الفصل الثالث

نظام الإدارة المحلية - إدارة العمران الحضرى

من المسلم به أن وظائف الدولة الحديثة نمت وتشعبت وشملت كافة مجالات الحياة، وأدى ذلك إلى تضخم الجهاز الإدارى نتيجة لإنشاء العديد من الأجهزة والمنظمات والهيئات كى تتولى الإشراف على المرافق العامة، وأصبح من المستحيل أن تتولى الحكومة المركزية الاضطلاع بكافة الأنشطة والوظائف، وصار من الضرورى الاتجاه نحو اللامركزية. وتعنى اللامركزية فى مفهومها العام تخويل جزء من وظائف الدولة إلى هيئات أخرى سواء بطريق التفويض أو بطريق النقل، ويقصد بالتفويض: عدم تركيز السلطة والمسئولية فى يد الإدارة المركزية وتخويل ممثلى تلك الإدارة فى المحليات القيام بوظائف محددة داخل نطاقهم الجغرافى ومنحهم السلطة اللازمة لذلك، على أن تظل الإدارة المركزية محتفظة بحق الرقابة على المحليات، وحق استرداد تلك السلطات متى شاءت وبالدرجة التى تريد. أما نقل السلطة فيتم بمقتضاه توزيع السلطات والمسئوليات بين الحكومة المركزية فى العاصمة وهيئات مستقلة إلى حد ما من الناحية القانونية. وتعني "اللامركزية الإدارية" احتفاظ الدولة بسلطتها السياسية مع منح الهيئات المحلية درجة من الاستقلال وهو ما يسمى "الحكم المحلى" أو "الإدارة المحلية".

مما سبق يمكننا تعريف نظام الإدارة المحلية بأنه أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات محلية تقوم بإدارة كل منها هيئة تمثلها، وتمارس هذه الهيئة السلطات المخولة لها بمقتضى الدستور أو القانون فى نطاق رقعتها الإقليمية.

(١) الخلفية التاريخية للنظام المحلى فى مصر

هيأ الواقع الجغرافى فى مصر – بما يمثله النيل كمصدر واحد للاستقرار والحياة – الأسباب لظهور الحكومة المركزية القوية للتحكم فى مياه النهر وتنظيم استغلالها فى الزراعة منذ زمن طويل، وهو ما جعل الهيمنة المركزية الكاملة على هذا النهر والوادى أمراً لازماً وضرورياً لاستمرار الحياة نفسها.[١] كما أن رغبة المواطن فى الاستقرار جعلته يتقبل النظام المركزى كقضية مسلَّم بها، وتأصلت المركزية فى المؤسسات الحكومية كتقليد تتوارثه الأجيال من الماضى البعيد.

ورغم المركزية الشديدة التى تميز بها النظام المصرى القديم، فقد فرضت الأعباء المتزايدة على الحكومة المركزية ضرورة تنظيم الجهاز الإدارى بما يمكنها من إحكام السيطرة على الموارد البشرية والثروات الاقتصادية بالبلاد. وفى العصر الحديث أخذت مصر بالعديد من الصور والأشكال التى تنظم العلاقة بين الإدارة المركزية فى العاصمة والأقاليم المختلفة وقد تم ذلك فى فترات زمنية متعاقبة:

- **في عام ١٨٨٣** تم إنشاء مجالس للمديريات.
- **في عام ١٨٩٠** تم إنشاء مجالس بلدية فى بعض المدن.

[١] دكتور أبو زيد راجح – الحكومة المركزية والمدينة (بحث غير منشور).

- **في عام ١٩١٨** تم إنشاء المجالس القروية.
- **في عام ١٩٢٣** جاء الدستور متضمنا الاعتراف بالمستويات الثلاثة للوحدات المحلية وهى (المديريات والمدن والقرى) وأقر الشخصية الاعتبارية لكل منها، وفى ظل هذا الدستور صدرت عدة قوانين أهمها القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بشأن مجالس المديريات، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بشأن المجالس البلدية والقروية، وعقب ذلك تم إنشاء وزارة الشئون البلدية والقروية فى عام ١٩٥٠.
- **وبعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢** صدرت عدة تشريعات متفرقة عالجت نظام الإدارة المحلية فى مصر بصورة جزئية، منها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بشأن نظام المجالس البلدية، والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن الوحدات المجمعة. ثم صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذى ألغى كافة التشريعات السابقة له وأقام نظاما متكاملا للإدارة المحلية تم تقسيم البلاد بمقتضاه إلى وحدات محلية هى (المحافظات والمدن والقرى) لكل منها المجلس الذى يتولى إدارة شئونها.
- **فى عام ١٩٧١** صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١الذى استقلت بموجبه المحافظات بتنظيم خاص يقوم على أساس وجود مجلسين بكل محافظة (مجلس شعبى، ومجلس تنفيذى) فى حين ظلت المدن والقرى خاضعة لأحكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- **فى عام ١٩٧٥** صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والذى تضمن أحكاما تقضى بأن يكون لكل وحدة محلية مجلس شعبى محلى (يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا) ولجان تنفيذية (تقوم على أساس التعيين)، بالإضافة إلى أنه استحدث "المركز" و"الحى" كوحدات محلية

وأصبح التنظيم المحلى يقوم على أساس خمسة أنواع من الوحدات المحلية (المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية).

- **فى عام ١٩٧٨** صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٦ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين بعض سلطات رئيس الجمهورية كل فى محافظته، وصدر بعدها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى متضمنا تخويل وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق الداخلة فى نطاقها ،وتولى المحافظون – كل فى نطاق اختصاصاته – جميع السلطات التنفيذية المقررة للوزراء بوصفها سلطات أصلية للمحافظين وليست على سبيل التفويض.
- ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ليحل محل القانون السابق، وقد غير هذا القانون تسمية "المجالس المحلية" إلى "المجالس الشعبية المحلية" لتتفق مع أحكام الدستور، كما استبدل عبارة "اللجان التنفيذية" بعبارة "المجالس التنفيذية" والتى يتم تشكيلها بأسلوب التعيين بحكم المنصب، كما تضمن القانون كذلك أحكاما خاصة بدعم اختصاصات وسلطات المحافظين، وإنشاء أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر.

وقد تم تعديل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عدة مرات (بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، وبالقرار الجمهورى بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧). ثم تمت مراجعة القانون مراجعة شاملة تناولت الكثير من أحكامه بالتعديل وذلك بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

(٢) التنظيمات الحالية للإدارة المحلية فى مصر

تتمثل تنظيمات الإدارة المحلية فى مصر (وفقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له) فى ثلاثة تنظيمات أساسية هى: المجلس الأعلى للإدارة المحلية – الأقاليم الاقتصادية – الوحدات المحلية:

١ – المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

يختص هذا المجلس برسم السياسة العامة لنظام الإدارة المحلية، ويتولى مسئولية دعم النظام وتطويره، واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى. ويتم تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، ويجتمع مرة على الأقل فى السنة بدعوة من رئيسه.

وإذا كانت اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية تتسم بالشمول والعمومية فيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، فإن الأمانة العامة للإدارة المحلية (التى تتبع الوزير المختص بالإدارة المحلية) تتولى الشئون المشتركة للوحدات المحلية وتقدم المشورة لها، وتعاون الوزير المختص بالإدارة المحلية فى إعداد الدراسات المتعلقة بالموضوعات التى يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية، كما تقوم بإبلاغ الوحدات المحلية بالقرارات وتتابع تنفيذها.

٢ – الأقاليم الاقتصادية :

قسمت مصر إلى ثمانية أقاليم اقتصادية بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧، وتم تعديله بالقرار الجمهورى رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٦ حيث تم ضم إقليم مطروح إلى إقليم الإسكندرية، وبذلك أصبح عدد الأقاليم الاقتصادية سبعة أقاليم على النحو التالى، أنظر شكل رقم (٣–١) بالملحق:

- **إقليم القاهرة الكبرى**، وعاصمته مدينة القاهرة ويضم محافظات (القاهرة والجيزة والقليوبية).
- **إقليم الإسكندرية**، وعاصمته مدينة الإسكندرية ويضم محافظات (الإسكندرية والبحيرة ومطروح).
- **إقليم قناة السويس**، وعاصمته مدينة الإسماعيلية ويضم محافظات (الإسماعيلية والشرقية والسويس وبور سعيد وجنوب سيناء وشمال سيناء وجزءاً من محافظة البحر الأحمر).
- **إقليم الدلتا**، وعاصمته مدينة طنطا ويضم محافظات (الغربية وكفر الشيخ والمنوفية ودمياط والدقهلية).
- **إقليم شمال الصعيد**، وعاصمته مدينة المنيا ويضم محافظات (المنيا وبنى سويف والفيوم وجزءاً من شمال محافظة البحر الأحمر).
- **إقليم جنوب الصعيد**، وعاصمته مدينة أسوان ويضم محافظات (أسوان وسوهاج وقنا والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر).
- **إقليم أسيوط**، وعاصمته مدينة أسيوط ويضم محافظات (أسيوط والوادى الجديد).

وقد نص القرار الجمهوري رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ على أن ينشأ بكل إقليم لجنة التخطيط الإقليمي وهيئة التخطيط الإقليمي وذلك على النحو التالي:

- **لجنة التخطيط الإقليمى:** يرأس اللجنة محافظ الإقليم (ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظى المحافظات المكونة للإقليم)، وتضم اللجنة المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية لمحافظات الإقليم، وممثلى الوزارات المختلفة (يصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص)، ورئيس هيئة التخطيط الإقليمى ويكون أمينا عاما للجنة. وتختص هذه اللجنة بالتنسيق بين خطط

محافظات الإقليم وإقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى والنظر فى متابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى وفقا للظروف التى تواجه التنفيذ، وتعرض اللجنة توصياتها على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

- **هيئة التخطيط الإقليمى:** تتبع الهيئة وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم. وتختص الهيئة بعمل الدراسات والبحوث اللازمة من خلال الفنيين الذين يتم إعدادهم لهذا الغرض، ويشمل ذلك:
  - دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحالية والمستقبلية للإقليم.
  - تحديد إمكانات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية.
  - دراسة الاستخدامات المثلى لموارد الإقليم، وكذا وسائل تطويرها.
  - أعمال التخطيط على مستوى الإقليم.

٣ – الوحدات المحلية

هناك أربعة مستويات للوحدات المحلية داخل المحافظة وهى مرتبة من المستوى الأعلى إلى الذى يليه كما يلى:

- المحافظة.
- المركز.
- القرية أو المدينة.
- الحي.

ولكل من هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية الخاصة بها، ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالى:

- **المحافظة:** بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.
- **المركز، المدينة، الحى:** بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.
- **القرية:** بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.

وتتولى الوحدات المحلية فى حدود السياسة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الجهات المختصة وبعد أخذ رأى الوزير المختص بالإدارة المحلية. وتباشر الوحدات المحلية اختصاصاتها عن طريق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والأجهزة التنفيذية والإدارية، ممثلة فى رئيس الوحدة المحلية والمجلس التنفيذى والجهاز الإدارى بالوحدة المحلية.

(٣) المدن المصرية بين الهيمنة المركزية والإدارة المحلية[١]

لم تر المدن المصرية نوعاً من الاستقلالية إلا عندما وقعت البلاد تحت السيطرة الغربية فى العصر الحديث حينما أنشئ في نهايات القرن التاسع عشر ما يسمى بالبلديات Municipalities بالمدن وتتولى إنشاء وإدارة المرافق والبنية الأساسية بها وتتولى كافة شئونها المدنية الأخرى. كما كان لكل بلدية مواردها

[١] عن بحث بعنوان "الحكومة المركزية والمدينة" إعداد دكتور مهندس / أبو زيد راجح .

الخاصة بها من رسوم وضرائب. ولكن هذا النظام لـم يسـتمر فسـرعان مـا استعادت الدولة هيمنتها الكاملة على المدينة، ذلك للأسباب الآتية:

- التزام الحكومة – كحكومة خدمات – بتقديم كافة الخدمات الضرورية مثل التعليم والصحة والمرافق الأساسية والإسكان... الخ.
- خلق القطاع العام بشركاته وهيئاته وسيطرته الكاملة على وسائل الإنتـاج فى كافة المجالات الصناعية والتعدينية والزراعية... الخ.

وظهرت هيمنة الحكومة المركزية على مقاليد الأمور بالمدن المصرية فـى صور عديدة، منها على سبيل المثال:

- قيام الحكومة المركزية بتعيين المحافظين ورؤساء المدن ورؤساء الأحياء وسكرتيرى المدن ومديري مديريات الخدمات المختلفة كالإسكان والصحة والتعليم وغيرها.
- قيام الوزارات المركزية بإنشاء وإدارة المشروعات الكبرى ذات التـأثير المباشر على حاضر المدن ومستقبلها (مثل الطريـق الـدائرى ومتـرو الأنفاق ومحطات توليد الكهرباء ومحاور المواصلات الرئيسية وغيرهـا) دون مشاركة فعلية من جانب المدن.
- تداخل الاختصاصات داخل المدينة الواحدة من جهات حكوميـة متعـددة، فعلى سبيل المثال ليس لمحافظة القاهرة سـيطرة كاملـة علـى نصـفها الشرقى، فشركة مصر الجديدة وشركة مدينة نصر للإسـكان والتعميـر تقومات بإدارة عمران حى مصر الجديدة وحى مدينة نصر على التـوالى وهما ليستا تابعتين لمحافظة القاهرة بل تتبعان قطاع الأعمال العام. وكانتا تتبعان قبل ذلك وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، وكذلك الحال بالنسبة لمنطقة المعادى والتى تعمل في نطاقها شركة المعادى للإسـكان والتعمير... والأمثلة كثيرة ومتعددة فى مرافق عديدة، فمثلاً مرفق الميـاه

والصرف الصحى بالقاهرة تقوم بإدارته الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى ومرفق مياه القاهرة الكبرى وجميعها تتبع وزارة الاسكان والمرافق والتنمية العمرانية. كذلك تقوم هذه الوزارة منفردة بتطوير منطقة القاهرة التاريخية وفي سبيل ذلك أقامت "جهاز تعمير القاهرة التراثية" والذي يتبعها مباشرة.

- تعدد القوانين وتضاربها ففى حين يتيح أغلبها فى الظاهر للوحدات المحلية إدارة شئونها بنفسها – بما في ذلك إعداد المخططات العمرانية للمدن والقرى – إلا أننا نجد أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني –التابعة لوزارة الإسكان والمرافق– تقوم بإعداد المخططات العامة والتفصيلية لمدن وقرى الجمهورية، وهى من صميم اختصاصات المحليات وفقا للمادة الأولى من الفصل الأول للباب الأول (فى شأن تخطيط المدن والقرى)، والمادة السابعة من الفصل الثانى (فى شأن التخطيط التفصيلى) من قانون التخطيط العمرانى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢. وقد أتاحت القوانين الحالية للوزراء التدخل المباشر فى شئون تعتبر من أخص شئون المحافظات مثل تحديد المناطق داخل المدن والتى يمكن أن تتجاوز فيها المبانى الارتفاعات المحددة فى لوائح التنظيم... وغيرها.
- تقلص وضعف الموارد المالية للمحافظات والأحياء واعتمادها الأكبر على موارد الحكومة المركزية ومخصصاتها لتمويل إنشاء المشروعات وإدارتها وصيانتها.

(٤) إدارة العمران الحضري

مما سبق يتضح عدم وجود نظام متكامل ومحكم لإدارة العمران الحضري، ومثل هذا النظام يستوجب الآتي:

١ – وجود تخطيط إقليمي وقومي تتحدد فيه مخططات المدن وكثافاتها السكانية ووظائفها الأساسية وذلك في إطار تنمية قومية شاملة.

٢ – تحدد المسئوليات تحديدا واضحا بين سلطات الوزارات المركزية والسلطات المحلية على مستوى الإقليم ومستوى المحافظة ومستوى المدينة، بما يحقق استقلالية فعلية للمدينة في مجالي التخطيط والتنفيذ، ويتيح ممارسة شئونها بنفسها داخل حدودها.

٣ – إتاحة موارد ذاتية للمدينة من رسوم وضرائب تستطيع بها إنشاء المشروعات الخدمية والبلدية اللازمة لقاطنيها، وكذلك إدارة هذه المشروعات وصيانتها بعد تنفيذها.

٤ – تعزيز الكوادر الفنية والإدارية المحلية وتأهيلها للقيام بمسئولياتها العمرانية بكفاءة عالية.

٥ – تحقيق المشاركة الشعبية الفعّالة في كل ما يتصل بعمران المدينة من تخطيط وتنفيذ وإدارة.

ويعني ما سبق ضرورة تحقيق اللامركزية في إدارة العمران ليس بالتفويض أو بنقل الاختصاصات للوحدات المحلية، بل بقيام سكان المدينة باختيار المسئولين عن إدارة عمرانها وأن يكونوا مصدر السلطة لهؤلاء المسئولين، وأن يتيح النظام الإداري استقلالية ذاتية للمدينة لإدارة شئونها العمرانية بنفسها، وأن تتحدد العلاقات الرأسية بين مستويات الإدارة المختلفة – المستوى القومي والمستوى الإقليمي ومستوى المحافظة ومستوى المدينة – تحديدا واضحا بما يحقق لا مركزية حقيقية محلية في إطار تخطيط تنموي وقومي شامل.