

# الفصل الأول

## السياسة المصرية بين المركزية واللامركزية

- مقدمة.
- أولاً: اللامركزية المعنى والدلالات:
- ثانياً: التطور التاريخي لتطبيق اللامركزية في مصر.
- ثالثاً: اللامركزية في الواقع المصري الراهن.
- رابعاً: اللامركزية وإمكانية التطوير في ظل المتغيرات الجديدة.
- استنتاجات.

obseikan.com

## مقدمة:

ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية في العقدين الأخيرين نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدها العالم، وفي البداية لابد من التأكيد على أنه ليس هناك نظام مثالي للامركزية يمكن تطبيقه في كل الدول، وإنما على كل مجتمع اختيار القدر الذي يناسبه من اللامركزية بما يكفل الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات العامة وسهولة الحصول عليها من المواطنين، وتحقيق المشاركة الشعبية والشراكة بين الوحدات الإدارية وتحريك الموارد وبناء القدرات المحلية.

وإذا كان المجتمع المصري يعد من المجتمعات العريقة في تطبيق المركزية الشديدة، حيث تتركز كل السلطات في يد الحكومة المركزية المقيمة في عاصمة البلاد، نظراً للطبيعة النهرية التي تحتاج إلى هيكل إداري قوي لتوزيع الموارد الأساسية للمجتمع على السكان الذين يقطنون في إطاره، إلا أن هذه المركزية قد بدأت في التخفف مع ظهور أشكال مختلفة ومتنوعة من اللامركزية أخذت في التطور خلال قرنين من الزمان نتيجة التطور في البنية الإنتاجية للمجتمع المصري وظهور أشكال جديدة للإنتاج؛ لذلك فعلى الرغم من سيادة المركزية، إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور اللامركزية وتطورها، حيث يمكن التأكيد على أن العلاقة الآن بين المركزية واللامركزية هي علاقة جدلية نسعى إلى أن تصبح علاقة تكاملية تهدف إلى تحقيق تنمية حقيقية للمجتمع المصري.

وتتطلب الدراسة الراهنة من حقيقة أساسية، وهي ضرورة سيادة الديمقراطية باعتبارها المدخل الحقيقي لنجاح أي مجتمع في تحقيق تنمية حقيقية، سواء كان ذلك عن طريق المركزية أو اللامركزية أو الجمع بينهما، فهذه الأساليب عبارة عن أدوات تنموية نسعى من خلالها إلى تمكين البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم. لذلك سوف تتناول الدراسة مجموعة من المحاور المترابطة والمتداخلة والتي تشكل في مجملها رؤية محددة لإمكانية تطوير اللامركزية في مصر، حيث تبدأ باتخاذ

موقف من المعاني المختلفة والدلالات المتعددة لمفهوم اللامركزية، ثم تعرض لخصوصية التجربة التاريخية للامركزية المصرية، ثم طبيعة اللامركزية في ضوء الواقع الاجتماعي المصري. وأخيراً رؤيتنا لإمكانية تطوير اللامركزية في مصر في ضوء الواقع المصري ومعطياته المتجددة.

### أولاً: اللامركزية المعنى والدلالات:

عمدت معظم الدول إلى تقسيم أقاليمها إلى عدد من الوحدات الجغرافية، وقامت بإنشاء هيئة في كل وحدة منها تتولى إدارة مجموعة خدمات منقولة إليها بواسطة تشريع من خلال الحكومة المركزية، ومنحتها شخصية اعتبارية لتتمكن من مزاوله أعمالها بمرونة وأداء مهامها بكفاءة، ولا نعتقد أننا بحاجة إلى تبيان أن هذا جاء نتيجة واستجابة لعدة اعتبارات في مقدمتها تطور دور الدولة والتوسع في وظائفها، واتساع مساحات بعض الدول، وتزايد الطلب على الخدمات بشكل جعل الحكومات غير قادرة على تلبيةها دون مساعدة السكان المحليين، كما أنه غني عن البيان مدى الأهمية الكبرى لتطبيقات اللامركزية- وهي تشير في مفهومها العام إلى ذلك الأسلوب الذي يتم بمقتضاه توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات اعتبارية أخرى- في المجالات السياسية والإدارية بالدولة المعاصرة.

ولما كانت الأساليب الإدارية لا تعتبر هدفاً في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطات الإدارة المركزية في مجالات التخطيط والتوجيه والتمويل والرقابة، وبين سلطات المحليات في مجال تقديم الخدمات بالقدر اللازم والكفاءة المنشودة، وفي التوقيت المناسب. فإنه يصبح مهمة العمل على تدعيم نظام الإدارة المحلية، حيث هو الرابطة بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، وهو وسيلة لمعيشة الجماهير في مواقع تواجدهم دون الإخلال بوحدة التنظيم الإداري للدولة.

ويبقى صحيحاً أن الدولة حين تسعى إلى إرساء وتدعيم قواعد النظام المحلي، إنما تنطلق من قناعة وإدراك أنه وسيلتها المثلى لحسن أداء وظيفتها وحسن قيامها بواجباتها نحو مواطنيها، وإيماناً بأن الفلسفة الأساسية للإدارة المحلية قوامها الوصول إلى نظام ديمقراطي سليم اعتماداً على أساسين مهمين هما تحقيق اللامركزية والمشاركة الشعبية<sup>(١)</sup>. والواقع أن دساتير الدول تختلف في أسلوب تناولها للإدارة المحلية تبعاً لاختلاف ظروفها، ومع ذلك نستطيع أن نميز بين ثلاثة أساليب تأخذ بها الدساتير في هذا الشأن. فأولاً: نجد أسلوب عدم النص على أية قواعد ومبادئ خاصة بالإدارة المحلية، كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٧٨، ويعد مثلاً للأخذ بهذا الأسلوب.

ونجد أسلوباً ثانياً: تنص بمقتضاه دساتير بعض الدول على أسس عامة وتفصيلية لنظام الإدارة المحلية، كما هو الحال في دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية (الاتحاد السوفيتي السابق) الصادر في أكتوبر ١٩٧٧ والمعدل في ٢٩ نوفمبر ١٩٨٨، ويعد نموذجاً للأسلوب الثاني، والأسلوب الثالث والأخير يجمع بين النص في الدستور على أسس الإدارة المحلية والإحالة إلى القانون فيما يتعلق بالتفصيلات، ودستور فرنسا الصادر في أكتوبر عام ١٩٥٨ يعتبر تطبيقاً للأسلوب الثالث، والأخذ بالأسلوب الأول يعني عدم وجود أية قيود دستورية على المشرع فيما يتعلق بتنظيم الإدارة المحلية، بينما الأسلوب الثاني يتضمن قيوداً دستورية على المشرع عند محاولة إدخال تعديلات في نظام الإدارة المحلية، والأسلوب الثالث والأخير يرتب حالة وسطاً بين الحالتين المتقدمتين<sup>(٢)</sup>.

وتتبع معظم الدول العربية الأسلوب الذي مثله الدستور الفرنسي بل إن بعضها نصت دساتيره على الإدارة المحلية في مادة واحدة تتضمن الإحالة إلى القانون في هذا الشأن<sup>(٣)</sup>. وتأخذ مصر بهذا الأسلوب، حيث نجد الأسس الدستورية للإدارة المحلية في الدستور الصادر عام ١٩٧١ في المواد من ١٦١ إلى ١٦٣.

م ١٦١: «تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك».

م ١٦٢: «تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً، ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء».

م ١٦٣: «يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد و تنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلف»<sup>(٤)</sup>.

فاللامركزية إذا ما اقتصر توزيعها على الوظيفة الإدارية، نكون إزاء نمط من اللامركزية هو اللامركزية الإدارية، وهذا النمط يقوم إما على أساس وظيفي أو على أساس إقليمي.

وإذا قام توزيع الوظيفة الإدارية على أساس وظيفة عرفت باسم «اللامركزية المصلحية أو المرفقية»، وهي تعني قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس وظيفي، وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى إقليم الدولة، وهي ما تعرف بالمؤسسات العامة، وأما إذا قام توزيع الوظيفة الإدارية على أساس إقليمي، فإن لدينا اللامركزية المحلية أو الإدارية المحلية<sup>(٥)</sup>. والإدارية المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية<sup>(٦)</sup>. ومع أن اصطلاح «الحكم المحلي» يستخدم أحياناً مرادفاً لاصطلاح «الإدارة المحلية» إلا أنه من الأفضل التمييز بينهما تأسيساً على أن نظام الحكم المحلي يخضع على الهيئة المحلية قدرًا من الوظيفتين

التشريعية والقضائية، فضلاً عن الاختصاصات الإدارية والتنفيذية، أما «الإدارة المحلية» فتتصرف عادة إلى اللامركزية الإدارية والتنفيذية دون التشريعية والقضائية<sup>(٧)</sup>.

والحكم المحلي يمثل في العادة آخر حالات اللامركزية، حيث يتم نقل السلطة السياسية من المركز إلى الأقاليم وليس مجرد الاكتفاء بتفويض السلطة، أما الإدارة المحلية تظل المسؤولة (التي تفوض) في الجهة الرئيسية المركزية مما يعطي هذه الجهة حقوق الرقابة والمراجعة والتوجيه، بل وحق سحب التفويض ذاته، بينما في حالة الحكم المحلي تكون كل من السلطة والمسئولية واقعة في الأقاليم<sup>(٨)</sup>. وفي حالة الإدارة المحلية يتم نقل السلطة الإدارية، وهناك ثلاثة أشكال محتملة لذلك<sup>(٩)</sup>:

١- أن ينص الدستور أو القانون المعمول به على إمكان قيام الوحدات المحلية بممارسة أي وظيفة غير ممنوحة صراحة في القانون، ويعد هذا أكثر الأشكال تطوراً، وهو يكاد يجعل تلك الوحدات أن تصبح دويلات مستقلة بقيد بسيط جداً وهو ألا تمارس أي وظائف تحرمها القوانين والساتير الأصلية.

٢- أن يُنص صراحة في القانون على الوظائف والسلطات المحلية التي لا يمكن ممارسة سواها إلا وفق تشريع صحيح.

٣- وفي الشكل الثالث وهو المتبع في كثير من الدول النامية يكون النظام المحلي جزءاً من الهيكل الإداري ويكون أمامنا - في الحقيقة - شكل من أشكال الإدارة المحلية يقوم على أساس نقل السلطات الإدارية، وهناك علاقة قوية بين هذين الشكلين على المستوى النظري لأن وظيفة الإدارة ترتبط عادة بوظيفة الحكم على المستوى التطبيقي، نظراً لأن الإدارة تعد الخطوة الأولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي<sup>(١٠)</sup>.

وإذا كان ما تقدم يعبر عن مفهوم اللامركزية من الناحية الشكلية التنظيمية والقانونية، فإن هناك الأبعاد السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية لها، فاللامركزية في

النهاية بمثابة رباط روحي إنساني تنضوي تحته مجموعة من البشر يصهرهم في بوتقة واحدة، ويجسد آمالهم ويحول قدراتهم نحو التنمية<sup>(11)</sup>.

وبالنسبة للأبعاد السياسية فهي اعتبار نظام الإدارة المحلية مظهرًا من مظاهر الديمقراطية، وأن قيامه يؤدي إلى تعاون مستمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة الحكومية في العاصمة، كما أنه قد يكون في الأخذ بنظام الإدارة المحلية ما يمثل حلاً لمشكلة التعدد في الدول من ناحية القوميات والأعراق والديانات، وأخيراً تخفف اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية من عيوب المركزية الشديدة.

أما من الناحية الإدارية فإن نظام الإدارة المحلية يجيء كضرورة فنية، وإدارية، لتحقيق عديد من الفوائد أهمها: سرعة وإنجاز وتسهيل الخدمات، ومراعاة الظروف المحلية الخاصة عند تقديم الخدمات، كما تعتبر الوحدات المحلية مجالاً خصباً لتجربة النظم الإدارية الجديدة.

وفيما يتعلق بالمبررات الاجتماعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية، نجد أن الإدارة المحلية تعتبر وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، وهي نظام يهدف إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة، كما يتيح الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعة المحلية، وذلك فضلاً عن دوره في تقوية الروابط بين الأفراد عن طريق اشتراكهم سوياً في مجالات العمل المحلي.

كما يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى كثير من المزايا الاقتصادية في مقدمتها، جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، ولا مركزية التصنيع، وتحقيق نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، ثم العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية<sup>(12)</sup>.

وقد تتأثر درجة الاستقلال التي تتمتع بها الوحدات المحلية بمجموعة من المتغيرات تختلف من دولة إلى أخرى، وبصفة عامة لا يوجد شكل من أشكال اللامركزية الإقليمية أو المحلية يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل الدول، ولعل تباين الأشكال والصور التي تأخذها اللامركزية الإقليمية يعود إلى أنها محصلة التفاعل بين عوامل وقوى الجذب نحو المركزية وعوامل وقوى الطرد نحو اللامركزية، وبين هذه وتلك توجد نقاط عديدة ومسافات متنوعة تتحدد بالظروف الخاصة بكل دولة (١٣).

لذلك فإننا نتبنى تلك الرؤية التي تؤكد على ضرورة مراعاة خصوصية التجربة البنائية والتاريخية للمجتمع المصري عند محاولة تطبيق أي أسلوب أو شكل من أشكال اللامركزية، فما يصلح للولايات المتحدة الأمريكية أو للاتحاد السوفيتي أو فرنسا قد لا يصلح للتطبيق على الحالة المصرية، نظراً لاختلاف التجارب المجتمعية والتاريخية لهذه الدول عن التجربة المصرية.

لذلك يمكننا التأكيد من خلال المعنى والدلالات التي تم عرضها أن اللامركزية لا تعد هدفاً في حد ذاتها، وإنما هي فلسفة وأداة تنمية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فاللامركزية معنية أساساً بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى، بهدف إنجاز المشروعات التنموية بكفاءة عالية بما يحقق مصلحة الوطن والمواطن.

## **ثانياً: التطور التاريخي لتطبيق اللامركزية في مصر:**

لقد فرضت النهرية الطبيعية للمجتمع المصري ظهور الدولة في مرحلة مبكرة يمكن رصدها في الحضارة الفرعونية القديمة، حيث نشأت فكرة المركزية التي تتطلبها تلك الطبيعة النهرية، حيث تركزت كل السلطات في يد الملك في العاصمة التي يقوم باختيارها، وكان هو المتصرف الأول في كل الشؤون الاقتصادية والسياسية والعسكرية.

وظلت فكرة المركزية الشديدة مسيطرة لقرون طويلة على المجتمع المصري، حيث ترسخت هذه المركزية من خلال الدور الذي لعبته الدولة، فهي التي تقيم المشروعات الكبرى مثل بناء السدود وحفر الترع واستصلاح الأراضي، وهي التي تجمع المحاصيل وتفرض الضرائب وتجهز الجيوش لصد الاعتداءات ومواصلة الفتوحات؛ لذلك فإنه من الطبيعي أن يوصف المجتمع المصري بأنه مجتمع المركزية الشديدة .

وبالطبع صاحب هذه المركزية أشكال مختلفة من اللامركزية، لكن مع الاحتلال الفرنسي لمصر بدأ فيها شكل حديث للنظام المحلي يجد أساسه في القرار الذي أصدره نابليون في ٢٧ يوليو ١٧٩٨ بتقسيم البلاد إلى ١٦ مديرية على رأس كل منها مدير فرنسي يعاونه ديوان استشاري يضم ٧ أعضاء من أعيان المديرية، ثم أعاد كليبر تقسيم مصر إلى ٨ مديريات، وذلك بمقتضى أمر أصدره في ١٤ سبتمبر ١٧٩٩<sup>(١٤)</sup>.

ولما تولى محمد علي الحكم في الفترة من عام ١٨٠٥ إلى عام ١٨٤٨ اتجه إلى بناء الدولة على النهج الأوروبي، فقسم البلاد إلى ١٤ مديرية، وقسمت كل مديرية إلى عدة مراكز على رأس كل منها مأمور، وقسم كل مركز إلى أخطاط على كل منها ناظر، وقسمت الأخطاط إلى قرى على رأس كل منها شيخ المشايخ (العمدة)<sup>(١٥)</sup>.

وبعد الاحتلال البريطاني طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية فيها حين أنشئت مجالس المديريات بمقتضى القانون في أول مايو عام ١٨٨٣ كفروع للإدارة المركزية، ولكن لم يعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية، فضلاً عن أن اختصاصاتها كانت استشارية، كما عرفت نظام المجالس البلدية لأول مرة حين تأسست بلدية الإسكندرية ومنحت الشخصية المعنوية في ٥ يناير ١٨٩٠، وتوالى تأسيس مجالس بلدية في المدن الكبرى وكانت مختلطة، حيث شكلت بالانتخاب من مصريين وأجانب للقيام بوظائف البلدية الأساسية، وقد اعتمدت هذه المجالس في مواردها على إعانة الحكومة، كما وجد نوع آخر سمي بالمجالس المحلية في المدن الأقل حجماً وأهمية، ونوع ثالث في المناطق غير الحضرية، وهي المجالس القروية والتي وضع لها أول تنظيم ١٩١٨<sup>(١٦)</sup>.

وصدر في ١٣ سبتمبر ١٩٠٥ قانون ينص على إنشاء مجالس المديريات، وتضمن الاعتراف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية، وفي أول يونيو ١٩١٣ صدر قانون أعاد تنظيم تلك المجالس ومنح المجلس الشخصية المعنوية دون المديرية<sup>(١٧)</sup>.

وجاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي في المادتين ١٣٢ و ١٣٣ من دستور ١٩٢٣، وطبق مبدأ دستوري هام يقضي بأن يتم تشكيل جميع المجالس (بلديات- مديريات) عن طريق الانتخاب مع وضع قيد للترشيح لهذه الانتخابات، وهو قدر النصاب المالي، كما منح الدستور المجالس اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسات العامة محلياً في الوقت الذي ألزمها بنشر ميزانياتها، وأن تكون جلساتها مفتوحة للمواطنين، وهو ما يعد خطوة متقدمة إلى حد كبير<sup>(١٨)</sup>.

وإذا كانت هذه هي أهم التطورات التي طرأت على النظام المحلي في مصر قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ وأرست دعائم الإدارة المحلية، فقد جاءت الثورة لتقدم إضافات أخرى شكلت النواة الأساسية لنظام الإدارة المحلية الموجود حالياً في المجتمع المصري، فمنذ عام ١٩٦٠ صدرت عدة قوانين أساسية في مجال تنظيم المحليات، الأول القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، و ٥٢ لسنة ١٩٧٥، و ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والملاحظ على التشريع القانوني المصري في هذا الصدد تعدد التشريعات المنظمة للمحليات على مدى قصير من الزمن، فالقانون الأول ظل العمل به لمدة عشر سنوات تقريباً، والقانون الثاني أربع سنوات، والقانون الثالث خمس سنوات، أما القانون الرابع فما زال العمل به جارياً حتى الآن، وإن كان قد أدخلت عليه العديد من التعديلات، هذا التعدد يثير العديد من التساؤلات حول الدوافع التي أدت إلى هذا التغيير والتعديل المستمر لهذه التشريعات، وأثر ذلك على العمل في المحليات<sup>(١٩)</sup>.

أخذ المشرع المصري بمفهوم الإدارة المحلية في القوانين الثلاثة الأولى، ثم أخذ في القانون الرابع بمفهوم الحكم المحلي، ثم عاد في التعديل الأخير بالقانون رقم ١٤٥ لسنة

١٩٨٨ إلى مفهوم الإدارة المحلية، ومن ثم فالواضح أن المشرع المصري يفضل مفهوم الإدارة المحلية على مفهوم الحكم المحلي<sup>(٢٠)</sup>.

إن معظم هذه التشريعات قد أبطت العديد من الأنشطة المحلية في نطاق عمل الوزارات المركزية، كوزارة السياحة والزراعة والتعمير، الأمر الذي أوجد تداخلاً في بعض مجالات الاختصاصات المحلية وبعض الوزارات المركزية، الأمر الذي يجعل لفروع الوزارات في المحليات دوراً لا يمكن إغفاله عند دراسة المحليات<sup>(٢١)</sup>.

### **ثالثاً: اللامركزية في الواقع المصري الراهن:**

لقد اتضح من خلال التطور التاريخي أن اللامركزية في مصر قد مر بمراحل عديدة، ولكنها استقرت في النهاية على شكل محدد، وهو الإدارة المحلية، وتتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر، طبقاً للباب الأول من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وما طرأ عليه من تعديلات في ثلاثة تنظيمات أساسية هي:

١- وحدة الإدارة المحلية: وتتكون من المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ولكل وحدة مما سبق مجلسان هما: المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي، إلا أن الأول بالانتخاب والثاني بالتعيين، ولكل منهما اختصاصاته، فالأول (الشعبي) يختص بالإشراف والرقابة على المرافق والخدمات وإعداد الخطط الخاصة بالتنمية المحلية والإشراف على تنفيذها، كما يختص باقتراح المشروعات المراد إقامتها، وإبداء الرأي، أي أن يكون لها سلطات المبادرة ويعتبر آراءهم استشارية وليست ملزمة، أما الثاني (التنفيذي) فيختص بتنفيذ ما يرفع إليه من المجلس الشعبي المحلي ما لم يكن مخالفاً للقانون أو الخطة العامة والموازنة المعتمدة وإلا كان له حق الاعتراض عليها<sup>(٢٢)</sup>.

وتنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على أن «وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون له منها الشخصية الاعتبارية» ويلاحظ أن الشخصية

المعنوية تمنح للوحدة المحلية ذاتها، وليس للمجلس المحلي المنتخب الذي يعبر عن إرادة الوحدة المحلية ويمارس الاختصاصات التي منحها القانون لها (٣٣).

٢- المجلس الأعلى للإدارة المحلية: يعتبر السلطة الأعلى في الإدارة المحلية وهو يعاون مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصاته في مجال الإدارة المحلية، ويشكل المجلس برئاسة مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضور جلسات المجلس من الوزراء وغيرهم، ويختص المجلس الأعلى بدراسة القوانين والقرارات والتعليمات، وكافة الأمور العامة والهامة الخاصة بدعم وتطوير الإدارة المحلية، وتقييم أداء المحافظات لعملها، ومدى تحقيقها لأهداف الخطة، وإجراء التنسيق بين المحافظات والوزارات، والتصديق على خطط الأقاليم والمحافظات والموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية، وما يطرأ عليها والموافقة على التصرف فيما يتجاوز سلطة المحافظة (٣٤).

٣- الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي: لقد أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية، كما أوجب القرار إنشاء لجنة عليا للتخطيط الإقليمي بكل إقليم، وما تزال أحكام هذا القرار الجمهوري سارية في ظل قانون الإدارة المحلية الحالي (رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل) لاتفاقها مع أحكام هذا القانون. ووفقاً للمادة الأولى من هذا القرار قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية، ثم أدمج المشرع إقليم مطروح في إقليم الإسكندرية، وبذلك أصبح عدد الأقاليم الاقتصادية سبعة أقاليم هي: القاهرة، والإسكندرية، والدلتا، وقناة السويس، وشمال الصعيد، وأسيوط، وجنوب الصعيد، وتتشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط تختص بالتنسيق بين المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي، والتي تتخذ أساساً لوضع بدائل لخطة الإقليم على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً، وكذلك النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ

الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة، ويعرض ما تقرره اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية<sup>(٢٥)</sup>. أما هيئة التخطيط الإقليمي فتتسأ أيضاً بكل إقليم وتتبع وزير التخطيط، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم، وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم، والقيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم<sup>(٢٦)</sup>.

ويتضح من خلال هذا العرض أن المشرع المصري قد أخذ بمفهوم الإدارة المحلية كأساس لانتظام وتسيير العمل في المحليات، وقد ترتب على ذلك أن الإدارة المحلية يمكن اعتبارها جزءاً من النظم الإدارية العادية، وهي دراسة في تنظيم الدولة وتنسيق العلاقة بين مركز الدولة والمنظمات المحلية المنتشرة في أرجائها، ويمكن التأكيد على أن سلطات الإدارة المحلية في مصر تعد جزءاً من الهيكل الإداري العام، ومن ثم تخضع السلطات المحلية للتوجيهات والتعليمات الوزارية أو بعبارة أخرى أن السلطات المحلية ليست إلا فرعاً محلياً للسلطة المركزية، ومن ثم فنظام الإدارة المحلية في مصر هو نظام مركزي يتبع أسلوب عدم تركيز الإدارة<sup>(٢٧)</sup>.

وإذا كان هذا هو الواقع الراهن لحالة اللامركزية المصرية، إلا أن هذا الواقع يتسم بالعديد من المشكلات التي أدت إلى خروج فكرة اللامركزية عن تحقيق أهدافها الأساسية باعتبارها أداة تنمية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم المحلية، ويمكننا إيجاز بعض هذه المشكلات فيما يلي<sup>(٢٨)</sup>:

١. كافة رؤساء الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها يختارون بالتعيين وليس بالانتخاب، وهذا يؤدي إلى تركيز السلطة الإدارية في يد رئيس الوحدة المحلية بما ينفي عن النظام المحلي صفة الديمقراطية.
٢. إن العلاقة بين المجلسين (الشعبي والتنفيذي) يسودها عدم الثقة وعرقلة عمل كل منهما للآخر، وقد فرض هذا الازدواج صداه على توزيع الاختصاصات بينهما وترجيح كفة المجلس التنفيذي باعتبار أن على رأسه رئيس تنفيذي.
٣. إن دور المجالس الشعبية الحالي تحول إلى مجرد الإشراف والرقابة وإقرار ما تعده المجالس التنفيذية.
٤. عدم توافر معايير محددة لاختيار القيادات المحلية جعلت هناك عوامل عديدة معدومة الكفاءة تتدخل في عملية الاختيار كالعصبية والثروة والقبول الأمني.
٥. أن المجالس المحلية ليس لها دور فعلي في التخطيط المحلي، مما أدى إلى ضعف مشاركتها في وضع الخطة العامة للدولة واقتصار دورها في الرقابة والإشراف.
٦. سيطرة الحزب الوطني الحاكم على أكثر من ٩٥٪ من المجالس الشعبية المحلية عن طريق استخدام آليات غير ديمقراطية، حيث تسود العملية الانتخابية أشكال عديدة من عمليات التزوير في ظل غياب الإشراف القضائي الكامل للعملية الانتخابية.
٧. تعد الهيئات المسؤولة عن التخطيط وفقاً لأحكام القانون، وعلى الرغم من ذلك لا يشعر المواطن بأي عملية تخطيط، بل السمة الغالبة على كل وحدات الإدارة المحلية هي غياب التخطيط وانتشار العشوائية.
٨. عدم ملاءمة التشريعات المتعلقة باختصاصات المجالس المحلية، وخاصة المالية والإدارية للوفاء بتحقيق أهداف السياسات المطلوبة، والتي أصبحت تتسم بالتنوع والتعدد نتيجة للمطالب المتزايدة للمواطنين.

٩. اقتصار اختصاصات المجالس الشعبية على الرقابة والإشراف جعل المواطن يرى أن مصلحته في التعامل مع الأجهزة الإدارية، وليس مع المجالس المنتخبة مما أبعاد هذه المجالس عن مواطنيها وكسب مشاركتهم في إيجاد الحلول للمشاكل المحلية التي تعتمد على الجهود الذاتية.

١٠. على الرغم من نص القانون على نقل جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق المحلية إلى الوحدات المحلية، فإن هذا النقل لم يتم من الناحية العملية، وما تزال الوزارات المعنية هي القائمة على ممارسة معظم الاختصاصات.

١١. انتشار العديد من مظاهر الفساد والرشوة داخل الوحدات المحلية بشكل يعوق إنجاز أي مشروعات تنموية داخل هذه الوحدات المحلية، وهو ما جعل النائب الدكتور «زكريا عزمي» يصرخ تحت قبة البرلمان قبل سنوات ويعلن أن «الفساد للركب في المحليات»، وهو ما يمكن أن نطلق عليه وشهد شاهد من أهلها.

١٢. على الرغم من تعدد الجهات الرقابية والمحاسبية التي حددها القانون، إلا أن الواقع الفعلي للمحليات يؤكد عدم قيام هذه الجهات الرقابية والمحاسبية بدورها في ضبط ومحاسبة الخارجين على القانون، وبالتالي يظل هناك فارق كبير بين النظرية والتطبيق، فالقانون في وادٍ والواقع في وادٍ آخر.

ويمكننا القول أن هذه المشكلات تعبر عن اختلالات جوهرية، لعل أهمها وأعمقها أثراً عدم التوافق بين التغييرات التي تحدث في النظام القومي وسكون أو ركود النظام المحلي، وثانيهما اختلال توازن العلاقات المركزية المحلية لصالح السلطات المركزية، وثالثهما اختلال التوازن بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة الشعبية لصالح الأجهزة التنفيذية<sup>(٢٩)</sup>.

#### **رابعاً: اللامركزية وإمكانية التطوير في ظل المتغيرات الجديدة:**

تتطلب هذه الدراسة من رؤية محددة حاولنا التأكيد عليها في شتى ثنائياتها البحثية، وهي أن اللامركزية ما هي إلا أداة تنموية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ

القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة؛ لذلك فإن الرؤية المقترحة لتفعيل اللامركزية في المجتمع المصري تركز على مجموعة من الركائز الأساسية، وتأتي في مقدمتها ضرورة تجاوز المشكلات التي تم حصرها أثناء رصدنا لواقع اللامركزية في الواقع المصري الراهن، فلا بد من إلغاء عملية التعيين لكافة رؤساء الوحدات المحلية، بحيث تكون بالانتخاب حتى يمكننا أن نضفي على النظام المحلي صفة الديمقراطية، ويجب إلغاء ازدواجية المجلسين (الشعبي- التنفيذي) عن طريق مجلس واحد يضم ويدمج المجلسين على أن يرأسه عضو منتخب، ولا بد من عودة كل الصلاحيات للمجالس الشعبية المنتخبة، وفي مقدمتها التخطيط لعملية التنمية والإشراف والرقابة والمساءلة وسحب الثقة، ووضع معايير محددة لاختيار القيادات المحلية، بحيث يكون عنصر الكفاءة هو الأصل في عملية الاختيار وفك الارتباط بين الحزب الحاكم والمجالس الشعبية المحلية عن طريق تطبيق آليات ديمقراطية أثناء إجراء الانتخابات المحلية، وتفعيل دور هيئات ولجان التخطيط الإقليمي لإنجاز مشروعات التنمية، وتفعيل دور الجهات الرقابية من أجل القضاء على الفساد الذي سيطر على الأداء في المحليات، وتطبيق القانون فيما يتعلق بنقل الاختصاصات الخاصة بالمرافق المحلية إلى الوحدات المحلية، مما يخفف من سيطرة الوزارات المركزية على هذه الاختصاصات.

فمن خلال تحليلنا اختصاصات المجالس الشعبية المحلية- فيما عدا المجلس الشعبي للمحافظة- يتضح لنا أن هذه المجالس لا تتمتع باختصاص حقيقي سوى حق اقتراح إنشاء المرافق العامة في نطاقها المكاني، وهو حق يملكه أي شخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً، ولا يتطلب التعيين.

والملاحظ حدوث تراجع في حجم ونطاق الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية، فحيث ترك القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الباب مفتوحاً لزيادة اختصاصات الوحدات المحلية أدت القوانين التالية إلى تقليصها، مما أدى إلى زيادة دور المجالس التنفيذية على حساب المجالس الشعبية المحلية التي بات يغلب على اختصاصاتها الطابع الاستشاري غير

الملزم، ويعني ذلك عدم وضوح اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وعدم وضوح علاقة الوحدات المحلية بالوزارات المركزية مع ضآلة دور الوحدات المحلية في عملية التخطيط على المستوى المحلي.

ونظراً لأن المجالس الشعبية في المدينة والقرية (لا يملك المجلس الشعبي المحلي للقرية سلطة التقرير سوى في الحساب الختامي فقط) لا تملك حق التقرير والرقابة والإشراف، فإن التفضيلات التي وردت في اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٧٩ باختصاصات الوحدات المحلية والتي فيها حق كل وحدة في إنشاء وتجهيز وإدارة المرافق المحلية في دائرتها، تصبح عديمة القيمة؛ لذلك يجب تأكيد ممارسة المجالس الشعبية المحلية في الوحدات الأساسية (القرية- المدينة) عن طريق تخويلها سلطات التقرير والرقابة والإشراف.

مع التوجيه بأن تكون اختصاصات القرية على نفس مستوى المدينة، مما يتطلب تعديل النص التشريعي الخاص بالاختصاصات.

من المهم تحديد مجال معقول لوحدات الإدارة المحلية تتصرف فيه بحرية، بحيث لا يحد من حريتها في التصرف إلا رقابة القضاء، مع ضرورة التحديد الواضح والدقيق للاختصاصات التي تتولاها الوحدات المحلية خالصة دون أي تدخل من الحكومة المركزية، وتلك التي تقوم بها الحكومة المركزية، والثالثة الاختصاصات التي لا بد من أخذ رأي المجالس المحلية فيها قبل أن تباشرها الحكومة المركزية.

أيضاً يلزم حصر جهات الإدارة المركزية التي لها حق مراقبة الوحدات المحلية ودمجها في مستوى واحد، ويتحقق هذا الأمر لو حصرت وحدات الإدارة المحلية نفسها في ثلاث مستويات.

يمكن كذلك دراسة مدى ملاءمة التخفيف تدريجياً من حدة المركزية في مجال عمل وزارة الداخلية عن طريق نقل بعض المرافق ذات الطابع المحلي إلى المحليات في المستوى

المناسب، من ذلك خدمات المرور والمرافق والمطافئ وغيرها، مع تحديد اختصاصات كل من المحافظ ومدير الأمن في مجال الأمن المحلي تحديداً واضحاً.

وكذا توسيع مجال إشراف المجالس الشعبية على نشاط الوحدات التنفيذية المحلية وتهيئة الظروف التي تسمح للمواطنين بحضور جلسات المجالس المحلية، وهو المقرر نظرياً وغير مطبق عملياً، وكذلك نشر محاضر جلسات المجالس المحلية وجدول أعمالها على المواطنين المحليين بانتظام.<sup>(٣٠)</sup>

وتعد الديمقراطية من الركائز الأساسية لهذه الرؤية، حيث يلعب المناخ الديمقراطي دوراً بارزاً في تحديد طبيعة العلاقة بين عناصر الإدارة المحلية، وبين سكان المجتمع المحلي، ذلك أن الأخذ بالمناخ الديمقراطي يعني إمكانية قيام حوار متبادل بين مختلف الاتجاهات، أو بين طرفي العلاقة، الأمر الذي يزيد من مساحة التعاون بين الطرفين لصالح تطوير وتنمية المجتمع المحلي، من ناحية أخرى يعمل على تدريب البشر في المجتمع على أصول الديمقراطية، وهو يساعد على اتساع مساحة المشاركة الاجتماعية والسياسية بما يعمل على تحقيق التطور الاجتماعي، فالعمل المحلي يحتاج إلى قدر كبير من المشاركة، سواء في اختيار أعضاء المجالس المحلية، أم في المساهمة في المشروعات التي يتم إنشاؤها داخل الوحدة المحلية، أم الرقابة على الأعضاء ومحاسبتهم على أدائهم ومطالبتهم بتقديم «كشف حساب» إلى هيئة يكونها الناخبون «من المثقفين الأعضاء» لتناقشهم في الأعمال المزمع القيام بها، وتراجعهم في أوجه القصور، وتساعدهم على تلافئها.

يعد تحديد مستوى التطور الاجتماعي أحد الركائز الأساسية عند وضع أي رؤية خاصة بالمحليات، فمستوى التطور الاجتماعي الذي قطعه المجتمع أحد المتغيرات الأساسية المؤثرة على طبيعة علاقة الإدارة المحلية بالبشر في المجتمعات المحلية، وذلك يعني أنه إذا قطع المجتمع شوطاً كبيراً على طريق التنمية والتحديث، كلما تفككت التكوينات القبلية والعائلية في المجتمع، بحيث لا تشكل (هذه التكوينات) عائقاً أمام إنجاز أو أداء الإدارة

المحلية، وعلى ذلك نجد مثلاً أنه من الممكن أن تقوم علاقة متبادلة بين الإدارة المحلية والسكان في السياق الحضري، بحيث تساعد الإدارة المحلية في تطوير المجتمع، على عكس الأمر في السياق الريفي اللهم إلا إذا كانت عناصر الإدارة المحلية هي ذاتها العناصر البارزة في التكوينات العائلية والقبلية؛ لذلك لابد من تحديد مستوى التطور الاجتماعي لكل وحدة محلية والسعي نحو تميمتها من أجل تفكيك التكوينات القبلية والعائلية.

ويلعب التعليم دوراً أساسياً في تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية وبين سكان المجتمعات المحلية، بما يعني أنه كلما ارتفع المستوى التعليمي، كلما كان البشر في المجتمع أكثر وعياً بالدور الذي تقوم به الإدارة المحلية، وبخاصة الجوانب الإدارية لهذا الدور، ومن ثم يكون سكان المجتمعات المحلية أكثر تطوراً لدورها في المجتمع، الأمر الذي يجعل من المحتمل بدرجة أكثر تطوير كثير من الاتجاهات الإيجابية نحو سكان هذه المجتمعات المحلية الأمر الذي ييسر للإدارة المحلية القدرة على تعبئة هؤلاء البشر في المجتمع.

تعد مشاركة مؤسسات المجتمع المدني أحد أهم ركائز تنمية المجتمعات المحلية؛ لذلك فإنه إذا كانت عناصر الإدارة المحلية من ممثلي السلطة والحكومة المركزية فقط، فإننا نتوقع حدوداً دنياً من التفاعل بين هذه العناصر وبين سكان المجتمعات المحلية، بينما إذا كانت هناك عناصر ذات طابع شعبي فعال في بناء الإدارة المحلية فإن من شأنه أن يخلق جذوراً للتفاعل والتعاون لأن العناصر الشعبية في بناء الإدارة إلى جانب المؤسسات الأهلية سوف تلعب دوراً بارزاً يتمثل في كونها تشكل المنطقة المشتركة التي تتفاعل على ساحتها التزامات السلطة المركزية وبين احتياجات وظروف المجتمعات المحلية.

تعد الاستقلالية المالية أحد الركائز الأساسية لتطوير وتنمية المجتمعات المحلية، فلا بد أن تعطي الوحدات المحلية سلطات مالية تسمح لها بتمويل أنشطتها محلياً، وإذا وضعت برامج قومية تنفذ من خلالها تمويلها الحكومة وتمارس عليها ضبطاً أكثر، وفي هذا الشأن يمكن القول أنه في حالة الوحدات المحلية الكبيرة (المحافظة) تخصص مواردها

للتنمية الداخلية، ويستقطع منها ٣٠٪ تقدم للحكومة المركزية لإنجاز المشروعات العامة، وفي حالة الوحدات المحلية (المحافظات) ذات الموارد المحدودة تمويل خطط التنمية فيها من قبل الحكومة المركزية بحيث يؤدي ذلك إلى توازن في عملية التنمية بين الوحدات المحلية المختلفة (المحافظات)، مع مراعاة أن يكون الدخل الريعي (السياحة- قناة السويس- البترول- الثروة المعدنية) متجهاً مباشرة إلى الحكومة المركزية.

ويتوقف الاستقلال الحقيقي لمجالس الإدارة المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية خاصة بها وحريتها في التصرف فيها، وهذه الموارد تتمثل في: حصيلة فرض الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك الوحدات المحلية، والمرافق الاقتصادية التي تديرها، والقروض، وأخيراً الإعانة الحكومية.

ولا شك أن درجة الاستقلال المالي للإدارة المحلية تتوقف على مدى تناسب الموارد المالية المحلية مع اختصاصات ومهام سلطات المجالس المحلية، فإذا كانت هذه الموارد كافية فإن المجالس تستطيع القيام باختصاصاتها بحرية محققة أهدافها في إشباع حاجات المواطنين وغير ذلك من الخدمات العامة لهم معتمدين في ذلك على مواردها المالية الذاتية، وإذا كان الأمر غير ذلك فإن يدها تصبح مغلولة، وتلجأ إلى الحكومة المركزية لمزيد من الإعانات، وهذا ما يستتبع في الغالب التدخل وفرض السيطرة، ومن ثم المساس باستقلال الوحدة الإدارية أو ربما فقده، لذلك فنحن نطالب بمراقبة الحكومة المركزية دون محاولة التدخل لفرض أي سيطرة تمس استقلال الوحدة الإدارية المحلية<sup>(٣١)</sup>.

أما الركيزة الأخيرة في هذه الرؤية فتتمثل في وضع حدود فاصلة بين أدوار الحكومة المركزية والإدارة المحلية، حيث يقتصر دور الحكومة المركزية في علاقتها بالمحليات على الرقابة عن بعد والإمداد بالمعلومات والبيانات والتوجيه والإرشاد، والإبلاغ سنوياً بالخطط الرئيسية والقواعد الأساسية للسياسة العامة للدولة، ودور المجالس المحلية في تنفيذها وتلقي الاعتمادات المالية اللازمة لذلك.

فإذا كان الأصل هو أن تباشر الوحدة المحلية إنشاء وإدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، فإن استقلال هذه الوحدات ليس استقلالاً كاملاً، ولكنه مقيد بما للحكومة المركزية من حق ممارسة الرقابة عليها وعلى أعمالها.

وتستهدف رقابة الحكومة المركزية تحقيق عدة أهداف أهمها: التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام الموكولة إليها، وأنها تؤدي خدماتها للأفراد دون تمييز بينهم، وتأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية من خلال وضع بعض القيود على استقلال المجالس المحلية، والتأكد من استخدام الإعانات المركزية استخداماً أمثل، وأخيراً ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح بما يضمن التزامها بحدود اختصاصاتها، وتأخذ الرقابة المركزية على أعمال الوحدات المحلية أشكالاً عديدة: الرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة الاقتصادية والمالية، والرقابة القضائية.

هذه العناصر أو المقومات والأسس اللازمة لتطوير نظام الإدارة المحلية في المجتمع المصري، تعد من الضرورات الملحة للتحويل نحو شكل من أشكال اللامركزية المناسبة لوضعية المجتمع المصري، حيث يؤخذ فيها بعين الاعتبار خصوصية التجربة البنائية والتاريخية للمجتمع المصري.

### **استنتاجات:**

إن نظام الإدارة المحلية هو النظام الأنسب لحالة المجتمع المصري الراهنة، ولكن لا بد من تحرير هذا النظام - تدريجياً - من هيمنة وسيطرة السلطة المركزية، وذلك من أجل تفعيل دور الإدارة المحلية في عملية التنمية، خاصة وأن فكرة اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها، بل هي فلسفة وأداة تنمية بالأساس تعتمد على المشاركة الشعبية الحقيقية في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية المجتمعات المحلية.

وبالطبع لن تتحقق الأهداف التنموية إلا بسيادة الديمقراطية الحقيقية، فهي الآلية

اللازمة والضرورية لبناء وتطور أي مجتمع، وهي أيضاً - الفريضة الغائبة - في ظل نظام الإدارة المحلية الحالي؛ لذلك أكدت الدراسة على ضرورة تفعيل هذه الآلية كخطوة أولى نحو إصلاح نظام الإدارة المحلية الذي نسعى من خلاله إلى إنجاز تنمية حقيقية يشعر بها المواطن ويشارك في تحقيقها.

وأكدت الدراسة أيضاً أنه لإنجاز هذه التنمية لابد من توافر العديد من الشروط الاجتماعية والاقتصادية والثقافية إلى جانب شرط الديمقراطية، فعملية الإصلاح الشامل لنظام الإدارة المحلية يتطلب تكاتفاً حقيقياً بين الدولة والمجتمع المدني، حتى تؤتي اللامركزية بثمار حقيقية تستشعرها ذائقة المواطن المصري في كل ربوع الوطن.



## هوامش: الفصل الأول:

١. عطية حسين أفندي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير، ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية، السياسة والنظام المحلي في مصر، السيد عبد المطلب غانم (محرراً)، (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥)، ص ٢٥.
٢. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، (القاهرة: الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٢) ص ص ٣٥٥-٣٥٨.
٣. انظر على سبيل المثال الدستور اللبناني والدستور التونسي ودستور المملكة الأردنية الهاشمية.
٤. دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة له، (القاهرة: الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، الطبعة الثامنة، ١٩٩٩)، ص ص ٣١-٣٢.
٥. أحمد رشيد، مقدمة دراسة الإدارة المحلية، (القاهرة: بروفيشنال للإعلام والنشر، ١٩٨٣)، ص ص ١٢-١٤.
٦. عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص ٢٧.
٧. عادل حسن ومصطفى زهير، الإدارة العامة، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٩)، ص ٤٢٤.
٨. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٧)، ص ٢٢٧.
٩. المرجع السابق، ص ص ٢٣٨-٢٣٩.
١٠. المرجع نفسه، ص ٢٤.

11. Charles beard, the city's place in Civilization, New York, 1948, p.90 .

- ١٢ . محمد بدران، أصول القانون الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠)، ص ٤١٩، ٤٢٢ .
- ١٣ . المرجع السابق، ٤١٤-٤١٨ .
- ١٤ . عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص ٣٢ .
- ١٥ . المرجع السابق، ص ٣٢-٣٣ .
- ١٦ . المرجع نفسه، ص ٣٣ .
- ١٧ . مصطفى محمد موسى، مرجع سابق، ص ٤٧٢-٤٧٣ .
- ١٨ . عطية حسين أفندي، مرجع سابق ص ٣٣ .
- ١٩ . محمد سعد أبو عامود، صنع القرار في محافظة مطروح، ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية، السياسة والنظام المحلي في مصر، السيد عبد المطلب غانم (محرراً)، (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥)، ص ١٠٣ .
- ٢٠ . المرجع السابق، ص ١٠٣ .
- ٢١ . المرجع نفسه، ص ١٠٣ .
- ٢٢ . أماني طولان، المتغيرات المؤثرة في فاعلية الإدارة المحلية في الريف المصري، ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية، السياسة والنظام المحلي في مصر، السيد عبد المطلب غانم (محرراً)، (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥)، ص ٥٦١ .
- ٢٣ . عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص ٣٤ .

- ٢٤ . المرجع السابق، ص ص ٣٦-٣٧ .
- ٢٥ . المرجع نفسه، ص ص ٣٨-٣٩ .
- ٢٦ . المرجع نفسه، ص ٣٩ .
- ٢٧ . محمد سعد أبو عامود، مرجع سابق، ص ١٠٤ .
- ٢٨ . حول سلبيات المحليات يمكن الرجوع إلى: السيد عبد المطلب غانم، مقدمة السياسة والنظام المحلي في مصر، مرجع سابق، ص ١٣؛ حمدي البصير، حالات العنف في المحليات ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية، السياسة والنظام المحلي في مصر، السيد عبد المطلب غانم (محرراً)، (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥)، ص ٥١٧ .
- ٢٩ . السيد عبد المطلب غانم، مرجع سابق، ص ١٥ .
- ٣٠ . عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص ص ٦٦-٦٧ .
- ٣١ . المرجع السابق، ص ص ٣١-٣٢ .

