المبحث الثاني

الادارة المحلية في مصر

اولاً – نشأة وتطور الادارة المحلية

اختلفت الاتجاهات والآراء بشأن تحديد نشأة نظام الحكم المحلي في مصر ، إذ ذهب اول هذه الآراء الى ان تجربة الحكم المحلي في مصر تعود نشأتها الأولى الى العهد الفرعوني كون هذا العهد قد عرف نظاماً للإدارة المحلية يقترب بشكله من أنظمة الحكم المحلي المطبقة حالياً في الدول الحديثة[1] .

ويرى آخرون أن مصر عرفت شكلاً من الادارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا الى قسمين رئيسيين هما : الريف والحضر في اعقاب فتح مصر عام 641 م ، وان البدايات الأولى للنظام المحلي قد ظهرت في مصر مع الاحتلال الفرنسي لها ، عندما قسم الفرنسيون البلاد الى 16 مديرية ، وعندما تولى محمد علي باشا الحكم قسم البلد الى 14 مديرية قُسمت بدورها الى عدة مراكز[2] .

وذهب رأي ثالث الى أنَّ النواة الأولى للمحليات ظهرت تحت مسمى مجالس المديريات ، التي نشأت في إطار النظام العام الذي وضعته سلطة الاحتلال البريطاني في 1 أيار 1883 ، إذ تأسست المديريات كهيئات استشارية فقط ولم تتمتع بالشخصية المعنوية ، أي بمثابة فروع للحكومات المحلية إلا إنها اكتسبت الشخصية المعنوية المستقلة لمجلس المديرية فيما بعد ، وهو ما عده متبنو هذا الاتجاه نواة اللامركزية الاقليمية في مصر[3] .

---

1 – ناهد اديب ، النظام المحلي في مصر الواقع الحالي الاشكاليات ومبررات التغيير ، بحث مقدم الى روشة العمل : "نحو اطار دستوري وقانوني داعم لتطبيق اللامركزية في مصر" ، (العين السخنة : ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان ومؤسسة هانس زايدل ، 28–30 اذار 2012) ، ص 3 .

2 – محمود عبد الفتاح ، نظام الادارة المحلية : اكثر من خمسين عاماً تكفي للتحول الحقيقي نحو اللامركزية ، في : اللامركزية ونظام المحليات .. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى) ، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات ، 2011) ، ص 10 .

3 – علي الصاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 175–176 .

وهناك رأي آخر ذهب الى أنه على الرغم من أنّ مصر قد عرفت عبر المراحل التاريخية المختلفة شكلاً من استعمال التنظيم المحلي بيد إنّ الموضوعية تقتضي القول إنّ هذا الشكل لم يرقَ الى شكل نظام الحكم المحلي أو الادارة المحلية بالمفهوم الحديث[4] ، وهو اكثر الآراء دقةً وصواباً .

وإن البداية الاساسية لنظام الإدارة المحلية في مصر قد جاءت بصدور القانون رقم (124) لسنة 1960 ، الذي حدد الوحدات المحلية في المحافظة والمدنية والقرية، واقر وجود مجلس لكل من هذه الوحدات ، وأنَّ هذه المجالس تشكل بشكل مختلط في عضويتها ، إذ تتكون من ثلاثة أنواع من العناصر : وهم الأعضاء المنتخبون ، والاعضاء المعينون بحكم وظائفهم ، والأعضاء المختارون من ذوي الكفاءات ، وهذا القانون اخضع المجالس المحلية لوصاية شديدة من الحكومة المركزية ، بينما تخضع مجالس المدن والقرى لوصاية مجلس المحافظة[5] .

وعند صدور دستور عام 1971 فإنه تضمن فرعاً كاملاً يضم ثلاث مواد للإدارة المحلية (161 ، 162 ، 163) ، تم من خلالها تقسيم البلاد على وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها : المحافظات والمدن والقرى ، ونصَّ على أنَّ المجالس الشعبية المحلية تشكل على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخابات المباشرة ، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحيين ، ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الاعضاء [6] ، وبالاستناد الى هذا الدستور صدر القانون رقم (75) لسنة 1971 ، بشأن الحكم المحلي الذي تضمن على انشاء مجلسين على مستوى

---

4 – للمزيد من التفاصيل يُنظر : سمير محمد عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 233 .

5 – طه محمد عبد المطلب ، آفاق تطور نظام الادارة المحلية ، متاح على الرابط :

democracy.ahram.org.eg/News/229/آفاق-تطوير-نظام-الادارة-المحلية.aspx (2016/2/26)

6 – يُنظر : ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان ، اللامركزية تجارب الماضي وتطلعات المستقبل (ورقة خلفية) ، في روشة العمل : "تحسن نظام الادارة المحلية ... تجارب الماضي وتطلعات المستقبل" ، (القاهرة: ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان) ، ص 7-8 .

كل محافظة : مجلس شعبي ، ومجلس تنفيذي ، وأجاز هذا القانون انشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادية ، مثلاً اجاز تقسيم المدن الكبرى الى أحياء[7] .

وبهدف معالجة نقاط الضعف في القانون رقم (75) لسنة 1971 فقد جاء القانون رقم (52) لسنة 1975 الذي يعد آخر تغييرات مهمة في نظام الإدارة المحلية في مصر كونه أول قانون يتضمن الفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية، ونظم انتخاب المجالس المحلية على المستويات كافة ، فمثلاً حدد اختصاصات لكل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية اكثر وضوحاً من ذي قبل .

وبعدها صدر القانون رقم (43) لسنة 1979 وما تلاه من تعديلات وقد تميز باستبدال تسمية "المجالس المحلية" بمسمى "المجالس الشعبية المحلية" ، واستبدال اللجان التنفيذية لوحدات الادارة المحلية بـ "المجالس التنفيذية" ، وأعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الاصلي في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها[8] ، واعقب ذلك صدور القانون رقم (50) لسنة 1981 ، الذي زاد أعضاء المجالس الشعبية على المستويات كافة وتم بموجبه تشكيل المجلس الاعلى للحكم المحلي ، وبعده صدر القانون رقم (145) في السنة ذاتها الذي تضمن تشكيل المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها بالجمع بين نظام القوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي ، مثلما تضمن زيادة أعضاء المجالس الشعبية المحلية على المستويات كافة وتعديل مسمى "الحكم المحلي" الى "الإدارة المحلية" ، وتم بعدها الغاء الانتخابات بالقائمة ليكون الانتخاب بالأسلوب الحر المباشر بموجب القانون رقم (84) لسنة 1996 الذي تضمن أيضاً زيادة الأعضاء في المجالس الشعبية[9].

وبعد قيام ثورة 25 يناير 2011 لم تتضمن البيانات الدستورية ولا الاعلان الدستوري الصادر في 13 شباط 2011 ولا الاعلان الدستوري الصادر في 30 آذار 2011 ، أي مواد خاصة بالنظام المحلي .

ثانياً – مستويات الادارة المحلية

---

7 – طه محمد عبد المطلب ، مصدر سبق ذكره .

8 – محمد رضا رجب ، نظام الادارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل ، بحث مقدم الى مؤتمر تطوير الادارة المحلية ، (القاهرة : شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب ، ايار 2008) ، ص 6–7 .

9 – طه محمد عبد المطلب ، مصدر سبق ذكره .

يكون نظام الادارة المحلية في مصر على شكل هرم متعدد المستويات وتتدرج هذه المستويات بين مستويين وخمس مستويات[10] ، ويكون اختلافها وتدرجها بحسب طبيعة المحافظات بحيث يكون في المحافظات الحضرية مثل "القاهرة والسويس" ، مستويان هما : المحافظة ، والاحياء . وفي المحافظات الريفية مثل "الغربية والدقهلية" يوجد خمس مستويات هي: المحافظة ، المراكز ، والمدن ، والاحياء ، والقرى . وفي محافظات اخرى لا توجد أحياء مثلاً محافظات "الوادي الجديد والبحر الاحمر وأسوان" وبذلك يوجد فيها اربعة مستويات هي : المحافظة ، والمركز ، والمدن ، والقرى[11] .

وتتكون مصر من 27 محافظة ، و 186 مركزاً ، 225 مدينة ، و 85 حياً ، و3401 قرية ، و 25930 العزب والمشايخ والكفور والنجوع[12] .

وتضاف الى هذه المستويات في نظام الإدارة المحلية مستويات أخرى أهمها[13]:

1- مستويات أدنى من قاعدة الهرم المحلي ، وهي تقسيمات إدارية بحتة تمثل إدارة فرعية للأجهزة الإدارية ، وهي العزب والمشايخ والنواحي والكفور .
2- مستويات إدارية أعلى من مستويات الهرم المحلي ، وتتجلى في الاقاليم الاقتصادية التي تتشكل من عدد من المحافظات معاً .
3- مستويات خارج الهرم التنظيمي التقليدي للإدارة المحلية ، وهي المدن ذات الوضع الخاص ، والمدن "المجتمعات العمرانية" الجديدة .

ثالثاً – الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية

يضم هيكل الإدارة المحلية في مصر عدد من المؤسسات والتنظيمات أهمها:

---

10 – يُنظر : علي الصاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 181 .

11 – يُنظر : ناهد اديب ، مصدر سبق ذكره ، ص 3 .

12 – ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان ، اللامركزية تجارب الماضي وتطلعات المستقبل (ورقة خلفية) ، مصدر سبق ذكره ، ص 8 .

13 – يُنظر : علي الصاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 181 .

1- المجلس الأعلى للإدارة المحلية ، ويشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء او من ينوب عنه وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات ، ومهمة هذا المجلس النظر في كل الأمور ذات الصلة بنظام الادارة المحلية ولاسيما دعمه والعمل على تطويره واقتراح القوانين والقرارات المعنية بالمجتمعات المحلية[14] .

2- الامانة العامة للإدارة المحلية ، وهي تنظيم تابع للوزير المختص بالإدارة المحلية ، وهي عبارة عن هيئة فنية من الخبراء والعاملين ، يتعاون مع المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومجلس الوزراء والوزير المختص بالإدارة المحلية[15] .

3- الاقاليم الاقتصادية ، تقوم الاقاليم الاقتصادية على فكرة تنسيق التخطيط الاقتصادي التنموي على أُسس اقليمية متكاملة ، وتم تقسيم المحافظات الى اقاليم اقتصادية على أساس التكامل الاقتصادي بينها ، ويوجد في مصر 7 اقاليم اقتصادية ، وتتولى إدارة الاقليم الاقتصادي لجنة التخطيط الاقليمي التي يرأسها محافظ الاقليم ويقع على عاتق هذه اللجنة التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التنموية فيها ، وهناك هيئة التخطيط الاقليمي التي تقوم بالبحوث والدراسات الفنية وإعداد الأجهزة التخطيطية على مستوى الاقليم الاقتصادي ككل[16].

4- وحدات الإدارة المحلية ، وهي الوحدات التي تتولى إدارة شؤون مجتمعاتها المحلية وتختلف مستوياتها بحسب نوع وطبيعة المحافظة . وتتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسات والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ، وتتولى وحدات الإدارة المحلية ممارسة اختصاصاتها التي يحددها لها القانون في نطاق حدودها الجغرافية المعينة[17] .

5- المجالس المحلية ، يوجد مجلسان في كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية هما : المجلس الشعبي المحلي ، والمجلس التنفيذي .

---

14 – ناهد اديب ، مصدر سبق ذكره ، ص 4 .

15 – المصدر نفسه ، ص 4 .

16 – يُنظر : علي الصاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 182-183 .

17 – يُنظر : عبد الله العلي النعيم ، اللامركزية في الادارة المحلية بالدول العربية ، متاح على الرابط :
www.hrdiscussion.com/hr5800.html (2013/3/26)

أ- المجالس الشعبية المحلية ، يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية (المحافظة ، والمركز، والمدينة ، والحي ، والقرية) مجلس محلي يتشكل من أعضاء منتخبين بشكل مباشر وفقاً لأحكام القانون ، على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين[18] ، وللمجالس المحلية عدد من الاختصاصات حددها القانون اجمالاً ثم ترك التفصيل فيها الى اللائحة التنفيذية ، على أن تكون اختصاصاتها ضمن مجال السياسة العامة للدولة وضرورة اخضاعها لرقابة السلطة المركزية ، والاصل العام في تحديد نطاق نشاط هذهِ المجالس هو ان تختص بمختلف الأعمال وإدارة المرافق المحلية التي تندرج ضمن صلاحيات الوحدة المحلية التي تمثلها ، وبذلك صار للمجلس المحلي في المحافظة صلاحية الرقابة على مختلف المرافق والاعمال التي تدخل في نطاق المحافظة ، ويتولى المجلس الشعبي المحلي في المركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تقع في نطاقه ، وهكذا الحال بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية في المدن والقرى والاحياء[19].

ب- المجالس التنفيذية ، هناك مجالس تنفيذية في كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الى جانب المجالس الشعبية المحلية ، تتولى هذه المجالس مهمة تنفيذ السياسات والقرارات المحلية ، ويتكون المجلس التنفيذي من الاشخاص الذين يتولون قيادات إدارات الانتاج أو الخدمات في نطاق الوحدة المحلية ، وهم "رؤساء المحافظات ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى" ، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية[20].

رابعاً – العلاقة بين الحكومة المركزية ووحدات الادارة المحلية

يظهر للمتتبع للعلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في مصر أنه على الرغم من النص على مبدأ "اللامركزية" في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل المحليات بيد إنَّ الممارسة العملية قد أثبتت المركزية في تعامل الحكومة المركزية مع الإدارات المحلية حينما مارست أغلب الصلاحيات المحلية

---

18 – يُنظر : المركز الوطني للحقوق الانسانية ، المحليات بين لعبة الانتخابات وازمة الفساد ، (الجيزة : المركز الوطني للحقوق الانسانية ، 2008) ، ص 4-5 .

19 – المصدر نفسه ، ص 9 .

20 – ناهد اديب ، مصدر سبق ذكره ، ص 6 .

المهمة والمؤثرة حتى تحولت الى مجرد كيانات مفرغة من مضمونها[21] ، وإنَّ الاوضاع القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية في مصر لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التي تمكنها من اطلاق المبادرة والطاقات المحلية ، كما إن هناك بروزاً قوياً للجانب المركزي في صنع القرار ، وإن الحكومة المركزية تُعد اليد القابضة على موارد وإجراءات الإدارات المحلية ، ويمارس الوزراء تأثيرهم وسلطاتهم على الوحدات المحلية ، والوزارات هي صاحبة القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية وتقدير الاولويات واعتماد الميزانيات[22].

وتشير ممارسة الحكومة المركزية في الميدان المحلي وعلاقتها بالإدارات المحلية الى أنَّ الحكومة المركزية اعتمدت على مبدأ "تفويض" السلطة للمحليات وليس "نقل" لها ، مما يعني أنَّ تفويض السلطة للمحليات قابل للإنهاء من جانب الحكومة المركزية في الوقت الذي تختاره ، مما اضعف من قدرة المحليات على المشاركة في اتخاذ القرارات ، وزاد من رقابة الحكومة على المجالس المحلية[23] ، إذ فرضت رقابة مشددة على المحليات بشكل يقيد حركتها في العمل ، وتستمر في فرض الاجراءات الرقابية المركزية على وحدات الإدارة المحلية مما يحد من حرية تصرفها والمرونة التي أوجبها القانون للهيئات المحلية ، مثلما تحد من حرية هذه الهيئات في مزاولة اختصاصاتها وصلاحياتها المقررة لها بموجب القوانين والتشريعات[24] . وتأخذ الرقابة المركزية على الإدارات المحلية في مصر عدة أشكال منها : الرقابة الإدارية ، والرقابة التشريعية، والرقابة الاقتصادية[25] .

---

21 – حبيبة محسن ورانيا زاده ، المحليات في الدستور المصري اشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير ، في : اللامركزية ونظام المحليات .. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى) ، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات ، 2011) ، ص 4 .

22 – محمد رضا رجب ، مصدر سبق ذكره ، ص 15 .

23 – حبيبة محسن ورانيا زاده ، المحليات في الدستور المصري اشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 5 .

24 – عصام الدين محمد علي ، نظم الادارة المحلية في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية ، بحث مقدم الى المؤتمر العربي الاقليمي : "تأمين الحيازة / الادارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية في المدينة" ، (القاهرة : الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، 21–24 نيسان 2001)، ص 7 .

25 – للمزيد من التفاصيل عن هذه الرقابة يُنظر : ناهد اديب ، مصدر سبق ذكره ، ص 7–8 .

علاوة على ذلك تمارس الحكومة المركزية دورها في الشؤون المحلية من خلال المجالس التنفيذية وتقويتها أمام المجالس الشعبية المحلية التي لا تملك سوى ادوات رقابية محدودة للغاية أمام المجالس والاجهزة التنفيذية ، وتتمثل بالأسئلة وطلبات الإحاطة والتحقيق فقط ، ولا تملك حق استجواب احد من الجهات التنفيذية المحلية أو عزلها أو سحب الثقة منها ، كما لا تملك المجالس الشعبية المحلية سلطة اصدار أي قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية المقابلة لها ، مما قوى سلطة الأجهزة وتأثيرها أو المجالس التنفيذية أمامها[26] .

أما في الجوانب المالية فإنَّ الحكومة المركزية تسيطر على مصادر التمويل وتمتلك السلطات والصلاحيات المالية الواسعة التي تمكنها من زيادة مواردها ، مقابل ضعف الإمكانيات المالية وقلة الموارد التي تعانيها الإدارات المحلية ، وهذا بالاستناد الى التشريعات والقوانين المالية التي قصرت حق فرض الضرائب على الحكومة المركزية دون الجهات المحلية[27] ، مما يعني زيادة واردات الحكومة المركزية اكثر من الجهات المحلية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى سيزيد من تحكم الحكومة المركزية وتأثيرها في الشؤون المحلية كونها جهة التمويل المعتمدة بالنسبة للمحليات مما يجعلها رهن السيطرة ويقيد حركتها أمام الجهات التنفيذية ، الإمر الذي يعني ضعف صلاحيات الإدارة المحلية في مصر وعدم فعاليتها في إدارة أعمالها ، واستمرار سيطرة الحكومة المركزية على مختلف نواحي الحياة ولاسيما الشؤون المحلية وعدم تطبيق اللامركزية بشكل حقيقي .

---

26 – حبيبة محسن ورانيا زاده ، الادارة المحلية في مصر اشكاليات التنظيم والعمل ، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات ، 2011) ، ص 4 .

27 – يُنظر : محمد ابراهيم الشافعي ، تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه) ، مجلة الشريعة والقانون ، العدد 56 ، (العين : جامعة الامارات العربية المتحدة ، كلية القانون ، 2013) ، ص 367 .