجلس التنفيذي للحي بدعوة من رئيسه ، وذلك بمعدل مرة على الأقل كل أسبوعين وفي المكان الذي يحدده ، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية .

ويجوز لرئيس الحي أن يدعو لحضور إجتماعات المجلس من يري الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة على المجلس ، كما أن له تكليف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس .

ويقوم أمين المجلس بتدوين محاضر جلساته ويُضمنها ما دار بهذه الجلسات من مناقشات وما إتخذ خلالها من قرارات بخصوص الموضوعات المعروضة فيها .

2- **اختصاصات المجلس التنفيذي للحي** : يتولى المجلس التنفيذي معاونة رئيس الحي في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحي ، كما يقوم بدراسة وبحث الموضوعات التي يحيلها إليه كل من المجلس الشعبي أو رئيس الحي، **كما يختص بالآتي** :

1- اقتراح الإعتمادات التي تخصص للاستثمارات على مستوى الحي .

2- مراقبة تحصيل موارد الحي .

3- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للحي وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحي .

4- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحي .

5- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للحي من النواحي الفنية والإدارية والقانونية .

6- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي يتولاها الحي.

خامساً :-

1- **تشكيل المجلس التنفيذي للقرية** : يُشكل بكل قرية مجلس تنفيذي برئاسة رئيس القرية ، **ويضم في عضويته كلاً من** : رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية والتي تشمل الداخلية- التعليم- الصحة- الزراعة- الإسكان الشئون الإجتماعية- بنك القرية وغيرها.. بالإضافة إلى سكرتير القرية أميناً للمجلس . ويجتمع المجلس التنفيذي للقرية بدعوة من رئيسه بمعدل مرة على الأقل كل أسبوعين وفي المكان الذي يحدده ، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية .

ويجـوز لـرئيس القريـة أن يـدعو لحضـور اجتماعـات المجلـس مـن يـري الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة على المجلس، كما أن له تكليف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس .

ويقـوم أمـين المجلـس بتـدوين محاضـر الجلسـات ويُضـمنها مـا دار بهـذه الجلسـات مـن مناقشـات ومـا إتُخـذ خلالهـا مـن قـرارات بخصـوص الموضـوعات المعروضة فيها .

2- **اختصاصات المجلس التنفيذي للقرية** : يتـولى المجلـس معاونـة رئـيس القريـة في وضـع الخطـط الإداريـة والماليـة اللازمـة لشـئون القريـة، وتنفيـذ قـرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية، كما يقوم بدراسة وبحث ما يحيله إليه رئـيس القريـة والمجلـس الشـعبي مـن موضـوعات ، كمـا يتـولى الآتـي : بحـث احتياجـات القريـة مـن المرافـق والخـدمات والمشـروعات اللازمـة للتنميـة " الشاملة " الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية والبيئية للقرية- مساعدة المرافق والمنشـآت والأجهـزة المحليـة- وضـع القواعـد الـتي تكفـل حسـن سـير العمـل بـالأجهزة الإداريـة التنفيذيـة بالقريـة - مراقبـة تحصيل مـوارد القريـة أيـاً كـان نوعها .

ويتضـح مـن ذلـك أن المحليـات تمـارس أعمالهـا علـى أسـاس عمليتي التقريـر والتنفيذ وهما أصل اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ، بمعنى أن هذه المجالس هي المسئولة عن إصدار القرارات وتنفيذها ويعاونها في ذلك جهاز تنفيذي تـابع لها، وفي النظام المحلي المصري أسند المشرع سلطة التنفيذ إلى المجالس التنفيذية الحكوميـة الـتي يـرأس كـلاً منهـا رئـيس إداري تنفيـذي هـو رئـيس الوحـدة المحليـة ، وعوض المشرع المجالس الشعبية المحلية عن سلطة التنفيذ بإعطائها سلطة الرقابة والإشـراف علـى التنفيـذ أي علـى أعمـال المجـالس التنفيذيـة ، وعامـة فـإن عمليـة

التقرير في حد ذاتها تتطلب بداية بحوث ودراسات فنية وبيانات وغيرها لا تتوافر إلا لدي المجالس التنفيذية ، ومن هنا تتضح مدى فاعلية الجهاز المحلي الشعبي والتنفيذي سلباً أو إيجابياً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمحليات .

كما يتضح أن المجالس الشعبية المحلية هي جزء من السلطة التنفيذية طبقاً للدستور، وليست تمثيلية مقابلة للمجالس التنفيذية في الوحدات المحلية بل هي مكملة لها، وأعضاء هذه المجالس هم عناصر شعبية يتم تطعيم الأجهزة التنفيذية بها لتحسين أدائها وليس لمحاسبتها ، وإنطلاقاً من هذه الحقيقة فقد إستحوذت السلطة التنفيذية على انتخابات المجالس الشعبية بالكامل والتي غابت عنها معظم المعايير القانونية والدولية لنزاهة الإنتخابات سواء حق حرية الترشيح أو التصويت مما كان له تأثير سلبي على نتائج الإنتخابات وبالتالي فقد الثقة في دور وأداء المجالس الشعبية المحلية .

وأيضاً يتضح أن هناك رقابة مشتركة تتم على المجلسين الشعبي والتنفيذي من خلال الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية حيث تخضع المجالس الشعبية والتنفيذية لرقابة العديد من أجهزة الدولة الرقابية ، كالجهاز المركزي للمحاسبات الذي يراقب ماليات الوحدات المحلية .

والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي يراقب التزام الوحدات المحلية بقوانين الخدمة المدنية ويشمل مجال نشاطه وفقاً لنص المادة (4) من قانون إنشاءه رقم118 لسنة 1964م جميع الوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة وهي: الوزارات والمصالح العامة ووحدات الإدارة المحلية بجانب الهيئات والشركات العامة ، وتتلخص إختصاصاته في بحث تنظيم الجهاز الإداري وشئون الموظفين ، كما تخضع لرقابة جهاز الرقابة الإدارية لكشف المخالفات والجرائم بالإضافة إلى ذلك تخضع المجالس الشعبية المحلية لرقابة وإشراف سلطات أخرى

هي" رقابة رئيس الجمهورية- مجلس الوزراء- رئيس مجلس الوزراء- المجلس الأعلى للإدارة المحلية- الوزير المختص بالإدارة المحلية- رقابة الوزارات الأخرى .

كما تخضع المجالس الشعبية والتنفيذية لرقابة مجلس الشعب ، وتتميز هذه الرقابة في الواقع بالفعالية نظراً للطابع المشترك لكلاً من البرلمان ووحدات الإدارة المحلية فكلاهما ذو طابع شعبي فهي تتم دون أية حساسية لأن وحدات الإدارة المحلية تشعر في هذه الحالة بأن من يراقبها لا يبغي سوى مصلحتها وحمايتها من تدخل السلطة التنفيذية المركزية في أعمالها .

التكامل والعلاقة الرقابية بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية:

وبيان هل توجد بينهما رقابة متبادلة على غرار الرقابة بين المجالس النيابية والسلطة التنفيذية في النظم البرلمانية حيث نص قانون الإدارة المحلية على أن يكون بكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلساً تنفيذياً بجانب مجلسها الشعبي المحلي ، وكان أمراً طبيعياً أن تنشأ بين المجلسين داخل الوحدة المحلية علاقات رقابية متبادلة حيث رسم المشرع حدود وضوابط هذه العلاقة- ويمكن تناول ذلك من خلال الآتي :

أولاً :- رقابة المجالس الشعبية المحلية على المجالس التنفيذية :

حيث أتاح قانون الإدارة المحلية وسائل رقابية متنوعة للمجالس الشعبية ، فقد نظمت المواد "19، 20، 106" من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979م المعدل بالقانون50 لسنة 1981م لأعضاء المجلس الشعبي المحلي الحق في تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة للمحافظ ورؤساء المصالح والهيئات العامة بدائرة المحافظة وذلك في الشئون الداخلة في إختصاصاتهم ، كما أضافت المادتان (104، 105) من نفس القانون وسائل أخرى حيث أقرت لأعضاء المجالس الشعبية الحق في طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة العامة ، بجانب إمكانية تقديم الإقتراحات في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس .

كما أقرت المادة 12" من نفس القانون للمجلس الشعبي للمحافظة دون غيره الحق في طلب التقارير المدعمة بالإحصائيات ومعدلات الإنتاج والخدمات من المحافظ المختص ، والواضح أن جانباً من هذه الوسائل الرقابية (الإقتراحات ، وطلبات الإحاطة وطرح موضوع عام للمناقشة والأسئلة) مستوحى من الأدوات التي تستخدمها السلطة التشريعية في علاقتها بالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني لكن ذلك لا يعني تطابق العلاقة المذكورة بعلاقة المجالس الشعبية بالمجالس التنفيذية .

هذه الوسائل الرقابية ذات طبيعة متدرجة من حيث القوة أو الفعالية ، فهي تبدأ بمجرد الاقتراح حتى تصل إلى توجيه الأسئلة ، بجانب أن المشرع أحاطها بعديد من الضوابط والحدود حتى يكفل إستخدامها للصالح العام وتجنب النزعات الخاصة والمصالح الشخصية والذاتية .

ثانياً :- رقابة المجالس التنفيذية على المجالس الشعبية المحلية :

حيث حرص المشرع أن يولى مهمة التنفيذ في وحدات الإدارة المحلية إلى مجالس أطلق عليها " المجالس التنفيذية " وتُشكل من مسئولاً تنفيذياً " المحافظ- رئيس المركز- رئيس المدينة- رئيس الحي- رئيس القرية " رئيساً للمجلس وعضوية مجموعة من الموظفين لمعاونته في تنفيذ السياسات المحلية ، ويلاحظ أن لرؤساء المجالس التنفيذية صفتان فهم يمثلون السلطة المركزية والسلطة المحلية أيضا في الحدود المقررة قانوناً . وبالرجوع إلى قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م ولائحته التنفيذية ، يتضح أن المشرع قد أعطى للأجهزة التنفيذية هيمنة شبه كاملة على المجالس الشعبية المحلية ، وذلك على الرغم من علو المركز القانوني للمجالس الشعبية على المجالس التنفيذية قانوناً .

ومن ناحية أخرى يتطلب أن تمارس المجالس التنفيذية أعمالها تحت إشراف ورقابة المجالس الشعبية المحلية ويُشكل هذا الوضع سبباً رئيسياً من

أسباب ضعف نظام الإدارة المحلية في مصر فالأصل يجب أن يمارس كلاً من المجلسين إختصاصاته تكاملاً وتعانوناً مع الأخر.

ويظهر حرص المشرع في القانون43 لسنة 1979م لدعم المجالس التنفيذية من خلال دعمه للمحافظ ، فقد جعله السلطة الحقيقية الفعالة في نظام الإدارة المحلية لدرجة أن وجوده داخل المجلس الشعبي على النحو الوارد في القانون124 لسنة 1960م ، يعد أفضل من النظام الحالي رغم ديمقراطيته الظاهرة لأن وجوده داخل المجلس الشعبي المحلي كان يجعله شريكاً ومسئولاً في المقام الأول عن كل قرار يصدره المجلس الشعبي ، أما في الوضع الحالي فهناك إحتمال كبير لإختلاف وجهات النظر بين المحافظ بإعتباره عضو التنفيذ المسئول وبين المجلس الشعبي المحلي بإعتباره صاحب القرار.

ويحظى المحافظ بسلطات رقابية كبيرة على المجالس الشعبية المحلية حيث تبدأ من اللحظات الأولى لمشروع تشكيل المجالس الشعبية المحلية (العملية الانتخابية) وتبلغ قوتها فيما يملكه من سلطة الإعتراض على القرارات الصادرة منها .

ويمكن توضيح السلطات الرقابية للمحافظ (المجلس التنفيذي) على المجالس الشعبية المحلية في الآتي :

1- تنظيم الانتخابات المحلية : حيث منح قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979م للمحافظ دوراً أساسياً في عملية انتخابات المجالس الشعبية على مستوى المحافظة ، سواء في مرحلة الترشيح لعضوية هذه المجالس أو في عملية الإنتخاب ذاتها وإعلان نتائجها فمعظم الإجراءات التنفيذية للإنتخابات المحلية تتم بقرار من المحافظ بإعتباره المسئول التنفيذي" الأول" عن سلامة إجراءات العملية الانتخابية حتى بعد إنتهاء العملية الانتخابية فهو الذي يصدر القرار لدعوة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة إلى الإجتماع .

2- **رقابة الأنشطة المالية للمجالس الشعبية المحلية** : حيث أعطى قانون الإدارة المحلية المشار إليه للمحافظ سلطات رقابية على بعض الأنشطة المالية التي تمارسها المجالس الشعبية على النحو الآتي :

(أ) **الموافقة على فرض الرسوم المحلية** ، فقد اشترط قانون الإدارة المحلية موافقة المحافظ على ما يفرضه المجلس الشعبي المحلي للمدينة من رسوم ، بجانب جواز مطالبته للمجلس الشعبي بتقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي ، كما يجوز له أن يطلب من المجلس الشعبي للمدينة إلغاء الرسوم أو تعديلها أو نقص أجل سريانها إذا رأي أن بقاءها لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة.

(ب) **التعاقد مع أعضاء المجالس الشعبية** حيث يحظر قانون الإدارة المحلية المشار إليه التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأي عضو في مجلسها الشعبي ، ومع ذلك يجوز عند الضرورة وفي حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية أن يبرم العقد مع العضو بعد موافقة المحافظ المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي .

(ج) **قبول التبرعات المشروطة** أو التي تغير تخصيصها حيث لا يجيز قانون الإدارة المحلية للمجلس الشعبي المحلي قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ .

(د) **المشاركة في إعداد ميزانيات المجالس الشعبية المحلية** ، ففيما يتعلق بالميزانية المحلية وفقاً للمادة 120 من القانون المشار إليه يتولى المحافظ عرض مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاق المحافظة على المجلس الشعبي للمحافظة لمناقشتها وإقرارها ، ثم يتولى بحثها مع الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وفيما يتعلق بالحساب الختامي يعرض المحافظ

مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة شاملاً لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية في نطاقهاعلى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لإقرارها ثم تقديمها بعد ذلك إلى وزير المالية .

(ه) **تنظيم حسابات الخدمة والتنمية** حيث يختص المحافظ بإصدار قرار تنظيم حسابات الخدمة والتنمية المحلية وحسابات الخدمات الخاصة بالمدينة والقرية .

3- **المحافظ وممارسة رئيس مجلس الوزراء لسلطته الرقابية على المجالس الشعبية المحلية** : حيث يعد المحافظ حلقة اتصال ومحوراً أساسياً بشأن ممارسة رئيس مجلس الوزراء لبعض مظاهر سلطته الرقابية على المجالس الشعبية .

ويتضح ذلك في الآتي :

(أ) يجب على رئيس مجلس الوزراء عند استخدامه لسلطة الحلول في ممارسة إحدى إختصاصات المجالس الشعبية المحلية أن يأخذ رأي المحافظ المختص .

(ب) يجب أن يُشكل المجلس الشعبي الصادر بشأنه قرار الحل من رئيس مجلس الوزراء بناءً على إقتراح من المحافظ المختص .

4- **الإعتراض على القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية** : حيث أجاز القانون للمحافظ أن يعترض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة العامة المعتمدة أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين واللوائح أو يخرج عن إختصاصات المجلس المحددة في القانون ، وللمحافظ في هذه الحالة أن يعيد القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي بني عليها اعتراضه وذلك خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، فإذا أصر المجلس الشعبي للمحافظة على قراره عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال30 يوماً من

تـاريخ إبلاغـه بـه ويقـوم مجلـس الـوزراء بالبـت في القـرارات المعـترض عليهـا خلال30 يوماً من تـاريخ عرض الأمر عليه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً .

هـذا وتعـد سـلطة الإعـتراض على القـرارات الصـادرة مـن المجـالس الشـعبية المحلية من أخطر الإختصاصات الرقابيـة التي إعترف بهـا المشرع للمحـافظ ، وتبدو الخطـورة في أن ممارسـتها تـؤدي إلى تعطيـل قـرارات المجلـس الشـعبي المحلي لفـترة طويلـة نظـراً لطـول مـدد الاعـتراض والبـت فيهـا وغالبـاً مـا تثمـر عـن إلغـاء هـذه القـرارات ، فـالراجح أن يؤيـد مجلـس الـوزراء المحـافظ في قـراره بإعتبـاره ممـثلاً للسلطة التنفيذية ، ولا شك في أن ذلك يضعف من فعالية ممارسة المجالس الشعبية لإختصاصاتها وجعل نفاذ قراراتهـا معلقـاً على شرط عدم الإعتراض أو مضي المدة المحددة قانوناً لممارسته .

وللحد من خطورة إعتراض المحـافظ على قـرارات المجـالس الشعبية يجـب أن يكون الإعتراض قانونياً فقط فلا يجوز الإعتراض بسبب الملائمة .

وأن يقتصر على مجرد رفض القرار كله أو الموافقة عليه كله ، دون أن يمتد لتعديله سواء بالحذف أو الإضافة فالإعتراض ليس ركناً في القرار.

ولإلغـاء هـذه الخطـورة مـن الأفضـل أن يـنص المشرع على أن يكـون إعـتراض المحافظ على قرارات المجالس الشعبية المحلية من خلال طلب وقف تنفيذ أو إلغاء قرارات المجالس المشار إليها من القضاء .

ولكن نري هنا أيضاً تعطيلاً وتأخيراً لتنفيذ قرارات المجـالس الشعبية بسبب تكدس القضاء بمشكلات أخرى حيث تخضع القرارات المراد البت فيهـا لإجـراءات قانونية بطيئة تأخذ وقتاً للنظر فيها لإصدار حكماً بشأنها .

ويعنى ذلك أن العلاقة بين المجلسين تتحدد في الآتي :

1- **التكامل والتعاون من خلال** : إستفادة المجـالس التنفيذيـة مـن تقـارير المجـالس الشعبية بشأن متابعة إنجازات العمل التنفيذي- العمل على تدبير الإمكانيـات

وتقديم المساعدات المالية والإدارية والفنية للمجالس الشعبية المحلية - حق رؤساء الوحدات المحلية في تقديم مقترحاتهم إلى المجلس المختص وذلك في المسائل التي تدخل في إختصاصات المجلس .

2- **الرقابة والإشراف من خلال** : حق أعضاء المجالس الشعبية في توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة وإجراء التحقيق مع رؤساء المجالس التنفيذية والمصالح الحكومية والهيئات العامة ومساءلتهم عن أعمالهم ، وفي مقابل ذلك فإن من حق رؤساء الوحدات المحلية الإعتراض على قرارات المجالس الشعبية .

3- **وجوب عرض مشروعات وخطط المحافظات على السلطات المركزية** : حيث نص القانون رقم 52 لسنة 1975م على أن ترفع مشروعات وخطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس المحلية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يتولى الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالإتفاق مع الوزراء المختصين ليتحقق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة كما يتولى عرضها على اللجنة الوزارية للإدارة المحلية ، ثم جاء القانون رقم 43 لسنة 1979م فإستبدل وزير التخطيط بالوزير المختص بالإدارة المحلية على أن يقوم وزير التخطيط بالربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالإتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء المختصين لتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية الشاملة " المادة 118 من قانون43/79 المعدل بالقانون50 لسنة 1981م " ويتم ذلك أيضاً في الرقابة على الموازنات المحلية والموارد المحلية مثل فرض الضرائب والرسوم المحلية ، ومراجعة حسابات الوحدات المحلية .

وتتحدد العلاقة والتكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية في تهيئة المناخ اللازم لإيجاد وحدات إدارية محلية وحكم محلي فعال ورشيد ذات إرادة قوية توجه المركزية البيروقراطية لتنمية المجتمعات المحلية ورفع مستواها في مختلف المجالات من خلال تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والجماعات

والهيئات مع جهود الحكومات المحلية ، وذلك بتمثيل القيادات الشعبية المحلية وإلتحامها مع الجماهير وإلتقائها الفكري مع التنفيذيين لبلورة هذا الجهد إلى عمل إيجابي نافع لتحسين نوعية الخدمات وحياة الأسرة سواء الريفية أو الحضرية من كافة جوانبها الذاتية والموضوعية . ويستهدف التكامل بين المجالس الشعبية والتنفيذية التأكد من أن العمل في نطاق الوحدة المحلية يتم وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المحددة لما تتمثل هذه العلاقة والتكامل في :

1- تقديم العون والمساعدة المالية الممكنه في حالة قصور الموارد المالية للوحدات الأدنى في حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلي .

2- تقديم العون الإداري والفني لتمكين الوحدات المحلية الأدنى من إنجاز مهامها ومسئولياتها .

3- إتمام التنسيق والتكامل بين مشروعات وأعمال الوحدات المحلية الأدنى لضمان حسن خدمة المجتمع المحلي والوفاء باحتياجاته .

4- وضع قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ وخاصة تنفيذ برامج ومشروعات تحسين الخدمات ونوعية الحياة لتحقيق التنمية الشاملة .

5- دراسة ما يحدده المسئولين من موضوعات لتحسين الخدمات في المجتمع المحلي .

6- تزويد المسئولين بمعلومات عن تنفيذ برامج التنمية الشاملة .

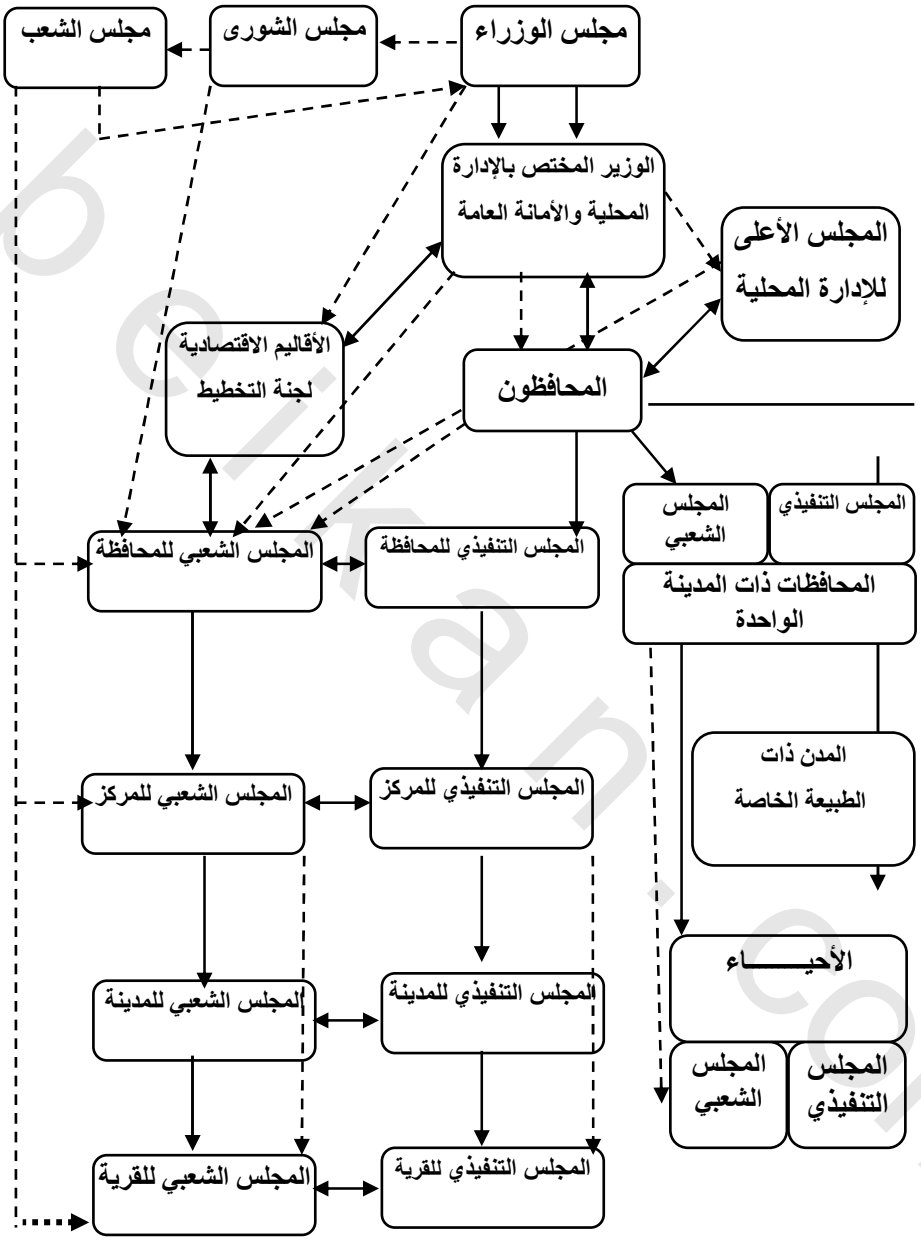
7- تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ برامج التنمية الشاملة وتحسين الخدمات ونوعية حياة الأسرة.

8- تحقيق التكامل بين المجلسين الشعبي والتنفيذي من أجل تنفيذ برامج ومشروعات التنمية الشاملة .

9- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية.

ورغم أن ما سبق يوضح وجود علاقة تبادلية بين المجلسين يجب استثمارها من أجل تنمية المجتمع ومواجهة مشكلاته إلا أن هناك بعض الخلل في هذه العلاقة حيث أن من أهم التحديات والمتطلبات المؤسسية للإتجاه إلي اللامركزية ضرورة وضع قواعد تحدد بدقة حدود المسئولية والعلاقة بين مستويات الحكم وخضوع الحكومة للمساءلة ، كما يجب أن تكون هناك قواعد تكفل خضوع الموظفين العموميين للمساءلة ، وتوفير فرص التعبير عن الرأي للمواطنين ، وتشجيعهم على الرقابة على أعمال الوحدات المحلية ، المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية ، ولكنها لا تملك الحق في إستجوابها وبالتالي عزلها من مواقعها أو حتى التوصية بذلك لدي الحكومة المركزية ، وإزاء ذلك فإن المجالس الشعبية تقف عاجزة في حالة عدم الإتفاق مع الرئيس التنفيذي ، ويرجع ذلك إلى غياب أو عدم توافر آليه فعالة لدي أعضاء المجالس الشعبية لمساءلة القيادات التنفيذية ، فقد كان من حقها إستجواب رؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية ، كما كان حادث في الفترة (1975-1979م) وفي الفترة (1981-1988م) ثم ألغي بعد ذلك .

وتتضح العلاقة والتكامل بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية في إطار منظومة الإدارة المحلية في الآتي :



obeikan.com

وبعد العرض السابق عن المجالس الشعبية والتنفيذية من حيث : التشكيل والاختصاصات- التكامل والعلاقة الرقابية بينهما سواء من خلال ما أوضحه القانون أو العلماء والباحثين في هذا المجال .

يتناول الباحث العلاقة والأدوار التكاملية المتبادلة بين المجلسين من أجل تحقيق التنمية الشاملة ومواجهة مشكلات المجتمع البيئية ، وهنا سيستخدم الباحث مصطلح " المجالس المحلية " للإشارة إلي " المجالس الشعبية والتنفيذية معاً " بإعتبارهما جناحي الإدارة المحلية " الحكم المحلى" يُكمل كلاً منهما الأخر في حدود ما يقرره القانون لتفعيل دور المحليات ، ويمكن توضيح ذلك علي النحو الآتي :

العلاقة بين المجالس المحلية " شعبية وتنفيذية " والتنمية الشاملة : فالتنمية الشاملة تسعى إلى وضع المواطنين في مركز التنمية ، وذلك من خلال تحقيق الرفاهية الإجتماعية وتقارب المصالح المتضاربة والرفاهية الإقتصادية ، ورسم السياسات الإجتماعية والعامة لتحسين نوعية الحياة لأفراد المجتمع . ومع أن التنمية الشاملة تعتمد على الإبتكار وروح المبادرة والمشاركة فإن النجاح في تشجيع النمو ومكافحة الفقر يتوقف على سماع صوت الفقراء وتوفير الحماية لهم في المجتمعات التي يعيشون فيها .

فالمجالس المحلية تُعتبر أفضل وسيلة لتحسين نوعية الحياة ومرافق وخدمات الحكومة والمسألة عنها، وذلك للتقريب بين الحكومة والمواطنين الذين تخدمهم وتقليل الفجوة بين مناطق الدولة ووحداتها الإدارية ، خاصة بين الريف والحضر من حيث توافر المرافق والخدمات العامة وتحسين أدائها. وتتمثل علاقة المجالس المحلية بالتنمية الشاملة في إطار الإدارة المحلية " الحكم المحلى"في الأتي :

1- احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المتبادلة التي تسمح العيش بكرامة، بجانب عدالة توزيع الموارد والخدمات وعوائد التنمية " العدالة الإجتماعية ".

2- مشاركة المواطنين في صنع وإتخاذ القرارات التي تؤثر على نوعية حياتهم ومواجهة مشكلاتهم .

3- القدرة على مساءلة صانعي القرار من المسئولين في الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني .

4- وضع إحتياجات الأجيال الحاضرة والمستقبلية في إعتبار السياسات الحالية .

5- وضع سياسات إجتماعية وإقتصادية متجاوبة مع حاجات المواطنين وتلبى إشباع رغبات وتطلعات الأفراد .

6- وضع سياسات اجتماعية واقتصادية تستهدف مكافحة وإستئصال الفقر ومواجهة مشكلات البيئة وتوسيع قدرات الأفراد في كافة جوانب الحياة .

ومن خلال ذلك توجد عدة أدوار تكاملية متبادلة يجب أن تقوم بها المجالس المحلية في خدمة تنمية المجتمع المحلي تتمثل :

1- **الدور الخدمي والإنتاجي** : ويعني بالدور الخدمي المشروعات الأساسية والضرورية لإشباع حاجات المواطنين مثل : إنشاء الطرق والحدائق والمكتبات العامة ، وتوفير المياه وشبكات الصرف والكهرباء وتنظيم الأراضي لإقامة المشروعات وخدمات النظافة وغيرها . أما الدور الإنتاجي يتمثل في المشروعات التي يمكن أن تُدر دخلاً على المجالس المحلية مثل إقامة المشروعات الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة ودعم الصناعات الحرفية والتوسع فيها ، العمل على تأمين خدمات النقل العام داخل المجالس المحلية ومع الوحدات المحلية الأخرى ، وإنشاء الأسواق العامة والمشروعات الإسكانية وغيرها من الإنشاءات التي يمكن تأجيرها ، بحيث تدر دخلاً ثابت للمجالس المحلية لتعزيز قدرتها المالية ، بجانب تطوير النشاط الزراعي والصناعي بحيث تستغل فيها إمكانيات وموارد المجتمع المحلي إستغلالاً أفضل .

2- **الدور الاجتماعي والثقيفي** : ويتمثل هذا الدور في قيادة عملية التغيير نحو الأفضل ومحاولة تخليص المجتمع من العادات والتقاليد والقيم السلبية ، والحد من مقاومة المواطنين للتغيير الإيجابي وزيادة قدرتهم على إستيعاب المتغيرات التي تصاحب خطط التنمية والتطوير، وتوعية السكان وترغيبهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي .

3- **الدور الإداري والسياسي** : ويتمثل في توفير الخدمات العامة للمواطنين والحد من الروتين في إتخاذ الإجراءات ، بجانب إشراك المواطنين في تخطيط المشروعات وتدريبهم على العمل الإنتخابي وتوعيتهم لممارسة الحوار والديمقراطية وتفهم وجهات النظر المتعارضة ، والحد من الصراعات والإضطرابات والفوضى التي تخل بمبدأ التعاون وتعوق تحقيق التنمية .

ومن خلال هذا الدور توجد ثلاث جوانب تمارسها المجالس المحلية هي :

(أ) نظرة للقضايا القومية : والتي تتعلق بأمن الدولة وسيادتها ووحدة أراضيها ، وتتمثل فيما يتخذه الفرد من مواقف للتعبير عن رأيه في الوسائل المتاحة للتعبير على المستوى القومي كحق الانتخاب .

(ب) نظرة للقضايا السياسية : والتي تتعلق فيما يتخذه الفرد من مواقف تجاه الإنضمام إلى الأحزاب السياسية وإختيار حزب دون غيره يجد فيه تعبيراً عن رأيه وأهدافه وما يتفق مع تكوينه الفكري والنفسي من مبادئ .

(ج) نظرة للقضايا المحلية : والتي تتعلق بمشكلات البيئة المحيطة ، وتتبلور فيما يتخذه الفرد من مواقف تجاه هذه المشكلات من أساليب التعبير التي توفرها الإدارة المحلية المدركة لمسئولياتها في إحداث التنمية ، وهذا الأمر يوفر لوحدات الإدارة المحلية مقومات لنجاح دورها ، وهي تعبئة الجهود الشعبية حول قضايا البيئة والتنمية ومشروعاتها.

4- **الدور البيئي** : إن التقدم التكنولوجي وما يصاحبه من تزايد في حجم النشاط الصناعي وزيادة في حجم الاستهلاك الناتج عن زيادة السكان وتحسن مستواهم المعيشي إلى حدٍ ما ، وما ينجم عن ذلك من مخلفات ونفايات يعتبر مهدداً للبيئة وسبباً في تلوثها ، فالتلوث هو مادة أو أثر يدي يؤدي إلى تغير في معدل نمو الأنواع في البيئة يتعارض مع سلسلة الطعام بإدخال سموم فيها أو يتعارض مع الصحة أو الراحة أو قيم المجتمع .

وهذا يتطلب تدخل من المجالس المحلية بإعتبارها المسئول الأول عن تنمية المجتمع ومواجهة مشكلاته فهي الأقرب إلى مكان حدوث المشكلة البيئية .

هذا ويتحقق التكامل بين المجالس المحلية من خلال الدور الرقابي والإشراف على تنفيذ ومتابعة برامج ومشروعات خطة التنمية الشاملة ، وتحسين نوعية الخدمات المقدمة لمواطني المجتمع المحلي ومواجهة مشكلاته حيث يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما مع ما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة ، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية .

وبناءً على ذلك : فعلى صعيد المجالس المحلية في مجتمع الدراسة الحالية يجب أن تسعى هذه المجالس إلي إستكمال البنية التحتية من صرف صحي وإنارة ورصف وإنشاء الكباري والطرق الصالحة لسير المواطنين لقضاء إحتياجاتهم والمنشآت الحكومية وغيرها ، وأن تعبر عن إحتياجات المواطنين وتتفاعل مع قضايا المجتمع مثل الأمية وقضايا البيئة وتلوثها سواء في تلوث مياه الشرب أو الزراعة وتراكم المخلفات المنزلية والحيوانية والزراعية على الطرق العامة وبجوار المنازل ، ويجب إنشاء الحدائق العامة والمكتبات العامة ومراكز الشباب وأن تشكل لجنة دائمة لحماية البيئة والخدمات العامة .

ومن أجل أن تؤدى المجالس المحلية أدوارها المتبادلة بكفاءة ، يجب العمل على تطوير برامج هذه المجالس لتحقيق التنمية الشاملة ، وأن تسعى المجالس الشعبية والتنفيذية إلى تدعيم ممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية لأفراد المجتمع ، وتدعيم العلاقة بين المواطنين والحكومة المركزية ، ولتحقيق ذلك يجب أن تسعى المجالس المحلية لتطوير وتغيير برامجها من خلال فتح أفاق جديدة للعمل التطوعي المحلي ، وتحقيق الإستقلال المالي للمحليات ، وإستثمار موارد المجتمع المتاحة المادية والبشرية والتكنولوجية ، وإصدار قوانين وتشريعات تساهم في تحقيق ذلك .

وهذا ما أكدت عليه قوانين الإدارة المحلية عن دور المجالس المحلية في وضع برامج ومشروعات تنمية المجتمع ، وعلى ذلك فالمجالس الشعبية تشارك في إتخاذ القرارات الخاصة بالنهوض بالخدمات والتنمية الشاملة وتحسين نوعية الحياة ومواجهة المشكلات المجتمعية ، والجهاز التنفيذي يتولى عمليات التنفيذ ، والمجالس الشعبية تتابع وتراقب .

إن واقع المجالس الشعبية المحلية معلوم لكافة المواطنين ، وهذا ظاهر في ضعف هذه المجالس وعجزها عن مواجهة الانحرافات وحالات الفساد الإداري والمالي والبيروقراطية في أداء الخدمات للمواطنين ، وهذا العجز عن أداء دورها الممنوح لها دستورياً والفشل في تعزيز دورها الرقابي ومكافحة الفساد داخل وحدات الإدارات المحلية ، أدى إلى تفشى ظاهرة الفساد المالي والإدارى وتردى أداء ومستوى المرافق والخدمات للمواطنين ، الأمر الذي دفع ببعض النافذين في الحكم والمواطنين أن يتحدثوا عن إنتشار الفساد في المحليات ، وربما إن لم نتدارك الأخطاء ونحاصر هذا المرض المنتشر كخلايا سرطانية ، سينتهي بنا الحال إلى نتائج سيئة ستستعصى على العلاج .

وهذا الحال من ضعف المجالس الشعبية وعجزها عن أداء أدوارها وفشلها في الرقابة والمتابعة والإشراف على وحدات الإدارة المحلية يرجع إلي : الفوضى التشريعية " بمعنى تعدد صدور القرارات والقوانين بشأن موضوع واحد وتضاربها".

ولذلك فالدستور أكد على تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية ، كما أورد ضرورة تعزيز وتطوير الإدارة المحلية ، وقانون الإدارة الجديد من المتوقع أن يعطي المجالس الشعبية المحلية إختصاصات ومسئوليات وصلاحيات كبيرة تتمشي مع توجه الدولة إلى تحقيق اللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية الشاملة ، وأيضا تواكب التطورات والتغييرات المحلية في المجتمع المصري خاصه بعد ثورتي25 يناير2011م و30 يونيه2013م ، ولكن يجب أن يقترن ذلك بنوع من الرقابة المركزية الفعالة حتي لايحدث ضياع للمصلحة العامة على حساب المصالح الخاصة أو يحدث فساد وإنحرافات في المحليات مرة أخرى .

وقد طرحت الدراسة إطار تصوري لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية في تحقيق التنمية الشاملة :

أ - بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية : يتمثل في :

1- تدعيم المجالس الشعبية المنتخبة بعدد من العناصر المعينة من ذوي الكفاءة والخبرة .

2- تحديد مهام ومسئوليات واختصاصات أعضاء المجالس الشعبية المحلية .

3- إعادة حق الاستجواب للمجالس الشعبية للمسئولين التنفيذيين .

4- وضع قواعد تكفل التعاون والتنسيق والتكامل بين المجلسين الشعبي والتنفيذي .

5- تقرير حوافز مادية مناسبة للأعضاء مقابل القيام بالعمل في المجلس وأداء دورهم .

6- تعديل شروط عضوية المجالس الشعبية المحلية .

7- تدريب أعضاء المجالس الشعبية بما يؤدي لرفع كفاءتهم في أداء دورهم .

8- تحديث نظام الإدارة المحلية بما يتوافق مع التغيرات المحلية والعالمية .

9- وضع معايير لضمان حسن تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وقيام الوحدات المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية .

ب- بالنسبة لتفعيل دور المجالس التنفيذية : تتمثل في :

1- تهيئة المناخ اللازم لإيجاد وحدات إدارية محلية وحكم محلي فعال ذات إرادة قوية توجه المركزية البيروقراطية .

2- منح أعضائها سلطات التحقيق والمساءلة للعاملين بفروع المديريات الخدمية بوحداتهم المحلية .

3- توزيع الاختصاصات بين رئيس الوحدة المحلية ورئيس المجلس الشعبي المحلي بوضوح من خلال ضم رؤساء الوحدات القروية إلى القيادات الإدارية المحلية .

4- التدريب المستمر بهدف رفع كفاءة الأعضاء الفنية والإدارية والتنظيمية .

5- تطبيق نظام متكامل للمعلومات في المجالس الشعبية والتنفيذية .

6- توسيع السلطات الممنوحة للوحدات المحلية .

7- تفعيل دور الأجهزة الرقابية على المجالس المحلية التنفيذية .

obeikan.com