جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٣٠)

الإدارة المحلية فى مصر

المبادئ - الأهداف - التوجهات

إعداد

د.حنان رجائى عبد اللطيف

نوفمبر ٢٠٠٥

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box:11765

الإدارة المحلية في مصر

المبادئ - الأهداف - التوجهات

بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المحتويات	٤
مقدمة	٦
الفصل الأول : الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية.....	١٠
تمهيد	
أولاً : المركزية : الماهية والمزايا والسلبيات	١١
ثانياً : اللامركزية : الماهية والمزايا والسلبيات	١٤
الفصل الثانى : الإدارة المحلية والحكم المحلى.....	٢٢
تمهيد.....	
أولاً : مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى.....	٢٣
ثانياً : فلسفة ومبادئ الإدارة المحلية	٣٢
ثالثاً : أهداف نظام الإدارة المحلية	٣٣
رابعاً : مقومات نظام الإدارة المحلية	٤١
الفصل الثالث : تطور الإطار التشريعى والتنظيمى للادارة المحلية فى مصر.....	٤٨
تمهيد	
أولاً : الإطار التشريعي للإدارة المحلية.....	٤٩
ثانياً : الإطار التنظيمى للإدارة المحلية	٥٧
الفصل الرابع : تمويل الإدارة المحلية فى مصر.....	٧٥
تمهيد	

الموضـــوع	رقم الصفحة
أولاً : الموارد المالية بالموازنة	٧٦
ثانيا : الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة	٨١
الفصل الخامس : الرقابة فى الوحدات المحلية.....	٩٢
تمهيد	
أشكال الرقابة على الوحدات المحلية	٩٤
الفصل السادس : العاملون فى الوحدات المحلية.....	١٠٠
تمهيد :	
أولاً: نظام العاملين بالادارة المحلية.....	١٠١
ثانياً : واقع وأحوال العاملين بوحدات الادارة المحلية.....	١٠٤
الخلاصة والتوصيات	١٠٦
قائمة المراجع	

مقدمـــــــــة

مارست المجتمعات الإنسانية عبر عصورها المختلفة السلطة فى جميع نواحيهـا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فالسلطة سمة أساسية من سمات البشرية وسبب رئيسى من أسباب بقاء وتطور المجتمعات البشرية.

والسلطة هى نشاط تنظيمى جوهرى فى المجتمع يشمل تقسيم العمـل ووضـع الضوابط والأحكام للعلاقات بين الأفراد والجماعات. وعبر مراحل الزمن المختلفة تعقدت العلاقات وظهرت الاختلافات واتسعت الفوارق وتعددت المصالح وتضاربت مع بعضها البعض ، مما أدى إلى ظهور الدولة كجهاز سياسى وإدارى يهدف إلـى تنظيم العلاقات بين الأفراد والجماعات وتنسيق هذه العلاقـات والمصـالح حمايـة للمجتمع كله ومنع طغيان فئات على فئات أخرى.

وكانت الدولة فى بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة من حيث الـدفاع عن أمنها خارجياً وداخلياً ، وإقامة العدل وتحقيقه بين الأفراد والجماعات والعمـل على إشباع كافة الخدمات لهؤلاء الأفراد ، بينما ترك للأفراد إدارة بـاقى صـور النشاط الاقتصادى بحرية كاملة فى ظل سيادة مـا عـرف بالمـذهب الفـردى أو الحر[١] الأمر الذى تمخض عنه ظهور جهاز إدارى بسيط وتقليدى قـادر علـى تحقيق الأهداف فى كافة أرجاء هذه الدولة.

ونتيجة لتطور وتعقد الحياة الاجتماعية وتطور الأنشـطة الاقتصـادية وتشـابك المصالح اضطرت الدولة للتدخل فى جميع الميادين فاتسع نشاطها ليشـمل جميـع

---

١) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦.

المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وترتب على ذلك زيادة خدماتها ومسئولياتها تجاه الأفراد والجماعات ، مما تطلب معه إيجاد جهاز إدارى قادر على أداء هذه الخدمات والمسئوليات.

ونتيجة للتغيرات الجارية والمتلاحقة التى يمر بها العالم سياسياً واقتصادياً وثقافياً ونتيجة للتوجهات الحديثة فى دور الدولة أصبح الجهاز الإدارى المركزى لمعظم الدول غير قادر على القيام بمسئولياته المتزايدة والمتطورة ، بل وغير قادر على الصمود أمام التحديات الجديدة والمستمرة للعالم من حوله. كل هذا أدى إلى لجوء معظم الدول إلى التخفيف من حجم الأعباء الملقاة على عاتق الحكومات المركزية من خلال إسناد جانب من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرته بواسطة هيئات محلية تمثلهم فى أقاليم الدولة(١).

ومن ثم فقد تغيرت صورة الدولة المركزية تغيراً كبيراً ، من حيث قدرتها على أداء وظائفها السابقة ، وأصبح على الأفراد والجماعات أن يعتمدوا على أنفسهم وأن يسمعوا أصواتهم من خلال هذه الهيئات المحلية التى أخذت على عاتقها مهمة إدارة المرافق المحلية للأفراد والجماعات تحت إشراف الدولة (الحكومة المركزية). ومن ثم فقد توزعت الوظيفة الإدارية فى الدولة بين الحكومة المركزية ومقرها العاصمة وبين هيئات محلية شبه مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة فى القانون لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية وسياساتها تحت إشراف الدولة ورقابتها ، الأمر الذى أدى إلى نشوء نظام الإدارة المحلية كأحد نظم وأساليب إدارة الدولة. وقد أحدث نظام الإدارة المحلية فى مصر

---

(١) محمد صلاح عبد البديع ، الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص١٧.

بعض الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأثار اهتمام الناس بمشاكلهم وزاد الوعى الشعبى بالقضايا المختلفة خاصة المشاركة السياسية والاجتماعية.

فمن الناحية الاجتماعية أدت التغيرات الاجتماعية والثقافية المتلاحقة إلى تنامى الطموحات الشعبية وإلى زيادة التطلعات نحو مستقبل أفضل. ومن ثم فقد تزايدت الآمال والطموحات بشكل أكبر من قدرات وإمكانيات الحكومة على تحقيقها،وخاصة فى ظل التحرر من قيود الاستعمار وفى ظل عقد الحريات وحيث أصبح من غير المقبول لدى المواطن الذى استشعر الرفاهية أن يعود لمعيشة الحرمان والمعاناة والرضى بالقليل.

ومن الناحية الاقتصادية يمكن القول بأنه لا توجد تنمية ناجحة أو اقتصاد ناجح فى غياب إدارة محلية وحكم محلى ناجح يرصد الموارد فى كل جزء من أجزاء المناطق المحلية ويستفيد من كل طاقة ويخلق الوعى لدى الكوادر البشرية لإنجاح وإحداث التنمية ، ولا شك أن قدرات الأفراد وطاقاتهم مجتمعة أقوى كثيراً من طاقات الدولة، ونجاح الحكم لا يكون إلا بتفجير هذه الطاقات لصالح المواطنين.

وعلى الرغم من الجهود العديدة المبذولة لتطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر فإنه لا يزال يعانى من بعض أوجه القصور التى تحد من قدرته على تشجيع الممارسة الديمقراطية وتعميق اللامركزية.

ومن ثم تأتى أهمية هذه الدراسة التى تحاول الكشف عن أوجه القصور فى نظام الادارة المحلية وكيفية العمل على علاجها ، ويأتى ذلك فى ظل اهتمام الحكومة والحزب الوطنى الديمقراطى بقضية تطوير الإدارة المحلية فى مصر، حيث خصصت ورقة حقوق المواطنة والديمقراطية التى أقرها المؤتمر السنوى للحزب

الوطنى فى عام ٢٠٠٣ جزءاً هاماً بها لموضوع الإدارة المحلية ، وأكـدت علـى سعى الحزب حثيثاً لتحديث نظام الإدارة المحلبة فى مصر لتسـاهم بشـكل فعـال وحقيقى فى التخطيط وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية باعتبارها الوجه الآخـر للتنمية الاقتصادية.

وتتناول هذه الدراسة بالشرح والتفصيل مفاهيم ومبادئ وأهـداف نظـام الادارة المحلية فى مصر والفلسفة التى يقـوم عليهـا وتطـور هـذا النظـام تشـريعياً وتنظيمياً،وتحديد أهم جوانب القصور فى هذا النظام وكيفية معالجتها .

الفصل الأول

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

الفصل الأول

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

تمهيد :-

يتخذ التنظيم الإدارى فى الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية وبالرغم من أن مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية من المفاهيم الملاصقة للإدارة المحلية والتى تتسم بنوع من التداخل والمرونة إلى الحد الذى يصعب فيه التفرقة أو التمييز بين هذه المفاهيم ، إلا أن هناك اتجاهاً قوياً فى معظم دول العالم نحو التخفيف من تركز السلطة من أجل القضاء على المشاكل المصاحبة لهذا التركز وأهمها البيروقراطية.

أولاً : المركزية : الماهية والمزايا والسلبيات : ـ

يقوم التمييز بين المركزية واللامركزية عادة على مقدار ما تتمتع به المستويات الدنيا من حق اتخاذ القرار فى الجوانب التى تتعامل فيها دون الرجوع للمستويات الرئاسية العليا[١]، وكلما زادت القدرة على اتخاذ القرارات فى المستويات الدنيا دون الرجوع للمستويات الرئاسية كلما قلت المركزية وزادت اللامركزية فى التنظيم والعكس صحيح.

ومن ثم تعرف المركزية على أنها تركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة، ويستوى فى هذا أن تكون هذه الهيئة فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً [٢].

ويشمل مفهوم المركزية السابق ثلاث حالات تتمثل فى :-

---

(١) أحمد رشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقاتها ، دار المعارف ، ١٩٨١.

[٢] محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦.

أ ــ المركزية السياسية :-

وتعنى خضوع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية موحدة ، حيث تكون الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة فى يد الحكومة المركزية .

ب ــ المركزية الاقتصادية :-

وتعنى قيام السلطات المركزية فى الدولة بالدور الرئيسى فى توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلى أو الجزئى له.

جـ ــ المركزية الإدارية(١):-

وتعنى خضوع الوظائف والشئون الإدارية بالدولة لسيطرة الحكومة المركزية ووجود علاقة تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية، حيث تتيح هذه التبعية الرئاسية حصر الوظيفة الإدارية فى يد سلطة مركزية واحدة مهما تعددت هيئاتها ، وبقاء وحدات الجهاز الإدارى بالدولة متدرجة تدرجاً هرمياً وتتربع الحكومة المركزية على قمته.

ومن ناحية أخرى يوجد صورتين فرعيتين لنظام المركزية تتمثلان فى(٢):-

أ ــ المركزية الوزارية :-

وهى الصورة التى تكون فيها السلطة بيد الوزراء الموجودين فى عاصمة البلاد دون أن يكون لسواهم من (مندوبى) الحكومة أو موظفيها فى الأقاليم ثمة اختصاص أو سلطة فى أى شأن من الشئون، وتعتبر هذه أقصى صور المركزية ولم تعد موجودة فى أنظمة الدول فى الوقت الراهن .

---

(١) محمد محمد بدران، الإدارة المحلية ،دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق،ص ص١٤-١٥.

(٢) المجالس القومية المتخصصة ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، الدورة الحادية والعشرون ٢٠٠٠/٢٠٠١.

ب ــ المركزية اللاوزارية :-

وهى الصورة التى تمنح الحكومة فيها بعض العاملين فى الأقاليم وفق تـدرجهم الهرمى الوظيفي بعض الصلاحيات للبت فى بعض الشئون (الأمور البسيطة) دون الرجوع إلى الوزارة المركزية ، فقد تكون هذه الصلاحيات مقررة لهؤلاء بصـفة أصلية فى تشريعات الدولة ، أو قد تأتى فى صورة تفـويض مـن قبـل الـوزير المختص. وهناك بعض المزايا المترتبة على تطبيق المركزية وتتمثل فى :-

١ ــ مزايا سياسية :-

- تدعيم الوحدة السياسية وتدعيم ترابط الدولة وخاصة فى بداية نشأتها.
- توفير وسيلة للإشراف على التنظيمات القومية ذات الطبيعة المركزيـة ، مثـل القوات المسلحة والسياسة الخارجية.

٢ ــ مزايا إدارية :-

- توفير وسيلة أكثر كفاءة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى.
- المساعدة على توحيد الاتجاه الإدارى للدولة وتوحيد أنماط الإدارة وإجراءاتها.
- العمل على توفير حد أدنى من الخدمات فى المناطق الفقيرة والمحرومة مـن خلال التأكيد على الموضوعية فى تقديم هذه الخدمات دون النظر للاعتبـارات المحلية أو الإقليمية .

إلا أنه فى مقابل هذه المزايا الناجمة عن تطبيق المركزية فإن هناك على الوجه الآخر عيوب أو سلبيات لتطبيق هذا النظام يتمثل أهمها فى إهمال العامل المحلى فى تقديم الخدمات، علاوة على الرتين وكثرة التعقيدات التى يتعرض لها المـواطنين المتعاملين مع الإدارة ، ومن ثم فإن المفهوم الحديث للدولة لم يعـد يرتكـز علـى المركزية فى إدارة هذه الدولة ولكن يقوم على وجود درجات متفاوتة من المركزية واللامركزية بما يتيح تحقيق أهداف المجتمع.

ثانياً : اللامركزية: الماهية والمزايا والسلبيات :-

تعرف اللامركزية على أنها عملية انتقال السلطة من الحكومة المركزية والمستويات الأعلى إلى المستويات المحلية الحكومية أو هيئات حكومية شبه مستقلة. وبمعنى أخر فإن اللامركزية تعنى انتقال جزء من وظائف الدولة إلى هيئات أخرى عن طريق التفويض والذى يعنى عدم تركيز السلطة والمسئولية فى يد الإدارة المركزية والتى تكون فى الغالب فى العاصمة، وإنما تخويل ممثلى تلك الإدارة فى المحليات القيام بوظائف محددة داخل رقعتهم الجغرافية، ومنحهم السلطات اللازمة لذلك، على أن تحتفظ الإدارة المركزية بحق الرقابة على هذه المحليات وحق استرداد تلك السلطات متى شاءت وبالدرجة التى تريد.

وتتخذ اللامركزية ثلاث صور أو حالات مختلفة هى :-

١ ــ اللامركزية السياسية :-

وهى التى تقوم على توزيع السلطات السياسية ، أى سلطات التشريع والقضاء والإدارة فيما بين الدولة المركزية والوحدات المكونة لها ، حيث تستقل الحكومة باختصاصات معينة لا تستطيل إليها هذه الوحدات.

وتلاءم هذه الحالة الدول ذات الحجم السكانى الكبير أو الجغرافى الكبير ، وكذلك الدول ذات القوميات أو الأجناس أو الديانات المتعددة(١)، كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية.

٢ ــ اللامركزية الإدارية :-

وتعنى كما سبق القول انتقال جزء من وظائف الدولة إلى جهات أخرى ذات شخصية اعتبارية مستقلة تكون لها صلاحيات محددة يمكنها أن تستقل بها عن

---

(١) محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية ، مرجع سابق ص ١٩.