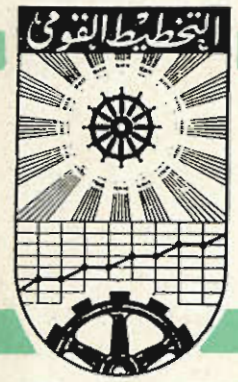
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة خارجية رقم (١٤٦٣)

الادارة المحلية وتطورها ، علاقتها بالتخطيط وتوطن المشروعات فى مصر

اعداد
د. السيد محمد كيلانى

ابريل ١٩٨٨

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

مقدمة :

تعتبر الادارة المحلية الاطار العام الذى ينظم العلاقات المختلفة داخل الوحدات الادارية من ناحية وبينها وبين المجتمع ككل من ناحية أخرى ـ ولاهمية الادارة المحلية فى تنظيم العمليات الادارية التى تساعد على اجراء عملية التنمو قامت الدول بدون استثناء بتطوير نظم الادارة المحلية بها . ولم تشذ مصر عن هذه القاعدة ولذلك نرى ان هناك عديد من التطورات المستمرة حدثت فى شكل ونظم الادارة المحلية من ناحية اسلوب تكوينها والسلطات والمسئوليات الممنوحة لها وبالذات خلال العصر الحديث من عمر المجتمع المصرى .

ونظرا لاهمية الوقوف على اوضاع النظم الادارية للحيز الاقتصادى المصرى استهدفت "دراسة التوطن الصناعى فى مصر حتى عام ٢٠٠٠" الوقوف على شكل الادارة المحلية فى مصر ، ودور القوانين المنظمة لها فى تحديد توطن المشروعات . ولهذا ركزت الورقة الحالية على نقطتين هامتين الاولى ترتبط بالمفاهيم النظرية للادارة المحلية ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطية ، والثانى ـ شكل الادارة المحلية وعلاقتها بتوطن المشروعات فى مصر .

والله ولى التوفيق ،،

المحتويات

	الصفحة
أولا : الاداره المحليه ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطيه	١
١ــ مفهوم الاداره المحليه ٠	١
٢ــ أهداف الادارة المحلية ووظائفها ٠	٢
٢/١ الوظيفة السياسيه	٤
٢/٢ الوظيفه التنمويه	٦
٣ــ العوامل التى تؤثر على قيام الاداره المحلية ٠	٨
٣/١ العوامل العامه	٩
٣/٢ العوامل الخاصة بكل مجتمع	١٠
٤ــ العلاقه بين الاداره والتخطيط على المستوى المحلى ٠	١١
ثانيا : الاداره المحلية فى مصر	١٥
١ــ تطور الاداره المحليه فى مصر ٠	١٥
١/١ مرحلة ماقبل الستينات	١٦
١/٢ مرحله مابعد الستينات	١٩
٢ــ العلاقة بين التخطيط والاداره المحليه فى مصر ٠	٢٢
٣ــ أهمية المحليات فى العملية التخطيطيه٠	٢٧
٤ــ العلاقة بين الاداره المحليه وتوطن المشروعات فى مصر٠	٢٩

أولا : الاداره المحليه ووظائفها وعلاقتها بالعملية التخطيطيه

١ - مفهوم الاداره المحلية

أخذت الاداره المحليه فى السنوات الحالية اشكالا أكثر تقدما وتطورا فى كثير من الدول سواء كانت دولا متقدمه أو متخلفه - غربية أم شرقيه . فالاداره المحليه أصبحت تعتمد على التخصص الوظيفى بدلا من الشكل الادارى التقليدى الجامد الذى يعمل فى اطار الحدود الجغرافيه التى قد تكون قد تم تحديدها اجباريا . ولذلك فقد اعتمدت الاداره المحليه على المؤسسات التى تقوم بايجاد حلول للمشاكل التى تواجه تطور المجتمعات بصوره شامله وكليه بدلا من الاعتماد على الحلول الجزئيه . ففى كثير من الاحيان قد يتوقف حل مشكله على الانتهاء من حل مشكله سابقه ، كما أن حل مشكلة وحدة ادارية معينه قد يتوقف على ايجاد حلول جذريه لها فى أكثر من وحدة اداريه أخرى وهكذا . كما أن اتساع مفهوم اداره عملية التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه داخل المجتمعات الحديثه أدى الى ضرورة التنسيق بين عمل أكثر من وحدة ادارية لضمان تحقيق الاهداف المطلوبه بصوره أكثر رشادة فى الوقت المحدود .

فالادارة المحلية نظام من نظم الاداره العامه كما أنها اداه من أدوات عملية التنمية الاقتصاديه والاجتماعيه على المستوى المحلى . ولذلك فهى نظام اجتماعى يهدف الى زيادة كفاءة أداء النظام الادارى فى اضطلاعه بالوظائف الاضافيه غير التقليدية المرتبطة بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع . ويرجع ذلك الى أن الحكومات المركزية لايمكنها بصورة مطلقه - فى جميع الاحوال - بسط رقابتها ومعرفة الامكانيات والمشاكل واحتياجات الافراد الاقتصاديه والاجتماعيه بالوحدات الادارية المنتشرة على الحيز الجغرافى الواسع للدولة .

وعموما فالادارة المحلية أسلوب من أساليب الاداره يتم بمقتضاها اعطاء المحليات بعض الاختصاصات طبقا لتوزيع الوظيفة الاداريه للدولة بين المحليات

والسلطات المركزيه • على أن يسمح تقسيم الوظائف بمباشرة السلطات المحليه ادارة المناطق الاقتصاديه المختلفه بصوره بعيده عن البيروقراطيه المركزيه والتعقيدات الاداريه فى اتخاذ القرارات • وهذا يؤدى الى اتخاذ القرارات بصورة أكثر يسرا بعيدا عن سلطات قد لاتعرف ظروف الوحدة المحلية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك ظروفها البيئيه • الا أن اعطاء الوحدات المحلية تلك الوظائف الجديده مرتبط أساسا بتحقيق الاهداف الاقتصاديه أو الاجتماعيه لسكانها من ناحية وبشرط أن يتم ذلك فى الاطار القومى العام من ناحية أخرى •

٢ — أهداف الادارة المحلية ووظائفها

ناقش الكثيرون أهداف الاداره المحليه وقد اختلفت الاراء بين المتحمسين لنظام المركزيه والمتحمسين لنظام اللامركزيه • الا أن هناك حد أدنى من الاتفاق على تحديد تلك الاهداف بين الفريقين والتى يمكن أن تتبلور فى الآتى [1] :

(أ) الوفاء باحتياجات السكان المحلية بتوفير الخدمات الاساسية وحل مشاكلهم فيما يتعلق بالنواحى الاقتصاديه والاجتماعيه • اذ يعتبر ذلك نوع من تقسيم العمل بين الحكومات المركزيه والسلطات المحليه أى بمعنى آخر تفويض من السلطات المركزيه لان تقوم الوحدات المحلية بأداء بعض الوظائف التى كانت تضطلع بها تلك المركزيات •

(ب) خلق نوع من التعاون بين الحكومه المركزيه والمحليات بصورة تؤدى الى زيادة رفاهة السكان المحليين من ناحية وزيادة الرفاهه القوميه من ناحية أخرى •

(ج) حفز الطاقات المحلية وتجميعها لدفع عملية التنمية على المستوى المحلى بالاضافه للمساهمة فى حل القضايا القومية عن طريق خلق اطار يتم بمقتضاه

(١) ينظر فى هذا المجال محمد سيف الله الشربينى • ادارة المحليات • وزارة الحكم المحلى • المؤتمر القومى الثانى للحكم المحلى ومجموعة ابحاث تنظيم وادارة المحليات • يونيو سنة ١٩٨٥ ص ٥ — ٦ •

مساهمة السكان فى حل المشاكل المحليه ومن ثم القوميه .

(د) العمل على تقليل الفوارق من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بين المواقع الجغرافيه المختلفه ، هذا بالاضافه الى الدفاع عن المصالح المحليه وضمان التوزيع العادل للموارد والمخصصات المالية للمحليات على المستوى المركزى .

(هـ) يرى البعض أن الاداره المحليه تعمل كمدرسه لتدريب القيادات السياسيه على ادارة المجتمع .

(و) العمل على تطبيق الاسلوب الديمقراطى لان يحكم الشعب نفسه بنفسه عن طريق ممثليه فى المجالس الشعبيه المنتجة فى ظل ظروف كل مجتمع من المجتمعات المحلية .

وفى أحد تقارير الامم المتحدة عن اصلاح الحكم المحلى تم الاشارة الى وجود أربعة أنواع من الاهداف على الاقل يمكن أن توصف بأنها هامه من واقع برامج الاصلاح التى تم دراستها بواسطة خبرائها وهى : (١)

" (١) تشجيع الحكم المحلى على المشاركه فى التنمية القوميه " .

" (٢) تقوية القدره الاداريه للسلطات المحليه " .

" (٣) توسيع قاعدة المشاركه فى الحكم " .

" (٤) تدعيم الوحدة الوطنيه " .

وبالرغم من وجود فريق من الباحثين له مبرراته فى ضرورة المركزيه للدوله الحديثه الا أنهم يرون أن ظاهرة اللامركزيه تفرضها طبيعة الاشياء نظرا لتعقد الحياه فى الدوله الحديثه وزيادة الحاجات السكانيه التى قد لا تستطيع أو حتى لا تعلم

(١) صبحى محرم ، اصلاح الحكم المحلى (تحليل لخبرات مجموعه مختاره من الدول) (ترجمة واعداد) المنظمه العربية للعلوم الاداريه - مركز البحوث - سلسلة الفكر الادارى المعاصر ، ١٩٧٧ ، ص ٤٢ .

السلطات المركزيه عنها شيئا . (١)

وبالرغم من تعدد الاهداف واختلافها فان الاداره المحليه تهدف اجمالا الى تحقيق العديد من الاهداف الاساسية التى تحكم تنظيم الدوله من ناحيه وتنمية الاقتصاد المحلى والقومى من ناحية أخرى . وبالتالى يمكن أن تحدد وظائف الاداره المحليه اجمالا فى وظيفتين هما :

١/٢ الوظيفة السياسية

١/٢ الوظيفة التنموية

١/٢ الوظيفة السياسية :

الاداره المحلية فى الواقع هى القاعدة الاساسية لممارسة الديمقراطية ، ويرجع ذلك الى حقيقة أن أى نظام سياسى لايعتمد على القاعدة الشعبيه العريضه بتمثيلها تمثيلاً صحيحا يصبح نظاما قاصرا من الناحية الديمقراطية . كما أن أى نظام ديمقراطى يجب أن يعبر عن ارادة ورغبات أفراد المجتمع أيا كان موقعهم الجغرافى . ولتحقيق ذلك لابد من وجود نظام لامركزى يحقق الاتى :

أ — التمثيل الصحيح لافراد المجتمع ككل وفقا لموقعهم بناء على التقسيمات الادارية .

ب — وجود مجالس شعبيه تحقق رغبات أفراد المجتمعات المحلية وممثله تمثيلا صحيحا لاهداف ورغبات تلك المجتمعات .

جـ — عدم تحكم السلطات المركزيه فى مقدرات المحليات نظرا لان القائمين على ادارة تلك الوحدات المحلية هم الاقدر على معرفة احتياجات السكان من ناحية والموارد المتاحه من ناحية أخرى .

---

(١) عثمان خليل عثمان ، اللامركزيه ونظام مجالس المديريات فى مصر (دراسه مقارنه) رسالة دكتوراه جامعة فؤاد الاول سنة ١٩٤٨ ص ٢٩ .

د — دفع المواطنين للمساهمه والمشاركه فى أداء دورهم السياسى .

هـ — تهيئة المناخ السياسى من أجل الممارسه الديمقراطيه عن طريق الانتخابات المحلية ، اذ يمكن بذلك خلق مدرسه للتدريب على ممارسة الديمقراطية نابعه من غيرة الافراد — مهما كانت اتجاهاتهم على تحقيق أهدافهم بطريقة مباشرة ، ومن ثم تحقق الكثير من مصالح المجتمع ككل بطريق غير مباشر . وذلك باعتبار أن الوحدات المحلية هى جزء من الرقعه الجغرافيه ومن نظام المجتمع السياسى والاجتماعى والاقتصادى .

و — تنمية قدرات القادة السياسيين على ابراز المشاكل المحلية ووضع الحلول المناسبه لها والتى قد تكون غائبه عن السلطات المركزيه .

ز — دعم الوحدة الوطنيه لابناء المجتمع الواحد على اعتبار وجود وحدة المشاكل والامال بينهم بصرف النظر عن التقسيمات الاداريه الموضوعه . ويمكن أن يتم ذلك عن طريق تقليل الفوارق الاقتصاديه والاجتماعية بين أفراد الوحدات الادارية المختلفه مما يؤدى الى زيادة الانتماء الى تلك الوحدات وكذلك للمجتمع الأم .

الا أنه من الملاحظ أن فاعلية الهدف السياسى ليست مطلقه ولكنها نسبيه اذ تتوقف على بعض العوامل أهمها مايلى :

* السلطات الممنوحه ومايقابلها من مسئوليات ملقاه على عاتق الوحدات المحلية .
* المدى المسموح به مركزيا لاضطلاع الوحدات المحلية بمهامها .
* درجة الوعى السائد بين سكان المحليات .

٢/٢ - الوظيفة التنموية

تعتبر الادارة المحلية كذلك اداه رئيسية من أدوات ادارة المجتمع في تحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى للمحليات بصورة مباشرة ومن ثم تحقيق النمو للاقتصاد القومى بصورة غير مباشرة . اذ أن أى مشروع مهما اختلفت أهدافه أو خصائصه هو بالضرورة متوطن على حيز مكانى خاضع لنوع من الادارة المحلية . كما أن النظره الحديثه لدور الاداره المحلية لا يتوقف على ما تملكه الوحده المحليه من موارد تساهم فى عملية التنمية فقط بل يتعداها باعتبارها شريكة فى عملية التنمية والانتفاع من ثمارها . وبذلك تصبح المحليات شريكه كاملة وأساسية فى عملية التنمية وليست مجرد أحد العوامل المساعدة فيها (١) .

واذا كان هناك حوار حول دور المحليات فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فان كثير من التساؤلات يمكن أن تثور مثل :

(أ) هل يجب أن تقتصر دور المحليات على تقديم الخدمات العامه التى تساعد على نجاح عملية التنمية ذاتها ؟

(ب) أم يجب أن تساهم المحليات بدور ما بالمساهمه فى انشاء مشروعات التنمية وادارتها وبالذات تلك التى تقام على أرض المجتمع المحلى ؟

(حـ) ما هو حدود دور المشاركة التى يجب أن تضطلع به المحليات ؟

والاجابة على هذه الاسئلة يمكن أن تحدد الدور المثالى للحكم المحلى على الأقل من وجهة نظر المجتمع . ففى مصر على سبيل المثال اختلفت الاراء حول الاجابه على هذه الاسئلة فى صالح الدور الذى يجب

(١) صبحى محرم ، اصلاح نظام الحكم المحلى ، المرجع الاسبق ص١٢٣ - ١٢٤

أن تلعبه المحليات فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية . الا انه مازالت هناك بعض الاراء ترى أن يقتصر دور الاداره المحلية على أداء الخدمات العامه وبالذات المرتبطه بتهيئة المناخ الملائم لعملية التنمية . معنى ذلك أن على المحليات أن تقدم كل الخدمات الخاصة بالهنيه الاساسية ، أما الاستثمارات الانتاجية فيجب أن تترك للافراد فقط دون أى تدخل من السلطات المحلية .

الا أن هذا القول مردود عليه ، فبالرغم من عدم الاعتراض على ضرورة أن يساهم الافراد بمشروعاتهم الاستثماريه وتقديم الاستثمارات للعملية الانتاجية ، مازال هناك دور يجب أن تلعبه المحليات أولا لنجاح مشروعات الانتاج الفردية التى يقوم بها القطاع العائلى وقطاع الاعمال . بل أن التدخل بواسطة الحكم المحلى يعتبر ضرورة حتى يمكن أن يتحقق لكل من استثمارات القطاع العائلى وقطاع الاعمال بعض الاستقرار الذى قد يكون مفقودا بسبب عدم التدخل . كما انه مازالت هناك كثيره وبالذات من يعملون فى المجالات التطبيقية ، تزعم بوجود مشروعات انتاجيه لابد أن تساهم وتشارك فيها المحليات حتى يمكن أن تحقق نوع من الاستقرار السعرى لبعض المنتجات المرتبطه بالاحتياجات الضرورية واليومية للافراد ، وبالذات الطبقات الفقيرة مثل مشروعات الامن الغذائى .

وعموما هناك بعض المشاكل التى تواجه المحليات عند قيامها بدورها فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، هذه المشاكل مرتبطة بالعلاقة بين المشروعات القومية والسلطات المحلية . فمن المعروف على سبيل المثال أن اقتصادا مثل الاقتصاد المصرى يعتمد فى ادارته على التخطيط القومى الشامل وفى هذه الحاله يكون من الواضح تماما وجود نوعين من المشروعات ،

(أ) المشروعات المحلية (التى لابد أن تقوم بها الوحدات المحلية) .

(ب) المشروعات القومية (مشروعات قد يتم توطنها فى الوحدات المحليه ولكن يقوم بتنفيذها السلطات المركزيه) .

وتظهر المشكلة الحقيقية للوظيفه التنموية للادارة المحلية عند بحث درجة التنسيق بين السلطات المحلية والسلطات المركزيه من حيث :

(١) مراقبة وتحديد الاثار الناتجه عن توطن تلك المشروعات القومية على الحيز الجغرافى للوحدات المحلية من ناحية :

(أ) مدى التأثير على معدل النمو الاقتصادى والاجتماعى للوحدات المحلية (سلبا أو ايجابا) .

(ب) مدى الارتباط بين المشروعات المحلية والمشروعات القوميه من ناحية التكامل أو التنافس فيما بينهما والقدرة على خلق دفعات لعملية التنمية .

(٢) قدرة المحليات على الاشتراك فى توزيع المشروعات القومية وتوطنها على الحيز المكانى المحلى .

٣ — العوامل التى تؤثر على قيام الادارة المحلية :

هناك عديد من العوامل التى تؤثر على قيام الادارة المحلية سواء فى الدول النامية أو الدول المتقدمه . تلك العوامل يمكن أن تلعب دورا حاسما فى نجاح أوفشل تطبيق الادارة المحلية فى المجتمع بل وتؤثر فى تطور تطبيقاته . بعض هذه العوامل قد يكون نتيجة للتطور التاريخى للمجتمع وبعضها الآخر قد يكون ناتج عن الوضع الجغرافى أو الاقتصادى والاجتماعى أو قد يكون ناتجا عن ظروف خارجية تدفع نحو تطبيق نظام الادارة المحلية . كما أن نجاح الادارة المحلية أو فشلها فى مجتمع

ما يتوقف على تجاهل تلك العوامل أو البعض منها نظرا لتأثيرها على ديناميكية الحركه فى المحليات ، كما يؤدى فى كثير من الاحيان الى :

(١) فشل نظام الادارة المحلية وعدم فعاليته فى تحقيق الاهداف المنوطه به والذات الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(٢) وجود آثار سلبيه على حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على الوضع السياسى داخل المجتمع ككل .

(٣) ظهور البيروقراطية وتفشيها داخل المجتمع .

(٤) ظهور ظاهرة المركز والمحيط حيث توجد مناطق تخلفه توظف فى صالح المناطق المركزيه مما يؤدى الى زيادة الفروق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق المختلفه .

(٥) الفشل فى خلق قيادات واعية قادرة على ادارة العملية السياسية والاقتصادية داخل المجتمع - عموما قد يتوقف نجاح نظام الادارة المحلية فى المجتمع على نوعين متمايزين من العوامل هما :

١/٣ العوامل العامه

٢/٣ العوامل الخاصه

١/٣ العوامل العامه :

توصف العوامل العامه بأنها تلك العوامل التى يشترك غالبية الدول فى ضرورة توافرها لقيام نظام ادارة محلية أكثر نجاحا وقدرة على أداء وظائفه ، وتتمثل تلك العوامل فى :

أ - العوامل التاريخية وظروف تكوين الدولة ونشأة نظام الادارة المحلية وتطوره .

ب ـ العوامل الجغرافية (مساحة الدولة ـ تداخل حدودها مع الدول الاخرى ـ التضاريس والمناخ والعوامل الطبيعية الأخرى والموقع الجغرافى وأثره على العلاقات الدولية الخارجية ... الخ).

حـ ـ العوامل السكانية والاجتماعية (الانسان والاصول العرقية ـ وجود الاقليات ـ العوامل الثقافيه ـ التميز العنصرى داخل المجتمع ـ معدلات النمو الطبيعى للسكان ، حركة الهجرة الداخلية ... الخ .

٢/٣ العوامل الخاصة بكل مجتمع

تختلف العوامل الخاصة من مجتمع لاخر طبقا لظروف المجتمع ذاته ، فهى ليست مرتبطه بظروف طبيعية فرضت نفسها على المجتمع وليست أيضا ظروفا متصله بنواحى تاريخية لادخل للمجتمع فى الوقت الحالى بحدوثها أو تكوينها وايجادها . وبالتالى فالعوامل الخاصه تنشأ نتيجة لظروف حاضرة أى نتيجة لما يتخذه المجتمع من قرارات وسياسات أو تطبيقات لفكر معين ... الخ . وتتمثل تلك العوامل الخاصة فيما يلى :

أ . عوامل سياسية ترتبط بنوع النظام السياسى السائد ومدى تطبيقه للديمقراطية وماهى نوع هذه الديمقراطية هل الديمقراطية بمفهومها فى النظم الرأسمالية أو الديمقراطية بمفهومها فى المجتمعات الاشتراكية ؟ كما يتوقف نجاح تطبيق نظم الاداره المحليه على مدى الاستقرار السياسى .

ب . مرحلة التطور الاقتصادى والاجتماعى والنضج السياسى للشعوب وكذلك استراتيجية النمو فى تلك المجتمعات .

حـ • مدى السلطات الممنوحه للقائمين على الوحدات المحليه فى اتخاذ القرارات وكذلك نوع الاهداف المطلوب أن تقوم بتحقيقها الوحدات المحلية •

د • علاقة الهياكل المركزيه بالسلطات المحليه •

هـ • موارد التمويل المحلية سواء كانت من مخصصات الجهات المركزيه أو مسوله محليا ومدى سلطات المحليات فى اتخاذ قراراتها •

و • درجة تحضر المجتمع والكثافات السكانية فى الريف والحضر •

ز • رغبة المجتمعات واتجاهات سياستها الانمائية نحو التحديث والتطوير ، اذ أن رغبة المجتمعات واتجاهاتها يتوقف عليها ليس فقط نجاح تطبيق نظام الاداره المحليه ولكن أيضا نجاح العمليه التنموية داخل المجتمع •

ح • درجة تقبل المجتمع للتغيرات الدولية الحديثه والتقدم التكنولوجى •

٤ ـ العلاقة بين الادارة والتخطيط على المستوى المحلي

بالرغم من أهمية الوظيفة الادارية والوظيفة التخطيطية فى اجراء وتحقيق التنمية المستهدفه فى المجتمع الا أن مفهوم كل منهما يختلف عن مفهوم الآخر • كما أن مفهوم الادارة يختلف وفقا للمستوى الادارى الذى يمارسها ، فاذا كان مستوى الاداره خاص بالمشروعات سواء كانت فردية أو قطاع الاعمال أو سواء كانت خدميه أو انتاجية اطلق عليها ادارة الاعمال management ـ واذا كانت مرتبطة بالمجتمع ككل اطلق عليها administration • وهذا النوعان مرتبطان كل مع الآخر فهناك علاقة بين نمو الاداره العامه ونمو ادارة الاعمال اذ تتأثر الأولى بنمو وتطور الاسس العلمية للثانية • فكتاب الادارة العامه ركزوا على الحاجه الى زيادة الكفاءة والكفاية الحكومية من خلال تحسين الممارسة الادارية • ومن ذلك يتضح أن الاساس العلمى