

أوراق  
البدائل

# الأمركزية ونظام المكليات

نحو دستور مصري جديد  
[ نجارب ورؤى ]



منتدى البدائل العربي للدراسات  
Arab Forum for Alternatives



منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤، الطابق الرابع، ٥ شارع المساحة، الدقي، القاهرة (ج.م.ع)

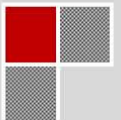
Website: [www.afaegypt.org](http://www.afaegypt.org)

Mail: [info@afaegypt.org](mailto:info@afaegypt.org)

Telefax: +202-37629937

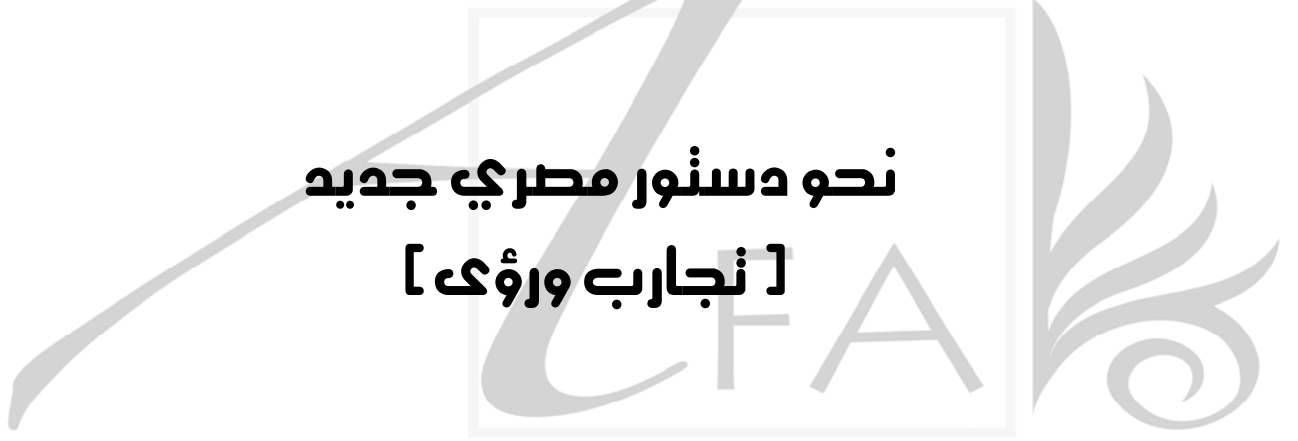
Twitter: AFAalternatives

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



# الأمركزية ونظام المحليات

نحو دستور مصري جديد  
[ نجارب ورؤى ]



## قائمة محتويات

|    |   |
|----|---|
| ٣  | ..... الهيئات في الدستور المصري (اشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير)                |
| ٤  | ..... مقدمة   |
| ٤  | ..... المجالس المحلية: أبرز المشكلات السياسية                                       |
| ٦  | ..... المجالس المحلية في الدستور الجديد: استراتيجيات أساسية                         |
| ٦  | ..... آليات ومقترحات للبرلمان   |
| ٨  | ..... المصادر   |
| ٩  | ..... نظام الإدارة المحلية ( أكثر من خمسين عاما تكفي للتحويل الحقيقي نحو اللامركزية |
| ١٠ | ..... مقدمة   |
| ١٠ | ..... الإدارة المحلية في دستور ١٩٥٦   |
| ١١ | ..... الإدارة المحلية في ظل دستور ١٩٦٤  |
| ١١ | ..... الإدارة المحلية في ظل دستور ١٩٧١  |
| ١٢ | ..... القوانين التي نظمت عمل الإدارة المحلية  |
| ١٣ | ..... المراجع   |

### نشر وتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١



+2 01222235071

[rwafead@gmail.com](mailto:rwafead@gmail.com)

[www.rwafead.com](http://www.rwafead.com)

# المعليات في الدستور المصري إشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير

حبيبة محسن  
رانيا زاده

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمانر داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

## مقدمة

يعتبر الحكم المحلي أساسا لبناء نظام ديمقراطي في معظم النظم السياسية، بل ويعد، في كثير من الأحيان، المدرسة الأساسية لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية وعلى الإيمان بقيم وتقاليد الديمقراطية وترسيخها من خلال الممارسة التي يلمس المواطن لها أثارا مباشرة على حياته اليومية. هذا إلى جانب كونها المجال الأمثل لتدريب المواطنين على العمل السياسي، والعمل في المجال العام بصورة عامة، وربط القضايا المحلية بالمشكلات والاهتمامات على المستوى الوطني أو الإقليمي، أو حتى العالمي.

وفي عدد من الدول الديمقراطية، يمكن اعتبار المجالس المحلية أيضا ساحة مفتوحة لإدارة التنوع السياسي والاجتماعي والديني والعنقي/الاثني، في إطار يؤكد على العيش المشترك، وعلى إدارة الصراعات السياسية بشكل سلمي عبر المؤسسات القائمة، وفي إطار من احترام سيادة القانون.

إلا أن المشهد العام في مصر، خاصة قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، يبدو مختلفا تماما عما سبق ذكره. فنظام الإدارة والحكم المحلي في مصر ظل يعكس مركزية شديدة في السلطة في يد السلطة التنفيذية المركزية، مع الإبقاء على المجالس المحلية المنتخبة بلا صلاحيات حقيقية، إلى جانب الفساد المتفشي فيها. ومن خلال السطور التالية، سنحاول عرض المشكلات الأساسية التي اعترضت عمل المحليات في ظل النظام السابق، ومن ثم طرح مقترحات للتطوير والإصلاح في ظل الدستور الجديد.

## المجالس المحلية: أبرز المشكلات السياسية

برزت العديد من المشكلات السياسية في أداء المجالس المحلية في ظل النظام السابق، يمكن إجمالها في نقطة واحدة هي المركزية الشديدة التي تعاملت بها الحكومة المركزية مع المحليات. فعلى الرغم من النص على مبدأ "اللامركزية" في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل المحليات، إلا أنه في الممارسة العملية تم سلب المحليات أغلب صلاحياتها المهمة والمؤثرة، بحيث تحولت إلى مجرد كيانات مفرغة من مضمونها. هذا إلى جانب أن سيطرة الحكومة - بيد من حديد - على الإدارة المحلية، أدى إلى تعطيل العمل في المحليات، وبيروقراطيته الشديدة.

من ناحية أخرى، أدت تلك المركزية الشديدة، المتوازية مع فساد وديكتاتورية الحياة السياسية بشكل عام، إلى فساد الانتخابات المحلية عموما، حيث جاءت تلك الأخيرة بغير القادرين على التعبير عن المشكلات المحلية، وارتبط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء، مما أثر على القرار المحلي، وأدى إلى تسلل العديد من موظفي الإدارات المحلية إلى عضوية تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشخصية. وهو ما دفع "زكريا عزمي"، رئيس ديوان رئيس الجمهورية سابقا، وأحد رموز النظام السابق، إلى الاعتراف تحت قبة البرلمان بأن الفساد في المحليات وصل "للركب"، وهو ما يعد دليلا على أن المجالس المحلية بؤرة أساسية من بؤر الفساد في المجتمع المصري. حيث أن أعضاء المجالس الشعبية البالغ عددهم ٥٢ ألف عضو، جميعهم - أو معظمهم - كانوا من الحزب الوطني. حيث جاءوا نتاجا لعمليات التزوير، وذلك لأن المحليات، ورغم أن النظام السابق قد حولها إلى هياكل كرتونية منزوعة الصلاحيات، كانت تلعب دورا كأحد أهم روافد

## اللامركزية ونظام المطيات

الحزب الوطني، وسيطرته على مفاصل الدولة. فأعضاء المجالس المحلية لم يقوموا بدورهم الرقابي في المحليات، نظرا لأنهم كانوا بنسبة تكاد تقارب الأغلبية المطلقة من أعضاء الحزب الوطني، وممن نجحوا بالتزوير أو بأعمال العنف والبلطجة.

ورصد أحد تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات راقب على المحليات في الفترة من يوليو ٢٠٠٩ إلى يوليو ٢٠١٠ حجما مهولا من المخالفات في المجالس المحلية بلغ حوالي ٢٥٨ مليون جنيه. وتتضمن المخالفات تلاعبا في أعمال التوريدات، وسرقة صناديق الحسابات الخاصة، والاختلاسات، واستيلاء على محتويات المخازن والممتلكات الحكومية، بالإضافة إلى التعديات على أراضي الدولة. هذا دون ذكر للخدمات الأساسية المتدهورة، خاصة على المستويين الصحي والتعليمي، المقدمة للمواطنين؛ وتدني مستوى النظافة العامة في مختلف المحافظات.

### ويمكن تفهيم تلك المشكلات في ذلك على النحو التالي:

فيما يتعلق بأسلوب إدارة الحكومة المركزية لعمل المحليات، فالممارسة تشير إلى أن هناك "تفويض" للسلطة وليس "نقل" لها، أي أن تفويض السلطة للمحليات قابل للإنهاء من جانب الحكومة المركزية في أي لحظة تختارها هي، ودون أن تعكس المسئوليات الملقاة على عاتق المحليات أي سلطات، أو أي قدرة على المشاركة في اتخاذ القرارات. وهو ما أدى في نهاية الأمر إلى تزايد مفرط من الحكومة المركزية في الرقابة على المجالس المحلية. فأصبحت المحليات في نهاية الأمر مغلوطة اليد في اتخاذ أي قرار يتعلق بتنمية مناطقها المحلية. كما أنها جعلت قرار حلها في يد السلطة التنفيذية المركزية، على الرغم من أن هذه الأخيرة منتخبة مباشرة من الشعب.

وهنا من المهم الإشارة إلى أن هناك تداخل كبير وعدم وضوح في صلاحيات الحكومة المركزية مقارنة بالسلطات الممنوحة للمحليات، وهو ما أفرز مشكلة حقيقية في ولاء مزدوج للعاملين في المحافظة والوزارات المركزية.

كذلك، فالمجالس الشعبية المحلية لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية المقابلة لها، ولا تستطيع بالتالي محاسبتها، بل أكثر ما تمتلكه هو إصدار توصيات أو مقترحات للأجهزة التنفيذية المقابلة لها. كما أنها لا تستطيع مخاطبة هذه الأخيرة مباشرة، بل يجب أن يتم ذلك من خلال المحافظة، والمحافظ هو الذي يتولى هذه المهمة، وهو ما أدى بالتالي إلى نزع أي سلطات حقيقية عن المجالس الشعبية المحلية.

ونظرا لعدم وضوح أدوار واختصاصات أو صلاحيات المحليات في ذهنية المواطنين، كان هناك عزوفا ملحوظا من جانب هؤلاء عن المشاركة في انتخابات المجالس المحلية، سواء بالترشح أو بالانتخاب، أو حتى باللجوء للمجالس المحلية للقيام لحل مشاكلهم اليومية.

ومن ناحية أخرى، كان هناك غياب واضح للمحليات في برامج الأحزاب السياسية، وهو أمر منطقي في الظل التضيق الذي كان يفرضه النظام السابق على الأحزاب السياسية بشكل عام.

ولا يمكن أيضا نفي المركزية الشديدة في الإدارة المالية لعمل المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يتمثل في هيمنة مجلس الوزراء (وزارة المالية تحديدا) على الموارد المخصصة لها، بل وتم سحب الصناديق الخاصة بالمحافظات لتكون تابعة لوزارة المالية بعدما كانت تابعة للمجالس المحلية، كما يضاف عليها

أيضا انخفاض دور التمكين المالي للوحدات المحلية، فيزيد ذلك بطبيعة الحال من اعتمادية المحليات على الإعانة الحكومية، التي تقدر بحوالي ٨٠٪ من مواردها.

### المجالس المحلية في الدستور الجديد: استراتيجيات أساسية

بناء على ما سبق عرضه من مشكلات تواجه المجالس المحلية في الدستور السابق، فمن المهم للجنة التي ستقوم على صياغة الدستور الجديد محاولة علاج هذه المشكلات بشكل جذري. فلا بد من إعادة النظر إلى المحليات باعتبارها كيان مستقل منتخب مباشرة من الشعب، و من ثم إخراج المحليات من التبعية الكاملة للسلطة التنفيذية المركزية، وضمان استقلاليتها بما يضمن لها الحق في صناعة القرار وتنفيذه بما يتناسب مع واقعها المحلي، و لكن في إطار من السياسة العامة للدولة.

### وتصميم الاستراتيجيات التي نقتربها هنا جميعها في هذا الإطار العام. ويمكن إجمال هذه الأخيرة في النقاط التالية:

- من الضروري أن ينص الدستور صراحة على استقلالية وحدات الحكم المحلي ولا مركزية اتخاذ القرار فيها، ويمكن أن يكون ذلك من خلال النص على هيكل واضح المعالم لنظام الحكم المحلي في مصر. ويجب أن يتوازي ذلك أيضا مع النص صراحة على الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس المحلية - إجمالاً دون الخوض في تفاصيل كثيرة - وذلك لعدة أسباب: أولاً لإرساء مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات، والبعد عن تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية المركزية، وثانياً، لأنها تتمتع بالشرعية كمجالس منتخبة مباشرة من الشعب، وفي مستوى أقرب له، وهي بالتالي الأقرب للمواطن والأكثر قدرة على التواصل معه وحل مشكلاته. أما باقي التفاصيل يمكن تركها للقانون المتعلق لتفصيلها بصورة أكبر، دون أن تخل تفاصيل القانون بمبدأ اللامركزية كما كان يحدث في ظل النظام السابق.
- أحد الاستراتيجيات المقترحة لضمان المزيد من الاستقلالية للمجالس المحلية، هو نقل تبعيتها من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، أي أن يصبح الإشراف والرقابة على عمل المحليات من اختصاصات البرلمان وليس الحكومة. ورغم أن ذلك قد يزيد من الأعباء الواقعة على عاتق البرلمان، إلا أن عمل المحليات بشكل مستقل في تقديم الخدمات الأساسية وصيانة المرافق وما إلى ذلك سيعفي البرلمان من هذه الأعباء بشكل كبير، وسيساهم في تقليل الأعباء الخدمية الملقاة على عاتق النواب. وبالتالي، ستكون مهمة البرلمان مقتصرة فقط على وضع الإطار العام لخطة التنمية المحلية، ومن ثم الرقابة على عمل المحليات بصورة دورية لضمان تنفيذها بشكل مرضٍ.

### آليات ومقترحات للبرلمان

بطبيعة الحال، يلعب البرلمان المصري المنتخب مباشرة من الشعب، دوراً محورياً في الحياة السياسية المصرية، باعتباره السلطة الوحيدة المنتخبة الموجودة على الساحة. وتعلق قطاعات عريضة من المواطنين المصريين أمالاً كبيرة عليه، ليس فقط من ناحية دوره التقليدي في التشريع والرقابة على عمل السلطة التنفيذية، ولكن يضاف على ذلك دورين رئيسيين: الدور المرتبط بطبيعة المرحلة الانتقالية التي تمر بها مصر الآن في ظل ثورة ٢٥ يناير، والتي أُلقت على عاتقه مهمة اختيار اللجنة الدستورية. والدور الآخر ذو الطبيعة الخدمية، وهو دور تقليدي ظل نواب مجلس الشعب يلعبونه لفترة طويلة، نظراً لغياب أي دور



## اللامركزية ونظام المطيات

حقيقي للمجالس المحلية في ظل النظام السابق، وسيحتاج لفترة لا بأس بها حتى يتم تجاوزه في الثقافة السياسية للمصريين.

ومن ثم، فإن تأسيس محليات قوية، سيساهم في رفع الأعباء الخدمية إلى حد كبير عن نواب مجلس الشعب، وسيكفل إعادة توجيه جهودهم إلى مهمتهم الأساسية في الرقابة والتشريع، خاصة في ظل حساسية هاتين المهمتين في المرحلة الانتقالية.

ولذلك فبناء على الاستراتيجيات التي سبق طرحها في الجزء السابق من الورقة، يمكننا توضيح الدور المنتظر من البرلمان لعه في ظل هذه الاستراتيجيات في النقاط التالية:

باعتبار أن البرلمان سيكون هو المسئول عن الرقابة والإشراف على عمل المحليات، فهناك آليتين يمكن للبرلمان إتباعهما لضمان قيام المحليات بدورها على الوجه الأكمل: الآلية الأولى هي زيادة دور لجنة "الإدارة المحلية" بمجلس الشعب، بحيث تشمل وضع الإطار العام لخطة التنمية المحلية والموازنة - بالتشاور مع المحليات لتحديد احتياجاتها - تاركة للمحليات نفسها تخصيص الموارد المتاحة لها في الموازنة التي تم إقرارها بناء على ما تراه من أولويات محلية.

الخطوة التالية في هذا النظام هي الرقابة على عمل المحليات لضمان جودة الأداء، وتكون الرقابة هنا على مدى التزام المحليات بهذا الإطار العام لخطة التنمية المحلية، وتكون بشكل دوري (كل عام أو كل عامين). ومن المهم هنا الإشارة إلى أنه الرقابة لا تعني تدخل لجنة "الإدارة المحلية" في عمل المحليات بفرض خطط تنمية تفصيلية أو عامة عليها إلا في حالة وجود خلل حقيقي في أداء المجالس المحلية التشريعية أو التنفيذية، أو تعثر المجلس المحلي بصورة تجعله غير قادر على الوفاء بالمهام المنوط بها، أو بشكل يؤثر على مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. ويكون التدخل في صورة التشاور مع أعضاء المجلس المحلي المعني، ومساعدته بخطط تنموية مناسبة، أو حتى بزيادة الحصة المخصصة له من الموازنة - في صورة منح أو قروض من الحكومة المركزية - ورفع كفاءته لكي يصبح قادرا على القيام بوظائفه فيما بعد.

أما عن آليات الرقابة التي يمكن إتباعها، فستكون من خلال تطوير معايير واضحة ودقيقة لقياس جودة الأداء في المرافق العامة (المدارس - المستشفيات - الطرق - النظافة...).

أما عن الآلية الثانية، فتتمثل في توسيع صلاحيات مجلس الشورى في الدستور الجديد، بحيث يكون منوطا به مناقشة وإقرار الإطار العام لخطة التنمية المحلية والموازنة المرتبطة بها، إلى جانب الإشراف والرقابة على المحليات على النحو الذي سبق بيانه. وفي تلك الحالة يمكن التوصل لصيغة توافقية بين كل من مجلس الشورى وبين لجنة الإدارة المحلية في مجلس الشعب، حول تقسيم المهام السابق بيانها بشكل يضمن تحقيق أفضل مستوى من الخدمات العامة للمواطنين، مع الحفاظ على اللامركزية.

سيقوم البرلمان كذلك، وفقا لأحد الآليتين سابقتي الذكر بمهمة تنسيق عمل المحليات المختلفة، ووضع خطط لتنميتها بشكل متوازن. بمعنى آخر، من المهم التشاور المستمر للبرلمان مع المجالس المحلية من أجل تحديد احتياجات كل منها وفقا لأولوياتها المحلية، وأيضا لضمان الحفاظ على لامركزية القرار، بحيث يكون للبرلمان وضع الإطار العام لخطة التنمية مثلا، والتشاور مع المجالس المحلية حول الموازنة، ومن ثم ترك المجالس المحلية - في حدود الميزانية التي تم إقرارها - تحدد أولوياتها وتقوم بالإنفاق على الخدمات العامة والمشروعات التنموية وفقا لما تراه هي أولوية أو احتياج ملح.



وهنا من الممكن أن يتدخل البرلمان من أجل إقرار صيغة - يُنص عليها عموماً في الدستور ويمكن للبرلمان إقرار قوانين بشأنها يتم تعديلها بحسب الحاجة - من أجل إعادة توزيع الموارد والثروات بين المحليات الأكثر غنى، وتلك الأكثر فقراً بشكل عادل ومتوازن.

أما عن ضمان استقلالية وحدات الحكم المحلي، والحفاظ على لامركزية القرار في النظام السياسي الجديد، فمن الممكن النص في الدستور بشكل واضح على صلاحيات محددة للمحليات، وذلك إرساء لمبدأ اللامركزية في صناعة واتخاذ القرار. ومن أمثلة تلك الصلاحيات:

١. وضع خطط التنمية المحلية بشكل يتناسب مع أولويات التنمية في الوحدة المحلية، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية التي يقرها البرلمان.
٢. تكليف المجالس التنفيذية المحلية بالقيام بها بشكل مباشر دون الرجوع للمحافظين.
٣. الحق في مساءلة واستجواب المسؤولين التنفيذيين على المستوى المحلي، أو الاستماع إلى أعضاء مجلس الشعب عن الدائرة المعنية أو الوزراء المختصين إذا تطلب الأمر.
٤. الحق في سحب الثقة من المجالس التنفيذية في حالة عدم التزامها بالخطة الموضوعية بشكل كفاء، أو في حالة إهدار الأموال العامة أو الفساد. ومن الأفضل تفصيل كل من هذه النقاط من خلال قوانين.

إن أحد الركائز الأساسية لضمان استقلال أي هيئة هو ضمان استقلالها المالي. فمن الممكن ضمان حد أدنى من استقلال المجالس المحلية، وتحديد المجلس المحلي للمحافظات، وذلك عبر التالي:

١. فرض رسوم على جميع المرافق والخدمات التابعة للمحافظة بالشكل الذي تراه مناسباً.
٢. بقاء الصناديق الخاصة بالمحافظات تحت تبعيتها، وعدم سحبها منها لصالح وزارة المالية كما كان الحال في ظل النظام السابق. ومن الممكن أن يقوم البرلمان بالرقابة على هذه الصناديق بشكل دوري.
٣. ومن الممكن في هذا الإطار أيضاً دراسة فرض ضريبة محلية من جانب المجالس المحلية للمحافظات على الشركات الكبرى العاملة في كل من هذه المحافظات، كمساهمة منها في تطوير وتنمية الوحدة المحلية التي تعمل فيها.

## المصادر

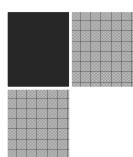
- رحاب عبد المنعم، "فساد المحليات في ميزان اللامركزية"، الأهرام المسائي،
- <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=442809&eid=1476>
- محمد العجاتي، المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية، منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١٠
- د. سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلي المصري، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٢
- د. سمير عبد الوهاب (محرراً)، الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة (٣ مجلدات)، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
- د. محمود شريف (محرراً)، اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ٢٠٠٤

# نظام الإدارة المحلية

أكثر من خمسين عاما تكفي للتدول الحقيقي نحو المركزية

محمود عبد الفتاح

محام وباحث قانوني



هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية  
وهي نتاج سيمانار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

## مقدمة

تعد مصر من أعرق الدول التي عرفت الإدارة المحلية منذ تم تقسيم أرض الدلتا إلى قسمين رئيسيين هما الريف والحضر في أعقاب فتح مصر عام ٦٤١ ميلادية. وإن كانت البدايات الأولى للنظام المحلي قد عرفت مصر مع الاحتلال الفرنسي لها، حيث قسم نابليون بوناپرت البلاد إلى ١٦ مديرية، ومع تولي محمد علي الحكم قام بتقسيم البلاد إلى ١٤ مديرية قسمت كل مديرية إلى عدة مراكز.

وقد طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية بمقتضى القانون في مايو ١٨٨٣ حيث أنشئت مجالس المديرية كفروع للإدارة المركزية وإن كانت هذه المجالس لم تحظى بالشخصية المعنوية فضلاً عن أن اختصاصاتها كانت استشارية. ثم عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة عندما تأسست بلدية الإسكندرية ومنحت الشخصية المعنوية في ٥ يناير ١٨٩٠، تميزت هذه المرحلة بعدم وجود تشريع موحد للإدارة، حيث تعددت المجالس المحلية وكان لكل منها نظام خاص وتشريع خاص، وكان هناك ثلاثة أنواع من المجلس هي: مجلس المديرية، والمجالس البلدية، والمجالس القروية.

وقد جاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي المصري في المادتين ١٣٢ و ١٣٣ من دستور عام ١٩٢٣، والذي نص على أن يتم تشكيل جميع المجالس (بلديات - مديريات) عن طريق الانتخاب، كما منح الدستور المجالس اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محلياً، وألزمها بنشر ميزانياتها وأن تكون جلساتها مفتوحة للمواطنين. وأعطى المديرية والمدن والقرى الشخصية الاعتبارية المستقلة. ونص على اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين. بالإضافة إلى تحديد اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة. وحق تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو أضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك. وقد صدر تنفيذاً لهذه المبادئ القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ والمرسوم الخاص بانتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية في يونيو سنة ١٩٤٥.

## الإدارة المحلية في دستور ١٩٥٦

ومن الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية أن يتم تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية ومجلس منتخب، ويشترك في عضوية المجالس المحلية بعض أعضاء معينين بحكم وظائفهم بجانب الأعضاء المنتخبين. وتختص المجالس المحلية بإنشاء وإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والثقافية والصحية. وتكون جلسات المجالس المحلية علنية. وتدخل في موارد الوحدات الإدارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو احتياطية. وتكفل الدولة للوحدات الإدارية ما تحتاجه من معاونات فنية وإدارية ومالية. ومن تلك الأسس أيضاً التأكيد على جواز حل المجالس المحلية بقرار من رئيس الجمهورية.

وقد صدر تنفيذاً لتلك الأسس القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦١ الخاص بنظام الإدارة المحلية وتتلخص

أهم معالم هذا القانون في الآتي:

## اللامركزية ونظام المطيات

- أخذ بوحدة النمط بمعنى معاملة كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية بذات المعاملة، فجميع المحافظات تتمتع بذات الاختصاصات والموارد، بغض النظر عما بينها من فروق في الظروف الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والعمرانية وكذلك الشأن بالنسبة إلى المدن والقرى.
- قيام الإدارة المحلية على أساس وحدات ثلاث هي: المحافظات، المدن، القرى.
- التزم المشرع التشكيل المختلط بالنسبة إلى عضوية المجالس المحلية. فهي تتكون من ثلاث عناصر: الأعضاء المنتخبون، الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم، الأعضاء المختارون من ذوى الكفاءات من غير العنصرين السابقين.
- أخضع المشرع المجالس المحلية لوصاية شديدة من قبل الإدارة المركزية، كما أخضع مجالس المدن والقرى لوصاية مجلس المحافظة.

## الإدارة المطية في ظل دستور ١٩٦٤

- وردت الأسس العامة للإدارة المحلية في هذا الدستور في مادتين فقط هما المادة ١٥٠ والمادة ١٥١ مركزا على الخطوط العريضة دون الدخول في تفصيلات وذلك على النحو التالي:
- تقسم الجمهورية إلى وحدات إدارية لكل منها الشخصية الاعتبارية.
  - تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها، وتنفيذ الخطة العامة للدولة، وإنشاء وإدارة المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية، والصحية.

## الإدارة المطية في ظل دستور ١٩٧١

- يعتبر دستور ١٩٧١ الأساس الذي يقوم عليه النظام الحالي للإدارة المحلية حيث نصت أحكام هذا الدستور في الفرع الثالث من الفصل الثالث، المواد ١٦١ إلى ١٦٣ على مجموعة من المبادئ والتي صدرت تنفيذيا لها القوانين المنظمة لأعمال الإدارة المحلية في صورتها الحالية وهذه المبادئ هي:
- 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.
  - تشكل المجالس الشعبية تدريجيا 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 تدريجيا.
  - ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.
  - يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، و ضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

وجاءت التعديلات الدستورية في العام ٢٠٠٧ بإضافة فقرة ثانية للمادة ١٦١ نصت على أن "يكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها". وبالتالي أصبح لازما تعديل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لتأكيد كفالة

القانون لتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية وكذلك النهوض بها وحسن إدارتها، وهو ما لم يحدث حتى قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ رغم المطالبات المتكررة للمهتمين بالشأن العام من متخصصين وأكاديميين.

والجدير بالذكر صدور حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى برئاسة المستشار كمال اللمعي رئيس محاكم القضاء الإداري ونائب رئيس مجلس الدولة، بحلّ المجالس المحلية الشعبية على مستوى الجمهورية، وإلزام الجهة الإدارية بتنفيذ الحكم. فصدر مرسوم من المجلس العسكري بتشكيل مجالس محلية مؤقتة. لكن جاء قرار وزير التنمية المحلية، المستشار محمد عطية، بإلغاء تشكيل المجالس المحلية المؤقتة الصادر بشأنها مرسوم من المجلس العسكري، وإجراء انتخابات لتلك المجالس بعد انتخابات رئاسة الجمهورية، لتجنب حدوث أي مشكلات نتيجة لتعيين تلك المجالس.

### القوانين التي نظمت عمل الإدارة المحلية

وقد أدخل نظام الإدارة المحلية في مصر وذلك بصدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي نص على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى، وأجاز تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء. وكان هذا القانون يتميز بنظام المجلس الواحد الذي يجمع بين أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً وأعضاء معينين بحكم وظائفهم والقيادات الطبيعية وظل هذا القانون إلى أن صدر قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ حيث قرر أن وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى. وواكبه في ذلك القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ حيث قرر أن وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية. والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ والذي تضمن عدم جواز أن يكون المحافظ أو نائبه أعضاء بمجلس الشعب، الشورى، المجالس الشعبية المحلية. والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذي استبدل به عبارتي الحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي عبارتا الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية. وكذلك تعديل نظام الانتخابات لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فجمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردي فضلاً عن إلغاء التمثيل الوجودي للعنصر النسائي في تشكيل المجالس الشعبية المحلية وكذلك إلغاء حق الاستجواب المقرر لأعضاء المجالس الشعبية المحلية. ثم القانون ٨٤ لسنة ١٩٩٦ بعد الحكم بعدم دستورية النظام الانتخابي المعمول به والعودة للانتخاب الفردي والقانون ٩٦ لعام ٢٠٠٣ الذي أضاف مادة خاصة بوضعية مدينة الأقصر (مدن ذات طابع خاص). وأخيراً قرار رئيس الجمهورية (المخلوع بإرادة الشعب) رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨، بإنشاء محافظتين جديدتين هما محافظة حلوان ومحافظة ٦ أكتوبر. ثم صدور قراره بتحويل مدينة الأقصر إلى المحافظة رقم ٢٩.

وبعد الاستعراض السريع لأهم التعديلات التي دخلت على قانون الإدارة المحلية التي تدور الأهداف التي شرع من أجلها القانون حول تدعيم اللامركزية الإدارية بتدعيم نظم الإدارة المحلية بنقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات وتزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية. وتعد اللامركزية أحد أهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلي من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشؤون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها، كما أنه بدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بأن القانون قد حقق الأهداف المرجوة من إصداره فضلاً عن القيام بالتنمية المحلية، خاصة في ظل التعثر المزمن للحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمعات المحلية وتراجع مستويات التنمية البشرية وفقاً للتقارير الحكومية ذاتها.

## المراجع

- سامي الطوخي، اللامركزية المجتمعية: مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة ورقة عمل مؤسسة كونراد اديناور الألمانية
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية: <http://www.undp-pogar.org/publications/other/ahdr/ahdr2002a.pdf>
- الهيئة العامة للاستعلامات: <http://www.msrintranet.capmas.gov.eg>
- بوابة معلومات مصر
- عبد الباسط شلبي وكيل وزارة بوزارة التنمية المحلية بحث غير منشور
- محمود عبد الفتاح المحامي بحث غير منشور أكتوبر ٢٠٠٨ مؤسسة فريد ريتش الألمانية
- ورقة عمل مقدمة من الأستاذة أنيسة حسونة في الندوة العربية حول " دور القانون في تعزيز مشاركة المرأة في المجالس المحلية المنتخبة 21-22/2/2007 "
- محمود عبد الفتاح – محمد عبد العاطي المجالس الشعبية المحلية: الواقع والطموحات – مركز قضايا المرأة المصرية ٢٠٠٦ .
- لقاءات مع أعضاء المجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية للإدارة المحلية مارس – يوليو ٢٠١٠ وحدة دعم اللامركزية- وزارة التنمية المحلية (بورسعيد – السويس – الشرقية – دمياط)
- علي الصاوي، التأهيل السياسي المفاهيم الأساسية لنظم الإدارة المحلية