

تقييم دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية  
( دراسة حالة مصر بعد الثورة )

إعداد

محمد سناء الدين محمد سيد وافي

رسالة مقدمة إلى قسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة  
كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير  
فى  
الهندسة المعمارية تخصص التخطيط العمراني

كلية الهندسة، جامعة القاهرة  
الجيزة، جمهورية مصر العربية  
٢٠١٤

# تقييم دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية ( دراسة حالة مصر بعد الثورة )

إعداد

محمد سناء الدين محمد سيد وافي

رسالة مقدمة إلى قسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة  
كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير  
فى  
الهندسة المعمارية تخصص التخطيط العمراني

تحت إشراف

أ.م.د. محمد رضا حجاج  
استاذ مساعد بكلية التخطيط الإقليمي  
والعمراني،  
جامعة القاهرة

أ.د. محمد محمد البرملجي  
أستاذ بقسم العمارة،  
كلية الهندسة،  
جامعة القاهرة

كلية الهندسة، جامعة القاهرة  
الجيزة، جمهورية مصر العربية  
٢٠١٤

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# إهداء

لله

ورسوله والمؤمنين

إلى والدي ووالدتي من انحنى إليهم شكرا وتقديرا لرعايتي

إلى من ملك كل كياني وحياتي زوجتي الحبيبة

إلى ابني وابنتي احبائي الصغار

إلى اخوتي من ساندوني

إلى عائلة وافي اسرتي الكبيرة التي اعتر بها

إلى كل من سلك طريقا يلتمس فيه علما

إلى امة أهدت البشرية خير نور العلم ، عسى أن يبعث الله نورها

أهدى هذا الجهد المتواضع

.....الباحث

## شكر وتقدير

الحمد لله عز وجل الذي كان فضله على عظيمًا ، الذي يسر لي سبيل هذا البحث وايدنى بمن يضعونى على الطريق فأسير ويضيئونه لي فأبصر والذين أتقدم لهم بخالص الشكر .

واخص بمزيد من الشكر والعرفان استاذى العزيز أ.د/ محمد محمد البرملجي المشرف الرئيسي على البحث لمساندتي في كثير من جوانب البحث ، وعلى توجيهاته ودفعه المستمر لي وأرجو أن أكون عند حسن ظنه بى .

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى استاذى العزيز ومثلى الأعلى والأب الروحي لي أ.م.د / محمد رضا حجاج والذي لا أحصى فضله علي لمساندتي في كثير من جوانب البحث ومساندتي في توفير الوقت اللازم لانجازه.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لإستاذى الغالي أ.د/ فيصل عبدالمقصود وان كان له الفضل في بعد الله عز وجل على تشكيل فكرى العلمي والعملية .

والحمد لله عز وجل الذي يسر لي طريق العلماء والأساتذة الأفاضل ، الذين تعد أرائهم وتوجيهاتهم وساما بنقله هذا البحث وهم :

أ. د / عبدالوهاب حلمي استاذي ومعلمي بهندسة بورسعيد.

أ. د / وائل محمد يوسف أستاذ دكتور بهندسة الازهر.

أ. د / غادة حسن أستاذ دكتور بكلية التخطيط الاقليمي والعمراني.

أ. د / راندا جلال حسين أستاذ دكتور بكلية التخطيط الاقليمي والعمراني.

أ. د / ابتهاج احمد عبد المعطى أستاذ دكتور بكلية التخطيط الاقليمي والعمراني.

أ. د / طارق أبو السعود مدرس أستاذ دكتور بكلية التخطيط الاقليمي والعمراني.

وخالص شكري للمهندسة / هبه نبيل عبدالحميد زوجتي الحبيبة المدرس المساعد بكلية التخطيط العمراني والتي كانت لها إسهام كبير في مساندتي في كافة جوانب البحث وإخراجه بهذا الشكل .

لهم جميعا كل التقدير والعرفان والى كل من أسهم في إخراج هذا البحث إلى حيز الوجود أتقدم بالشكر والعرفان وان كنت لا أستطيع أن اجزيهم مقدار ما أكن لهم من تقدير لذا فاني أرجو الله أن يجزيهم عنى كل خير .

## الملخص البحثي

## ١.الموضوع

الغرض من هذا البحث هو التعرف على آليات تفعيل دور لامركزية الإدارة لتعظيم العائد من عمليات التنمية العمرانية بمصر ، حيث التوصل لاقتراح سياسات واستراتيجيات تحقق التنمية العمرانية المستدامة بعد ثورة ٢٥ يناير تطبيقا على دراسة حالة محافظة حلوان سابقا

## ٢.الأهداف البحثية

يتمثل الهدف الرئيسي للبحث فى : " تفعيل دور لامركزية الادارة لتعظيم العائد من عمليات التنمية العمرانية بمصر "

وفى سبيل الوصول لهذا الهدف يمكن تسجيل مجموعة من الاهداف الثانوية فيما يلى :

- التعرف على مفاهيم المركزية واللامركزية ، الادارة المحلية والحكم المحلى.
- استنباط اهمية تأثير الادارة فى التنمية العمرانية المستدامة من خلال التعرف على مفهومى الادارة ، والتنمية العمرانية المستدامة.
- التعرف على خصائص نظام الحكم فى مصر ومدى انعكاسه على عمليات التنمية العمرانية.
- استنباط دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية من خلال مجموعة من التجارب العالمية لنظم الادارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية .
- الوصول الى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ).
- التعرف على اهمية دور لامركزية التنمية العمرانية فى دراسة الحالة محافظة حلوان سابقا.

## ٣.المشكلة البحثية

المشكلة البحثية تتمثل فى أن عدم تفعيل دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية يعرضها لمجموعة من القرارات والسياسات التي تتسبب فى تدهور البيئة العمرانية ، ولذلك كان يجب العمل على ضرورة تحديد آليات لتفعيل دورها عند اتخاذ سياسات التنمية العمرانية فى وضع رؤية مستقبلية لمصر بعد ثور ٢٥ يناير

## ٤.منهجية البحث وخطوات العمل

البحث ارتكز على عدة مراحل تترتب على بعضها البعض بحيث تكون كل مرحلة مرتبطة بما يسبقها و بطريقة تجعل البحث مترابط و منظم.

ففى المرحلة الأولى سوف تم التعرف على مدخل الرسالة ممثلة فى مقدمة عن الموضوع و تحديد الغرض والأهداف والتوصل لمنهجية مناسبة للبحث ثم وضع خطوات خاصة بموضوع البحث لكي يسهل عملية تحقيق الأهداف.

وفى المرحلة الثانية تم التعرف على الإطار النظري للبحث باستخدام منهج الاستقراء الوصفى - منهج الفرصى الاستدلالي حيث التعرف على المفاهيم الأساسية للامركزية فى التنمية ، العلاقة بين الادارة والتنمية العمرانية المستدامة (التعرف على الادارة العمرانية وخصائصها والياتها ودورها فى عمليات التنمية ) ، مفاهيم واطر نظام الادارة المحلية والحكم المحلى، ومن خلال هذه

المرحلة تم رصد مجموعة من الأدبيات لمفاهيم واطر التنمية العمرانية وعلاقتها بنظم الادارة . بمقتضاها تم تحديد فرضيات البحث وتحليل تلك الفرضيات وتحديد مؤشرات البحث ثم تحديد البيانات المراد تجميعها وكذلك تحديد مصادر هذه البيانات وطرق تجميعها.

أما في المرحلة الرابعة تم التحليل باستخدام المنهج التحليلي والتحليلي المقارن، حيث التحليل لخصائص نظام الادارة المحلية -الحكم المحلى فى مصر ، تحليل لدور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ، تحليل لانعكاس دور الادارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة ، ومن خلال هذه المرحلة تم الوصول الى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ) وبالتالي تم تطبيقها على دراسة الحالة لمحافظة حلوان سابقا.

بما يقودنا أخيرا إلى المرحلة الخامسة حيث التوصل للنتائج والتوصيات التي سوف ينتهي البحث بالوصول إليها و عندها سوف يتم اقتراح اليات لتفعيل لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية وذلك باستخدام المنهج الاستنتاجي حيث استنتاج لمجموعة من السياسات والاستراتيجيات التي تحقق الهدف الرئيسى للبحث.

#### ٥.تحليل البحث

إن التحدي الأساسي أمام اللامركزية في مصر هو تحد سياسي، فبرغم أن إطار العمل الدستوري والسياسي للحكومة لا يحيد عن مفهوم اللامركزية بل إنه يشير إلى توزيع عملية صنع القرارات والتنفيذ علي كيانات متعددة من بينها الوحدات المحلية فقد صمم النظام علي الجانب الآخر بشكل يساعد ويدعم التنمية التي تدار مركزيا، كما ينظر إلي المجالس المنتخبة علي أنها أدوات مساعدة للفروع المحلية لجهاز التنفيذ. وفي هذا السياق المتناقض تصبح العوامل الأساسية اللازمة لتحقيق لامركزية فعالة غير كافية مثل الالتزام السياسي والموارد المالية والامكانات التقنية المتاحة لأجهزة الإدارة المصاحبة مثل المجالس التنفيذية والمنتخبة.

أبرز البحث أهمية اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية ، فقد اعتبرت اللامركزية في الإدارة هي الأسلوب الأندر على إدارة المدن، والاهتمام بتدعيم دور المحليات في اتخاذ القرار والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة والسلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل، كما تركز اللامركزية على تدعيم الاتصال الرأسي بين المدينة والدولة، وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والشراكة والعلاقات التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع.

لذلك فقد تنامي الاتجاه نحو تحقيق اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية وأجهت العديد من الدول إلى إعادة الهيكلة الإدارية لها وإعادة توزيع المسئوليات والمهام بين الإدارة المركزية والمحليات (اللامركزية الإدارية). إلا أن أساليب إدارة التنمية العمرانية وخاصة في المدن والمجتمعات الجديدة قد تعددت وواجهت العديد من العقبات لتحقيق الكفاءة المطلوبة مما يؤثر سلبا على عملية التنمية العمرانية.

تعتبر التنمية الشاملة هي الغاية التي تسعى إليها كل الحكومات. ولتحقيق هذه الغاية تقوم الحكومات بصياغة الاستراتيجيات والسياسات ومن ثم رسم الخطط. ولكن إذا أعدت هذه الخطط فى ظل نظام شديد المركزية فقد لا تحقق الأهداف المرجوة منها ومدى انعكاس ذلك على استدامة

عمليات التنمية العمرانية ومن ثم فإنه لابد من التوصل لآليات لتفعيل دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية. وهكذا يكون البحث قد حقق الأهداف المرجوة منه والتي تم وضعها مسبقا من قبل الباحث.

#### ٦. نتائج البحث

تعد " اللامركزية " احد اهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين فى المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية فى إدارة الشؤون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها ، كما انه بدون تطبيق سليم للامركزية لايمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة ، لاسيما فى ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية وندرة اوسؤ استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية اخرى .وبدون تلك اللامركزية لايمكن ايضا الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية. يقوم التمييز بين المركزية واللامركزية عادة على مقدار ما تتمتع به المستويات الدنيا من حق إتخاذ القرار فى الجوانب التي تتعامل فيها دون الرجوع للمستويات الرئاسية العليا، وكلما زادت القدرة على إتخاذ القرارات فى المستويات الدنيا دون الرجوع للمستويات الرئاسية كلما قلت المركزية وزادت اللامركزية فى التنظيم والعكس صحيح.

للإدارة العمرانية أهمية فى تحقيق أهداف التنمية ودور القياس فيها وأهمية الابتكار، وأنها وسيلة لتحسين جودة الحياة لجميع المواطنين، يتم تناول مفهوم جودة الحياة ومؤشراتها، ونشأتها والمداخل المختلفة لها، وأهمية كمدخل شمولي فى قياس تنمية المجتمعات العمرانية، وأهميتها فى بيان ورصد مدى تقدم هذه المجتمعات نحو تحقيق أهدافها كما يتناول عملية بناء المؤشرات فى المجتمع.

تعتمد إدارة لامركزية العمران لتحقيق الكفاءة والتنمية العمرانية المستدامة على المقومات التالية:

١. تفعيل دور المحليات فى صياغة وتنفيذ ومتابعة القرارات والمشروعات .
٢. تعدد مستويات الإدارة بحيث تدعم العلاقة الرأسية والأفقية بين المستويات لتحقيق الأهداف والوصول إلى حلول المشكلات وتلبية الاحتياجات على كل من المستوى المحلى والمركزي .
٣. تعدد أساليب المشاركة الشعبية والمؤسسات غير الحكومية وتأثيرها فى صنع القرار (مجالس محلية ممثلة للشعب - منظمات غير حكومية تعاونيات - قطاع خاص )
٤. تحقيق اللامركزية المالية حيث أنه كلما استفادت المحليات من مواردها بشكل مباشر وكانت لها القدرة على إدارتها وحق اتخاذ القرار فى أوجه إنفاقها كلما كان لذلك التأثير المباشر على الاستجابة السريعة للاحتياجات الأساسية وحسن ظروفهم المعيشية.

ومن هنا وضح البحث العلاقة القوية بين ادراة التنمية العمرانية ونظم الادارة ، حيث هناك علاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية وبين تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة، فكلما اتجه أسلوب الإدارة العمرانية إلى أسلوب اللامركزية الإدارية كلما أقترب من تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة والعكس صحيح مما الح على الخروج بمجموعة من السياسات والاستراتيجيات التي تدعم فكرة البحث فى تحقيق لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية .



## ٧. توصيات البحث

فمن واقع النتائج فقد تأكد تحقيق أهداف هذا البحث و تشمل ما يلي:

- التعرف على مفاهيم المركزية واللامركزية ، الادارة المحلية والحكم المحلى.
- استنباط اهمية تأثير الادارة فى التنمية العمرانية المستدامة من خلال التعرف على مفهومى الادارة ، والتنمية العمرانية المستدامة.
- التعرف على خصائص نظام الحكم فى مصر ومدى انعكاسه على عمليات التنمية العمرانية.
- استنباط دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية من خلال مجموعة من التجارب العالمية لنظم الادارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية .
- الوصول الى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ).
- التعرف على اهمية دور لامركزية التنمية العمرانية فى دراسة الحالة محافظة حلوان سابقا.

بناء على التحليلات والنتائج التي تم التوصل إليها توصي الدراسة باتخاذ الإجراءات التالية في إطار تحقيق الكفاءة في الإدارة اللامركزية للعمران:

- تعميم اللامركزية من خلال صدور القانون المنتظر للإدارة المحلية، والذي من المتوقع أن يعمل ما ورد بالفعل في الدستور من:
- أن تقوم سياسات التنمية بالدولة على المستوى الإقليمي والمحلي بشكل متوازي بهدف تحسين الأداء الإداري وتحسين البيئة العمرانية.
- الاهتمام بالمحليات وإمدادها بالكوادر المناسبة لإعداد الدراسات وضع مخططات التنمية المحلية بها ومنحهم سلطات وصلاحيات اتخاذ وتنفيذ القرار في إطار السياسة العامة للدولة.
- الاعتماد علي وجود نظام لامركزي للإدارة والتمويل في عمليات التنمية، حيث لا يمكن استمرار الحكومة في دعم وتنفيذ وتمويل عمليات التنمية بالكامل لفترة طويلة، لذلك فمن الأسس الهامة والأساسية في نجاح عمليات التنمية العمرانية وجود تعاون وثيق بين الحكومة والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية والمنظمات الشعبية.
- إعادة النظر في الحدود الإدارية للمحليات، بحيث يراعى التوزيع المتوازن والمتكامل للموارد بها والاهتمام بالمدن المتوسطة والصغيرة بإعطائها الأولوية في مشروعات التنمية على المستوى القومي بهدف تقليل النمو السكاني بالعاصمة.
- تفعيل دور المشاركة الشعبية والمنظمات غير الحكومية على مستوى المحليات وتفعيل برامج التوعية للاهتمام بالأهداف القومية وتقوية روح الانتماء ، وتفعيل برامج الخدمة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وحماية البيئة.

المقدمة	
أ	مقدمة البحث
ب	اهمية البحث
ح	المشكلة البحثية
د	اهداف البحث
هـ	فرضيات البحث
و	تساؤلات البحث
ز	منهجية البحث
ح	مناهج البحث المستخدمة
ط	هيكل البحث

### اولا : الاطار النظري للبحث

#### الفصل الاول : المفاهيم الاساسية للامركزية في التنمية

١	١-١-١- مقدمة
١	١-٢-١- مفهوم التنمية العمرانية المستدامة
٢	١-٢-١-١. التنمية
٣	١-٢-٢-١. تطور مفهوم ومحتوى التنمية
٣	١-٢-٢-١-١- التنمية رديفاً للنمو الاقتصادي
٣	١-٢-٢-٢-١- التنمية وفكرة النمو والتوزيع
٤	١-٢-٢-٣-١- التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة / المتكاملة
٤	١-٢-٢-٤-١- التنمية المتوازنة
٤	١-٢-٢-٥-١- التنمية المستدامة
٩	١-٢-٣-١. التنمية العمرانية
٩	١-٢-٣-١-١- أهداف التنمية العمرانية
١٠	١-٢-٣-٢-١- مفهوم التمكين المستدام للتنمية العمرانية
١٣	١-٢-٣-٣-١- العلاقة بين التنمية العمرانية المستدامة والتخطيط
١٥	١-٢-٣-٤-١- أساليب تقييم نجاح التنمية العمرانية
١٧	١-٣-١- مفهوم المركزية واللامركزية
١٧	١-٣-١-١. المركزية (المفهوم - الانواع - المزايا والسلبيات)
١٧	١-٣-١-١-١-١- مفهوم المركزية
١٧	١-٣-١-٢-١- أنواع المركزية
١٨	١-٣-١-٣-١- مزايا المركزية
١٨	١-٣-١-٤-١- سلبيات المركزية
١٨	١-٣-٢-١. اللامركزية (المفهوم - الانواع - المزايا والسلبيات)
١٨	١-٣-٢-١-١- مفهوم اللامركزية

رقم	الموضوع	الفصل التمهيدي - فهرس
٢٠	١-٣-٢-٢- ابعاد واشكال اللامركزية	
٢٢	١-٣-٢-٣- مزايا اللامركزية	
٢٤	١-٣-٢-٤- سلبيات اللامركزية	
٢٤	١-٣-٣- حالات نقل السلطة	
٢٤	١-٣-٣-١- المركزية المطلقة Centralization	
٢٤	١-٣-٣-٢- تفويض السلطة Delegation	
٢٤	١-٣-٣-٣- نقل السلطة Devolution	
٢٥	١-٣-٤- فعالية اللامركزية	
٢٦	١-٣-٥- العلاقة بين نظامى المركزية واللامركزية	
٢٧	١-٤-٤- علاقة التنمية بمفهومى المركزية واللامركزية	
٢٧	١-٤-١- معوقات التنمية فى ظل نظام المركزية	
٢٨	١-٤-٢- اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية	
٢٩	١-٤-٣- اللامركزية وتوسيع خبار المشاركة والديمقراطية	

## الفصل الثانى : الادارة والتنمية العمرانية المستدامة

٣٠	١-٢- مقدمة
٣٠	١-٢-٢- مفهوم الإدارة العمرانية المستدامة
٣٠	١-٢-٢-١- مفهوم الإدارة
٣١	١-٢-٢-٢- التنمية المستدامة وفكر الادارة الرشيدة
٣٥	١-٢-٢-٣- تقويم أداء الإدارة القوامة فى إحداث التنمية المستدامة "المؤشرات الأساسية"
٣٥	١-٢-٢-٤- الادارة العمرانية ومراحلها
٣٦	١-٢-٢-٥- خصائص الإدارة العمرانية
٣٦	١-٢-٢-٥-١- الإدارة السياسية
٣٦	١-٢-٢-٥-٢- الإدارة العامة
٣٦	١-٢-٢-٥-٣- إدارة الأعمال
٣٧	١-٢-٢-٥-٤- منظمات المشاركة الشعبية
٣٨	١-٢-٢-٦- انواع الادارة العمرانية
٣٨	١-٢-٢-٦-١- الادارة التنفيذية ( الادارة المركزية )
٣٩	١-٢-٢-٦-٢- الادارة التفاعلية ( الادارة اللامركزية )
٤٠	١-٢-٢-٧- التخطيط المركزى واللامركزى
٤١	١-٢-٢-٨- عناصر الإدارة العمرانية
٤٢	١-٢-٢-٨-١- العناصر الخدمية للإدارة العمرانية
٤٣	١-٢-٢-٨-٢- العناصر الوظيفية للإدارة العمرانية (العناصر المباشرة)
٤٥	١-٢-٢-٩- ضوابط الإدارة العمرانية
٤٥	١-٢-٢-٩-١- ضوابط الشكل للإدارة العمرانية
٤٧	١-٢-٢-٩-٢- ضوابط المضمون للإدارة العمرانية

٤٩	٢-٢-٩-٣-ضابط التوقيت لإدارة التنمية العمرانية
٥٣	٢-٢-١٠-آلية الإدارة العمرانية
٥٤	٢-٢-١٠-١-الديمقراطية
٥٦	٢-٢-١٠-٢-المساءلة العامة
٥٧	٢-٢-١٠-٣-نظام السوق
٥٩	٢-٢-١٠-٤-التفاعلات الاجتماعية
٦٠	٢-٣- دور الإدارة في التنمية العمرانية المستدامة
٦٠	٢-٣-١- تنمية المجتمعات العمرانية
٦٠	٢-٣-١-١-أثر التغيرات العالمية على تنمية المجتمعات العمرانية
٦١	٢-٣-١-٢- مسؤولية التنمية
٦١	٢-٣-١-٣- الإدارة العمرانية ودورها في التنمية
٦١	٢-٣-١-٤- قياس التنمية (ما لا يمكن قياسه لا يمكن إدارته)
٦٢	٢-٣-١-٥- الابتكار في الإدارة العمرانية
٦٣	٢-٣-١-٦- قياس الأداء في الإدارة العمرانية (المفهوم - الأهمية)

### الفصل الثالث : نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي - الاطر والمفاهيم

٦٤	٣-١- مقدمة
٦٤	٣-٢- مفهوم الإدارة المحلية (Local Administration)
٦٤	٣-٢-١. تعريفات الإدارة المحلية
٦٦	٣-٢-٢. أسباب ظهور نظام الإدارة المحلية
٦٧	٣-٢-٣. العوامل المؤثرة على نظام الإدارة المحلية
٦٨	٣-٢-٤. أهداف الإدارة المحلية
٦٩	٣-٢-٥. أسس قيام الإدارة المحلية
٧٢	٣-٢-٦. خصائص الإدارة المحلية
٧١	٣-٢-٧. وظائف الإدارة المحلية
٧١	٣-٢-٧-١- على صعيد الفلسفات العامة لتحديد هذه الوظائف
٧٢	٣-٢-٧-٢- على صعيد التحديد الدقيق للمهام والوظائف نفسها
٧٣	٣-٢-٨. أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية (عوامل تعثر الإدارة المحلية)
٧٥	٣-٢-٩. كفاءة وفعالية الإدارة المحلية
٧٥	٣-٣- أهمية دور الإدارة المحلية
٧٥	٣-٣-١. دور الإدارة المحلية في التنمية الشاملة
٧٥	٣-٣-٢. دور الإدارة المحلية في مواجهة الأزمات والكوارث
٧٦	٣-٣-٣. دور الإدارة المحلية في التنمية الإدارية والاقتصادية
٧٦	٣-٣-٣-١- الحد من البيروقراطية الإدارية
٧٦	٣-٣-٣-٢- سهولة القيام بالإصلاح الإداري
٧٦	٣-٣-٣-٣- تحقيق الكفاية الإدارية

- ٧٦ ٤-٣-٣-٣-٣-٣ - المساهمة في عملية التنمية الإدارية
- ٧٧ ٥-٣-٣-٣-٣-٣ - دور الإدارة المحلية في التنمية الاجتماعية
- ٧٧ ٤-٣ - مفهوم الحكم المحلي
- ٧٧ ١-٤-٣. تعريفات الحكم المحلي
- ٧٨ ١-١-٣-٣-٣ - الحكم المحلي كطريقة من طرق الإدارة
- ٧٨ ٢-١-٣-٣-٣ - الحكم المحلي كأسلوب إداري
- ٧٨ ٣-١-٣-٣-٣ - الحكم المحلي كأسلوب سياسي واقتصادي لتطبيق الديمقراطية في الحكم
- ٧٨ ٢-٤-٣. أهداف الحكم المحلي
- ٧٩ ٥-٣ - الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي
- ٧٩ ١-٥-٣. الإتجاه الأول: الذي يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي
- ٨٠ ٢-٥-٣. الإتجاه الثاني الذي يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي هما مرادفان
- ٨٠ ٣-٥-٣. الإتجاه الثالث الذي يطرح مفاهيم جديدة وبديلة للإدارة المحلية والحكم المحلي

### الفصل الرابع : خصائص نظام الادارة المحلية -الحكم المحلي فى مصر

- ٨٢ ١-٤ - مقدمة
- ٨٢ ٢-٤ - اسس تقسيم وحدات الإدارة المحلية
- ٨٢ ٣-٤ - التطور التاريخى لنظام الإدارة المحلية فى مصر
- ٨٣ ٤-٤ - التنظيمات الاساسية للإدارة المحلية فى مصر
- ٨٤ ١-٤-٤. مستويات / وحدات الإدارة المحلية فى مصر
- ٨٥ ١-٤-٤.١ - التشكيلات المحلية (المجالس الشعبية والتنفيذية) فى مصر
- ٨٧ ٢-٤-٤.١ - مهام واختصاصات وحدات الإدارة المحلية فى مصر
- ٨٧ ٣-٤-٤.١ - العلاقة بين مستويات الوحدات المحلية وبعضها
- ٨٨ ٤-٤-٤.١ - الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية وفقا للنظام الحالى فى مصر
- ٩٢ ٢-٤-٤. الأقاليم الاقتصادية
- ٩٢ ١-٤-٤.١ - الإقليم
- ٩٢ ٢-٤-٤.٢ - لجنة التخطيط الإقليمى
- ٩٣ ٣-٤-٤.٢ - هيئة التخطيط الإقليمى
- ٩٣ ٣-٤-٤. وزارة التنمية المحلية
- ٩٤ ١-٤-٤.٣ - الأمانة العامة للإدارة المحلية
- ٩٥ ٢-٤-٤.٣ - جهاز بناء وتنمية القرية المصرية O.R.D.E.V
- ٩٦ ٣-٤-٤.٣ - جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي
- ٩٦ ٤-٤-٤. المجلس الأعلى للإدارة المحلية
- ٩٨ ٥-٤ - الدور الرقابى للحكومة المركزية على الوحدات المحلية
- ٩٨ ١-٥-٤. أهداف الرقابة المركزية
- ٩٨ ٢-٥-٤. شكل الرقابة المركزية على الوحدات المحلية
- ٩٨ ٣-٥-٤. أنواع الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

٩٩	٤-٥-٣-١- الرقابة الإدارية
١٠٠	٤-٥-٣-٢- الرقابة التشريعية
١٠٠	٤-٥-٣-٣- الرقابة الاقتصادية
١٠١	٤-٥-٣-٤- الرقابة القضائية

### الفصل الخامس : دور لا مركزية الادارة فى التنمية العمرانية

١٠٢	٥-١- مقدمة
١٠٢	٥-٢- الإستدامة بين مركزية ولا مركزية إدارة التنمية العمرانية
١٠٢	٥-٢-١. إستدامة المجتمعات العمرانية ودور الإدارة فى تحقيقها
١٠٤	٥-٢-٢. مقومات وأنماط لامركزية الإدارة
١٠٤	٥-٢-٢-١- فى مجال السياسة
١٠٤	٥-٢-٢-٢- فى مجال المال والاقتصاد
١٠٤	٥-٢-٢-٣- فى مجال الإدارة
١٠٦	٥-٣- العلاقة بين إدارة التنمية العمرانية والإدارة المحلية
١٠٧	٥-٤- دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية المستدامة
١٠٨	٥-٤-١. الإنعكاسات السلبية للإدارة المركزية للتنمية العمرانية
١٠٨	٥-٤-٢. مقومات التنمية العمرانية المستدامة ودور اللامركزية فى إدارتها
١١٠	٥-٥- التجارب العالمية لنظم الادارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية
١١٠	٥-٥-١. النظام الفرنسى
١١٠	٥-٥-١-١- انعكاس نظام الادارة المحلية بفرنسا على ادارة التنمية العمرانية
١١٤	٥-٥-٢. النظام بالولايات المتحدة الأمريكية
١١٤	٥-٥-٢-١- انعكاس نظام الادارة المحلية بالولايات المتحدة الامريكية على ادارة التنمية العمرانية
١١٧	٥-٥-٣. نظام دولة اليابان
١١٧	٥-٥-٣-١- انعكاس نظام الادارة المحلية باليابان على ادارة التنمية العمرانية
١٢٠	٥-٦- مقارنة التجارب العالمية فى الادارة المحلية وانعكاسها على إدارة التنمية العمرانية
١٢٠	٥-٦-١. الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية
١٢٠	٥-٦-٢. الاستقلال والاعتماد على الموارد الذاتية (القدرة على اتخاذ القرار)

### الفصل السادس : انعكاس دور الادارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة

١٢٤	٦-١- مقدمة
١٢٤	٦-٢- تحليل الوضع الراهن للإدارة المحلية فى مصر
١٢٤	٦-٢-١. اسباب سلبيات نظام الإدارة المحلية فى مصر
١٢٤	٦-٢-١-١- الظروف السياسية والاقتصادية لمصر
١٢٥	٦-٢-١-٢- فلسفة الحكم السياسى
١٢٥	٦-٢-١-٣- دور الحكومة المركزية فى إدارة معظم الشؤون المحلية

- ١٢٥ ٦-٢-١-٤- معوقات كفاءة وحدات الإدارة المحلية
- ١٢٦ ٦-٢-١-٥- مشاكل المحليات في الموارد المالية وإعداد الموازنة
- ١٣٠ ٦-٢-١-٦- معوقات كفاءة أداء الجهاز الإداري بالمحليات
- ١٣٠ ٦-٣- تحليل الانعكاسات التنموية المعوقة للاستدامة في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر
- ١٣٠ ٦-٣-١- دور الوحدات المحلية في وضع خطط التنمية
- ١٣١ ٦-٣-٢- لامركزية الإدارة العمرانية من خلال حجم الصلاحيات الموكلة للمحليات
- ١٣١ ٦-٣-٢-١- صلاحية اتخاذ القرار ودور المحليات بمصر
- ١٣٣ ٦-٣-٢-٢- مشاكل التخطيط المركزي
- ١٣٤ ٦-٣-٢-٣- السلبيات الناجمة عن تعدد القرارات وتضاربها
- ١٣٥ ٦-٣-٢-٤- تقسيم الوحدات الادارية لا يحقق الكفاءة الإدارية
- ١٣٥ ٦-٣-٢-٥- السياسات العمرانية على المستوى المحلى
- ١٣٥ ٦-٣-٢-٦- صناعة القرارات المرتبطة بالتخطيط العمرانى (مخططات التنمية العمرانية)
- ١٣٦ ٦-٣-٣- دور الشراكة والقطاع الخاص لعناصر أساسية فى التنمية تحت ظل لامركزية الإدارة العمرانية بمصر
- ١٣٦ ٦-٣-٤- مناقشة صناعة خطة التنمية المحلية "الاقتصادية والاجتماعية" وموازنتها
- ١٣٦ ٦-٣-٤-١- فيما يتعلق بصياغة الخطة كما وصفها القانون
- ١٣٧ ٦-٣-٤-٢- فيما يتعلق بصياغة الخطة فعلياً
- ١٣٨ ٦-٣-٥- الإجراءات التي اتخذتها مصر لتحقيق اللامركزية ومعوقاتها
- ١٣٨ ٦-٣-٤-١- محاولات التعاون بين السلطة المركزية والإدارة المحلية
- ١٣٩ ٦-٤- المظاهر السلبية لأسلوب الإدارة العمرانية الحالي في جمهورية مصر العربية
- ١٣٩ ٦-٤-١- الميل إلى تدعيم فكر المدن الكبرى (القاهرة الكبرى)
- ١٣٩ ٦-٤-٢- الامتداد العمراني غير المخطط على أطراف القاهرة الكبرى والمناطق المحيطة
- ١٤٠ ٦-٤-٣- زيادة تصاعدية في الحركة الآلية
- ١٤٠ ٦-٤-٤- النقص المتزايد فى الإمداد بالخدمات الأساسية خاصة المياه
- ١٤٠ ٦-٤-٥- الخصخصة السريعة لإدارة الخدمات الأساسية
- ١٤١ ٦-٤-٦- المركزية المالية في الإدارة

## الفصل السابع : السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة )

- ١٤٢ ٧-١- مقدمة
- ١٤٢ ٧-٢- أهمية اللامركزية المجتمعية
- ١٤٢ ٧-٢-١- اللامركزية المجتمعية اساس الحكم الصالح وتمكين الناس
- ١٤٣ ٧-٢-٢- للامركزية المجتمعية فوائد أساسية
- ١٤٤ ٧-٣- الحدود المثلى للامركزية المجتمعية

- ١٤٤ ١-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية الجغرافية بقانون الادارة المحلية
- ١٤٥ ١-١-٣-٧- الاطار التشريعى للتقسيم الادارى الجغرافى
- ١٤٦ ٢-١-٣-٧- تعدد سلطة إنشاء وتعديل الوحدات المحلية جغرافيا دون وجود معايير
- ١٤٧ ٣-١-٣-٧- الحدود الإدارية الجغرافية تقسيم متوارث لم يعد صالحا للواقع الحالى
- ١٤٩ ٢-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية السياسية بقانون الادارة المحلية
- ١٥٠ ١-٢-٣-٧- تعيين رؤساء الوحدات المحلية
- ١٥١ ٢-٢-٣-٧- تمثيل المرأة ومنظمات المجتمع المدنى
- ١٥١ ٣-٢-٣-٧- اعضاء المجالس الشعبية
- ١٥٢ ٣-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية التنظيمية والادارية بقانون الادارة المحلية
- ١٥٢ ٤-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية الفنية بقانون الادارة المحلية
- ١٥٢ ٥-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية المالية بقانون الادارة المحلية
- ١٥٢ ٦-٣-٧. الاطار القانونى للامركزية اللائحية والقانونية بقانون الادارة المحلية
- ١٥٢ ٤-٧- السياسات المقترحة لتطبيق اللامركزية فى ادارة التنمية العمرانية بمصر
- ١٥٢ ١-٤-٧. مقترحات لبدء تطبيق السياسات المتعلقة بنظام اللامركزية
- ١٥٢ ١-١-٤-٧- توصيات على المدى القصير
- ١٥٣ ٢-١-٤-٧- توصيات على المدى الطويل
- ١٥٣ ٢-٤-٧. دعائم تطبيق اللامركزية
- ١٥٤ ٣-٤-٧. السياسات الخاصة بتطبيق اللامركزية
- ١٥٤ ١-٣-٤-٧- السياسات المتعلقة بتنفيذ دور المحليات فى التخطيط للتنمية واعداد الموازنة
- ١٥٥ ٢-٣-٤-٧- السياسات المتعلقة بتنفيذ دور المحليات فى ادارة شئون المحافظات
- ١٥٦ ٣-٣-٤-٧- السياسات المتعلقة بتنفيذ دور المحليات فى ادارة التخطيط والتنمية العمرانية
- ١٥٩ ٥-٧- الاستراتيجيات والإجراءات والآليات التنفيذية المقترحة لرفع كفاءة عملية ادارة التنمية العمرانية بمصر
- ١٦٠ ١-٥-٧. المحور الرئيسى
- ١٦١ ٢-٥-٧. المحور الثقافى وبناء القدرات
- ١٦٣ ٣-٥-٧. المحور العام

## الفصل الثامن : دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- ١٦٥ ١-٨- مقدمة
- ١٦٦ ٢-٨- قرار انشاء محافظة حلوان
- ١٦٧ ١-٢-٨- التقسيم الإدارى لمحافظة حلوان
- ١٦٨ ٣-٨- الوضع الراهن بمحافظة حلوان
- ١٦٨ ١-٣-٨- استعمالات الاراضى الاقليمية
- ١٧٠ ٢-٣-٨- التفاعلات الاقليمية لمحافظة حلوان



رقم الموضوع	العنوان
١٧٢	٨-٣-٣- النسق العمراني لمحافظة حلوان
١٧٩	٨-٣-٤- الحالة التعليمية لمحافظة حلوان
١٨٠	٨-٣-٥- شبكة النقل والطرق بمحافظة حلوان
١٨٢	٨-٤-٤- تحليل الوضع الراهن للإدارة والنظم السياسية بمحافظة حلوان وانعكاسه على العمران
١٨٢	٨-٤-١- المتغيرات والبيئية الخارجية لمحافظة حلوان
١٩٤	٨-٤-٢- المتغيرات والبيئية الداخلية لمحافظة حلوان
٢٠٧	٨-٥-٥- دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية لمحافظة حلوان
٢٠٨	٨-٥-١- الرسالة والرؤية والأهداف الإستراتيجية للمحافظة
٢١٠	٨-٥-٢- الهيكل التنظيمي المقترح للمحافظة
٢١٤	٨-٥-٣- باقى عناصر الاستراتيجية
<b>نتائج وتوصيات البحث</b>	
٢١٨	مقدمة
٢١٩	النتائج
٢٣١	توصيات البحث
٢٣٤	اتجاهات للبحث المستقبلي
<b>المصادر والمراجع</b>	
<b>الملاحق</b>	
٢٤٤	ملحق ١
٢٤٦	ملحق ٢
٢٦١	ملحق ٣
٢٧٦	ملحق ٤

رقم  
الصفحة

## فهرس الجداول

### ٢- الفصل الثانى : الإدارة والتنمية العمرانية المستدامة

٤١ جدول (١-٢) مقارنة بين التخطيط المركزي واللامركزي

### ٣- الفصل الثالث : نظام الإدارة المحلية والحكم المحلى - الأطر والمفاهيم

٨١ جدول (١-٣) الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

### ٤- الفصل الرابع : خصائص نظام الإدارة المحلية -الحكم المحلى فى مصر

٩٠ جدول (١-٤) مصادر الإيرادات على المستوى المحلى

### ٥- الفصل الخامس : دور لا مركزية الإدارة فى التنمية العمرانية

١١٠ جدول (١-٥) الإطار الزمني للتحوّل إلى اللامركزية الإدارية

١٢١ جدول (٢-٥) مقارنة التجارب العالمية فى نظام الإدارة المحلية وانعكاسها على ادرة التنمية العمرانية

### ٦- الفصل السادس : انعكاس دور الإدارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة

١٢٥ جدول (١-٦) تدرج مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بكل مستوى بالدول العربية

١٣٢ جدول (٢-٦) مقارنة بين الوضع الإداري للمحليات بمصر وبعض دول حوض البحر المتوسط من حيث قدرة المحليات على اتخاذ القرارات فى المجالات المختلفة

١٣٩ جدول (٣-٦) التطور العددي لسكان بعض مدن مصر ونسبهم المئوية

١٤٠ جدول (٤-٦) سكان العشوائيات ونسبهم المئوية فى بعض بعض الدول مقارنة مصر

### ٨- الفصل الثامن : دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية لمحافظة حلوان

١٦٨ جدول (١-٨) التقسيم الإدارى لمحافظة حلوان

١٧٣ جدول (٢-٨) النسق العمرانى لمحافظة حلوان

١٧٧ جدول (٣-٨) المناطق العشوائية بمحافظة حلوان

١٨٠ جدول (٤-٨) الحالة التعليمية للسكان بمحافظة حلوان ( بالألف نسمة ) - ٢٠٠٦

١٩١ جدول (٥-٨) تحليل مجال القوى للبيئة الخارجية لمحافظة حلوان

٢٠٦ جدول (٦-٨) تحليل مجال القوى للبيئة الداخلية لمحافظة حلوان

## فهرس الأشكال

### المقدمة

- شكل (ص) منهجية البحث ح  
شكل (ض) هيكل البحث خ

### ١- الفصل الاول : المفاهيم الاساسية للامركزية فى التنمية

- شكل (١-١) التنمية العمرانية هي الوعاء الذي تصب فيه عناصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٣  
شكل (٢-١) علاقة البيئة بمفهوم التنمية ٦  
شكل (٣-١) تداخل أبعاد عملية التنمية المستدامة ٦  
شكل (٤-١) التوازن بين الأهداف والقمة المتباينة ٧  
شكل (٥-١) الدروس المستفادة من تجارب التخطيط التاموى الشامل فى العديد من البلدان ١٤  
شكل (٦-١) مداخل تصميم الاستراتيجيات وخطط التنمية ١٥  
شكل (٧-١) انواع وابعاد اللامركزية ٢٢  
شكل (٨-١) اشكال نقل السلطة ٢٥  
شكل (٩-١) محور التفويض وعلاقته باللامركزية والمركزية ٢٧

### ٢- الفصل الثانى : الإدارة والتنمية العمرانية المستدامة

- شكل (١-٢) مكونات الإدارة القوامه ٣٢  
شكل (٢-٢) منظور الإدارة الرشيدة القوامه لتحقيق التنمية ٣٤  
شكل (٣-٢) ارتباط إدارة التنمية العمرانية بجميع مستويات الإدارة ٣٦  
شكل (٤-٢) عناصر الإدارة العمرانية ٤٢  
شكل (٥-٢) ضوابط الإدارة العمرانية ٤٥  
شكل (٦-٢) آليات إدارة التنمية العمرانية ٥٣  
شكل (٧-٢) عناصر آلية الديمقراطية ٥٦  
شكل (٨-٢) منظومة المسائلة العامة ٥٧  
شكل (٩-٢) خصائص نظام السوق ٥٨  
شكل (١٠-٢) آليات التفاعلات الاجتماعية ٦٠

### ٣- الفصل الثالث : نظام الإدارة المحلية والحكم المحلى - الاطر والمفاهيم

- شكل (١-٣) مقومات الإدارة المحلية ٧١  
شكل (٢-٣) وظائف الإدارة المحلية (كما تراها الأمم المتحدة) ٧٢  
شكل (٣-٣) الفرق بين مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى ٨٠

### ٤- الفصل الرابع : خصائص نظام الإدارة المحلية -الحكم المحلى فى مصر

- شكل (١-٤) التنظيمات الاساسية للإدارة المحلية فى مصر ٨٣  
شكل (٢-٤) المستويات الإدارية المحلية فى مصر ٨٤  
شكل (٣-٤) تشكيل المجالس الشعبية المحلية ٨٥  
شكل (٤-٤) تشكيل المجالس التنفيذية المحلية ٨٦

٨٧	شكل (٤-٥) العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية
٨٨	شكل (٤-٦) العلاقة بين المجالس التنفيذية
٨٨	شكل (٤-٧) العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية
٩٧	شكل (٤-٨) تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية
٩٩	شكل (٤-٩) الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

## ٥- الفصل الخامس : دور لا مركزية الإدارة فى التنمية العمرانية

١٠٣	شكل (٥-١) التنمية العمرانية المستدامة
١٠٣	شكل (٥-٢) تداخل ابعاد التنمية العمرانية المستدامة
١٠٥	شكل (٥-٣) الأساليب المختلفة فى لامركزية الإدارة ودور المحليات والإدارة المركزية فى فى أساليب الإدارة اللامركزية المختلفة.
١٠٦	شكل (٥-٤) مسؤوليات الإدارة المحلية طبقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
١٠٧	شكل (٥-٥) العلاقة بين الإدارة المحلية وإدارة التنمية العمرانية
١٠٨	شكل (٥-٦) الحلقة المفرغة للامتداد العمراني للمدن حيث مركزية الإدارة.
١١٣	شكل (٥-٧) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الفرنسية.
١١٤	شكل (٥-٨) تقييم إدارة التنمية العمرانية فى التجربة الفرنسية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية.
١١٦	شكل (٥-٩) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الأمريكية.
١١٧	شكل (٥-١٠) تقييم إدارة التنمية العمرانية فى التجربة الأمريكية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية
١١٨	شكل (٥-١١) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية اليابانية
١١٩	شكل (٥-١٢) تقييم إدارة التنمية العمرانية فى التجربة اليابانية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

## ٦- الفصل السادس : انعكاس دور الإدارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة

١٢٩	شكل (٦-١) دراسة مقارنة للنسب المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية من المحافظات المختلفة
١٣٠	شكل (٦-٢) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط فى حجم التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة
١٣٠	شكل (٦-٣) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط فى حجم النفقات المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدول
١٣٤	شكل (٦-٤) العلاقات بين الوحدات المحلية

## ٨- الفصل الثامن : دور لا مركزية الإدارة فى التنمية العمرانية لحافظة حلوان

١٦٦	شكل (٨-١) الحد الإداري لمحافظة حلوان
١٦٧	شكل (٨-٢) التقسيم الإداري لمحافظة حلوان
١٦٩	شكل (٨-٣) استعمالات الاراضى الاقليمية لمحافظة حلوان
١٧٠	شكل (٨-٤) المناطق الصناعية فى المدن الجديدة والمحميات الطبيعية بمحافظة حلوان
١٧١	شكل (٨-٥) محاور الارتباط الاقليمية لمحافظة حلوان واتجاه نمو الكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى
١٧٢	شكل (٨-٦) المحاور التنموية المقترحة لتنمية القاهرة
١٧٤	شكل (٨-٧) النسق العمراني لمحافظة حلوان
١٧٥	شكل (٨-٨) المساحة المأهولة والغير مأهولة بمحافظة حلوان
١٧٥	شكل (٨-٩) المساحات المأهولة لأحياء ومراكز محافظة حلوان

١٧٦	شكل (٨-١٠) الكتل العمرانية القائمة بمحافظة حلوان
١٧٨	شكل (٨-١١) المناطق العشوائية القائمة بمحافظة حلوان
١٧٩	شكل (٨-١٢) جامعة حلوان والمدينة الجامعية بمحافظة حلوان
١٨١	شكل (٨-١٣) شبكة النقل والحركة بمحافظة حلوان
١٩٨	شكل (٨-١٤) العلاقات التنظيمية لمحافظة حلوان
٢١١	شكل (٨-١٥) الهيكل التنظيمي لمحافظة حلوان
٢١٤	شكل (٨-١٦) الهيكل التنظيمي المتوقع لمحافظة حلوان
٢١٧	شكل (٨-١٧) حلوان بعد الثورة - الخطة والموازنة

المقدمة

## مقدمة البحث

تزايدت مسؤوليات الحكومات في الكثير من دول العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... إلخ، وقد أدى هذا التزايد إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في عواصم دولها، مما أدى إلى ظهور مشكلات تنموية عديدة كان من أهمها: إزدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية غير راضية عن القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة.

وتسعى معظم الدول في الوقت الحاضر إلى تحقيق اللامركزية في الإدارة العمرانية بصفة خاصة. وقد يرجع هذا الاتجاه إلى عده ضغوط من أهمها تلك الضغوط التي تواجهها بعض الدول من جهات دولية مثل صندوق النقد الدولي الذي يرفض تمويل أي مشروعات تنموية إلا في إطار إدارة ذات كفاءة عالية والذي لا يتحقق في ظل المركزية<sup>١</sup>.

وفي مصر هناك العديد من المؤشرات عن مركزية الحكم، حيث تبين أن الحكومة المركزية تجمع بين مهام التخطيط وإعداد الموازنة والتمويل وتخصيص الموارد ووضع اللوائح والمراقبة والتقويم وتوصيل الخدمات حيث:

- علي الصعيد السياسي ألغي القانون ١٤٥/١٩٨٨ حق المجالس الشعبية المنتخبة في مساءلة التنفيذيين الحكوميين<sup>٢</sup>، وأصبح من حقها فقط توجيه الأسئلة للمحافظ حول موضوعات محدودة أو إبلاغه بالمسائل العاجلة.
- علي الصعيد الإداري، لا يحق للمحافظين الذين يعينهم رئيس الجمهورية حق استخدام المميزات التي يوفرها لهم القانون من حيث المبدأ حيث أنشطتهم يتم التخطيط لها مركزياً.
- علي الصعيد المالي، يوجد قدر كبير من عدم المرونة في توزيع الموارد علي البنود المختلفة للموازنة العامة حيث لا تستطيع المحافظة نقل اعتمادات كانت مخصصة لمشروع استثماري معين إلي مشروع آخر، (نظراً لكونهما يخضعان لموازنتي استماريتين تابعتين لوزارتين مختلفتين)، في حين يمكن لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات من محافظة إلي أخرى دون الرجوع للمحافظ<sup>٣</sup>.

ومن الأمثلة الواضحة لسيطرة المركزية على التنمية هو أن توزيع الإستثمارات (منذ بداية الستينات) شهد إستثمار المركز ومحيطه الجغرافي بالعدد الأكبر من المشروعات الصناعية فيما عدا تلك المشروعات التي كانت في الأساس في ارتباط شديد لامفر منه بالأقاليم الذي أنشئت فيه "كالمشروعات البترولية" على سبيل المثال، أو كإستثمار الذي وجه إلى صناعة الألومنيوم في نجع حمادى بسبب كم الكهرباء الذي تحتاجه هذه الصناعة، وكانت المحصلة أن العدد الأكبر من الإستثمارات قام حول القاهرة ومحيطها الجغرافي القريب ثم تلتها الأسكندرية وبنفس نمط القاهرة، مما نتج عنه أن نمت القاهرة ثم الأسكندرية نمواً مرضياً نعانى منه

<sup>١</sup> تقرير التنمية البشرية في مصر، اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤

<sup>٢</sup> الحزب الوطني الديمقراطي - "الإدارة المحلية واللامركزية في مصر... الحاضر والمستقبل" - ورقة نقاش للاجتماع الثاني للمجلس الأعلى - ديسمبر ٢٠٠٣

<sup>٣</sup> El Sawy, A., (2002), "Governors without Governance Constitutional Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt", Mediterranean Development Forum UNDP, undated Good Local Governance Self Assessment Tool

ومن اثاره إلى الآن، كما نتج عنه أيضاً إنحسار النمو في الأقاليم وبالتحديد أقاليم الصعيد التي عانت أكثر من غيرها من الحرمان التنموي وما ترتب عليه من مشكلات إجتماعية وإقتصادية بها.

وبدراسة تأثير الإدارة المركزية علي العمران يتضح التالي<sup>1</sup>:

- الإدارة المركزية غير قادرة على الإلمام بكافة المشكلات العمرانية التي تواجه المدن المتوسطة والصغيرة مما يؤدي إلى النقص الشديد في الخدمات والمرافق بهذه المناطق، ويؤدي ذلك إلى الزيادة المطردة في نمو المدن الكبرى ( المترو بوليتان) على حساب التوازن بين أحجام التجمعات العمرانية.
- الاهتمام بالمدن الكبرى من حيث توفير الخدمات والأنشطة الاقتصادية يشجع على زيادة الهجرة إليها والإهمال المتزايد للمدن المتوسطة والصغرى.
- ظهور المناطق العشوائية لعدم توافر البيئة الصحية وزيادة إهمال المرافق العامة ونقص المياه وتدهور حالة الصرف وزيادة المخلفات والتلوث.
- الاختناقات المرورية وزيادة الرحلات اليومية وما ينتج عنها من تلوث وزيادة في استهلاك الوقود والطاقة.
- آثار إجتماعية واقتصادية سلبية مما يعيق تحقيق التنمية.

أبرزت عدد من الدراسات أهمية اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية<sup>2</sup>، فقد اعتبرت اللامركزية في الإدارة هي الأسلوب الأقدر على إدارة المدن، والاهتمام بتدعيم دور المحليات في اتخاذ القرار والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة والسلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل، كما تركز اللامركزية على تدعيم الاتصال الرأسي بين المدينة والدولة، وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والشراكة والعلاقات التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع.

لذلك فقد تنامي الاتجاه نحو تحقيق اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية وأتجهت العديد من الدول إلى إعادة الهيكلة الإدارية لها وإعادة توزيع المسؤوليات والمهام بين الإدارة المركزية والمحليات (اللامركزية الإدارية). إلا أن أساليب إدارة التنمية العمرانية وخاصة في المدن والمجتمعات الجديدة قد تعددت وواجهت العديد من العقبات لتحقيق الكفاءة المطلوبة مما يؤثر سلباً على عملية التنمية العمرانية.

ولقد كان لهيمنة الدولة علي التنمية المحلية في مصر في مراحل عديدة من التاريخ أثر علي إتباع نهج شديد المركزية إزاء التنمية، وقللت من المشاركة المحلية والمبادرات المحلية ومن تحديد الاحتياجات المحلية ذات الأولوية، كما كان تخصيص الجانب الأكبر من الموارد لمركز صنع القرار والمناطق الحضرية والعاصمة قد أوجد تنمية غير متكافئة في مختلف أقاليم الدولة. ويمكن أن تكون اللامركزية التي ستؤدي إلي تمكين الإدارة المحلية وتجعلها أكثر قرباً من المواطنين ومسئولة أمامهم بشكل أكبر نقطة تحول بعد تاريخ طويل من المواطنية السلبية.

<sup>1</sup> ESCWA, (2003), "Sustainable Urban Development, a Regional Perspective on Good Urban Governance", United Nations, New York

<sup>2</sup> ESCWA, (2001), "Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The Escwa Region", United Nations, New York



ويمثل النظام الإداري الحالي في مصر واحداً من أكثر النظم مركزية في العالم<sup>1</sup>، ففي حين انتقلت تبعية كثير من الخدمات للسلطات المحلية في معظم البلدان لا تزال كل الخدمات في مصر مثل توزيع المياه والصرف الصحي والتعليم والصحة وتوزيع الطاقة وجمع القمامة وحتى الأماكن المخصصة لوقوف السيارات تدار مركزياً. وبرغم أن تقديم الخدمات ينفذ محلياً، ما زالت الحكومة المركزية تحكم قبضتها وسيطرتها على الأنظمة المالية والإدارية التي يتم عن طريقها توفير الخدمات المحلية.

إن التحدي الأساسي أمام اللامركزية في مصر هو تحد سياسي، فبرغم أن إطار العمل الدستوري والسياسي للحكومة لا يحيد عن مفهوم اللامركزية بل إنه يشير إلى توزيع عملية صنع القرارات والتنفيذ على كيانات متعددة من بينها الوحدات المحلية فقد صمم النظام على الجانب الآخر بشكل يساعد ويدعم التنمية التي تدار مركزياً، كما ينظر إلى المجالس المنتخبة على أنها أدوات مساعدة للفروع المحلية لجهاز التنفيذ. وفي هذا السياق المتناقض تصبح العوامل الأساسية اللازمة لتحقيق لامركزية فعالة غير كافية مثل الالتزام السياسي والموارد المالية والإمكانات التقنية المتاحة لأجهزة الإدارة المصاحبة مثل المجالس التنفيذية والمنتخبة.

ومن هنا جاءت فكرة البحث وهي التعرف على حقيقة العلاقة بين المركزية والتنمية بالتطبيق على الحالة المصرية بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١٠ بمعنى هل تلعب المركزية دوراً في معاملات التنمية على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة أم لا؟ وهل تظهر على المستوى القومي فقط أم تتعدى ذلك إلى داخل كل مستوى إداري من المحافظات والمراكز؟ وما تأثير سياسات التنمية العمرانية على كافة مستويات الأجهزة بالدولة؟.

### اهمية البحث :

تأتى أهمية هذا البحث من ثلاثة جوانب:

١. نقاط القوى والضعف والسلبيات والمميزات ( الإدارة المحلية - الحكم المحلى ) ، ( المركزية - اللامركزية ).
٢. أهمية الإدارة العمرانية من حيث المركزية واللامركزية ، التجارب العالمية لبحث اليات واضحة لتعديل مسار التنمية العمرانية المستدامة لتحقيق اهدافها .
٣. تحديد التأثير الفعلى للامركزية الادارة العمرانية فى مصر خاصة بعد الثورة والوصول الى مموعة من السلبيات والاستراتيجيات التى تحقق التنمية .

### الإشكالية البحثية :

تعتبر التنمية الشاملة هي الغاية التي تسعى إليها كل الحكومات. ولتحقيق هذه الغاية تقوم الحكومات بصياغة الاستراتيجيات والسياسات ومن ثم رسم الخطط. ولكن إذا أعدت هذه الخطط في ظل نظام شديد المركزية فقد لا تحقق الأهداف المرجوة منها ومدى انعكاس ذلك على استدامة عمليات التنمية العمرانية ومن هنا جاءت الإشكالية الرئيسية للبحث وهي تحديد مدى تأثير المركزية واللامركزية على إدارة التنمية العمرانية ، ومن الجدل الدائر عن أيهما أفضل للحكومات هل المركزية أو اللامركزية هل الإدارة المحلية أم الحكم المحلى جاءت الإشكالية الفرعية للبحث وذلك بدراسة المفاهيم المختلفة لكل من العناصر السابقة والتوصل إلى مفهوم واضح لها وكشف مميزات وعيوب كل منها.

<sup>1</sup> أحمد صقر عاشور - إصلاح أداء التنمية في مصر - تقرير لم ينشر - معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٣

**المشكلة البحثية**

ان عدم تفعيل دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية يتسبب فى تدهور البيئية العمرانية يعرضها لمجموعة من القرارات والسياسات ، لذلك يجب العمل على ضرورة تحديد اليات لتفعيل دورها عند اتخاذ سياسات التنمية العمرانية فى وضع رؤية مستقبلية لمصر .

**اهداف البحث**

يتمثل الهدف الرئيسى للبحث فى : " تفعيل دور لامركزية الادارة لتعظيم العائد من عمليات التنمية العمرانية بمصر "

وفى سبيل الوصول لهذا الهدف يمكن تسجيل مجموعة من الاهداف الثانوية فيما يلى :

- التعرف على مفاهيم المركزية واللامركزية ، الادارة المحلية والحكم المحلى .
- استنباط اهمية تأثير الادارة فى التنمية العمرانية المستدامة من خلال التعرف على مفهومى الادارة ، والتنمية العمرانية المستدامة .
- التعرف على خصائص نظام الحكم فى مصر ومدى انعكاسه على عمليات التنمية العمرانية .
- استنباط دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية من خلال مجموعة من التجارب العالمية لنظم الادارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية .
- الوصول الى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ) .
- التعرف على اهمية دور لامركزية التنمية العمرانية فى دراسة الحالة محافظة حلوان سابقا .

**فرضيات البحث**

يفترض البحث عدم تحقيق المستهدف من عمليات التنمية العمرانية فى مصر وذلك بسبب :

- وضع الإدارة العمرانية يعاني من مركزية إدارية شديدة مما أدى إلي قصور وخلل في أساليب العمل الإداري بأجهزة الدولة وضعف الهيكل التنظيمي والإداري بها وانعكاس ذلك على قرارات وسياسات التنمية العمرانية .
- عدم واقعية ودقة الأهداف الموضوعية لسياسات واستراتيجيات التنمية العمرانية فى مصر .

**تساؤلات البحث**

أ- التساؤل الرئيسى للبحث : ماهو دور لامركزية الادارة فى استدامة عمليات التنمية العمرانية ؟؟

ب- التساؤلات الفرعية للبحث :

- ما هى المفاهيم الاساسية للامركزية فى التنمية ؟
- ما هى العلاقة بين الادارة والتنمية العمرانية المستدامة ؟
- ما هى مفاهيم واطر نظام الادارة المحلية والحكم المحلى ؟
- ما هى خصائص نظام الادارة المحلية -الحكم المحلى فى مصر ؟
- ما هو دور لا مركزية الادارة فى التنمية العمرانية ؟
- ما مدى انعكاس دور الادارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة ؟
- ما هى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية (حالة مصر بعد الثورة) ؟
- ما هو دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية لمحافظة حلوان ؟

### مناهج البحث المستخدمة

#### • مناهج الدراسة النظرية

تم اختيار منهجيات العمل بالجزء النظري لتناقش الفرضية الأساسية التي يطرحها البحث وهي إن - وضع الإدارة العمرانية يعاني من مركزية إدارية شديدة مما أدى إلي قصور وخلل في أساليب العمل الإداري بأجهزة الدولة وضعف الهيكل التنظيمي والإداري بها وانعكاس ذلك على قرارات وسياسات التنمية العمرانية ، وقد اتبع البحث في تسلسله بالجزء الخاص بالدراسة النظرية المناهج التالية:-

#### المنهج الفرضي الإستدلالي :

من خلال طرح إشكالية البحث الرئيسية ومن ثم التحقق من صحتها ومدى مساهمتها في التعرف على مظاهر سلبيات المركزية في نظام الادارة المحلية .

#### المنهج التحليلي المقارن :

لاستنباط دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية عالميا ومحليا .

#### المنهج الاستقرائي الوصفي:

يتداخل استخدام هذا المنهج مع بعض المناهج الأخرى خلال العديد من أجزاء البحث فيما يتعرض بوصف مظاهر سلبيات المركزية على التنمية العمرانية .

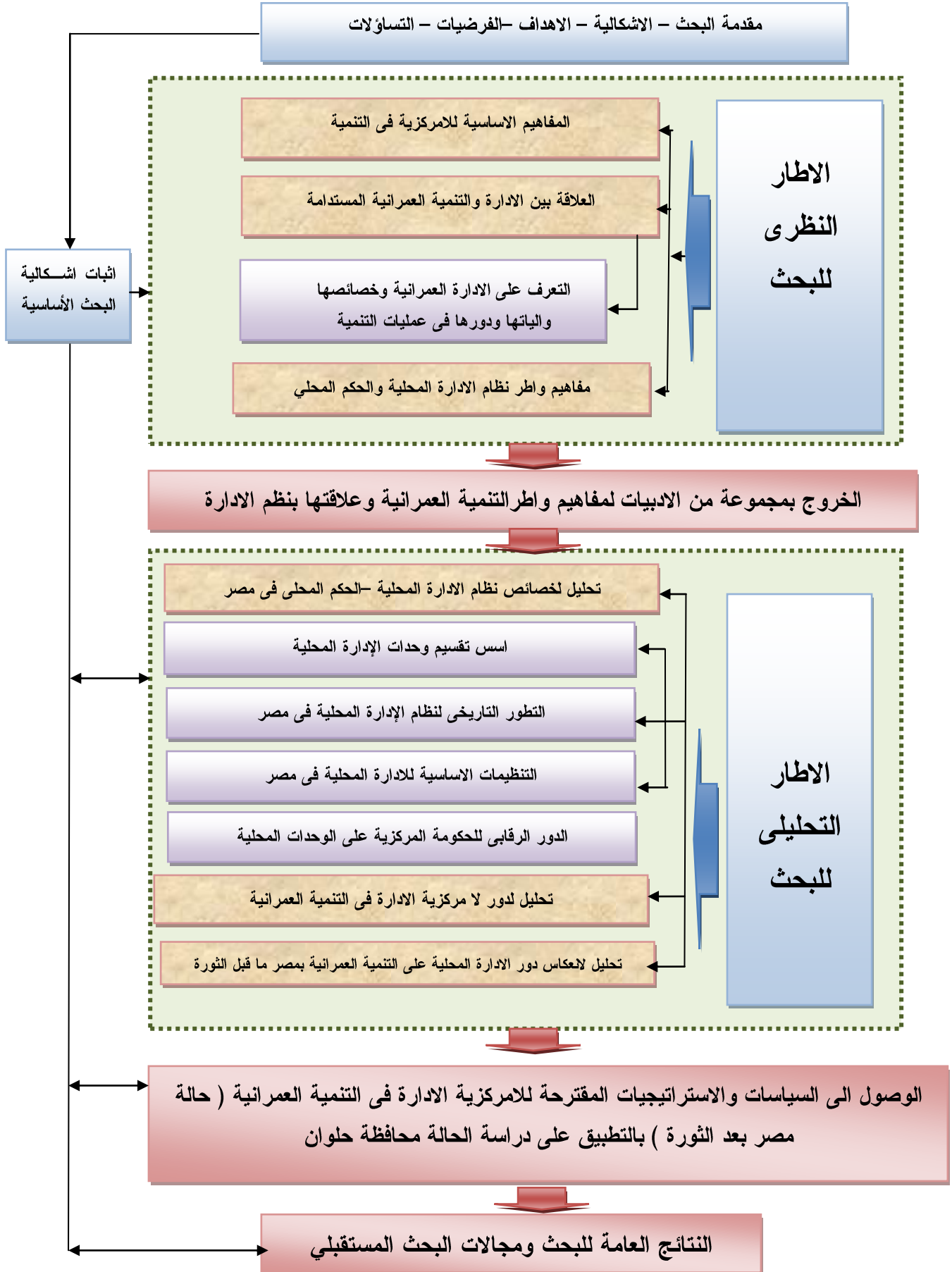
#### • منهج الدراسة التطبيقية :

المنهجية التي تم إتباعها في الدراسات التطبيقية هي المنهج التحليلي

#### • المنهج الاستنتاجي :

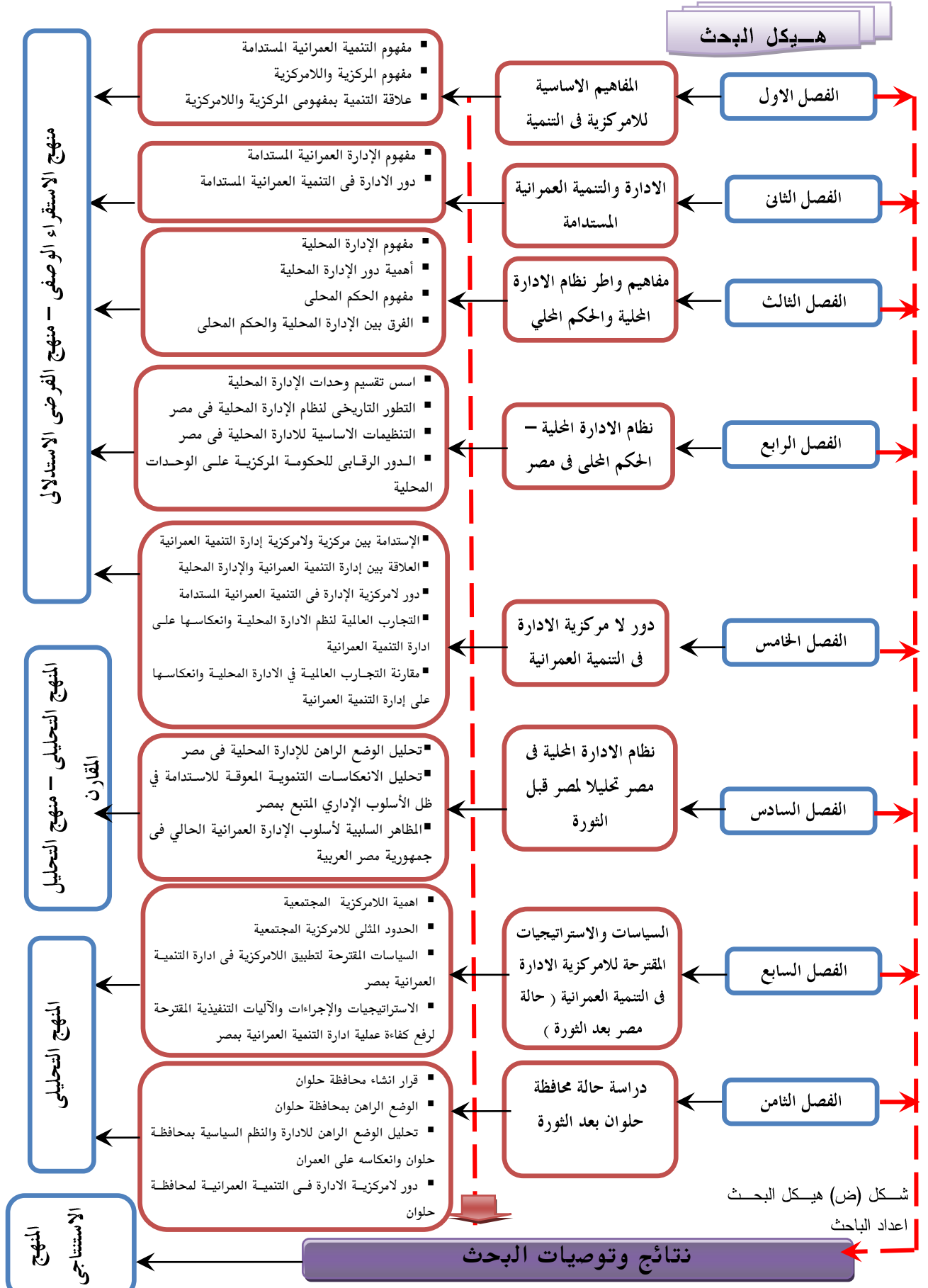
وذلك للتوصل إلى النتائج والتوصيات المتعلقة بالبحث.

منهجية البحث



شكل ( ص ) منهجية البحث اعداد الباحث

هيكل البحث : تم تقسيم البحث الى ثمانية فصول رئيسية يمثلها كلا منها جزءا متكاملًا للوصول الى مجموعة من الاهداف ويوضح الشكل التالي هيكل الدراسة من ابواب وفصول واهم النتائج والاهداف المرجوة منها .



الفصل الأول - المفاهيم الأساسية للأمركزية في التنمية

أزداد دور الحكومة في الكثير من دول العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة للتغيرات العالمية (سياسية - إقتصادية - ثقافية) في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالتهذيب والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... الخ ، وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في عواصم دولها ، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان من أهمها : ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية ، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية ، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومة المركزية ؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة .

وظهرت الدولة نتيجة لتعدد العلاقات وظهور الاختلافات وإتساع الفوارق وتعدد المصالح وتضاربها بين الأفراد والجماعات فجاءت بمثابة جهاز سياسي وإداري يهدف إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد والجماعات ومنع طغيان فئة على أخرى. وكنتيجة لتعدد وتطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية وتشابك المصالح اضطرت الدولة للتدخل في جميع الميادين بعد أن كانت تقوم بإدارة المرافق الهامة فقط كالدفاع عن الأمن الداخلي والخارجي، مما تطلب معه إيجاد جهاز إداري قادر على أداء الخدمات والمسؤوليات تجاه المجتمع<sup>١</sup>.

ويعتبر تحقيق التنمية المستدامة هو الهدف الأساسي لتنمية المجتمعات العمرانية ، ويتطلب ذلك إيجاد مداخل ومفاهيم مستحدثة يمكن تطبيقها وتنفيذها عملياً بطريقة فعالة تعمل على تحقيق مفاهيم ومبادئ الاستدامة والتواصل في عمليات التنمية العمرانية ، كما انه اتضح أهمية تعزيز دور المجتمع كطرف فعال في عمليات اتخاذ القرار من خلال اعتبار مبدأ التمكين المستدام sustainable enablement مدخل للتنمية العمرانية المستدامة.

وسنتناول في هذا الفصل تعريف ودراسة مفهوم التنمية وكذلك التنمية العمرانية والتعرف على أهدافها. ثم توضيح معايير تقييم نجاح التنمية العمرانية في ضوء مفاهيم التنمية المستدامة ، وكذلك مفاهيم المركزية واللامركزية وعلاقتها بالتنمية حتى يمكن تقييم ما وصلت إليه مصر من نجاح في تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة.

#### ١-٢- مفهوم التنمية العمرانية المستدامة

ظهرت فكرة التنمية العمرانية المستدامة في مؤتمر قمة الارض ( ديو دي جينيرو ١٩٩٢ ) وقد ترجمت في الاجنذة /٢١/ التمهيدية المحلية حول العالم EA21، كذلك في مؤتمر الهابيتات ٢ في اسطنبول عام ١٩٩٦ واوصى بالحق في ان يمتلك كل فرد مساحة مخصصة للسكن ، كما عرض مؤتمر urban 21 ( برلين ٢٠٠٠ ) امثلة لافضل الممارسات في تطبيق التنمية العمرانية المستدامة في المدن حول العالم ، كما ظهر مجددا مفهوم التنمية العمرانية المستدامة خلال مؤتمر جوهانسبورغ ٢٠٠٢<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> د. خان رجاني عبد اللطيف، الادارة المحلية في مصر (المبادئ - الاهداف - التوجهات) - مذكرة خارجية - معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠٠٥.

<sup>٢</sup> Nevar . goodwin , five kinds of capital useful concepts for sustainable development , tuftys university , medford , 2003

وقد ظهر خلال مؤتمر العمران /٢١/ التعريف التالي للتنمية العمرانية المستدامة " هي تحسين نوعية الحياة في المدينة ويتضمن ذلك فضلا عن الجانب العمرانى الجانب البيئى ، السياسى ، المؤسسى ، الاجتماعى والاقتصادى ، دون ترك اعباء للأجيال القادمة ، هذه الابعاء هي نتيجة استنزاف الموارد الرئيسية ، وان طموحنا هو التوصل الى المبدأ الذى يقوم على اساس التوازن بين الموارد والطاقة وكذلك المدخلات والمخرجات المالية ، التى تؤدى دورا هاما فى جميع القرارات المستقبلية لتنمية المناطق العمرانية "

#### ١-٢-١ . التنمية

برز مفهوم التنمية<sup>١</sup> بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية في علم الاقتصاد حيث استخدم للدلالة علي عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين، بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة علي التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد. انتقل بعد ذلك مفهوم التنمية إلي حقل السياسة منذ ستينيات القرن العشرين حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية.

وتطور مفهوم التنمية لاحقا ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية ؛ فأصبح هناك التنمية الثقافية التي تسعى لرفع مستوي الثقافة في المجتمع، كذلك التنمية الاجتماعية التي تهدف إلي تطوير التفاعلات المجتمعية بين أطراف المجتمع. بالإضافة لذلك استحدث مفهوم التنمية البشرية الذي يهتم بدعم قدرات الفرد وقياس مستوي معيشته وتحسين أوضاعه في المجتمع.

ويعرف سعد الدين إبراهيم التنمية بأنها " انبثاق ونمو كل الإمكانيات والطاقات في كيان معين، بشكل كامل ومتوازن، سواء كان هذا الكيان فرد أو جماعة أو مجتمع"<sup>٢</sup>

فالتنمية هي عمليات التغيير التي تستهدف تعظيم مخرجات منظومة بناء المجتمع بالاستغلال الأمثل للموارد الذاتية في ضوء سياسات عامة وعن طريق عمليات تنظيمية تعتمد على الخبرة والتجربة والمعرفة والعلاقات الإنسانية دون الإخلال بالهوية المحلية.<sup>٣</sup>

وكذلك هي عملية تغيير حضارى تستهدف الارتقاء بالمجتمع العمرانى اقتصادياً وتكنولوجياً واجتماعياً وثقافياً وتوظف كل موارد المجتمع المادية والطبيعية من أجل صالح الكل.<sup>٤</sup>

كما يمكن تعريفها بأنها "عملية مجتمعية متشابكة ومتكاملة في إطار نسيج بالغ التعقيد تتفاعل فيه عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية ، وهي بهذا المعنى لا تمثل فقط الناتج النهائى لمجموع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية بل هي تزيد عن ذلك ، لأنها محصلة تفاعلات مستمرة بين هذه العوامل".<sup>٥</sup>

١ شفق الوكيل، التخطيط العمرانى مبادئ- أسس- تطبيقات، الجزء الأول، القاهرة، ٢٠٠٦

٢ سعد الدين إبراهيم، التنمية في مصر، الكتاب الثانى للتنمية الريفية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٢

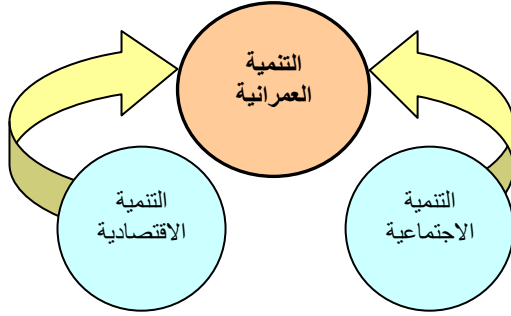
٣ د. هشام عارف - بحث مرجعى للحصول على لقب أستاذ مساعد - التنمية العمرانية في ظل العولمة - قسم الهندسة المعمارية جامعة القاهرة - يونيو ٢٠٠١

٤ د. كمال التاجي - تقريب العالم الثالث - دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية - دار المعارف - القاهرة - ١٩٩٣

٥ م. راندا جلال - مناهج التنمية المحلية في مصر - رسالة ماجستير غير منشورة - مرجع سابق (١٥)



وبشكل أوضح يمكن تعريف التنمية بأنها محاولة استخدام كافة الموارد والإمكانات المتاحة والممكنة من إمكانيات طبيعية واقتصادية وبشرية بصورة تستهدف الرفاهية للإنسان في المحيط الحيوي الذي يعيش فيه. كما تعبر التنمية عن مرحلة تغيير أو إصلاح في:



شكل (١-١) التنمية العمرانية هي الوعاء الذي تصب فيه عناصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية  
المصدر : اعداد الباحث

- النمو الاقتصادي.
- العدالة في التوزيع.
- التغيير الاجتماعي والاقتصادي.
- التحول الاجتماعي.
- التحضر (Civilization).

ولكي تنجح عملية التنمية يجب أن تتم في إطار خطة مبنية على أساس التكامل بين عناصر التنمية الرئيسية:

- التنمية الاقتصادية: وتشمل الاستثمارات واستغلال الموارد.
- التنمية الاجتماعية: في مجالات التعليم - الصحة - الترفيه - الثقافة.
- التنمية العمرانية: وتشمل مواقع الاستثمارات والخدمات.

#### ٢-٢-١. تطور مفهوم ومحتوى التنمية

يلاحظ المتتبع لتاريخ التنمية على الصعيد العالمي والإقليمي تطوراً مستمراً وواضحاً في مفهومها ومحتاها، وكان هذا التطور بمثابة استجابة واقعية لطبيعة المشكلات التي تواجهها المجتمعات، وانعكاساً حقيقياً للخبرات الدولية التي تراكمت عبر الزمن في هذا المجال، ويمكن تمييز أربع مراحل رئيسية لتطور مفهوم ومحتوى التنمية في العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى وقتنا الحاضر وهذه المراحل هي:

#### ١-٢-٢-١- التنمية رديفاً للنمو الاقتصادي:

تميزت هذه المرحلة التي امتدت تقريباً منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى منتصف العقد السادس من القرن العشرين بالاعتماد على استراتيجية التصنيع وسيلة لزيادة الدخل القومي وتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة وسريعة، وقد تبنت بعض الدول استراتيجيات أخرى بديلة بعدما فشلت استراتيجيات التصنيع في تحقيق التراكم الرأسمالي المطلوب الذي يمكن ان يساعدها في التغلب على مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ومن هذه الاستراتيجيات: استراتيجيات المعونات الخارجية، والتجارة من خلال زيادة الصادرات<sup>١</sup>. ويعتبر نموذج وولت رستو W.Rostow المعروف باسم "مراحل النمو الاقتصادي" أحد النماذج المشهورة التي تعكس مفهوم وعملية التنمية ومحتواها في هذه المرحلة<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> D. Nohen and F. Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Hoffmann and Campe, Hamburg, 1982.

<sup>٢</sup> عوض الحداد، الأوجه المعاصرة للتنمية الإقليمية، دار الأندلس، الإسكندرية، ١٩٩٣م.

١-٢-٢-٢- التنمية وفكرة النمو والتوزيع:

غطت هذه المرحلة تقريباً الفترة من نهاية الستينات وحتى منتصف العقد السابع من القرن العشرين، وبدأ مفهوم التنمية فيها يشمل ابعاداً اجتماعية بعدما كان يقتصر في المرحلة السابقة على الجوانب الاقتصادية فحسب، فقد أخذت التنمية بالتركيز على معالجة مشاكل الفقر والبطالة واللامساواة من خلال تطبيق استراتيجيات الحاجات الأساسية والمشاركة الشعبية في إعداد خطط التنمية وتنفيذها ومتابعتها<sup>١</sup>. وتتجسد هذه المرحلة بشكل واضح في نموذج سيرز Seers الشهير، الذي يعرف التنمية من خلال حجم مشكلات الفقر والبطالة واللامساواة في التوزيع Inequality، وكذلك تتجسد في نموذج تودارو Todaro، الذي يحدد عملية التنمية في ثلاثة أبعاد رئيسية هي: إشباع الحاجات الأساسية، واحترام الذات Self-esteem وحرية الاختيار To be able to choose<sup>٢</sup>.

١-٢-٢-٣- التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة / المتكاملة:

امتدت هذه المرحلة تقريباً من منتصف السبعينات إلى منتصف ثمانينات القرن العشرين، وظهر فيها مفهوم التنمية الشاملة، التي تعني تلك التنمية التي تهتم بجميع جوانب المجتمع والحياة، وتصاغ أهدافها على أساس تحسين ظروف السكان العاديين وليس من أجل زيادة معدلات النمو الاقتصادي فحسب، بمعنى أنها تهتم أيضاً بتركيب هذا النمو وتوزيعه على المناطق والسكان<sup>٣</sup>، ولكن السمة التي غلبت على هذا النوع من التنمية تمثلت في معالجة كل جانب من جوانب المجتمع بشكل مستقل عن الجوانب الأخرى ووضعت الحلول لكل مشكلة على انفراد، الأمر الذي جعل هذه التنمية غير قادرة على تحقيق الأهداف المنشودة في كثير من المجتمعات، ودفع إلى تعزيز مفهوم التنمية المتكاملة والمتوازنة التي تعنى بمختلف جوانب التنمية ضمن أطر التكامل القطاعي والمكاني.

١-٢-٢-٤- التنمية المتوازنة

اختلفت الآراء حول أيهما سبق التنمية الاقتصادية ام الاجتماعية ام السياسية ام التنمية الادارية ومن جهة اخرى هل التنمية الزراعية اولى ام الصناعية ام السياحية ، ولذلك فقد قدمت نظرية التنمية المتوازنة ردا شافيا لكل هذه الآراء ومفاده أن كل انواع التنمية مهمة ومطلوبة والمخطط الجيد هو الذي يستطيع تعبئة الموارد المتاحة وتوظيفها لصالح مختلف مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وايضا الزراعية والصناعية والسياحية بحيث لا تغطي احداها على الاخرى وبحيث يتم الحصول على اكبر عائد من التنمية وفق حسابات الفرصة البديلة Opportunity cost ووفق حسابات التكلفة والعائد Cost and benefit nalysis ووفق سياسات تأخذ بمبدأ التكامل بين الانشطة وليس التنافس فيما بينهما<sup>٤</sup>.

١-٢-٢-٥- التنمية المستدامة

منذ بداية ثمانينات القرن الماضي بدأ العالم يصحو على ضجيج العديد من المشكلات البيئية الخطيرة التي باتت تهدد أشكال الحياة فوق كوكب الارض، وكان هذا طبيعياً في ظل إهمال التنمية للجوانب البيئية طوال العقود الماضية، فكان لا بد من إيجاد فلسفة تنموية جديدة تساعد في التغلب على هذه المشكلات، وتمخضت الجهود

<sup>١</sup> D. Nohen and F. Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Hoffmann and Campe, Hamburg, 1982.

<sup>٢</sup> عثمان غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، عمان، دار صفاء، ١٩٩٩م.

<sup>٣</sup> رمزي زكي، المشكلة السكانية وخرافة المالتوسية الجديدة، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٨٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٤م.

<sup>٤</sup> عزمي مصطفى، معجم تعريف وتيسير المصطلحات الاقتصادية والتنموية للمنظمات الاهلية التنموية ، مؤسسة فريدريش ايبرت الالمانية ، اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل ، القاهرة ،

الدولية عن مفهوم جديد للتنمية عرف باسم التنمية المستدامة، وكان هذا المفهوم قد تبلور لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية المعروفة بلجنة برنتلاند الذي يحمل عنوان مستقبلنا المشترك Our Common Future ونشر لأول مرة عام ١٩٨٧م<sup>١</sup> والذي عرف التنمية المستدامة بأنها: "التنمية التي تحقق احتياجات مجتمع الحاضر بدون إضعاف قدرة الأجيال القادمة علي تحقيق احتياجاتهم".

وقد عرف ريز سنة ١٩٨٨ التنمية المستدامة بشكل آخر هو: "التنمية المستدامة هي تغيير اجتماعي اقتصادي إيجابي، لا يغفل النظم الإيكولوجية والاجتماعية التي تقوم عليها المجتمعات ويتطلب تحقيقها بنجاح سياسة متكاملة وأساليب تخطيط ودراسات اجتماعية، كما تعتمد حيويتها السياسة علي التأييد الكامل للناس الذين تؤثر عليهم من خلال حكوماتهم وأنشطتهم الخاصة".

كما عرف اتحاد الحفاظ العالمي (البرنامج البيئي للأمم المتحدة) سنة ١٩٩١ التنمية المستدامة بأنها: "تقوم بصيانة وتحسين جودة الحياة البشرية من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ومساعدة الموارد الموجودة".

فالتنمية المستدامة مفهوم حديث يتبنى ضرورة ان تكون التنمية ( ايا كان نوعها ) في صالح الاجيال القادمة كما هي في صالح الاجيال الحالية وان تراعى الأبعاد البيئية مراعاة صارمة<sup>٢</sup>.

ومن هذه التعريفات يتضح الآتي:

- التنمية المستدامة تهتم بالاحتياجات الحالية قدر اهتمامها بالاحتياجات المستقبلية.

- التنمية المستدامة تحقق:

• الأمان الاقتصادي ويتمثل في إنعاش الاقتصاد المحلي والإقليمي وخلق فرص عمالة، والعدالة الاقتصادية والنظرة بعيدة المدى وليست قصيرة المدى للمكاسب، مع مراعاة ذلك بالنسبة لعدة أجيال متتابعة.

• التوافق مع البيئة، ويتمثل في الحياة في نطاق الحدود البيئية وحماية الموارد الطبيعية، والاستهلاك المسئول للموارد، وإعادة التدوير والاستخدام.

• العدالة الاجتماعية وتعني حق جميع فئات المجتمع في التمتع بمستوي مناسب من الخدمات والمرافق والحياة بشكل عام.

- وقد استخلص تقرير براندتلاند أربعة مبادئ أساسية كمدخل للاستدامة العالمية وهذه المبادئ هي:

• القضاء علي الفقر خاصة في العالم الثالث أمر ضروري ليس فقط من حيث النواحي الإنسانية وإنما أيضا كقضية بيئية.

• يجب علي العالم الأول تخفيض استهلاكه من الموارد وإنتاجه للنفايات.

• لم يعد التعاون العالمي في القضايا البيئية اختياريا.

• التغيير نحو الاستدامة يمكن أن يحدث فقط من خلال المداخل المبنية علي المجتمعات التي تأخذ الثقافات المحلية باحترام وجدية.

١ يعرف هذا التقرير أحيانا بتقرير برونتالاند Brundtland Report نسبة إلى رئيسة اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التي قامت بإعداد هذا التقرير وهي غرو هارليم برونتالاند وهي رئيسة وزراء سابقة في

النرويج، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقرير تم ترجمته إلى العربية ونشر في العدد ١٤٢ من مجلة عالم المعرفة التي يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب في دولة الكويت

٢ نفس المرجع السابق

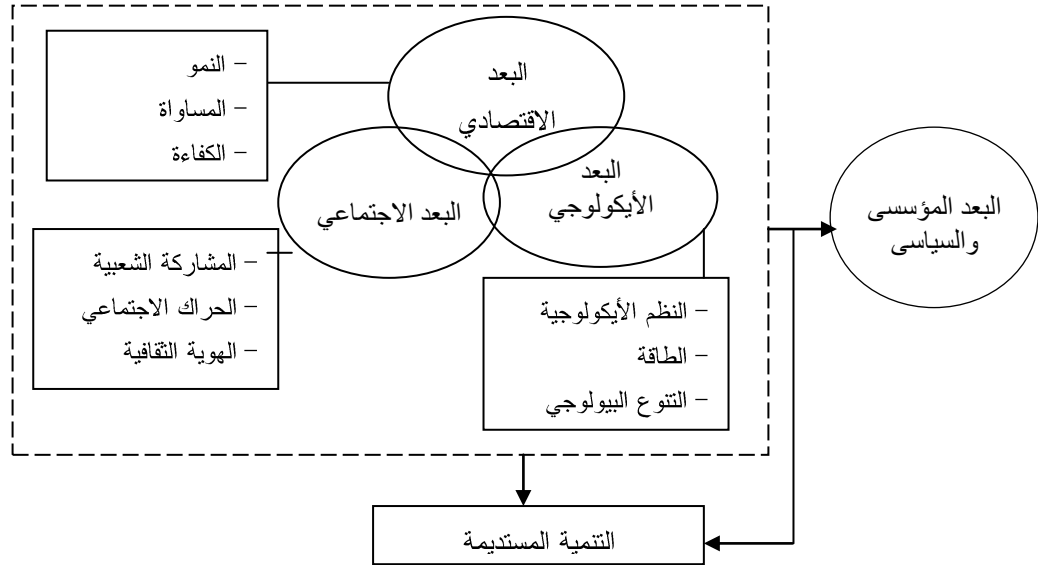


شكل (٢-١) علاقة البيئة بمفهوم التنمية  
المصدر : اعداد الباحث

#### أ- أبعاد التنمية المستدامة:

التنمية المستدامة لا تركز على الجانب البيئي فقط بل تشمل أيضا الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبالتالي فهي تنمية ثلاثية الأبعاد مترابطة متكاملة ومتداخلة في إطار تفاعل يتسم بالضبط والتنظير والترشيد للموارد كما يتضح من الأشكال ذوات الأرقام ١، ٢، ٣ يلاحقها بعد متعلق بالسياسات البلدية والمحلية ( جهة اتخاذ القرار ).

- رأس المال المادي Financial Capital ويقصد به راس المال المادي أو النقدي.
- رأس المال الطبيعي Natural Capital ويعني الموارد الطبيعية والنظم البيئية.
- رأس المال الإنتاجي Produced capital ويشمل الأصول المادية القادرة على إنتاج السلع والخدمات.
- رأس المال البشري Human Capital ويقصد به القدرات الإنتاجية للأفراد سواء الموروثة أو المكتسبة.
- رأس المال الاجتماعي Social Capital ويشمل الثقافة الاجتماعية السائدة بكل قيمها وعاداتها وتقاليدها.



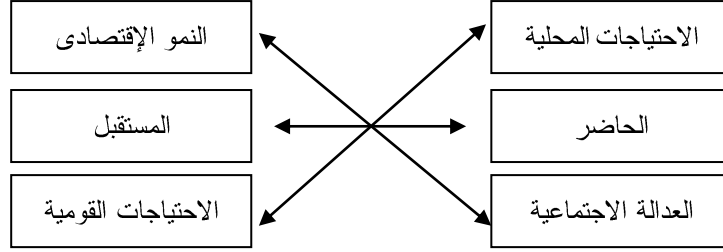
شكل (٣-١): تداخل أبعاد عملية التنمية المستدامة

المصدر : الباحث بتصريف عن

Sara schley and Joe laur, The sustainability Challeng, Pegasus Communications, Inc, Cambridge, 1997.

حيث تمثل الادارات والمؤسسات العامة الذراع التنفيذية للدولة التي عبرها ترسم وتطبق سياساتها التنموية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والعمرانية .

ووفقاً لـ Ravetz\*<sup>1</sup> تحتاج التنمية المستدامة إلى إحداث التوازن بين العديد من الأهداف على مستويات قد تتباين كما هو مبين بالشكل (١-٤) حيث قد تتأثر العدالة الإجتماعية في ظل التنامي الإقتصادي لبعض المناطق ذات الوفورات الإقتصادية على حسب منطقة اخرى ضعيفة الموارد، كما أنه قد تتعارض الإحتياجات المحلية للأفراد من مسكن وخدمات وإمتداد على أراضي زراعية مع الإحتياجات القومية للحفاظ على الموارد الأساسية، وتحقيق هذا التوازن يحتاج إلى أجهزة إدارة وهياكل تنظيمية تقوم بوضع الأهداف والأولويات وإتخاذ القرارات والعمل على إدارة تنفيذها ومتابعتها لتقديمها وتقويمها .



شكل (١-٤): التوازن بين الأهداف والقيم المتباينة

المصدر :

Ravetz, J- City Region 2020- Integrated Planning For a Sustainable Environment – Tcpa-

#### ب- مبادئ التنمية المستدامة:

نفهم العلاقة بين النمو من جهة والبيئة بما تحويه من موارد من جهة أخرى على أنها علاقة تكاملية وليست علاقة تنافرية أو صراع، ذلك أن تحقيق نمو اقتصادي يعتمد على حماية البيئة ويحتاج لوجود موارد، وإذا ما كانت هذه الموارد مدمرة أو مستنزفة فإنه لا يمكن أن يتحقق النمو بالكم والكيف الذي نريد، كذلك فإن المحافظة على الموارد واستغلالها بشكل عقلاني يساهم في حصول النمو الاقتصادي وهذا يعني أن الجهود الموجهة لحماية البيئة تعزز من حماية التنمية، إن هذه العلاقة بين النمو من جهة والبيئة من جهة أخرى هي التي حددت المبادئ الأساسية التي قام عليها مفهوم التنمية المستدامة ومحتواها وهذه المبادئ هي:

#### ١. استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنفيذ خطط التنمية المستدامة:

يعتبر أسلوب approach Systems شرطاً أساسياً لإعداد وتنفيذ خطط التنمية المستدامة، وذلك من منطلق أن البيئة الإنسانية لأي مجتمع بشقيها الطبيعي والبشري ما هي إلا نظام فرعي صغير من النظام الكوني ككل، وأن أي تغيير يطرأ على محتوى وعناصر أي نظام فرعي مهما كان حجمه ينعكس ويؤثر بشكل مباشر في عناصر ومحتويات النظم الفرعية الأخرى، وبالتالي على النظام الكلي للأرض. لذلك تعمل التنمية المستدامة من خلال هذا الأسلوب على ضمان تحقيق توازن النظم الفرعية برتبتها وأحجامها المختلفة، وبشكل يفضي في النهاية إلى ضمان توازن بيئة الأرض عامة.<sup>٢</sup>

<sup>1</sup> Ravetz, J- City Region 2020- Integrated Planning For a Sustainable Environment – Tcpa-

<sup>2</sup> S. Brenke, D. Church, W.Hansell, E.vine and R.Zelinsk., Building Sustainable Communities – the Historic Imperative for change, EcoIQ, web site, 2/12/1998

ويمكن القول إن استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنفيذ خطط التنمية المستدامة هو أسلوب متكامل يهدف للمحافظة على حياة المجتمعات من خلال الاهتمام بجميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ودون أن يتقدم أي جانب على حساب الجوانب الأخرى أو يؤثر فيها بشكل سلبي.

## ٢. المشاركة الشعبية:

التنمية المستدامة عبارة عن ميثاق يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار، خصوصاً في مجال تخطيط التنمية المستدامة ووضع السياسات وتنفيذها، فالتنمية المستدامة تبدأ في المستوى المكاني المحلي، أي مستوى التجمعات السكانية سواء أكانت مدناً أم قرى. وهذا يعني أنها تنمية من أسفل Development from below ويتطلب تحقيقها بشكل فاعل لتوفير شكل مناسب من أشكال اللامركزية التي تمكن الهيئات الرسمية والشعبية والأهلية والسكان بشكل عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خططها. ولعل الأسباب التي جعلت من التنمية المستدامة تنمية من أسفل- تبدأ من المستوى المكاني المحلي فالإقليمي فالوطني- تكمن في الدور المتعاظم للحكومات المحلية والمجالس البلدية والقروية التي تصدر يومياً عشرات القرارات التي تخدم حاجات وأولويات المجتمع المحلي وتعمل على تشكيله وفق نمط معين، ويمكن تلخيص هذا الدور في النقاط التالية<sup>1</sup>:

- تستطيع الحكومات أو المجالس المحلية الحد من الزيادة في ارتفاع درجة حرارة الأرض من خلال إيجاد أنماط فعالة لاستخدامات الأرض وتحسين نظم المواصلات والترانزيت وتطوير برامج خاصة بترشيد استهلاك الطاقة، وستكون النتيجة بالتالي الحد من مشكلات التلوث والازدحام المروري، وانخفاض في النفقات المرصودة لهذه الغاية، ومن ثم زيادة قدرة الهيئات المحلية الاستثمارية مما يساعد على تحسين نوعية حياة السكان.
- الحكومات والمجالس المحلية مسؤولة عن إدارة ومعالجة النفايات البيئية والتجارية والصناعية، وحتى وقت قريب كانت هذه الهيئات تقوم بحرق النفايات أو إلقائها في المحيط والأنهار أو تصديرها، وفي الوقت الحاضر اختلف الوضع حيث أصبحت الهيئات المحلية معنية بتطوير برامج خاصة لتقليل كمية النفايات مثل برامج التدوير وإعادة تصنيع كميات كبيرة منها، ويقع ضمن اختصاصات الهيئات المحلية أيضاً إيجاد أسواق للبضائع التي يتم تصنيعها من النفايات، مثل هذه البرامج ستعمل على إيجاد بيئة نظيفة وكذلك عقلنة استخدام الموارد وبالتالي تحسين نوعية حياة السكان، خصوصاً وان برامج ومشاريع تدوير النفايات إلى جانب فوائدها البيئية فإنها توفر مئات من فرص العمل الجديدة.
- يقع ضمن مسؤوليات الهيئات المحلية أيضاً الحد من انبعاث كلورفلور الكاربون Chlorofluorocarbons المسؤول عن تدهور طبقة الأوزون وذلك من خلال عدم تشجيع السكان على استخدام الموارد والبضائع التي تحتوي على هذه المادة، أو منع استهلاك مثل هذه المواد والبضائع، وهذا بدوره سيساعد على تحسين مستويات الصحة العامة للسكان ويحول دون تنامي تكلفة العناية الصحية.
- الهيئات المحلية معنية بتخفيض استهلاك مشتقات النفط من خلال إيجاد أنماط استخدام ارض تعمل على تقصير مسافة رحلة العمل اليومية، وكذلك من خلال تشجيع السكان على استخدام وسائط النقل العام والاستثمار في نظم المواصلات، وإنشاء شبكات من طرق النقل الفعالة. وهذا بدوره سيعمل على تحقيق الازدهار المحلي من خلال تقليل كلفة التنقل للسكان وأيضاً من تلوث الهواء.

<sup>1</sup> Same source

٣. معدلات استغلال الموارد يجب أن لا تتجاوز معدلات تجدها في الطبيعة.
٤. الملوثات والنفايات الناجمة عن نشاطات الإنسان يجب أن لا تزيد عن معدلات القدرة البيئية على التخلص منها وإعادة تمثيلها.
٥. الموارد الطبيعية يجب استغلالها بعقلانية.
٦. التحول من استخدام الموارد غير المتجددة إلى الموارد المتجددة.
٧. استخدام الموارد المحلية المتاحة بدل جلب الموارد من مناطق بعيدة.
٨. إنتاج البضائع التي يمكن أن يعاد تدويرها وتصنيعها من جديد بدل البضائع التي تنفذ نتيجة الاستهلاك.
٩. المساواة في توزيع عوائد النمو والتنمية مكانياً وطبقياً.

### ١-٢-٣. التنمية العمرانية

يقصد بالتنمية العمرانية الارتقاء بالبيئة وتوفير الاحتياجات الأساسية للسكن والعمل والخدمات المجتمعية وعناصر الاتصال وشبكات البنية الأساسية وذلك في إطار محددات المكان وضوابط القيم الاجتماعية والثقافية والموارد المحدودة دون التصادم مع البيئة الطبيعية أو إهدار مواردها. وترجع أهمية ومكانة التنمية العمرانية إلى كونها تحتل المرتبة الأولى في حجم الاستثمارات إضافة إلى أنها تستحوذ على اهتمام كبير داخل المجتمع. كما تأتي أهميتها أيضاً من كونها المحرك الرئيسي لكثير من الأنشطة الاقتصادية الأخرى والصناعات المرتبطة بالبناء والتشييد والعمران<sup>١</sup>.

فهى مجموعة عمليات متكاملة فى المجتمع من خلال الجهود الأهلية والحكومية المشتركة وفق سياسة اجتماعية محددة وخطة واقعية مرسومة وتعتمد هذه العمليات على موارد المجتمع الوصول إلى أقصى استغلال فى أقصر وقت مستطاع<sup>٢</sup>.

وهى تجسيد للأهداف الاجتماعية والاقتصادية فى صورة توزيع مكانى للأنشطة العمرانية الأساسية والخطط المقترحة للقطاعات المختلفة على كافة المستويات ( القومية - الإقليمية - المحلية). وهى الإطار الملموس لتوضيح البرامج والسياسات التنموية فى كافة القطاعات والأنشطة حيث أنها تمثل الجانب العلمى والتطبيقى لهذه البرامج والسياسات<sup>٣</sup>.

### ١-٢-٣-١- أهداف التنمية العمرانية<sup>٤</sup>

أ- بما أن الإنسان هو هدف التنمية ووسيلتها فى آن واحد، لذلك فإن التنمية فى جوهرها، انعكاس لمدي الإشباع الذي يحصل عليه الإنسان فى مجالات الحياة المختلفة الصحية والتعليمية والاقتصادية كما أنها ترجمة لمستوي رضاء الناس عن حياتهم، حيث أصبحت نوعية الحياة التي يحتاجها الفرد هي المحور الرئيسي للتنمية ، لذلك تتضمن أهداف التنمية محورين أساسيين متكاملين لا يمكن الفصل بينهما، وهما:

- الارتقاء بجودة حياة الناس.
- مشاركة الناس في هذا الارتقاء.

١ شفيق الوكيل، التخطيط العمراني مبادئ- أسس- تطبيقات، الجزء الأول، القاهرة، ٢٠٠٦

٢ د. كمال التابعى- تقريب العالم الثالث - دراسة نقدية فى علم اجتماع التنمية - مرجع سابق (٢٤)

٣. راندا جلال - مناهج التنمية المحلية فى مصر - رسالة ماجستير غير منشورة - مرجع سابق (١٦)

٤ تقارير التنمية البشرية للمحافظات المصرية، تقرير محافظة الدقهلية، ٢٠٠٥

ب- والارتقاء بجودة الحياة يتضمن جوانب عديدة، من بينها علي الأقل: المسكن المناسب، البيئة، الصحة، التعليم، العمل، الدخل، الحالة السكانية، الحالة الاقتصادية، الأمان الاجتماعي، رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة، المنظومة الثقافية، ومشاركة الناس في الارتقاء بجودة حياتهم تتضمن كذلك عدة جوانب من بينها: اتساع قاعدة المشاركة، كفاءة الآليات المنظمة للمشاركة.

ت- ويمكن اعتبار التنمية العمرانية أداة رئيسية لترشيد جهود التنمية من خلال:

- ضبط النمو العمراني واتجاهاته بما يحقق التوظيف الأمثل للموارد المتاحة ورفع الكفاءة الوظيفية للهيكल العمراني.
- خلق بيئة عمرانية صحية آمنة توفر حدا مقبولا من العناصر الجمالية بالاستخدام الواعي لمفردات البيئة المحلية المتاحة.
- تحديد الاحتياجات الحقيقية الحالية والمستقبلية وتوصيفها بكل دقة ومن ثم تحديد الأولويات وترشيد توزيع الموارد المالية المتاحة على القطاعات المختلفة لتحقيق أفضل عائد اقتصادي واجتماعي في أقل وقت ممكن بأقل التكاليف.
- تكامل أنواع التخطيط على المستوى المحلي وتنسيق أداء الجهات التنفيذية للقطاعات المختلفة (تعليم- صحة-ثقافة-نقل-مواصلات...) بما يضمن عدم التعارض بينها و ترشيد الطاقات والجهود.
- دعم كفاءة اتخاذ القرار على المستويات المختلفة للقطاعات الحكومي والخاص ووضوح الرؤية أمام متخذ القرار.
- تبسيط وتوضيح خطط التنمية والمشروعات للمواطنين وممثلهم بالمجالس الشعبية مما يمكنهم من المشاركة في صنع القرار ويساعد على خلق نوع من الإجماع على أهداف محددة وفتح مجالات أوسع للمشاركة الشعبية.
- تدعيم كفاءة أداء المجالس الشعبية للمهام الموكلة إليها من خلال وضوح خطط التنمية ومراحلها المختلفة.
- وضع وتحديث إطار عمل مرن للأجهزة التنفيذية والشعبية ينكيف مع التغيرات غير المتوقعة للاعتمادات المالية للمشروعات المختلفة.

#### ١-٢-٣-٢- مفهوم التمكين المستدام للتنمية العمرانية:

يعتبر مفهوم التمكين المستدام Sustainable Enablement إعادة صياغة لمفهوم التمكين في عمليات التنمية العمرانية، فهو يعنى تمكين المجتمع في منظومة التنمية العمرانية، بمعنى إتاحة الفرصة للمجتمع للقيام بدور فعال في جميع مراحل عملية التنمية، بكل من الجوانب العمرانية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية من حيث اتخاذ القرار، التخطيط، التنفيذ، المتابعة، والتقييم. ويعتبر التمكين المستدام مدخل لتنمية المجتمعات العمرانية بهدف تحقيق التنمية الحضرية المستدامة، حيث يدرك هذا المدخل أهمية تلبية الاحتياجات الحالية للسكان، مع مراعاة متطلبات الأجيال المستقبلية، وبالتالي فهو يحدد الأطر والآليات اللازمة لدخول المجتمع كطرف فعال في عمليات التنمية العمرانية مع مراعاة البعد عن التدهور العمراني للبيئة العمرانية. وعلى ذلك يعنى التمكين المستدام تفويض السلطة للمجتمع لكى ينمى نفسه بنفسه ويستطيع أن يواصل أمور التنمية وأن يكون متفهماً لكل جوانبها.<sup>1</sup>

1. ريمان محمد ربحان ، تنمية المجتمعات الجديدة - التمكين كأداة فاعلة في عمليات التنمية الحضرية المستدامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، ص ٢٤٣.



ويعرف بأنه عملية تقوية للمجتمع لكي يمارس ويتحكم في عمليات التنمية العمرانية وهو يتعامل مع تطبيق مفهوم التدخل (متى، كيف، مع من، ما الوسيلة) لكي تتم عملية التدخل ثم يترك المجتمع لكي يستمر ويواصل وحده<sup>١</sup> وبالتالي يمكنه من تجنب التدهور العمراني.

يعنى هذا أن يكون المجتمع أكثر ثقة في نفسه وأكثر فاعلية في التنظيم، ويعتمد على نفسه من القيام بمهام التنمية مع إشراف من السلطات الحكومية، ومن ذلك فهو يعنى بناء قدرات المجتمع ويؤكد على دعم وتطوير دور الجهات الوسيطة (CBOs,NGOs)<sup>٢</sup> وبالتالي فهو يعتبر إعادة هيكلة العلاقة بين الحكومة المركزية والمحلية والمجتمع بتطوير أداء أطراف عملية التنمية واستكمالها باقتراح أدوار جديدة وواجبات جديدة وإمكانية توظيفها من منظور شامل يحقق التنمية الحضرية المستدامة بالبيئة العمرانية.

#### أ- أهداف التمكين المستدام:

١. تحقيق التنمية الحضرية المستدامة بالبيئة العمرانية.
٢. تطوير آليات عملية التمكين في إطار عمليات التنمية المستدامة وتنظيم الاستفادة من القدرات المحلية.
٣. دخول كل فرد من أفراد المجتمع كطرف فعال في عمليات التنمية العمرانية بهدف التعرف على احتياجات المجتمع وتلبيتها بطريقة تحقق التنمية المستدامة للبيئة العمرانية.
٤. تعزيز وتنمية بناء قدرات المجتمع، من أجل إعداد المجتمع للقيام حاضراً ومستقبلاً، بأدوار اتخاذ القرارات والوصول إلى التنمية المستدامة في إدارة المستوطنات البشرية.<sup>٣</sup>
٥. إنشاء منظمات وسيطة بهدف خلق إطار عمل بين المجتمع والسلطة الحكومية، بمعنى أهمية تمكين (CBOs, NGOs) لتلعب دوراً فعالاً في عمليات التنمية العمرانية، حيث أن تمكين هذه المنظمات يعتمد على سياسة الحوار مع المجتمع وبالتالي فهم يعتبروا ممثلين لمصلحة المجتمعات ومسؤولين عنها لإمكانية تحقيق تنمية مستدامة للمستوطنات البشرية.<sup>٤</sup> فالقد أشار Dr. Baud إلى أنه من أهداف التمكين من أجل تحقيق التنمية المستدامة هو أهمية وجود جهات وسيطة (NGOs,CBOs).<sup>٥</sup> وضع منهج قائم على التمكين في تنمية وإدارة المستوطنات البشرية المستدامة أساسه الحوار المتواصل بين كافة الجهات الفاعلة المعنية بالتنمية الحضرية<sup>٦</sup> وتحقيق المأوى الملانم للجميع.<sup>٧</sup>

#### ب- مراحل عملية التمكين المستدام:

هناك ثلاثة مراحل رئيسية لعملية التمكين المستدام، وهي كما يلي:

١. البدء ومنح السلطة : وتعتبر الخطوة الأولى لبداية دخول المجتمع كطرف فعال في عمليات التنمية العمرانية، ويجب أن تتوجه مجهودات الأطراف الممكنة بشكل مقنع إلى المجتمع، وتعرف المجتمع عن معالجة القصور والسلبيات ببيئتهم العمرانية، وبذل يكون لدى المجتمع الحافز والثقة من نجاح عمليات التمكين المستدام حتى

**1 Hamdi Nabeel, (1995), Housing without Houses, Participation, Flexibility and Enablement: Intermediate Technology Publications, London, p.88.**

٢ ريمان محمد ربحان ، تنمية المجتمعات الجديدة - التمكين كأداة فاعلة في عمليات التنمية الحضرية المستدامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، ص٢٤٣.

٣ نفس المصدر السابق

٤ نفس المصدر السابق

**5 I.S.A. Baud, 2000, Collective action, Enablement, and Partnerships, Issues in Urban Development**

٦ تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المونل الثاني، الأمم المتحدة، اسطنبول، تركيا، ١٩٩٦، ص ٢٧.

٧ الأمانة الفنية لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العربي، الاستراتيجية العربية للإسكان والمستوطنات البشرية، المؤتمر العربي الإقليمي، القاهرة، ٢٠٠٠.

يمكنهم التوصل إلى النتائج المطلوبة<sup>1</sup> ولن يكون البدء في عملية التمكين ذو نتيجة واضحة إلا تحت رعاية الحكومة المركزية ومن ذلك فإن هذه الخطوة تعتبر الخطوة الرئيسية في عملية التمكين والتي تضمن النجاح للخطوات التالية والعملية التنموية كلها.<sup>2</sup>

٢. تنظيم المجتمع: وتعتبر الخطوة الثانية في عملية التمكين المستدام " وتعنى تشكيل جهات وسيطة متمثلة في (المنظمات غير الحكومية NGOs، والجمعيات المعتمدة على المجتمع CBOs)، وذلك لأن عملية تنظيم المجتمع تتطلب قوى تساعد في عمليات التدريب على بناء القدرات الإدارية، وخبرات تنظيمية متساوية مع وضع مؤسسات تعاونية ومن ذلك فإن استثمار المنظمات المجتمعية هام جداً لعملية التمكين لأنه يضمن مجهودات المجتمع للتنمية الذاتية التي تحقق الاستدامة الذاتية Self Sustainability.<sup>3</sup>

٣. تواصل تنمية المجتمع: تعتبر خطوة هامة جداً لأنها تضمن استمرار تواصل عملية التمكين في المستقبل، فهي تسمح للمجتمعات المحلية بأن تمارس التنمية الذاتية.<sup>4</sup> ويجب تقييم عملية التمكين دائماً، لكي تثبت مدى قدرتها على التواصل والاستدامة البيئية (متوافقة مع البيئة العمرانية)، الاستدامة الاجتماعية (تحقيق الاحتياجات دون التأثير على الأجيال المستقبلية)، الاستدامة الاقتصادية (الإنتاجية، خفض التكلفة). وبالتالي، تعنى هذه المرحلة استمرار تطبيق القطاعات المجتمعية لعملها مع إشراف الحكومة والمخطط.

ت- أسس ومعايير عملية التمكين المستدام:

هناك مجموعة من الأسس والمعايير لعملية التمكين المستدام تتلخص في:

#### ١. معايير الاستدامة والتواصل:

تؤكد عملية التمكين المستدام على أهمية تحقيق عامل الاستدامة وذلك من خلال تناول عملية التنمية من منظور شامل على أساس أن الاستدامة هي عملية توازن بين الجوانب العمرانية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية للتنمية. وذلك بمعنى تمكين المجتمع من القيام بدور فعال في جميع مراحل عملية التنمية العمرانية بهدف إعداد بيئة عمرانية مناسبة له ولأجيال القادمة.<sup>5</sup>

#### ٢. الأسس العمرانية:

وهي كل ما يختص بالبيئة العمرانية من (خدمات / طرق / وفراغات عمرانية/ ومباني ووحدات سكنية)، وتتحقق التنمية الحضرية المستدامة عن طريق تأكيد مسؤولية المجتمع تجاه بيئته العمرانية، بالإضافة إلى أنه يجب تحديد الحيز العمراني الذي يطبق عليه منهج التمكين.<sup>6</sup>

#### ٣. الأسس الإدارية:

وتختص بعمليات منح السلطة وبناء القدرات والتدريب على عمليات الإدارة والمتابعة مع أهمية تمكين المواطنين للقيام بدور فعال في صنع واتخاذ القرارات الخاصة ببيئتهم العمرانية، وتطوير النظام الإداري للبرامج التنموية بتعميق اللامركزية.

#### ٤. الأسس الاقتصادية:

1 Choguill, Charles L. (1993), Sustainable Cities: Urban Policies for the future Habitat international, Vol. 17, No.3

2Khaled M. Abdel-Halim, (1995), Community Enablement Approach for Egyptian Urban Local Communities, (MA), University of New Castle upon Tyne, United Kingdom.

3 same follow source

4 Choguill, Charles L. (1993), Sustainable Cities: Urban Policies for the future Habitat international, Vol. 17, No.3

٥ ريمان محمد ربحان ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧.

6 An Introduction to Sustainability, <http://www.cs.colorado.edu/13d/svstem/mrrogers/intro.html>

٧ ريمان محمد ربحان ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧.

تهتم بالعلاقة بين الإمكانيات والاحتياجات، وتؤكد أهمية إمكانيات المستعمل في مواجهة تكلفة المسكن.  
٥. الأسس الاجتماعية:

تهتم بالجوانب المتعلقة بالسكان أنفسهم ومتطلباتهم واحتياجاتهم الاجتماعية، وذلك بتمكين المجتمع للتعرف على احتياجاته لأن المجتمع هو الأقدر على التعرف على احتياجاته ومتطلباته.

#### ١-٢-٣-٣- العلاقة بين التنمية العمرانية المستدامة والتخطيط

يتلزم التخطيط مع كل جهد موجه للفرد أو الدولة كسلوك تلقائي، ولكنه في غالب الأحيان لا يكون ذا أثر فعال إلا عندما يكون مجهوداً هادفاً من أجل التنمية الشاملة لرعاية الفرد والمجتمع. ولعلنا نسترجع العناصر الرئيسة لهذا المجهود المسمى بالتخطيط حتى نرى وجه الصلة بينه وبين التنمية. فالتخطيط يعنى الاختيار لمسار محدد من السياسات العامة كما يعنى تخصيص ميزانيات وموارد معينة لإنجاز الخطط، والتخطيط يعنى تحقيق الأهداف المحددة لتناسب طموحات الدولة، كما يعنى التفكير المستقبلي لتحقيق الأهداف على مراحل حسب حجمها<sup>١</sup>. بهذه العناصر يتضح لنا أن التنمية والتخطيط متلازمان فالتنمية هي أهداف طويلة المدى ويتم تحقيقها على مراحل غير خطط تنموية محددة وتراجع بعد كل فترة.

وحيث أن وجود التخطيط في حد ذاته ليس ضماناً لارتفاع مستوى الأداء أو الإنجاز وإلى جانب المتطلبات الفنية والسياسية والاجتماعية يرتبط نجاح التخطيط أيضاً بنوعية الاستراتيجية التنموية التي تتبناها الدولة ومدى توافر الموارد لتنفيذها وغير ذلك مما لا يدخل في اختصاص التخطيط بمعناه المجرى بل يتعداه إلى التوجه الاستراتيجي بمعناه الشامل<sup>٢</sup>.

ومما سبق يتضح هناك علاقة قوية وحمية بين كل من التنمية العمرانية والتخطيط - لكونها علاقة الهدف بأسلوب تحقيقه أو الغاية بالوسيلة، فنظراً لأن الأخير هو وسيلة تحقيق الأولى، فإننا نجد أن مستويات التخطيط تتفاوت بتفاوت مستويات التنمية، ولهذا يتدرج التخطيط من المحلى إلى الإقليمي إلى القومى، يتدرج المدى المكاني المراد تحقيق التنمية خلاله، وما الأقسام التخطيطية الكبرى في بعض الدول إلا أطر مكانية لتحقيق التنمية عن طريق التخطيط الإقليمي.

#### أ- التخطيط التنموي الشامل

إن الحديث عن التخطيط التنموي الشامل لمجمل النشاطات الاقتصادية والاجتماعية يفترض وجود سلطة تخطيطية مركزية لها قدرة التصرف بإصدار القرارات والمتابعة في مجمل الاقتصاد الوطنى الذى هو وجودتها وأن تكون التغيرات شاملة لكل الهيكل الاقتصادى والاجتماعى وتحقيق التوازن فيه لصالح الوفاء بالحاجات الأساسية للمجتمع ولكل فرد فيه وفق (المفهوم الشامل للتنمية).

ويمكن من معاينة تجربة التخطيط التنموي الشامل في عدد من البلدان أن نستخلص منها هذه السمات المشتركة التى ينبغى أن تصاحب عملية التخطيط للتنمية<sup>٣</sup>. شكل رقم (١-٥) يوضح الدروس المستفادة من تجارب التخطيط التخطيط التنموي الشامل في العديد من البلدان:

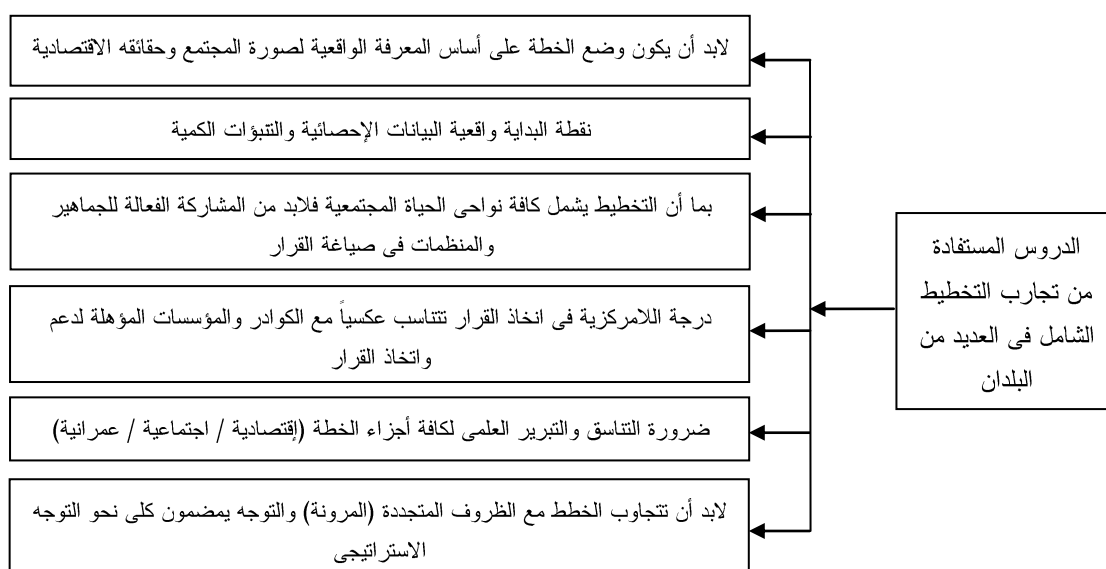
١. الواقعية في التخطيط : فلا بد أن يكون وضع الخطة على أساس المعرفة الواقعية لصورة المجتمع والحقائق الاقتصادية القائمة فيه وأن تكون الغايات المخططة متلائمة مع حقيقة هذا الوضع القائم، ونقطة البداية هنا هي

<sup>١</sup> Convers, Diana and Hills, Peter, "An Introduction to Development Planning in the Third World", John Wiley and Sons, New York, 1984, pp. 3-8.

<sup>٢</sup> J.Kovacs and B.Dallago, Economics planning In Transition, Dartmouth publishing Co., 1990.

<sup>٣</sup> د/ عبد المجيد مسعود، موضوعات في التنمية والتخطيط، دار ابن خلدون، بيروت، ١٩٨٠.

- واقعية البيانات الإحصائية وواقعية التنبؤات لكمية وكيفية الحاجات المستهدفة.
٢. الشمول التخطيطي : التخطيط يتميز بصفة أساسية هي صفة الشمول، أي شمول الخطة لكافة نواحي الحياة في المجتمع، وهنا تبرز ضرورة المشاركة الفعالة للجماهير ومنظماتها في صياغة القرارات التخطيطية قبل أن تأخذ شكلها ومحتواها النهائي.
٣. مرونة التخطيط : لا بد أن تتجاوب الخطط مع الظروف المتجددة. وهذا هو أحد الأسباب لمبدأ المرونة من أجل تعديلها، ووجوب أن تكون النظرة للتخطيط أكثر ابتكارية وأعم وأشمل وتتجه بمضمونها الكلي الى التوجه الاستراتيجي.
٤. التبرير العلمي : والمطلوب أيضاً من العمل التخطيطي أن تكون أجزاء الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة متكاملة عضوياً وأن تشكل في مجموعها شكلاً متكاملًا متناسقاً ومبرر علمياً.
٥. المتابعة والتقييم : إن التحضير للخطة يولد الخطة ثم تعقبها عملية التنفيذ والمتابعة وقد يقتضى الوضع المتجدد التصحيح ثم عملية التقييم وهكذا، فالعملية التخطيطية عملية مستمرة وعامل الزمن مترابط.



شكل (١-٥): الدروس المستفادة من تجارب التخطيط التنموي الشامل في العديد من البلدان  
المصدر : أشرف نظيم شنودة، استراتيجية تنمية الأقاليم الهامشية : دراسة حالة اقليم عسير بالمملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الهندسة جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.

٦. إن درجة المركزية في إتخاذ القرارات والتساع حجم القرارات التخطيطية الممركزة تتناسب عكسياً مع ندرة الكوادر ذات الكفاءة والمخصصة وقلة عدد المؤسسات المشمولة بالتخطيط. فكما أمكن التخفيف من القرارات التي تتخذ مركزياً وترك المجال الواسع للوحدات الاقتصادية في حرية التصرف ضمن الاطار المخطط.
٧. هذه السمات الأساسية العامة ومعها المقدمات الضرورية للتخطيط التنموي الشامل من الممكن أن تعيننا عند التدخل التخطيطي للتنمية للحد من التفاوتات الاقليمية وإيجاد التوازن في التنمية بين أنحاء الجمهورية.

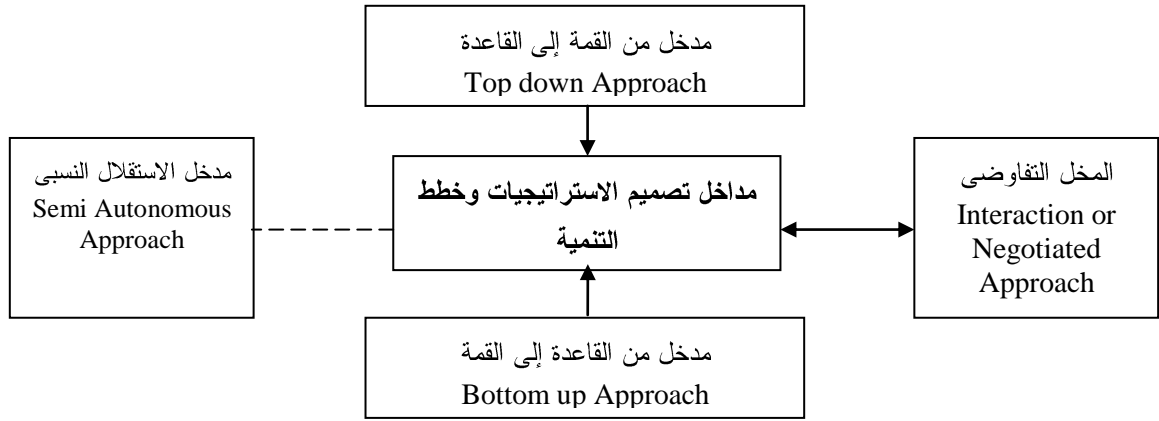
#### ب- مداخل تصميم الاستراتيجيات وخطط التنمية

١. مدخل من القمة إلى القاعدة Top-Down Approach

- حيث ينظر المسئول عن التخطيط على أنه المسئول عن تصميم الاستراتيجية وهنا يتم تصميم استراتيجية شاملة تمثل وجهة نظر تجاه أفضل نمط لأهداف وأنشطة المنظمة في شكل استراتيجية. أي أن الاستراتيجية توضع عن طريق أعلى سلطة (الحكومة غالباً) وتطور عن طريق فريق متخصص بدون أو بتدخل محدود من الذين سيتأثروا بالنتائج. ويمكن أن يطبق هذا المدخل فقط في الاقتصاد المركزي والبيروقراطي (مصر القديمة - الصين) حيث توجد قوة مركزية تستطيع تأمين تنفيذ القرارات وكذلك السيطرة على المخططات.<sup>٣</sup>

#### ٢. مدخل من القاعدة الى القمة Bottom Up Approach

- وفيه يتم تصميم الاستراتيجية على مستوى أصغر وحدة ثم يتم تصعيدها عبر الهيكل الإداري الى المستويات العليا من أجل تجميعها مع استراتيجيات الوحدات الأخرى من أجل اعتمادها. أي أنه في هذا المدخل يتطلب اتخاذ القرار موافقة جميع المهتمين به والمستفيدين منه ودور الجهاز القائد هو محدود لتقديم المعونة (النصيحة) ويتم تنفيذ التخطيط بتحكم من رسموه ، وهذا المدخل متاح فقط في ظل ديمقراطية جيدة.<sup>٤</sup>



شكل (٦-١): مداخل تصميم الاستراتيجيات وخطط التنمية

المصدر : أشرف نظيم شنودة، استراتيجية تنمية الأقاليم الهامشية : دراسة حالة إقليم عسير بالمملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الهندسة جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.

#### ٣. المدخل التفاوضي Interaction or Negotiated Approach

- حيث تقوم الإدارة العليا بالتفاوض مع الإدارة الوسطى في شكل تعاوني يعتمد على المشاركة والتفاوض. (منهج مشاركة جميع الجهات المعنية في صياغة الاستراتيجية).

#### ٤. مدخل الاستقلال النسبي Semi Autonomous Approach

- حيث يقوم كل مستوى إداري بتصميم استراتيجيات أنشطته، ثم يتم تصعيدها على المستوى الإداري الأعلى تمهيداً لتقييمها ثم اعتمادها. شكل (٦-١) مداخل تصميم الاستراتيجيات وخطط التنمية.

#### ١-٢-٣-٤- أساليب تقييم نجاح التنمية العمرانية

يتم تقييم نجاح التنمية العمرانية بعدة أساليب أهمها معايير التقييم

<sup>1</sup> Thompson and Strickland, Strategic Management concepts and cases, Business publication Inc, Texas, 1984.

<sup>2</sup> Clayton & Bass, Sustainable Development Strategies, Earth scan Publications Ltd, London, 2002.

<sup>3</sup> [WWW.Unesco.Org/csi/russia/intman4.htm](http://WWW.Unesco.Org/csi/russia/intman4.htm).

<sup>4</sup> [WWW.Unesco.Org](http://WWW.Unesco.Org), previous reference.

أ- التقييم : للتقييم عدة أوجه تنتج عن الغرض الذي يتم من أجله<sup>١</sup>

١. فهو إما يقيس فعالية برنامج جاري في تحقيق أهدافه المرحلية أو النهائية.
٢. أو يحكم علي مشروع أو شيء بأنه جيد أو رديء.
٣. أو يهدف إلي تحسين الأداء في العمليات الجارية بالمشروع.

ب- معايير التقييم<sup>٢</sup>

يتم التقييم من خلال معايير للتقييم وهي قائمة من القياسات يتم تحديدها مسبقا للحكم علي مدي فعالية أو أداء المشروع وتحقيق لأهدافه.

وتتحدد معايير التقييم لكل مشروع بناء علي طبيعته وأهدافه المختلفة، إلا انه بالنسبة للمشروعات العمرانية لا تخرج تلك المعايير عن ست مجموعات هي: المعايير الاقتصادية والمعايير العمرانية والمعايير البيئية والمعايير الاجتماعية ومعايير البنية الأساسية والمعايير الخاصة بالنقل. وكما سبق القول قد تختلف طبيعة تلك المعايير من مشروع لأخر طبقا لنوعيته وإن كانت تحتفظ بنفس المسميات. ويمكن تصنيف المعايير إلي المجموعات السابق ذكرها وهي:

- المعايير الاجتماعية وتشمل:
  - خفض الضغوط الاجتماعية والسياسية علي المستوطنين الجدد.
  - تعظيم إمكانيات الخدمات الصحية والاجتماعية.
  - تعظيم فرص عمل المرأة.
  - رفع مستوي الصحة العامة.
- المعايير العمرانية وتشمل:
  - أتران الانتشار العمراني بالإقليم.
  - تناسب المساكن من حيث المساحة والتصميم وتوافر البيئة مع احتياجات السكان.
  - الربط بين التجمعات العمرانية وبعضها البعض.
  - سهولة الوصول من المساكن إلي أماكن العمل والخدمات.
- المعايير البيئية وتشمل:
  - المحافظة علي النظام الايكولوجي للإقليم.
  - تحقيق الحد الأدنى من تلوث الهواء والمياه وتكلفة معالجة الفضلات.
  - التقليل من سلبات التنمية العمرانية.
- المعايير الخاصة بالبنية الأساسية وتشمل:
  - خفض التكلفة الإجمالية للطاقة المستخدمة في تحقيق مستوي معين من الأداء.
  - تعظيم استخدام الطاقات الجديدة والمتجددة.
  - تحقيق شبكة للاتصالات بالإقليم علي المستوي القومي والعالمي.
- المعايير الخاصة بالنقل وتشمل:
  - تحقيق الحد الأدنى من الحركة للناس والمنتجات وبالتالي الطلب علي النقل.

١ شفق الوكيل، التخطيط العمراني مبادئ- أسس- تطبيقات، الجزء الأول، القاهرة، ٢٠٠٦

٢ المرجع السابق

-تحقيق سهولة الحركة للسكان بين التجمعات العمرانية داخل الإقليم.

-تقليل الطول الإجمالي لخطوط النقل داخل الإقليم.

• المعايير الاقتصادية وتشمل:

-التنوع في فرص العمل المتوفرة.

-تعظيم استغلال الثروات.

وبمقارنة كل معيار من المعايير السابقة بالمعدلات القياسية يمكن تقييم مستوى أداء المشروع، كما يمكن استخدام التقييم في مقارنة بدائل للحلول، حيث يتم تقييم كل بديل طبقاً للمعايير الموضوعية، ويفضل البديل الذي يقترب أكثر من تلك المعايير.

### ١-٣-١ مفهوم المركزية واللامركزية

يقوم التمييز بين المركزية واللامركزية عادة على مقدار ما تتمتع به المسئوليات الدنيا من حق إتخاذ القرار في الجوانب التي تتعامل فيها دون الرجوع للمستويات الرئاسية العليا<sup>١</sup>، وكلما زادت القدرة على إتخاذ القرارات في المستويات الدنيا دون الرجوع للمستويات الرئاسية كلما قلت المركزية وزادت اللامركزية في التنظيم والعكس صحيح.

#### ١-٣-١. المركزية (المفهوم - الأنواع - المزايا والسلبيات)

##### ١-٣-١-١ مفهوم المركزية

تعرف المركزية على أنها تركيز السلطة في يد هيئة رئسسية واحدة، ويستوى في هذا أن تكون هذه الهيئة فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً<sup>٢</sup>، ويشمل مفهوم المركزية السابق ثلاث حالات تتمثل في :

##### ١-٣-١-٢ أنواع المركزية

أ- المركزية السياسية: وتعنى خضوع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية موحدة، حيث تكون الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية.

ب- المركزية الاقتصادية: وتعنى قيام السلطات المركزية في الدولة بالدور الرئيسي في توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلى أو الجزئى له.

ت- المركزية الإدارية<sup>٣</sup>: وتعنى خضوع الوظائف والشئون الإدارية بالدولة لسيطرة الحكومة المركزية ووجود علاقة تبعية رئسسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية، حيث تتيح هذه التبعية الرئسسية حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة مركزية واحدة مهما تعددت هيئاتها، وبقاء وحدات الجهاز الإدارى بالدولة متدرجة تدرجاً هرمياً وتتربع الحكومة المركزية على قمته.

ث- ومن ناحية أخرى يوجد صورتين فرعيتين لنظام المركزية تتمثلان في :

##### ١. المركزية الوزارية

تكون فيها السلطة بيد الوزراء الموجودين في عاصمة البلاد دون أن يكون لسواهم من (مندوبى) الحكومة أو موظفيها في الأقاليم ثمة إختصاص أو سلطة في أى شأن من الشئون، وتعتبر هذه أقصر صور المركزية ولم تعد موجودة في أنظمة الدولة في الوقت الراهن.

<sup>١</sup> أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقها، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١

<sup>٢</sup> محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات ومفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦

<sup>٣</sup> محمد محمد بدران، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ١٤-١٥

## ٢. المركزية اللوزارية

وهي تمنح الحكومة فيها بعض العاملين في الأقاليم وفق تدرجهم الهرمي الوظيفي بعض الصلاحيات للبت في بعض الشئون (الأمر البسيطة) دون الرجوع إلى الوزارة المركزية، فقد تكون هذه الصلاحيات مقررة لهؤلاء بصفة أصلية في تشريعات الدولة، أو قد تأتي في صورة تفويض من قبل الوزير المختص.

### ١-٣-١-٣ - مزايا المركزية هناك مزايا تترتب على تطبيق المركزية وهي:

#### أ- مزايا سياسية

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

#### ب- مزايا إدارية

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

### ١-٣-١-٤ - سلبيات المركزية

في مقابل المزايا الناجمة عن تطبيق المركزية فإن هناك على الوجه الآخر سلبيات لتطبيق هذا النظام يتمثل أهمها في:

أ- إهمال العامل المحلي في تقديم الخدمات.

ب- الروتين وكثرة التعقيدات التي يتعرض لها المواطنين المتعاملين مع الإدارة.

ومن ثم فإن المفهوم الحديث للدولة لم يعد يتركز على المركزية في إدارة هذه الدولة ولكن يقوم على وجود درجات متفاوتة من المركزية واللامركزية بما يتيح تحقيق أهداف المجتمع<sup>١</sup>.

### ١-٣-٢ - اللامركزية (المفهوم - الأنواع - المزايا والسلبيات)

#### ١-٣-٢-١ - مفهوم اللامركزية

تعد اللامركزية ظاهرة هامة لشمولها كيانات جغرافية كثيرة وقطاعات اجتماعية وفاعليات مجتمعية، فالكيانات الجغرافية تحتوي على الكيانات والمناطق الجغرافية الوطنية والإقليمية والمحلية، بينما تحتوي الكيانات المجتمعية على المؤسسات والتنظيمات (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني)، أما الفعاليات فتشتمل على المضامين الفكرية التي يتم تطويرها في المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> د. حنان رجائي عبد النظيف، ٢٠٠٥، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> الفصل الخامس: الحكمانية اللامركزية - (ص: ١٢٠) - على الموقع:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN009631.pdf>



واللامركزية كمفهوم ترتبط بدور كل من المؤسسات المركزية والمحلية (العامة والخاصة والمدنية) والعلاقة بينهم<sup>١</sup>، أى أنها ترتبط بالدور المنوط بالحكومة أو مؤسساتها وكيفية إدارتها من حيث حجم الصلاحيات التي توكل لها، وعليه فهي ترتبط بمفاهيم وظواهر إدارية على المستويات المختلفة الإقليمية أو الوطنية أو المحلية<sup>٢</sup>، كما أنها تعد عملية سياسية لنقل السلطة من الحكومات المركزية ومؤسساتها<sup>٣</sup>، وفي هذا السياق أشارت (Anna K. Tibaijuka) إلى أن اللامركزية تتطلب مجموعة من السياسات التي تتضمن تغييرات سياسية ومالية وإدارية تؤثر عملياً في كافة شئون التنمية، فهيكّل العلاقات بين الكيانات والمؤسسات الحكومية يؤثر على كل شئ بداية من كفاءة تقديم الخدمات الأساسية وعدالة توزيعها مروراً بشبكة الضمان الإجتماعى وبرامج محاربة الفقر وانتهاءً بتنمية القطاع المالى واستقرار الاقتصاد العام للدولة<sup>٤</sup>.

فتعرف اللامركزية على أنها عملية إنتقال السلطة من الحكومة المركزية والمستويات الأعلى إلى المستويات المحلية الحكومية أو هيئات حكومية شبه مستقلة.

وكذلك يمكن تعريف اللامركزية " بأنها حصر السلطة وتمركزها بيد الحكومة ، تتولى بواسطة إدارتها فى عاصمة البلاد، القيام بالمهام المطلوبة من الدولة فى جميع الحقول والنشاطات ، التى تتعاطها الدولة فى الوقت الحاضر "<sup>٥</sup>.

وبمعنى آخر فإن اللامركزية تعنى إنتقال 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 تحويل ممثلى تلك الإدارة فى المحليات القيام بوظائف محددة داخل رقعتهم الجغرافية ومنحهم السلطة اللازمة لذلك على أن تحتفظ الإدارة المركزية بحق الرقابة على هذه المحليات وحق إسترداد تلك السلطات متى شاءت وبالدرجة التى تريد<sup>٦</sup>

ولها عدة مفاهيم وتعريفات يمكن استعراضها فى المصطلحات التالية :

**اللامركزية (Decentralization) :** درجة عدم تركيز السلطة ، أى تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة فى المنطقة أو على مستوى الدولة .<sup>٧</sup>

**اللامركزية كمفهوم شامل :** هى نقل السلطة ، تشريعية كانت أو إقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا .<sup>٨</sup>

كما تتكون اللامركزية من مصطلحين : الأول اللامركزية (Decentralization) ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنا جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم) ، والثانى

<sup>1</sup> Robertson Work (Chief Editor) – The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the poor – UNDP – New York – (pp: 1) – at website: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006230.pdf>

<sup>2</sup> Robertson Work – How Decentralized Governance Can Enable Sustainable People-centered Development – UNDP – MDGD – N.Y. – 1998. (pp: 1-3)

<sup>3</sup> USAID – Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook – Electronic version – Center for Democracy and Governance – Bureau for Global Programs, Field Support, and Research – USAID – Washington DC – USA – May 2000. (pp:6)

<sup>4</sup> UN-HABITAT – Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Spatial Decentralization Policy in Bombay and Cairo – Nairobi – 1993. (pp: 7-8)

<sup>5</sup> UN-HABITAT – Local Democracy and Decentralization in East and Southern Africa – Electronic version – 2002. (pp: Preface)

<sup>٦</sup> مفهوم اللامركزية والمركزية فى الإدارة (مقالة) – المكتبة القانونية – (www.4shard.com)

<sup>٧</sup> محمد محمد بدران ، ١٩٨٦ ، مرجع سابق ص ١٩

<sup>٨</sup> د. خليل الشماع وآخرون – مبادئ إدارة الأعمال – جامعة الموصل – ١٩٨٥ – ص ٢٢٢

<sup>9</sup> Leonard Dwhite, "Decentralization" in Encyclopedia of the social sciences, U.S.A, vol. 5, 2003, p.44



ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها توزيع السلطات الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية أخرى ، تقوم بممارسة صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها ، بمعنى أن الوظيفة الإدارية هي وحدها التي تكون موزعة بين الحكومة والسلطات الإدارية الإقليمية ، التي تتمتع في هذا المجال ، سواء كانت منتخبة أو معينة من قبل السلطة المركزية ، مع ما سيستتبع ذلك من نتائج قانونية ، ولاسيما وجود ذمة مالية مستقلة عن الذمة العامة للدولة.<sup>١</sup>

وتعنى كما سبق القول انها إنتقال جزء من وظائف الدولة إلى جهات أخرى ذات شخصية إعتبارية مستقلة تكون لها صلاحيات محددة يمكنها أن تستقل بها عن الحكومة المركزية. ويلاحظ أن هذا النظام كان يتجه إلى إدارة الحكم حتى وقت قريب من القرن الماضي، ولكن من إتساع وظيفة الدولة وتضاعفت مسؤولياتها تجاه الأفراد أصبح هناك ضرورة لوجود الوظيفة الخدمية للدولة بجوار الوظيفة الإدارية، ومن ثم صارت اللامركزية الإدارية إحدى جناحي اللامركزية ويندرج تحتها مجموعة من المفاهيم والمسميات كالتالي :

**اللامركزية المرفقية:** وهي الجناح الثاني للامركزية، وتعنى إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل أو المواصلات أو إحدى الصناعات الشخصية المعنوية أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرافق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة، حيث يطلق على هذه المرافق إصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو المشروعات العامة.<sup>٢</sup>

**اللامركزية الوظيفية:** عملية توزيع السلطات والصلاحيات فقط على المستويات الهرمية وبين الأقسام المتخصصة المتخصصة داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة ، وتبرز الحاجة إلى هذا النمط الإداري كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت أعمالها وضاق وقتها عن تسيير الأمور بكفاءة وفاعلية .

**ت- اللامركزية المالية:**<sup>٤</sup>

قيام المنظمات اللامركزية بسلطة صنع قرارات الإيرادات والإنفاق من خلال التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة (من خلال نفقات تكاليف المنتج) والتمويل المشترك أو تركيبات الإنتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية وتوسيع الإيرادات المحلية وهي تتقاطع مع كل أشكال اللامركزية، ففيها بعض من إعادة توزيع الموارد لتمكين الحكومة المحلية للعمل على نحو لائق، فلامركزية المسؤوليات والسلطة لا تؤدي مهمتها دون التنازل عن قدر مناسب من الموارد للوحدات التي يتم لامركزيتها، وفي هذا السياق فهي تشير إلى تغيير السلطة المالية للمستوى المحلي، وتتضمن توسيع الحكومات المحلية في إيجاد والتحكم في مصادر الدخل الخاصة بها ويندرج تحتها مسمى :

### **لامركزية السوق أو الانفصال (Divestment or Market Decentralization)**

وهي تعنى نقل سلطات ومسئوليات الحكومة إلى كيانات غير عامة، وفي هذه الحالة تنتقل كافة صلاحيات التخطيط والإدارة وأية وظائف عامة أخرى للمؤسسات التطوعية والغير حكومية والقطاع الخاص، مع ضمان منافع للعامة ومشاركتهم.

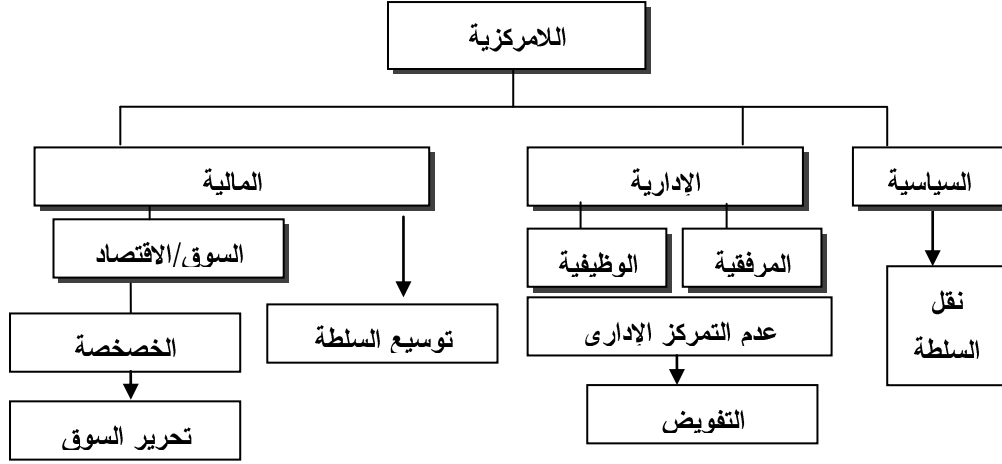
<sup>١</sup> مفهوم المركزية واللامركزية في الإدارة (مقالة) - المكتبة القانونية - مرجع سابق (٢)

<sup>٢</sup> محمد محمد بدران ، ١٩٨٦ ، مرجع سابق ص ١٧٠

<sup>٣</sup> د. أكرم الباسري - اللامركزية - مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية - بكلية الإدارة والاقتصاد - جامعة كربلاء - ([www.4shared.com](http://www.4shared.com))

<sup>٤</sup> أ.د/ سمير عبد الوهاب - ورقة عمل بعنوان (الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - مرجع سابق (١٠)

ويطلق على اللامركزية في بعض الأحيان اللامركزية المحلية والإقليمية حيث تعنى في تلك الحالة تقسيم الدولة إلى مناطق أو أقاليم إدارية توزع فيها السلطة الإدارية على هذه المناطق والأقاليم بحيث يكون للمجالس المحلية بها سلطات البت في المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.<sup>١</sup> وتأخذ اللامركزية المحلية أو الإقليمية في الواقع العملي صورتان قد تمتزجان ويحدث بينهما تداخل سواء في المفهوم أو الأهداف وهما الإدارة المحلية والحكم المحلي.<sup>٢</sup>



شكل (٧-١) أنواع وابعاد اللامركزية

SOURCE: Robertson Work (Chief Editor) – The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the poor – UNDP – New York – (pp: 1) – at website:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006230.pdf>

USAID – Decentralization and democratic Local Government Programming Handbook – Electronic version – Center for Democracy and Governance – Bureau for Global Programs, Field Support, and Research – USAID – Washington DC

من ناحية أخرى فإنه لا يمكن القول أن نمطاً معيناً من اللامركزية يتم تطبيقه في دولة ما نظراً لتداخل واختلاف أشكال اللامركزية المحلية حيث تقوم كل دولة بتطبيق الشكل الذي يتلائم مع ظروفها وإمكانياتها، كذلك لا توجد دولة تعتمد في نظامها على المركزية البحتة أو اللامركزية الصرفة ومن ثم يشتمل مفهوم اللامركزية السابق على ثلاث أبعاد أساسية هي<sup>٣</sup>:

- ١- البعد السياسي : ويتضمن مشاركة المواطنين وممثلهم من المنتخبين في عملية إتخاذ القرارات العامة المحلية وفي وضع تنفيذ السياسات.
- ٢- البعد الإداري : ويعنى إعادة توزيع السلطة، والمسئولية في تقديم الخدمات العامة، بالإضافة إلى إمكانية توفير الموارد المالية اللازمة لذلك حيث يشمل تحويل مسئولية تخطيط وتمويل وإدارة إختصاصات الحكومة المركزية، والمؤسسات التابعة لها في تقديم الخدمات العامة إلى المستويات المحلية.
- ٣- البعد المالي : ويعنى إعطاء المستويات الأولى من الحكومة الحق في إنشاء أوعية ضريبية جديدة، وإيرادات ذاتية من خلال إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة بالوحدات المحلية.

### ١-٣-٢-٣- مزاي اللامركزية

<sup>١</sup> نفس المرجع السابق، ص ٢٠

<sup>٢</sup> السيد عبد المطلب، المحليات، دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨١، ص ٦٥-٧١

<sup>٣</sup> الحزب الوطني الديمقراطي، أمانة السياسات، الإدارة المحلية اللامركزية في مصر الواقع والمستقبل، مرجع سابق.

يمكن إيجاز المزايا المترتبة على تطبيق اللامركزية فيما يلي :

أ- مزايا سياسية<sup>١</sup>

- خلق قنوات إتصال فعالة وسريعة بين المواطنين ومؤسسات صنع وتنفيذ السياسة العامة، يمكن من خلالها التعرف على مدى تقبل المواطنين للسياسات والتوجهات الجديدة.٢
- دعم دور المواطنين ومشاركتهم في إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية.
- تدعيم النظام السياسي بشكل يضمن له التطور والاستقرار من خلال تحقيق أكبر درجات الرضا العام بين المواطنين.
- توفير أسلوب فعال لتحقيق الإنتماء بين المواطنين من خلال مشاركتهم في إتخاذ القرار بما يعمل على دفعهم للعمل لصالح مناطقهم المحلية من ناحية، ويعمل على زيادة مستوى المشاركة السياسية والحد من سيطرة فئات معينة على العمل السياسي من ناحية أخرى.
- تعتبر اللامركزية أداة فعالة في حل العديد من المشكلات الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية مما يتيح مجالاً أوسع للسلطة المركزية للتفرغ للقضايا القومية الكبرى.

ب- مزايا إجتماعية

- تحسين المستويات المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية.
- تحقيق مستويات عالية من الرضا بين الأفراد في المجتمع وتنمية عملية الاعتماد على الذات والمشاركة الجماعية.
- خلق قيادات محلية واعية ذات فاعلية.٣

ت- مزايا إدارية

- تحقيق أكبر قدر من الكفاءة الإدارية على مستوى المحليات بتفويض مزيد من السلطات والصلاحيات لها.
- القضاء على البيروقراطية والفساد الإداري.
- تسهيل عمليات الرقابة من المستويات الأعلى إلى الأقل في الحكومة بما يسيل عمليات المحاسبة ويرفع درجة المسائلة الشعبية.
- خلق كوادر إدارية فعالة قادرة على تحميل المسؤولية الإدارية في المستقبل من خلال الإستعانة بالإداريين في المحليات ورفع مستوى ممارستهم وتخفيف الضغط عن الخبراء والإداريين على المستويات المركزية.٤

ث- مزايا إقتصادية ومالية<sup>٥</sup>

- تحقيق فاعلية النفقة والاستغلال الأمثل للموارد من خلال التعرف على إحتياجات المجتمع المحلي وتوفير آليات للاستجابة السريعة لها تستند على أساس التنوع في ظروف المجتمعات المحلية والتباين في الأولويات التنموية لكل منها.

<sup>١</sup> د. حنان رحانى عبد اللطيف، ٢٠٠٥، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> إبراهيم إبراهيم ربحان وآخرون، تحديث المنظمات الريفية، مشروع اكااديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، القاهرة، ٢٠٠٢.

<sup>٣</sup> Nondedker V.G., Local Government, Its Role in Development Administrstion, Concept publishing Company Delhi, 1974, p-p

23-24

<sup>٤</sup> إبراهيم إبراهيم ربحان وآخرون، ٢٠٠٢، مرجع سابق

<sup>٥</sup> الحزب الوطنى الديمقراطى، أمانة السياسات، الإدارة المحلية للامركزية في مصر الواقع والمستقبل، أوراق غير منشورة، ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٣

- الإرتقاء بجودة الخدمات المقدمة فى المحليات من خلال رفع درجة التنافس بينها.
- تحقيق الاستقرار الاقتصادى.
- رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية من صحة، تعليم ، سكن .... إلخ.
- زيادة الحصيلة الضريبية للدولة نتيجة قدرة المجتمع المحلى على رصد سبل إنفاق موارده الضريبية وما يترتب على ذلك من تفعيل مشاركته فى صيانة أصوله الإنتاجية والمحافظة عليها وتنميتها.

#### ١-٣-٢-٤- سلبيات اللامركزية

توجد عدة سلبيات للامركزية وهى:<sup>١</sup>

- أ- فقدان السيطرة على الاقتصاد الكلى.
- ب- سوء توزيع الموارد.
- ت- حدوث تباين إقليمي فى توزيع الخدمات.

#### ١-٣-٣-١. حالات نقل السلطة

يمكن التمييز بين ثلاث حالات من المركزية واللامركزية طبقا للدرجة التى يتم من خلالها نقل السلطة وهى:

#### ١-٣-٣-١- المركزية المطلقة Centralization

وفى هذه الحالة تعتبر الحكومة المركزية هى السلطة الوحيدة فى المجتمع المحلى ولا يجوز لأى جهة إتخاذ أية قرارات هامة بدون الرجوع إليها، ومن ثم فهناك إطار مركزي قوى يحدد شكل العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، وتعتبر الحكومة هى الجهة المسئولة قانونا أمام المجتمع المحلى عن تقديم الخدمات العامة.

#### ١-٣-٣-٢- تفويض السلطة Delegation<sup>٢</sup>

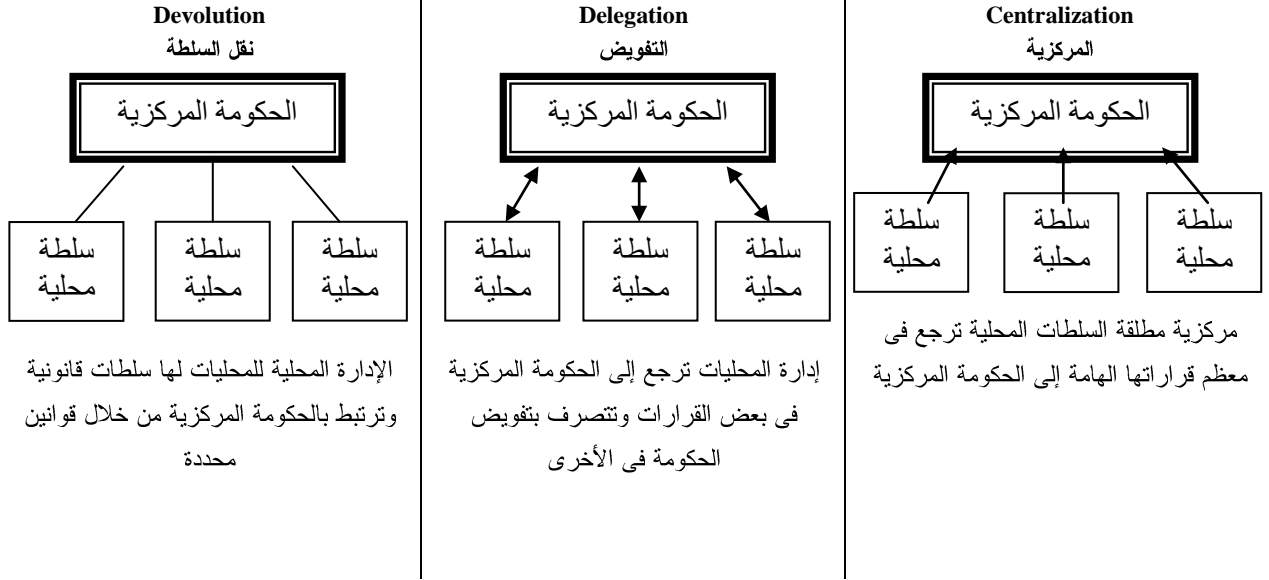
ويمثل أحد درجات اللامركزية ويعنى نقل حق التصرف وإتخاذ القرارات إلى المستويات الأدنى تحقيقا لمبدأ تدرج السلطة وتمشياً مع الإتجاه إلى اللامركزية، وتقوم الحكومة المركزية من خلال التفويض بمنح السلطات المحلية بعض الاختصاصات والمهام دون الحاجة إلى تغيير فى الإطار التشريعى للدولة، ويتيح مبدأ التفويض للحكومة المركزية حق تحديد العلاقة بين الحكومة والسلطات المحلية وسحب هذا التفويض متى شاءت.

#### ١-٣-٣-٣-١- نقل السلطة Devolution

<sup>١</sup> دور اللامركزية فى عملية الإصلاح السياسى فى مصر، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة ، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠

<sup>٢</sup> أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية نماذج وتطبيقاتها، مرجع سابق.

ويعنى توزيع الاختصاصات والمهام على السلطات المحلية بموجب قوانين محددة يتم من خلالها تحديد العلاقة بين هذه السلطات والحكومة المركزية، وتعتبر هذه أقصى درجات اللامركزية داخل إطار الدولة والتي يعول عليها في بناء إدارة محلية فعالة خاصة إذا ما تم الأخذ في الحسبان تعديل القوانين والتشريعات التي تحكم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.



شكل (٨-١) اشكال نقل السلطة

المصدر : أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ج.م.ع ، ١٩٧٥

#### ٤-٣-١. فعالية اللامركزية

أشارت عدد من الدراسات إلى أنه للوصول إلى حالة من حالات فعالية اللامركزية، فإن الأمر يتطلب من الحكومة المركزية تحويل قدر هام من السلطة إلى المستوى المحلي، ولن يأتي هذا إلا في وجود إرادة سياسية حقيقية لدى الحكومة المركزية، ويعقبها إجراء عدد من الصلاحيات الدستورية و/أو القانونية التي تتضمن المضي قدماً بصورة تدريجية وبخطى ثابتة نحو تحقيق اللامركزية، وفي هذا السياق أشارت (USAID) إلى عدد من المتطلبات أو الملامح التي يستدل منها على الوصول إلى اللامركزية الفعالة أو السيناريو المثالي لها، وهي:<sup>1</sup>

- في المجال السياسي: يتطلب الوضع المثالي أن يكون الرئيس التنفيذي (رئيس الوحدة المحلية، العمدة، .. إلخ) والمجلس المحلي بالانتخاب الدوري من قبل الجماهير، وأن تتم عملية الانتخاب بصورة مفتوحة وعادلة قدر المستطاع، وأن يسمح النظام السياسي بمشاركة الجماعات والأفراد المحليين، ومن ثم يدعم التمثيل التعددي، وعلاوة على ذلك يُمنح المسؤولون المحليون السلطة لإقرار القوانين والقواعد العامة التي تخص الشؤون المحلية، كما يكون للحكومة المحلية سلطة تصميم واستخدام آليات المشاركة للوصول إلى رؤى/مدخلات المجتمع، بالإضافة إلى حماية وتأمين فرص اقتراب المواطنين من السلطات الحكومية وعمليات صناعة واتخاذ القرار.

<sup>1</sup> USAID – Decentralization and democratic Local Government Programming Handbook – Electronic version – Center for Democracy and Governance – Bureau for Gblal Programs, Field Support, and Research – USAID – Washington DC – USA – May 2000. (pp: 11 – 12)

- وفي المجال الإداري: أن تمنح الحكومة المركزية مسؤوليات محددة وواضحة للحكومة المحلية وهذه المسؤوليات تتعلق بصورة كبيرة ومباشرة بالمجتمعات المحلية، فالحكومة المحلية (في ضوء ذلك) يمكن أن تقوم بمعام كثيرة من بينها: نظافة الشوارع، الرعاية الصحية الأولوية، والتعليم الأساسي، والأمن العام، والمرافق العامة، وحماية البيئة، وتشريعات البناء .. الخ
- وفي المجال المالي: يتطلب الوضع المثالي أن تتخذ الحكومة المركزية خطوات نحو ضمان وصول السلطات المحلية للموارد اللازمة لها للقيام بمهامها الجديدة، وهذا يتم من خلال زيادة التحويلات عبر الحكومة و/أو منح الحكومة المحلية سلطات تمكنها من زيادة دخلها.

### ١-٣-٥. العلاقة بين نظامي المركزية واللامركزية<sup>١</sup>

نظراً لكبر مساحة الدولة لا يستطيع هيكل الحكومة المركزية Central Government من السيطرة على كافة مسؤولياتها الداخلية، ولذا يكون هناك مستوى أدنى للحكومة المحلية Local Government والتي تكون مسؤولياتها توفير وإدارة الخدمات والمرافق والحماية الداخلية للمواطنين في المناطق الإدارية التي تحكمها كل منها، سواء كان على مستوى الإقليم أو المدينة أو الحي أو القرية. وتخصص الحكومة المركزية جزءاً من ميزانيتها لكل حكومة محلية والتي تختص بدورها جزءاً من ميزانيتها للمستويات التابعة لها. وتختلف العلاقة العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية تبعاً للنظام الإداري في الدولة. وعلى مستوى العالم يوجد نظامان، الأول هو النظام الفيدرالي Federal System للدول كبيرة المساحة كما في أمريكا والبرازيل. والثاني هو هيكل النظام الموحد Unitary System للدول المتوسطة والصغيرة. وفي ظل النظام الموحد توجد غالباً مدينة واحدة عملاقة. ويختلف مستوى الإستقلالية المالية والإدارية للحكومة المحلية طبقاً لطبيعة النظام الإداري ما بين تطبيق المركزية Centralization أو النظم اللامركزية Decentralization.

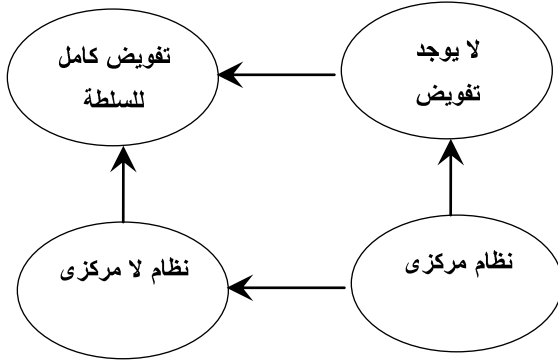
في ظل النظم المركزية تكون الحكومة المحلية مسؤولة عن الصيانة والتشغيل للخدمات والمرافق العامة وبعض المشروعات الصغيرة وكذلك جمع الضرائب ورسوم إستهلاك الخدمات والمرافق وتحويلها للحكومة المركزية. وتتفق الحكومة المحلية على مسؤولياتها من خلال تحويلات مالية مخصصة الهدف وغير مخصصة من الحكومة المركزية.

وفي ظل النظم اللامركزية تكون الحكومة المحلية أكثر حرية في التحكم في مواردها المالية وغير المالية ويكون لها القدرة على التخطيط وتمويل وتنفيذ المشروعات التنموية والاحتفاظ بنسبة كبيرة من الإيرادات، فتكون أكثر مقدرة على تحقيق إحتياجات المجتمع على عكس النظم المركزية.

ويشير الواقع العملي إلى أنه لا توجد مركزية بحتة أو لامركزية بحتة حيث أنهما مزيج متصل لا يمكن الفصل بين أحد منهما، وتوجد بينهما نقاط عديدة ومساحات متنوعة يمكن تحديدها بالظروف والمتغيرات الخاصة بكل دولة. حيث أن مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمركزية وأن كلا المفهومين يوضح درجة التفويض، ويمكن تصور هذه المصطلحين على أنهما نهايتين متعاكستين لمحور التفويض حيث يشير إلى أن اللامركزية تدل على أقصى تفويض للنشاط الوظيفية وصلاحيات اتخاذ القرار للمرؤوسين، في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض.

<sup>١</sup> فتحى محمد مصيلحي، ١٩٩٥، ص ٥٥٨





شكل ( ١-٩ ) محور التفويض وعلاقته باللامركزية والمركزية  
المصدر : سعيد عبد الحافظ ، ايمن عقيل ، ايمن فاروق نحو لامركزية  
مستجيبة لحقوق الانسان - ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان - ٢٠١٠

ورغم الجدل الواسع حول مفهوم اللامركزية وأساليب تطبيقها منذ فترات زمنية إلا أنه تبقى حقيقة أساسية وثابتة وهى الدور المتعاظم للامركزية فى الوقت الراهن بالنسبة للدول النامية، خاصة فى ظل المتغيرات المتلاحقة التى يمر بها عالمنا المعاصر فى تحقيق النمو الاقتصادى والاستقرار السياسى.

تعكس تجارب الدول المتقدمة فى تحولها للأخذ بنظام اللامركزية على طريق التوجه نحو إقتصاد السوق العديد من المؤشرات الرئيسية وهى:<sup>١</sup>

- ضرورة مشاركة الأهالى فى تصميم والإشراف على تنفيذ السياسات التى تطبق عليهم.
- أنه إذا كانت المشاركة هى الوسيلة الرئيسية لنظم الحكم والإدارة فإن التنمية المحلية هى غاية تلك النظم حيث تأخذ التنمية المحلية شكلين أو مضمونين رئيسيين الأول (حضرى)، والآخر (ريفى)، وهو الأكثر إنتشاراً فى البلدان النامية.
- أن درجة تحقيق اللامركزية تتوقف على مدى النجاح فى تنسيق علاقات الوحدات المحلية مع الوحدات المركزية للدولة.

#### ١-٤ - علاقة التنمية بمفهومى المركزية واللامركزية

##### ١-٤-١. معوقات التنمية فى ظل نظام المركزية

من الأسباب التى تضعف معدل النمو والتنمية بالدول النامية هو عدم قدرة الحكومة على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد. وهى مسألة ترتبط بمستوى كفاءة إدارة التنمية التى تتأثر بدورها بتوزيع القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التى تفرض نفسها على القرارات السياسية التى لا تحقق المصلحة القومية.<sup>٢</sup> ولهذا فأن القصور فى التنظيم والجمود الإدارى ( النظام المركزي ) سببا رئيسيا لتعويق عمليات التنمية، ومقياسا صادقا لدرجة التخلف الإجتماعى والإقتصادى<sup>٣</sup>. ويمكن أن يدرج تحت إطار سوء الإدارة كمعوق أساسى للتنمية (عامّة) ما يلى:<sup>٤</sup>

- عجز الكثير من التشريعات (القوانين واللوائح)، والتى تفنقد للمرونة التى تمكنها من مواجهة كل احتمالات ومتطلبات التنمية.
- تضارب الإختصاصات بين الوزارات والهيئات، وتوغلها فى أنشطة متعددة تعجز عن متابعتها (تعدد أجهزة الرقابة).
- عدم الاهتمام ببرامج التدريب الملائمة للعاملين بما يتناسب مع مسؤولياتهم وأدوارهم فى التنمية.

<sup>١</sup> د. حنان رجاتى عبد اللطيف، ٢٠٠٥، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، استراتيجىة التنمية فى الدول الساعية للتقدم، مكتبة الأنجلو ، القاهرة ، ١٩٨٠

<sup>٣</sup> عمرو محمد الظواهرى، وحدات التنمية المرتبطة بالجماعة والمكان - مدخل لربط فعاليات وآليات العمليات الإيمانية بواقع المجتمعات المحلية فى المناطق الحضرية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، الجيزة ، ٢٠٠٠.

<sup>٤</sup> نفس المرجع السابق.

- مركزية الإدارة وشل حركة المحليات في عمليات التخطيط والتنفيذ.
- عدم تحديد الحجم الأمثل لمشروعات ومؤسسات التنمية.
- البطء في إصدار القرارات وتضاربها.
- تعقد الإجراءات.
- التواكلية والسلبية.

#### ١-٤-٢. اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها .

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها .

على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه .

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية ، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها إيمانويل صن وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية ، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

١-٤-٣. اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفاً إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية.

وكما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم.

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها.

وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحاً لتجسيد التعاون والتضامن، بدءاً بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي.

لكن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلاً سحرياً لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

الفصل الثاني - الإدارة والتنمية العمرانية المستدامة

ادت التغييرات الكبيرة التي اجتاحت العالم خلال الفترة الاخيرة الى تنامي الادراك العام لدى البلدان النامية نحو ضرورة التغيير لكون حكوماتها قد غدت مساءلة امام شعوبها ، فى ظل تنامي الخيارات التي تصاحبها تطلعات واعدة نحو تنمية المجتمعات للاجيال الحالية والمستقبلية<sup>١</sup>.

وقد صاحب هذا التنامي فى الادراك لمسؤولية الحكومات امام مواطنيها ازدياد فى الاشارة المباشرة من قبل العديد من الاطراف المعنية بقضية احداث التنمية الشاملة فى داخل المجتمع الى الدور الفاصل والحاسم الذى تلعبه ( الادارة الرشيدة ) فى تحسين اوضاع البشر داخل المجتمع ، وما يمكن لها ان توجده من حلول ناجحة لمسائل الفقر والظلم الاجتماعى وانعدام الامن وتحسين الخدمات العامة صوب هدف تحقيق المصلحة العامة الذى يعد هدفا معلنا لكل النظم السياسية والادارية فى العالم. وسيتناول الفصل الثانى التعرف على الإدارة العمرانية من خلال ثلاثة محاور أساسية ( التعرف على المفاهيم الأساسية المتعلقة بالإدارة العمرانية ومراحلها وأنواعها )<sup>٢</sup>، ودور الادارة العمرانية فى التنمية العمرانية المستدامة.

## ٢-٢- مفهوم الإدارة العمرانية المستدامة

إن التنمية العمرانية فى الوقت الحالى مظهر من مظاهر الحضارة العالمية، إلا أنه يعترضها العديد من الصعوبات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية التي تؤثر على حالة الترابط والتكامل والتنسيق المتوازن فى العمل السليم، حيث أن خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة تتحول عند تنفيذها إلى منشآت وأبنية خرسانية لا تحقق الأهداف التي من أجلها نشأت. لذلك تبرز أهمية معرفة أنواع ومفاهيم الإدارة العمرانية المختلفة للاستفادة منها فى التنمية العمرانية .

### ٢-٢-١. مفهوم الإدارة

تعرف الإدارة على أنها عملية اجتماعية تتضمن المسؤولية عن التخطيط لمجموعة من الأنشطة والتنظيم الفعال لعمليات متعددة من أجل تحقيق هدف معين، وتشتمل هذه المسؤولية على<sup>٣</sup>:

• قوة اتخاذ القرارات والحكم فى تحديد الخطط وتطوير الإجراءات ومن ثم جمع البيانات والمعلومات اللازمة لعمليات التقييم والمتابعة المستمرة ومقارنتها بالخطط الموضوعة.

• التوجيه والتحفيز والإشراف والتنسيق على القائمين بالنشاط.

أي أن الإدارة من هذا المنطلق لا يمكن اعتبارها مجموعة من المبادئ أو مجموعة من الإجراءات، ولكنها عبارة عن مجموعة من العلاقات والاتصالات والتفاعلات بين مجموعة من الناس بمختلف فئاتهم ومهنتهم وخلفياتهم وتطلعاتهم. ومن ثم يمكن القول بان العنصر الأساسي فى أي عمل إداري هو القدرة على الخلق والإبداع الإنساني من جانب صانعي القرار لتحقيق الأهداف المرجوة من المشروع من خلال العلاقات والاتصالات والتفاعلات الإنسانية السابق ذكرها وذلك بأقل تكلفة ممكنة على مستوى المجتمع وبالتالي أعلى نسبة من العائد لكل المستويات<sup>٤</sup>.

١ برنامج الامم المتحدة UNDP تقرير بعنوان " ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة - وثيقة السياسات العامة يناير ١٩٩٧- ص ١

٢ نفس المصدر السابق

٣ هشام عارف، تنمية التجمعات السكنية فى مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

٤ المرجع السابق

فالادارة بالمفهوم العام هي انجاز الاهداف من خلال القيام بالوظائف الادارية والتي هي " التخطيط ، التنظيم ، التوظيف ، التوجيه والرقابة " وبمعنى اخر هي تحقيق اقصى ما يمكن باقل ما يمكن من خلال نفس الوظائف السابقة وهذا لا يعنى ان تهمل مستلزمات ومتطلبات العمل الضرورية .

كما ان للادارة عدة تعريفات اخرى عرفها العديد من علمائها نوجز منها الاتى :

- تحديد ما يجب ان يقوم به العاملون من اجل تحقيق الاهداف المحددة ثم التاكيد من انهم يقومون بذلك بافضل الطرق واقل التكاليف .
- تحديد الاهداف المطلوب انجازها وتخطيط وتنظيم وقيادة وتوجيه ورقابة جهود المرؤوسين من اجل تحقيق هذه الاهداف باقصى كفاءة .
- تنظيم استخدام الموارد المادية والمالية والبشرية من اجل تحقيق اهداف محددة .
- انجاز الاشياء والوصول الى الاهداف من خلال الاخرين .
- قيادة مجموعة من الافراد للوصول الى هدف محدد بصرف النظر عن طبيعة او مشروعية هذا الهدف .
- تحديد الاهداف المطلوب تنفيذها وتخطيط وتنظيم وتوجيه وقيادة وتنسيق وتنمية جهود ومهارات العاملين من اجل تنفيذ هذا الهدف .

كما ان الادارة تجمع بين العلم والفن فالادارة كعلم هي مجموعة من المبادئ والاسس والقوانين والنظريات الخاصة بقيادة وتوجيه جهود وانشطة المرؤوسين نحو تحقيق هدف محدد ، والادارة كفن هي مجموعة من المهارات والقدرات والمواهب والخبرات التى يكتسبها المديرون من واقع الممارسة الفعلية والخبرة العملية .

## ٢-٢-٢ . التنمية المستدامة وفكر الادارة الرشيدة

لقد شاع خلال الفترة الماضية - وتحديداً بعد بداية عقد التسعينات وعلى امتداد بداية عقد الألفية الجديدة - استخدام بارز لمصطلح الإدارة الرشيدة، والذي عززته مؤسسة البنك الدولي بإثارة النقاش حول هذا المفهوم.

كما نمت الأدبيات التي أكدت على تزايد أهمية الدور الإنمائي الذي تضطلع به الإدارة العامة وفق منهجية منضبطة تنشد تحقيق التنمية المجتمعية الشاملة بعد مظاهر قصور وإخفاق الإدارة التقليدية فى تحقيق ذلك بالفعالية والكفاءة المطلوبين ، والسير باتجاه مسار باتجاه مسار يتم فيه ضبط أداء السياسات العامة التي تحقق مستوى المعيشة المنشود والمعلن وتقوم بحل المشكلات العامة والمثيرة للجدل التي تبرز فى الحياة العامة اليومية للمواطنين، انطلاقاً من الأساس الذى يرى أن الإدارة العامة تعنى فى المقام الأول بحل تلك المشكلات وتحقيق الأهداف الأساسية المعلنة، وذلك فى شكل تنمية مستدامة تغطى مختلف مناحى الحياة فيه، فيحدث التطوير والارتقاء للأجيال الحالية واللاحقة<sup>١</sup> .

وفى معرض الجدل التاريخى الذى قام حول دور الإدارة الجيدة فى تحقيق التنمية المستدامة داخل المجتمع، يمكن النظر إلى الاهتمامات الأدبية المتنامية بقضايا التنمية الاقتصادية؛ حيث أنها كانت المفهوم الأكثر شيوعاً خلال الفترة، ولم تحتل التنمية الإدارية وقضاياها أى مكان فى كتابات رواد تلك

١ أبو بكر مصطفى بعيرة، وانس أبو بكر بعيرة، البيئة العامة للتنمية الإدارية من منظور الإدارة الرشيدة، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطنى الأول للتنمية والتدريب الإدارى فى ليبيا، (طرابلس: المعهد الوطنى للإدارة، ٢٠٠٧)، ص ٣

الحقبة من أمثال جون ماينارد كينز (1883 - 1946). شوميتز (1883 - 1950) وغيرهم، الذين كان اهتمامهم منصباً بشكل أساسي على القضايا الاقتصادية ودورها في إحداث التنمية المستدامة في داخل المجتمع، وتم الحديث على أن الإدارة تمثل فقط أحد عناصر العملية الاقتصادية.

ونظراً لوجود الحلقة المفقودة في آلية تحقيق التنمية المستدامة، والتي أغفلها الجانب الاقتصادي؛ فقد أدت كتابات بعض رواد الفكر الإداري من أمثال الأمريكي فريدريك تيلور، والفرنسي هنري فايول إلى بروز الحديث عن دراسة الدور الأساسي الذي تلعبه الإدارة في تحقيق التنمية<sup>١</sup>.

من هنا ظهر البعد الجديد للنظر إلى عملية التنمية المستدامة من منطلق إداري، وبرز كتاب معاصرون اهتموا بهذا البعد الإداري، وخاصة الجانب المقارن منه، من أمثال كونتر بارنارد، ريتشمان، ليكرت وغيرهم من كتاب الثورة الإدارية المعاصرة وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>٢</sup>.

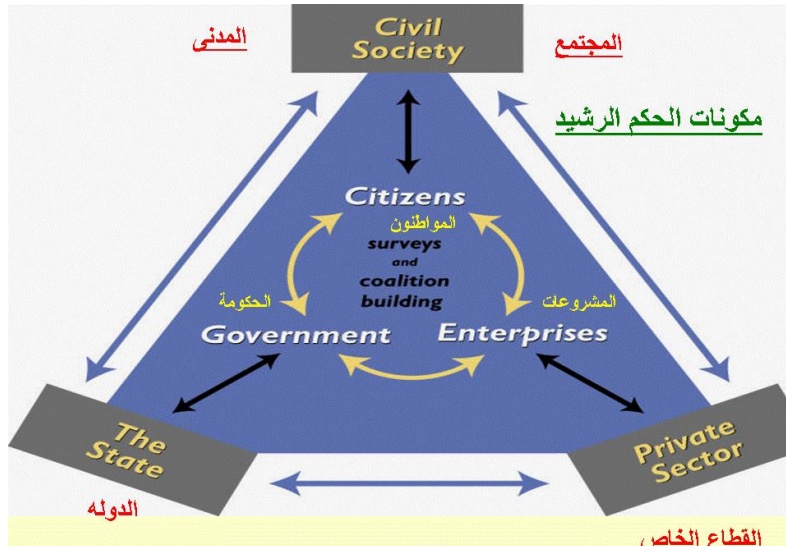
وقد تجلّى البعد الجديد في النظر إلى عملية التنمية المستدامة من منطلق إداري من خلال مظاهر التحول الأساسية وفق النظرة الحديثة لدور الإدارة في إحداث التنمية المستدامة كالاتي:

- مظاهر تكيف الفكر الإداري مع متطلبات التنمية المستدامة.
- الدعوة إلى التركيز على الدور الحاسم للإدارة الرشيدة القوامة في إحداث التنمية المستدامة في المجتمع ككل من خلال منظور الإدارة الرشيدة (Good Governance).

لقد شملت النظرة الجديدة للإدارة التطرق إلى دور الإدارة الرشيدة في تحقيق التنمية من خلال تعريف عملية الإدارة نفسها، لتعكس هذا الفهم الكلي الجديد، فلم يعد يُنظر إلى الإدارة فقط على أنها "... عملية إنجاز الأعمال

عن طريق الآخرين"<sup>٣</sup>، وإنما أعيدت صياغة تعريفها ليشير إلى أن الإدارة في المستوى الكلي للمجتمع تعني "... عبارة عن عملية التحكم في الموارد المتاحة في مجتمع ما، وذلك قصد تقديم مستوى معيشي معين"<sup>٤</sup>.

ولكونها تتصل بقضية إحداث التنمية المستدامة في داخل المجتمع، وتهتم بالدرجة الأساسية بمسألة الرفع من مستوى معيشة الناس؛ فإن الإدارة العامة الرشيدة ترتبط بثلاثة أبعاد رئيسة سماها



شكل (١-٢) مكونات الإدارة القوامة

المصدر: زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية - قضايا وتطبيقات - (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣)

١ نفس المصدر السابق، ص ٤.

٢ أبو بكر مصطفى يعبر، مبادئ الإدارة: المفاهيم والتطبيقات، الطبعة السادسة (بنغازي: دار الفضيل للطباعة والنشر، ٢٠٠٤)، ص ١٠.

٣ نفس المصدر السابق

٤ نفس المصدر السابق

الباحثون (مثل الحكم الرشيد) في داخل المجتمع وهي: إدارة الدولة القائمة على شؤون الناس، القطاع الخاص، المجتمع المدني.<sup>1</sup>

فالإدارة في داخل الدولة تهيء البيئة السياسية والقانونية المساعدة على إحداث التنمية فيما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل، وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما منظمات المجتمع المدني فتعمل على خلق مناخ التفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير طاقات الأفراد و الجماعات للمشاركة في جملة الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>2</sup>، حيث يعبر الشكل رقم (٢-١) عن هذه الآلية بوضوح.

وقد أفضى التصور المتعلق بالمكونات الأساسية للإدارة الرشيدة القوامه في داخل المجتمع إلى فهم وإدراك جملة الخصائص الأساسية للإدارة القوامه الرشيدة التي تقضى إلى إحداث التنمية المستدامة في داخل المجتمع، ومن أهم تلك الخصائص<sup>3</sup>:-

- المشاركة: شريطة أن تكون هذه المشاركة منظمة وواقعية وفعالة، وهذا ما يتطلب قدرًا كافيًا من حرية الرأي والتعبير وتكوين المؤسسات وتنظيم المجتمع المدني بحيث يضطلع بدوره في هذه العملية.
- سيادة القانون: إن الإدارة الرشيدة تتطلب أطراً قانونية عادلة يتم تطبيقها دونما تحيز، إن تطبيق القوانين بدون تحيز يتطلب جهازاً قضائياً مستقلاً، وكذلك أجهزة شرطة وأمن خالية من الفساد وغير منحازة لفئة من فئات المجتمع دون أخرى.
- الشفافية: إن الشفافية تعنى في شكلها العام ان القرارات التي يتم اتخاذها في المجتمع وكذلك عملية تنفيذ هذه القرارات، تتم وفقاً للقوانين واللوائح، كما تعنى الشفافية أيضاً ضرورة توفر المعلومات بحرية للجميع، وأن يكون من حق كل فرد الوصول إليها بشكل كامل.
- الإستجابة: إن الإدارة الرشيدة تتطلب أن تقوم جميع المؤسسات ذات العلاقة بخدمة أصحاب المصالح المرتبطين بها ضمن إطار زمني معقول.
- التوافق: حيث أنه يوجد العديد من الأطراف في المجتمع يسعى كل منها نحو أهداف خاصة به وعليه؛ فلا بد هنا من خلق آلية للتوافق بين هذه الأطراف المختلفة بحيث يسعة الجميع إلى تحقيق أهداف المجتمع وتغليبها قدر الإمكان على أهدافهم ومصالحهم الخاصة، إن هذا قد يبدو للكثيرين أمراً سهلاً، ولكنه في الواقع العملي غير ذلك بكثير ( ننظر إلى كثير من مناطق الصراع في العالم؛ حيث تفشل الأطراف في تحقيق هذا التوافق: العراق ، لبنان ، السودان ... الخ).
- العدالة والمساواة: إن تقدم أى مجتمع إنما يعتمد على مدى شعور أفراد به بأن لهم نصيبهم في ذلك المجتمع، وأنهم غير مستثنيين منه تحت مختلف التصنيفات التي غالباً ما تكون مفتعلة وغير منطقية وترمي إلى تصفية حسابات خاصة بين مختلف الأطراف.
- الكفاءة والكفاية: إن الإدارة الرشيدة القوامه تكون حاضرة عندما تحقق المؤسسات نتائجها المرجوة منها (تحقيق الكفاءة)، مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتلك المؤسسات (تحقيق الكفاية)، كما يشمل ذلك أيضاً أخذ بعض القضايا الاجتماعية (كالحفاظ على البيئة مثلاً) بعين الاعتبار.

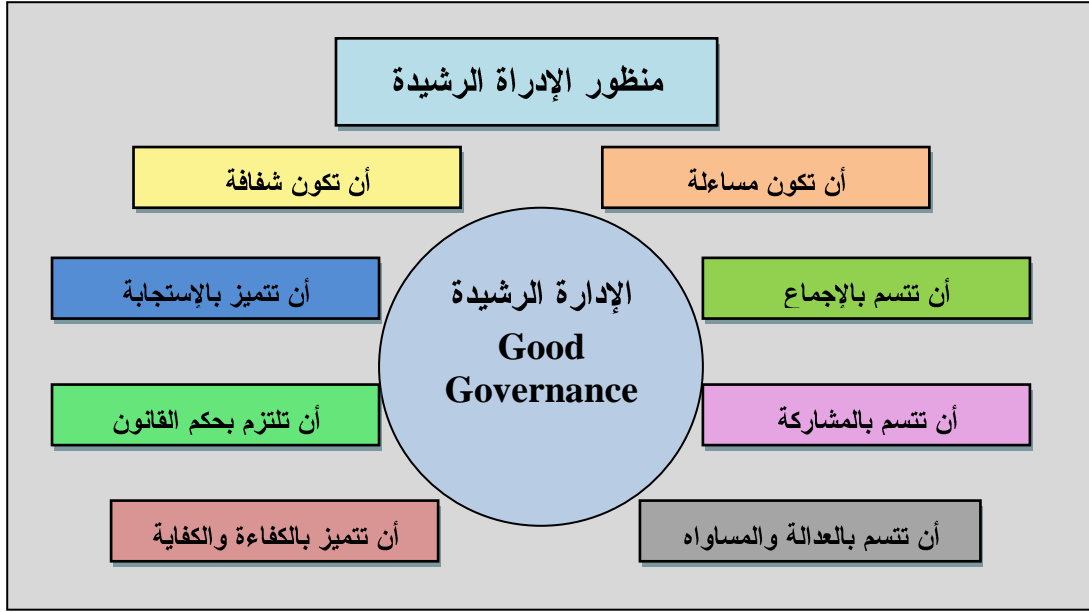
١ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية - قضايا وتطبيقات - (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣)

٢ نفس المصدر السابق

3 United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, "What Is Good Governance?" (PDF), n.d., p.3



ويمكن التعرف بشكل أكثر وضوحاً على الخصائص آنفة الذكر من خلال تتبع مكونات الشكل (٢-٢) الذي يعبر عن منظور الإدارة الرشيدة القوامه في داخل المجتمع.



شكل (٢-٢) منظور الإدارة الرشيدة القوامه لتحقيق التنمية

Source : United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, "What Is Good Governance?" (PDF),n.d.,p.3

وبغرض ربط هذه الخصائص العامة للإدارة الرشيدة القوامه بشكل مباشر بالتنمية المستدامة في داخل المجتمع؛ فقد حددت لجنة الأمم المتحدة لتخطيط التنمية في تقرير لها حول الموضوع أصدرته عام ١٩٩٢ بعنوان: " التخفيف من الفقر والتنمية المستدامة: أهداف متعارضة؟" أهم خصائص الإدارة الرشيدة المتصلة بإحداث التنمية المستدامة وفق الآتي<sup>١</sup> :-

- وجود أسس لتمثيل سليم للأوضاع الإثنية والثقافية والإقليمية في داخل المجتمع، وكذلك وجود آليات فعالة لفض النزاعات وحالات عدم الاتفاق، وكذلك التبادل السلمي للسلطة ومنع الاستئثار بها عند جميع مراحل الهيكلية الإدارية.
- وجود أسس لضبط تصرفات الجهاز الإداري التنفيذي، ووجود جهاز تشريعي فعال وكذلك خطوط واضحة لمسار عملية المساءلة، بدءاً بالمسؤولين السياسيين وحتى أدنى درجات السلم الإداري.
- وجود نظام سياسى منفتح يسمح لكافة شرائح المجتمع أن تعبر عن آرائها بحرية فى ظل سيادة تامة للقوانين السارية.
- وجود أسس قانونية عادلة لتطبيق القوانين الجنائية والنظام العام بما يحفظ للجميع الحقوق المدنية والسياسية والسلامة الشخصية لأفراد المجتمع، وبما يعمل على توفير تنمية اقتصادية واجتماعية تنمى وروح العصر.
- وجود نظام خدمة عامة يتميز بالكفاءة والمقدرة والأمانة، يكون أيضاً مبنياً على مبدأ الجدارة وإعطاء الأولوية للمصلحة العامة قبل أي اعتبارات أخرى.

1 Dr. Palamagamba John Kabudi. "Good Governance: Definition and Implications" (PDF),n.d.,p.1.

• المقدر على القيام بالتخطيط المالي الجيد لأموال المجتمع، وإدارة اقتصاده وضبط نفقاته، والتقييم السليم لأداء وحدات القطاع العام.

• إعطاء قدر متوازن من الاهتمام ليس لوحدة الجهاز الإداري المركزية فقط، بل أيضاً لخصائص وقدرات وحدات الإدارة المحلية اللامركزية التي يستدعي الأمر وجودها لدواعٍ عملية.

#### ٢-٢-٣. تقويم أداء الإدارة القوامية في إحداث التنمية المستدامة "المؤشرات الأساسية":

يسعى تقويم أداء الإدارة في تنفيذ سياسات التنمية المستدامة المختلفة داخل المجتمع إلى الكشف عن الانحرافات في تنفيذها، ودراسة أسباب هذه الانحرافات<sup>١</sup>. وقد ركز الباحثون في مجال تحليل السياسات على معايير الكفاءة والكفاية فيها، حيث عرفت كفاية السياسة بأنها المدى الذي تحققه السياسة من المنافع والفوائد الذي تتوخى تحقيقه، وأخذ النتائج غير المرتقبة بعين الاعتبار<sup>٢</sup>.

وقد أفضت التجارب الدولية المتعلقة بموضوع تقييم أداء النظم في إحداث مجال التنمية المستدامة إلى الاتفاق على جملة من المؤشرات الأساسية الدولية التي تعارف عليها الباحثون على ضرورة أخذها بعين الاعتبار عند تقويم الأداء الإداري للأنظمة على اختلافها صوب إقرار وإحداث التنمية المستدامة:

• مؤشر القدرة المؤسسية الدولية وما يرتبط بها من مؤشرات متعلقة بفاعلية إدارة مؤسسات الدولة ومؤشرات التنظيم والضبط الدولية.

• مؤشر مدركات الفساد الدولي.

• المؤشرات التفاعلية للإدارة الرشيدة القوامية داخل الدولة: وما يرتبط بها من مؤشرات فرعية تتصل بالمساءلة العامة، ودرجة كفاءة الإدارة العامة، وسيادة القانون، والسيطرة على معدلات الفساد، والمؤشر التنظيمي الضبطي لجهاز الإدارة العامة.

#### ٢-٢-٤. الإدارة العمرانية ومراحلها

تمثل الإدارة العمرانية الأداة الفعالة لاستدامة العمران، حيث تمثل القوي المسيطرة على العمران من خلال عمليات التخطيط والتنظيم بما يتوافق مع الإمكانيات والمحددات المتاحة. وتشمل الإدارة العمرانية أربع مراحل أساسية هي:

• مرحلة تحديد المشكلة.

• مرحلة التحضير للحل.

• مرحلة التنفيذ.

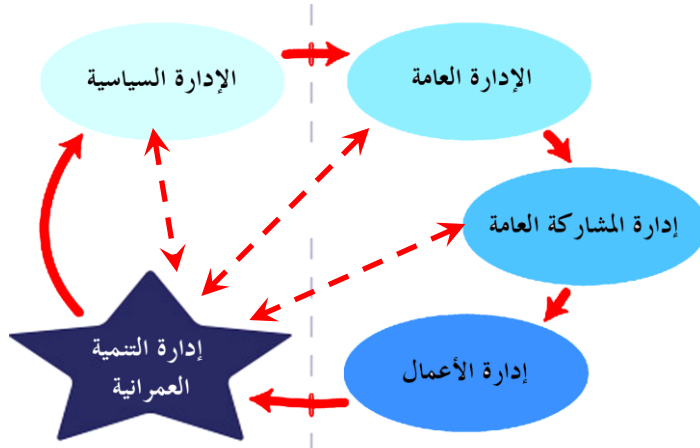
• مرحلة المتابعة والصيانة.

وترتبط المراحل الأربع بعلاقة تدور في حلقة مغلقة حيث يتم الانتقال من مرحلة لأخرى ثم العودة لتعديل المرحلة السابقة، ويتم في كل مرحلة اتخاذ قرارات خاصة بها وبما يحقق أهداف المشروع<sup>٣</sup>.

١ أماني قنديل، معايير التقويم في علم السياسة، في: السيد عبد المطلب غانم، تقويم السياسات العامة، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية)، ص ١٠٩.

٢ أبو بكر مصطفى بعبرة، السياسات العامة للتنمية الإدارية "منظور كلي"، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا، نظرة نقويمية ورؤية مستقبلية، (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات بجامعة قار بونس)، ص ٨.

٣ داليا عبد الحليم، إدارة العمران في المناطق الحضرية، بحث في المؤتمر العربي الاقليمي تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية المستدامة، ٢٠٠٣.



شكل (٢-٣) ارتباط إدارة التنمية العمرانية بجميع مستويات الإدارة  
المصدر : اعداد الباحث

### ٢-٢-٥. خصائص الإدارة العمرانية

ترتبط إدارة التنمية العمرانية بجميع مستويات الإدارة، فهي ترتبط بالإدارة السياسية للدولة وتوجهاتها، كما ترتبط بالإدارة العامة في الوزارات والمصالح الحكومية، وترتبط بإدارة الأعمال والمؤسسات العامة والخاصة، وأخيراً فإنها ترتبط بمنظمات المشاركة العامة. ويوضح شكل (٢-٣) ارتباط الإدارة العمرانية بجميع مستويات الإدارة.

### ٢-٢-٥-١- الإدارة السياسية

يعتبر النظام السياسي أو الإدارة السياسية للدولة من أهم المحددات التي تؤثر على إدارة التنمية العمرانية في مختلف مستوياتها ومراحلها، كما أنها تحدد القرارات اللازمة للوصول إلى الغايات المطلوب تحقيقها والتوصل إليها في فترة محددة والوسائل التي تستخدم لهذا الغرض. كما أنها تحدد شكل الحكومة والتي تعرف بأنها مجموعة العمليات التي تهدف إلى تحديد والإشراف على تنفيذ السياسة العامة، وكمؤسسة تظهر الحكومة في المؤسسات الحاكمة ويكون لهذه المؤسسات وجود كامل أو جزئي من ثلاثة فروع (سلطات/وظائف) داخل النظام السياسي وهي:<sup>١</sup>

- أ- السلطة التنفيذية.
- ب- السلطة التشريعية.
- ت- السلطة القضائية.

### ٢-٢-٥-٢- الإدارة العامة

ترتبط إدارة التنمية العمرانية بالإدارة العامة بما يتطلبه الالتزام لتحقيق الأهداف المرجوة من الوزارات والمصالح الحكومية، فالإدارة العامة هي ذلك النشاط الذي يتضمن التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والتنسيق والذي يقوم به المسؤولون في كافة المصالح والمؤسسات بأكبر كفاءة ممكنة، وذلك من خلال الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج المادية والبشرية المتاحة وينتهي ذلك النشاط الإداري باتخاذ مجموعه من القرارات المتعلقة بأنشطة تلك المؤسسات<sup>٢</sup> ويتضح تداخل الإدارة العامة والإدارة العمرانية في جميع المراحل على نحو أن الإدارة العمرانية تنشئ والإدارة العامة تدير.

### ٢-٢-٥-٣- إدارة الأعمال

ترتبط إدارة التنمية العمرانية بإدارة الأعمال والمؤسسات الخاصة بغرض تحقيق التنمية الشاملة للجمع العمراني على النحو التالي:

١ أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١١

٢ ليلي شحنة، الإدارة العامة، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٠.

- دراسة جدوى المشروعات المختلفة وتحديد أولوياتها.
- دراسة الأهداف الاقتصادية للمؤسسات الإنتاجية من الوجهة العمرانية مع تجنب الآثار الجانبية لها.
- بلورة الأهداف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية إلى مشروعات
- الاشتراك في تحديد التمويل اللازم للمشروعات
- دراسة المساحات الاقتصادية اللازمة للمشروع.

كما أن الإدارة العمرانية تتفق مع السمات الرئيسية لإدارة المشروعات في الجوانب التالية:

- دافع الربحية: كل من إدارة المشروعات والإدارة العمرانية تهدف إلى تحقيق الربح من المشروعات بل الأكثر من ذلك أن التنمية العمرانية تهدف إلى تحقيق الربح لإيجاد التوازن في المشروعات ذات الطبيعة الخدمية والتي لا تحقق من إنشائها فائض مادي.
- المسئولية العامة: كل من إدارة المشروعات والإدارة العمرانية تتحملان مسئولية اجتماعيه تجاه المجتمع لتحقيق الرفاهية للمجتمع.
- المعاملة المتماثلة: كل من إدارة المشروعات والإدارة العمرانية لا تخضعان للمعاملة المتماثلة حيث إنه في كلي النوعين يمكن تقديم بعض التسهيلات بغرض تحقيق أكبر عائد.
- العلاقات العامة: كل من النوعين يحتاج إلى ديناميكية فعالة لتحقيق كسب الثقة والتعاطف مع الجمهور بغرض تحقيق أهداف التنمية.
- فاعلية الإدارة: كل من الإدارتين يتطلب فاعليه في الإدارة من المديرين أو في الأساليب والنظم في الأجور والحوافز.
- التنظيم: يعتبر التنظيم في كلي الإدارتين هو العامل الحاسم في نجاح كل منها وتحقيق التلاحم المتبادل مع البيئة المحيطة.

#### ٢-٢-٥-٤-منظمات المشاركة الشعبية<sup>1</sup>

إن المشاركة العامة هي العملية الاجتماعية التي من خلالها يقوم الإنسان بدور في الحياة من حيث تعاونه مع الآخرين، وهي تعتمد على الإنسان ومدى تعاونه وإيجابيته، وهي تتأثر بالمتغيرات النفسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتعليم على الفرد.

ويرجع أهمية دور المنظمات التي تقوم بالمشاركة الشعبية إلى انتشارها الجغرافي في الحضر والريف حيث تصل خدماتها لفئات ومجتمعات قد لا تصل إليها الجهود التنموية الرسمية، كما أن الالتصاق الوثيق لهذه المنظمات بالمجتمعات التي تنشأ بداخلها يؤهلها للتعرف على المشاكل البيئية بصورة أدق من الأجهزة الرسمية للدولة، هذا بالإضافة إلى أن بساطة التنظيم الداخلي لهذه المنظمات يجعلها أكثر مرونة وأسرع استجابة لاتخاذ القرار المناسب إذا ما قورنت بإجراءات عمل المنظمات الرسمية الحكومية، وسيتم تناول المشاركة العامة من خلال دراسة وتحليل الأدوار التالية:

#### أ- المنظمات غير الحكومية

<sup>1</sup> United Nations center for Human Settlements, (HABITAT) "Towards Enabling Settlement Strategies" in Global Report on Human Settlements, Oxford University Press 2000.

تعرف المنظمات الغير حكومية (Non Governmental Organizations) NGOs على أنها المنظمات التي لا تقع تحت سيطرة أو إدارة أو تمويل الجهات الحكومية ويشير المصطلح NGO بوجه عام إلى أي جمعية أو منظمة رسمية تكون نتيجة لمبادرة من جهة غير حكومية أو أفراد غير عاملين في الحكومة، ويغنى بالتالي هذا التعريف أنواع مختلفة من الجمعيات سواء كانت جمعيات تسعى إلى تحقيق الربح Profit NGO أو جمعيات لا تهدف إلى تحقيق الربح Non Profit NGO.

#### ب- الجمعيات التطوعية والجمعيات الأهلية

تعد الجمعيات التطوعية نوعاً من أنواع NGOs وقد عرفت الجمعيات التطوعية على أنها الجمعيات أو الجماعات التي تنشأ لتناول احتياج من الاحتياجات الإنسانية في مجتمع ما، والتي تدار عن طريق مجلس إدارة تطوعي وتمول جزئياً من خلال التبرعات وتستعين بالمتطوعين في تنفيذ برامجها<sup>1</sup>. وتختلف الجمعيات الأهلية عن الجمعيات التطوعية من حيث أنها تدار ذاتياً من خلال السكان المحليين التي تقوم بخدمتهم، في حين قد يكون المتطوعين في الجمعيات التطوعية من فئات من خارج المنطقة التي يتم خدمتها.

بالتالي يمكن اعتبار الجمعيات المصرية التي تقع تحت دائرة اختصاص القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ متوافقة مع هذا التعريف، وتختلف هذه الجمعيات من حيث أنها قد تمول جزئياً من الحكومة، كما أن معظمها يخضع لوزارة الشؤون الاجتماعية أو وزارة الأوقاف أو جهاز شؤون البيئة . وتقسّم الجمعيات التطوعية والجمعيات الأهلية إلى ثلاث مجموعات هي جمعيات الخدمة الاجتماعية، المؤسسات الخاصة، جمعيات تنمية المجتمع.

#### ت- القطاع الخاص

يعتبر دور القطاع الخاص مكملاً لدور الحكومة في التنمية العمرانية وتخطيط وتنفيذ المجتمعات الجديدة، وهو دور هام وفعال، حيث إنه يتشعب من الدور الفكري الذي يعمق الإيمان بفكرة الاستيطان ويساهم في حل مشاكل الاغتراب، إلى المادي الذي يقوم بالأعمال التي ربما تعجز عنها الأجهزة الحكومية أو تقوم بعملها بتكلفة اقتصادية أكبر، كما أن دوره لا يقتصر عند هذا الحد بل يتعداه إلى الإدارة، سواء إدارة المجتمع العمراني أو إدارة المرافق به، ولكن مع هذه الأدوار لا بد من وجود الضوابط التي تتحكم في دوره.

#### ٢-٢-٦. أنواع الادارة العمرانية

يمكن تقسيم الإدارة العمرانية إلى نوعين أساسيين هما الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، حيث سيتم التعرف على مميزات وعيوب كل نوع من هذه الأنواع حتى يستطيع المواطنون المشاركة مع السلطات المركزية والإقليمية في المسئوليات واتخاذ القرارات المطلوبة.

#### ٢-٢-٦-١- الادارة التنفيذية ( الادارة المركزية )

هي المستخدمة على جميع مستويات الدولة، حيث اهدافها هي تنفيذ المخططات فى اطار التمويل المقترح من الموازنة وفى اطار زمنى محدد لها لتنتقل بعد ذلك الى تنفيذ مشروعات اخرى .

<sup>1</sup>شاهدان أحمد شبكة، سوسن بكر يعقوب، دور المنظمات الغير حكومية في تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة، بحث مقدم لمؤتمر مستقبل المجتمعات العمرانية الجديدة ، القاهرة ٢٢ - ٢٥ مايو ٢٠٠٠ ص.٥٠

وبذلك تكون الإدارة التنفيذية هي إدارة مركزية تتبع القرارات التنفيذية من خلال اطار ضيق للحركة حيث تكون المراحل الزمنية من خمس الى خمس عشر الى عشرون سنة لنمو عمراني ثابت ولا ينقصه الا التنفيذ<sup>1</sup>

فهي الإدارة التي تقوم علي تجميع السلطة في يد هيئة واحدة في جميع أنحاء الدولة من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الإدارية. وتقوم أيضا علي تجميع أوجه الأنشطة الإدارية في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة والأقاليم حيث تتركز صلاحية التقرير النهائي في السلطة المركزية وتدرج تبعية الموظفين من القاعدة إلي القمة ومن هنا يمكن تعريف التركيز الإداري بأنه:

تركز السلطة الإدارية بكلياتها وجزئياتها في يد السلطة المركزية المستقرة في العاصمة دون أن تفوض لممثلها في الأقاليم أي صلاحيات سواء من ناحية اتخاذ القرارات أو من الناحية المالية للبت في المسائل التي يختصون بها.<sup>2</sup>

ويكون مجال الإدارة المركزية هو إدارة المرافق التي تهتم الدولة ككل أو التي تحتاج لإمكانيات مالية كبيرة وكفاءات علمية وفنية لا تتوافر عادة إلا علي المستوي المركزي.

#### ٢-٢-٢-٢- الإدارة التفاعلية ( الإدارة اللامركزية )

وهي إدارة تتصف بالمرونة والاستقلالية في اتخاذ القرارات وتعمل على تنفيذ اهدافها بالاسلوب الذي يتناسب مع الظروف والمتغيرات والتي تؤثر على المجتمعات العمرانية .

ويتميز اسلوب الادارة بالمرحلة فالمرحلة الاولى فقط في التنمية هي التي يتم تصميمها وتنفيذها ومن خلال تقييم نجاح اهداف المرحلة الاولى للتنمية يتم وضع شكل واتجاه التنمية للمرحلة التالية فقط ويتم وضع المخططات في المراحل التالية طبقا لنظام السوق ، لذلك فهي افضل في الحفاظ على الاستثمارات والموارد كما انها تتطلب وجود عملية رصد وتقييم ومراجعة مستمرة لمخططات التنمية .

أي أنها نوعية الإدارة التي تتبع أسلوب في التنظيم يقوم علي توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونيا من الناحية السياسية أو الإدارية. وتقوم أيضا علي إعطاء الموظفين العاملين في الميدان بعض الصلاحيات لاتخاذ القرارات الإدارية نيابة عن الإدارة المركزية وهذه الصورة تعرف باللامركزية الإدارية.

وتكمن أهمية اللامركزية في نقل الاختصاصات واستقلالية اتخاذ القرار، بجانب أنها تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية علي المستويات المحلية، وأيضا لضمان درجة أعلى من المشاركة الشعبية في صنع القرار. أي أن أسلوب اللامركزية في الإدارة تمكن الإدارة المحلية بشكل أكبر وتجعلها أكثر قربا من المواطنين ومسئولة أمامهم بشكل أكبر .

ويمكن تلخيص الإدارة اللامركزية علي أنها أسلوب إداري يقوم علي توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة علي أساس إقليمي أو موضوعي. وهناك ثلاثة أنواع من الإدارة اللامركزية:

١ عبد الباقي ابراهيم ، مستقبل التجمعات العمرانية الجديدة بين النظرية والتطبيق - البحث عن النظرية المحلية ، بحث في مؤتمر مستقبل التجمعات العمرانية الجديدة

- مايو ١٩٩٥

٢ تقرير التنمية البشرية في مصر، اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤

أ- الإدارة الميدانية

هي مقدمة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية لأنها تخفف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة وتحقق سرعة البت في المسائل التي تهم الجمهور.

ب- اللامركزية الإدارية

تقوم علي وجود هيئات مستقلة تمارس صلاحيات واختصاصات نوعية علي مستوي الدولة ككل أو في نطاق إقليم أو أكثر من أقاليمها وتعرف بالمؤسسات العامة وينطبق عليها اللامركزية الإدارية بحكم:

١. استقلالها عن الحكومة المركزية أو السلطات المحلية.

٢. إطلاعها باختصاصاتها محدودة علي أساس وظيفي.

وهو أسلوب حديث يستهدف إدارة المؤسسات العامة علي أسس تجارية، الأمر الذي يقتضي إبعادها عن المؤثرات السياسية وتحرير أسلوب إدارتها من بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الحكومي.

ت- اللامركزية الإدارية الإقليمية

وهي تقوم علي توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحدات إقليمية، ويقتضي هذا الأسلوب أن يقسم إقليم الدولة إلي وحدات إقليمية محدودة تقوم علي إدارة شئون كل منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وفي حدود ما يخولها من صلاحيات واختصاصات علي ان ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من العلاقات التي تكفل وحده الدولة السياسية والإدارية.

ويكون مجال اللامركزية الإدارية هو إدارة المرافق ذات الأهمية المحلية التي تحتاج لرقابة دائمة لن يتيسر للحكومة المركزية القيام بها، كما هو مناح للهيئات اللامركزية القريبة من تلك المرافق.

٢-٢-٧. التخطيط المركزي واللامركزي

يفرق خبراء التخطيط بين التخطيط المركزي واللامركزي علي أساس ما تتمتع به السلطة المركزية من سلطات في إصدار القرارات والأوامر وإعداد الخطة القومية، وهذه التفرقة تعكس الاختلاف بين نوعين من النظم الاقتصادية حيث يسود التخطيط المركزي في المجتمع الاشتراكي بينما يسود التخطيط اللامركزي في المجتمع الرأسمالي.

ويمكن تعريف التخطيط اللامركزي بأنه وضع خطة اقتصادية تبين دور كل من القطاع العام و القطاع الخاص في تحقيق الأهداف الاجتماعية التي يصبو المجتمع إلى تحقيقها بالاعتماد بصورة أكبر علي القطاع الخاص مع إبراز الأنشطة التي تحفز النمو الاقتصادي وأدوات السياسة الاقتصادية التي سوف تستخدم وكذلك الحوافز التي ستقدم للأنشطة المرغوب فيها والروادع التي ستفرض علي الأنشطة غير المرغوب فيها اقتصادياً واجتماعياً.<sup>١</sup>

ويوضح جدول (٢-١) مقارنة بين كل من التخطيط المركزي واللامركزي من حيث الفلسفة التي يقوم عليها كل منهم، مستوى اتخاذ القرار، هيكل الخطة، طريقة تنفيذ الخطة، والبيئة السياسية والاقتصادية

<sup>١</sup> سلطان أبو علي، التخطيط في مصر في ظل التحرر الاقتصادي، المؤتمر العلمي السنوي ال١٦، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٩.

التي يطبق فيها، ومرونة كل نوع وملاءمته مع نظام السوق ويتضح من المقارنة أن التخطيط اللامركزي يتلاءم مع نظام السوق.

جدول (١-٢) مقارنة بين التخطيط المركزي واللامركزي (الباحث).

وجه المقارنة	التخطيط المركزي	التخطيط اللامركزي
١ المبدأ الذي يقوم عليه	يقوم التخطيط المركزي على فلسفة قوة الدولة عن طريق ملكية وسائل الإنتاج حتى تستطيع أن تتحكم في النشاط الاقتصادي وتحقق العدالة الاجتماعية .	يجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة ويحتفظ ببعض خصائص الرأسمالية، ويتيح حرية كبيرة للمشروعات في اتخاذ قراراتها.
٢ مستوى اتخاذ القرار	وجود مستوى واحد لاتخاذ القرارات، حيث تصدر من جهة مركزية واحدة بأسلوب الأوامر الإدارية.	تعدد مستويات اتخاذ القرارات على مستوى القطاعات والمشروعات والقرارات الجارية والفردية.
٣ هيكل الخطة	وجود هيكل هرمي محدد للخطة، حيث توضع خطة قطاعية متصلة بالخطة العامة، وتربطها علاقات رأسية بين المستوى المركزي والمستوى القطاعي ومستوى المشروعات عن طريق القرارات الملزمة، كما توجد علاقات أفقية بين القطاعات والمشروعات وبعضها ولكن تقتصر على الجوانب الفنية التنفيذية.	تتنوع طرق إعداد الخطة ( لأنها تعد على المستويات المختلفة )، بمعنى أنه يوجد مرونة في اتخاذ القرارات حسب الظروف وطبقاً لمؤشرات السوق، ولكنها تعمل أيضاً على تحقيق الأهداف العامة حيث أنها تعد نوعاً من أنواع الإدارة بالأهداف .
٤ طريقة تنفيذ الخطة	يتم التنفيذ من خلال الأوامر الإدارية والإجبارية الملزمة، وتستخدم أحياناً السياسات الاقتصادية على نطاق محدود حيث لا تعطى أهمية كافية في ظل التخطيط المركزي.	تنقسم الخطة عادة إلى قسمين: الأول: يختص بالقطاع العام ويتم تنفيذه من خلال الموازنة والقرارات الإدارية مع منحه المرونة الكافية لتحقيق الكفاءة والفاعلية. الثاني: يختص بالقطاع الخاص ويتم تنفيذه عن السياسات الاقتصادية والحوافز لدفع القطاع الخاص نحو تحقيق أهداف الخطة.
٥ البيئة الاقتصادية والسياسة التي يطبق فيها	بيئة اشتراكية، ذات درجة ديمقراطية محدودة، تمثل فيها الدولة الممثلة في القطاع العام المحتكر الأكبر للإنتاج والاستهلاك .	بيئة رأسمالية، و لكن تقوم على الملكية العامة لمعظم أدوات الإنتاج وفي نفس الوقت الإبقاء على بعض عناصر الاقتصاد الرأسمالي، ويترك للمشروعات حرية اتخاذ الكثير من القرارات الهامة من التبادل التجاري في السوق الحر.
٦ المرونة ومدى الملاءمة مع نظام السوق	يتسم بالجمود والبيروقراطية لحد كبير فالتخطيط المركزي يلغي نظام السوق.	يتميز بدرجة مرونة عالية، وقدرة على مواجهة الظروف المتغيرة، نظراً لأنه يعتمد على وجود قطاع خاص في المنافسة وبالتالي فهو يتلاءم مع نظام السوق، مما يساعد على رفع الكفاءة وزيادة الإنتاج ومعدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

اعداد الباحث

ويكون دور المخطط العمراني مختلف بين اسلوب ادارة التنمية العمرانية التنفيذية والتفاعلية ، ففي الاسلوب التنفيذي يقوم المخطط العمراني بوضع مخططات تسلم للاجهزة المعنية بالدولة لتقوم بتنفيذ



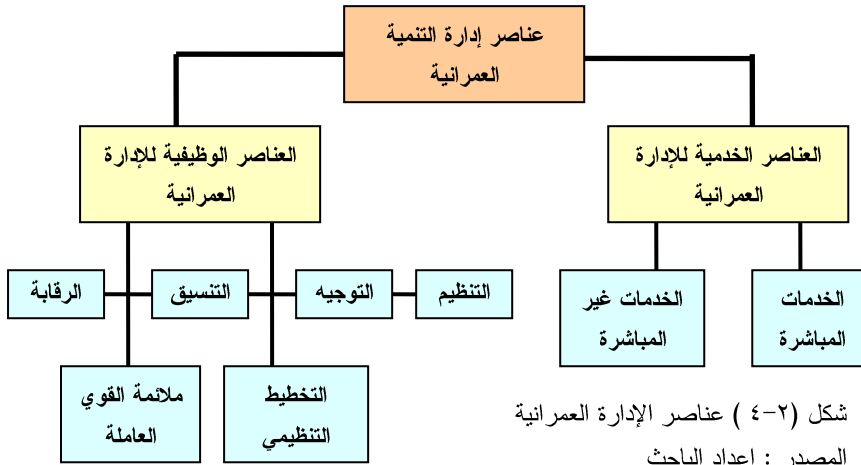
تلك المخططات على مراحل طبقاً لتوفير التمويل اللازم وينتهي دور المخطط بتسليم المخططات للوزارة .

أما في الإدارة التفاعلية فإن دور المخطط العمراني يكون مستمر بالإضافة الى وضع النواة في التصميم والخدمات للمرحلة التالية للتنفيذ بناء على ما سبق دون وجود اتجاه تنمية ملزمة.

### ٢-٢-٨. عناصر الإدارة العمرانية

إن النظم الإدارية عالية الكفاءة أصبحت من العلامات الأساسية لتقدم المجتمعات، وأن الدراسات التخطيطية مهما بلغت دقتها لا يمكن أن تصل إلى حيز التنفيذ الجيد بدون تواجد نظام إداري ذي كفاءة تنظيمية وفنية حتى يكون أداة لتحقيق أهداف ومتطلبات التخطيط، حيث أن الإدارة العمرانية تتحمل

مسئوليات كبيرة تجاه المجتمع بما تؤديه من خدمات مباشرة وغير مباشرة، ولذا فإنه يجب أن يتم هذا الدور من خلال عناصر وظيفية علمية مع الأخذ في الاعتبار المؤثرات التي تتعرض لها هذه الإدارة من المحيط الخارجي للمجتمع وتفاعلاته الداخلية. ويوضح شكل (٢-٤) عناصر الإدارة العمرانية.



شكل (٢-٤) عناصر الإدارة العمرانية  
المصدر : اعداد الباحث

### ٢-٢-٨-١- العناصر الخدمية للإدارة العمرانية

إن الخدمات التي توفرها الإدارة العمرانية تختلف من حيث نوعياتها وأحجامها والقطاعات التي تخدمها من دولة إلى أخرى، حيث تحكمها عوامل ومتغيرات كبيرة منها المركزية أو اللامركزية في التنفيذ، والميزانيات المرصودة لخدماتها، والسبل والموارد التي توفر لذلك التمويل المباشر وغير المباشر عبر القنوات المختلفة. كما أنها تختلف داخل نفس الدولة من المستوى القومي إلى المستوى الإقليمي، إلا أن أهميتها الكبرى تبرز على المستوى المحلي، حيث إن دورها على المستوى القومي والإقليمي ينحصر في وضع المعايير والقوانين المنظمة للإدارة العمرانية، لذلك فإن أي تأخير أو تعطيل لبرامجها في تقديم الخدمات أو تحسينها سوف يؤدي إلى التأثير السلبي على الوضع القائم في المجتمع العمراني ككل ، ويمكن تحديد العناصر الخدمية للإدارة العمرانية على المستوى المحلي على النحو التالي:

#### أ- الخدمات المباشرة

ويقصد بها تلك الخدمات التي تقدمها الإدارة العمرانية من خلال أجهزتها الإدارية والفنية، سواء كان ذلك يتعلق بتحسين البيئة والمجتمع بصفة عامة، أو فيما يتعلق بالمواطن والخدمات الخاصة به وبمعاملاته. وهذه الخدمات يمكن للإدارة العمرانية تقديمها ضمن طاقاتها المالية والبشرية وعدد السكان المسخرة لها تلك الخدمات.<sup>١</sup>

١ فاند عبد الكريم الشعبي، سبل تحقيق الموازنة المثلى للخدمات البلدية والاجتماعية في المدن، بحث مقدم إلى المعهد العربي لإمضاء المدن، ١٩٩٩، ص ٤٥.

ب- الخدمات غير المباشرة

المقصود بالخدمات غير المباشرة، هي تلك الخدمات التي تقدمها الإدارة العمرانية من خلال سبل و أجهزة ووسائل تمويل خارجية غير تلك الجهات التي تتعامل معها الإدارة العمرانية ضمن أجهزة الدولة وميزانيتها العامة المرصودة لذلك . إن هذه النوعية من الخدمات تكون فيها الإدارة العمرانية مسئولة مسئولية مختلفة ومتنوعة المستويات من حيث الدور الذي تحدده الإدارة، كأن تختار قيمة الإشراف والتوجيه أو وضع الاشتراطات أو المشاركة العينية مالياً وبشراً في بعض الأحيان ، ويمكن تلخيص الخدمات غير المباشرة كما يلي:

١. الخدمات الاجتماعية والإنسانية مثل النوادي - مراكز الشباب - حدائق الأطفال ومراكز الأمومة والطفولة.
٢. الخدمات الترفيهية والتجميلية.
٣. خدمات النظافة والهندسة الصحية.

٢-٢-٨-٢-٢-٢-٢ العناصر الوظيفية للإدارة العمرانية (العناصر المباشرة)

تحدد العناصر الوظيفية للإدارة في ستة عناصر رئيسية هي:

أ- التخطيط التنظيمي

ب- التنظيم

ت- التحقق من ملائمة القوى العاملة للعمل.

ث- التوجيه

ج- الرقابة

ح- التنسيق

إلا أن ترتيب هذه العناصر وطبيعتها الوظيفية يختلف في الإدارة العمرانية عما ذكر في أدبيات علم الإدارة. فيختلف ترتيب العناصر الوظيفية للإدارة من حالة لإدارة مجتمع عمراني قائم فعلاً إلى حالة إنشاء أو تكوين مجتمع عمراني جديد أو مدينة جديدة فالترتيب السابق ينطبق تماماً على إدارة المجتمع العمراني الجديد، بعد انتهاء مرحلة للتخطيط الهيكلي والتخطيط العام والتخطيط التفصيلي، إلا أنه في حالة المجتمع العمراني القائم فعلاً يجد القائم بإدارة العملية العمرانية نفسه مضطراً للبدء بعنصر التنظيم لتحقيق أقصى كفاءة للتجمع العمراني القائم، أو قد يبدأ بتغيير القوى العاملة إن وجدها لا تتوافر فيها المواصفات اللازمة للعمل، أو قد يجد أن هذه العمالة ينقصها الخبرة والمعرفة والإدراك بجوانب معينه فيبدأ بالتوجيه. ويمكن تحديد العناصر الوظيفية للإدارة العمرانية على النحو التالي:

أ- التخطيط الهيكلي : يعتبر التخطيط الهيكلي العنصر الأول من عناصر الإدارة العمرانية، وهو مرحلة أولى تسبق التخطيط العام ويعنى بتحديد الأهداف والاستراتيجيات والسياسات طويلة المدى ومحددات النمو للمدينة أو القرية والمناطق المحيطة بها في إطار التخطيط الإقليمي، وتشمل دراسات التخطيط الهيكلي مجالات السكان ومصادر الثروة الطبيعية والأنشطة الاقتصادية والمواصلات والنقل والاتصالات والخدمات العامة والإسكان وهو يناظر في أدبيات علم الإدارة التخطيط التنظيمي.

١. التخطيط العام : ويقصد بالتخطيط العام الشامل للمدينة أو القرية رسم الخطوط العريضة التي توجه عمليات التنمية العمرانية موضحة الاستعمالات الرئيسية للأراضي من سكنية وتجارية وصناعية وخدمات ونقل وغيرها، مع الحفاظ على النواحي الجمالية بهدف توفير بيئة سكنية صحية آمنة تؤدي وظيفتها على

١. ليلي شحاتة، الإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٩.

الوجه الأكمل مع توفير مساحات كافية وفي مواقع مناسبة للاستعمالات الأخرى، وشبكة من الطرق مريحة ذات كفاءة عالية، وشبكة رئيسية للمرافق العامة. ويقوم التخطيط العام على أساس من الدراسات البيئية والاجتماعية والاقتصادية والعمرانية.

٢. التخطيط التفصيلي : ويعتبر التخطيط التفصيلي العنصر الثالث من العناصر الوظيفية للإدارة العمرانية، وهو الوسيلة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية بالمدينة أو القرية وتوفير بيئة صحية آمنة ويتكون من الخرائط والتقارير الخاصة بالدراسات التخطيطية التفصيلية، واشتراطات المناطق، والبرامج التنفيذية للقطاعات المختلفة.

ب- التنظيم: هو الإطار الذي يتم من خلاله الإدارة<sup>١</sup>، ويوجد ثلاثة أنواع من التنظيم، فهناك التنظيم الرسمي أو المعلن والذي من المفترض أن يسير عليه العمل، وهناك التنظيم غير الرسمي أو الاجتماعي وهو ناتج علاقات الأفراد لتواجدهم فترة طويلة معاً، فيتكون طبقاً لمعايير اجتماعية، فيحاول كل منهم الضغط على التنظيم من أجل موافقة التنظيم على مصالحهم الخاصة، والنوع الثالث من التنظيم هو التنظيم الفعلي، وهو ناتج تفاعل التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي، حيث لا يتطابق الفعلي مع الرسمي تماماً، ولكن هناك فجوة، تلك الفجوة هي التنظيم غير الرسمي، وكلما ضاقت الفجوة كلما كان ذلك في مصلحة التنظيم الرسمي ومن ثم دل على وجود مؤشر صحي، وكلما اتسعت الفجوة كلما أكد ذلك وجود قيم مخالفة تماماً لما هو مطلوب في الإدارة<sup>٢</sup>.

ت- التحقق من ملاءمة القوى العاملة<sup>٣</sup>: تعتبر ملاءمة القوى العاملة للوظيفة الإدارية العمرانية العنصر الثالث من عناصر الوظائف العمرانية وتستهدف وضع الرجل اللائق في المكان اللائق، وبذلك يضمن القائمون على المجتمعات العمرانية أن العمل في أيدي خبيرة ومدربة، الأمر الذي يساعد على تحقيق أهداف التجمع العمراني بأعلى قدر ممكن من الكفاءة، كما أن هذه السياسات تحقق:

١. مبدأ تحديد الوظيفة.

٢. مبدأ التوصيف الإداري.

٣. مبدأ التقييم الإداري.

٤. مبدأ المنافسة العامة في الترقى.

٥. مبدأ قيادة التطور الإداري.

٦. مبدأ التطور الشامل.

ث- التوجيه: يعتبر التوجيه وظيفية إرشادية تستهدف حسن أداء القوى العاملة لأعمالها، ويعتبر الاهتمام بالناحية التعليمية في الوظيفة التوجيهية عنصر على جانب من الأهمية، وذلك راجع إلى أن وظيفة التوجيه هي تمكين المستخدمين من حسن أدائهم الأعمال.

ج- الرقابة: الوظيفة الإدارية للرقابة هي قياس وتصحيح أساليب الأداء للمرؤوسين من أجل التأكد من أن أهداف المشروع وخطته التي وضعت لتحقيق هذه الأهداف قد أنجزت، وأفضل أنواع الرقابة الإدارية هي تلك التي تصحح الانحرافات عن الخطط قبل وقوعها، وتتحدد أساسيات عملية الرقابة على الأعمال العمرانية في الآتي:

١ كمال حمدي أبو الخير، مبادئ الإدارة، عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٢ ص ١٤٦ .

٢ أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨١.

٣ كمال حمدي أبو الخير، مبادئ الإدارة، عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٢

١. وضع معايير أو مقاييس للرقابة : وهذه المعايير قد تكون كمية وعلى سبيل المثال: في مجال الطرق (أطوال الطرق ، كفاءتها ...). أو قد تكون معنوية على سبيل المثال:

- في مجال الطابع العمراني والمعماري (هل هناك طابع، مدى الالتزام به، الضوابط).
- في مجال الانتماء والولاء (المشاركة الشعبية، الرقابة الذاتية، الروح المعنوية).

٢. تقييم الأداء في ضوء المستويات المقررة : وفيه يتم قياس المعايير التي تم تحديدها ، لمعرفة مدى فاعلية الأعمال العمرانية في الوفاء بمطالب المجتمع.

٣. تصحيح الانحرافات : وتعتبر عملية ضرورية لتحقيق الأهداف وفقا للخطة، وتتم في التجمعات العمرانية إما عن طريق تقديم الأسئلة إلى المختصين أو طلبات الإحاطة للوزراء والمحافظين.

ح- التنسيق : إن التنسيق هو البعد الذي من خلاله يمكن إدارة التنمية والسيطرة عليها، ذلك بتوحيد الجهود بين الجهات المشاركة في عملية التنمية لتحقيق التكامل بين المستويات التخطيطية وربط الأهداف القومية بالمتطلبات المحلية والتنمية القطاعية بالتنمية المكانية لتوجيه التنمية للمسار الصحيح وتحقيق ترشيد الإنفاق.



شكل (٢-٥) ضوابط الإدارة العمرانية  
المصدر : اعداد الباحث

#### ٢-٢-٩. ضوابط ادارة التنمية العمرانية

يتناول هذا الجزء دراسة ضوابط إدارة التنمية العمرانية، ويقصد بها ضوابط الشكل والتي تحدد سمات تلك الإدارة العمرانية بالإضافة إلى تركيبها، وضوابط المضمون التي تحدد الأسس التي يجب أن تحققها هذه الإدارة للوصول إلى التنمية العمرانية، بالإضافة إلى ضوابط التوقيت الذي يجب أن يتم فيه إعادة النظر في وظائف الإدارة العمرانية الحكومية. ويوضح شكل (٢-٥) ضوابط الإدارة العمرانية.

#### ٢-٢-٩-١- ضوابط الشكل للإدارة العمرانية

سبقت الإشارة إلي أن الإدارة العمرانية ترتبط بجميع مستويات الإدارة من الإدارة السياسية، الإدارة العامة، إدارة الأعمال، إدارة منظمات المشاركة العامة. وهي ذات طبيعة خاصة يتحدد شكلها في السمات التالية:

#### أ- المتابعة السياسية<sup>١</sup>

هناك بعض الأنشطة العمرانية تخضع في إدارتها للمتابعة السياسية وأنشطة أخرى لا تخضع، ويمكن توضيحها على النحو التالي:

١. الأنشطة العمرانية التي تخضع للمتابعة السياسية:

- تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تحدها السلطة السياسية في مجالات التعمير المختلفة (إسكان، صحة، تعليم، شباب ورياضة...).
- تطبيق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والعمل من خلالها في مجال القواعد والإجراءات التي تحكم العمل أو الأنظمة التي تحكم تشغيل الموظفين العموميين في التنمية العمرانية.
- تقييم نتائج إدارة الجهاز الإداري وتحديد المسؤولية والمحاسبة.

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

٢. الأنشطة العمرانية التي لا تخضع في إدارتها للمتابعة السياسية:

- التشغيل والصيانة للمباني والشبكات والخدمات و البنية الأساسية.
- توفير التمويل للمشروعات الاقتصادية.
- تحقيق المشاركة الفعالة للسكان.
- التنسيق مع المؤسسات الدولية لتحسين الأداء.
- الاستعانة بمكاتب الخبرة سواء المحلية أو الأجنبية للدراسات العمرانية المختلفة.
- استيراد المعدات ذات الجودة العالمية والمواصفات القياسية التي تقوم بأفضل وانسب اداء للمجمعات العمرانية.

#### ب- دافع الربحية<sup>١</sup>

تتطلب إقامة مجتمع عمراني متكامل إنفاق المبالغ الطائلة لتحقيق الهدف من إنشاء هذا المجتمع، وفي سبيل ذلك يتم تدبير الاعتمادات اللازمة سواء بالقروض أو باستثمارات المستثمرين أو بالدعم الحكومي. لذلك فإن آلية إدارة التنمية العمرانية تعتمد على ركيزتين أساسيتين هما:

١. أنشطة يغلب عليها دافع الخدمة للسكان وهي:

- تقديم الخدمات العامة للجمهور المتمثلة في المستشفيات الحكومية - المدارس - البريد- الخدمات الدينية - الخدمات الاجتماعية.

• إنشاء محطات مياه- كهرباء- الصرف الصحي - إنشاء الطرق.

• توفير برامج التدريب للسكان والموظفين وتنظيم برامج التوعية بما يعود بالفائدة على الإدارة العمرانية.

وفي هذه الحالة يتم قياس نجاح التنمية العمرانية لمدى ما تقدم من خدمات للجمهور.

٢. أنشطة يغلب عليها دافع الربحية:

- تحديد الاستثمارات المتاحة لكل مشروع ، ولكل مرحلة من مراحل المشروع ، ومواردها، والقروض المتاحة، وشروط إعادتها ودفعها .

• تحديد البنوك والمؤسسات التي ستقوم بتدعيم التنمية العمرانية.

• تحديد فرص إحداث دخول إضافية للأسرة لزيادة استثماراتها في مشروع التنمية العمرانية.

ويتم قياس نجاح الإدارة العمرانية في هذه الحالة بمدى ما توفره من استثمارات لدعم الأنشطة الأخرى الخدمية أو في مجال إعادة القروض.

#### ت- طبيعة الوظائف

تتعامل إدارة التنمية العمرانية مع أنواع مختلفة من حاجات الأفراد ولذلك فهي تمارس أنشطة متباينة تتنوع من إنشاء طرق السكة الحديد والطرق العامة ومشروعات المرافق والمستشفيات والمدارس والجامعات، كما أن مسؤوليتها الاجتماعية تتمثل في الأنشطة التي تحقق الرفاهية للمجتمع من الناحية الاقتصادية، وبناء على ذلك تتباين طبيعة الوظائف التي تغطي هذه الأنشطة من الناحية الإدارية حيث تتطلب القمة الإدارية، قياده إدارية ناجحة وقدرة على التعامل مع جميع المتغيرات القائمة والمتوقعة بالإضافة إلى عناصر إدارية ناجحة لمعاونة هذه القيادة، هذا بالإضافة إلي التنوع الكبير في المهارات والقدرات والمعرفة للعاملين. مما يتطلب منظومة عمل متكاملة لتحقيق أهداف المجتمع.

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

ث- المسئولية العامة<sup>١</sup>

تتحمل الإدارة العمرانية مسئولية عامة قبل الشعب عند ممارستها للوظائف وأدائها لواجباتها، والموظفون التابعون للإدارة العمرانية يؤدون أعمالهم لإشباع حاجات أفراد المجتمع وتحت إشراف ممثليهم أعضاء السلطة التشريعية وبالتنسيق مع باقي قطاعات المجتمع، كما أن إدارة التنمية العمرانية تتحمل مسئولية اجتماعية قبل المجتمع من حيث توفير الأنشطة التي تحقق العائد الاقتصادي من توفير احتياجات المجتمع.

ج- المعاملة المتماثلة.

يتنوع أسلوب المعاملة في إدارة التنمية العمرانية بغرض تحقيق الأهداف المحددة للمجتمع، وذلك كتحديد سعر المتر للأرض، نظام الدفع، سعر الكهرباء، إلا أنها يمكن أن تعطى بعض الحوافز أو المزايا التي تسمح بتنظيم الربحية أو حفز الأفراد والمستثمرين للدفع باستثمارهم للتنمية المجتمعية، فهي تتفق مع نظام الإدارة العامة في قوانينها ونظمها، وإدارة الأعمال في المرونة التي تحقق الحافز والدافع الاستثماري.

ح- العلاقات العامة.

تعتبر المبادئ الخاصة بالعلاقات العامة في إدارة التنمية العمرانية هي كسب ثقة وتعاطف الجمهور في الإدارة العمرانية وذلك عن طريق تدعيم العلاقة بين الإدارة العمرانية وثقات الجمهور عن طريق:

١. تنظيم برامج توعيه للسكان.
٢. استخدام الوسائل المختلفة في الكفاءات للتوعية الجماهيرية.
٣. دفع الجماهير للمشاركة في مراحل التنمية المختلفة.

خ- فاعلية الإدارة

يجب أن تتسم الإدارة العمرانية بالفاعلية على مختلف المستويات:

١. على مستوى المديرين بالجهاز الإداري وذلك بالمرونة المستخدمة في نظام الأجور والحوافز ونظام الاختبار والتعيين والترقية.
٢. على مستوى الأداء الإداري: وذلك بدعم الأشراف في الأداء الإداري والبحث عن وسائل وأساليب تؤدي إلى ترشيد الأداء وتحقيق التكلفة بغرض الربح الناتج من التنمية العمرانية.
٣. على مستوى السكان: بتوفير الخدمات اللازمة لتكلفة احتياجات ومطالب المجتمع.

د- التنظيم

تنظيم التنمية العمرانية يتأثر بالبيئة التي يعمل بها وبذلك يكون التأثير متبادل بين البيئة العمرانية بما تحتويه من عناصر وبين الإطار العام التي سيتم إتباعه لتحقيق التنمية العمرانية كما أن القصور في تنظيم التنمية العمرانية سوف يظهر أثره جليا في نواحي الإسكان والصحة والتعليم كما أنه ربما يؤثر على الهجرة العكسية من المجتمعات العمرانية الجديد لعدم توافر المقومات التي تشبع حاجات ومطالب المجتمع.

٢-٢-٩-٢- ضوابط المضمون للإدارة العمرانية<sup>٢</sup>

إن إتباع الأسلوب العلمي في إدارة التنمية يضمن إلى حد كبير الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية في الوصول إلى أهداف أفراد المجتمع الخاصة بتهيئة المناطق العمرانية بحيث توفر لهم مستوى معيشة أفضل يحقق

١- عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

٢- المرجع السابق

المزيد من الشعور بالاستقرار والأمان والانتماء ، ولتحقيق هذا الهدف ينبغي أن تحقق الإدارة العمرانية المضمون التالي:

#### أ- ملاءمة أهداف التنمية للمجتمع

إن إدارة التنمية العمرانية هي نشاط إنساني يسعى إلى تحقيق أهداف معينة تتعلق بتهيئة الأماكن التي يعيش فيها أفراد المجتمع حاليا أو التي يمكنهم أن يعيشوا فيها في المستقبل وتختلف أهداف التنمية باختلاف طبيعة المكان والإمكانات المتوفرة والمشكلات التي تواجه أفراد المجتمع وبشكل عام فإن هذه الأهداف تتعلق بتوفير الظروف الحياتية التي تحقق مستوى حياة أفضل مما هو متاح حاليا خاصة من ناحية توافر البنية الأساسية وفرص العمل والإسكان والخدمات الأساسية والبيئة الصحية التي تناسب الاحتياجات الفعلية لقطاعات المجتمع المختلفة.

#### ب- الاعتماد على الإجراءات المنطقية والتكاملية

تعتمد إدارة التنمية العمرانية على العديد من الإجراءات والأنشطة والخطوات المنطقية والتكاملية التي من أهمها:

1. تحديد الأهداف المراد تحقيقها.
2. وضع خطة العمل والبرنامج الزمني لتحقيق تلك الأهداف.
3. تحديد النظام العام الذي يتم من خلاله العمل.
4. وضع أسلوب متابعة ما يتم من أعمال وإجراء التعديلات اللازمة لضمان الاستمرارية في تحقيق الأهداف.
5. تقييم الأداء والعمل على رفع مستواه بصفة مستمرة من أجل تحقيق أفضل.
6. استخدام أساليب وأدوات تحليلية متطورة.
7. استغلال المصادر المختلفة للبيانات والمعلومات التي تعتبر عنصرا حيويا وهاما في نجاح الإدارة في القيام بدورها.

#### ت- توضيح خصائص ومتطلبات كل مرحلة

إن عملية إدارة التنمية في مكان معين هي في الواقع نشاط مستمر باستمرار وجود المجتمع الإنساني في هذا المكان، وربما حتى من قبل أن يكون ذلك المجتمع، أي أن هذا النشاط له نطاق واسع من العمل مما يستوجب توضيح خصائص ومتطلبات كل مرحلة من مراحل نمو المجتمع العمراني. وتتضمن تلك المراحل بشكل عام ما يلي:

1. مرحلة البناء والتشييد.
  2. مرحلة الازدهار والاستقرار.
  3. مرحلة التقدم والاضمحلال.
- وهي مراحل متصلة ومتداخلة كما أن مدة كل منها قد تطول أو تقصر بناء على العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية للمجتمع.

#### ث- المرونة والاستجابة للمتغيرات

يجب أن تتصف أنشطة إدارة التنمية العمرانية بالمرونة والقدرة على الاستجابة للمتطلبات والظروف المتجددة للمجتمع، فكثير من الاستثمارات والثروات القومية النادرة قد تهدر ولا تحقق الاستفادة المنشودة إذا ما توقفت أو تراخت أنشطة إدارة التنمية العمرانية بعد مرحلة البناء الأولى أو إذا ما كانت العملية الإدارية تتم بنفس المفهوم الذي أتبع في تلك المرحلة رغم اختلاف ظروف المجتمع واحتياجات مواطنيه والأهداف التنموية للمرحلة الجديدة. فبالرغم من أن بناء التجمعات العمرانية الجديدة يعتبر إنجازا عظيما وتحديا لكثير من الصعاب والمعوقات، إلا أن

التحدي الأكبر يكون في استمرارية المفهوم بأسلوب متجدد وبإمكانيات مادية وقدرات بشرية تعي طبيعة المرحلة الجديدة وهي إعمار تلك التجمعات وتكوين مجتمعات عمرانية متكاملة يتوافر فيها فرص عمل متزايدة في مجالات متنوعة ومساكن تفي بالاحتياجات المختلفة للسكان وخدمات صحية وتعليمية وأمنية وثقافية وبيئية تشجع على الشعور بالاستقرار والانتماء للمجتمع الجديد.

#### ج- المشاركة والتلاحم بين مؤسسات المجتمع

تقوم إدارة التنمية العمرانية على أساس المشاركة والتعاون والتلاحم بين مؤسسات المجتمع في قطاعاته المختلفة من عامة وخاصة وأهليه حيث أن لكل منهم دور يتعين عليه القيام به في منظومة العمل من أجل تحقيق أفضل لأفراد المجتمع الذي يضم تلك المؤسسات.

#### ح- وجود خطة لتحقيق أهداف محددة

تقوم إدارة التنمية العمرانية على وجود خطة لتحقيق أهداف محددة تأخذ في اعتبارها العوامل التالية:

١. الإمكانيات والقدرات والظروف الواقعية للمجتمع.

٢. التحديد الدقيق للمتطلبات الاقتصادية والبشرية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف.

٣. البرنامج الزمني الواقعي الذي يمكن أن تتحقق من خلاله.

#### خ- الاستفادة من الخبرات السابقة

تعتمد إدارة التنمية العمرانية على الاستفادة من الخبرات السابقة في مجال التنمية العمرانية سواء الوطنية أو الدولية وذلك حتى يمكنها تحقيق تنمية فعلية تعكس مدى النمو والتطور الذي يحدث داخل المجتمع العمراني. فعلى سبيل المثال تعمل الإدارة على تلافى الأسباب التي جعلت بعض المشروعات العمرانية التي قامت لجذب السكان تصبح مهجورة أو لا يتناسب عدد سكانها المقيمين مع الاستثمارات الضخمة التي استنفذتها تلك المشروعات.

#### د- استخدام معدلات ومؤشرات دقيقة للقياس

يجب أن تعتمد إدارة التنمية العمرانية على استخدام معدلات ومؤشرات دقيقة لقياس النمو الفعلي للسكان بالمناطق العمرانية حيث أن كثيرا من المعدلات والمؤشرات المستخدمة حاليا تعطي نتائج غير دقيقة؛ فمثلاً استخدام نسبة الإشغال للوحدات السكنية وكذلك عدد العاملين كمؤشر أساسي في تقدير عدد السكان لا يعطي نتائج دقيقة.

#### ٢-٢-٩-٣- ضابط التوقيت لإدارة التنمية العمرانية<sup>١</sup>

في حالة عدم توفير الأسس السابقة للإدارة الحكومية في ظل إدارة مركزية أو لا مركزية حكومية، فينبغي إعادة التفكير في الإدارة العمرانية الحكومية. ولتحديد كيفية إعادة التفكير سوف يتعرض هذا الجزء إلى مفهوم إعادة النظر في الإدارة الحكومية أو كما يطلق عليه المتخصصون في الإدارة العامة إعادة الاختراع لوظائف وإدارة الحكومة Government Re - Inventing، ثم المقدمات التي تؤدي إلى إعادة النظر في الإدارة الحكومية، ثم مصادر التفكير في إعادة الاختراع.

#### أ- المفهوم والمعنى

إعادة الاختراع لوظائف وإدارة الحكومة Government Re-Inventing هو مفهوم معاصر يعبر عن الاتجاه العالمي نحو إعادة النظر جذريا في وظائف الحكومة المعاصرة وأساليب إدارتها<sup>٢</sup>

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

٢ أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف الحكومة، الشركة المتحدة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٩٦



إن الإصلاح الإداري بصفة عامة يتحقق عن طريق مدخلين، أحدهما فوقي والآخر ذاتي، والذاتي هو الوجه الثاني لعملية الإدارة، حيث أن وجهها الأول هو التنفيذ والوجه الثاني هو التطوير، وكل مدير سواء في إدارة الأعمال أو القطاع العام يسعى بشكل طبيعي نحو التطوير، أما الإصلاح الفوقي فهو إعادة النظر في وظائف الحكومة Government Re-inventing حيث يتم إجراء إصلاحات أو تغييرات جذرية في وظائف الحكومة. وتتكون عناصر إعادة النظر في وظائف الحكومة من:

١. التنمية الإدارية الشاملة.

٢. الإصلاح الإداري الشامل.

٣. الرفاهية.

٤. إعادة الهيكلة.

٥. الثورة الإدارية.

٦. الاتفاق أو السياسة الجديدة.

وكل هذه المفاهيم ظهرت في مراحل معاصرة مختلفة تعبيراً عن توجهات لإدخال تغييرات جذرية في وظائف الحكومة وأساليب الإدارة.

وتحدث هذه التغييرات الجذرية في النظم الديمقراطية عبر فترات طويلة وبناء على مناقشات طويلة تشارك فيها فئات عديدة من الشعب.<sup>١</sup>

أما في النظم الشمولية فتكون سريعة و مفاجئة مما يخلق حالة من فقدان الاتزان في وظائف التنمية كما أن إعادة النظر في وظائف الحكومة Government Re-inventing يتم عندما يكون هناك تغييرات جذرية في السياسة العامة و نظام الحكم، مما يستتبع تغييرات جذرية في الإدارة العامة و أساليبها.

إن الإصلاح الإداري في أي نموذج اجتماعي إنما هو عملية فوقية أي صادرة من قيادات الهرم السياسي من حيث المبادرة أو التخطيط، ولكن تنفيذ الإصلاح الإداري هو الذي يختلف بين النظامين، فالطابع الفوقي واضح للغاية في النظم الأحادية نظراً لأن القيادة العليا في المجتمع تتبنى أفكار الإصلاح و تتولى تنفيذها في آن واحد . وذلك على عكس الإصلاح الذاتي حيث يأتي فوقياً من أعلى إلا أن التنفيذ يتم بالإقناع و المناقشة الحرة فيظهر الإصلاح كما لو كانت الإدارة نفسها هي المبادرة به.

#### ب- المقدمات<sup>٢</sup>

هناك العديد من المقدمات التي تؤدي إلى ضرورة إعادة التفكير جذرياً في وظائف الإدارة العمرانية للحكومة منها:

١. تفاقم مشكلة الإسكان، والتي ترجع إلى العديد من الأسباب منها

• ارتفاع أسعار الأراضي اللازمة للبناء، وعدم توافر البنية الأساسية من الأراضي خارج كردون المدن القائمة.

• عدم وفاء الزيادة في مواد البناء بمتطلبات الزيادة في الطلب على السكان وعدم استغلال الموارد المحلية بصورة كافية في أعمال البناء.

١ نفس المصدر السابق ص ٥

٢ المرجع السابق.

- هجرة العمالة الفنية المدربة وعدم قدرة مراكز التدريب أو السوق على إفرار العمالة البديلة و دخول غير المدربين إلى سوق العمل في البناء.
- النمو البطيء في قطاع التشييد وعدم تحديثه حتى يصبح غير قادر على مواجهة ما يطلب منه من خطط.
- عدم تحقق التوازن المطلوب بين الإسكان الاقتصادي والمتوسط وبين الإسكان الفاخر والترفي.
- انتشار الفساد في إدارات الإسكان والجمعيات التعاونية للإسكان.
- كثرة التعقيدات في استخراج تراخيص البناء.
- ٢. وجود مناطق عشوائية.
- ٣. كثرة تعديلات التشريعات.
- ٤. عدم وجود مخططات إقليمية تحدد محاور التنمية.
- ٥. وجود عناصر ذات كفاءة بالحكومة و الإدارة العامة و لكنها تعمل في إطار نظم لا تتسم بالكفاءة على النحو التالي:

- عدم ارتباط الميزانية السنوية بالمستقبل حيث أنه من المفترض أن تكون الميزانية معيارها الأساسي هو كيف تم الإنفاق في العام الماضي وكيف يتم إجراء توزيعات لا تخل بالالتزامات التقليدية التي جرت عليها الحكومة مع الارتباط بالمستقبل.
- المركزية والتركيز في اتخاذ القرارات وعدم بروز دور واضح للمستويات الأدنى
- عدم تمكين المواطن من محاسبة النظام وتوجيهه بما يحقق رغباته وطموحاته.
- عدم وجود نظام للجدارة في اختيار الموظفين.
- ٦. قصور في أداء منشآت القطاع العام، يظهر ذلك في:
  - عجزها عن تحقيق أهدافها التي قامت من أجلها مقارنة بالنتائج المحققة في القطاع الخاص.
  - تراكم المديونية.
  - ظهور علامات من الجمود وعدم الاستجابة للتطورات العالمية ومنها :
    - شغل الوظيفة بموظف عام بدلاً من المتخصص.
    - عدم اكتساب العاملين المهارات اللازمة للقيام بالعمل المتخصص.
    - المركزية و تركيز السلطة و عدم إعطاء فرصة للعاملين في اكتساب المهارات.
- ٧. عدم استرداد تكلفة بعض الخدمات الحكومية التي رأت الحكومة عدم بيعها والاحتفاظ بها في ملكية الدولة.

#### ت- مصادر التفكير

- هناك مصادر عديدة أدت إلى إعادة النظر جذرياً في وظائف الحكومة تتمثل في:
١. تخفيف أعباء الحكومة والإدارة العامة بإعطاء مزيد من الدور للقطاع الخاص فبعد الحرب العالمية الثانية وما تبعها من نمو القطاع الخاص، ظهر فشل هذا الاتجاه في تحقيق العائد الاقتصادي المتوقع منه، على الرغم من أنه قد حقق بعض العوائد السياسية، ولذلك كان لابد من انسحاب الحكومة من الأنشطة ذات الطابع التجاري. وتقف وراء حركة التحول نحو القطاع الخاص، عدة اعتبارات موضوعية تتمثل في الرغبة في تحقيق الكفاءة في الإدارة التي ستعكس على القطاع الاقتصادي بشكل طبيعي<sup>١</sup>.

١ أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف الحكومة، الشركة المتحدة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٩٦.

إن برنامج الخصخصة "Privatization" توجد وراءه اعتبارات موضوعية واضحة، يؤكد ذلك انتشار البرنامج في العالم بمختلف دوله، ففي فرنسا تم تحول ٢١ شركة كبيرة إلى القطاع الخاص بسهولة ويسر ونفس الشيء يحدث في آسيا، ومصر تسير في نفس الطريق.

٢. رفع كفاءة إيصال الخدمات العامة.

التفكير في وسائل غير تقليدية لرفع كفاءة إيصال الخدمات العامة مثل:

- عقود الإدارة، فيمكن إسناد الإدارة إلى شركات متخصصة وليس شرطاً أن تقوم الدولة-المالك-بالإدارة
- تكوين وحدات لها طابع الشركات المساهمة، لتقديم بعض الخدمات الحكومية مثل مشروعات الطرق و المياه و الصرف الصحي.
- تطوير الخدمات العامة التي تديرها الدولة بحيث تصبح تنافسية و دون المساس بالملكية، فمثلاً يمكن إنشاء عدة شركات تختص بتقديم الخدمة.
- على المستوى المحلي يمكن أن تقدم بعض المحافظات خدمات متميزة للمحافظات المجاورة كخدمات النقل.
- تشجيع الأهالي بإنشاء جمعيات أهلية NGOs لتقديم الخدمات المجتمعية التي يرغب الأفراد في الحصول عليها (النظافة - دار حضانه...). من الممكن أن تقوم الحكومة بدعم من يقومون بتقديم خدمات عامة دون أن تدير فهي تستطيع أن تعفى من الضرائب أو تقدم إعانة أو غير ذلك و هناك أساليب كثيرة تستطيع الحكومة بها رفع كفاءة أداء الخدمات العامة ٢

٣. تمكين المواطن.

أن يكون للمواطن المتعامل مع الإدارة العامة قدر أكبر في تسيير أمورها عن طريق قياس أداء الإدارة واعتباره أساسياً في قياس عوائدها و في تقييم أساليبها فهناك مجالس للتداول مثال: تكوين مجلس مشترك لإدارة المدن الجديدة يتكون من السكان المقيمين وممثلي الوزارات المعنية يطلق عليه مجالس الأمان.

ومن أساليب التمكين تشجيع المنظمات غير الحكومية (NGOs) من قبل كل وزارة من الوزارات التي تعمل هذه المنظمات في مجال عملها<sup>٣</sup>

٤. مشاركة رجال الأعمال.

تؤكد سياسة إعادة الاختراع ضرورة اشتراك رجال الأعمال في رسم سياسات الوزارات والهيئات المختلفة في الحكومة سواء كان ذلك بشكل رسمي من خلال تعيين بعضهم في لجان وضع السياسات أو بشكل استشاري عند الحاجة إلى اتخاذ قرارات تتطلب وجهات نظرهم.

كما أن هناك اتجاهاً لإعطاء فرصة متزايدة وأكبر لمجتمع الأعمال والمنظمات غير الحكومية في رسم السياسات العامة، فلا مانع من أن يساهم رجال الأعمال من خلال هيئاتهم وغرفهم برأيهم، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كونت في عام ١٩٨٢ لجنة ونتر (وونتر هو حاكم ولاية مسيسيبي) وسميت هذه اللجنة National Committee State & Local Government واقترحت هذه اللجنة بعض الأفكار تقضي بمزيد من التفويض والتداول ودعم اللامركزية، وقد أخذت الحكومة الأمريكية بهذه الأفكار في تشريعاتها.<sup>٤</sup>

<sup>1</sup> H. Fredrichson, painting Bulls Eyes Around Bullet Holes, 1991. James E.Swiss, Adapting TOM in Government, public Administration Review, July: 1999

<sup>2</sup> Executive Report Of The Conference on the role of NGOs In national Development in Cairo, April ٢٠٠٠. NGO s Research , State Of The Art , Indiana University, April 2000.

<sup>3</sup> Re-inventing Government or Re-discovering it, Public Administration Review, Feb. ٢٠٠٠.

<sup>٤</sup> أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف الحكومة، الشركة المتحدة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٩٦.

ويوجد في مصر مصادر للتفكير في إعادة النظر في الإدارة الحكومية أحدها برنامج للتحويل نحو القطاع الخاص والآخر لتطوير الخدمة المدنية والثالث لتطوير المنظمات غير الحكومية NGOs . فمن حيث إعادة النظر في وظائف الحكومة، فإن أساس هذا التفكير ومحوره الاستراتيجي أن أي عمل يؤديه الأفراد بكفاءة يشجعون على القيام به، والمدخل لذلك لن يكون إلا بتنمية القيادات.

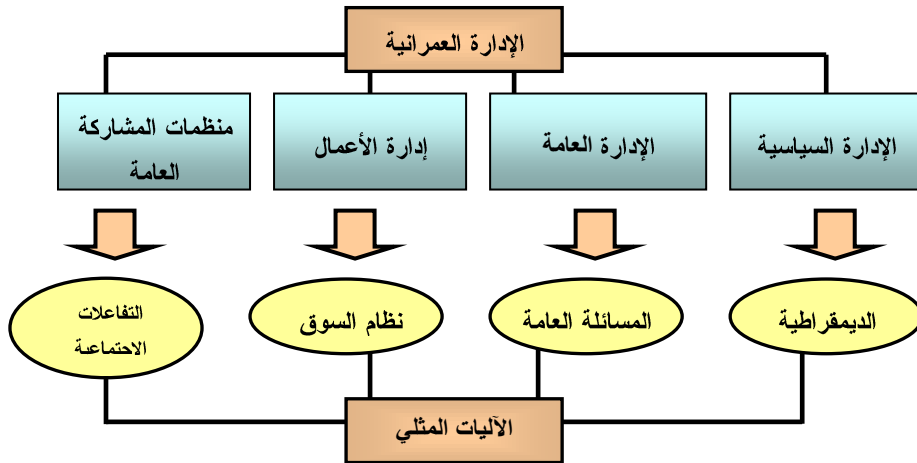
ويتمثل الاتجاه الآخر في إلغاء احتكار بعض وحدات الجهاز الإداري للخدمات التي تقوم بها، واسترداد تكلفة بعض الخدمات الحكومية وتيسير حصول مجتمع الأعمال على احتياجاته بسهولة وبسر وقياس رضاء المواطنين عن مستوى وكم الخدمات التي يحصلون عليها، فهذا تغيير كبير وجذري في دور الحكومة من أجل دور أكثر تساهلاً ومنافسة من أجل صالح المواطنين.

أما الاتجاه الثالث فهو ملموس لإفساح مجالات أكبر للمنظمات غير الحكومية ويصل عددها في مصر إلى حوالي أربعة عشر ألف جمعية تصبح شريكاً حقيقياً في إدارة الشؤون المجتمعية.

## ٢-١٠-٢ آلية الإدارة العمرانية

يتناول هذا الجزء الآليات المثلى لتعامل إدارة التنمية العمرانية شكل ( ٦-٢ ) مع هذه المكونات البنائية، ويتم ذلك من خلال دراسة التالي:

- إثبات أن الآلية المثلى لتعامل الإدارة العمرانية مع الإدارة السياسية للدولة هي الديمقراطية، كما أن الديمقراطية في النظم الغربية قد حققت إنجازات كبيرة سواء على المستوى العمراني أو المستوى العام.
- إثبات أن الآلية المثلى لتعامل الإدارة العمرانية مع الإدارة العامة هي المساواة العامة، والمساواة هنا ليست مساواة إدارية، ولا هي مساواة قانونية، أو مساواة تشريعية، ولكنها نوع من التقييم الذاتي سواء للقائمين بالتعامل مع الجمهور لتحقيق الرضاء العام للمتعاملين مع الأجهزة الحكومية، أو القائمين بإدارة الأجهزة الحكومية بغرض تحقيق الرضاء العام للعاملين بالأجهزة الحكومية.



شكل (٦-٢) آليات إدارة التنمية العمرانية

المصدر : اعداد الباحث

الاجتماعية والتي تتطلب تنشئة اجتماعية، وتحديد المسؤولية الاجتماعية، وتحديد المهارات والمجالات الأساسية.

- إثبات أن الآلية المثلى لتعامل الإدارة العمرانية مع الأنشطة التي محورها إدارة الأعمال هو نظام السوق، والتي أثبتت التجارب العملية والنظام العالمي الجديد نجاحها.

- إثبات أن الآلية المثلى لتعامل الإدارة العمرانية مع منظمات المشاركة العامة هو التفاعلات

٢-٢-١٠-١ الديمقراطية<sup>١</sup>

هناك أهمية للديمقراطية في الإدارة العمرانية للتعامل مع الإدارة السياسية للدولة وتوجهاتها لعدد من الأسباب منها طبيعة علم الإدارة ذاتها، وطبيعة دور الإدارة العمرانية في النظام السياسي، الطابع الثقافي والمادي للإدارة العمرانية والنظام السياسي، وأخيراً لأسباب إدارية في النظام السياسي القائم.

أ- طبيعة علم الإدارة

إن علم الإدارة علم اجتماعي، من أهم صفاته ارتباطه بالأوضاع السائدة في مجتمع ما، تلك الأوضاع التي تتغير زماناً ومكاناً وموضوعاً، وبالتالي تتغير وظيفة ومفهوم ودراسة الإدارة العمرانية من مجتمع لآخر ومن زمن لآخر، مما يتطلب الديمقراطية لتحديد الأسلوب الأمثل والذي يتلاءم مع المجتمع في زمن ومكان التنمية.

ب- طبيعة دور الإدارة العمرانية في النظام السياسي

إن الإدارة العمرانية تقوم بإحداث تأثيرات إيجابية في النظام السياسي، بمعنى أنها لا تقوم فقط بمجرد الكفاءة في الإنجاز ولكن هذه الكفاءة ذات فاعلية تؤثر في الطبيعة المادية للمجتمع بخلق المأوى والجمال للبشر، وكذلك الطبيعة السلوكية للمجتمع.

ومن هنا فإن الإدارة العمرانية تتبنى توجهات تؤدي إلى نجاح السياسة العامة، لا مجرد تبني أساليب إدارة علمية ذات كفاءة عالية.

إن الإدارة العمرانية تتداخل تماماً مع السياسة العامة فكلاهما يكمل بعضه البعض بحيث لا يمكن فصل العملية الإدارية عن عملية تكوين السياسة العامة.

ويتكون الإطار العام للمعمليتين من عدة مستويات متداخلة ويرتبط بعضها ببعض، كما تتداخل فيها محددات سلوكية، اجتماعية، إدارية، تنظيمية، سياسية (محلية ودولية).

ومن هنا فإنه من خلال الإطار العام لابد من الديمقراطية للتنسيق بين الإدارة العمرانية والنظام السياسي لإيجاد مخرج مادي ومعنوي متوافق بين الإدارتين.

ت- الطابع الثقافي والمادي للإدارة العمرانية والنظام السياسي<sup>٢</sup>

أي نظام سياسي يتعرض لتأثيرات ذات طابع ثقافي؛ ويعبر عن هذه التأثيرات بأنها مجموعة القيم والمعتقدات التي تحتوي مجتمعاً من المجتمعات في إطار ينظم علاقاته السياسية وتطوره الاجتماعي.

أما الطابع المادي الذي يربط كل من الإدارة العمرانية والنظام السياسي فهو حاجة النظام السياسي إلى موارد بشرية وموارد مالية وإلى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات، ومشاركة في تطبيق القرارات وقوة شرعية، وقدرة على التنفيذ في وجه المعارضين.

ث- التأثير المتبادل للسياسة العامة والإدارة العمرانية

لتحديد تأثير السياسة العامة على الإدارة العمرانية يتم التعرض أولاً لمفهوم السياسة العامة وما تمثله هذه السياسة ثم ننقل إلى تأثير السياسة العامة على الإدارة العمرانية.

إن أي نظام سياسي يحتاج إلى وجود هيئة تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوي وقهري وتمثل في مجموعها السياسة العامة، وهذه الهيئة هي التي يتعارف عليها علماء السياسة على تعريفها بالحكومة، كأن السياسة العامة هي مخرج رئيسي للحكومة في النظام السياسي وهي في ذات الوقت مدخل أساسي للجهاز الإداري.

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

٢ المرجع السابق

وتمثل السياسة العامة محوراً هاماً للتوازن في النظام السياسي المعاصر فهي في حالة النجاح والفاعلية تستطيع أن تعبر عن القوة أو السلطة بطريقة تستوعب كل عناصر التأثير في النظام السياسي، وفشل السياسة العامة في تحقيق هذا التوافق وهذا التوازن يعني حدوث تباعد بين المؤسسات الرسمية في النظام السياسي<sup>١</sup>. وتعتبر السياسة العامة ذات تأثير كبير على الإدارة العمرانية فهي لا تحدد لها ما يجب عمله، ولكن تحدد لها إلى حد كبير كيفية عمله وهنا تختلف السياسة العامة من دولة إلى أخرى من حيث نوعية تأثيرها ويتأثر ذلك بطبيعة نظام الحكم.

لذلك وعندما تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة والتي لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين فقد يؤدي ذلك إلى استمرار التغيير في تلك القرارات وهو ما لا يتفق مع المبادئ الصحيحة للإدارة، كما تكشف عن تخبط واضطراب واضعها (وتزداد هذه الظاهرة في الدول المتخلفة)، وبمعنى آخر فإن درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على الإدارة العمرانية.

ومن ناحية أخرى فإن طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الإدارة العمرانية مصدر أساسي في مجال الحكم على السياسة بواسطة الجمهور، لذا فإن جهاز الإدارة العمرانية بهذا المعنى يعد مصدراً من مصادر الضغط على الحكومة وأحد أسباب ترشيدها أو تخبطها.

كما أن السياسة العامة محصلة قوى كبيرة تعكس تداخل عوامل عديدة اقتصادية وسياسية واجتماعية، هذا التداخل من الصعب التوفيق بينه بالصدام ولكنه يتم في إطار الديمقراطية.

### ج- الأسباب الإدارية للديمقراطية

يحتاج النظام السياسي والسياسة العامة إلى الديمقراطية لأسباب إدارية منها:

١. قصور الجهاز الإداري في تقديم المشورة وبالتالي يكون المطلوب سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية من جانب وإمكانية تنفيذها وإيصالها من جانب آخر.
٢. طموح أهداف التنمية في كثير من الدول النامية، وبالتالي فمن المطلوب ديمقراطية تقدم:
  - التقدير الموضوعي لإمكانات الدولة بالتالي وضع أهداف تنمية مناسبة.
  - المشورة بتقوية الجهاز الإداري والإصلاح الإداري اللازم للتنمية.

وتختلف الأساليب المطلوبة للديمقراطية من مجتمع إلى آخر طبقاً لعوامل عديدة منها درجة نضج المجتمع المتمثلة في النظام الاجتماعي ودرجة نضج الإدارة المتمثلة في النظام الإداري ودرجة نضج الحكومة والمتمثلة في النظام السياسي، إلا أن للشورى شكلين أساسيين هما:<sup>٢</sup>

١. الديمقراطية الذاتية.
٢. الديمقراطية الجبرية.

وتكون الديمقراطية الجبرية في ظل نظام سياسي عاجز ووظيفة إدارية قاصرة وأهم مظاهرها الآتي:

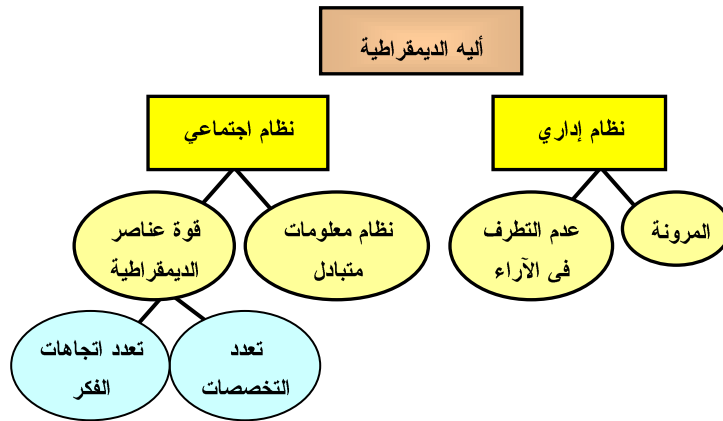
١ إبراهيم أبو الغار، علم الاجتماع السياسي، دار الثقافة للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨٢.

٢ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.

- عجز الإدارة العامة باستمرار عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها، وشيوع الخطأ وعدم الرضاء عن العملية الإدارية في كافة المجتمع
- عجز الإدارة العامة عن القيام بواجباتها العادية في الظروف الاستثنائية أو الوفاء بأعباء استثنائية فرضت على المجتمع فجأة.
- عجز الجهاز الإداري عن رؤية المستقبل ومشاكله واحتياجاته المتوقعة ومظاهر ذلك قصور المدى الزمني للخطط الإدارية أو كثرة التعديل والتبديل في القرارات العامة.
- عجز الجهاز الإداري عن تعريف الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مما يؤدي في الواقع إلى تبديد تلك الموارد وإلى عدم إشباع حاجة الرأي العام.

حددت اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ ذوي الخبرة في مجالات التخطيط العمراني وبالتالي القادرون على الديمقراطية بأنهم العناصر المتخصصة في التخطيط العمراني والمرافق، والعمارة، والنقل، والطرق، والشئون الاجتماعية والاقتصادية والزراعية، والصناعية، والسياحية، والبيئية، والقانونية.

كما حددت المهتمين بالتخطيط العمراني، بأنهم عدد من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجلس



شكل (٧-٢) عناصر آلية الديمقراطية  
المصدر : اعداد الباحث

الشعبي المحلي للمدينة أو القرى التي يجري إعداد مشروع التخطيط العام لها وعدد من المقيمين بالمدينة أو القرية التي يجري إعداد مشروع التخطيط العام لها.

وبذلك وبعد العرض والتحليل لأهمية الديمقراطية، وكيفية تنفيذ آلياتها ومن الذي يقوم بها، وتأثيرها على التنمية العمرانية فإن عناصر آلية الديمقراطية شكل (٧-٢) هي:

١. نظام إداري ذو صفتين أساسيتين هما المرونة وعدم التطرف في آرائه.

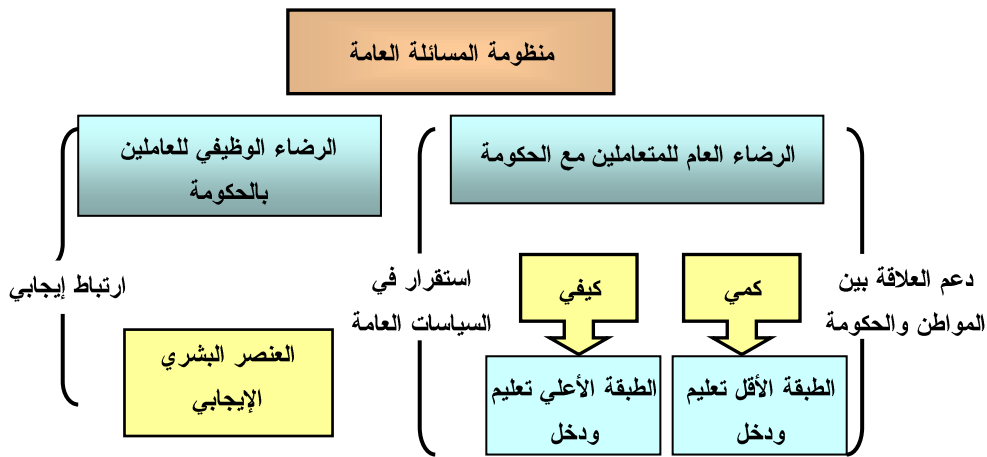
٢. نظام اجتماعي ذو صفتين أساسيتين هما الاعتماد على نظام معلومات متبادلة، قوة عناصر الديمقراطية المتمثلة في تعدد التخصصات وتعدد اتجاهات الفكر.

## ٢-٢-١٠-٢-٢-٢ المساواة العامة<sup>١</sup>

المقصود هنا ليس المساواة الإدارية التي تقوم بها أجهزة الرقابة الإدارية داخل الوحدات الحكومية، وليس المساواة القانونية التي يتعرض لها العاملون بالأجهزة الحكومية عند مخالفة اللوائح والقوانين، وليس المساواة التشريعية والتي يتعرض لها المسؤولون ولكن المساواة المقصودة هي نوع من التدريب على التقييم الذاتي للقائمين على الأجهزة الحكومية. وبالطبع فإنه من العسير الوصول إلى هذه المنظومة المثلى شكل (٨-٢) إلا من خلال تحقيق الرضاء العام للمتعاملين مع الأجهزة الحكومية وتحقيق الرضاء الوظيفي للعاملين بالأجهزة الحكومية.

أ- الرضاء العام للمتعاملين مع الأجهزة الحكومية

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨



شكل (٢-٨) منظومة المسائلة العامة.

المصدر : اعداد الباحث

يعتبر الرضاء العام من أهم المقاييس المستخدمة في تقييم أداء الأجهزة الحكومية وتوجيه سياستها وتنظيمها بطريقة تتعامل مع مجتمع المتعاملين معها بكفاءة و فاعلية. ويشبه كثير من

الباحثين الرضاء العام في الإدارة العامة بمقاييس الربحية في إدارة الأعمال، إذ أن الرضاء العام يؤكد أن ما تقوم الإدارة في الحكومة المعاصرة من إنتاج أو خدمات هو موجه في الأساس لإشباع حاجات وتطلعات المتعاملين والمستفيدين من هذه المنتجات والخدمات وليس مجرد إنتاج كمي من الخدمات والمنتجات دون روابط، فالرضاء العام في وقت واحد كمي وكيفي؛ كمي بمعنى كمية ما يحصل عليه المواطن من خدمات، وكيفي بمعنى نوعية الخدمة التي يحصل عليها المواطن.

أي أن الرضاء العام يؤدي إلى تنمية الخدمات الحكومية، وفي ذات الوقت يؤدي إلى تحقيق الإشباع لحاجات ورغبات المواطنين بالنسبة للأساليب التي يحصلون بمقتضاها على هذه الخدمات. ويبدو مما سبق خطورة هذا المعيار ليس فقط في تنمية الإدارة الحكومية وتنظيمها وإدارتها بطريقة تتوافق مع احتياجات المتعاملين بل كذلك تظهر أهمية الرضاء العام فيما يحققه من استقرار في السياسات العامة من خلال دعم العلاقة بين المواطن والحكومة وقد بينت الدراسات المعاصرة للرضاء العام بعض النتائج العامة بخصوص هذا المعيار من أهمها:

١. يتحقق الرضاء العام للمواطنين الأقل حظاً في التعليم والدخل من خلال المعيار الكمي أي كلما زادت الخدمات المقدمة من الإدارة الحكومية وبغض النظر عن أسلوب الحصول عليها.
٢. يتحقق الرضاء العام للمواطنين الأكثر حظاً في الدخل وفي التعليم بالمعيار الكيفي بحيث كلما زادت كفاءة الأساليب التي يتم الحصول بواسطتها على الخدمات المقدمة لتحقيق الرضاء العام.

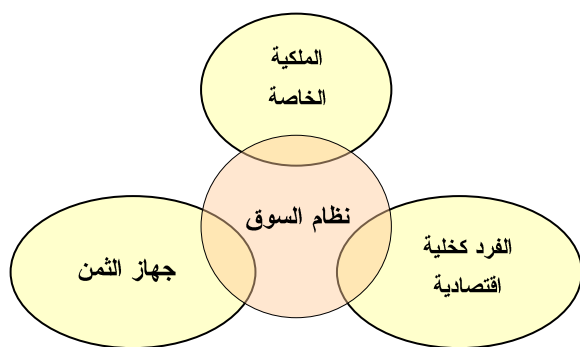
#### ب- الرضاء الوظيفي للعاملين بالأجهزة الحكومية

يقصد بالرضاء الوظيفي الارتباط الإيجابي بين الموظف والتنظيم الذي يعمل به، ولا يمكن تحقيق أهداف المنظمة أو الوصول إلى الرضاء العام دون أن يتوافر العنصر البشري الإيجابي الذي يقبل على العمل عن قناعة ويساهم في إنجاح المنظمة و تحقيق أهدافها .

#### ٢-٢-١٠-٣ نظام السوق.

هناك أهمية لدراسة نظام السوق وعلاقته بالتخطيط للتنمية العمرانية وذلك لإيضاح عدم التعارض بين نظام السوق ومنهج التخطيط عامة وإمكانية المزج بينهما في نظام واحد مختلط.





شكل (٢-٩) خصائص نظام السوق  
المصدر : اعداد الباحث

### أ- خصائص نظام السوق<sup>١</sup>

أن حاجات المجتمع تترجم ما يطلبه أفرادها فعلاً، وهذا هو جوهر نظام السوق، وإن ما يطلبه الأفراد يحدث تأثير على الأسعار ويصبح بمثابة مؤشر يهتدي به الجهاز الإنتاجي وعلى ذلك فإن أهم الخصائص النظرية لنظام السوق شكل (٢-٩) تتمثل في الملكية الخاصة، الفرد كخلية اقتصادية أساسية في نظام السوق، جهاز الثمن وتحديد الأسعار:

#### ١. الملكية الخاصة

تكمن روح نظام السوق في الملكية الخاصة للأدوات الرأسمالية من أرض، رأس مال (ما عدا السلع الاستهلاكية العادية)، ولقد طغت فكرة التملك الفردي على نظام السوق في نشأته وتطوره وهي حتى الآن تعد المحرك الأساسي، ولقد اعترفت جميع المجتمعات (ما عدا الشيوعية) بالملكية الخاصة كحق من الحقوق الأساسية للفرد العادي.

#### ٢. الفرد كخلية اقتصادية

يعتبر الفرد في ظل نظام السوق هو الخلية الاقتصادية الأساسية في كل ميادين النشاط الاقتصادي، فهو دائماً منتج و مستهلك في نفس الوقت، و اتفاقاً مع هذه النزعة الفردية يعطي نظام السوق مكاناً هاماً للباحث الفردي باعتباره المحرك للنشاط الاقتصادي بدافع الربح، وفي ظل الحرية ودافع الربح فلا بد أن يتضمن هذا النظام المنافسة بين الأفراد والمشروعات، وذلك يحدث مع عدم وجود هيمنة اقتصادية مركزية تخطط النواحي الاقتصادية من عمليات إنتاج، تحديد أسعار، استهلاك، توزيع ثروات، وإنما يتم ذلك بصورة طبيعية في ظل الحافز الفردي، الحرية، الديمقراطية، المنافسة العادلة، وحرية الفرد المصحوبة بالقوة الشرائية في السلع والخدمات أو الادخار والاستثمار في ضوء رغبة الفرد الملحة على تحقيق أقصى منفعة وربح ممكن.

#### ٣. جهاز الثمن وتحديد الأسعار.

يعتمد نظام السوق على نشاط وقرارات الأفراد والتي تصدر على أساس جهاز الأسعار، فإذا انخفضت الأسعار لسلعة ما، فهذا يعني أن هناك عرض زائد مع بقاء الطلب على حاله، وإذا ارتفعت يعني العكس زيادة في الطلب مع بقاء العرض ثابت، وفي ظل نظام السوق وحرية الفرد في تملك السلع وتوجيه ما يملك إلى الاستثمارات التي تحقق له أقصى ربح فلا وجود للتوجيه الاقتصادي المركزي الذي يحدد الأسعار ويوزعها على المواطنين، ويعتقد كثير من الاقتصاديين أن التوجيه المركزي يتلف النظام، فنظام السوق يحدد سعر كل سلعة أو خدمة يقدمها للفرد ويحصل على ثمنها النقدي ثم يستخدم هذه النقود في شراء ما يحتاجه هو من سلع وخدمات.

### ب- مزايا وعيوب نظام السوق

يمكن أن نستنتج أهم مزايا وعيوب نظام السوق كنظام اقتصادي .

#### ١. مزايا نظام السوق

<sup>١</sup> ياسر يحيى عطية إبراهيم، إمكانية تطبيق التخطيط التأشير في مصر في ظل نظام السوق، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٤.

• يتمتع نظام السوق بمبدأ سيادة المستهلك وهو مبدأ لا يتوافر في ظل التخطيط المركزي وهو يعني أن توجيه الإنتاج وتوزيع الموارد بين الاستخدامات المختلفة يتم عن طريق ما يفصح عنه المستهلك من طلبات تترجم في شكل طلب تعززه القوى الشرائية للمستهلكين . ويعد هذا المبدأ من أهم المزايا الرئيسية لميكانيكية عمل السوق على اعتبار أن مطابقة إنجازات المجتمع الاقتصادية لتفضيلات المستهلك هو المعيار السليم للحكم على أداء النظام الاقتصادي.<sup>١</sup>

• يقوم السوق بدور فعال من خلال جهاز الثمن في إجراء الحساب الرشيد و الرقابة و التوجيه، حيث يقوم المستهلك باتخاذ القرار الذي يحقق له أقصى إشباع ومنفعة ممكنة بالنسبة للجهد المبذول. كما تتوافر الرقابة في ظل نظام السوق على مستويين ، حيث القائمون بالإنتاج يمارسون نوعاً من التوجيه لأصحاب عناصر الإنتاج من خلال الأسعار حتى يتم الوصول لسعر التوازن، ويتم الإنتاج عند تلك النقطة التي يتساوى عندها التكلفة الحدية للسلعة مع سعر بيعها، كذلك يمارس المستهلكون رقابتهم على المنتجين من خلال تحكمهم في عناصر الإنتاج التي يمتلكونها.<sup>٢</sup>

• ملامته للتقاليد، لتعايشه مع الأفراد من حيث تأثيرهم بالأديان والقوانين الطبيعية، فهو لا يحاول تغيير سلوك إنتاجهم أو استهلاكهم أو أذواقهم بل أنه يحاول أن يتعايش معهم ويحاول تلبية مطالبهم.

• ملاءمة نظام السوق للنظام السياسي الديمقراطي الحر.

• تحقيق التماسك الاجتماعي بين الطبقات بتحصيل ضرائب تصاعديّة من الطبقات الغنية وتوزيعها على الطبقات الفقيرة في صورة خدمات مثل التعليم، الصحة، مما يؤدي إلى تحقيق دولة الخدمات وتضييق فوارق الطبقات.

• التمتع بمناخ المنافسة والحرية الاقتصادية.

• ديناميكية نظام السوق وارتفاع معدل النمو.

## ٢. عيوب نظام السوق.

بالرغم من المزايا السابقة لنظام السوق إلا أنه لا يخلو من عيوب ومظاهر ضعف يتمثل أهمها في:

• التناقض بين الإنتاج ذي الصفة الجماعية والإنتاج ذي الصفة الفردية نتيجة لما يتيح السوق من حرية وملكية بما يدفع المنتجين إلى الإنتاج لتحقيق أقصى ربح ممكن دون الأخذ في الاعتبار المصلحة الجماعية، كما وأن المستهلك ليس رشيداً علي الدوام ، وليس شرطاً أن تعمل المصلحة الفردية لصالح المصلحة الجماعية.

• يتولد عن نظام السوق تفاوت بين الطبقات و انقسام المجتمع إلى طبقتين إحداهما تملك وسائل الإنتاج و الأخرى لا تملك إلا جهدها مما يؤدي إلى صراع طبقي و صراع بين العمال و أصحاب الأعمال.

• نظام السوق يؤدي إلى نمو الاحتكارات الكبيرة.

• يصاحب نظام السوق التقلبات الاقتصادية حيث تجتاحه موجات من الراج، الكساد، التضخم.

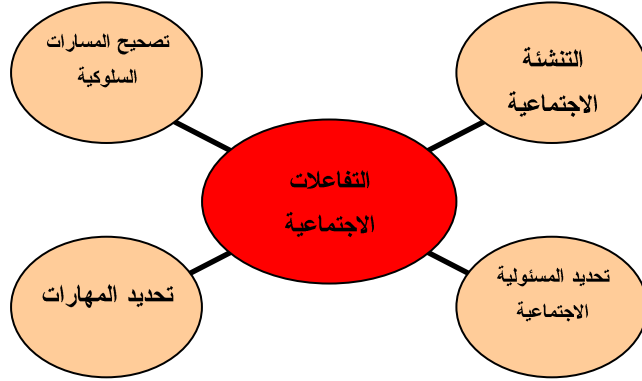
## ٢-٢-١-٤- التفاعلات الاجتماعية

بما أن هناك علاقة بين إدارة التنمية العمرانية، وإدارة منظمات المشاركة الشعبية لما لها من أهمية في تفعيل الدور التنموي، لذلك فإن الآليات المناسبة لإدارة منظمات المشاركة العامة هي التفاعلات الاجتماعية النشطة بين جميع

١ صلاح الدين نامق، النظم الاقتصادية المعاصرة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٠ ص ٨٤ - ١٠٧.

٢ عبد الفتاح قنديل، اقتصاديات التخطيط، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٤ ص ٤١ - ٩٠.

العناصر الفاعلة في المجتمع بأسلوب داعم للجهود الحكومية ومنشط للجهود الأهلية<sup>١</sup>، وتتكون آلية التفاعلات الاجتماعية النشطة شكل (٢-١٠) من أربعة عناصر رئيسية هي:



شكل (٢-١٠) آليات التفاعلات الاجتماعية  
المصدر : اعداد الباحث

١. التنشئة الاجتماعية.  
٢. تحديد المسؤولية الاجتماعية وهي تتكون من ثلاثة عناصر مترابطة هي: الاهتمام، الفهم والمشاركة<sup>٢</sup>

٣. تحديد المهارات والمجالات اللازمة لها: وتشمل المهارات السياسية والاجتماعية، التخطيط، تنظيم المجتمع المحلي، الإدارة، البحث، أما المجالات فهي:

• المعرفة التي تتعلق بتحديد الحاجات الأساسية.

• المعرفة التي تتعلق بالبناءات والعمليات الاجتماعية.

• المعرفة التي تتعلق بعمليات التنمية الاقتصادية.

• المعرفة التي تتعلق بالعمليات السياسية.

٤. تصحيح المسارات السلوكية:<sup>٣</sup>

وذلك بزيادة التعاونية، الإنتاجية، التخطيطية، الاستقلالية، الإيجابية، التجديد، الموضوعية، الجهرية، الانضباط، الفاعلية، الواقعية، الأخلاق.

## ٢-٣-٢ دور الإدارة في التنمية العمرانية المستدامة

### ٢-٣-٢-١-١-٣-٢ تنمية المجتمعات العمرانية

يعيش العالم اليوم بدايات القرن الواحد والعشرين، ويسود مناخ ثقافي يركز على تأمل وتحليل خبرة القرن العشرين من ناحية، ويتجه إلى محاولة استشراف المستقبل من ناحية أخرى وبخاصة بعد فشل استراتيجيات التنمية التي قامت على أساس التخطيط المركزي، ونجاح التنمية التي تقوم على أساس الديمقراطية.

### ٢-٣-٢-١-١-٣-٢ أثر التغيرات العالمية على تنمية المجتمعات العمرانية

الأمر الذي دعا العديد من دول العالم الثالث ومنها مصر إلى أن تعيد النظر في توجهات التنمية، وأن تخفف من سلبيات التخطيط المركزي، ويمكن القول أن هذه التحولات الكبرى التي أثرت في توجهات التنمية في مختلف بلاد العالم قد ضاعف من آثارها تعمق موجات العولمة الاقتصادية التي تريد فتح الأسواق بلا حدود، وتدفع تجارة السلع والخدمات والمعلومات بغير قيود. وربما كان إنشاء منظمة التجارة العالمية أبلغ رمز لهذا الاتجاه<sup>٤</sup>، الذي يؤثر

١ عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

2 Baldwin A, Theories of child Development, John wiley, 19٩٩

٣ سيد عثمان، المسؤولية الاجتماعية والشخصية المسلمة، بالأجلو المصرية، القاهرة، ٢٠٠٠ ص ٦٤-٦٥.

٤ وزارة الدولة لشئون البيئة، ٢٠٠٧، تقرير الحالة البيئية في مصر ٢٠٠٦، القاهرة

تأثيراً عميقاً على القطاع الاقتصادي بشكل عام وعلى قطاع الصناعة بشكل خاص حيث تعتبر الصناعة والأنشطة المرتبطة بها هي قاطرة التنمية في المجتمعات العمرانية الجديدة والقائمة<sup>١</sup>.

#### ٢-٣-١-٢-٢ - مسئولية التنمية

مضى الزمن الذي كانت فيه الدولة تقوم بكل أعباء التنمية تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعةً، فقيام الدولة بدور أساسي في عملية التنمية لا يعنى انفرادها بجهود التنمية، وهناك العديد من التجارب الناجحة التي تعكس مجالات شديدة التنوع يمكن من خلالها للجمعيات التطوعية أن تساهم في جهود التنمية، ويمكن الاستفادة من هذه التجارب ومحاولة الابتكار وإبداع نموذج خاص وملائم، فلا يمكن للمجتمع أن ينمو بدون أن يبتكر نماذجه ووسائله الخاصة. يقول دانيال بل "أن الدولة اليوم باتت أكبر من أن تحل المشكلات الصغيرة وأعجز من أن تحل المشكلات الكبيرة" ففي المجال السياسي تظهر أهمية توسيع المشاركة السياسية من خلال مشاركة فئات الشعب المختلفة أن تساهم في الصياغة الرشيدة لصنع القرار التنموي، حتى لا يأتي من قبل مجموعة محددة من المسؤولين بما قد يؤدي إلي تجاهل مطالب واحتياجات بعض الفئات الاجتماعية الأخرى، فالمشاركة السياسية هي عملية إعادة توزيع السلطة والاتجاه السائد في العالم هو نمو العلاقات الأفقية على حساب العلاقات الرأسية وعلى ذلك يمكن القول أن التنمية الشاملة وثيقة الصلة بالإصلاح السياسي الذي يركز على الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.

#### ٢-٣-١-٣-٢ - الإدارة العمرانية ودورها في التنمية

الإدارة العمرانية تعد عنصراً أساسياً في التنمية حيث أنها تلعب الدور الرئيسي في الاستفادة من الموارد البشرية والطبيعية والعمرانية التي تعتبر أهم إمكانات المجتمع، ولهذا فالإدارة العمرانية تعد أحد العناصر الأساسية بالنسبة للنمو الإقتصادي وتخفيف حدة الفقر كما أنها واحدة من الاحتياجات الضرورية بالنسبة للحكومات المركزية والمحلية والقطاعات غير الحكومية التي تساهم في تحسين البيئة العمرانية<sup>٢</sup>. ويعتبر مجال الإدارة العمرانية مجال فسيح ويتوقف مفهومها علي وجهة نظر الجهة التي تتناوله والتعريف الذي يتبناه البحث: ان الإدارة العمرانية هي القيام بدور كفاء وفعال في تنمية وإدارة الموارد من أجل تحقيق أهداف التنمية العمرانية في المدينة لتحسين جودة الحياة<sup>٣</sup>.

#### ٢-٣-١-٤-٢ - قياس التنمية (ما لا يمكن قياسه لا يمكن إدارته):

تعد المؤشرات أحد الآليات ذات الفعالية لقياس مدى التقدم المستهدف للمجتمعات العمرانية بمستوياتها المختلفة صوب النتائج المنشودة للتنمية، ومن جهة أخرى فإن هذه المؤشرات تمثل في مجملها أرضية صلبة وواقعية لعملية اتخاذ القرار التنموي الكفاء<sup>٤</sup>، فأما من حيث فعاليتها في القياس التنموي فإنها تقدم تصور معيارى رقمى يمكن حسابه ودمجه في معادلات ومقارنته بالمدن أو بالدول الأخرى دورياً بحيث يعطى صورة واضحة عن حالة التنمية، وأما من حيث كفاءتها في عملية اتخاذ القرار فإنه يمكن من خلالها متابعة التغيرات الدورية الواقعية نحو التقدم أو التراجع في تحقيق أهداف خطط التنمية المستدامة للمجتمعات العمرانية.

١ نجوى إبراهيم ، ٢٠٠٧ ، إدارة المدن الجديدة - رؤى مستقبلية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة

٢ الأمم المتحدة ، ٢٠٠٦ ، المجلس الإقتصادي والاجتماعي ، الابتكار في مجالى الحكم والإدارة العامة لتحقيق الاهداف المتفق عليها دولياً .

٣ ايمن مصطفى ، ٢٠٠٨ ، توجيه التنمية العمرانية من خلال مؤشرات جودة الحياه - دراسة حالة المجتمعات العمرانية الجديدة ، رسالة دكتوراه ، كلية الهندسة -

جامعة عين شمس

٤ نفس المصدر السابق

إن مؤشرات التنمية تخدم العديد من الأغراض، فهي تقيس وتتابع معدل الإنجاز في تنفيذ استراتيجيات وسياسات وبرامج التنمية بمدينة أو إقليم ما، وهي تمد متخذ القرار بالمعلومات الشاملة والمتكاملة عن حقيقة الوضع الراهن بمدينته أو إقليمه، فهي تعمل بمثابة المرشد له في تحديد الأهداف والأولويات لخطط التنمية، كما أنها ترفع علامات التحذير في وقت مبكر من تطبيق أية خطة أو استراتيجية تنموية، كما يمكن بواسطتها عمل مقارنة بين المجتمعات العمرانية عرضياً (عبر أماكن مختلفة) أو طولياً (عبر فترات زمنية مختلفة)، وهي أيضاً ترفع مستوى إدراك المواطن بحقيقة التنمية في مدينته أو إقليمه، والمؤشرات تمثل الجانب التحليلي في التخطيط ولذلك فإن مصداقيتها وثباتها يمثلان أمراً حيوياً عند اختيارها كأدوات تخطيطية، ولكي تكون المؤشرات ناجحة في مهمتها يجب أن تكون مرشداً فعالاً في عملية التغيير في أولويات المجتمع، وفي عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات، وفي سلوك الأفراد والمؤسسات<sup>١</sup>.

#### ٢-٣-١-٥- الابتكار في الإدارة العمرانية:

بينت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ٢٧٧/٥٧ أن وجود إدارة عامة تتسم بالفاعلية والكفاءة والشفافية والمساءلة على الصعيدين الوطنى والدولى، من شأنه أن يؤدي دوراً أساسياً في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عليها دولياً<sup>٢</sup>، كما أكدت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في دورتها المعقودة في ابريل ٢٠٠٥، أن قيام مجتمعات أكثر عدلاً وإنصافاً، على النحو المبين في الأهداف الإنمائية للألفية يدعو إلى قيام الإدارة العامة بدور أكبر في مجال التصدي لأوجه عدم المساواة ومجابهة الفقر<sup>٣</sup>، وقد أكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٠٠٥/٥٥، الحاجة إلى تعميق عمليات الحكم القائم على المشاركة المواطنين في تحقيق الأهداف الإنمائية، وقد أدت الأسباب السابقة إلى أن وافقت الجمعية العامة في قرارها ٣٧/٦٠، على ضرورة أن تعزز الأمم المتحدة الابتكار في مجال الحكومة والإدارة العامة من خلال بناء ثقافة الابتكار وروح الشراكة والتجارب وخضوعاً للمسائلة وبوجه خاص أكثر تركيزاً على توفير الخدمات، وإنجاز هذا التحول تعكف الحكومات علي إدخال الابتكارات<sup>٥</sup> علي هياكلها وممارساتها وقدراتها التنظيمية، وقد أظهرت التجربة العالمية أن الابتكار في مجال الإدارة وخاصة مجال العمران يحقق نتائج إيجابية<sup>٦</sup> ومن أهمها:

- أ- الاستغلال الأقصى للموارد والقدرات.
- ب- خلق قيمة عامة وتشجيع بزوغ ثقافة أكثر انفتاحاً وتشاركية في مجال الحكم.
- ت- تعزيز الإدارة الرشيدة.
- ث- مساعدة الحكومات علي كسب ثقة الشعب من جديد واستعادة المشروعية.
- ج- تحسين صورة القطاع العام وخدماته.

١ صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠٠٢، ابو ظبي ٢٠٠٢

٢ في عام ٢٠٠٠ عقدت الأمانة العامة للأمم المتحدة مؤتمر الألفية للتنمية، حضره قادة وممثلوا ١٨٩ دولة، وتناول في ختامه إعلان الألفية الذي ركز على ضرورة تحقيق السلام والأمن والتنمية لمختلف الشعوب، تركزت محاور الإعلان في ثمانية أهداف متداخلة تسعى لمحاربة الفقر بكافة أشكاله من خلال التركيز على التعليم والصحة للجميع وتمكين المرأة، والاهتمام بالبيئة كعنصر أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، بالإضافة لدعوة الدول المشاركة إلى تعزيز مفهوم الشراكة من أجل التنمية

٣ تقرير مشروع الألفية للأمم المتحدة (٢٠٠٥)، الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية (E/٢٠٠٥/٤٤)

٤ الأمم المتحدة، ٢٠٠٥، تقرير مشروع الألفية - الاستثمار في التنمية - خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية (E/٢٠٠٥/٤٤)

٥ مفهوم الابتكار في الإدارة العامة: إيجاد حل ناجح وإبداعي وفريد لمشاكل جديدة أو لحل مشاكل قديمة، ويشمل إدخال عناصر جديدة أو مزيجاً جديداً من العناصر الموجودة أو تغييراً مهماً في أسلوب عمل تقليدي، والابتكار ليس حلاً مغلقاً بل هو حل مفتوح يغيره الذين يبنونه وله عدة أنواع (مؤسسي - تنظيمي - عملياتي - مفهومي)

٦ الأمم المتحدة، ٢٠٠٦، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الابتكار في مجالى الحكم والإدارة العامة لتحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً.

ح- تقوية الشعور بالاعتزاز لدي الموظفين المدنيين العاملين في القطاع العام.

خ- تشجيع ثقافة التحسن المستمر .

د- إحداث آثار تعاقبية بحيث يؤدي الابتكار الناجح في أحد المجالات إلى إفساح الابتكار في مجال آخر.

ومن شأن أى ابتكار أن يساهم فى بناء المؤسسات وتغيير العلاقة القائمة بين مستويات الحكومة وداخل الإدارات الحكومية. وتكشف دراسة في المكسيك، أن الابتكارات تساهم بقوة في إضفاء الطابع الديمقراطي على المؤسسات والعمليات، لذا يمكن أن يؤدي ابتكار ما، وإن كان في حد ذاته حدثاً صغيراً، إلى انطلاق عملية أكبر، وتبعاً لذلك تساهم الابتكارات في تهيئة مجالات ديمقراطية جديدة ومن ثم تحفيز مسيرة الإدارة الرشيدة عن طريق إعادة تجديد الحكم، ولا شك أن هذا ينطبق على البلدان الآخذة في بناء مؤسسات الديمقراطية ببطء، وينطبق أيضاً على البلدان التي رسخت فيها الديمقراطية<sup>1</sup>.

والتركيز على الابتكارات يتيح الفرصة للتركيز على كيفية مواجهة تحديات التنمية، فالتعلم من البلدان الأخرى يمكن أن يوفر الوقت ويلهم بإصلاحات جديدة تساعد على اختصار بعض مراحل التنمية، وتبادل الممارسات الناجحة مفيد أيضاً وليس معنى ذلك أن ينقل نموذج من مكان إلى آخر، ولكن تكييف عناصر الممارسات الناجحة المنقولة في سياقات أخرى مع ظروفها الداخلية، فالتركيز على التحديات هو الطريق للحفز على الإصلاح، وتشجيع تطلعات إيجابية وبناءة بشأن التنمية<sup>2</sup>.

#### ٢-٣-١-٦- قياس الأداء فى الإدارة العمرانية (المفهوم - الأهمية)

مفهوم قياس الأداء: هو جمع البيانات بشكل منظم وموضوعي لتحديد كفاءة وفعالية الخدمات وتحقيق الأهداف<sup>3</sup>.

أ- عدم وجود أهداف كمية قابلة للقياس يضعف من عملية التخطيط وتوجيه الجهود لتحقيق هذه الأهداف.

ب- إن التركيز على الرقابة التقليدية لم يعد كافياً للحكم على الأداء الحقيقى للعديد من أجهزة القطاع العام مما يضعف من عملية المساءلة ويفقدها دورها المنشود فى الإصلاح والتطوير.

ت- تعتبر المقاييس الكمية للأداء الحكومي أساساً لتضمين البعد الإدارى والمؤسسى فى خطط التنمية وحساب تقديرات الميزانية المطلوب لمقابلة أنشطة كل الجهاز.

ث- القياس الكمي لأداء الأجهزة الحكومية يدفعها لبذل الجهد وحسن إستغلال الموارد لتحقيق الأهداف المحددة بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

ج- تزايد الصعوبات التي تواجه التمويل والتي تتطلب طرق جديدة لتحسين الأداء<sup>4</sup>.

مما سبق يتضح أهمية الإدارة العمرانية فى تحقيق أهداف التنمية ودور القياس فيها وأهمية الابتكار، وأنها وسيلة لتحسين جودة الحياة لجميع المواطنين، يتم تناول مفهوم جودة الحياة ومؤشراتها، ونشأتها والمداخل المختلفة لها، وأهمية كمدخل شمولى فى قياس تنمية المجتمعات العمرانية، وأهميتها فى بيان ورصد مدى تقدم هذه المجتمعات نحو تحقيق أهدافها كما يتناول عملية بناء المؤشرات فى المجتمع.

١ نفس المصدر السابق

2 Davison , fobes and nietied , peter 1991 "to urban management cities " vol 8 may 1991

٣ الأمم المتحدة ، ٢٠٠٥ ، تقرير مشروع الالفية - الاستثمار فى التنمية - خطة عملية لتحقيق الاهداف الامانية ( ٤٤ / ٢٠٠٥ / E )

٤ الأمم المتحدة ، ٢٠٠٦ ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الابتكار فى مجالى الحكم والادارة العامة لتحقيق الاهداف المتفق عليها دوليا

الفصل الثالث - نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي - الأطر  
والمفاهيم

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث. ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضماناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم. ويهدف هذا الفصل لوضع إطار مفاهيمي لمصطلح الإدارة المحلية وتمييزه عن المصطلحات ذات العلاقة، وبيان مقومات الإدارة المحلية وأركانها وفلسفة وأهداف تبنيها لتشكيل إطاراً فكرياً يسهم في وضوح معنى ومعزى الحكم أو الإدارة المحلية وركيزة أساسية يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة المحلية التنظيمية والإدارية والمالية وكل منها يتصل بها من فكر وممارسات.

### ٣-٢- مفهوم الإدارة المحلية (Local Administration)

#### ٣-٢-١. تعريفات الإدارة المحلية

أشارت كثير من الدراسات المتخصصة إلى مفاهيم متعددة للإدارة المحلية تختلف في صياغتها اللغوية إلا أنها تنطوي على تقارب شديد في الأفكار الرئيسية لها، فعلى سبيل المثال يرى (أحمد رشيد، ١٩٨١) أن النظم المحلية في أي دولة تعد نظاماً فرعياً لنظام الحكم والإدارة العامة، وتعد الأخيرة بدورها نظاماً فرعياً للنظام السياسي<sup>١</sup>، وتأكيداً لهذه الرؤية يشير كل من (محمود عاطف البناء، ١٩٦٣)، (أحمد خالد علام، عبد الغنى شعبان، ٢٠٠٠) إلى أنه إذا كان النظام السياسى يرسم الشكل العام للجهاز الحكومى فإن التنظيم الإدارى يتناول بالتفصيل الجوانب الإدارية لهذا الجهاز، ومن ثم يعتبر التنظيم الإدارى من النظام السياسى بمثابة الأصل من الفرع كما أنه يتفق معه فى الروح والجوهر<sup>٢</sup>.

ويرى<sup>٤</sup> أن الإدارة المحلية نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية. وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل إنه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية، ونتيجة لهذه العلاقة يجب التنسيق بين الطرفين.

<sup>١</sup> أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٤٨

<sup>٢</sup> محمود عاطف البناء - نظم الإدارة المحلية - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة ١٩٦٣. ص: ١٤ - ١٦

<sup>٣</sup> أحمد خالد علام، عبد الغنى شعبان عبد العظيم - العمران والحكم المحلي في مصر - مكتبة الأنجلو - القاهرة ٢٠٠٠. ص: ١١

<sup>٤</sup> هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.



وكذلك يرى (حسن عواضة، ١٩٨٣) أن الإدارة المحلية تسمية استخدمت للتعبير عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة.<sup>١</sup>

كما يرى (Richard G., et al., 1996) أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب إدارة وحكم المستقرات/ المستوطنات البشرية على المستويين المحلي والإقليمي، والمجالس المحلية عادة ما تكون منتخبة من السكان بنظام الاقتراع المباشر غير أنه في بعض الحالات تكون هذه المجالس معينة من قبل الحكومة المركزية.<sup>٢</sup>

وترى (نادية بغدادى، ١٩٩٩) أن الإدارة المحلية تعد الركيزة الأساسية التى يركز عليها الحكم فى أى دولة، ومن خلالها تستطيع الدولة تنمية المجتمع وتحقيق رفاهيته، وعليه فلا توجد فى أى دولة تنمية ناجحة ولا اقتصاد سليم إلا من خلال إدارة محلية ذات كفاءة، ونجاح الإدارة المحلية لا يكون إلا بتحريك طاقات أفراد المجتمع ومؤسساته المدنية لصالح تنمية مجتمعاتها.<sup>٣</sup>

كما يرى (عصام على، ٢٠٠١) أن الإدارة المحلية هى نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري فى الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات بعض الإختصاصات لسرعة وسهولة اتخاذ القرارات بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذه القرارات بتحقيق السياسات والأهداف التنموية فى الإطار القومى للدولة.<sup>٤</sup>

ويرى (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى - تقرير التنمية البشرية لمصر، ٢٠٠٣) أن الإدارة المحلية هى نظام من نظم الإدارة العامة، وأداة من أدوات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى، وهى وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، بما توفره من معرفة بالإمكانات والمشكلات والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد فى الوحدات الإدارية المحلية المنتشرة فى النطاق الجغرافى الواسع للدولة، وهى بذلك تتطوى على نقل بعض الإختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسئولياتها فى إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزى والمحلى.<sup>٥</sup>

ويعرفها البعض بأنها " أى إستقلال محلى مقصور على إختصاصات تنفيذية أو إدارية دون أن تعطى الهيئة المحلية جزءاً من الوظيفة القضائية وهذا النوع من الاستقلال يسمى اللامركزية الإدارية والتى تختلف عن اللامركزية السياسية"<sup>٦</sup>.

وفى الغالب ينظر إلى الإدارة المحلية على أنها "جزء من الجهاز التنفيذى الذى يقوم بإدارة بعض المرافق القومية من خلال أجهزته المركزية، وأيضاً بعض المرافق المحلية من خلال الوحدات المحلية، كما تقوم برسم السياسة المحلية وتنفيذها فى إطار السياسة القومية، سواء على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية. وبالتالي فإنها تمثل الجانب التنفيذى من السلطة التى تمارس فى الدولة

<sup>١</sup> حسن محمد عواضة - الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية: دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - القاهرة ١٩٨٣. ص: ١٥

<sup>٢</sup> Richard G., et al. - Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment - Earth scan Publications Ltd - London 1996. Pp: 4

<sup>٣</sup> نادية صابر البغدادى - أثر غياب المشاركة الشعبية على إدارة العمران - ندوة الإدارة العمرانية - جمعية المهندسين المصرية القاهرة - أغسطس ١٩٩٩. ص: ٣

<sup>٤</sup> عصام الدين محمد على - نظم الإدارة المحلية فى مصر ودورها فى تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية - المؤتمر العربى الإقليمى: تأمين الحياة/

الإدارة الحضرية الجيدة محوراً لتحقيق عدالة اجتماعية فى المدينة - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى - القاهرة - يناير ٢٠٠١. ص: ٢

<sup>٥</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ١٢، ٩٢

<sup>٦</sup> مصطفى الجندي، المرجع فى الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.

والسلطة التنفيذية، وليس لها الحق في ممارسة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو التدخل في إختصاصات أى منها".<sup>١</sup>

كما يشار إليها على أنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية"<sup>٢</sup>، وهذا يعنى أن الإدارة المحلية ما هى إلا أسلوب إدارة وليس أسلوب حكم ، حيث أنها تختص بنوع واحد من السلطة التى تمارس فى الدولة هى السلطة التنفيذية<sup>٣</sup>.

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساسا من المجتمع، فإن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة، أي ان الإدارة المحلية هي لامركزية ذات طابع إدارى تهدف الي تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها<sup>٤</sup>

### ٣-٢-٢. أسباب ظهور نظام الإدارة المحلية

كانت الدول فى بادىء الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة، وكان دور الحكومة محددًا فى دور حراسة وحماية الدولة، واتسم تنظيم الجهاز الإدارى للدولة بالبساطة والقدرة على تحقيق الأهداف فى كافة أرجاء الدولة نظرا لمحدودية هذه الأهداف.

ولكن مع تعقد الحياة الاجتماعية وتطور الظروف الاقتصادية للدول، اضطرت الدولة إلى التدخل فى جميع الميادين فأتسع نشاطها وزادت خدماتها، فقد اتسع مجال النشاط الإدارى للدولة نتيجة للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى شهدتها العالم فى أعقاب الثورة الفرنسية عام ١٧٩٨ والتى تمثلت فى انتشار مبادئ الديمقراطية ونماء ثقافة ووعى الشعوب فضلاً عما أحدثته الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر من تأثيرات أظهرت مدى حاجة الدول إلى التخطيط ووضع برامج التنمية ومن ثم ضرورة تدخلها المباشر والمستمر فى حياة الافراد لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذى يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج. وقد ترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإدارى بما يمكنها من أداء المسئوليات المنوطة بها والتى تهدف إلى تحقيق الرفاهية الإجتماعية. وقد نشأ نظام الإدارة المحلية للعديد من الأسباب والدوافع وهى:<sup>٥</sup>

#### أ- أسباب سياسية

<sup>١</sup> كمال أغا ، العلاقة بين مراكز صنع القرار فى التخطيط الإقليمى للتنمية الريفية بمحافظة الشرقية ، رسالة دكتوراه ، جامعة حلوان ، كلية الخدمة الاجتماعية ، ١٩٧٩ ، ص ١٧-١٨

<sup>٢</sup> عطية حسين إفدى ، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير ، المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٤ ، ١٩٩٥ ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، ص ٢٧

<sup>٣</sup> نفس المرجع السابق

<sup>٤</sup> أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩

<sup>٥</sup> د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدنى) - الملتقى العربى بعنوان (دور الحكومة المركزية فى التنمية المجتمعية) - سلسلة (مؤتمرات : البلديات والمحليات فى الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدولة العربية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - جمهورية مصر العربية - يونيو ٢٠٠٧

<sup>٦</sup> د. مها محمد فهيم - التقسيم العمرانى للقاهرة - رسالة ماجستير غير منشورة - مرجع سابق (١٤)

<sup>٧</sup> د. حنان رجانى عبد اللطيف، الإدارة المحلية فى مصر (المبادئ - الأهداف - التوجهات) - مذكرة خارجية - معهد التخطيط القومى، القاهرة، ٢٠٠٥.

• فالواقع يوضح أن نظام الإدارة المحلية يعد مظهرا من مظاهر الديمقراطية، وأن قيامه يؤدي إلى تعاون مستمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي، ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة.

**ب- اسباب ادارية**

- يعتبر نظام الإدارة المحلية ضرورة فنية وإدارية لتحقيق أهداف معينة منها سرعة وإنجاز وتسهيل الخدمات، ومراعاة الظروف المحلية الخاصة عند تقديم الخدمات، كما تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الإدارية الجديدة.
- تطور واتساع نطاق الدولة : قمع نمو المدن وتطور الدول وتطور وظائف الدولة التقليدية التي كانت تقتصر على أمن البلاد واستقرارها ، بلغ التطور في وظائف الدول إلى آفاق جديدة في مجالات الأعمال لمواجهة المطالب المستحدثة للجماهير لرفع مستوى معيشة المواطنين ، وعليه ظهرت الحاجة إلى إنشاء الإدارات المحلية لتقوم بتولى الوظائف المتعلقة بالمجتمعات المحلية لسرعة الإجراءات ولتخفيف العبء على الحكومة المركزية.
- سلبيات الأداء في النظام المركزي : مثل وحدة الحلول والأساليب وعدم تنوعها ، فكانت النتيجة اتباع أسلوب موحد في شتى أنحاء الدولة لتوفير الاحتياجات وحل المشكلات دون الأخذ في الاعتبار أن المشكلات غير موحدة أساساً. فعلى سبيل المثال تختلف مشكلات منطقة صناعية عن أخرى زراعية أو ساحلية في المدينة الواحدة. ومن هنا كان اتباع نظام الإدارة المحلية هام جداً لضمان استحداث أساليب جديدة للحلول في المواقع المختلفة.

**ت- اسباب اجتماعية**

- تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على إحتياجاتهم، ويتيح الفرصة لتفجير طاقات الابداع لدى أعضاء الجماعة المحلية، فضلاً عن دوره في تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشتراكهم سوياً في مجالات العمل المحلي.

**ث- اسباب اقتصادية**

- إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يؤدي لتحقيق العديد من المزايا الاقتصادية، منها حتمية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، وتحقيق لامركزية التصنيع، وتحقيق نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، وكذلك العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية في أعباء التنمية.
- تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظراً لأن نجاح أى خطة للتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية تعتمد على مدى الاستجابة للحاجات الفعلية لسكان الوحدات المحلية بالدولة، وكانت السلطة المركزية تجهل مدى احتياج المجتمعات المحلية لمستويات معينة من التنمية، فقد كان من المهم اتباع نظام للإدارة المحلية يتم من خلاله اقتراح وإقرار وتنفيذ مشروعات وخطط مناسبة للتنمية.

**٣-٢-٣. العوامل المؤثرة على نظام الادارة المحلية**

تعد أنظمة الإدارة المحلية فرعاً أساسياً من نظم الحكم والإدارة العامة كما تعد الأخيرة فرعاً من النظام السياسي المنبثق عن النظام الإجماعي العام للدولة، وبناء عليه فإن النظم المحلية تتأثر الى حد كبير بالبيئة المحيطة بها وما يرتبط بها من عوامل جغرافية وتاريخية وسياسية واجتماعية وثقافية ... إلخ،

وفى هذا السياق يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) الى أنه كلما كان النظام المطى قائما على دعائم تتسق والظروف الأيكولوجية/البيئية المحيطة به كلما توافرت له فرصا أوسع للنجاح، والعكس صحيح.<sup>١</sup>، وفى هذا السياق أشارت كثير من الدراسات المتخصصة الى العديد من العوامل المؤثرة على النظم المحلية، من بينها (العوامل الطبيعية والجغرافية، التاريخية، السياسية، الاجتماعية والثقافية، والعوامل الاقتصادية) تشرح بالتفصيل بملحق ١

### ٣-٢-٤. أهداف الإدارة المحلية

تختلف أهداف الإدارة المحلية بين أهداف سياسية واجتماعية وإدارية تتمثل بما يلى:

#### أ- أهداف سياسية

- التربية السياسية للمواطنين، فالإدارة المحلية "مدرسة لتعليم الديمقراطية".
- دعم الوحدة القومية عن طريق إعطاء كل وحدة محلية فرصة تقرير شئونها بنفسها فترضى عن مستوى وكم الخدمات التى تستطيع توفيرها لأهلها.
- تحقيق الديمقراطية التى تقوم على قاعدة المشاركة فى اتخاذ القرارات.
- تقوية البناء السياسى والاقتصادى والاجتماعى للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها بيد الحكومة المركزية.
- أهمية إشراف المواطنين فى إدارة شئونهم، لتحمل مسئولية إدارة الخدمات وكافة الشئون المحلية الأخرى<sup>٢</sup>.

#### ب- أهداف إجتماعية

- الشعور بالإنتماء الى مجتمع له خصائصه المتميزة، حيث يشعر سكان هذا المجتمع بأنهم يشكلون وحدة اجتماعية أصيلة تتبلور فيها صلاتهم وطبائعهم الخاصة.
- ترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته ورغبته فى المشاركة فى إدارة الشئون المحلية.
- تأكيد حرية الفرد من خلال مشاركته فى إدارة المجتمع الذى يعيش فيه من خلال ممثلين عنه بالمجلس الشعبى المحلى والذى يكون جزء من الإدارة المحلية.
- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة.
- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً.

#### ت- أهداف إدارية

- تقريب المنتج من المستهلك أو المستفيد الحقيقى من الخدمة ممن يؤديها.
- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، لتفادى نمطية الأداء على مستوى الدولة الذى يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.
- القضاء على البيروقراطية التى تلازم تركيز السلطة، حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين بها.

١ أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٤٨

٢ خالد سمارة الزغبي - تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها (دراسة مقارنة) - منشأة المعارف - الإسكندرية - ١٩٨٤

- تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية من خلال تخفيف بعض المهام عن عائق السلطة المركزية وإسنادها إلى هيئات أخرى تزاولها تحت إشرافها ورقابتها ، مما يتيح لهذه السلطة أن تتفرغ للمشاكل والقضايا القومية تاركة التفاصيل على المستويات المحلية.
- تحقيق الكفاءة الإدارية فى تقديم الخدمات المحلية ، حيث يكون النظام اللامركزي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي. حيث يمكن أن نجد بكل وحدة محلية نوعية مشكلات واحتياجات متقاربة بين سكانها ، ومتباينة تماماً مع مشكلات وحدة محلية أخرى.
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية ، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والاستفادة من أداء بعضها البعض واستغلالها لمقومات المنطقة فى تحقيق التنمية بها.
- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات ، نظراً لصعوبة قيام المركز بتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين<sup>١</sup>.
- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

#### ث- أهداف عمرانية

- رفع مستوى البيئة العمرانية داخل نطاق الإدارة المحلية من خلال تحقيق المشروعات التى تتلاءم مع طبيعة استخدامات الأراضى والأنشطة المطلوبة التى يقوم السكان المحليون بمزاومتها فعلاً.

#### ٣-٢-٥. أسس قيام الإدارة المحلية

أشارت كثير من الدراسات المتخصصة إلى العديد من المقومات الأساسية لقيام نظم الإدارة/الحكم المحلى، فعلى سبيل المثال يرى (حسن عواضة، ١٩٨٣) أن الإدارة المحلية تقوم على عنصرين أساسيين هما: الشخصية المعنوية (الاستقلال القانونى للإدارة المحلية عن الحكومة/ الإدارة المركزية)، واحتفاظ الحكومة/ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية، ومن ثم تقييدها بعجلة الدولة السياسية والقضائية والإدارية<sup>٢</sup>، كما ترى دراسات أخرى أن الإدارة المحلية أو الحكم المحلى يستند على مجموعة من المقومات الأساسية، وهى: <sup>٣، ٤</sup>

#### أ- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية الاعتبارية

إن ما يميز الإدارة المحلية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هى النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية ، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعنى أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذى يميزها ويمنحها الصفة القانونية ، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها<sup>٥</sup> فالشخصية المعنوية تمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانونى عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية ، وتتكون هيئات الإدارة المحلية من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات هي:

- السلطة التقديرية.

- السلطة التنفيذية.

<sup>١</sup> د. محمد محمود الطعمانية - نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) - الملتقى العربى (نظم الإدارة المحلية فى الوطن العربى - جامعة الدول العربية) - سلطنة عمان - (١٨-٢٠) أغسطس ٢٠٠٣ - مرجع سابق (٢٢)

<sup>٢</sup> حسن محمد عواضة - الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية: دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - القاهرة ١٩٨٣. ص: ٢٥

<sup>٣</sup> محمود عاطف البنا - نظم الإدارة المحلية - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة ١٩٦٣. ص: ١٤-٧٨

<sup>٤</sup> أحمد خالد علام، عبد الغنى شعبان عبد العظيم - العمران والحكم المحلى فى مصر - مكتبة الأنجلو - القاهرة ٢٠٠٠. ص: ١٩-٢٠

<sup>٥</sup> النشرة الدورية للحكم المحلى - نشرة سنوية - وزارة الإدارة المحلية - ١٩٧١ - مرجع سابق (١٣)

<sup>٦</sup> أيمن هاشم عبد الرحمن، نشرات المنظمة للعمران فى مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى، القاهرة، ٢٠٠١

- السلطة الرقابية.

وتتمثل السلطة التقديرية في المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلي أما السلطة التنفيذية فهي مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية ، أما السلطة الرقابية فتتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

بحيث يكون لكل وحدة من الوحدات المحلية مساحة جغرافية من الأرض محددة المعالم تضم عدد من السكان يشكل مجتمعا واضح المعالم، تتمكن فيه الوحدات المحلية من أداء الخدمات ذات الطابع المحلي، ويمكن فيه للسكان المحليين من المساهمة في الخدمات المحلية مثل إنارة الطرق وصيانتها والتعليم إلزامي ... إلخ.

ب- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية

من خلال وجود هيئات محلية منتخبة تتوب عن السكان المحليين في إدارة شئونهم التي اعترف المشرع بها.

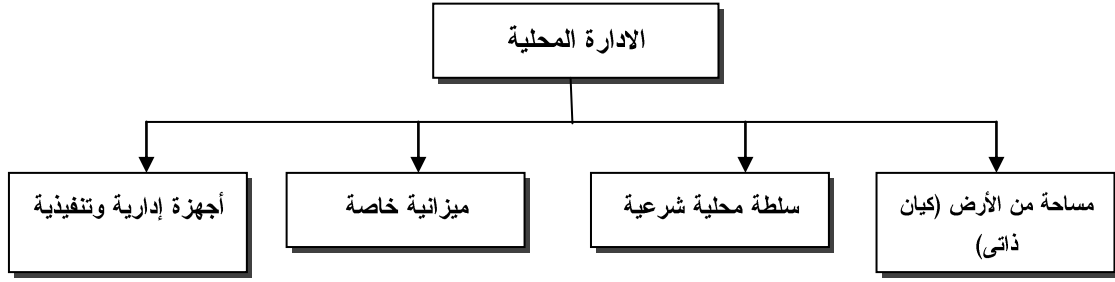
ت- تتمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية

حيث نجد أن السلطة المركزية قد تخلت بجزء من سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية ، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة. والرقابة هنا يجب أن تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها. وذلك لأسباب من أهمها:<sup>1</sup>

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع (الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين).
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام ( يجب أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية ميزانية خاصة بها تحتوي على بندي الموارد (الإيرادات) والمصروفات وان يكون للسلطة/ الإدارة المحلية حق تنمية مواردها وحرية توزيعها على القطاعات المختلفة لتنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية، ويمكن للإدارة المحلية تنمية مواردها من خلال التمثيل المحلي (فرض الرسوم البلدية والضرائب المحلية بالإضافة إلى إيرادات المرافق العامة كالكهرباء والمياه)، والتمويل المركزي (الإعانات المالية من الحكومة المركزية بالإضافة إلى حصتها من الضرائب والرسوم المركزية على مستوى الدولة)، بالإضافة إلى القروض والهبات والتبرعات (سواء كانت من البنوك أو الأفراد المحليين أو المؤسسات المحلية أو الدولية).
- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية ، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها.

<sup>1</sup> عبد الرزاق الشبلي - ورقة عمل بعنوان "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية" - دراسة مقارنة - ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية

- المعهد العربي لإنماء المدن - بيروت - ٢٣-٢٥ سبتمبر ٢٠٠٢



شكل (١-٣) مقومات الإدارة المحلية

المصدر : محمود عاطف البنا - نظم الإدارة المحلية - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة ١٩٦٣. ص: ١٤-٧٨

### ٣-٢-٦. خصائص الإدارة المحلية

- تتميز الإدارة المحلية بخصائص تتفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:<sup>١</sup>
- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلي أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
  - هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
  - تعمل علي تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة.
  - اشترك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر علي معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات.
  - تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.
  - تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلي المجتمع بالإضافة إلي تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد.
  - إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك علي جهودهم الذاتية.

### ٣-٢-٧. وظائف الإدارة المحلية

أشارت دراسات كثير إلى الفلسفات العامة لتحديد وظائف ومهام وحدات الإدارة المحلية ، كما أشارت دراسات أخرى إلى هذه الوظائف والمهام نفسها بشكل دقيق وتفصيلي، وفيما يلي عرض الباحث لكل منها.

### ٣-٢-٧-١-١. على صعيد الفلسفات العامة لتحديد هذه الوظائف

يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) في هذا السياق إلى أنه لا يجب أن: تُمنح وحدات الإدارة المحلية أى سلطة إلا إذا كان في الإمكان استخدامها بكفاءة، ودون تعريض وحدة الدولة للخطر<sup>٢</sup>

ويشير (Richard G., et al., 1996) في هذا السياق إلى أن فلسفة تحديد وتوزيع المهام والمسئوليات بين المستويين المركزي والمحلى يجب أن تستند إلى أن: "المهام التي يمكن أن تؤدي بكفاءة وفاعلية محلياً لا بد وأن

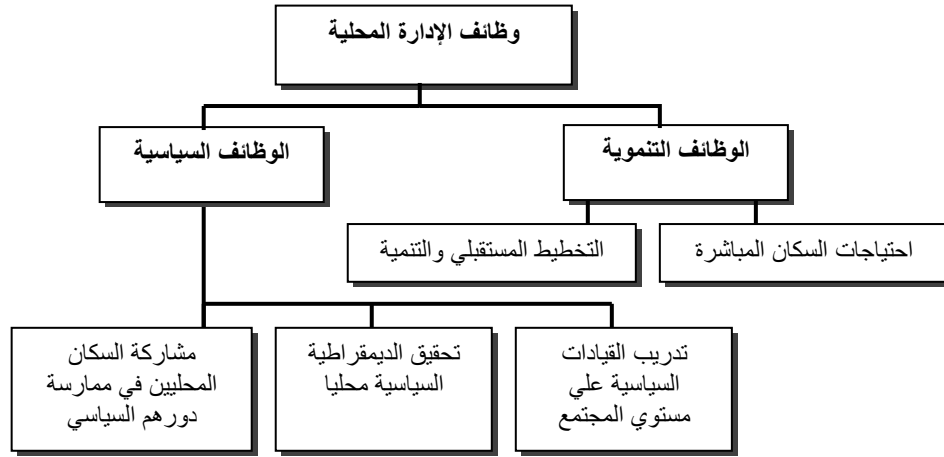
<sup>١</sup> المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩

<sup>٢</sup> أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٥٤

تستند إلى الإدارة المحلية، وأن المهام التي لا يمكن للوحدات المحلية أن تؤديها بفاعلية تسند إلى مستويات أعلى من الإدارة<sup>١</sup>

### ٣-٢-٧-٢-٢-٣-٢-٣ على صعيد التحديد الدقيق للمهام والوظائف نفسها

يشير (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣) إلى أن للإدارة المحلية وظيفتان أساسيتان إحداهما تنمية والأخرى سياسية، وهما مرتبطتان وتؤثر كل منهما على الأخرى، حيث أنه لضمان نجاح إحداهما لابد من توافر الأخرى، وفيما يلي يتعرض الباحث لهذه الوظائف<sup>٢</sup>.



شكل (٢-٣) وظائف الإدارة المحلية (كما تراها الأمم المتحدة)

المصدر : برنامج الامم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ٩٣ - بتصريف الباحث

### أ- الوظيفة التنموية للإدارة المحلية

وتتصب هذه الوظيفة على دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية، لاسيما في ظل تغير النظرة للإدارة المحلية من كونها مجرد منلق لتعليمات مركزية إلى شريك كامل في التنمية وإدارتها والانتفاع بثمارها، وفي هذا السياق يمكن تقسيم الوظائف التنموية للإدارة المحلية إلى:

١. وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة وهذه الوظائف تتمثل فيما يلي:

- الوفاء باحتياجات السكان المحليين من الخدمات الأساسية<sup>٣</sup>، وضمان حصولهم عليها بطريقة سهلة وعادلة وبأسلوب علمي وفعال<sup>٤</sup>، وهذه الخدمات تتضمن:
  - خدمات الإمداد بمياه الشرب والصرف الصحي وإدارة المخلفات.
  - الإمداد بالإسكان (الوحدات السكنية) والصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية.

<sup>١</sup> Richard G., et al. - **Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment** - Earthscan Publications Ltd - London 1996. pp: 26

<sup>٢</sup> برنامج الامم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ٩٣

<sup>٣</sup> المرجع السابق. ص: ٩٣

<sup>٤</sup> فتحى أحمد عبد المعطى - دور التشريعات المتعلقة بالعمران والبيئة حماية المجتمعات العمرانية - المؤتمر العربي الإقليمي: التوازن البيئي والتنمية الحضرية

المستدامة - هيئة التخطيط العمراني - القاهرة - فبراير ٢٠٠٠. ص: ١٥

USAID - Local Government Outreach Strategy for central America (LOGROS) - USAID - washington DC - 1995. Pp: 30



- إدارة الطرق والنقل العام وتنمية وصيانة مواقف السيارات.
- فحص ومنح التراخيص للمشروعات المختلفة واحترام المعدلات/المقاييس القومية للمحافظة على البيئة (العمرانية - الطبيعية) من التدهور أو التلوث.
- المتابعة البيئية والتقييم، ومواجهة الكوارث وإعادة التعمير/التأهيل.
- دفع وتعبئة الطاقات المحلية للمساهمة والمشاركة فى التنمية على المستور المحلى وبالتالى المساهمة فى حل القضايا القومية، من خلال تطبيق نظم الديمقراطية التى تمكن السكان المحليين من المشاركة الفعالة فى اتخاذ قرارات التنمية وإدارة شئون مجتمعاتهم.<sup>٢</sup>
- العمل على زيادة رفاهية السكان المحليين بالتعاون مع الحكومة المركزية، وتحقيقا لذلك قد تلجأ الإدارة المحلية إلى فرض رسوم أو ضرائب محلية بالإضافة الى نصيبها من الرسوم والضرائب التى تفرضها الحكومة المركزية.
- الدفاع عن المصالح المحلية وضمان التوزيع العادل للموارد والمخصصات المالية<sup>٣</sup> سواء التى يتم تحصيلها محليا أو التى تمنحها الحكومة المركزية للإدارة المحلية.
- ٢. وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلية والتنمية وهذه الوظائف تتمثل فيما يلى:
  - وضع الخطط المستقبلية للتنمية الإقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى.
  - تخطيط استعمالات/استخدامات الأرض.<sup>٤</sup>
  - جمع المعلومات والبيانات (المدخلات الرئيسية لوضع الخطط السابق الإشارة إليها) لتحديد الأولويات، والتى تعتمد بالضرورة على احتياجات السكان المحليين.<sup>٥</sup>

#### ب- الوظيفة السياسية للإدارة المحلية

- وهذه الوظائف تتمثل فيما يلى:<sup>٦</sup>
١. تحقيق الديمقراطية السياسية على المستوى المحلى عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع فى المؤسسات السياسية.
  ٢. دفع السكان المحليين إلى المشاركة الفعالة فى أداء وممارسة دورهم السياسي.
  ٣. تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع، على اعتبار أم المجالس المحلية هى بمثابة مراكز للتدريب على صناعة واتخاذ القرار بصورة ديمقراطية.<sup>٧</sup>

#### ٣-٢-٨. أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية (عوامل تعثر الإدارة المحلية)

مازالت هناك فجوة بين الطموح والواقع لتنشيط الإسهامات التنموية من جانب وحدات الإدارة المحلية لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، فنظم الإدارة المحلية تواجه عدة مشاكل<sup>١</sup> يمكن طرحها والتى تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التى تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلى<sup>٢</sup> :

<sup>١</sup> نادبة صابر البغدادى - اثر غياب المشاركة الشعبية على إدارة العمران - ندوة الإدارة العمرانية - جمعية المهندسين المصرية - القاهرة - أغسطس ١٩٩٩. ص ٣

<sup>٢</sup> فتحي أحمد عبد المعطى - دور التشريعات المتعلقة بالعمران والبيئة لحماية المجتمعات العمرانية - المؤتمر العربى الإقليمى: التوازن البيئى والتنمية الحضرية المستدامة - هيئة التخطيط العمرانى - القاهرة - فبراير ٢٠٠٠. ص: ١٥

<sup>٣</sup> برنامج الامم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ٩٣

<sup>٤</sup> USAID - Local Government Outreach Strategy for central America (LOGROS) - USAID - washington DC - 1995. Pp: 32

<sup>٥</sup> برنامج الامم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ٩٣

<sup>٦</sup> برنامج الامم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص: ٩٤

<sup>٧</sup> نادبة صابر البغدادى - اثر غياب المشاركة الشعبية على إدارة العمران - ندوة الإدارة العمرانية - جمعية المهندسين المصرية - القاهرة - أغسطس ١٩٩٩. ص ٣

- العامل الإدارة والفنى : يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية، من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية ، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات، وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية وعدم كفاية الموارد، إن هناك كثير من المحليات لا تتوافر لها البنية الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهامشية، ويرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر، لقد بينت إحدى الإحصائيات في الأردن أن هناك مساح واحد لكل 3 بلديات، ومهندس تنظيم لكل 10 بلديات، ناهيك عن عدم توافر معدات في كثير منها.
- العامل الإقتصادى: يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نمواً وازدهاراً يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التعبئة، ولذلك فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية، وفي هذا الصدد يبين الكاتب الشهير Fried Riggs أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فإن منح صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.
- العامل السياسى وفلسفة الحكم: إن الطبقات الحاكمة Dominant Classes في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.
- العامل الاجتماعى: تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية، وطموحات إقليمية تعزز بهويتها المحلية، بشكل قد يهدد سلامة للوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية، الأمر الذي تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة، وتمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدّة في كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعاً بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.
- حداثة النظام المحلى: إن مقومة حداثة النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحل بنجاح، علماً بأن بعض تلك الأنظمة قد تجاوز عمره نصف قرن ولا يزال يعاني من نقص واضح في الاختصاصات والمسئوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمرحل تطور المجتمع.
- توجد أجهزة رقابية متعددة لوحدات الإدارة المحلية سواء من قبل السلطات التنفيذية أو مجلس الشعب أو السلطة القضائية علي المستويين المركزي والمحلي وهذا التعدد في أجهزة التنظيم والرقابة يحد من استقلال وحدات الإدارة المحلية في إدارة شئونها واستخدام مواردها في خدمة التنمية.
- نطاق صلاحيات وحدات الإدارة المحلية غير محدد علي نحو تام.
- عجز وحدات الإدارة المحلية عن توافر الموارد المالية لتنفيذ خططها وسياساتها.

<sup>1</sup> تقرير التنمية البشرية في مصر، اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤

<sup>2</sup> Rondineli A. et-al, Analysis of Decentralization Policies In Developing Countries: A Political Economy Frame-Work, SAGE, London, Vol.2,1989

- أداء الإدارة المحلية يتسم بإجراءات معقدة طويلة ومهام متضاربة وفساد علي نطاق واسع وانخفاض كفاءة الموظفين.

### ٣-٢-٩. كفاءة وفعالية الإدارة المحلية

- يتم قياس الكفاءة والفعالية للإدارة المحلية علي أساس القيام بالمهام والوظائف الموكلة إليها، ولذلك فهي تتوقف علي مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي وهي<sup>١</sup>:
- استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسئوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسئوليات قادة الوحدات المحلية.
  - وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في إدارة المرافق العامة والمحلية.
  - العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، تشتمل هذه العوامل على توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات تجاه النمط المركزي في تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.
  - العوامل المالية والقوى البشرية.
  - توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.
  - مدي توازن السلطات الممنوحة للإدارة المحلية مع مسئوليتها.
  - مستوي النضج السياسي الذي يمر به المجتمع ودرجة الوعي السائد بين السكان المحليين.
  - مدي رغبة الدولة وميلها نحو تطبيق المركزية أو اللامركزية.

### ٣-٣-٣. أهمية دور الإدارة المحلية

#### ٣-٣-١. دور الإدارة المحلية في التنمية الشاملة

إن التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية يعد أساسا هاما لنجاح مشروعات تنمية المجتمع سواء أكانت مشروعات اقتصادية أو اجتماعية، وذلك لما يؤدي إليه هذا التعاون من خلق الحافز على العمل لدى المواطنين وتدريبهم على كيفية اختيار ممثليهم في المجالس المحلية وبالتالي ممارسة الحرية الديمقراطية.<sup>٢</sup>

#### ٣-٣-٢. دور الإدارة المحلية في مواجهة الأزمات والكوارث

<sup>١</sup> محمد طعمنة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد ٩، العدد ٣٠، ٢٠٠٢.

<sup>٢</sup> أ.د. رمضان بطيخ - ورقة عمل بعنوان (مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة) - الملتقى العربي بعنوان (الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - ج.ع - يوليو ٢٠٠٧.

الإدارة المحلية وسيلة فعالة لحماية إدارة الدولة وقت الأزمات. ذلك إن كل وحدة إقليمية على مستوى الدولة تستطيع أن تقف بمفردها على قدميها لتحقيق الأمن وتتولى الدفاع. وذلك على عكس المركزية التي إذا اختل أمن العاصمة بها أو الحكومة المركزية، اختل الجهاز الإداري جميعه. فعلى الرغم من الدمار الشديد الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في ربوع البلاد<sup>١</sup>.

### ٣-٣-٣ دور الإدارة المحلية فى التنمية الإدارية والاقتصادية

إن نظام الإدارة المحلية يقوم على تلبية متطلبات الإرادة الشعبية عن طريق هيئات محلية، ويعتبر وسيلة ملائمة لأداء الخدمات ذات الطابع المحلي، وتحقيق الأهداف الإدارية والاقتصادية للوحدة الإدارية من خلال الوسائل التالية:

#### ٣-٣-٣-١ الحد من البيروقراطية الإدارية

لا شك أن إسناد إدارة المصالح المحلية لأجهزة لامركزية يؤدي إلى تنوع أساليب نشاطها بما يتلائم وحاجات كل منطقة. كما يؤدي أيضا إلى القضاء على بيروقراطية الإدارة والتي تهتم بالشكل أكثر من اهتمامها بالنتائج. أي أنه يؤدي إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنب الروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية في الإدارة، التي تؤدي إلى ضياع أوقات المواطنين في انتظار الرد على مكاتباتهم وطلباتهم، وهذا ما يتنافى في الواقع مع الوظيفة الإدارية عصب الحياة العصرية المتسمة بالسرعة والجدية. ومن هنا يبرز دور الإدارة المحلية والتي يتضح من خلالها استقلال المجتمعات المحلية بتقدير حاجاتها.

#### ٣-٣-٣-٢ سهولة القيام بالإصلاح الإدارى

يحقق نظام الإدارة المحلية مرونة في الإصلاح الإداري، ذلك أنه يتيح تجربة نظم إدارية واقتصادية حديثة على مستوى ضيق كالقرية أو المدينة، فإذا ما ثبت نجاح هذه النظم أمكن تعميمها على مستوى الدولة أما إذا ثبت على العكس فشلها، فإن ضرر تطبيقها سيكون محدودا بحدود القرية أو المدينة فقط.

#### ٣-٣-٣-٣ تحقيق الكفاية الإدارية

وذلك على أساس أن لسكان كل إقليم من أقاليم الدولة مصالح معينة يأملون تحقيقها بشكل يشبع رغباتهم وأمانهم، فإذا تركت لهم مهمة مباشرة هذه المصالح فإنهم سيكونون أقدر من غيرهم على تحقيقها لأنهم المدركون لأهميتها. ومن هنا تبدو أهمية الإدارة المحلية القريبة من منبع الحاجة، مباشرة الوظيفة الإدارية بما يتلاءم وحاجات ذوي المصالح ورغباتهم، وذلك على عكس المركزية التي توكل أمر تحقيق هذه المصالح إلى موظفين حكوميين لا يهتمهم من أمرها أن تحقق الصالح المحلي إلا بالقدر الذي يتحقق معه الصالح العام.

#### ٣-٣-٣-٤ المساهمة فى عملية التنمية الإدارية

إن عملية التنمية يجب ألا تتم عشوائيا وإنما يجب أن تستند إلى تخطيط واضح شامل يتفاعل معه المجتمع بكل قطاعاته. من هنا تبدو أهمية الدور الذي يجب أن تلعبه وحدات الإدارة المحلية في عملية التنمية الإدارية، بحيث لا يجب أن يلقي بالعبء كله في هذا الشأن على عاتق الحكومة المركزية، خاصة أن مساهمات هذه الوحدات تؤدي في الواقع إلى نتائج إيجابية منها:

<sup>١</sup> أ.د. رمضان بطيح - ورقة عمل بعنوان (مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة) - مرجع سابق (١٥)

- ضمان أعلى مستوى ممكن من دقة البيانات وتفصيلاتها المختلفة باعتبار أن وحدات الإدارة المحلية هي الأقر على تجميع مثل هذه البيانات.
- زيادة قدرة جهاز التخطيط على تحديد أولوية الاحتياجات للمناطق الجغرافية المختلفة والشرائح الاجتماعية المتعددة طبقاً لما يعكسه الواقع الفعلي لهذه المناطق.
- تنظيم الجهود الذاتية المتاحة حول أهمية تنفيذ مشروعات خطة التنمية، وقيام مشاركة شعبية حقيقية بكل منطقة لتذليل الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ.

### ٣-٣-٥- دور الإدارة المحلية فى التنمية الاجتماعية

يأتى دور نظام الإدارة المحلية فى هذا الأمر، من خلال:

#### أ- تذكىة الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلى متميز

إن تشكيل مجالس الوحدات المحلية من بين أبناء هذه الوحدات ومباشرة هذه المجالس لكافة الأنشطة التي تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين وتحقيق رغباتهم وميولهم، يخرس في نفوس هؤلاء المواطنين الإحساس بأن هذه الوحدات ما وجدت إلا بهم ومن أجلهم، الأمر الذي يدفعهم إلى الالتفاف حولها، وتتبلور فيها علاقاتهم وارتباطاتهم وولاءهم نحو المجتمع المحلي.

#### ب- تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية فى الشؤون المحلية

إن المشاركة الشعبية هي عملية إحساس بضرورة المساهمة في تنمية المجتمع وتطويره. فوحدات الإدارة المحلية يمكن أن تؤدي في هذا الشأن دوراً بالغ الأهمية، وذلك عن طريق حفز وتنمية الوعي وزيادة الحماس والاهتمام لدى المواطنين بمدى أهمية المشاركة الفعلية بجهودهم الذاتية في تنمية شؤونهم المحلية، مع بيان الفرص والوسائل التي يمكن لهم عن طريقها المساهمة في تحمل أعباء ومتطلبات مخططات التنمية المحلية وبالتالي تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية.<sup>١</sup>

### ٣-٤- مفهوم الحكم المحلي

#### ٣-٤-١. تعريفات الحكم المحلي

الحكم المحلي هو "أسلوب من أساليب الإدارة العامة يقوم طبقاً للتشريعات والدستور المعمول به فى الدولة على منح المستويات المركزية بالدولة حق الرقابة على المستويات المحلية". ومن خلال الحكم المحلي تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي منتخب له شخصية معنوية ويتمتع بصورة من صور الإستقلال الذاتى وله السلطة الكاملة لإصدار القرارات المحلية وتنظيم وإدارة الخدمات والشؤون المحلية"<sup>٢</sup>. وهناك تعريفات للحكم المحلي ترى أنه عبارة عن "إصطلاح يصدر عن قدر من التجاوز فى هذا المقام، وذلك لأن لفظ حكم يقتضى أن تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسى ودستورى، أى أن تمس وضع الدولة السياسى وتخلع عن الهيئة المحلية قدرا من الوظيفتين التشريعية والقضائية فضلاً عن إستغلال تلك الهيئة التنفيذى والإدارى"<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> أ.د. رمضان بطيخ - ورقة عمل بعنوان (مفهوم الإدارة المحلية ودورها فى التنمية الشاملة) - مرجع سابق (١٥)

<sup>٢</sup> محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لأسباب تخلف القرية المصرية، الجزء الأول، التقرير الرئيسى، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا، القاهرة، ١٩٨٧،

ص ١١٤

<sup>٣</sup> مصطفى الجندي، المرجع فى الإدارة، مرجع سابق، ص ٩

كذلك يعرف بأنه "نظام سياسى وأسلوب وطريقة فى الحكم الداخلى"<sup>١</sup>، وأنه "طريقة من طرق الإدارة لتنظيم وإدارة الشؤون المحلية لكل منطقة فى الدول بواسطة إعتماذ سكان هذه المنطقة على أنفسهم على نحو يتفق ومصالحهم". ومن التعريفات السابقة يمكن وضع مفهوم للحكم المحلي تحت ثلاثة تصنيفات وهى:

### ٣-١-١-٣-٣ الحكم المحلي كطريقة من طرق الإدارة<sup>٢</sup>

ويعرف الحكم المحلي فى هذه الحالة بأنه إدارة الشؤون المحلية لكل منطقة فى الدولة بواسطة سكانها أنفسهم على نحو يتفق ومصالحهم، وتحت إشراف الحكومة فى الدولة غير المركزية.

### ٣-١-٢-٣-٣ الحكم المحلي كأسلوب إدارى<sup>٣</sup>

ويعرف الحكم المحلي فى هذه الحالة بأنه أسلوب من أساليب الإدارة نشأ عن تعقد العلاقات الاجتماعية وسيادة الأفكار الديمقراطية وتطور وظائف الدولة لإرساء البناء الإدارى العام على أساس سليم، وبمقتضاه يتم توزيع الوظيفة الإدارية فى الدولة على أساس إقليمى بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ومتخصصة تباشر سلطاتها فى هذا الصدد فى النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية.

### ٣-١-٣-٣ الحكم المحلي كأسلوب سياسى وإقتصادى لتطبيق الديمقراطية فى الحكم

الحكم المحلي على مستوى الأحياء والقرى يتم بواسطة أجهزة لها سلطة التقدير والتنفيذ يعترف بها القانون لتحقيق أهداف معينة لسائر المحليات فى الدولة.

### ٣-٤-٢. أهداف الحكم المحلي

وتتمثل أهداف الحكم المحلي فى :

- تحقيق الكفاءة اللازمة فى الإدارة من خلال توزيع المسئوليات الخاصة بالمحليات على الأجهزة المحلية حتى يمكن تخلص الحكومة المركزية من أعباء روتينية تسبب ضياع الوقت والجهد وإنخفاض كفاءة تقديم الخدمة.
- التجاوب مع متطلبات التنمية، وذلك من خلال إستخدام الموارد المتاحة للاستخدام الأمثل، وحث المواطنين للمشاركة بطريقة إيجابية فى عمليات التنمية والأخذ بالسياسات السليمة المطروحة والعمل على تنفيذها بكفاءة.
- مساندة المبادئ الديمقراطية ، وذلك من خلال تشكيل المجالس الشعبية عن طريق الانتخاب المباشر مما يدعم المبادئ الديمقراطية.
- تحقيق التكامل السياسى والاجتماعى بين أجزاء الدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هى إلا خطوة فى طريق بناء نظام حكم محلى، حيث يسعى النظام إلى تحقيق الكفاءة الإدارية، وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل لأكثر عدد منهم، وتغيير أنماط الإدارة من وحدة محلية لأخرى والقضاء على البيروقراطية التى تلازم تركيز السلطة، حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ولا يخضعون لإشراف المستفيدين منها<sup>٤</sup>. بينما يعتبر الحكم المحلي وسيلة لربط

<sup>١</sup> محمد منير الزلاقي وآخرون ، تقييم اجتماعى للعوامل المؤثرة على دور المجالس القروية فى النهوض بالحياة الريفية بمرکز أبو حمص ، محافظة البحيرة ، ج.م.ع ، نشرة بحثية ، جامعة الاسكندرية ، نوفمبر ١٩٧٤ ، ص١٢.

<sup>٢</sup> ابراهيم كمال الأخوص ، دراسة العمل الإرشادى ، نظام الحكم المحلي وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الخدمية الأخرى على مستوى القرية المصرية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، ص١٣ ، ص١٤.

<sup>٣</sup> عمرو عبد السلام منصور ، دراسة تقييمية لدور المجالس الشعبية المحلية القروية فى تنمية المجتمع الريفى، بالإشارة الى محافظة القليوبية، بحث دبلوم رقم ١٣٩٣ ، معهد التخطيط القومى ، ١٩٧٩ ، ص٧.

<sup>٤</sup> محمد ابراهيم عنتر خميس، دور الوحدات المحلية فى التنمية الريفية ، رسالة ماجستير ، جامعة طنطا ، كلية الزراعة بكفر الشيخ ، ١٩٨٩ ، ص٤١ - ص٦١.

البناء المركزى بالقاعدة الشعبية ومن ثم يحدث التجاوب بين الجهاز المركزى وباقى القطاعات الشعبية، وكذلك تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه.

### ٣-٥- الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

تشير كثير من دراسات الإدارة العامة إلى وجود خلط كبير وشائع بين المتخصصين حول مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي والفرق الجوهرية بينهما، وفى هذا السياق أشار (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية:<sup>١</sup>

#### ٣-٥-١. الإتجاه الأول: الذى يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

وتنقسم رؤية أصحاب هذا الإتجاه إلى ثلاثة آراء هي:

- الأول : يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي استناداً للاختلاف بين اللفظين "الإدارة والحكم"، ومن ثم فالإدارة تختص بالجوانب التنفيذية أما الحكم فيختص الجوانب السياسية والتقريرية.
- الرأى الثانى : يرى أن الإدارة المحلية أحد أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي أساليب اللامركزية السياسية ومن ثم فهو لا يوجد إلا فى الدول الاتحادية أو المركبة فى نظامها السياسى، واتساقاً مع هذا الرأى أشار (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ٢٠٠٣) إلا أن الإدارة المحلية تختلف عن الحكم المحلي إذ يرتبط الأخير باللامركزية السياسية وتقسيم الدول إلى وحدات سياسية استناداً إلى نظم دستورية وسياسية تتوزع بمقتضاها حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات المكونة لها والى تتمتع بسلطات قضائية وتنفيذية شبه مستقلة<sup>٢</sup>، كما أشار (محمود محمد السيد، ١٩٩١) إلى أن الفروق الجوهرية بين الإدارة والحكم المحلي، فالإدارة المحلية تعبر عن وجود سلطة/ أجهزة بكل إقليم من أقاليم الدولة تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمى والإدارى والمالى - فى مجال التنفيذ فقط - وتخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية لضمان أداء الأعمال والأنشطة وتقديم الخدمات المحلية للمواطنين بشكل يمكن أن نطلق عليه لامركزية إدارية، بينما الحكم المحلي يعبر عن وجود سلطة/ أجهزة بكل إقليم من أقاليم الدولة تتمتع بالاستقلال التنظيمى والإدارى والمالى مضافاً إليها استقلالاً فى الأمور السياسية، وعن طريق منح هذه الأجهزة السلطات التشريعية والقضائية، وهو ما يطلق عليه نظام اللامركزية السياسية والذى يصل فى بعض الدول إلى الاستقلال الكامل فتكون بمثابة دويلات مستقلة لكل منها دستور وقوانين ومحاكم خاصة وحكومة مستقلة.<sup>٣</sup>
- والرأى الثالث : يرى أن الإدارة المحلية تعد خطوة على طريق الحكم المحلي استناداً إلى مساحة ما يتمتع به النظام من سلطات وصلاحيات واستقلال، فكلما زادت هذه المساحة مال نحو الحكم وكلما قلت مال نحو الإدارة. ويوجه انتقاد إلى هذا الرأى استناداً إلى أن مساحة ما يتمتع به النظام المحلي من سلطات وصلاحيات واستقلال يرتبط بصورة أساسية بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وهى ظروف تتسم بالتغير المستمر ومن ثم فهى لا تصلح كأساس للتمييز بين النظامين.

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص ١٨-٢١

<sup>٢</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣. ص ٩٢

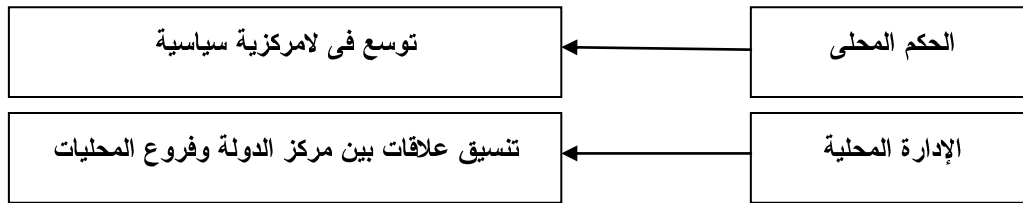
<sup>٣</sup> محمود محمد السيد - الإدارة العامة: النظرية والتطبيق - مكتبة عين شمس - القاهرة ١٩٩١. ص: ١٥

٣-٥-٢. الاتجاه الثانى الذى يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي هما مرادفان: ويرى أصحاب هذا الإتجاه أن الإدارة المحلية والحكم المحلي يشيران إلى مدلول واحد أو أسلوب واحد من أساليب الإدارة والذى لا يتمتع باختصاصات أو صلاحيات تشريعية، وأن وجدت مساحة يسيرة من مثل هذه الصلاحيات تكون على سبيل التفويض.

٣-٥-٣. الاتجاه الثالث الذى يطرح مفاهيم جديدة وبديلة للإدارة المحلية والحكم المحلي: ويخرج أصحاب هذا الاتجاه عن السياق التقليدى لمفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى مجال أوسع وأكثر رحابة لطرح منظومة جديدة لحكم/ إدارة المجتمع أو ما يسمى بالـ (Governance)، والتى تستجيب للمتغيرات العالمية المرتبطة بإدماج منظمات المجتمع المدنى والأفراد فى عملية الحكم، والتحول نحو القطاع الخاص (Privatization) ... إلخ، وسيخصص الباحث فصلاً خاصاً فى هذا البحث لدراسة هذه المنظومة.

وفى سياق التمييز بين نظامى الإدارة والحكم المحلي، يشير (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) إلى إمكانية القيام بذلك عبر مستويين (الأكاديمى ، التطبيقى)، وذلك على النحو التالى:<sup>١</sup>

- "على المستوى الأكاديمى تركز الإدارة المحلية بصورة أساسية على الجوانب التنفيذية وإن كان لها دور ما فى صياغة السياسات واتخاذ القرارات عبر الهيئات والمؤسسات القطاعية المحلية التابعة للوزارات والمؤسسات المركزية مثل التعليم والصحة وغيرها، أما الحكم المحلي فهو يرتكز إلى انخراط المواطنين فى عملية الحكم وإدارة شئون مجتمعاتهم المحلية وصياغة السياسات والقرارات التى تمس حياتهم عبر مجالس محلية تمثلهم وتعبر عن آرائهم واتجاهاتهم.
- على المستوى الواقعى أو التطبيقى، نجد خطأ كبيراً، فمثلاً نجد دولا تطلق مسمى "الإدارة المحلية" على نظمها المحلية بينما تقوم هذه النظم على انتخاب المواطنين المباشر لمجالس محلية تمثلها ولها العديد من الصلاحيات والسلطات، ونجد دولا أخرى تطلق مسمى "الحكم المحلي" على نظمها المحلية وهى لا تختلف عن النظم السابقة بل وربما كانت اقل منها فى الصلاحيات والسلطات، وعليه فالتمييز بين الأنظمة المحلية استند إلى الاسم "فقط" قد يعطى نتيجة مضللة وذلك لاختلاف الأسماء من دولة إلى أخرى أو تغييرها داخل الدولة الواحدة دون إحداث تغيرات حقيقية فى جوهر النظام، وخير مثال على ذلك تغيير مسمى الحكم المحلي فى مصر خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٨ إلى الإدارة المحلية دون حدوث تقليص فى المهام أو الصلاحيات والسلطات".



شكل (٣-٣) الفرق بين مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلي

المصدر : راندا جلال - مناهج التنمية المحلية فى مصر - رسالة ماجستير غير منشورة - كلية التخطيط

الإقليمى والعمرانى - جامعة القاهرة - ١٩٩٦

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠-٢١



يمكن القول أن الحكم المحلي والإدارة المحلية ما هما إلا أسلوبان من أساليب اللامركزية الإدارية، والفرق بينهما هو السلطة والاختصاص، أيضاً يعتبران نوعاً من اللامركزية يقوم على إنشاء وحدات محلية مستقلة لها شخصيتها المعنوية ولها مواردها المالية الخاصة، ينتخب أعضائها أو معظمهم وتمارس نشاطها في حدود إختصاصاتها التي يحددها الدستور أو القانون، ويكون لها حق رسم سياساتها المحلية وحق المبادرة في تنفيذ خططها المحلية بإرادة منها وتخضع لرقابة الدولة بما لا يقيد نشاطها، وتتمتع الوحدات المحلية في الحكم المحلي بدرجة كبيرة من الاستقلال عن السلطة المركزية في المجالات التقليدية للسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، حيث تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها

على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي منتخب له شخصيته المعنوية، ويتمتع هذا المجلس بصورة من صور الاستقلال الذاتي، ويتم تشكيله بالانتخاب العام المباشر وله سلطة إصدار التشريعات المحلية، وتنظيم الشؤون المحلية للإقليم الموجود به بواسطة القيادات المحلية المتمثلة في الشكل (٣-٣) يبين الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي. وبناء عليه، فالنفرقة الدقيقة بين النظم المحلية تتطلب الاستناد إلى مجموعة متكاملة ومتفاعلة من المعايير منها طبيعية وحجم مسؤوليات واختصاصات الوحدات المحلية، وحدود صلاحياتها وسلطاتها، وحجم مواردها الذاتية، ومستوى استقلالها المالي والإداري عن الأجهزة المركزية، وأسلوب تشكيل مجالسها المحلية (الانتخاب - التعيين)، وطبيعة علاقتها مع الأجهزة المركزية.

جدول (٣-١) الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

الحكم المحلي	الإدارة المحلية	
أسلوب من أساليب الإدارة المحلية ويتم بواسطة أجهزة لها سلطة التقدير والتنفيذ لتحقيق أهداف معينة لسائر المحليات في الدولة وتحت رقابة السلطة المركزية	توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية لها حق التصرف في نطاق الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون ويكون للحكومة المركزية سلطة الإشراف والرقابة عليها	المفهوم
تختص بالسلطة القضائية والتشريعية حيث ترسم السياسات العامة للمجتمعات المحلية بواسطة سلطة الحكم وتقوم المحليات بتنفيذها بدرجة كبيرة يتناسب وإمكانيات واحتياجات المجتمعات المحلية	تختص بالسلطة التنفيذية أي تمثل الجانب الذي ينفذ السياسة العامة بغض النظر عن الأسس التي تقوم عليها هذه السياسة	طبيعة السلطة
تحقيق الكفاءة الإدارية والقضاء على البيروقراطية من خلال توزيع المسؤوليات على الأجهزة المحلية. الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وحث المواطنين على المشاركة في عملية التنمية. مسايرة المبادئ الديمقراطية من خلال تشكيل مجالس شعبية عن طريق الانتخاب المباشر.	الوفاء باحتياجات السكان المحليين الاقتصادية والاجتماعية. خلق نوع من التعاون بين الحكومة المركزية والمحليات. حفز الطاقات المحلية لدفع عملية التنمية على المستوى المحلي. تقليل الفوارق الاجتماعية الجغرافية المختلفة. تطبيق الديمقراطية حتى يحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال ممثليه في المجالس المنتخبة.	الاهداف

المصدر : نيفين صبرى - المركزية وتأثيرها على التميز التنموي للوحدات الإدارية المختلفة - حالة جمهورية مصر العربية - ماجستير -

هندسة القاهرة - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧

## الفصل الرابع - خصائص نظام الادارة المحلية -الحكم المحلي فى

### مصر

٤-١- مقدمة

تعد الإدارة المحلية أداة من أدوات التنمية المحلية والتي تهدف إلى زيادة كفاءة أداء النظام الإدارى بالدولة، ويتم بمقتضى نظام الإدارة المحلية إعطاء المحليات بعض الاختصاصات مما يؤدي إلى سرعة وسهولة إتخاذ القرارات بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذه القرارات بتحقيق السياسات والأهداف التنموية فى الإطار القومى للدولة. وتهدف نظم الإدارة المحلية إلى حصول الأفراد على احتياجاتهم من الخدمات الأساسية بطريقة سهلة وعادلة وبأسلوب علمى وفعال، بالإضافة إلى أن نظام المحليات أصبح وسيلة لتطبيق النظم الديمقراطية وممارسة أفراد المجتمع الفعالة فى إدارة شئونهم وتصريف أمورهم.

ولقد أصبح الحديث عن الإدارة المحلية من الأمور التي كثر تناولها فى السنوات الأخيرة خاصة بعد إعلان أن اللامركزية هي منهج الحكم فى مصر وتهتم الدولة فى الوقت الراهن بتحديث نظام الإدارة المحلية فى مصر، فمع التطورات المتلاحقة والتغيرات السياسية والاقتصادية التي شهدتها مصر فى الآونة الأخيرة، اتجهت الدولة إلى تطوير وتشجيع مفهوم اللامركزية فى الحكم والإدارة وذلك من خلال تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدنى فى مسيرة التنمية نظراً لكونها تمثل أهم آليات ممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية فى مصر. وترتكز فلسفة الإدارة المحلية فى مصر على ثلاثة محاور رئيسية وهى: (وجود مصالح محلية ذاتية تقتضى قيام شخصيات معنوية محلية معترف بها، ونظام قانونى يسمح بقيام هيئات إدارية محلية، ونوع من الرقابة والإشراف الإدارى من السلطة المركزية على الوحدات الإدارية).

لذلك يهدف هذا الفصل إلى إلقاء الضوء على الملامح العامة لنظام الإدارة المحلية، والقوانين التي تحكمها والهيكل المؤسسى للنظام المحلى وما يرتبط به من تقسيمات ومستويات إدارية محلية وتشكيلاتها، بالإضافة إلى الصلاحيات والمهام والأدوار والوظائف والموارد المتاحة لوحدات الإدارة المحلية للتصرف فى وإدارة شئون التنمية المحلية وبصفة خاصة ما يتعلق منها بمجال التخطيط والتنمية العمرانية، وغيرها من العناصر ذات الصلة بنظام الإدارة المحلية فى مصر والمؤثرة فى عملية صنع القرار.

٤-٢- أسس تقسيم وحدات الإدارة المحلية

عند تحديد أو وضع حدود لوحدات الإدارة المحلية، كان هناك بعض الأسس التي يستلزم أخذها فى الاعتبار عند إعداد التقسيمات التخطيطية للوحدات المحلية مثل ١ (الهدف المطلوب تحقيقه، العوامل الطبيعية، المساحة، البناء الاجتماعى، عدد السكان، الوظيفة، التجانس، اللامركزية) تشرح بالتفصيل بملحق ٢

٤-٣- التطور التاريخى لنظام الإدارة المحلية فى مصر (ملحق ٢)

كانت بداية معرفة مصر بالتقسيم الإدارى منذ عهد الفراعنة والذين قسموا مصر إلى وجه قبلى، مصر الوسطى، وجه بحرى، ثم تواصل هذا التقسيم مع وجود الاحتلال التركى (١٥١٧-١٨٠٥) والذى قسم البلاد إلى ١٦ إقليماً (مديرية) تسعة منها فى الوجه البحرى، وسبعة فى الوجه القبلى، وكان على رأس

١. د. محمد عمر المنشاوى، - العوامل المحلية المؤثرة على تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية حتى عام ٢٠٠٠ - مرجع سابق رقم (١)

٢. المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر - يونيو ١٩٨٦ - ١٩٨٧، ص ١٧٢

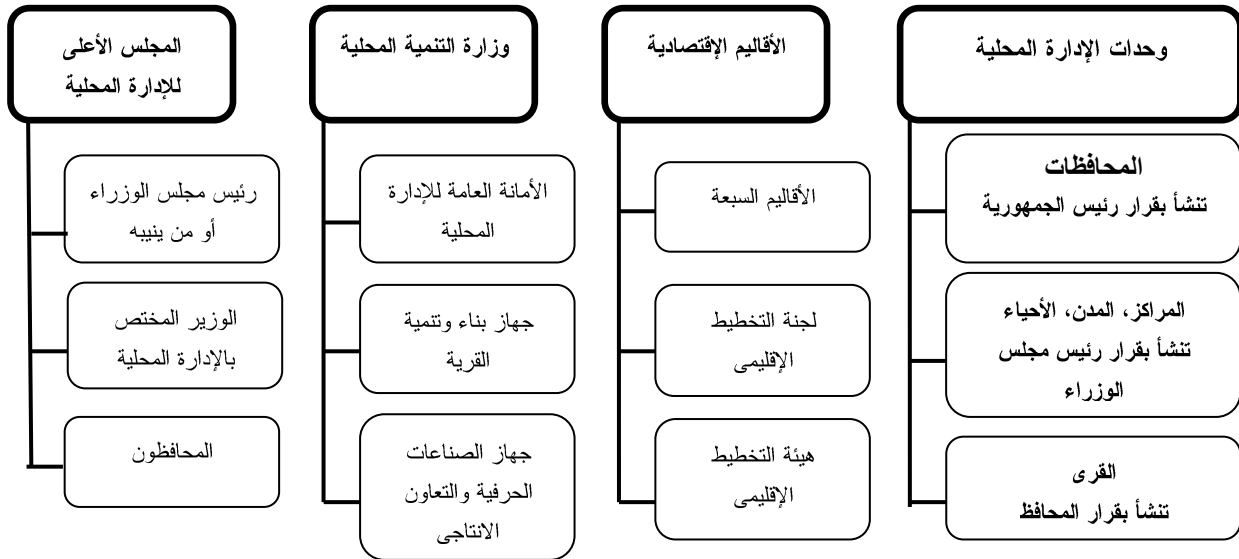
## الفصل الرابع - خصائص نظام الادارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

كل إقليم حاكم من المماليك يعتمد الوالى تعيينه، وكان لكل إقليم ديوان خاص به من رؤساء العسكر الترك يستشيرهم الحاكم ومن أهم وظائفه جباية الضرائب ومنذ ذلك الحين مر نظام الإدارة المحلية فى مصر بعشر مراحل سيتم شرحها بالتفصيل بملحق ٢ وهى :

- نشأة البيروقراطية المصرية
- ظهور نظام الوزارات منذ ١٨٧٨م
- السيطرة السياسية البريطانية على مصر عام ١٨٨٢
- المرحلة الثانية فى ظل دستور ١٩٢٣
- فترة قيام الثورة
- صدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠
- صدور الدستور عام ١٩٧١
- صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥
- صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- تعديلات القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٩

### ٤-٤- التنظيمات الاساسية للادارة المحلية فى مصر

تتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية فى مصر فيما يلى : (وحدات الإدارة المحلية - الأقاليم الإقتصادية - وزارة التنمية المحلية - المجلس الأعلى للإدارة المحلية) ، ويمكن توضيح كل تنظيم من هذه التنظيمات بشكل مفصل على النحو التالى:



شكل (٤-١) التنظيمات الاساسية للادارة المحلية فى مصر

المصدر : اعداد الباحث

٤-٤-١. مستويات / وحدات الإدارة المحلية في مصر

وفقا للنظام الحالي في مصر ، تتألف وحدات الإدارة المحلية من ٥ وحدات أساسية لكل منها الشخصية الاعتبارية المستقلة وهي المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية.<sup>١</sup>

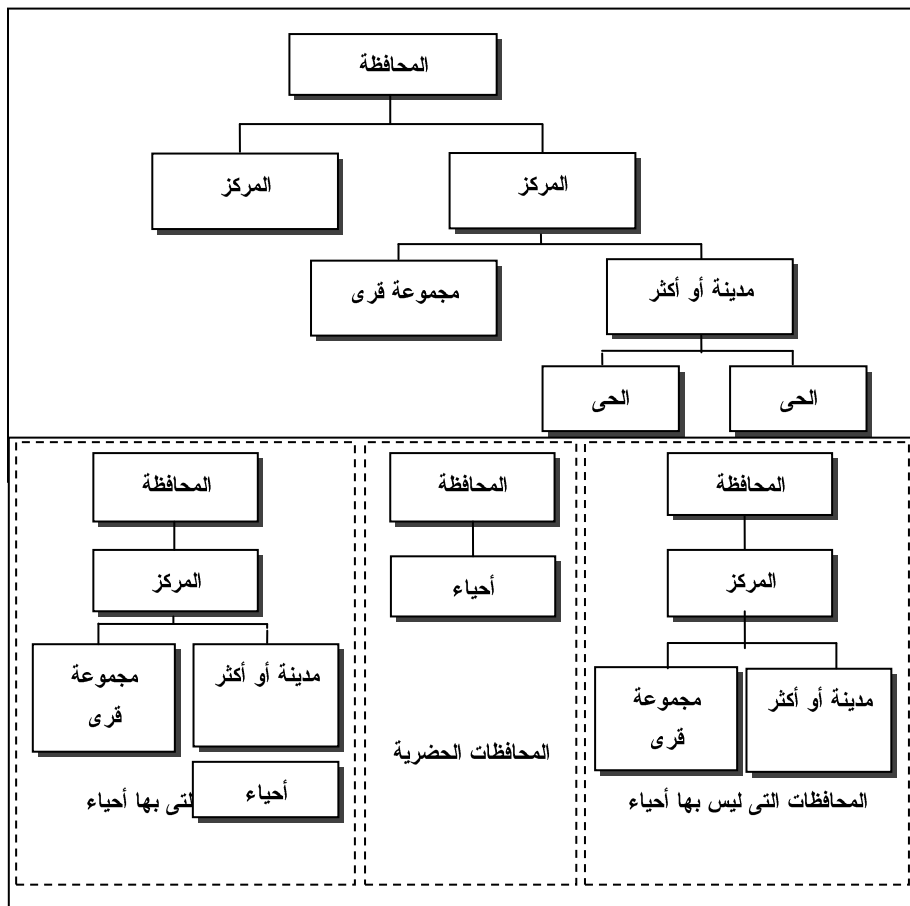
وتتكون جمهورية مصر العربية من ٢٦ محافظة، ١٨٠ مركز، ٢١٣ مدينة، ٧٤ حي، ٥٧١٧ قرية\* بالإضافة إلى العزب والكفور والنجوع (حوالي ٢٦٧٥٨).<sup>٢</sup>

وبصفة عامة تنقسم المحافظة إلى مراكز أو أحياء، كما ينقسم المركز إلى مدينة (عاصمة المركز) أو أكثر بالإضافة إلى عدة قرى، أما المدينة فتتنقسم إلى مجموعة من الأحياء، ويتراوح عدد المستويات الإدارية المحلية في مصر بين مستويين وأربعة مستويات، وذلك على النحو التالي:<sup>٣</sup>

• المحافظات الريفية التي بها أحياء: مثل الغربية والدقهلية، وتتكون من أربعة مستويات وهي المحافظة، والمراكز، والمدن والقرى، والأحياء.

• المحافظات

التي ليس بها أحياء: مثل البحيرة ومطروح والمنوفية ودمياط وغغغيرها، تتكون من ثلاث مستويات وهي المحافظات، والمراكز والمدن والقرى.



شكل (٤-٢) المستويات الإدارية المحلية في مصر

المصدر : سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات

واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ١٨٥

<sup>١</sup> احمد خالد علام ، عبد الغنى شعبان عبد العظيم - العمران والحكم المحلي في مصر - مكتبة الانجلو القاهرة ٢٠٠٠. ص: ١٥٠

\* منها ١١٦٤ قرية رئيسية (قرية أم)، ٤٥٥٣ قرية تابعة.

<sup>٢</sup> رئاسة مجلس الوزراء، الأمانة العامة للإدارة المحلية - الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية - القاهرة، يناير ٢٠٠٥.

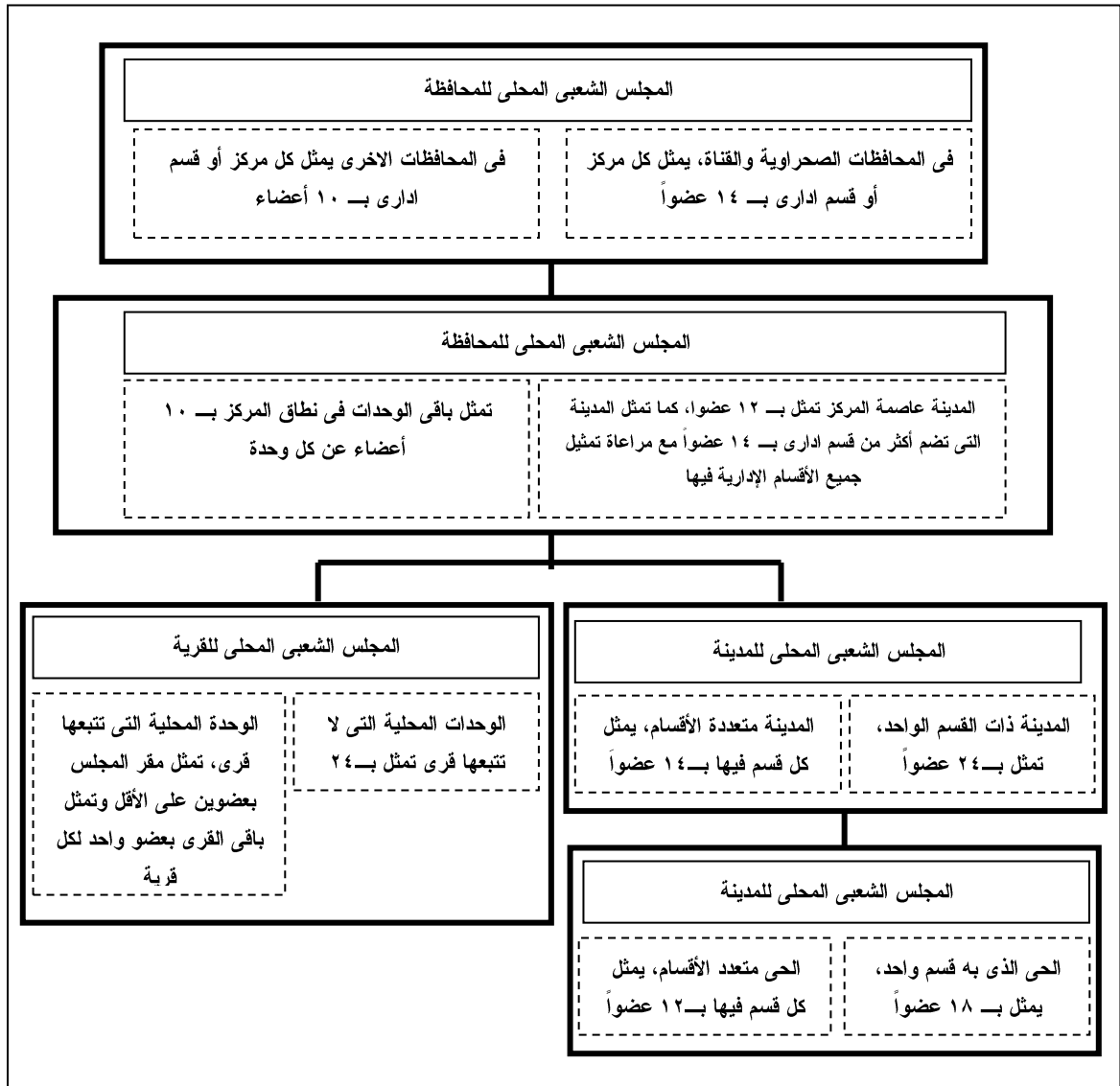
<sup>٣</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ١٨٥

٤-٤-١-١- التشكيلات المحلية (المجالس الشعبية والتنفيذية) في مصر

تتشكل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية من مجلسين أحدهما "شعبي" منتخب يضم ممثلين عن أبناء الوحدة، والآخر "تنفيذي" معين يضم القيادات التنفيذية بالوحدة، وفيما يلي عرض لتشكيلات ونظام عمل هذه المجالس.

أ- المجالس الشعبية المحلية

يتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر من المواطنين على أن يكون نصف الأعضاء على الأقل في كل مجلس من العمال والفلاحين، ويختلف حجم المجلس باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه، وذلك على النحو الذي يبينه الشكل التالي<sup>١</sup>:



شكل (٤-٣) تشكيل المجالس الشعبية المحلية

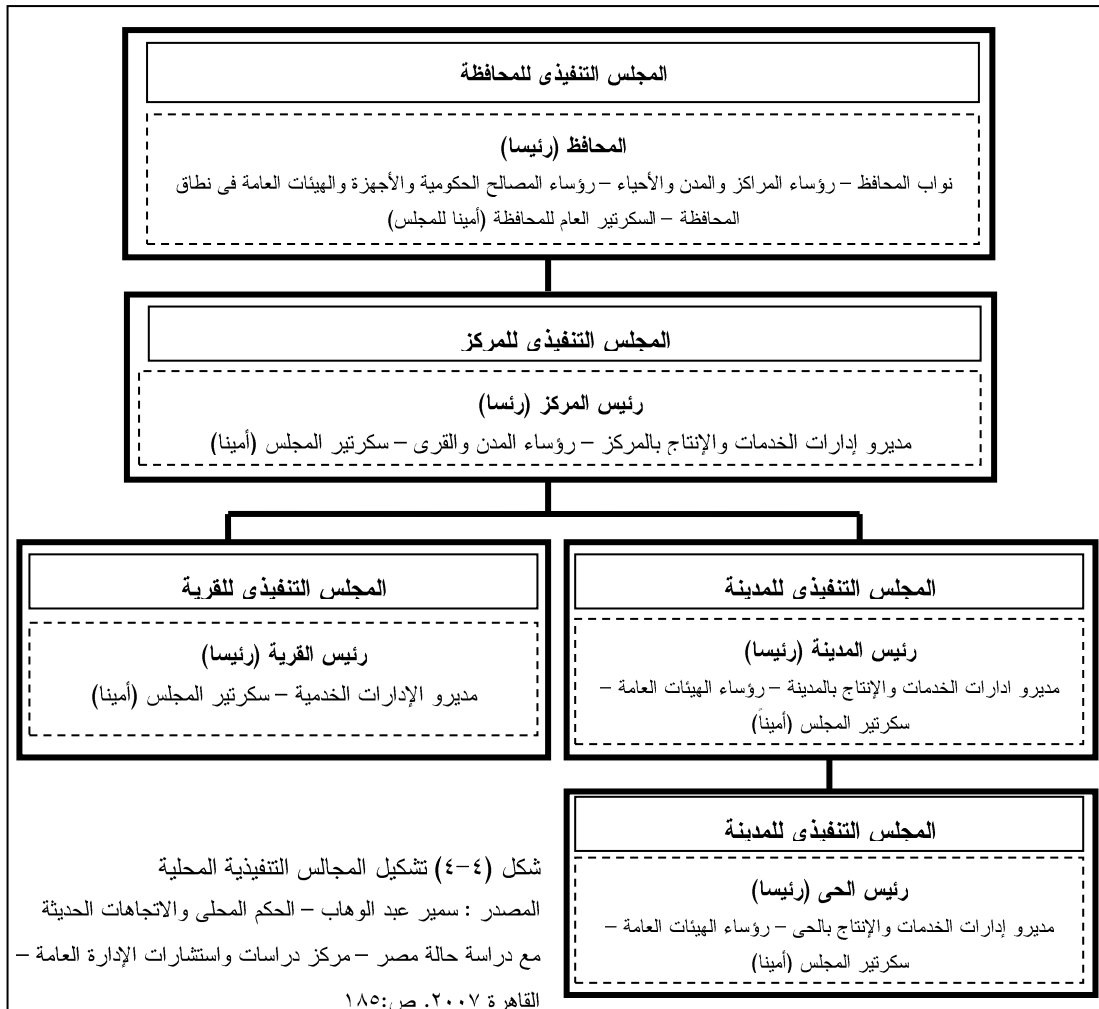
المصدر : سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ١٨٥

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ١٩١-١٩٧

يوجد بكل مجلس شعبي محلي مجموعة من اللجان النوعية (التعليم، الصحة، الإسكان والمرافق، التنمية الزراعية والرئ، الخطة والموازنة والشئون الاقتصادية ... الخ) تتشكل من بين أعضاء المجلس وتختص بدراسة ما يحال إليها من قبل المجلس من موضوعات في صميم تخصصها، كما يوجد بكل مجلس "لجنة دائمة" تتشكل من رئيس المجلس وعضوية كل من الوكيلين ورؤساء اللجان النوعية، وتختص بإعداد جدول أعمال المجلس ودراسة وإيداء الرأي في شئون السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامي والأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة من الأعضاء، وإعداد التقارير بشأنها، وصياغة القرارات والتوصيات التي تصدر عن المجلس.

#### ب- المجالس التنفيذية

تمثل السلطة التنفيذية بالوحدات المحلية، وتتشكل برئاسة رؤساء الوحدات كل في مستواه (المحافظ، رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى) وعضوية سكرتير الوحدة (أميناً للمجلس)، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة الأخرى الواقعة في نطاق الوحدات المحلية (إن وجد)، وذلك على النحو الذي يبينه الشكل التالي<sup>١</sup>،<sup>٢</sup>.



<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧، ص: ١٩٧-٢٠٠

<sup>٢</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩، ص: ٣٥-٦٠، ص

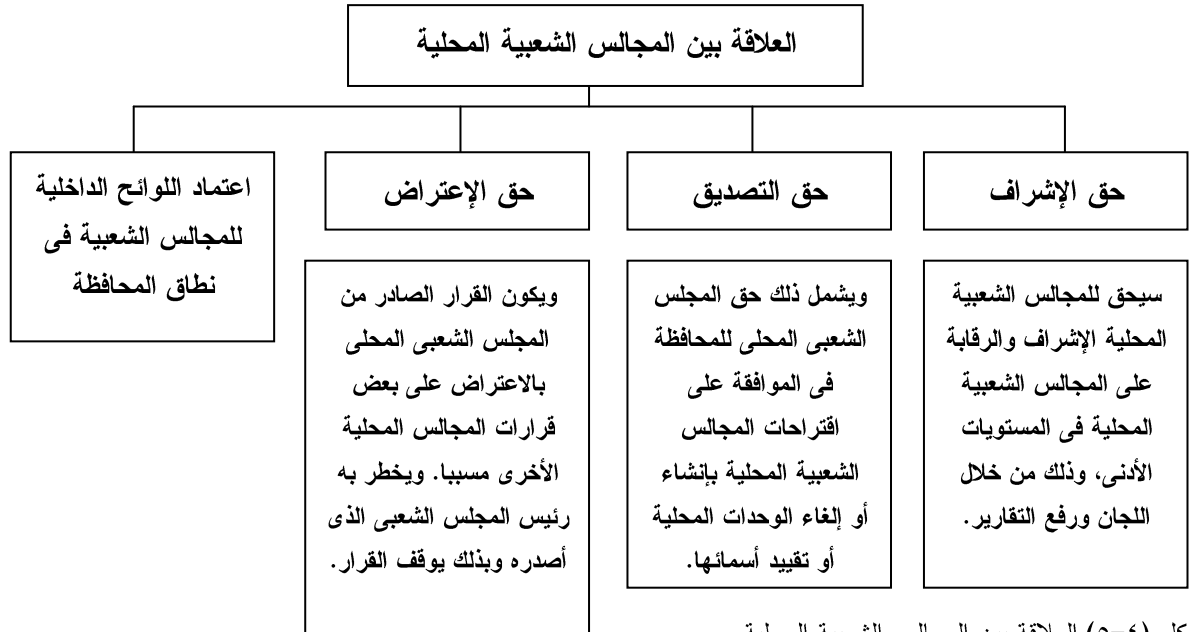
٤-٤-١-٢ مهام واختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر

تتولى وحدات الإدارة المحلية (الإدارة المحلية، رؤساء الإدارة المحلية، المجالس الشعبية والتنفيذية) في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تعمل هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وتحدد اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لـ ٧٩ الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ م المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية وتشرح بالتفصيل ب(ملحق ٢).

٤-٤-١-٣ العلاقة بين مستويات الوحدات المحلية وبعضها:

أ- العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية

تتعدد أوجه العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية، ما بين المجالس الشعبية بالمستويات الأعلى والمجالس الشعبية بالمستويات الأدنى كما يوضحه الشكل التالي:



شكل (٤-٥) العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية

المصدر : د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية فى التنمية المجتمعية)

ب- العلاقة بين المجالس التنفيذية

تأتى العلاقة بين المجالس التنفيذية بالمستويات الأعلى بصورة تقديم المساعدات والإشراف والمتابعة على المجالس التنفيذية بالمستويات الأدنى كما يوضحه الشكل التالي:



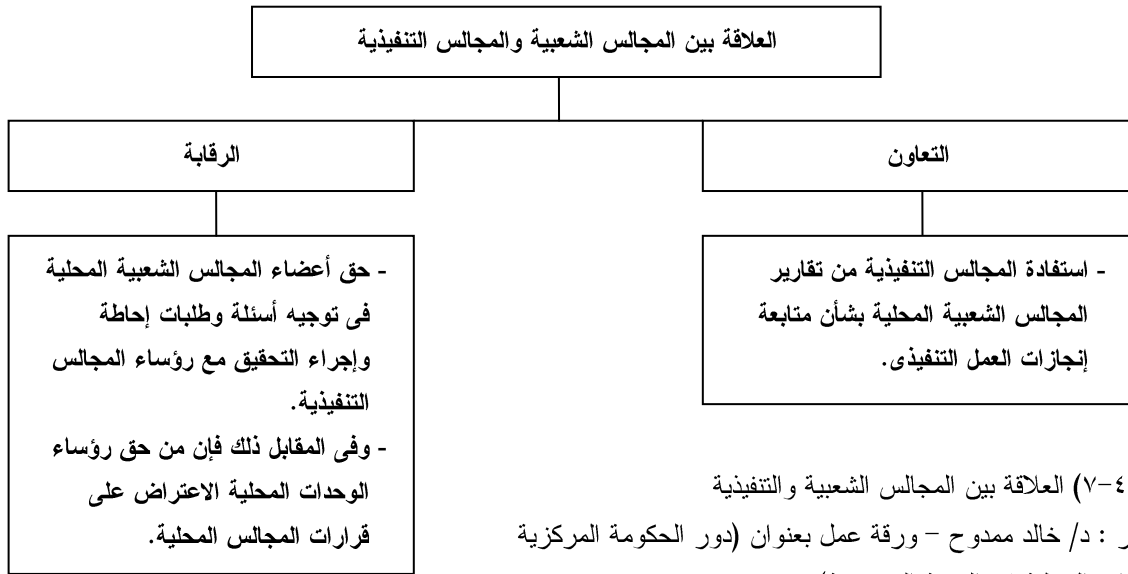


شكل (٤-٦) العلاقة بين المجالس التنفيذية

المصدر : د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية)

### ت- العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية

أما العلاقة بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية بنفس المستوى فتتمثل في صورتين هما (التعاون - الرقابة) كما يوضحه الشكل التالي:



شكل (٤-٧) العلاقة بين المجالس الشعبية والتنفيذية

المصدر : د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية)

### ٤-٤-١-٤-٤- الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية وفقا للنظام الحالي في مصر

أشار القانون ولائحته التنفيذية إلى أن وحدات الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وان لكل منها موارد مالية الخاصة، والتي من أهمها ما يلي:

#### أ- الموارد المالية للمحافظات

أشار القانون إلى أربعة مصادر أساسية للموارد المالية للمحافظات:<sup>١</sup>

<sup>١</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص: ٥٠-٥٤

١. الموارد المشتركة مع سائر المحافظات: وتتضمن نصيب المحافظة من الضرائب الإضافية التى تفرضه الحكومة المركزية على الصادرات والواردات، والقيم المنقولة، والأرباح التجارية والصناعية، التى تقع فى دائرة المحافظة.

٢. الموارد الخاصة بالمحافظة: وتتضمن الإعانات الحكومية، والضرائب والرسوم (حصّة من ضريبة الأطنان ورسوم السيارات ووسائل النقل بالمحافظة، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى)، حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق بها، بالإضافة إلى التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس الوزراء فى حالة ورودها من هيئات أجنبية.

٣. الحساب الخاص بتمويل مشروعات الإسكان الإقتصادى بالمحافظة: ويتضمن حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء، والاكتتاب على سندات الإسكان، والخاصة بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الإقتصادى طبقا للقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦، ومقابل الانتفاع (الإعفاء من قيود ارتفاعات المباني طبقا للقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦)، والضريبة المقررة على الأراضى الفضاء بموجب القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٨، وإيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة، والغرامات على مخالفات المباني طبقا للقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦، بالإضافة الى المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الإقتصادى فى المحافظات بموجب الاتفاقيات التى تعقدتها الدولة، والقروض والإعانات والتبرعات والهبات، وحصيلة استثمار أموال هذا الحساب.

وأشار القانون على اعتبار موارد هذا الحساب من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائضة فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية، ويصدر رئيس مجلس الوزراء قرار بتنظيم قواعد وإدارة هذا الحساب وكذلك قواعد الصرف منه.

٤. حساب الخدمات والتنمية المحلية: ويتضمن الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب، وأرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها هذا الحساب، ونصف الزيادة التى تحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة، بالإضافة إلى التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب.

وقد أشار القانون إلى أن تستخدم موارد هذا الحساب وفقا لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، فى أغراض: تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية، واستكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة والتى لا تكفى الاعتمادات المالية بموازنة المحافظة لإتمامها، وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية، ورفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية، والصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة.

#### ب- الموارد المالية للمركز

أشار القانون إلى أن موارد المركز تتضمن الإعانات الحكومية، وما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز، وحصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها، بالإضافة إلى القروض، والتبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء فى حالة ورود أى منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

## الفصل الرابع - خصائص نظام الإدارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

كما أشار القانون إلى إنشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية للمركز، يصدر بتنظيمه قرار من المحافظ، وتعتبر أمواله أموالاً عامة فيما يتعلق بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة.<sup>١</sup>

### ت- الموارد المالية للمدينة

تتضمن

الموارد المالية

للمدينة

الإعانات

الحكومية

وحصيلة

الضرائب

(على

العقارات،

والملاهي

والمراهنات،

والأطيان

الزراعية)،

وحصيلة

إيرادات

استثمار أموال

المدينة

والمرافق التي

تتولاها

وإيرادات

الأسواق العامة

وإيجار المباني

وأراضي البناء

الفضاء ومقابل

التحسين

المفروض على

العقارات التي

جدول (٤-١) مصادر الإيرادات على المستوى المحلي

مصادر الإيرادات		المستوى
المحافظة فقط	مشاركة مع المحافظات الأخرى	المحلي
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ٢٥% من ضريبة الأراضي</li> <li>- ٢٥% من الضرائب والرسوم على السيارات والمركبات.</li> <li>- ضرائب ورسوم أخرى مفروضة بواسطة المحافظة.</li> <li>- المنح الحكومية.</li> <li>- المساعدات المشروطة بموافقة مجلس الوزراء.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نصيب المحافظات من الضرائب على الواردات والصادرات.</li> <li>- نصيب المحافظة من الضرائب المفروضة على الأرباح التجارية والصناعية.</li> </ul>	المحافظة
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- كل ما تحدده المحافظة.</li> <li>- الإيرادات من الاستثمارات.</li> <li>- المنح الحكومية.</li> <li>- المساعدات المتفق عليها وفقاً لشروط سابقة.</li> <li>- القروض.</li> </ul>	المركز
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الضريبة على المباني الواقعة تحت سيطرة المدينة.</li> <li>- ٧٥% من الضريبة على الأراضي الواقعة تحت سيطرة المدينة.</li> <li>- كل ما تحدده المحافظة.</li> <li>- الإيرادات المفروضة على تجديد المباني.</li> <li>- رسوم الاستخدام.</li> <li>- إيرادات تأجير المباني المملوكة للمدينة.</li> <li>- الاستثمارات.</li> <li>- المساعدات المحدد وفقاً لشروط مسبقة.</li> </ul>	المدينة
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ٧٥% من ضريبة الأراضي الواقعة تحت سيطرة القرية.</li> <li>- الإيرادات من إدارة الشركة العامة في القرية.</li> <li>- كل ما تحدده المحافظة.</li> <li>- المنح من الحكومة.</li> <li>- القروض الخاضعة لشروط سابقة.</li> </ul>	القرية

المصدر: خالد ذكريا، التمويل المحلي في مصر: تحليل الوضع الراهن ومداخل التطوير، مجلة النهضة، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المجلد العاشر، العدد الثاني، أبريل ٢٠٠٩، ص ٣٠.

انتفعت من أعمال المنفعة العامة بها، بالإضافة إلى ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من مواردها، والرسوم والمقابل الذي يفرضه المجلس الشعبي المحلي للمدينة على

<sup>١</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩، ص: ٥٦-٥٧

استغلال أو الانتفاع بالمرافق والأموال العامة للمدينة، علاوة على القروض، والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية. وأشار القانون إلى إنشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية للمدينة، يصدر بتنظيمه قرار من المحافظ، وتعتبر أمواله أموالاً عامة فيما يتعلق بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.<sup>١</sup>

#### ث - الأسس الحاكمة لتوزيع الموارد المالية بالمحليات:<sup>٢</sup>

##### ١. المحافظات الريفية

فيما يتعلق بمستوى المحافظة يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

• يقوم مستوى المحافظة بتوزيع ٤٠% على الأكثر من الاعتمادات المخصصة للمحافظة على النحو التالي:

- تخصيص ربع هذه النسبة (٢٥%) لمشروعات التنمية الخاصة بعاصمة المحافظة.

- تخصيص النسبة المتبقية من الـ ٤٠% لمشروعات التنمية المشتركة بين مراكز المحافظة المختلفة.

• أما النسبة المتبقية وهي ٦٠% على الأقل فتوزع على المراكز المختلفة داخل نطاق المحافظة وفقاً لمعيار عدد السكان بكل مركز، على أن يخصم عدد سكان المدينة عاصمة المحافظة من مجموع سكان المركز الواقعة فيه قبل حساب نصيب هذا المركز من نسبة الـ ٦٠% تحقيقاً للعدالة (فعلى سبيل المثال يخصم عدد سكان مدينة قنا من سكان مركز قنا قبل تقدير نصيب مركز قنا من هذه النسبة).

• يجوز للمستوى التنفيذي بقيادة السيد المحافظ اقتراح معايير أخرى تضاف إلى معيار عدد السكان في تقدير التوزيع النسبي للمراكز بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

##### على مستوى المراكز:

• يتم توزيع نسبة ٥٠% من الاعتمادات بالتساوي بين جميع الوحدات المحلية القروية بالمدينة أو المدن التي يحتويها المركز.

• يقوم مستوى المركز بتوزيع نسبة الـ ٥٠% الأخرى من الاعتمادات المخصصة له للمشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية القروية والمدينة أو المدن الداخلة في نطاقه. كما يمكنه اقتراح تقديم مخصصات إضافية من هذه النسبة إلى مشروعات تخدم وحدات محلية بعينها بناء على معايير واضحة ومبررات يقبلها المجلس الشعبي المحلي للمركز.

##### ٢. المحافظات الحضرية يتم التوزيع وفقاً للصيغة التالية:

• يحتفظ مستوى المحافظة بنسبة ٣٠% من الاعتمادات لتوجيهها إلى المحاور المرورية الهامة بين المحافظة أو أية مشروعات يراها جموع المحافظة. ويتولى المستوى التنفيذي للمحافظة مع المجلس الشعبي للمحافظة توزيع هذه النسبة على المشروعات المختلفة.

• تقسم النسبة المتبقية (٧٠%) على الأحياء حسب عدد السكان والمساحة.

<sup>١</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩. ص: ٦١-٦٣

<sup>٢</sup> وزارة التنمية المحلية - دليل تطبيق اللامركزية في أنشطة قطاع التنمية المحلية للعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠

## الفصل الرابع - خصائص نظام الإدارة المحلية - الحكم المحلى فى مصر

- يتولى المستوى التنفيذي للحى مع المجلس الشعبى المحلى للحى توزيع الاعتمادات على المشروعات التنموية التى تخدم الحى وأقسامه المختلفة.

### ٤-٤-٢. الأقاليم الاقتصادية

ينص قانون الحكم المحلى على إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بتحديد اختصاصات قرار من رئيس الجمهورية، وإن لم تمنح شخصية معنوية مستقلة، ووفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ فقد قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية ثم أدمج المشرع إقليم مطروح فى إقليم الإسكندرية، وبذلك أصبح عدد الأقاليم الاقتصادية سبعة لكل منها عاصمة وهيئة ولجنة للتخطيط الإقليمى، وذلك على النحو التالى:

### ٤-٤-٢-١- الإقليم

- إقليم القاهرة الكبرى، وعاصمته القاهرة، ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .
- إقليم الإسكندرية، وعاصمته الإسكندرية، ويشمل محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.
- إقليم الدلتا، وعاصمته طنطا، ويشمل محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية.
- إقليم قناة السويس، وعاصمته الإسماعيلية، ويشمل محافظات بورسعيد والإسماعيلية والشرقية وسيناء الشمالية وسيناء الجنوبية والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج شمال البحر الأحمر.
- إقليم أسيوط، وعاصمته أسيوط، ويشمل محافظتى أسيوط والوادى الجديد.
- إقليم جنوب الصعيد، وعاصمته أسوان، ويشمل محافظات سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر، والأقصر<sup>١</sup>.

### ٤-٤-٢-٢- لجنة التخطيط الإقليمى

لكل إقليم لجنة للتخطيط الإقليمى تختص بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى والنظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى فى الخطة، وفقاً للظروف التى تواجه تنفيذها، ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وتشكل هذه اللجنة على النحو التالى:

- محافظ الإقليم وله الرئاسة، ويكون بالتناوب سنوياً بين محافظى المحافظات المكونة للإقليم.
- محافظو المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمى أميناً للجنة.
- ممثلو الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> وزارة الإعلام، الهيئة العامة للإعلام،

[http://www.sis.gov.eg/Ar/Politics/Executive/local\\_ad/local\\_ed\\_sys/04040802000000001.htm](http://www.sis.gov.eg/Ar/Politics/Executive/local_ad/local_ed_sys/04040802000000001.htm)

<sup>٢</sup> حسن العوانى، الإصلاح التنظيمى والمؤسسى للمحليات فى مصر، فى مصطفى كامل السيد (محرر)، الإصلاح المؤسسى والتنمية فى مصر، القاهرة، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠٠٧، ص ٥٠.

٤-٤-٢-٣- هيئة التخطيط الإقليمى:

لكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمى تتبع وزير التخطيط (التنمية الاقتصادية حالياً)، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط (التنمية الاقتصادية حالياً)، بالاتفاق مع محافظ الإقليم، وتختص الهيئة بإعداد البحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات موارد الأقاليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخدامها المثلى، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم<sup>١</sup>.

٤-٤-٣. وزارة التنمية المحلية

صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٩٩ بتنظيم وزارة التنمية المحلية وتهدف الوزارة إلى التنسيق بين مختلف الجهود التى تعمل لتنمية المجتمعات المحلية ووحدات الإدارة المحلية فى جميع محافظات مصر، والاشتراك مع الوزارات المعنية والمحافظات وغيرها من الجهات فى تطوير والارتقاء بوحدات الإدارة المحلية، والإسهام فى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالاشتراك مع المحافظات، وتمثل اختصاصات وزارة التنمية المحلية فى الآتى:

- التخطيط وتعبئة الموارد ومتابعة التنفيذ للبرامج.
- تحقيق التنسيق والتكامل بين جهود المحافظات فى جذب الاستثمارات وتنفيذ المشروعات الخدمية واختيار الأسلوب الأمثل لإدارتها.
- تحقيق الهدف القومى للسيطرة على النمو السكانى، وتحديد الهدف المطلوب تحقيقه للنمو السكانى على مستوى كل قرية ونجع ومنطقة عشوائية، وصياغة البرامج التى تعاون فى تحقيق هذا الهدف.
- الاشتراك مع المحافظات فى صياغة المشروعات اللازمة للارتقاء بمستوى الخدمات فى القرى والنجوع والأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية (مياه الشرب، الصرف الصحى، الكهرباء، الطرق، المدارس، الوحدات الصحية، النظافة العامة).
- صياغة المشروعات اللازمة للارتقاء بالأوضاع الاقتصادية فى المناطق المشار إليها وتحديد أولويات المشروعات ثم تحديد جدوى كل مشروع والمدة المطلوبة لتنفيذه وبرنامج التمويل له.
- الاشتراك مع وزارة الزراعة والمحافظات فى إعداد وتوثيق الخرائط المحددة لكردونات المدن والقرى، ومتابعة الالتزام بهذه الخرائط بعد اعتمادها.
- الاشتراك مع المحافظات ووزارة الشباب فى إعداد وتنفيذ مشروعات رعاية الشباب فى هذه المناطق.
- إنشاء قاعدة بيانات مركزية عن القرى والنجوع والأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية تضم (الوضع السكانى، الوضع الاجتماعى والخدمات، الموارد الطبيعية، والمشاكل والتحديات) وتعد هذه القاعدة من البيانات المسجلة فى قواعد البيانات بالقرى والمناطق.
- اقتراح توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لمشروعات التنمية المحلية على المحافظات وفقاً للمعايير التى يتم الاتفاق عليها والمحددة لأولويات التنمية وأولويات المناطق.
- إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالتنمية المحلية وتطوير العشوائيات القائمة والحد من تكرار ظهورها بهدف تدعيم فرص نجاحها وذلك بالاشتراك مع الجهات المعنية والخبراء المختصين.

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ٥١.

- المشاركة في إعداد وتأهيل وتدريب القيادات والكوادر البشرية اللازمة لإدارة الوحدات المحلية ومتابعة أدائها لمهامها وضمان تواصلها المستقبلي.
- تنمية الوعي في الأحياء والقرى بأهمية المشاركة الشعبية في مشروعات التطوير والحفاظ على المرافق العامة.
- اقتراح التشريعات واللوائح والقرارات اللازمة لدفع عجلة التنمية المحلية والتعاون الإنتاجي<sup>١</sup>.

وفي إطار سعى الوزارة للقيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه من أجل تحقيق التنمية للمجتمعات المحلية في مصر، فإن الوزارة يتبعها عدد من الجهات والهيئات التي يعمل كل منها تحت مظلة الوزير المختص بالإدارة المحلية بهدف المساهمة والمساعدة في إنجاز الأهداف الخاصة بمنظومة عمل الإدارة المحلية، وهذه الجهات هي:

#### ٤-٤-٣-١- الأمانة العامة للإدارة المحلية

حددت المادة السادسة من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته اختصاصات الأمانة العامة للإدارة المحلية بوجه عام حيث نصت على أن تتبع الأمانة العامة للإدارة المحلية الوزير المختص بالإدارة المحلية، وتتولى المحلية الشؤون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات. وتتولى الأمانة العامة للإدارة المحلية في سبيل مباشرة مهامها الاختصاصات التالية:<sup>٢</sup>

- معاونة المحليات في إعداد برامج التدريب وتنظيم الأجهزة على أسس علمية وعملية تتماشى مع تطور المحليات في ضوء القوانين والقرارات.
- معاونة الوزير المختص بالإدارة المحلية في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموضوعات التي يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية وإبلاغ القرارات إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها.
- القيام بالدراسات الخاصة بتقويم نظام الإدارة المحلية بالتعاون مع الأجهزة المركزية المختصة، وإعداد الدراسات والقرارات الخاصة بتحويل القرى إلى مدن، مع الإشتراك في مراجعة ودراسة مشروعات موازنات المحافظات وحضور مناقشتها مع الأجهزة المعنية في ضوء السياسات الاقتصادية والمالية للدولة تمهيداً لعرضها على السلطات المختصة<sup>٤</sup>.
- مباشرة الشؤون المشتركة للوحدات المحلية وإعداد الدراسات والبحوث للموضوعات الواردة من تلك الوحدات تمهيداً لعرضها على السلطات المختصة.
- إقتراح السياسة التخطيطية لنظام الإدارة المحلية والإشراف على تنفيذها وإعداد مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بها.
- دراسة وبحث خطط المحافظات الواردة من اللجان العليا للتخطيط الإقليمي، وذلك لتحقيق التنسيق بين الخطط ومسايرتها للخطة القومية.

<sup>١</sup> وزارة التنمية المحلية، مهام واختصاصات الوزارة، <http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/380>

<sup>٢</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ٦] - مرجع سابق رقم (١٢)

<sup>٣</sup> وزارة التنمية المحلية - خدمات الوزارة - [www.mld.gov.eg](http://www.mld.gov.eg)

<sup>٤</sup> وزارة التنمية المحلية، الأمانة العامة للإدارة المحلية، <http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/Orgrelatedtoministry/LD/2.htm>

- إعداد الدراسات الخاصة بنقل الاختصاصات من الوزارات المركزية إلى المحليات.
- إقتراح التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية وتعديلاتها وفقاً لمقتضيات الظروف، وتقديم المشورة للمحليات ومعاونتها فى إعداد التشريعات واللوائح الخاصة بالمرافق التى تديرها.
- إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالأمانة العامة للإدارة المحلية بالإشتراك مع القطاعات المعنية فى ضوء السياسات المالية للدولة تمهيداً لعرضها على السلطات المختصة.
- تنظيم الاتصالات والعلاقات مع الهيئات والمنظمات الدولية المعنية بالإدارة المحلية، وتنظيم إشتراك المحليات فى المؤتمرات الدولية والحلقات الدراسية، وتنمية التعاون بين المجالس الشعبية المحلية فى مصر والمجالس المحلية فى الدول الأخرى والإستفادة بالنظم المتقدمة.
- تمويل المحليات بأنصبتها من إيرادات الصندوق المشترك والصناديق الأخرى، وفقاً للأسس والمعايير الموضوعية لتوزيع تلك الإيرادات.
- إعداد برامج التمويل الخاصة بالأجهزة والمعدات فى ضوء احتياجات المحافظات أو الاحتياجات المشتركة التى تتطلبها الوحدات المحلية بناء على طلبها واحتياجاتها.
- الإشراف على المنح والمعونات الأجنبية وتوزيعها على المحافظات وفقاً للخطط المعتمدة.
- متابعة تنفيذ مشروعات المحافظات المعتمدة على المجلس الأعلى للإدارة المحلية لتوضيح الموقف المالى والموقف التنفيذى والوقوف على أهم المشاكل والمعوقات لحلها.
- التجميع والتجهيز لكافة الأعمال الإجرائية المطلوبة لترشيح قيادات الإدارة المحلية لشغل وظائفهم أو نقلهم من جهة إلى أخرى.

#### ٤-٤-٣-٢- جهاز بناء وتنمية القرية المصرية O.R.D.E.V :

تم إنشاء جهاز بناء وتنمية القرية المصرية بقرار رئيس الجمهورية رقم ٨٩١ لعام ١٩٧٣، وذلك فى إطار اهتمام الدولة بإعادة بناء القرية باعتباره مشروعاً قومياً له الأولوية وهدفاً من شأنه تحسين جودة الحياة على الأرض المصرية، ويتبع الجهاز وزير الدولة للتنمية المحلية ويعتمد الجهاز فى إنجاز مهامه - بالإضافة إلى هيكله التنظيمى - على عدد من اللجان الدائمة والمؤقتة التى تضم بعض العاملين فيه وغيرهم من ذوى الخبرة، ويصدر بتشكيل تلك اللجان وتحديد مهامها قرار من وزير الدولة للتنمية المحلية، وللجهاز فى سبيل أداء مهامه الاتصال بجميع أجهزة الدولة ووحدات الحكم المحلى للحصول على البيانات والإحصائيات والتقارير المتوافرة لديها للمعاونة فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات والقيام بالدراسات والبحوث التنموية وتقديم الدعم الفنى المناسب لمشروعات تنمية القرية، ومن المهام الرئيسية للجهاز تنفيذ السياسات العامة للدولة فيما يتعلق ببناء وتنمية القرية المصرية بالتنسيق مع الوزارات والمحليات والجهات المعنية وذلك من خلال ما يلى:

- اقتراح الخطة العامة لتنمية القرية، والعمل على تنفيذ الخطة طبقاً لبرامج زمنية معتمدة، ومتابعة خطوات التنفيذ وتقديم تقارير دورية لوزير الدولة للتنمية المحلية.
- اقتراح الحلول الكفيلة بتذليل العقبات التى تعترض برامج تنمية القرية.
- تقييم الإمكانيات المتاحة لدى وحدات الحكم المحلى وتحديد متطلبات دعمها سواء من الناحية المالية أو من ناحية الخبرات الفنية.



## الفصل الرابع - خصائص نظام الادارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

- إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتنمية القرية من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية والفنية وتنفيذها بالتعاون مع الجهات المعنية والخبراء المتخصصين.
- إعداد وتنفيذ البرامج الإعلامية والتدريبية وغيرها من البرامج اللازمة لتنفيذ خطة إعادة بناء القرية<sup>١</sup>.

### ٤-٤-٣-٣-جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي

تتضمن مهام جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي - طبقاً للقرار الجمهوري لإنشائه رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٣ - ما يلي :

- متابعة تنفيذ السياسات العامة التي تضعها اللجنة العليا للتخطيط والإشراف على قطاع الحرفيين.
- إجراء البحوث والدراسات لتنمية الصناعات الحرفية وتشكيل شعب فنية للدراسات والبحوث في مجموعة الحرفيين المختلفة على أن يساهم فيها ممثلون عن الحرفيين أنفسهم.
- دراسة وتوفير مصادر التمويل الجارى والاستثمارى للنشاط الحرفى والتعاونيات الإنتاجية.
- وضع الخطط المشتركة بالتعاون مع الجهات المختصة لتسويق منتجات الحرفيين فى الداخل والخارج وتنظيم أساليب الرعاية لهذه المنتجات.
- إعداد الدراسات اللازمة لحصر مستلزمات الإنتاج للحرفيين والخامات اللازمة لهم، واقتراح أسس توزيعها.
- حصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم فى جمعيات تعاونية أو مجتمعات، ووضع برامج تدريب الحرفيين على المستويات المختلفة.
- تنظيم عقد المؤتمرات لأعضاء الجمعيات التعاونية الإنتاجية والعاملين بها، وتوفير الخدمات الفنية والإدارية للحرفيين<sup>٢</sup>.

### ٤-٤-٤. المجلس الأعلى للإدارة المحلية

نص القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته على إنشاء لجنة وزارية للإدارة المحلية يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، تقوم بوضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الإدارة المحلية ولنشاط المجالس المحلية فى نطاق السياسة العامة للدولة وفى حدود الاختصاصات الموكولة للمجالس وتتولى على وجه الخصوص نقل الاختصاصات والموظفين والاعتمادات مع الوزارات إلى المجالس المحلية، وجاء القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ فغير مسمها إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، وأنط أمر تشكيلها إلى قرار من مجلس الوزراء على أن يضم فى عضويتها الوزراء الذين تتصل اختصاصاتهم بنظام الحكم المحلى وصدر بالفعل قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٩٠ لسنة ١٩٧١ بتشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزراء التخطيط، الخزانة، التربية والتعليم، شؤون رئاسة الجمهورية،

<sup>١</sup> وزارة التنمية المحلية، جهاز بناء وتنمية القرية المصرية،

<http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/Orgrelatedtomistry/EgyptianVillageDevelopment/2.htm>

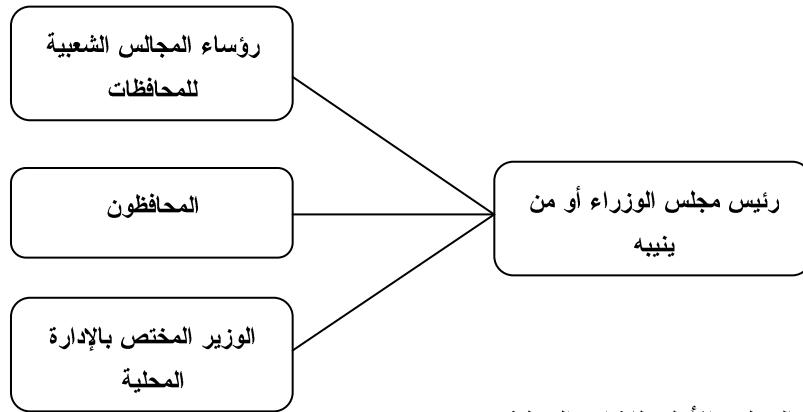
<sup>٢</sup> وزارة التنمية المحلية، جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي،

<http://www.mld.gov.eg/NR/exeres/4E71A6-072E42-74B13-9239-4A8F962561A.htm>

## الفصل الرابع - خصائص نظام الإدارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

شئون مجلس الوزراء، الصحة، الداخلية، الإسكان والتشييد، وللجنة أن تدعو لحضور جلساتها الوزراء من غير أعضائها عند النظر في الموضوعات التي تتعلق بوزارتهم<sup>١</sup>. وبعد مرور أربع سنوات تقريباً صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فألغى القانونين السابقين ونص على تشكيل لجنة وزارية للحكم المحلي بقرار من مجلس الوزراء وبرئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينييه من أعضاء المجلس ويراعى في تشكيلها أن يضم في عضويتها الوزراء التي ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلي.

وبصدور القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ألغيت اللجنة الوزارية للحكم المحلي واستبدل بها "مجلس المحافظين" برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلي وجميع المحافظين بما يسمح لهم جميعاً مناقشة الأمور الهامة المتعلقة بنظام الحكم المحلي.



شكل (٤-٨) تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية

المصدر : سمير عبد الوهاب، النظم المحلية .. إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ص ١٦٤ - ١٦٥.

وجاء القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ فألغى مجلس المحافظين واستبدل به مجلساً آخر هو "المجلس الأعلى للإدارة المحلية". ويشكل المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينييه وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات، ويختص المجلس بالنظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي. وعلى الرغم من أن اللائحة التنفيذية قد نصت على أن يجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيس مجلس الوزراء أو من ينييه مرة على الأقل في السنة وبعد مرور أكثر من عشرين عاماً على صدور القانون إلا أن هذا المجلس لم يجتمع سوى مرة واحدة تقريباً وتم الإستعاضة عنه بدعوة المحافظين للاجتماع برئاسة رئيس مجلس الوزراء كلما تطلب الحاجة على الرغم من إلغاء مجلس المحافظين كما سبقت الإشارة إلى ذلك الأمر<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب، النظم المحلية .. إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ص ١٦٤ - ١٦٥.

<sup>٢</sup> المجالس القومية المتخصصة، اتجاهات في تطوير نظام الإدارة المحلية، موسوعة المجالس القومية المتخصصة (١٩٧٤ - ١٩٩٩)، القاهرة، المجلد الخامس والعشرون، ١٩٩٩، ٣٨٣.

٤-٥- الدور الرقابي للحكومة المركزية على الوحدات المحلية:

إذا كان الأصل هو أن تباشر الوحدة المحلية إنشاء وإدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية فإن استقلال هذه الوحدات ليس استقلالاً مطلقاً ولكنه مقيداً بما للحكومة المركزية من حق ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها بما تقدمه للوحدة المحلية من إعانات مالية.

٤-٥-١. أهداف الرقابة المركزية

وتهدف الرقابة المركزية إلى تحقيق عدة أهداف من أهمها ما يلي: ١

١. التأكد من تنفيذ كل المجالس المحلية للمهام الموكولة إليها وأنها تؤدي خدماتها للأفراد دون تمييز بينهم وأن المرافق المحلية تؤدي الخدمات بالكفاءة والفاعلية المطلوبة.

٢. تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية من خلال وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية.

٣. التأكد من استخدام الإعانات المركزية استخداماً أمثل.

٤. ضمان حصول المواطن المحلي على حد أدنى من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى.

٥. ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح بما يضمن التزام السلطات المحلية بحدود اختصاصاتها.

٤-٥-٢. شكل الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبيانا بالأسئلة وطلبات الإحاطة والافتتاحات المهمة التي تم مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها.<sup>٢</sup>

ويتولى المحافظ التفويض على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية في نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها وله أن يكلف بإجراء هذا التفويض أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة.<sup>٣</sup> تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة، وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها.

٤-٥-٣. أنواع الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية كعلاقة رقابية على أعمال الهيئات المحلية في حدود القانون فعلى الرغم من أصالة استقلال هذه الهيئات والذي مصدره المشرع إلا أنه استقلال نسبي تحت

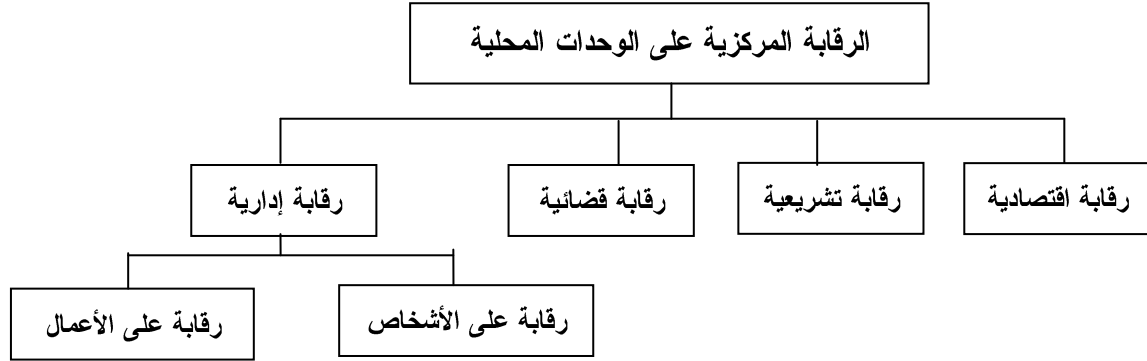
<sup>١</sup> د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية) - الملحق العربي بعنوان (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنطقة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات -

القاهرة - جمهورية مصر العربية - يونيو ٢٠٠٧

<sup>٢</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ١٣٣ (مكرر)] - مرجع سابق رقم (١٢)

<sup>٣</sup> مرجع سابق رقم (٢٠) - [المادة ١٣٥]

رقابة الحكومة المركزية. وتختلف أنواع الرقابة المركزية كالتالي: الرقابة التشريعية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية والاقتصادية. ويمكن توضيح هذه الأشكال الأربعة من الرقابة بشئ من التفصيل كالتالي:



شكل (٤-٩) الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

المصدر د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية) - الملحق العربي بعنوان (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) - جامعة الدول العربية - المنطقة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة - ٢٠٠٧

#### ٤-٥-٣-١- الرقابة الإدارية

يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة السلطة التنفيذية على الوحدات المحلية، وذلك لدعم وحدة الدولة الإدارية وتأخذ هذه الرقابة صورتين هما:

أ- الرقابة على الأشخاص، وتمثل هذه الرقابة فيما يلي<sup>١</sup>:

١. حق مجلس الوزراء في حل المجالس الشعبية المحلية أو إيقافها عن العمل بناءً على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، ومن ثم فهناك بعض الضوابط لممارسة هذا الحق، ومنها (عدم جواز حل المجالس الشعبية بإجراء عام شامل، عدم جواز حل المجلس مرتين لسبب واحد، حتمية إخطار مجلس الشعب بقرار الحل خلال أسبوعين من تاريخ صدوره وهذه ضمانات لاستقرار المجالس المحلية حيث يكون تحت بصر السلطة التشريعية قرار الحل وأسبابه بما يسمح لها بالرقابة على السلطة التنفيذية في هذا الخصوص، وضرورة نشر قرار حل المجلس المحلي في الجريدة الرسمية).

٢. حق تعيين رؤساء الوحدات المحلية ابتداءً من المحافظ وانتهاءً برئيس القرية.

ب- الرقابة على الأعمال وتشمل ما يلي<sup>٢</sup>:

١. حق إبطال أو إيقاف بعض تصرفات المجلس الشعبي المحلي مثل حق المحافظ في إلغاء الرسم الذي يفرضه مجلس المدينة أو القرية أو تعديله أو تقصير أجل سريانه على أن يعرض الأمر في حال

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٨.

<sup>٢</sup> خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، بحث مقدم إلى مؤتمر دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية، القاهرة ١٠ -

١٤ يونيو ٢٠٠٧، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٧، ص ٦.

- الرفض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فإذا استمر الخلاف عُرض الأمر على مجلس الوزراء الذى يكون قراره فى هذا الشأن نهائياً.
٢. رقابة مجلس الوزراء على أعمال المحافظات وتقييم أدائها، وذلك لمراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة.
٣. حق الحكومة المركزية فى القيام بالأعمال التى تتمتع الوحدات المحلية عن القيام بها مثل إدراج مبالغ معينة فى موازنات المجالس الشعبية المحلية والتى تكون هذه المجالس قد أهملت إدراجها كلها أو بعضها، ومثل تشكيل هيئة مشتركة لإدارة مشروعات ذات نفع عام تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى مجاورة.

#### ٤-٥-٣-٢-الرقابة التشريعية

يمارس هذا النوع من الرقابة عن طريق مجلس الشعب، ويأخذ الصور الآتية<sup>١</sup>:

١. إعتاد الموازنات المحلية: لم تكن لمجلس الشعب علاقة باعتماد الموازنات المحلية قبل عام ١٩٧١ باستثناء الإعانات السنوية التى تدرجها فى موازنتها السنوية، ولكن منذ ذلك العام أصبحت موازنة مجلس الشعب تتضمن سنوياً المبالغ المخصصة للمجالس الشعبية، وابتداء من عام ١٩٧٥ أصبح يشترط ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشعب فى حالة إيراد أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطه أ الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة أو التصرف بالمجان فى مال عام يتجاوز مبلغاً معيناً لغير الوزارات والمصالح الحكومية، كما أصبحت الموازنات المحلية جزءاً من الموازنة العامة للدولة وبالتالي لا بد من اعتمادها من مجلس الشعب.
٢. تقديم سنوى عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية: بدأ العمل بهذه الصورة عام ١٩٧١، حيث أصبح يتوجب على رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يقدم إلى رئيس مجلس الشعب تقارير عن نشاط المجلس وعن الأمور العامة التى تهم المحافظة، وكذلك ملاحظاته فى شأن متابعة خطه التنمية فى المحافظة، وبعد ان اختفت هذه الصورة فى الفترة (١٩٧٥ - ١٩٨١) أصبح على الوزير المختص بالإدارة المحلية أن يقدم تقريراً يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة كما يتضمن بياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات العامة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها.
٣. حضور أعضاء مجلس الشعب لجلسات المجالس الشعبية المحلية: تم استحداث هذه الصورة عام ١٩٧١، حيث أصبح لأعضاء مجلس الشعب حق حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة دون أن يكون لهم صوت معدود، ومنذ عام ١٩٧٥ أصبح من حق أعضاء مجلس الشعب حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية مع حقهم فى تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات.
٤. إخطار مجلس الشعب حل المجالس الشعبى المحلى: خلال أسبوعين من تاريخ صدوره.

#### ٤-٥-٣-الرقابة الاقتصادية :

يتخذ هذا النوع من الرقابة الصور الآتية<sup>٢</sup>:

<sup>١</sup> على الصاوى، اللامركزية فى إطار الديمقراطية .. ملاحظات فى النظم المحلية المعاصرة ، مرجع سابق ذكره، ص ص ١٧٠ - ١٧١.

<sup>٢</sup> سمير عبد الوهاب، الحكم المحلى فى ضوء التطبيقات المعاصرة ، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٠١ - ٢٠٢.

## الفصل الرابع - خصائص نظام الإدارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

١. وجوب عرض مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية على السلطات المركزية.
٢. الرقابة على الموازنات المحلية: تقوم كل محافظة بإرسال مشروع موازنتها شاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يرسله بعد بحثه مع المحافظ إلى وزيرى المالية والتخطيط (التنمية الاقتصادية حالياً).
٣. اشتراط موافقة مجلس الوزراء فى حالة قيام الوحدات المحلية بفرض الضرائب والرسوم المحلية، أو التصرف بالمجان فى مال من أموالها الثابتة والمنقولة والقروض المحلية، وكذلك فى حال قبول التبرعات والمساعدات والهبات والإعانات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية.
٤. وجود ممثل مالى لوزارة المالية بكل محافظة يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات التابعة لها إيراداً ومصروفاً، ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وإلى جانب هذه الرقابة من وزارة المالية فإن هناك رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

### ٤-٥-٣-٤- الرقابة القضائية

- تتمثل فى الجهات القانونية والقضائية التى تختص بانظر فى الموضوعات المتعلقة بالوحدات المحلية فيما يلى<sup>١</sup>:
١. قسم الفتوى بمجلس الدولة فى حالة الإفتاء.
  ٢. المحاكم الإدارية المختصة فى حالة الفصل فى الطعون الإنتخابية الخاصة بصحة العضوية فى المجالس الشعبية المحلية.
  ٣. المحاكم العادية فى حالة المنازعات التى تنشأ نتيجة الطعن فى قرارات لجان التقدير المنصوص عليها فى اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.
  ٤. محاكم الدولة فى حالة الطعن فى قرارات إسقاط العضوية.

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب، الحكم المحلى فى ضوء التطبيقات المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

## الفصل الخامس - دور لامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية

٥-١- مقدمة

تتامي الاتجاه نحو تحقيق الامركزية في ادارة التنمية العمرانية وأتجه العديد من الدول إلى إعادة الهيكلة الإدارية لها وإعادة توزيع المسئوليات والمهام بين الادارة المركزية والمحليات، إلا ان أساليب إدارة التنمية العمرانية قد تعددت وواجهت العديد من العقبات لتحقيق الكفاءة المطلوبة مما يؤثر سلبا على عملية التنمية المستدامة نظرا للارتباط الوثيق بينهما .

تهدف اللامركزية بصفة عامة إلى سرعة العمل وتبسيط وتيسير الإجراءات كما إنها تسمح للحكومة بأن تركز علي مواجهة القضايا القومية الأساسية وعلي وضع السياسات العامة إلي جانب إنها تحث الجهود الفردية والمنظمات غير الحكومية علي المشاركة في التنمية المحلية وكذلك تؤدي الي تخفيض الأعباء الإدارية والمالية علي الحكومة المركزية واللامركزية تستطيع أن تساعد الوحدات المحلية علي تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلي وتحقق الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية وتمكن المجالس المحلية من تحمل مسئولية التخطيط وصنع القرار وتساعد الوحدات المحلية علي الاحتفاظ بحصة كبيرة من الإيرادات المالية المحلية وتفعل حق المجالس المحلية في مساءلة ممثلي السلطة التنفيذية المركزية.<sup>١</sup>

وفي التنمية العمرانية يمكن أن تؤدي اللامركزية الي زيادة الكفاءة والفاعلية عن طريق خفض تكلفة الوحدة من خلال الغاء الاجراءات البيروقراطية الوسطية، وحفز المسئولين المحليين لكي يكونوا اكثر انتاجية واكثر اهتماما بالاحتياجات المحلية وتوليد إيرادات عن طريق الاستفادة من المصادر المحلية للضرائب. لكن تنفيذ لامركزية التخطيط او التصميم العمراني كان له تاثيرات سلبية علي اعتبارات العدالة في كثير من الاحيان نتيجة توسع هوة الاداء بين السكان في المناطق الغنية والمناطق الفقيرة، كما أن المناطق المحلية التي لديها موارد مالية وبشرية كثيرة تكون في وضع أفضل من تلك التي لديها موارد أقل ومن ثم فان فرصتها أكبر في الاستفادة القصوي من السلطة المركزية.

وبذلك يمكن استنتاج إنه للوصول إلي نظام أفضل يتطلب خطوة أولي التعرف علي أوجه الضعف في النظام القائم وتشخيصها، وعلي أساس هذا التشخيص يمكن إدراك لماذا وكيف تعمل اللامركزية في ظل سياق معين.

٥-٢- الإستدامة بين مركزية ولامركزية إدارة التنمية العمرانية

وفقاً لـ (Ravetz 1999) أن المفهوم العام للإستدامة هو تحقيق التوازن بين التنمية بجوانبها المختلفة البيئية والعمرانية - الإجتماعية - الإقتصادية فيبرز دور الإدارة كعنصر فاعل وداعم لتحقيق الأهداف العمرانية والإجتماعية والإقتصادية والعمل على متابعتها وتدعيم إستدامتها .

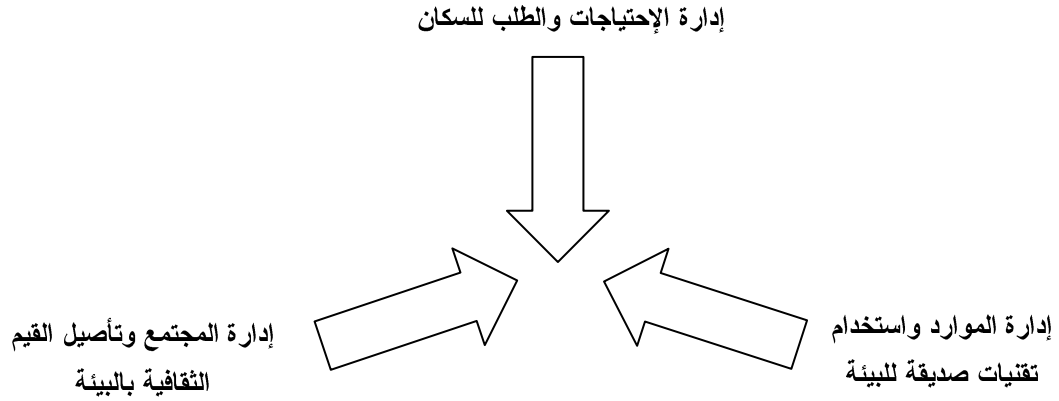
٥-٢-١. إستدامة المجتمعات العمرانية ودور الإدارة في تحقيقها

وفقاً لـ Ravetz \* تحتاج التنمية المستدامة إلى إحداث التوازن بين العديد من الأهداف على مستويات قد تتباين حيث قد تتأثر العدالة الإجتماعية في ظل التنامي الإقتصادي لبعض المناطق ذات الوفورات الإقتصادية على حسب منطقة اخرى ضعيفة الموارد، كما أنه قد تتعارض الإحتياجات المحلية للأفراد

<sup>1</sup> El Sawy, Aly, "Governors without Governance Constitutional, Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt, Mediterranean Development Forum UNDP, undated, Good Local Governance Self Assessment Tool, 2000.



من مسكن وخدمات وإمتداد على أراضي زراعية مع الإحتياجات القومية للحفاظ على الموارد الأساسية، وتحقيق هذا التوازن يحتاج إلى أجهزة إدارة وهياكل تنظيمية تقوم بوضع الأهداف والأولويات وإتخاذ القرارات والعمل على إدارة تنفيذها ومتابعتها لتقديمها وتقويمها .

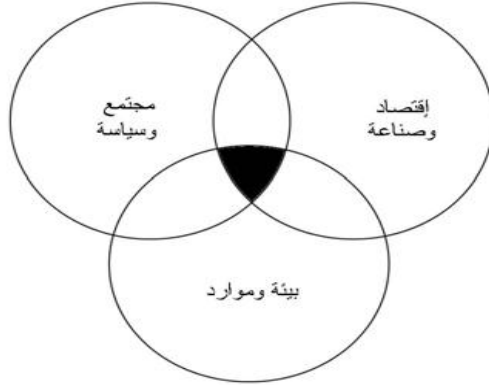


شكل (١-٥) التنمية العمرانية المستدامة

Source : Brain, E and David, T-Sustainable Housing Principles & Principles & Practice- E & Fn Spon-New York 2000 P1.7

وتكمن مشكلة معظم الدول الكبرى في النمو المخطط وأحياناً غير المخطط بشكل يؤثر على الموارد (مثال: أراضي زراعية) أو توفير الخدمات وكفاءة المرافق ويؤدي إلى التلوث والإختناقات المرورية مما يعوق الإستدامة التي تهدف إلى حماية البيئة والموارد وتوفير الإحتياجات المعيشية المناسبة ومن

ثم الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تستند عليها التنمية المستدامة حيث يتوقف على مدى كفاءتها تحقيق الأهداف المرجوة والتوازن بين الأهداف .



شكل (٢-٥) تداخل ابعاد التنمية العمرانية المستدامة

Source : Brain, E and David, T-Sustainable Housing Principles & Principles & Practice- E & Fn Spon-New York 2000 P1.7

فإدارة الحاجة والطلب للسكان تحدث التوازن بين الأهداف الإجتماعية والإقتصادية حيث ان ترشيد الطلب ووضع الأولويات يؤدي إلى تحقيق المنفعة الإقتصادية دون تأثير سلبي على المساواة والعدالة الإجتماعية<sup>١</sup>.

كما أن الإدارة السليمة لإستخدام الموارد من شأنها الحفاظ عليها دون إهدارها وتوفير البيئة المنتجة الدائمة وسوء الإدارة سواء للموارد

<sup>١</sup> د. محمد أمين على دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة دراسة نحو تعظيم دور القطاع الخاص في تحفيز النمو العمراني بالمدن الجديدة - مؤتمر الأزهر الهندسي السادس - سبتمبر ٢٠٠٠ - صفحة ١٥٣

أو الإحتياجات من شأنها القضاء على إستدامة التنمية بالمجتمع وإنتشار البطالة والفقر وما يترتب عليه من أمراض إجتماعية، إلا انه وفقا لـ (Agenda 21) فإنه من الأهمية بمكان تفعيل دور الأهالى والمشاركة الشعبية مع السلطات العامة القائمة على أمور التنمية لأى مجتمع بغرض دفع وتحسين الحياة الإقتصادية والثقافية بما يسمح بمشاركة شعبية إيجابية وفعالة فى وضع وإتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها، ومن ذلك تبرز أهمية دور المحليات والمنظمات غير الحكومية فى صنع القرار وإدارة التنمية العمرانية تحقيقاً للإستدامة .

#### ٥-٢-٢. مقومات وأنماط لامركزية الإدارة

تعرف لامركزية الإدارة بنقل مسئولية التخطيط والإدارة وإستغلال الموارد من الإدارة المركزية (العليا) إلى (أ) الوزارات والهيئات (ب) مجالس محلية وتعاونيات (ج) قطاعات إقليمية (د) منظمات غير حكومية، ويشمل التوجه نحو اللامركزية إحداث تغييرات هيكلية فى إدارة الموارد العامة للدولة وإدارة المحليات التابعة لها ودعم التدرج الرأسى والتنسيق الأفقى بين المستويات ، وتعتبر لامركزية الإدارة القاسم المشترك بين اللامركزية السياسية والمالية حيث تهدف إلى توزيع أعمال الإدارة والتخطيط وإستغلال الموارد الاقتصادية على عدة مستويات متدرجة شبه مستقلة ، وتظهر اللامركزية من خلال ثلاث مجالات وهى <sup>١</sup> .

#### ٥-٢-٢-١ فى مجال السياسة

تعتبر اللامركزية أسلوب موازي للديمقراطية حيث تكفل حرية الرأي وإستقلال الإعلام وإستقلال القضاء ويتكامل أسلوب اللامركزية الإدارية والمالية .

#### ٥-٢-٢-٢ فى مجال المال والاقتصاد

يكفل هذا الأسلوب للمحليات والمستويات الإدارية المتوسطة الحق فى مناقشة ميزانية الإدارة المركزية والمشاركة فى إتخاذ القرارات المالية العامة، فضلا عن حق تلك المحليات فى الإستفادة المباشرة من الموارد المالية لها من الضرائب أو وفورات إقتصادية ولتلبية الإحتياجات سكانها وتمويل مشروعات تحسين خدماتها ويتحقق ذلك من خلال توزيع مسئولية إتخاذ القرارات ذات الإرتباط المحلى على المجالس المحلية والجمعيات المرتبطة بها .

#### ٥-٢-٢-٣ فى مجال الإدارة

تعتبر القاسم المشترك للامركزية السياسية والمالية حيث تهدف إلى توزيع أعمال الإدارة والتخطيط وإستغلال الموارد الإقتصادية على عدة مستويات متدرجة شبه مستقلة ، لامركزية الإدارة ليس لها أسلوب مطلق ولكنها مجموعة متدرجة من أساليب الإدارة تعمل فى منظومة متكاملة لتحقيق أهداف الإستدامة المطلوبة وهذه الأساليب هي:

#### أ- الخلطة deconcentration

والمقصود هو خلطة محدودة للسلطات وهى الأسلوب الأكثر ميلا نحو المركزية فهو الأكثر إرتباطا بالإدارة المركزية حيث تنتقل المسئوليات فقط للمحليات وذلك فى بعض الشئون التى تحتاج إلى متابعة

<sup>1</sup> ESCWA- Sustainable Urban Development- a Regional Perspective on Good Urban Governance- United Nations- New York 2001

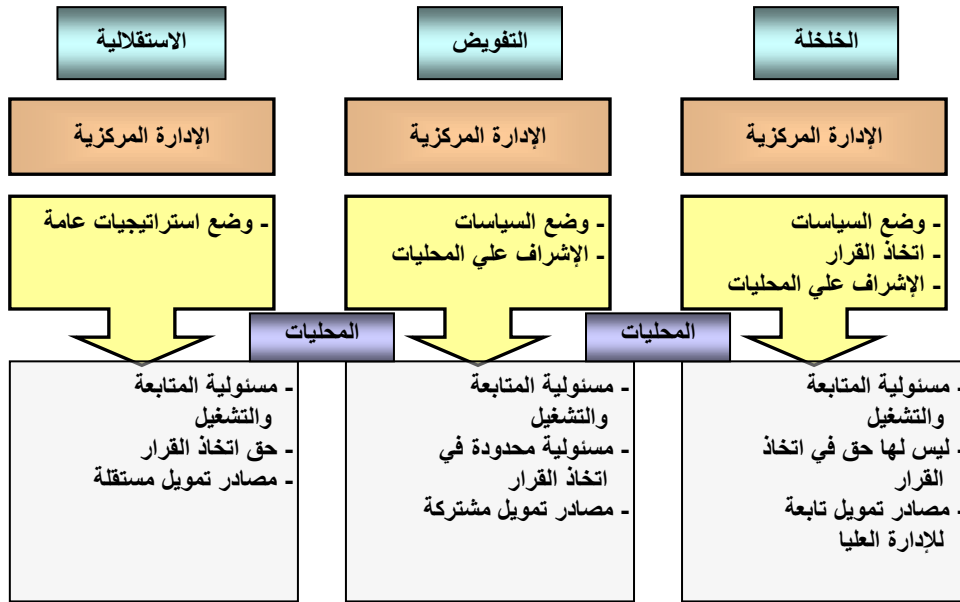
ميدانية بينما تظل سلطة إتخاذ القرارات مرتبطة إرتباطاً وثيقاً بالإدارة العليا وكذلك تظل السياسات المالية من سلطة الإدارة العليا التي توجه الميزانية وفقاً لأولويات عامة .

#### ب- إستقلالية devolution

وهي الإدارة المعتمدة على المحليات بشكل كامل سواء في إتخاذ القرارات أو القدرات على تمويل المشروعات والخدمات من خلال موارد إقتصادية مستقلة، ويعتمد هذا الأسلوب على مصادر تمويلية متعددة ومستقلة مثل الجهود الذاتية والقطاع الخاص والشراكة ومشروعات BOT أحياناً وتمثل المحليات في هذه الحالة الإرتباط المباشر بالسكان حيث أن أعضاء هذه المحليات منتخبين من قبل الشعب كما ترتبط بالإدارة المركزية بالمشاركة في وضع السياسات العامة للتنمية .

#### ت- التفويض delegation

وهي أسلوب إداري متوسط بين الأسلوبين السابق عرضهم حيث تتمتع المحليات بحق إتخاذ القرارات وتنفيذها ولكن بإشراف الإدارة العليا .



شكل (٥-٣) الأساليب المختلفة في لامركزية الإدارة ودور المحليات والإدارة المركزية في أساليب الإدارة اللامركزية المختلفة

Source : ESCWA- Sustainable Urban Development- a Regional Perspective on Good Urban Governance- United Nations- New York 2001

وتتحقق اللامركزية في الإدارة من خلال منظومة متكاملة تضم الثلاثة أساليب الإدارية السابق ذكرها ونقاس مدى فعاليتها في مدى قدرة ممثلي المجتمع من محليات ومؤسسات في إدارة مواردهم والقدرة على صياغة قراراتهم ومطالبهم وتأثير ذلك على السياسات العامة للإدارة المركزية أو العليا.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ESCWA- Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The ESCWA Region, United Nations, New York, 2001

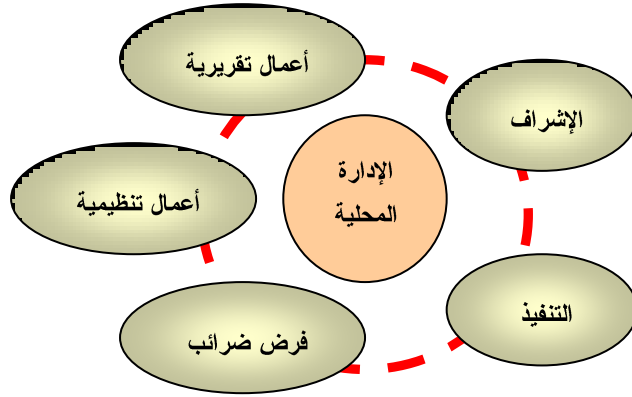
### ٥-٣- العلاقة بين إدارة التنمية العمرانية والإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على عناصر أساسية تتمثل في الشخصية المعنوية التي تمنح الإدارة المحلية استقلالاً " قانونياً " يميزها عن الإدارة المركزية ويعترف لها بمصالح خاصة تؤيدها للمستفيدين في الإقليم، والعنصر الثاني الذي تقوم عليه الإدارة المحلية هو احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية وتقييدها بعجلة الدولة السياسية والقطاعية والإدارية.

وتمارس الإدارة المحلية اختصاصات ممنوحة لها من السلطة المركزية، ويعتبر اختصاص الإدارة المحلية من حيث مدها وشمولته معياراً للدلالة على أهميتها، ويتشعب اختصاص الإدارة المحلية من

مهام الإشراف والتنفيذ وفرض الضرائب المحلية إلى مهمة الأعمال التنظيمية والتقريرية.<sup>١</sup>

ولقد كان الاختصاص الذي تمارسه الإدارة المحلية في الماضي محصوراً في الشؤون العامة كتنظيف الطرق وصيانتها وحفر الآبار، إلا أن قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد زاد من اختصاص الإدارة المحلية لتشمل الإنشاء، والتجهيز، والإدارة لوحدة ستة وعشرين مجالاً تشمل كل من



شكل (٥-٤) مسؤوليات الإدارة المحلية طبقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩  
المصدر : رويدا محمد رضا كامل، رانيا فوزي- "الإدارة المحلية ودور المجتمع في منظومة عمليات التنمية المتواصلة"- بحث في المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة" ٢٠٠٣

شؤون التعليم، الشؤون الصحية، شؤون الإسكان، الشؤون العمرانية والمرافق البلدية، الشؤون الاجتماعية، شؤون التموين والتجارة الداخلية، الشؤون الزراعية، استصلاح الأراضي، شؤون الري، القوى العاملة والتدريب المهني، شؤون الثقافة والإعلام، الشباب والرياضة، السياحة، شؤون المواصلات، شؤون الكهرباء، الصناعة، الشؤون الاقتصادية، التعاون، بناء وتنمية القرية، الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي، شؤون الأوقاف، شؤون الأزهر، شؤون الأمن. ويوضح شكل (٥-٤) مسؤوليات الإدارة المحلية طبقاً للقانون رقم ٤٣

ومن هنا أصبحت هناك علاقة بين الإدارة المحلية وإدارة التنمية العمرانية شكل (٥-٥) على النحو التالي:<sup>٢</sup>

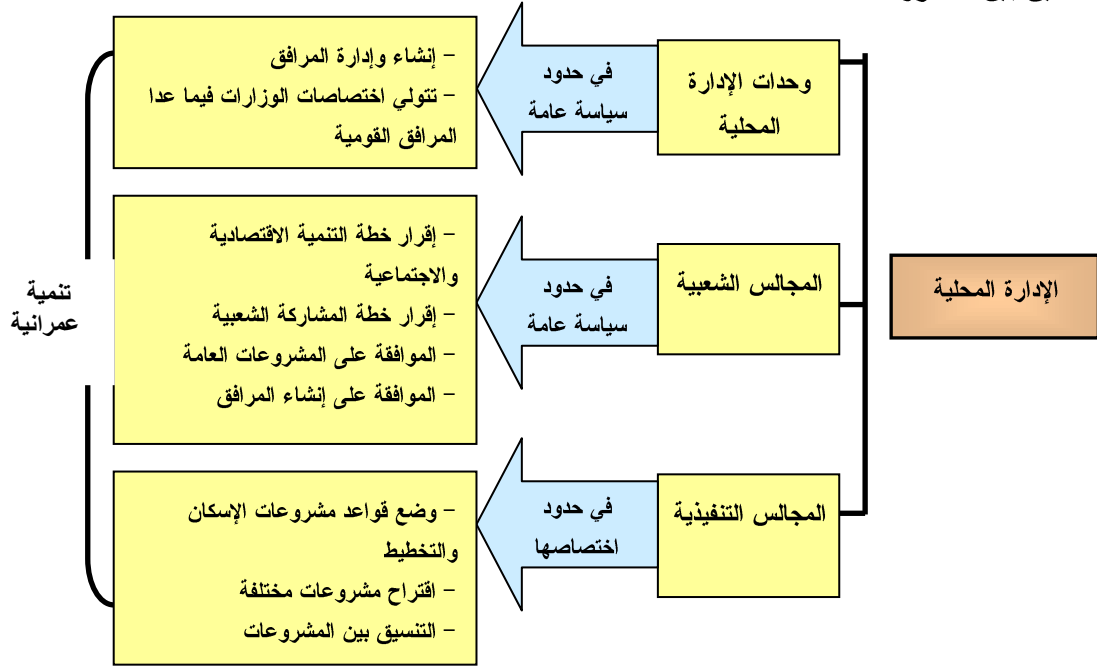
• تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع

<sup>١</sup> رويدا محمد رضا كامل، رانيا فوزي- "الإدارة المحلية ودور المجتمع في منظومة عمليات التنمية المتواصلة"- بحث في المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة" ٢٠٠٣

<sup>٢</sup> محمد حليم صبري- "إدارة النمو: دور المحليات في وضع استراتيجية قومية لترشيد وتنظيم النمو العمراني في مصر" رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة عين شمس، ١٩٩٨.

الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

- تتولى المجالس الشعبية كل في حدود اختصاصها وفي حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق و الأعمال التي تدخل في اختصاصها كما تقوم بالآتي:
  - إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
  - تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.
  - الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير .
  - الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام.
- تختص المجالس التنفيذية كل في حدود اختصاصها بالآتي:
  - وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط.
  - تنفيذ المشروعات.
  - دراسة واقتراح القيام بمشروعات مختلفة.
  - التنسيق بين المشروعات.



شكل (٥-٥) العلاقة بين الإدارة المحلية وإدارة التنمية العمرانية

المصدر : رويدا محمد رضا كامل، رانيا فوزي- "الإدارة المحلية ودور المجتمع في منظومة عمليات التنمية المتواصلة"-

بحث في المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة" ٢٠٠٣

#### ٥-٤- دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية المستدامة

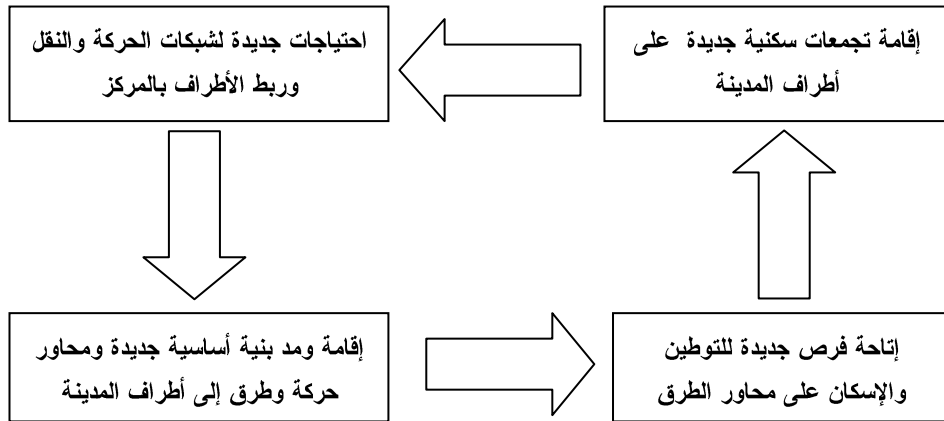
تسعى معظم الدول في الوقت الحاضر إلى تحقيق اللامركزية في الإدارة العمرانية بصفة خاصة، وقد يرجع هذا الإتجاه إلى عده ضغوط من أهمها تلك الضغوط التي تواجهها بعض الدول من جهات دولية

مثل صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة الذي يرفض تمويل أى مشروعات تنموية إلا فى إطار إدارة ذات كفاءة عالية مما لا يتحقق فى ظل المركزية.

#### ٥-٤-١. الإنعكاسات السلبية للإدارة المركزية للتنمية العمرانية

بدراسة الإنعكاسات العمرانية للإدارة المركزية نجد التالى<sup>١</sup>:

- الإدارة المركزية غير قادرة على الإلمام بكافة المشكلات العمرانية التى تواجه المدن المتوسطة والصغيرة فضلا عن القرى مما يؤدى إلى النقص الشديد فى الخدمات والمرافق بهذه الطريقة .
- يؤدى ذلك إلى الزيادة المطردة فى نمو المدن الكبرى (المترو بوليتان) على حساب التوازن بين أحجام التجمعات العمرانية .
- الإهتمام بالمدن الكبرى من حيث توفير الخدمات والأنشطة الاقتصادية يشجع على زيادة الهجرة إليها والإهمال المتزايد للمدن المتوسطة والصغرى .
- ظهور المناطق العشوائية حيث لا تتوفر البيئة الصحية وزيادة الإهمال فى المرافق العامة ونقص المياه وتدهور حالة الصرف وزيادة المخلفات والتلوث .
- الإختناقات المرورية وزيادة الرحلات اليومية وما يستتبعه من تلوث وزيادة مضطربة فى إستهلاك الوقود والطاقة .
- آثار إجتماعية وإقتصادية سلبية على عملية التنمية المستدامة وتدور المشكلة فى حلقة مفرغة من الإمتدادات العمرانية .



شكل (٥-٦) الحلقة المفرغة للامتداد العمراني للمدن حيث مركزية الإدارة

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

وتتم هذه الحلقات على حد سواء فى المدن المتقدمة والنامية ولكنها تنعكس فى ظهور تجمعات عشوائية فى الدول النامية حيث غياب الإدارة المناسبة .

#### ٥-٤-٢. مقومات التنمية العمرانية المستدامة ودور اللامركزية فى إدارتها

أبرز عدد من الدراسات أهمية اللامركزية فى إدارة التنمية العمرانية تحقيقاً للاستدامة ووفقاً (ESCWA 2001) فقد اعتبرت اللامركزية فى الإدارة هي الأسلوب الأقدر على إدارة المدن حيث

<sup>1</sup> Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

الاهتمام بتدعيم دور المحليات في اتخاذ القرار والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة حيث السلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل<sup>1</sup>.

كما تركز اللامركزية على تدعيم الاتصال الرأسي بين المدينة والدولة وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والشراكة والعلاقة التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع .

هذه الإجراءات تدعم المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار وهو أحد أهم أهداف الاستدامة، كما تركز على المشكلات العمرانية وخاصة المرتبطة بالنمو العمراني غير المصحوب بنمو إقتصادي مناسب ومشاكل خلخلة الكثافات والنمو السكاني السريع فضلاً عن مراقبة معدلات التلوث والارتقاء بالمناطق العشوائية ومناخ التنمية .

قدمت أجنحة المواطنة التابعة للأمم المتحدة (Habitat Agenda) إستراتيجية إدارية لتحقيق استدامة التجمعات العمرانية تتلخص في النقاط التالية<sup>2</sup>:

- الاستقلالية في المسؤوليات والموارد على المحليات وتعدد المستويات في الإدارة .
- تشجيع المشاركة الشعبية في وضع وتنفيذ ومراقبة الأولويات المحلية .
- توسيع مجالات الشراكة بين ممثلي الدولة والقطاع الخاص لتحقيق أهداف مشتركة .
- بناء كوادر من كل الفئات (الشعبية والحكومية) القادرة على اتخاذ القرار وإجراءات التنمية العمرانية.
- تسهيل الاتصالات والشبكات على كل المستويات .
- الأخذ بالوسائل الحديثة في نظم المعلومات والتكنولوجيا للمساهمة في تطوير إدارة التنمية العمرانية المستدامة .

وفي ضوء ذلك بدأت العديد من الدول في وضع السياسات العمرانية الجديدة التي تشتمل على إدارة العمران كأحد أركان التخطيط العمراني إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للإدارة وتطوير الأجهزة القائمة على وضع المخططات العمرانية لمواكبة المفهوم الجديد للاستدامة ، ويوضح جدول (٢-١) أحد الاقتراحات التي تهدف إلى التحول إلى اللامركزية الإدارية في خلال فترة زمنية محددة ، كما يتضح من الجدول أن التحول إلى اللامركزية الإدارية خلال فترة زمنية محددة لا يتم إلا من خلال التحول الإداري لدعم التنمية المحلية وتنشيط التعلم المؤسسي المحلي والدفع من أعلي إلى أسفل من خلال نقل السلطات من الإدارة العليا إلى الكيانات الأدنى.

<sup>1</sup>سلطان أبو على، التخطيط في مصر في ظل التحرر الاقتصادي، المؤتمر العلمي السنوي ال١٦، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٩.

<sup>2</sup> ESCWA- Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The ESCWA Region-United Nations-New York 2001

جدول (٥-١) الإطار الزمني للتحول إلى اللامركزية الإدارية

الإطار الزمني			
من سنة إلى ٣ سنوات	من ٣ سنوات إلى ٥ سنوات	تغيير مستمر	
■	■	■	<b>التحول الإداري لدعم التنمية المحلية</b>
	■	■	<b>الإدارة الاستراتيجية</b>
	■	■	■ استخدام الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة المحلية
■	■	■	■ نقل جزء كبير من السلطات والصلاحيات الوزارية إلى مستويات الأقاليم والمحافظات
■	■	■	■ التحول إلى نظام إداري قائم على قياس النتائج
	■	■	■ تبسيط عمليات الإدارة المحلية
	■	■	■ إصلاح نظام وضع الموازنة
	■	■	■ إصلاح نظام إدارة الموارد البشرية الحكومي
■	■	■	<b>تنشيط التعلم المؤسسي المحلي</b>
■	■	■	■ إدخال وتنشيط عوامل مشجعة وحوافز محلية
	■	■	■ إدخال وتنشيط التعلم المؤسسي الجماعي
	■	■	<b>توزيع الأدوار</b>
	■	■	<b>دور الأجهزة المركزية : الدفع من أعلى</b>
	■	■	■ تغيير الإطار القانوني
	■	■	■ نقل السلطات المالية
	■	■	■ نقل السلطات الإدارية
	■	■	■ إعادة الهيكلة لتمكين السلطات المحلية المختلفة
■	■	■	■ إعطاء سلطات للمستوي المحلي في التخطيط للخدمات المحلية وتوفيرها ومتابعتها
■	■	■	■ إعادة صياغة دور الحكومة المركزية ليركز على
	■	■	السياسة العامة والتنسيق ومتابعة معايير الخدمة
■	■	■	■ تغيير نظام المتابعة والمساءلة ليركز على النتائج
	■	■	<b>دور المحافظين: السحب من الوسط ومن أسفل</b>
■	■	■	■ إحياء المجلس الأعلى للإدارة المحلية
■	■	■	■ التفاوض مع الأجهزة المركزية على أساس الخطط
■	■	■	والأولويات الاستراتيجية بناء على الحاجات
■	■	■	■ حشد قوى الدعم والموارد المحلية
■	■	■	■ طرح السياسات والخطط الاستراتيجية الموجهة للقضايا التنموية
■	■	■	■ تطوير المبادرات والمشروعات المحلية
■	■	■	■ لتنشيط وحشد الدعم والموارد المحلية
	■	■	<b>دور المحافظ، الدفع من الوسط إلى ما هو أدنى</b>
	■	■	■ نقل سلطة المحافظ إلى أجهزة أدنى
■	■	■	■ تحديد الحاجات والأولويات وتقويمها ومتابعة الرضا
	■	■	عن الخدمات لزيادة مشاركة أصحاب المصالح
	■	■	تنظيم المسابقات التنافسية والجوائز
■	■	■	لدفع قوى التطوير في الوحدات الإدارية الأدنى
■	■	■	■ استخدام مؤشرات الأداء وقياس النتائج في تنشيط الأجهزة المحلية
■	■	■	■ تشجيع ودعم إنشاء الجمعيات التي تمثل الأجهزة والمؤسسات المحلية الأدنى
■	■	■	■ إنشاء قنوات مؤسسية تتيح للمواطنين والمعنين بالأمر المشاركة والمبادرة

المصدر : أحمد صقر عاشور - إصلاح أداء التنمية في مصر - تقرير لم ينشر - معهد التخطيط القومي  
والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٣

#### ٥-٥-٥- التجارب العالمية لنظم الإدارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية

تتبعكس نظم الادارة المحلية على عمليات التنمية العمرانية وسوف يتم عرض لمجموعة من التجارب العالمية لوضوح اختلاف تأثير نظم الادارة المحلية على التنمية العمرانية من مكان لآخر وتم شرح التجارب استفاضة بملحق (٣) .

#### ٥-٥-٥-١. النظام الفرنسي

#### ٥-٥-٥-١-١- انعكاس نظام الادارة المحلية بفرنسا على ادارة التنمية العمرانية

#### أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية

ان نظام الادارة المحلية بفرنسا يقوم على منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما مع الاحتفاظ بحق الرقابة من قبل الحكومة المركزية



ب- مهام هيئة التنمية العمرانية<sup>١</sup>

١. عمل التصميمات والمخططات العامة والهيكلية والبرامج لعمليات التنمية المختلفة.
٢. الحصول علي الأرض للمشروعات التنموية الجديدة.
٣. بناء البنية الأساسية والخدمات العامة.
٤. تنظيم عملية بناء وتنفيذ الإسكان والنشاطات المختلفة.
٥. إدارة المدن الجديدة بعد تنفيذها.

ت- الهيكل الإداري لهيئة التنمية العمرانية

يتميز الهيكل الإداري بقربة من الجهات المركزية في الدولة مما يعود بالفائدة علي عملية التنمية بسبب استقلالية الجهاز المركزي التي تمكنه من تذليل كافة العقبات التي تعترض التنمية. وتتكون هيئة التنمية من الحكومة المركزية علاوة علي كل من:

١. الهيئة المركزية للمدن.

تتكون الهيئة المركزية من:

- رئيس الهيئة ويتبع رئيس الوزراء مباشرة ويحضر اجتماعات مجلس الوزراء.
- أعضاء يمثلون الوزارات المختصة مثل:
  - وزارة الطرق والأرض والإسكان والتعمير.
  - وزارة الشؤون المحلية (خاصة بمياه الشرب والصرف الصحي).
  - وزارة التعليم والصحة والثقافة.
- سكرتير عام الهيئة.

• الجهاز الإداري ويمثل الموظفين الدائمين ويتبع سكرتير الهيئة.

٢. الهيئة العامة للتخطيط والتنمية.

وتتكون الهيئة العامة للتخطيط من:

- ٧ أعضاء من الحكومة المركزية.
- ٧ أعضاء من المحافظات.

• ممثلين من القطاع الخاص (المهندسين/ المعمارين/ الجغرافيين...)

مهام الهيئة العامة للتخطيط والتنمية:

- تنظيم عمل كافة الهيئات المرتبطة بعمليات التنمية.
- الإشراف علي المشروعات التي يتم تنفيذها سواء من الحكومة المركزية أو المحافظات.

٣. المحليات.<sup>٢</sup>

تتكون المحافظات من:

- جهاز التنمية العمرانية ويتكون من :

- رئيس الجهاز.
- ٧ أعضاء ممثلين الحكومة و ٧ أعضاء ممثلين المجالس المنتخبة.

<sup>١</sup> المرجع السابق.

<sup>٢</sup> نشوي محمد صلاح، نحو رفع الكفاءة التنظيمية والتنفيذية للمجتمعات العمرانية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

- الجهاز التنفيذي ويتكون من ٦ إدارات متخصصة للفصل بين الاختصاصات والسلطات.
- خصائص جهاز التنمية العمرانية:
- لرئيس الجهاز كامل السلطة بالنسبة للميزانية والأفراد حيث تعينهم من خارج الجهاز أو من داخله.
- يوضع في ميزانية الجهاز كافة ما يخص المشروعات من تمويل بعدما كانت توضع في ميزانية الوزارات المختصة.
- مهام جهاز التنمية:
- وضع الخطط واتخاذ الإجراءات ودراسات الجدوى للمشروعات.
- لجان البحوث والتخطيط

وهي محليات تهدف إلي مساعدة جهاز التنمية بالمشورة ومتابعة التنفيذ والمراجعة وتتكون من:

- رؤساء اللجان يتم تعيينهم بقرار من رئيس الوزراء.
- أعضاء اللجان علي صلة مباشرة بالمشكلات المحلية.
- مهام لجان البحوث والتخطيط:
- إعداد الخطط الرئيسية للبنية الأساسية.
- إعداد البرامج الخاصة بتقسيم وتخصيص وتمليك الأرض.
- إعداد البرامج الزمنية والموازنات المالية اللازمة للتنمية.
- خصائص لجان البحوث والتخطيط:
- ترفع اللجان تقارير أعمالها إلي الإقليم لدراستها وإبداء الملاحظات ثم رفعها إلي الهيئة المركزية لاتخاذ القرارات المناسبة.

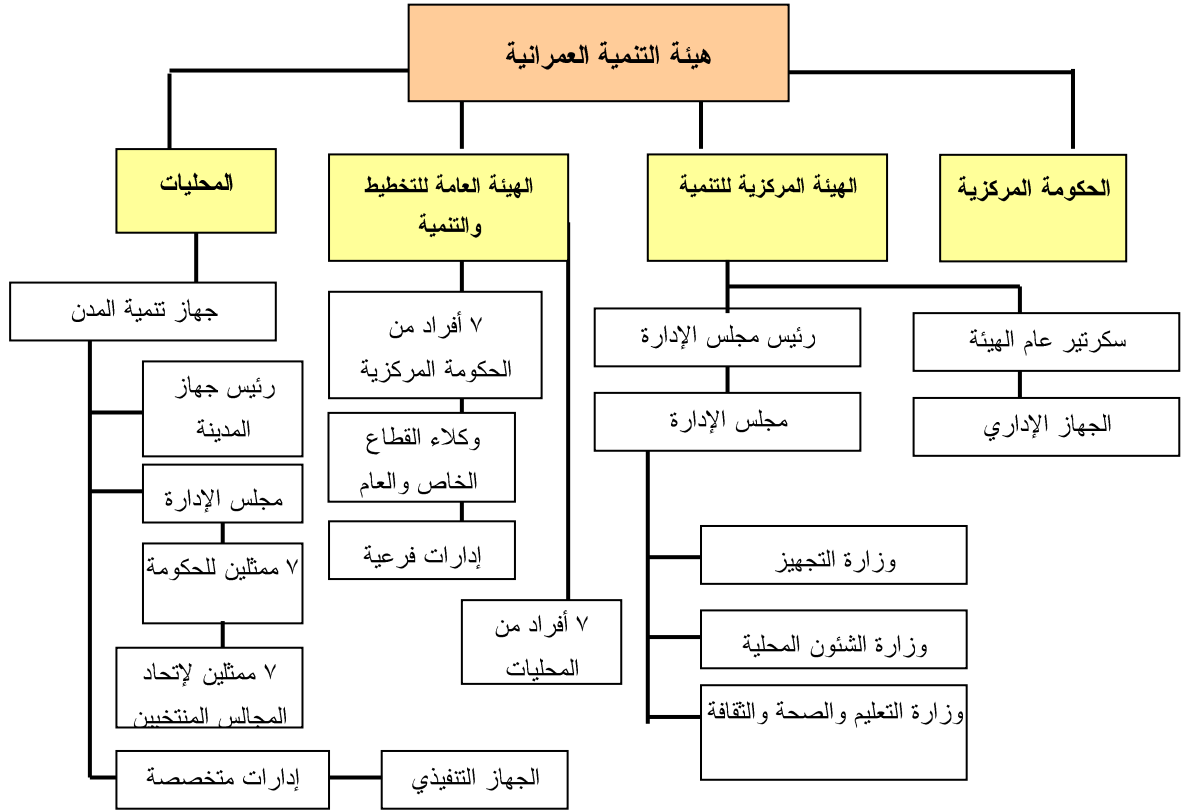
#### ث- التقييم والمراجعة

تتم مراجعة مستمرة للتخطيط لأحداث التعديلات التي يقتضيها التغيير في الظروف المحلية والقومية من خلال جهاز التنمية.

#### ج- التمويل

يتم التمويل من خلال:

- الحكومة المركزية: وتكون نسبة مشاركة الحكومة المركزية بين ١٠ - ٣٠%.
- الحكومة المحلية: نسبة المشاركة في التمويل ٤١%.
- الهيئة العامة للتخطيط والتنمية: تقوم بالتمويل بالدراسات وشراء الأرض التي تباع للمستثمرين في مجال الإسكان والصناعة أو الأنشطة الاقتصادية.
- القطاع الخاص: ويمثل باقي نسبة المشاركة في التمويل ويقوم بعمليات الإنشاء الفعلية وخاصة في مجال الإسكان والصناعة والتجارة.

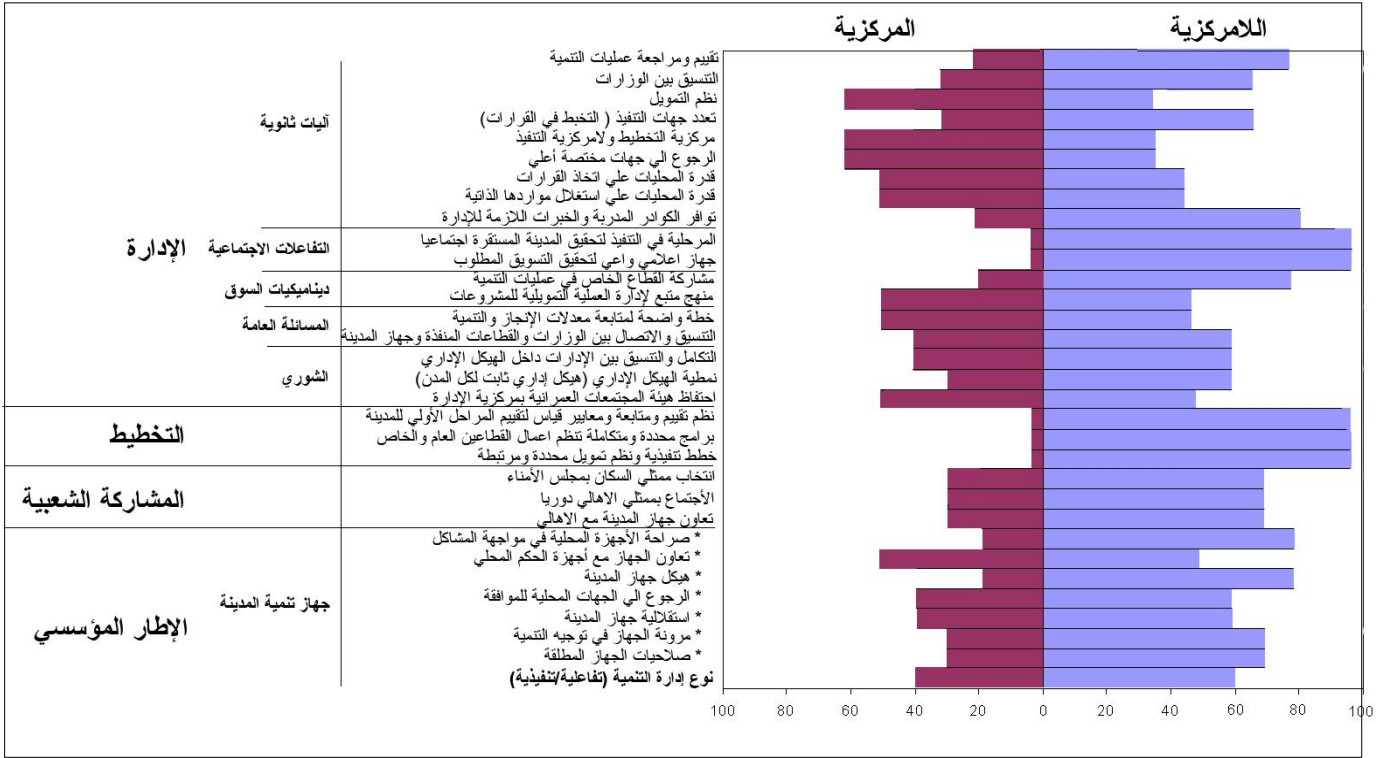


شكل (٥-٧) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الفرنسية.

المصدر : نشوي محمد صلاح، نحو رفع الكفاءة التنظيمية والتنفيذية للمجتمعات العمرانية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

نستج ان الطريقة الفرنسية تقوم على منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما مع الاحتفاظ بحق الرقابة من قبل الحكومة المركزية وقد انعكس ذلك على قرب الهيكل التنظيمي والاداري للمدن بقربه من الجهات المركزية لصنع القرار مما عمل على ظهور مجموعة من المشكلات التي أبطأت تنمية وتطوير هذه المدن حيث تصارعت الهيئات المركزية مع الهيئات المحلية.

ومن الشكل التالي يتضح ان التجارب الفرنسية حققت درجة كبيرة من النجاح في تحقيق التنمية العمرانية حيث تزداد مساحة اللون الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل علي إتباع أسلوب يجمع بين اللامركزية والمركزية الإدارية مع الاعتماد الأكبر علي اللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.



شكل (٥-٨) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة الفرنسية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر - دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس - ٢٠٠٧

## ٥-٥-٢. النظام بالولايات المتحدة الأمريكية

### ٥-٥-٢-١- انعكاس نظام الادارة المحلية بالولايات المتحدة الامريكية على ادارة التنمية العمرانية

#### أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية والهيكل الإداري

يمكن تحديد أسلوب إدارة التنمية العمرانية في التجربة الأمريكية علي النحو التالي:

#### ١. المستوى الفيدرالي

تتوزع مسئولية الحكم بين ثلاث هيئات هي:

- الهيئة التشريعية Congress: وتتكون من مجلسين هما مجلس السينات Senate، ومجلس النواب.
- الهيئة التنفيذية: ينفرد رئيس الجمهورية بمسئولية السلطة التنفيذية و يقوم باختيار أعضاء وزارته ومساعديه ومنهم الإدارة العمرانية والبيئية، ويختص الرئيس بوضع اللوائح والتعليمات والأوامر الإدارية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ الدستور والقوانين الاتحادية
- الهيئة القضائية: وتضم المحكمة الفيدرالية العليا والمحاكم الفيدرالية الأقل درجة. ١

#### ٢. مستوى الولايات

تعتبر الولايات هي وحدات الحكم المحلي الرئيسية وتتمتع باستقلال كبير في تسير شؤونها المحلية، ولها كيانات سياسية وإدارية. ويحكم الولاية حاكم يشغل منصبه بالانتخاب ، ويملك على مستوى الولاية صلاحيات و سلطات شبيهة بتلك التي يملكها رئيس جمهورية الاتحاد، ويعاون الحاكم عدد من

١ محمد خيري عيش ، بطرس غالي، المدخل في علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الأنجلو ، ١٩٧٤ ، ص ٤٧٣ - ٤٨٣

المعاونين يقوم بتعيينهم ومن الممكن أن يتم انتخابهم مثل مسئول العمران والشئون البيئية في بعض الولايات . ويمارس الجهاز التشريعي الولاية كافة الصلاحيات التشريعية في إصدار القوانين العمرانية على مستوى الولاية ولا يحد من صلاحياته إلا قياداً واحداً هو ألا تكون هذه التشريعات متعارضة مع الدستور الاتحادي أو مع دستور الولاية وتختلف التقسيمات المحلية من ولاية إلى أخرى إلا أنه بصفة عامة توجد الوحدات التالية في أغلب الولايات:

- المقاطعات: وهي المناطق الريفية التي تضم القرى، وهي تتفاوت في الحجم و عدد السكان والمساحة وبعض المقاطعات تأخذ بفكرة الرئيس التنفيذي، أو عدم الأخذ بها، ومهمة الرئيس هي أن يكون بمثابة مشرف إداري و منسق بين الإدارات المختلفة.
- البلديات: هي الوحدات الصغرى في هيكل الوحدات المحلية، وهي تلعب دوراً كبيراً في المجالات الخدمية، ولا يوجد شكل تنظيمي واحد تأخذه البلديات، إلا أنه هناك ثلاثة أنماط لإدارة البلديات الحضرية أو الريفية وهي:
  - أن يوجد على رأس الجهاز المحلي للبلدية عمدة منتخب مع مجلس منتخب. وفي هذا التنظيم يمثل العمدة السلطة التنفيذية، ويمثل المجلس السلطة التشريعية.
  - أن يوجد على رأس الجهاز المحلي مجلس أو لجنة منتخبة تجمع كل من السلطات التشريعية و التنفيذية.
  - أن يوجد على رأس الجهاز المحلي عمدة و يكون مدير محترف ومجلس منتخب، وفي هذا النظام يعين المجلس العمدة ليمارس النواحي التنفيذية لجهاز البلدية.

### ٣. المناطق الخاصة

وهي وحدات محلية تنشأ برغبة الشعب طبقاً للقانون وتختص المنطقة بخدمة واحدة فقط، ويرجع سبب نشأة هذه المناطق إلى عدم قدرة الوحدات المحلية على أداء بعض الخدمات بكفاءة عالية، والرغبة في تأكيد استقلال إدارة مشروع أو برنامج معين، و كذلك رغبة الشعب في إقامة خدمات جديدة لا يعطي القانون للوحدات القائمة سلطة إدارتها، و تدار هذه المناطق عن طريق مجلس يشغل أعضاؤه مناصبهم بالتعيين وهي عادة محدودة العدد. ويوضح شكل (٥-٨) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الأمريكية.

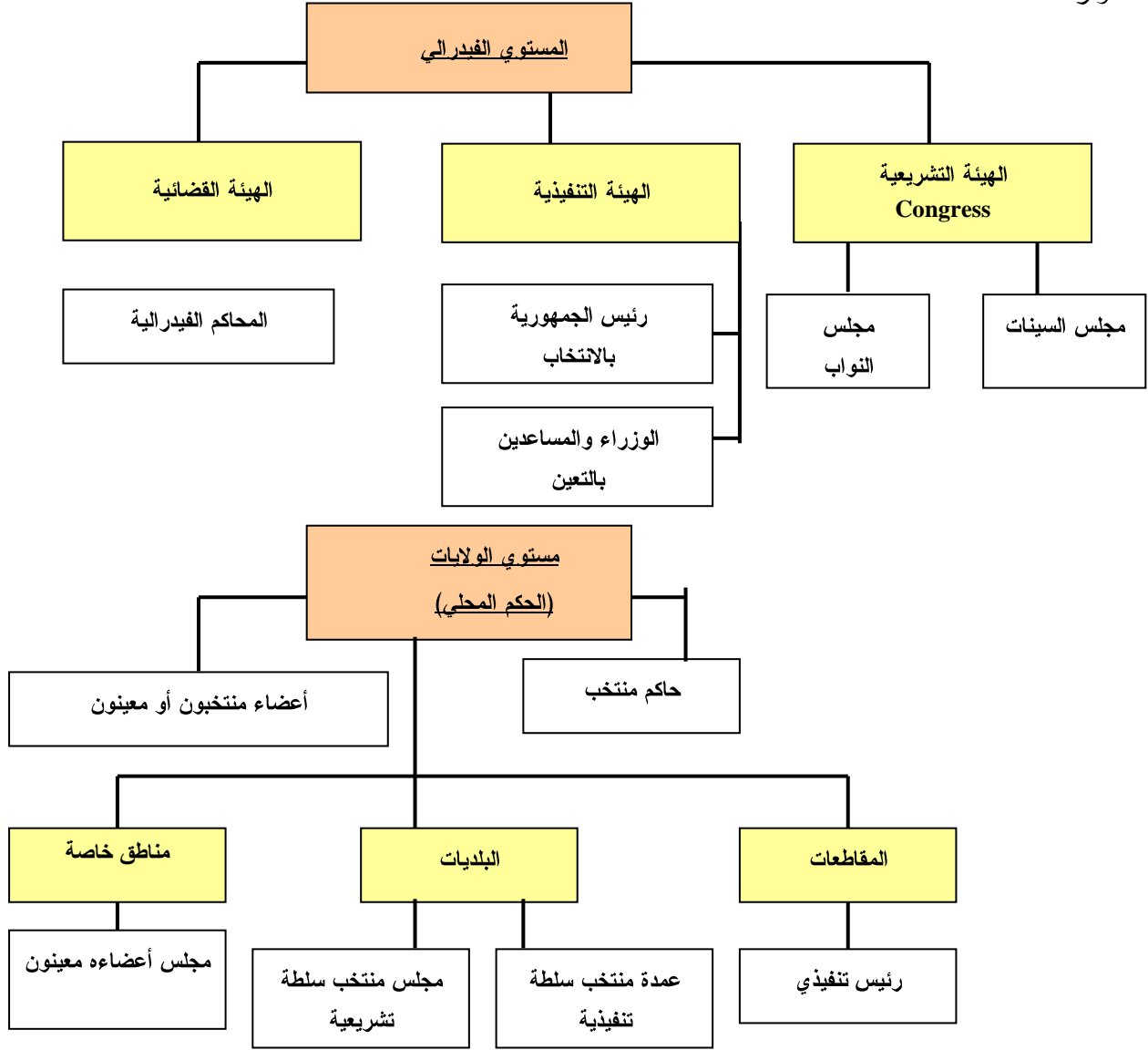
### ب- التقييم والمراجعة

هناك ثلاثة صور للرقابة هي

١. الرقابة التشريعية: ولا تستطيع السلطات المحلية القيام بأي نشاط أو ممارسة أي صلاحيات لا تقرر لها بمقتضى الدستور أو القانون.
٢. الرقابة القضائية: وهي مكملة للرقابة التشريعية.
٣. الرقابة الإدارية: وتشتمل على
  - الرقابة على الأشخاص.
  - الرقابة على أعمال السلطات المحلية.
  - الرقابة المالية.

ت- التمويل

تعتمد سياسات التنمية العمرانية اعتمادا كبيرا علي جهود الأهالي المحليين واشتراكهم البناء مع التدعيم المالي من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (المحليات) أي أن المحليات لها حق استغلال مواردها.

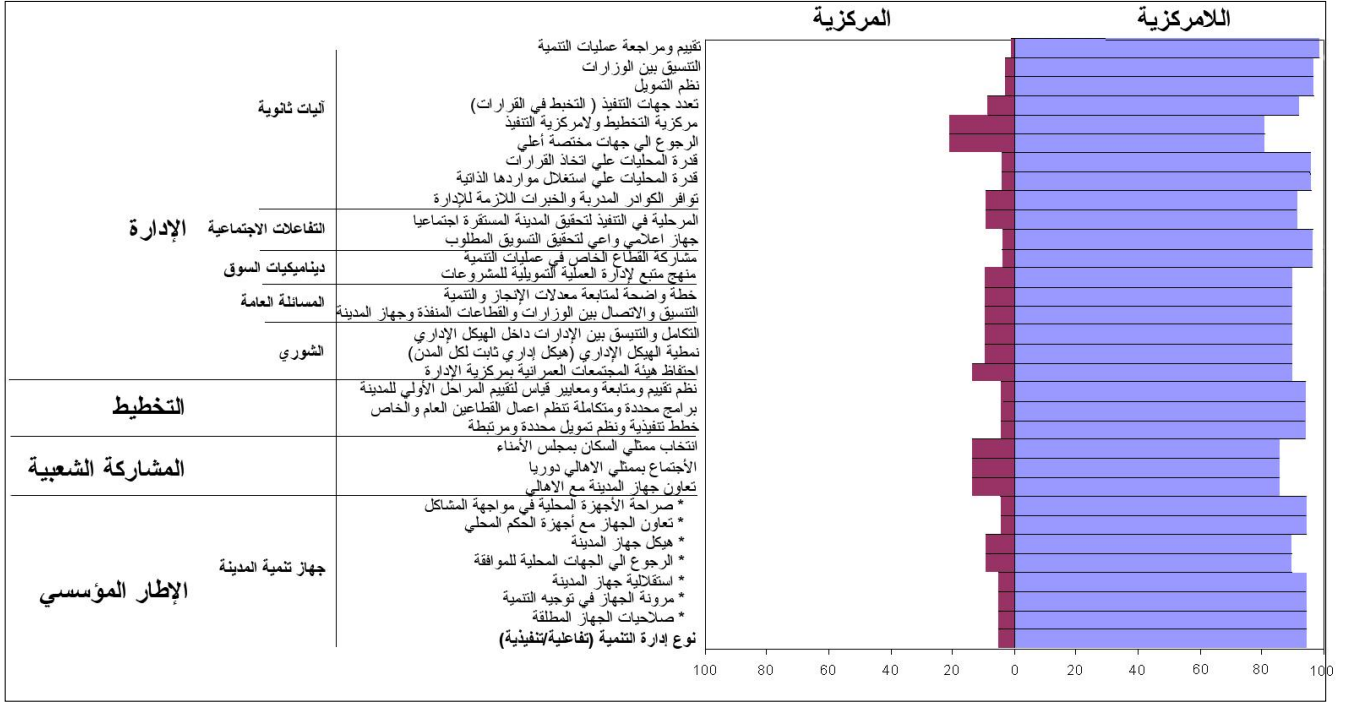


شكل (٥-٩) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الأمريكية.

المصدر : عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

مما سبق يمكن ان نستنتج ان السلطات المحلية تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في نظام الحكم المحلي الأمريكي، في حين تتولى الحكومات المركزية الكثير من شؤون السياسة التربوية والقضاء والأمن وتنظيم الأعمال والمهن والصحة العامة وعدد من المجالات الأخرى الهامة على المستوى القومي.

وقد انعكس ذلك على وجود تدرج واضح في المسؤوليات والاختصاصات بين مختلف أجهزة الدولة. ومن هذا المنطلق يتم منح جهاز تنمية المدينة سلطات واسعة تمكنه من أداء المهام الموكلة إليه دون الرجوع إلي الولايات.



شكل (٥-١٠) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة الأمريكية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر- دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس - ٢٠٠٧

من الشكل السابق يتضح ان التجارب الأمريكية حققت درجة كبيرة من النجاح في تحقيق التنمية العمرانية حيث تزداد مساحة اللون الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل علي إتباع أسلوب يجمع بين اللامركزية والمركزية الإدارية مع الاعتماد الأكبر علي اللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.

### ٥-٥-٣. نظام دولة اليابان

#### ٥-٥-٣-١- انعكاس نظام الادارة المحلية باليابان على ادارة التنمية العمرانية

#### أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية والهيكل الإداري

يمكن تحديد أسلوب إدارة التنمية العمرانية علي النحو التالي كما هو موضح بالشكل (٥-١٠):<sup>١</sup>

#### ١. المستوى القومي.

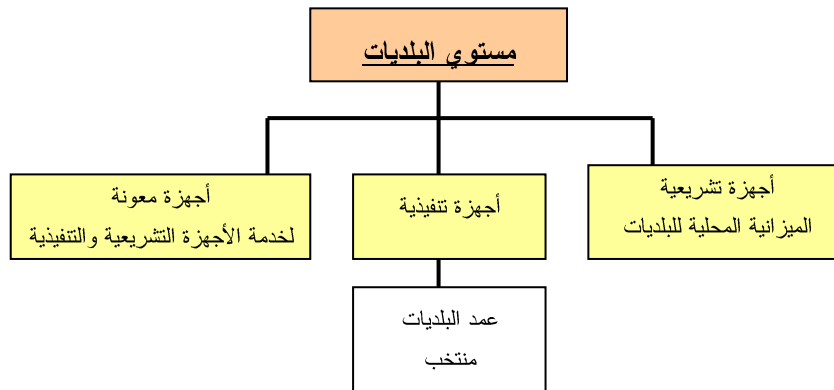
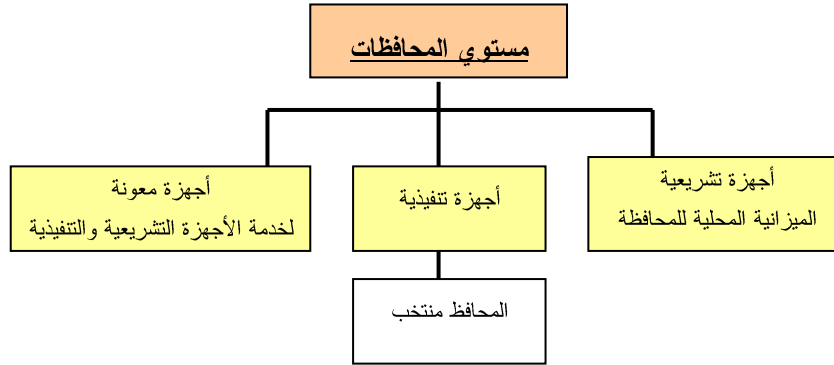
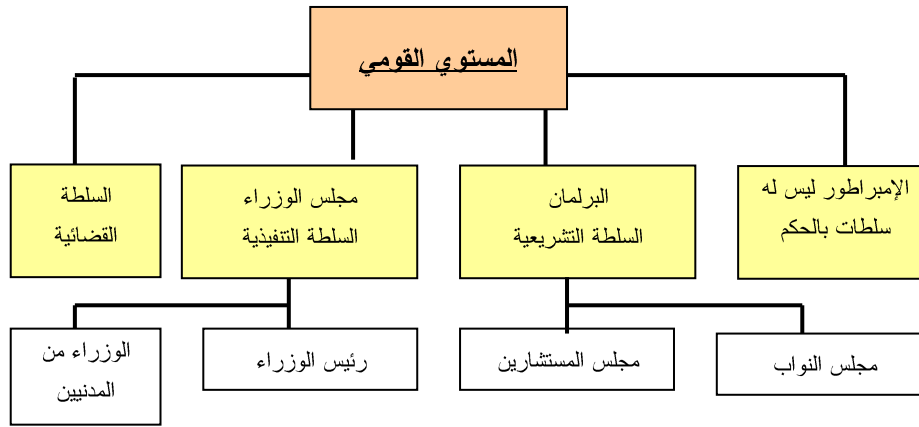
تتكون الإدارة العامة في اليابان من:

- الإمبراطور: هو رمز الدولة ووحدة الشعب ويستمد مكانته من إرادة الشعب صاحب السيادة، وليست له سلطات خاصة بالحكم

<sup>١</sup> محمد أمين علي، آلية النمو العمراني في التجمعات الجديدة، بحث مرجعي، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤

- البرلمان: وهو يمثل السلطة التشريعية ويتكون من مجلسين هما مجلس المستشارين ومجلس النواب.
  - مجلس الوزراء: وهو يمثل السلطة التنفيذية، ويتكون من رئيس الوزراء والوزراء الذين يجب أن يكونوا جميعاً من المدنيين، ويكونوا مسؤولين مسؤولية جماعية أمام البرلمان
  - السلطة القضائية: وتتمثل في مجموعة المحاكم المختلفة.
٢. مستوى المحافظات.

وهو المستوى الأول، وتتكون اليابان من ٤٧ محافظة (أربعة منها مدن كبرى، ٤٣ محافظة ريفية) وتنقسم الأجهزة على مستوى المحافظات على النحو التالي:



شكل (٥-١١) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية اليابانية

المصدر: محمد أمين علي، آلية النمو العمراني في التجمعات الجديدة، بحث مرجعي، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤

- أجهزة تشريعية، وينحصر دورها في إصدار اللوائح الداخلية وإقرار الميزانية المحلية للمحافظة.
  - أجهزة تنفيذ، وعلى رأسها المحافظ والذي يتم تنصيبه بالانتخاب، وهي التي تقوم بإدارة جميع الأعمال المحلية طبقاً لما تقرره الأجهزة التشريعية.
  - الأجهزة المعاونة، وهي التي تقوم بخدمة الأجهزة التشريعية والتنفيذية.
٣. مستوى البلديات.

وهو المستوى الثاني الذي يمثل تفرعات المحافظات، ويوجد في اليابان ٦٤٥ مدينة، ١٩٨١ مدينة متوسطة، ٦٣١ قرية، ويتمثل تنظيم الأجهزة على



مستوى البلديات مع الأجهزة على مستوى المحافظات.

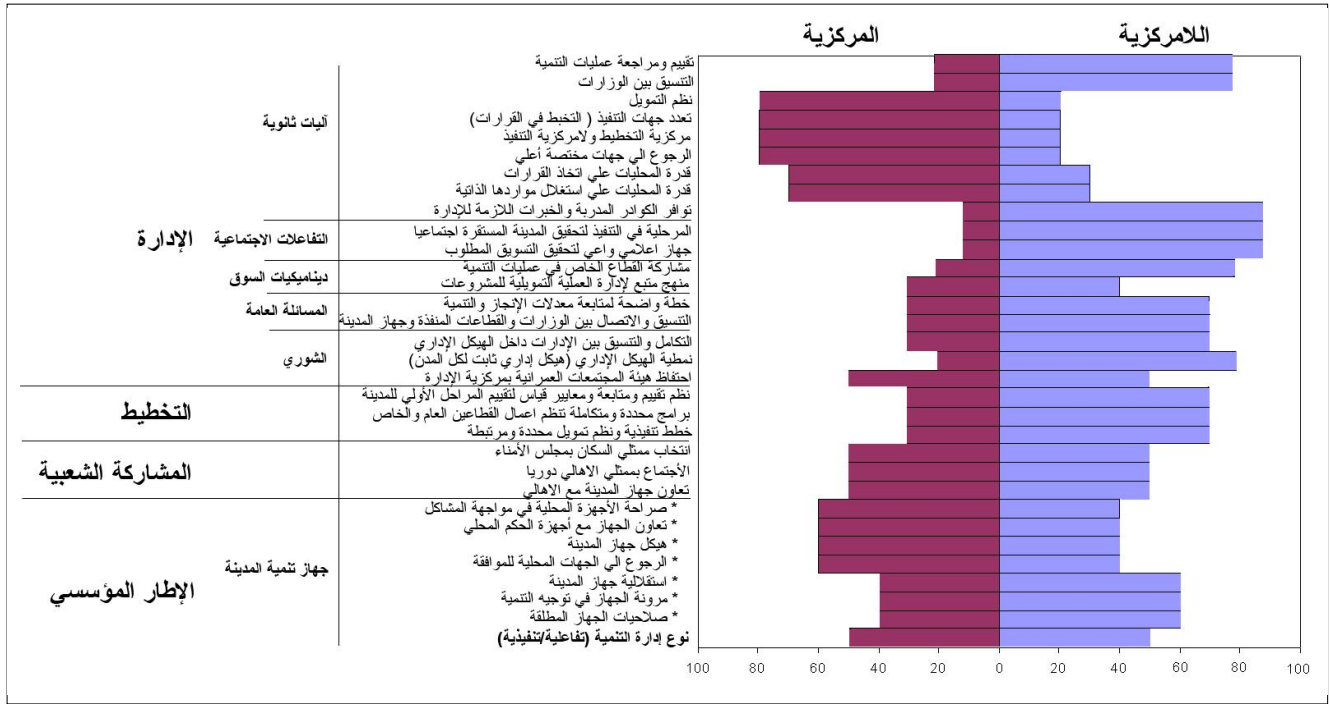
### ب- التقييم والمراجعة

تبدو العلاقات الرأسية في الإدارة اليابانية بحيث يشرف المستوى الأول (المحافظات) على المستوى الثاني (البلديات)، وتبدو العلاقات الأفقية في العلاقة ما بين المحافظين والعمد من جهة وبين الأجهزة التنفيذية.

أما بالنسبة للرقابة فهناك الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان بمجلسيه (النواب والمستشارين) والرقابة القضائية والرقابة الإدارية.

### ت- التمويل

يلاحظ من الهيكل الإداري لإدارة التنمية العمرانية في اليابان أن لكل مستوي من المستويات الإدارية (المحافظات/ البلديات) ميزانية محلية للتمويل له حق التصرف فيها واستغلالها مما يسهل ويسرع من عمليات التنمية العمرانية.



شكل (٥-١٢) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة اليابانية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر - دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس - ٢٠٠٧

مما سبق يمكن ان نستنتج ان التجربة اليابانية تقوم على نظام ديموقراطي واضح في العلاقة بين المجلسين الشعبي والتنفيذي كعلاقة تعاون وليس علاقة رقابية. وفي كثير من المقاطعات يكون المجلسين منتخبين. وقد انعكس ذلك على تميز الهيكل التنظيمي والإداري للمدن اليابانية بقربها من الجهات المركزية لصنع القرار.

من الشكل ( ٥-١٢ ) يتضح ان التجارب اليابانية حققت نجاحا أيضا في التنمية العمرانية ولكن بدرجة أقل من التجارب الأمريكية وبالتالي ينعكس ذلك علي شكل المنحني حيث تتساوي تقريبا مساحة اللون

الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل علي إتباع أسلوب يجمع بين المركزية واللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.

#### ٥-٦-٦- مقارنة التجارب العالمية في الإدارة المحلية وانعكاسها على إدارة التنمية العمرانية

من تحليل النماذج السابقة يتضح أن الأسلوب المتبع في إدارة التنمية العمرانية في الولايات المتحدة الأمريكية يعبر عن الأسلوب اللامركزي في إدارة التنمية العمرانية، أما أسلوب الإدارة في فرنسا فهو يجمع بين الأسلوب المركزي واللامركزي، وفي اليابان فيلاحظ أن أسلوب الإدارة العمرانية في تلك الدول لازال يتبع النهج المركزي في إدارة التنمية العمرانية. ويمكن توضيح ذلك من خلال تحديد أوجه الأختلاف بين النماذج المختلفة لإدارة التنمية العمرانية علي النحو التالي كما هو موضح بالجدول ( ٥-٦ ):

#### ٥-٦-٦-١. الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية

يوجد اختلاف كبير بين دول المقارنة من حيث التكوين، حيث:

- فرنسا مستويان هما: الهيئة المركزية والهيئات المحلية.
- الولايات المتحدة ثلاثة مستويات هي: الولاية- المقاطعة - البلدية (مدن كبيرة- مدن متوسطة- قري).
- اليابان مستويان أيضا هما: المحافظة والبلدية.

#### ٥-٦-٦-٢. الاستقلال والاعتماد علي الموارد الذاتية (القدرة علي اتخاذ القرار):

تختلف درجة الاستقلال من دولة إلي أخرى فمثلا في الولايات المتحدة تتمتع الوحدات المحلية الكبرى (الولايات) وكذلك الوحدات الصغرى (البلديات) بشخصية اعتبارية واستقلالاً واضحاً وحرية في اتخاذ القرارات ، وفي فرنسا فهناك هيمنة للسلطات المركزية مع إعطاء قليل من الاستقلالية للمحليات والكيانات الأدنى، أما في اليابان فلم تتمتع التنظيمات المحلية بالاستقلال الفعلي حيث مازالت الحكومة المركزية تمارس نفوذاً مكثفاً علي الإدارة المحلية.

جدول (٥-٢) مقارنة التجارب العالمية في نظام الإدارة المحلية وانعكاسها على ادرة التنمية العمرانية

التجربة اليابانية	التجربة الأمريكية	التجربة الفرنسية	
<p>- يوجد مجلسين بالإدارة المحلية أحدهما شعبي والآخر تنفيذي ويقومان معا بتحديد المشروعات التنموية وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي.</p> <p>تتنوع المقاطعات فيما بينها الكثافة السكانية والأهمية النسبية للنواحي الإقتصادية والاجتماعية والحضارية.</p>	<p>- نظام لامركزي تماما حيث أن لكل ولاية دستور خاص.</p> <p>- ولكل وحدة محلية قوانين داخلية خاصة تتناسب مع ظروفها الداخلية.</p> <p>- يتحقق نظام لامركزي تتمتع به الوحدات المحلية ولكن يتم ذلك في ظل احترام الدستور العام للولاية أو لا وفي ظل القوانين الداخلية التي تضعها الوحدة المحلية بنفسها ثانياً، وهو بذلك يحترم اختلاف الظروف الداخلية لكل وحدة إدارية عن الأخرى.</p> <p>- سلطة الحكومة المركزية في سير أمور السياسة العامة للدولة وحفظ وتوفير الأمن العام فقط.</p> <p>- سلطة الحكومة المركزية في سير أمور السياسة العامة للدولة وحفظ وتوفير الأمن العام فقط.</p> <p>- وحدات الحكم المحلي تلعب الدور الرئيسي فى عملية التنمية، والحكومة المركزية تعتمد عليها تماما من أجل تنفيذ خطط التنمية القومية.</p>	<p>- بدأ نظام مركزي حتى تم استقلال الدولة وقيام الثورة الفرنسية فبدأ نظام لامركزي.</p> <p>- تم توسيع وتدعيم اختصاصات الهيئات المحلية بمنحها سلطة القيام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية إلا ما ينص عليه المشرع صراحة كاختصاص محجوز للسلطات المركزية.</p> <p>- النظام المحلي الفرنسي يختص بسيطرة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية مع تحديد اختصاصاتها.</p> <p>- يقسم إقليم الدولة إلى وحدات تتماثل من حيث هيئاتها وسلطاتها دون نظر إلى اختلافها في المساحة أو عدد السكان أو طبيعتها.</p>	<p><b>نظام الحكم والإدارة المحلية</b></p>
<p>تتسم علاقات الوحدات المحلية ببعضها البعض بالتعاون دون وجود علاقات رقابية بينها بغض النظر عن كبر أو صغر الوحدات المحلية.</p>	<p>- الرقابة على المجالس التنفيذية :</p> <p>▪ رقابة من حكومة الولاية المعنية وهي خاصة بالنواحي الإدارية.</p> <p>▪ رقابة من الحكومة الاتحادية وهي الرقابة المالية عليها.</p> <p>▪ مع ذلك الوحدة المحلية تتمتع بسلطات مالية نتيجة سلطاتها فى فرض وتحصيل ضرائب الولاية.</p> <p>- الرقابة على المجلس الشعبى:</p> <p>▪ لا يمارس أى نوع من الرقابة على المجالس الشعبية من المجالس الأعلى.</p>	<p>- الرقابة على المجالس التنفيذية :</p> <p>▪ يوجد رقابة من السلطة المركزية على المجالس التنفيذية.</p> <p>- الرقابة على المجالس الشعبية:</p> <p>لا يمارس أى نوع من الرقابة على المجالس الشعبية</p>	<p><b>النظام الرقابى فى الإدارة المحلية</b></p>

أسلوب إدارة التنمية العمرانية	مركزية أسلوب الإدارة العمرانية بسبب تصارع الهيئات المركزية مع الهيئات المحلية.	لامركزية أسلوب الإدارة العمرانية حيث تتوزع مسئولية الإدارة علي ثلاث مستويات هي: المستوى الفيدرالي - مستوى الولايات (المقاطعات والبلديات) - المناطق الخاصة.	مركزية أسلوب الإدارة العمرانية بسبب العلاقات الرأسية في الإدارة حيث يشرف المستوى الأول (المحافظات) على المستوى الثاني (البلديات).
<p><b>الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية</b></p>	<p><b>المستوى الفيدرالي</b></p>	<p><b>المستوى القومي</b></p>	
<p><b>وظيفة المحليات</b></p> <p>1- جهاز التنمية العمرانية:          - وضع الخطط واتخاذ الإجراءات ودراسات الجدوى للمشروعات.          ب- لجان البحوث والتخطيط:          - مساعدة جهاز التنمية بالمشورة ومتابعة التنفيذ والمراجعة.          - إعداد البرامج الزمنية والموازنات المالية اللازمة للتنمية.          - إعداد البرامج الخاصة بتقسيم وتخصيص وتمليك الأرض.          - إعداد الخطط الرئيسية للبنية الأساسية.</p>	<p><b>الولايات:</b></p> <p>- استقلال كبير في تسيير شئونها المحلية.          - إصدار القوانين العمرانية على مستوى الولاية.          - حاكم الولاية يملك سلطات شبيهة برئيس الجمهورية يعاونه عدد من معاونين يقوم بتعيينهم وتقسيم إلي:          1- المقاطعات: هي المناطق الريفية.          2- البلديات: هي الوحدات الصغرى.</p>	<p><b>المحافظات والبلديات:</b></p> <p>- أجهزة تشريعية، إصدار اللوائح الداخلية وإقرار الميزانية المحلية.          - أجهزة تنفيذ، وعلى رأسها المحافظ والذي يتم تعيينه بالانتخاب، وهي التي تقوم بإدارة جميع الأعمال المحلية طبقاً لما تقررره الأجهزة التشريعية.          - الأجهزة المعاونة، وهي التي تقوم بخدمة الأجهزة التشريعية والتنفيذية.          - الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان بمجلسيه</p>	<p>تتم مراجعة مستمرة للتخطيط لأحداث التعديلات التي يقتضيها التغيير</p>

<p>(النواب والمستشارين). - الرقابة القضائية. - الرقابة الإدارية.</p>	<p>بأي نشاط أو ممارسة أي صلاحيات لا تقرر لها بمقتضى الدستور أو القانون. - الرقابة القضائية: وهي مكمل للرقابة التشريعية. - الرقابة الإدارية وتشتمل على: ○ الرقابة على الأشخاص. ○ الرقابة على أعمال السلطات المحلية. ○ الرقابة المالية.</p>	<p>في الظروف المحلية والقومية من خلال جهاز التنمية.</p>	<p>والمراجعة</p>
<p>- كل مستوي من المستويات الإدارية (المحافظات/ البلديات) له ميزانية محلية للتمويل له حق التصرف فيها واستغلالها.</p>	<p>- جهود الأهالي المحليين واشتراكهم البناء. - التدعيم المالي من الحكومة الاتحادية. - التدعيم المالي من حكومات الولايات (المحليات).</p>	<p>- <u>الحكومة المركزية</u>: وتكون نسبة مشاركة الحكومة المركزية بين ١٠ - ٣٠%. - <u>الحكومة المحلية</u>: نسبة المشاركة في التمويل ٤١%. - <u>الهيئة العامة للتخطيط والتنمية</u>: تقوم بالتمويل بالدراسات وشراء الأرض التي تباع للمستثمرين في مجال الإسكان والصناعة أو الأنشطة الاقتصادية. - <u>القطاع الخاص</u>: ويمثل باقي نسبة المشاركة في التمويل ويقوم بعمليات الإنشاء الفعلية وخاصة في مجال الإسكان والصناعة والتجارة.</p>	<p>التمويل</p>

اعداد الباحث

## الفصل السادس - انعكاس دور الأدارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة

## ٦-١-١ مقدمة

بعد عملية الاستقلال السياسي في مصر عام ١٩٥٢ سعت مصر لبناء هياكل إدارية تعتمد على الإدارة المركزية بهدف تحقيق الوحدة الوطنية وإثراء قواعد الاستقرار السياسي والإداري بالدولة، ولكن منذ حوالي عشرون عاماً وتحت عوامل التحولات الاقتصادية العالمية وانتشار الفكر الليبرالي وسيطرة السوق حدثت عدة تغييرات في الهياكل التنظيمية للإدارة وظهر الميل نحو تطبيق أسلوب خلخلة السلطة الإدارية في الإدارة من خلال تعاظم أدوار الجهود الذاتية ودور المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الشعبية في عملية التنمية واتخاذ قرارات قائمة على الإدارة الشعبية .

أن نظام الإدارة المحلية بمصر لا يتم تطبيقه بالشكل السليم حيث نجد أن السلطة ما تزال بيد الحكومة المركزية، رغم ما أعطاه القانون والتشريعات من صلاحيات لرؤساء الإدارة المحلية. فقد أراد المشرع الدستوري أن تكون الإدارة المحلية مجرد وسيلة للقوة المركزية في تنفيذ السياسة العامة للدولة على الصعيد المحلي. وبالتالي فالإدارات المحلية ليست صانعة قرار، ولكنها جهة تنفيذ للقرار المركزي في المحليات. لذا يتضح بهذا الفصل أهم مشكلات الإدارة المحلية بكافة أشكالها وأنواعها وكذلك تقييم الاداء الإداري للتنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة وذلك من خلال المحاور التالية:

- تحليل الوضع الراهن للهيكلي الإداري التنظيمي بمصر ومستوياته ودوره في عملية اتخاذ القرار والمهام والمسئوليات بشكل مستوى ، ودراسة مؤشرات اللامركزية المالية وحجم المشاركة الشعبية ومقارنتها ببعض المؤشرات بدول حوض البحر المتوسط والدول الأوروبية .
- تحليل الانعكاسات التنموية المعوقة للاستدامة في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر .
- عرض الإجراءات المتخذة في مجال تحقيق لامركزية الإدارة وأهم معوقات تحقيقها .
- التعرف على المظاهر السلبية في ظل لامركزية الادارة في التنمية العمرانية بمصر

## ٦-٢-١ تحليل الوضع الراهن للإدارة المحلية في مصر

### ٦-٢-١.١ أسباب سلبية نظام الإدارة المحلية في مصر

تتعدد اسباب سلبية نظام الادارة المحلية في مصر وسوف يتم عرض الاسباب باستفاضة بملحق ٤ .

### ٦-٢-١-١-١ الظروف السياسية والاقتصادية لمصر

ظهرت عدة مشاكل عن الاستعمار البريطاني الذي أبرز دور البيروقراطية بشكل قوي مما ساعد على حدوث فجوة هائلة بين نظام الحكم والمواطن .حيث كان أغلب العاملين بالجهات الحكومية وخاصة بالوظائف الكبيرة أجانب، مما أدى لكثير من السلبية أهمها عزوف المواطن عن التعاون مع الإدارة الحكومية، نتيجة لشعوره بأنه من مستوى أقل من العاملين بالوظائف الإدارية الممثلين للبيروقراطية. مما أدى إلى سلبية مازال لها رواسب حتى الآن في سلوك المواطن تجاه السياسة العامة حتى ولو كانت سياسة إنمائية. فقد تعود المواطن أنه كلما كان "ماكرًا" مع الإدارة كلما كان ذلك أحسن وأسلم. لذا فنجد أن هناك جهد كبير يقع على عاتق الإدارة المحلية في قدرتها على تغيير هذا الوضع وتطويره ، كذلك الظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد وما خاضته من حروب كثيرة فرضت وعمقت الأخذ بنظام مركزية التخطيط لاحتية مواجهة التحديات والظروف الأمنية في ظل محدودية موارد التمويل المتاحة<sup>١</sup>

<sup>١</sup> أ.د سمير عبد الحميد عريقات - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة السادسة) - [تعقيب أ. نجوى

عبد الله] - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦

٦-٢-١-٢- فلسفة الحكم السياسي

حيث نرى الجهات الحاكمة تستغل الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ونرى في نهاية قيامهم بممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها<sup>١</sup>.

٦-٢-١-٣- دور الحكومة المركزية في إدارة معظم الشئون المحلية

هناك جهات عديدة تمارس دورا رقابيا على الوحدات المحلية، تتمثل في مجلس الشعب ومجلس الوزراء والجهاز المركزي للمسابقات وهيئة الرقابة الإدارية والسلطة القضائية. ويؤكد هذا التعدد في الجهات الرقابية على الوحدات المحلية الدور المحوري للحكومة المركزية في إدارة الشئون المحلية.

٦-٢-١-٤- معوقات كفاءة وحدات الإدارة المحلية

وتظهر معوقات كفاءة وحدات الادارة المحلية من خلال عدد من المحاور سوف يتم شرحها بالتفصيل بملحق ٤.

أ- تعدد مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بها

جدول ( ٦-١ ) تدرج مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بكل مستوى بالدول العربية

التدرج الإداري	مستوى القاعدة	مستويات وسيطة	
الدولة	المستوى الأول	المستوى الثاني	المستوى الثالث
تركيا	٣٢٢٨ بلدية عمدة منتخب بالانتخاب المباشر مجلس البلدية أعضاء منتخبون من الشعب مباشرة	مقاطعة رئيس معين من مجلس الوزراء	
سوريا	٩٥ مدينة رئيس منتخب من مجلس المدينة مجلس المدينة منتخب أعضاء بالانتخاب المنتخب من الشعب.	محافظات رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)	
مصر	٢٢٧ مدينة وحي رئيس معين من المحافظ مجلس الحكم المحلي منتخب مباشرة من الشعب	محافظة رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)	
تونس	٢٥٩ تجمع أو مستوطنة رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب	محافظ رئيس معين بقرار جمهوري	
المغرب	٢٤٩ تجمع حضري رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلي مجلس محلي منتخب مباشرة من الشعب	مقاطعة رئيس معين بقرار ملكي	إقليم رئيس معين بقرار ملكي وباستفتاء من مجلس الإقليمي

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

١. د. محمد محمود الطعامة - نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) - الملتقى العربي (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - جامعة الدول العربية) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سلطنة عمان - (٢٠١٨) أغسطس ٢٠٠٣



ومن خلال المقارنة يتضح أن التمثيل الشعبي من خلال متخذي القرار بمصر يعتبر الأقل بمقارنته بباقي الدول حيث أن رئيس المجلس المحلى يعين ولا ينتخب من الشعب أو المجلس المحلى مما يضعف حجم المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الخاصة بالمحليات ، كما يغيب التمثيل الشعبي في مستويات الإدارة الأعلى في مصر كما في باقي دول الجوار .

ب- المجالس الشعبية المحلية من خلال :

١. السياق النظرى للمهام والاختصاصات (كما سردها القانون)

٢. السياق الفعلى/التطبيقى للمهام والاختصاصات (واقع الممارسة)

ت- المجالس والأجهزة التنفيذية

ث- عدم التوازن بين دور القيادات التنفيذية ودور القيادات الشعبية المحلية

ج- سلبيات نظام الانتخابات بالمجالس المحلية

ح- تجميد المجالس الشعبية لنشاطها

#### ٦-٢-١-٥- مشاكل المحليات فى الموارد المالية وإعداد الموازنة<sup>١</sup>

يمر إعداد الموازنة العامة للدولة بمرحلتين أساسيتين: أولهما هي تقديم الوزارات والمحليات لمقترحاتها حول احتياجاتها المالية في مختلف القطاعات التنموية. والثانية تقوم فيها الإدارات المركزية في وزارتي المالية والتخطيط بتجميع كل الاحتياجات التي أرسلتها الجهات المختلفة بالموازنة وتحليلها في ضوء الموارد المالية المتاحة لدي وزارة المالية. ومن خلال ذلك تتحدد الموارد المالية المتاحة لكل وزارة أو محافظة أو هيئة خدمية، كما يتحدد أيضا التوزيع القطاعي لتلك الموارد. هذا التسلسل يفرض علاقة هرمية وحيدة الاتجاه من أعلى إلى أسفل في إعداد الموازنة، مما يؤدي إلى:

- إضعاف دور المحليات في إعداد الموازنة العامة.
- الحد من الكفاءة الاقتصادية كنتيجة لعدم التفاعل الكامل بين التخطيط والتمويل علي المستوى المحلي، مع نظيره علي المستوى القومي.
- التباين بين الموازنات المعتمدة من الجهات تبعا لترتيب أولويات التنمية إذا ما أتاحت لها الفرصة للمفاضلة بين الأولويات التنموية في ظل الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهى كلها أمور قد تقلل من كفاءة النفقة وتعظيم مردودها.

يرى المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لتحقيق التنمية والازدهار الاقتصادي يحتاج إلى مركزية السلطة، لذا فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية.<sup>٢</sup> ويرجع السبب الرئيسي بذلك إلى ضعف المحليات في جذب استثمارات حقيقية داخل أي منطقة نظرا لعدم توافر الكوادر الفنية القادرة على ذلك. لذا فإن منح صلاحيات واسعة واستقلال للمحليات يؤدي إلى ركود أكثر منه إلى تنمية.

تعتبر مشكلة نقص الموارد المالية المتاحة للوحدات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية لها، من التحديات الأساسية التي تواجه نمو وتطور نظام الإدارة المحلية، والتوسع في تطبيق اللامركزية. وقد تأثر ذلك بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي طبقت في مصر منذ الستينات وحتى الآن، وتبدو

<sup>١</sup> حديث السيد/ جمال مبارك - حقوق المواطنة والديمقراطية - مؤتمر الحزب الوطنى الديمقراطى - المؤتمر السنوى الثامن - [www.ndp.org.eg](http://www.ndp.org.eg)

<sup>٢</sup> د. محمد محمود الطعمانة - ورقة عمل بعنوان " نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) " - مرجع سابق رقم (٥)

الموارد المالية من حيث كثرة عدد بندوها كافية للقيام بالمهام الموكلة للوحدات المحلية، إلا أن كثير من المتخصصين يرون أنها غير كافية، وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى النقاط التالية:

- اعتبر التمويل المحلي بعد الستينات نظاما تابعا للتمويل المركزي نتيجة للأخذ بمبدأ مركزية التخطيط وتركيز الموارد على المستوى القومي حيث ترسيخ القانون لمبدأ المركزية المالية من خلال المحدودية الشديدة لدور الوحدات المحلية في تكوين مواردها المالية الذاتية، واعتمادها في الجزء الأكبر من مواردها (يتجاوز الـ ٨٠%) على مخصصات الحكومة المركزية<sup>١</sup>، وفي ذات الوقت لا تتمكن الحكومة المركزية (في أغلب الأحوال) من تدبير الموارد المالية اللازمة لهذه الوحدات، الأمر الذي يعيق عملية التنمية المحلية برمتها، وللتدليل على ذلك، نجد أن نصيب وحدات الإدارة المحلية في مصر لم يتعدى حاجز الـ ١٠% من موازنة الدولة للعام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٤<sup>٢</sup>، ٣، ٤، ٥، كما بلغ نصيبها في السويد ما يقارب الـ ٧٠% من الموازنة العامة للدولة<sup>٤</sup>.
- عدم وجود سلطات فعلية للوحدات المحلية في إعداد وإعتماد الموازنات المحلية الخاصة بها، والقيود الشديدة المفروضة عليها في التعامل مع بنود هذه الموازنات بحيث لا تستطيع التعامل مع هذه البنود بمرونة تسمح بالنقل من بند إلى آخر وفقا لظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية إلا بعد الرجوع إلى الحكومة المركزية (وزارتى التخطيط والمالية)<sup>٥</sup>.
- اعتبر التمويل المحلي بعد تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي نظاما مشاركا في التنمية وله موارد ذاتية لا ترتبط بالموازنة العامة بل يعمل إلى جانبها، ويقوم باستثمار الموارد المحلية التي يتم تدبيرها من المجتمع المحلي.
- ارتباط التمويل المحلي بالقوانين المنظمة للسياسات والإجراءات المالية على المستوى العام للدولة، متمثلة في قوانين مثل الموازنة العامة للدولة، والخطة، والضرائب على الدخل والضرائب العقارية، وتأجير المساكن، والنظام المالي والحكومي والرقابة عليه، بالإضافة إلى قانون الحكم المحلي ووظائفه.
- افتقاد وجود نظام متكامل للتمويل المحلي حيث يعتبر القانون أن الضرائب والرسوم من بين مصادر التمويل المحلي بينما الواقع يشير إلى مركزية فرض وحصيل هذه الضرائب والرسوم ولا توجد سلطة للوحدات المحلية في هذا الشأن<sup>٦</sup>، كما أن نصيب الوحدات المحلية ما زال محدودا من إيرادات هذه الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها داخل دوائرها، وهو ما دفع لجنة الخطط والموازنة بمجلس الشعب إلى التوصية بمنح هذه الوحدات نصيباً أكبر منها<sup>٧</sup>.

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩

<sup>٢</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٧

<sup>٣</sup> محمود شريف وآخرون - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (١) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ١٦

<sup>٤</sup> **United Nation - Local Governance - Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance - ST/TCD/SER.E/40 - DDSMS and UNDP - Gothenburg - Sweden - September 23:27, 1996 - (pp: 10) - at website: <http://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/UN/UNPAN000154.pdf>**

<sup>٥</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١٠

<sup>٦</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩

<sup>٧</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٦١

وقد ذكرنا أنه منذ عام ١٩٧٥ أصبح إعداد مشروعات الموازنات المحلية يتم عن طريق المجالس التنفيذية ثم التصديق عليها من المجالس الشعبية، ثم يتم إلحاقها بمشروع قانون الموازنة العامة للدولة، لاعتمادها من مجلس الشعب. لذا فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى خزينة الدولة بعكس الموازنات المستقلة التي يعود فائضها إليها. يضاف إلى ذلك صعوبة نقل اعتمادات بند إلى بند آخر إلا بعد موافقة وزير التخطيط.<sup>١</sup>

- لم يضع قانون الإدارة المحلية حوافز لتشجيع الوحدات المحلية على تنمية مواردها الذاتية، أو دعم وبناء قدراتها الضعيفة لتحصيل الضرائب والعوائد والرسوم المستحقة محلياً.<sup>٢</sup>
- تقييد الوحدات المحلية في تنمية مواردها من خلال قبول الهبات والمنح والقروض والتبرعات حيث اشترط القانون موافقة رئيس الوزراء على ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية<sup>٣</sup>، كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض وجهة الإقراض<sup>٤</sup>.
- القصور في الحسابات والصناديق الخاصة التي يعتبرها القانون واحدة من مصادر التمويل المحلي حيث أن إدارة هذه الحسابات والصناديق "غالباً" ما يعترضها العديد من المشكلات والمرتبطة باستخدام أموالها بصور غير رشيدة وفي أغراض تخرج عن أهدافها المحددة<sup>٥</sup>.
- تفتقد المحليات بمصر إلى حق الاستفادة المباشرة من مواردها نظراً لأن عائد تلك الموارد يصب في الإدارة العليا (المركزية) التي تقوم بإعادة توزيع الاستثمارات وفقاً للمشروعات ذات الأولوية لسياسة التنمية بالدولة، ونظراً لتضخم الاحتياجات نظراً لأسباب متعددة تواجه مصر كدولة نامية وذات أعداد سكانية ضخمة فإن حجم الاستثمارات غالباً ما يوجه باتجاه توفير الخدمات والبنية التحتية وسد الاحتياجات خاصة في المدن الكبرى والعاصمة بالذات ولا يوزع بحصص متساوية على المحافظات أو الأقاليم فنجد أن مصادر الدخل بمحافظة القاهرة موزعة كالتالي :

١. دخل صافى :	٣٠.٦%	ضرائب عامة ومهنية ومبيعات .....
٢. مساعدات ومنح :	٤٩.١%	هيئات دولية - شراكة
٣. قروض :	٢١.٣%	

وتصل القروض في بعض المحافظات إلى ٨٠% من ميزانيتها، ويتجه بعض المحافظين إلى الاستعانة بالجهود الذاتية والقطاع الخاص لتوفير الاحتياجات السكانية من رصف وتجميل وترميم وتوفير ساحات... مثل حالة محافظ الإسكندرية والمنيا (مجلس الوزراء - ١٩٩٠) والشكل التالي يوضح النسبة المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية ببعض محافظات مصر<sup>٦</sup>

<sup>١</sup> أد. سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧

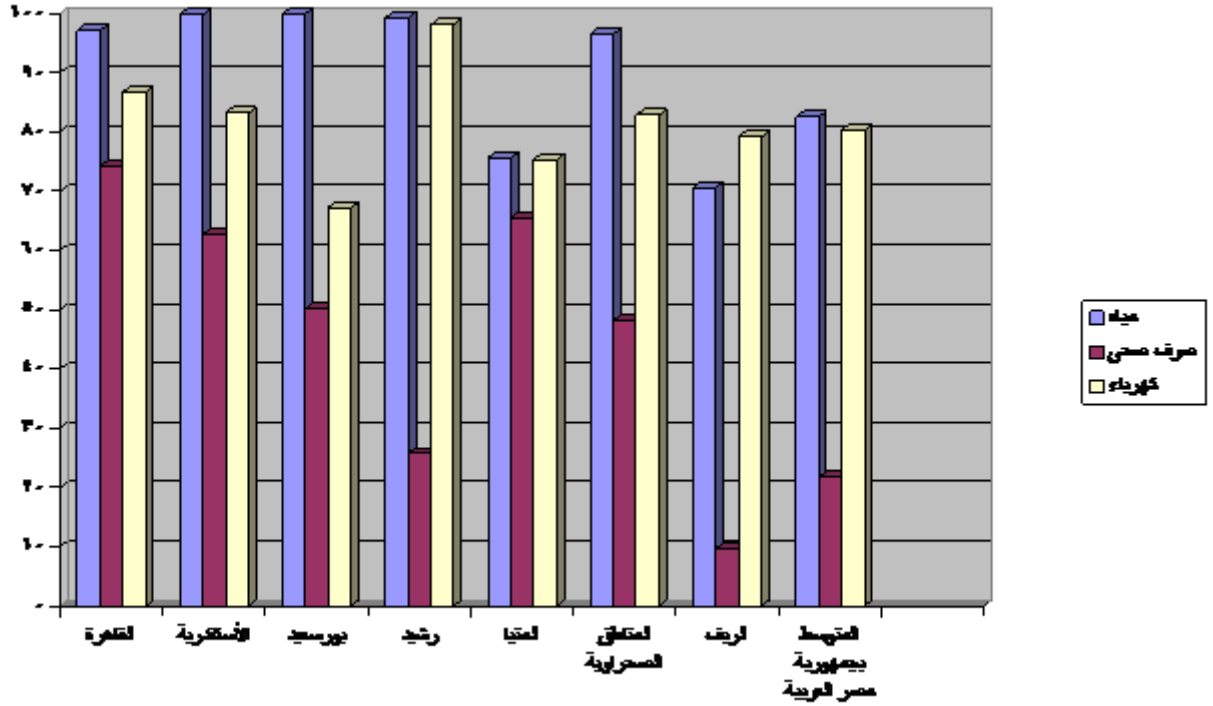
<sup>٢</sup> جمال عبد العزيز عيد - التشريع وتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر - مجلة أحوال مصرية - العدد الثامن عشر - السنة الخامسة - خريف ٢٠٠٢. ص: ٦٩

<sup>٣</sup> جمال عبد العزيز عيد - التشريع وتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر - مجلة أحوال مصرية - العدد الثامن عشر - السنة الخامسة - خريف ٢٠٠٢. ص: ٦٩

<sup>٤</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩

<sup>٥</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١١

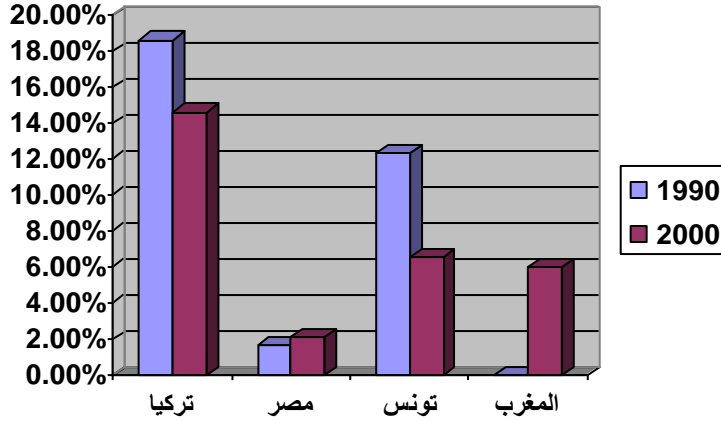
<sup>٦</sup> الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء



شكل (٦-١) دراسة مقارنة للنسب المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية من المحافظات المختلفة المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء

ويلاحظ من الشكل عدم التوازن في حجم الإمداد بشبكات البنية الأساسية بين الحضر والريف وبين القاهرة والإسكندرية وباقي المدن ويعد ذلك أحد أهم مؤشرات المركزية في توزيع الاستثمارات وميزانية المشروعات والشكلين التاليين يوضحا حجم نفقات المحليات بالنسبة للنفقات العامة الإجمالية وحجم التحويلات النقدية للمحليات بالنسبة لميزانية الدولة كمؤشرات على حجم الإنفاق المحلى واللامركزية المالية من خلال مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط فى حجم النفقات المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدول (الإدارة المالية للسلطة المركزية) شكل (٦-٢)، بينما يوضح شكل (٦-٣) حجم التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة (الإدارة المالية للمحليات)

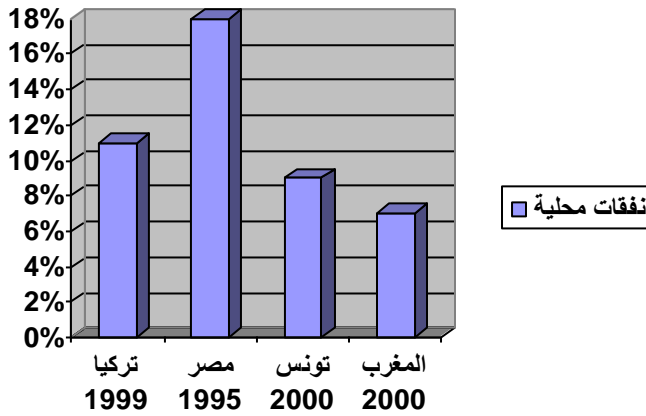
ملحوظة : معدل النفقات المحلية من أمريكا والصين يصل إلى ٤٥% من إجمالي نفقات الدولة من الجدولين السابقين يتضح عدم توفر الأسلوب اللامركزي في الإدارة المالية للمحليات حيث تساؤل نسبة التحويلات النقدية إلى المحليات شكل ملحوظ ٢.١% من إجمالي الميزانية بينما تكون حجم الإنفاق المحلى إلى ١٨% أي أن سلطة المحليات في إدارة أموالها أو مصادر دخلها لا تتعدى ١٠% من حجم نفقاتها والباقي يقع ضمن سلطات الإدارة المركزية .



شكل (٦-٢) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط في حجم

التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).



شكل (٦-٣) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط في حجم النفقات

المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدول

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

من المؤشرات السابقة للمركزية من الناحية المالية وإدارة الموارد نجد أن المحليات بمصر لا تتمتع بحق الإنفاق على المشروعات أو المخططات أو إدارة مواردها بشكل مباشر، وتظل الأمور المالية تحت سيطرة الإدارة المركزية وتظل المحليات غير قادرة على اتخاذ وتنفيذ قراراتها بشكل مباشر مما يعوق تحقيق أسلوب اللامركزية بالإدارة .

#### ٦-١-٢-٦- معوقات كفاءة أداء

#### الجهات الادارية

#### بالمحليات

وظهرت معوقات كفاءة الجهاز الادارى بالمحليات من خلال مجموعة من المحاور التالية سوف يتم شرحها بالتفصيل بملحق ٤ .

أ- عدم وضوح علاقة رؤساء الوحدات المحلية بالوزارات وفروعها

ب- تعدد أجهزة الرقابة على المحليات

ت- انخفاض كفاءة الموظفين بالإدارة المحلية

ث- الفساد الادارى من بعض الموظفين

#### ٦-٣-٦- تحليل الانعكاسات التنموية المعوقة للاستدامة في ظل الأسلوب الإداري المتبع بمصر

#### ٦-٣-١- دور الوحدات المحلية في وضع خطط التنمية

فيما يتعلق بدور الوحدات المحلية في التخطيط، نجد أن هذا الدور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لوضع خطط التنمية المحلية. ويرجع ذلك إلى أن الخطط المحلية توضع على أساس قطاعي (قطاع التعليم - الصحة - الزراعة - وغيرها من القطاعات)، فضلا عن أن خطة كل قطاع تحدد مركزياً. فالخطة المحلية ليست سوى تجميع لخطط قطاعية لا ترابط بينها، فلا يوجد هدف موحد لكل محافظة. في حين أن الخطة المتكاملة يجب أن تشمل المشروعات التي تمول مركزياً، وتلك التي

تمول من حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، كما تشمل المشروعات التعاونية ومشروعات القطاع الخاص.

ومثل هذه الرؤية المتكاملة للخطة المحلية تحتاج إلى وجود الكوادر المتخصصة، وإلى توافر المعلومات والبيانات المناسبة عن الموارد والإمكانيات المحلية. أما ما يمكن اعتباره خططا محلية فهي خطط الدواوين التي تتمثل في تخصيص بعض الاستثمارات بخصوص تقديم بعض الخدمات العامة أو إنشاء بعض المشروعات الاقتصادية البسيطة.<sup>1</sup>

### ٦-٣-٢. لامركزية الإدارة العمرانية من خلال حجم الصلاحيات الموكلة للمحليات

#### ٦-٣-٢-١- صلاحية اتخاذ القرار ودور المحليات بمصر

١. ينص القانون على أن الحكومة تستشير المحافظ في الشؤون التالية:

- طرح أو تعديل أو وقف وسيلة مواصلات تعمل داخل المحافظة.
- إنشاء أو هدم أو تعديل استعمال مبنى.
- إنشاء أو تحويل أو غلق أي منشأ للإدارة العليا.
- تغيير استعمال منطقة عامة.

٢. بينما يستشير المحافظ الأحياء في الأعمال التالية :

- تعديل الحدود الإدارية للحي.
- بناء المستشفيات والمعاهد الحكومية أو هدمهم.
- إقامة أو هدم أسواق الجملة أو الأسواق الكبرى الواقعة داخل الحي.

٣. وتقع على الأحياء المسئوليات التالية :

- منح تراخيص البناء واستعمال الأراضي وتراخيص مواد البناء.
- مراقبة احترام التشريعات المنظمة للبناء.
- تعمل على نظافة الأماكن العامة والحدائق.
- إنشاء الطرق وصيانتها .
- تحسين البيئة والظروف المعيشة .

بينما تختص المحافظة بالإشراف على التنفيذ والتنسيق بين مختلف إدارتها وأنشطتها الثقافية والسياحية وإنشاء الطرق الربط والكباري، ويظل اتخاذ القرار مسئولية الإدارة العليا ويظل دور المحليات مقتصر على طرح المشكلات واقتراح المشروعات بينما سلطة اتخاذ القرار تتأرجح بين المحافظة أو الوزارات المعنية وفقا لنوع المشروعات .

• ففي مجال الخدمات الاجتماعية: من توفير الإيواء العاجل للمضاربين والوحدات السكنية وقروض التعاونية أصبحت من اختصاص المحافظة بعد الستينات بعد ما كانت من اختصاص وزارة الشؤون الاجتماعية.

• وفي مجال العمران: فقد نص قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ على أن الخطوط العامة المنظمة للإدارة والعمران توضح من قبل المحافظة والمراكز والمدن والقرى كل في مستواه إلا أنه نظرا لضعف

<sup>١</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية: الأورار والعلاقات - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦

المحليات والكوادر الفنية بها تلجأ تلك المحليات إلى هيئة التخطيط العمراني لوضع المخططات العمرانية لها بينما أصبحت تراخيص الهدم والبناء لازالت من السلطات المحلية ، ومن ثم تظهر الانفصالية بين عملية التخطيط الموكلة لهيئة التخطيط العمراني التابعة للوزارة وبين عملية المتابعة ومنح التراخيص التي من اختصاص المحليات مما يستتبع ظهور عدة مشكلات من أهمها التنسيق بين عملية الإدارة وعملية التخطيط .

- في مجال إدارة الخدمات والمرافق العامة : فهناك عدد من الأجهزة والهيئات المعنية بتوفير المرافق العامة على كل من مستوى الإدارة المركزية (وزارات، هيئات، الخ...) وإدارات فرعية تابعة للمحليات (إدارة الإسكان بالمحافظة، الهيئة العامة لمرق مياة القاهرة الكبرى .
- إلا انه لا يزال هناك تداخل بين التخصصات بالإدارة المعنية خاصة في مجال العمران من حيث دور الهيئات المنبثقة من الوزارات وسيطرتها في اتخاذ القرارات مقارنة بالإدارات التابعة للمحليات
- في مجال التعليم والصحة : لا يوجد دور للمحليات في عملية التخطيط للتنمية في مجال الصحة أو التعليم وإنما دورها ينحصر في المتابعة والإمداد بالبيانات لدعم اتخاذ القرار من قبل الوزارات المعنية والجدول (٦-٢) يوضح المقارنة بين أدوار المحليات وقدرتها على اتخاذ القرار في المجالات الخدمية المختلفة .

جدول ( ٦-٢ ) مقارنة بين الوضع الإداري للمحليات بمصر وبعض دول حوض البحر المتوسط

من حيث قدرة المحليات على اتخاذ القرارات في المجالات المختلفة

البلد والمستوى الإداري	تركيا	مصر	تونس	المغرب	أسبانيا	فرنسا	إيطاليا	ألمانيا
العمران	٣	٣-١	٣-١	٣-٢-١	-	-	-	-
الخدمات الاجتماعية	٣	٣	٣	٣-٢-١	٣	١-٢-٣	٣-٢-١	٣-١
التعليم	٣	٣	-	-	٣-١	٣-٢-١	١	٣-١
الثقافة	٣	٣	٣	٣-٢-١	-	-	-	-
الصحة	٣	٣	١	١	٢	-	٣-١	٣-١
النقل	٣	-	٣	٣-٢-١	٣-١	١	٢-١	١
المياه والصرف	٣	٣	-	٣-٢-١	٣-٢-١	٢-١	٢-١	٣
طاقة	٣	٣	٣-١	٣	١	٢-١	٣-٢-١	١
تنمية اقتصادية	٣	-	١	٣-٢-١	٣	٣-٢-١	-	٣

\* يوجد بها مستويين للإدارة فقط

١- المحليات

٢- إدارة متوسطة

٣- الإدارة المركزية (محافظة - وزارة)

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

ومن الجدول يتضح:

-تساؤل دور المحليات في عملية اتخاذ القرار في مصر كما هو الحال في معظم دول جنوب حوض البحر المتوسط باستثناء المغرب مقارنة بتعاظم دورها في كل من فرنسا وألمانيا والدول الأوروبية

بصفة عامة خاصة في مجالات الخدمات والمرافق ، لا يظهر دور المحليات في مصر إلا في مجال العمران وإن اقتصر على منح تراخيص البناء نظراً لضعف الكوادر الفنية بينما تقوم الهيئات المتخصصة بوضع خطة واعتمادها من الوزارة المعنية بعد استشارة المحافظ مما يؤثر سلباً على كفاءة اللامركزية في إدارة العمران .

- لا يوجد إدارات معنية بالتنمية الاقتصادية على مستوى المحليات أو حتى المحافظات  
- لا يوجد سوى مستويين في الإدارة فقط في مصر وتفقر لوجود مستوى ثالث يقوم بعملية التنسيق الإقليمي بين المحليات أو المحافظات بهدف تحقيق التبادل والتكامل بين برامج التنمية بالوحدات المختلفة والتوزيع المتوازن للموارد على مستوى الوحدات المختلفة .

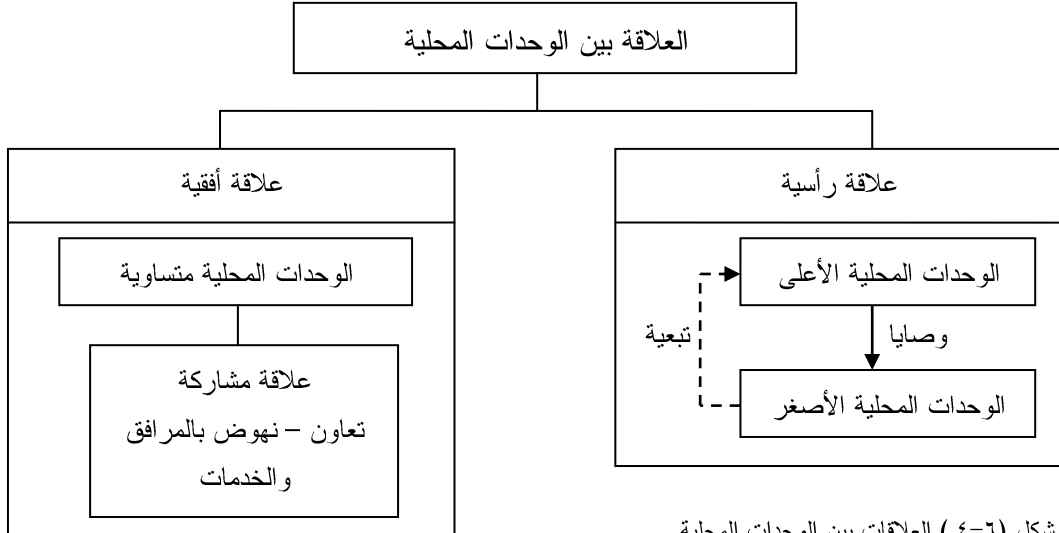
### ٦-٣-٢-٢ - مشاكل التخطيط المركزي

- إن مركزية التخطيط يكون له الأثر الكبير على الإدارة المحلية حيث نجد:
- هناك دائماً ميل وتفضيل لتكيز الاستثمارات في صالح الوزارات وجهات الإسناد المركزية بما تملكه من إمكانات وقدرات وكفاءات ومهارات لتنفيذ خطط التنمية الإقليمية.
  - عدم عدالة توزيع الاعتمادات بين المحافظات، خاصة في محافظات الصعيد والمناطق النائية والريفية من التخلف الحضاري وتدني مستوى الخدمات المتاحة، مما أدى إلى الاتجاه إلى الهجرة للمحافظات الحضرية (القاهرة ، الاسكندرية) ومدن وعواصم بعض المحافظات الأخرى، وما ترتب على ذلك من تركيز سكاني وظهور العشوائيات وتركز المشروعات الصناعية في بعض المحافظات (حيث توافر عناصر البنية الأساسية) بينما ارتفاع نسبة البطالة في محافظات أخرى.
  - أن القرار الجمهوري الخاص بتقسيم مصر إلى أقاليم اقتصادية في حقيقة الأمر قام بالاحتفاظ بالتقسيم الإداري السياسي المرتبط بالظروف الأمنية وتقسيمات وزارة الداخلية فيما يتعلق بخدمات الأمن الداخلي والدوائر الانتخابية.<sup>١</sup> ومن ثم فإن هذا التقسيم الإقليمي لا ينطبق عليه وصف الأقاليم الاقتصادية أو وصف الأقاليم التخطيطية.
  - سلبيات علاقات الوحدات المحلية ببعضها ويمكن تقسيم العلاقات بين الوحدات المحلية من حيث طبيعة هذه العلاقة إلى نوعين:<sup>٢</sup>
    - علاقة رأسية: وهي تمثل نوع من التبعية أو الوصاية من الوحدات المحلية في المستويات الأعلى على الوحدات المحلية في المستويات الأدنى.
    - علاقة أفقية: وتتمثل فيما يقوم بين الوحدات المحلية التي تتساوى في المراكز القانونية من علاقات مشاركة أو تعاون أو لجان بهدف النهوض بالمرافق والخدمات المحلية.

<sup>١</sup> أ.د سميع عبد الحميد عريقات - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية - مرجع سابق (٣)

<sup>٢</sup> عبد الوهاب شكرى - العلاقات بين السلطات المحلية - موسوعة الحكم المحلي - مكتبة نهضة مصر - ١٩٧٧





شكل (٦-٤) العلاقات بين الوحدات المحلية

المصدر : م.راند جلال - مناهج التنمية المحلية في مصر - رسالة ماجستير غير منشورة - كلية التخطيط الإقليمي والعمراني - جامعة القاهرة - ١٩٩٦

وهو ما له كبير الأثر على تنفيذ مشروعات التنمية العمرانية أو النهوض بالمرافق والخدمات تبعاً هذه العلاقات وعدم وجود معايير محددة يتم التعامل بها في إطار العلاقات المتعددة بين الوحدات المحلية بعضها البعض مما ينتج عنه عدم وجود خطة عمرانية متكاملة في منظومة الوحدات المحلية .

#### ٦-٣-٢-٣- السبلات الناجمة عن تعدد القرارات وتضاربها

اتسمت السياسات العامة بأعمال تنظيم العمران بالتشدد في التشريع والتساهل في التطبيق. فمنذ عام ١٩٦٠ صدرت عدة قوانين وقرارات ولوائح تغطي كافة مجالات التطور الحضري من التخطيط العام وتقسيم الأراضي، إلى تنظيم أعمال البناء ومواصفات المرافق ومعايير الخدمات العامة. ولقد كانت كثرة التعديلات التي أدخلت على القوانين شاهداً على عدم كفايتها وقلّة فاعليتها. بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها الأجهزة المحلية في مجال هدم الأعمال المخالفة وإزالة التعديات ومعاقبة المخالفين، فقد عجزت هذه الأجهزة عن التغلب على عدم مبالاة الأهالي بالضوابط القانونية والقضاء على الفوضى العمرانية<sup>١</sup>. كما أن الإجراءات الإدارية معقدة وتستغرق زمناً طويلاً ومكلفة مما يشجع الأهالي على عدم التقيد بها. إذ ليس هناك أي حافز للمخالف للإقدام على إجراءات التسجيل والمعاينات المطلوبة لإجراءات التصالح بتلك المخالفات، التي ستكون حتماً مكلفة ومضیعة للوقت، حيث يمكن أن ينتظر إلى أن يصدر الإعفاء التالي خضوعاً للأمر الواقع.

فقد صدر أول قرار إعفاء من المخالفات والاعتراف بها قانوناً في عام ١٩٥٦ فكان فاتحة لإعفاءات دورية (١٩٦٦ - ١٩٨١ - ١٩٨٤) وغيرها وصولاً لقانون ١٣٨ لسنة ٢٠٠٦ الذي سمح بإدخال المرافق للمباني المخالفة، التي تقدمت بطلبات إدخال المرافق خلال فترة محددة.

<sup>١</sup> منى سراج الدين - ورقة عمل " التخطيط والأجهزة التنفيذية للتنمية الحضرية" - مرجع سابق رقم (١٣)

### ٦-٣-٢-٤- تقسيم الوحدات الادارية لا يحقق الكفاءة الإدارية:

يجب مراعاة اعتبارات الحجم والنوعية والكثافة السكانية عند تقسيم الدولة إلى وحدات محلية بما يتوافق مع ظروف كل منطقة حيث تختلف نوعية السكان بالمدن والموانئ عنها في أجزاء أخرى قد تكون مناطق زراعية أو مناطق استخراج مواد أولية. مع مراعاة أن تقسيم الدولة إلى وحدات لأغراض الإدارة المحلية يتطلب توافر الحد الأدنى لأداء الخدمات المختلفة تبعاً لنوعية ومستويات كل خدمة. لذا لكي تتحقق الكفاءة الإدارية للوحدة المحلية، فإنه يتعين أن يكون حجمها كبيراً إلى الحد الذي يحقق قوتها المالية، ويوفر الأوعية التي تسمح بإدارة الخدمات بأكبر قدر ممكن من الاقتصاد.

### ٦-٣-٢-٥- السياسات العمرانية على المستوى المحلى

اتسمت الحالة المصرية لفترة طويلة بتعدد الجهات المسؤولة عن عملية التنمية العمرانية والتخطيط العمراني وتختلف هذه الجهات في مناهجها المستخدمة ومنها الجهات التالية:

- جهاز بناء وتنمية القرية حيث أن المنهج الذي كان مستخدم هو توطين بعض المشروعات في القرى دون الأخذ في الاعتبار النظرة الشمولية لكافة الجوانب (الاقتصادية والاجتماعية والإدارية) والتي تمثل الخطة المطلوب تجسيدها في التنمية العمرانية.
- كما كانت هيئة التخطيط العمراني تأخذ بأسلوب النظرة الشمولية ولكن ليس شرطاً للتنفيذ.
- بالإضافة إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة المسؤولة عن تخطيط التجمعات والمدن الجديدة. ونظراً لاختلاف الجهات وكذلك اختلاف المنهج المستخدم يؤدي ذلك إلى ما يلي: ١
- الفجوة بين التخطيط والتنفيذ، فنجد أغلب المخططات العمرانية لا تجد طريقها للتنفيذ.
- المشاكل الراهنة للتخطيط وتتمثل في:
  - الأجهزة المركزية وحدها لا يمكنها إعداد مخططات لهذا الحجم الهائل من القرى والمدن.
  - تعثر عمليات الاعتماد من الأجهزة الشعبية المحلية.
  - الانفصال التام بين العملية التخطيطية وعملية اتخاذ القرارات التنفيذية.

### ٦-٣-٢-٦- صناعة القرارات المرتبطة بالتخطيط العمراني (مخططات التنمية العمرانية)

- فيما يتعلق بصناعة القرار المرتبط بالتخطيط العمراني (صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن): أن هناك مركزية شديدة في هذا النوع من القرارات، حيث تسأثر بها الهيئة العامة للتخطيط العمراني (هيئة مركزية تابعة لوزارة الإسكان) في ظل دور هامشي ومحدود لكافة الأطراف المحلية الأخرى (الأجهزة الشعبية والتنفيذية) والمعدة أساساً (وفق القانون) بهذا الدور ٢، كما أن المخططات التي تعدها الهيئة غالباً ما يشوبها الكثير فيما يتعلق بتضمين رؤى ومتطلبات وأولويات الأطراف المحلية في التخطيط ٣، فضلاً عن انفصالها على مصادر وآليات التمويل المحلي ٤ مما

<sup>١</sup> منى سراج الدين - ورقة عمل " التخطيط والأجهزة التنفيذية للتنمية الحضرية - تحديات التوسع العمراني - حالة القاهرة - الندوة التاسعة في سلسلة ندوات عن التحولات المعمارية في العالم الإسلامي - القاهرة - جمهورية مصر العربية - (١١-١٥) نوفمبر - ١٩٨٤

<sup>٢</sup> طارق وفيق - في مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية في مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٨٥-١٨٦

<sup>٣</sup> برنامج الأمم المتحدة الإيماني، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٨

<sup>٤</sup> طارق وفيق - في مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية في مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٨٧

يؤثر سلباً على معدلات تنفيذها، الأمر الذي يؤكد عليه الباحث بحكم عمله لفترة طويلة بالهيئة العامة للتخطيط العمراني.

- فيما يتعلق بصناعة القرار المرتبط بالتعامل مع القضايا والتحديات الآتية والعاجلة: أن الأجهزة التنفيذية غالباً ما تتأثر بهذا النوع من القرارات في ظل غياب دراسات واقعية وجادة لإمكانيات المجتمع واحتياجاته، كما أن إقرار المشروعات التي تقترحها الأجهزة التنفيذية للتعامل مع هذه القضايا يتم بشكل عفوى من قبل المجالس الشعبية.<sup>1</sup>

### ٦-٣-٣. دور الشراكة والقطاع الخاص لعناصر أساسية فى التنمية تحت ظل لامركزية الإدارة العمرانية بمصر

شهدت مصر في السنوات الماضية طفرة كبيرة في مجال الخصخصة وشراكة القطاع الخاص وعقود BOT في مشروعات التنمية الكبرى وذلك في العديد من المجالات مثل الاتصالات والتخلص من المخلفات وبعض الهيئات والشركات والصناعات الكبرى وكذلك في مجال التعليم والإعلام وغيرها وفي خطوة هامة في هذا المجال إلا أن هناك بعض المجالات المرتبطة بالاحتياجات الأساسية للجمهور مثل مرفق المياه والكهرباء وغيرها تظل تحت سيادة الدولة وتظل مشكلة القوانين المنظمة لعملية الخصخصة والشراكة التي تضمن حماية الجمهور من الاستغلال من المحك في هذه العملية من حيث احترامها ومراعاتها لحقوق السكان .

### ٦-٣-٤. مناقشة صناعة خطة التنمية المحلية "الاقتصادية والاجتماعية" وموازنتها

أشارت الدراسات المتخصصة إلى عدد من النقاط الجوهرية فى هذا الشأن لاسيما فيما يتعلق بصياغة الخطة كما وصفها القانون، وذلك على النحو التالى:

### ٦-٣-٤-١- فيما يتعلق بصياغة الخطة كما وصفها القانون، فقد أشارت عدد من الدراسات إلى مجموعة من النقاط، نردها فيما يلى:

أ- التعقيد الشديد فى آليات وإجراءات صياغة هذه الخطة، فكثير من الأطراف المحلية والمركزية تنخرط فيها بداية من المجالس الشعبية والتنفيذية وإدارات التخطيط بالوحدات المحلية ومديريات الخدمات للوزارات المختلفة بالمحافظات على المستوى المحلى، ومروراً بهيئة التخطيط الإقليمى واللجنة العليا للتخطيط القومى ووزارة الإدارة المحلية والتخطيط والوزارات المعنية بالخطة ومجلس الوزراء ومجلس الشعب على المستوى المركزى، الأمر الذى يؤدي (فى كثير من الأحيان) إلى عدم تضمين كافة الإحتياجات الحقيقية للمجتمع فيها نتيجة لسيطرة العنصر التمويلى (المركزى) وفرضه لأولوياته الخاصة فى تنفيذ المشروعات، لاسيما فى ظل محدودية حجم الموارد المالية التى يتم اعتمادها لتنفيذ هذه الخطة مقارنة بما تتطلبه فعلياً، وعدم توفر المرونة فى التعامل مع بنود الموازنة المعتمدة حيث لا يسمح للإدارة المحلية بتغيير أى بند من بنودها بعد اعتمادها إلا بالرجوع للحكومة المركزية.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> طارق وفاق - فى مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية فى مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لاف - البرنامج الإلمانى للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٢٦

<sup>٢</sup> James B. Mayfield - Local Government in Egypt: structure, process and challenge of reform - AUC Press - Cairo 1996. (pp: 53)

ب- بالرغم من الصلاحيات التي أعطاها قانون الإدارة المحلية للوحدات المحلية فى وضع خطط التنمية المحلية إلا أنه قيد سلطاتها حيث أشار إلى أن لكل وزير فى نطاق اختصاص وزارته إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وكذا إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات تسهم فى تحسين سير الخدمات والمرافق بما يتفق مع السياسة العامة للدولة، وإذا سلمنا جدلا بوجود خطة محلية، لكان معنى ذلك أن هناك خطتان الأولى أقيمت (خطة المحافظة) والثانية رأسية (خطط الوزارات)، ومن هنا يبرز صعوبة التعامل أو الربط بين الخطتين من الناحية النظرية أو التطبيقية<sup>١</sup>.

٦-٣-٤-٢- فيما يتعلق بصياغة الخطة فعليا، فقد أشارت عدد من الدراسات إلى ما يلى:

أ- أن مفاهيم الخطة المتكاملة التى تنصهر فيها كافة المشروعات التى تمول مركزيا ومحليا وتعاونيا بالإضافة إلى مشروعات القطاع الخاص لتحقيق أهداف محددة فى تنمية المجتمعات المحلية غير واضحة لدى الأجهزة والقيادات المحلية وغير موجودة فى الواقع العملى<sup>٢</sup>، وإن ما يحدث محليا ما هو إلا عملية توزيع استثمارات<sup>٣</sup>، حيث يقتصر دور الأجهزة المحلية على تقديم البيانات والمعلومات لتصنع الخطة "مركزيا" على أساس قطاعى (تعليم - صحة - زراعة - ... الخ)<sup>٤</sup>، وذلك عبر قيام هذه الأجهزة بتلقى الرغبات الشعبية والمطالب الجماهيرية وتجميعها أو القيام بعملية توفيق بين مشروعات الخطط الواردة من المراكز والمدن (والتي تبنى أحيانا على أساس من التقدير الجرافى والاجتهاد) لصياغة ما يسمى بـ "خطة التنمية المحلية"<sup>٥</sup>

ب- فى ظل غموض العلاقات بين المجلسين الشعبى والتنفيذى وتوترها وسيادة روح عدم الثقة بينهما<sup>٦</sup>، تنفرد المجالس التنفيذية بإعداد الخطة وإحالتها إلى المجالس الشعبية التى لا تملك إلا الموافقة عليها أو رفضها ككل حيث لم يخول لها القانون الحق فى تعديلها<sup>٧</sup>، مما يعنى بالنهاية أن الخطة المحلية وما تحتوى عليه من أولويات للمشروعات المقترحة، تعبر فقط عن رؤية المجالس التنفيذية باعتبارها الطرف الأكثر تأثيرا وتداخلا فيها من الناحية الفنية والتمويلية<sup>٨</sup>

<sup>١</sup> طارق وفيق - فى مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية فى مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة ٢٠٠٢. ص: ١٢٧

<sup>٢</sup> سمير عبد الوهاب (محررا) - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (٧) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٦. ص: ٢٩-٣٠

<sup>٣</sup> السيد عبد المطلب غانم (محررا) - الإدارة المحلية والتنمية فى ظل إعادة صياغة دور الدولة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١-٢٢

<sup>٤</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلى والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٤

<sup>٥</sup> طارق وفيق - فى مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية فى مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة ٢٠٠٢. ص: ١٢٦

<sup>٦</sup> طارق وفيق - فى مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية فى مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة ٢٠٠٢. ص: ١٢٥

<sup>٧</sup> برنامج الأمم المتحدة الإيماني، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٨

<sup>٨</sup> إيهاب محمود عقبة - لامركزية الإدارة المحلية للعران: إدارة متوازنة بين التخطيط والتنفيذ - المؤتمر العربى الإقليمى: تأمين الحيازة/الإدارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية فى المدينة - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى - القاهرة - يناير ٢٠٠١. ص: ٤

<sup>٩</sup> Mattingly, M. - Urban Management in Less Development Countries - DPU working paper, No. 72, DPU, UCL, London 1995. (pp: 5)

٦-٣-٥. الإجراءات التي اتخذتها مصر لتحقيق اللامركزية ومعوقاتها

٦-٣-٤-١- محاولات التعاون بين السلطة المركزية والإدارة المحلية

هناك عدة محاولات لتطبيق اللامركزية بالإدارة المحلية من خلال:<sup>١</sup>

أ- فى عام ١٩٢٢ : صدر كتاب "وصف مصر بالمعلومات" بالاشتراك بين وزارة الإدارة المحلية ومركز المعلومات بمجلس الوزراء، وهو عبارة عن بيانات تفصيلية عن محافظات مصر. ودور وزارة الإدارة المحلية لم يكن سوى منسق، ومركز المعلومات كان يقوم بالدعم الفني. ولكن الإدارة المحلية حتى مستوى القرية هي التي جمعت المعلومات التفصيلية.

ب- فى عام ١٩٩٤: أعلن عن "مشروع التنمية الريفية المتكاملة (شروق)" وكان جوهر موضوع شروق هو التنمية بالمشاركة على مستوى كل قرية، فقرار التنمية يأخذه أهل القرية من خلال ما يسمى بـ "لجنة شروق القرية" التي تمثل الجمعية الزراعية بالقرية، والمجلس المحلي، والعمد، وجمعية تنمية المجتمع، ومشايخ المساجد، وعينات من الشباب تمثل المجتمع الريفي. وكانت اللجنة تحدد دور أهل القرية، ثم تأتى الجهات المركزية لتحديد ماذا يمكن أن تقوم به.

ت- فى عام ١٩٩٤: صدر أول تقرير عن مصر في التنمية البشرية. والذي ساهمت الإدارة المحلية بمجهود فيه. وفي هذا التقرير كانت المحافظات هي المصدر الأساسي للمواد العلمية الخاصة بها، وظهر في التقرير الفروق التنموية بين المحافظات.

ث- تفعيل دور الهيئات غير الحكومية والقطاع الخاص في إحداث التنمية ورفع مستوى المعيشة والتدخل في عملية اتخاذ القرار لكن هناك العديد من المعوقات التي تعوق كفاءة اللامركزية بمصر ومن أهمها:

١. ضعف السلطات المحلية والكوادر الفنية بها حيث تظل غير قادرة على وضع خطط التنمية فى

ضوء الاحتياجات مع ضعف أحجامها والتطور العددي للسكان وعدم وجود قاعدة اقتصادية

بالمحليات تتناسب مع تطورها فتصبح عبء على الميزانية العامة للدولة وعلى الموارد الرئيسية بها

٢. عدم وجود علاقة أفقية منظمة بين مستويات الإدارة فلا يوجد تنسيق بين المحليات على مستوى

المحافظة الواحدة كما لا يوجد تنسيق منظم بين المحافظات نفسها ويقتصر التنسيق ما بين المحافظة

والمجالس المحلية كل على حده ويرجع ذلك لعدم وجود إدارة متوسطة أسوة بالدول الأوروبية تقوم

بالتنسيق الأفقي بين المحليات .

٣. ضعف الموارد الاقتصادية بالدولة من شأنها عدم تحقيق التوازن في تلبية الاحتياجات على مستوى

المحليات مما يزيد ضعفها ويؤثر سلباً على كفاءة الإدارة بها .

٤. عدم وجود الوعي الجماهيري اللازم لتدعيم مشاركتهم في صنع القرار وتغليب المصالح الشخصية

على المنفعة العامة في معظم الأحيان حيث يقوم نائب الدائرة بالعمل على مصادر بعض المصالح

الشخصية بدلا من المطالبة بالاحتياجات الملحة للسكان ويرجع ذلك في الأساس إلى غياب التمثيل

الشعبي على المستوى المحلى والذي من مهامه الأساسية استنهاض قوة الدفع الشعبية اللازمة

لتمرير المشروعات والقرارات لصالح من يمثلهم .

<sup>١</sup> أ.د محمود شريف - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية فى مصر - سلسلة (برنامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الأولى) - مركز دراسات واستشارات

الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - يناير ٢٠٠٤

٥. عدم وضوح الحدود المنظمة لمسئوليات الأجهزة الإدارية وتتداخل اختصاصاتها .  
 ٦. عدم تحقيق اللامركزية المالية للمحليات نظراً لعدم مراعاة توزيع الموارد والقواعد الاقتصادية بشكل متوازن على المحليات فضلاً عن ضعفها وخلوها من الكوادر المؤهلة في إدارة مواردها والاستفادة منها .

٦-٤- المظاهر السلبية لأسلوب الإدارة العمرانية الحالي في جمهورية مصر العربية  
 يؤدي الأسلوب الحالي للإدارة العمرانية بمصر إلى انعكاسات سلبية على العمران وعلى استدامة التنمية بالمدن ومن أهم تلك المظاهر .

#### ٦-٤-١. الميل إلى تدعيم فكر المدن الكبرى (القاهرة الكبرى)

حيث تعكس فكر الإدارة المركزية رغم كونها غير متمركزة - وفي ظل ضعف الموارد - الاهتمام بالعاصمة حيث دعم الخدمات المعيشية والإدارية مما يشجع على الهجرة ليس فقط من الريف إلى المدن ولكن من باقي التجمعات العمرانية الأقل حظاً إلى القاهرة والتجمعات سواء ريفية أو حضرية أو شبه حضرية حول القاهرة لتوفر الخدمات وفرص العمل والاستثمار .  
 يحدث ذلك فجوة اجتماعية واقتصادية بين سكان العاصمة وباقي سكان الجمهورية وعدم توازن بين فئات المجتمع الواحد داخل العاصمة نفسها .

ومن الجدول ( ٦-٣ ) يتضح التطور العددي ليس لسكان القاهرة فقط ولكن لسكان شبرا الخيمة وما حولها من قرى لمحافظة القليوبية وقرى الجيزة القريبة من القاهرة وما يستنتج ذلك من تعدد صارخ على الأراضي الزراعية بمنطقة الدلتا كما سيلي ذكره د.

جدول ( ٦-٣ ) التطور العددي لسكان بعض مدن مصر ونسبهم المئوية

٢٠١٥		٢٠٠٠		١٩٧٠		١٩٥٠		
%	ألف	%	ألف	%	ألف	%	ألف	
١٣.٧	١١٥٣١	١٣.٩	٩٤٦٢	١٥.١	٥٣٣٣	١١	٢٤١٠	القاهرة
٥.١	٤٣٣٠	٥.٢	٣٥٠٦	٥.٦	١٩٨٧	٤.٨	١٠٣٨	الإسكندرية
١.٥	١٢.٤	١.٤	٩٣٧	٠.٧	٢٣٨	٠.٢	٣٨	شبرا الخيمة

\* عدد السكان المتوقع

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

#### ٦-٤-٢. الامتداد العمراني غير المخطط على أطراف القاهرة الكبرى والمناطق المحيطة

ولذلك الامتداد العديد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية من أهمها :

- إقامة العديد من المناطق العشوائية حول القاهرة الكبرى مثل عزبة الهجانة وعين شمس بالمنطقة الشرقية والشمالية - منشية ناصر - ومنطقة الزبالين بالمنطقة الجنوبية الوسطى - منطقة دار السلام بالجنوب - منطقة العمرانية وفيصل بالغرب والجدول التالي يوضح المقارنة بين النسب المئوية لسكان العشوائيات بالقاهرة الكبرى وبمدن بعض دول جنوب حوض البحر المتوسط .

- ويمثل معدل إقامة المساكن العشوائية حوالي ٦٠-٨٠% من المعدل السنوي إقامة المساكن بمصر (الجهاز المركزي العامة والإحصاء ١٩٩٦) ويؤدى ذلك إلى النمو السريع لمناطق شبه حضرية على أراضي زراعية حول القاهرة التي تمثل المورد الأساسي لسكان مصر مما يعتبر إهدار

للموارد (يحدث تعدى سنوي على الأراضي الزراعية حول القاهرة الكبرى بمقدار حوالي ٦٠ فدان سنوياً) ويعد ذلك مؤشر قوى ضد تحقيق الاستدامة بمصر وذلك بالتوازي مع الهجرة الداخلية بالقاهرة الكبرى من المراكز إلى الأطراف وما يتبع ذلك من خلخلة في التركيب الاجتماعي بالمدينة

جدول (٦-٤) سكان العشوائيات ونسبهم المئوية في بعض بعض الدول مقارنة مصر

ملحوظات	% سكان العشوائيات	
بالمدين الكبرى	٥٠%	تركيا
—	٧٠%	
بالمدين المتوسطة	١٤%	سوريا
من سكان القاهرة الكبرى وتمثل المناطق العشوائية ٥٠% من مساحة النطاق العمراني للقاهرة الكبرى	٣٤%	مصر
	٥٨%	
	٣٠%	الجزائر
	٣٠%	المغرب

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

### ٦-٤-٣. زيادة تصاعديّة في الحركة الآلية

وذلك نظراً لتوسع الرقعة العمرانية وامتداد شبكات النقل ليس فقط الداخلية ولكن أيضاً الرابطة بين التجمعات الطرفية سواء الحضرية أو ريفية أو شبه حضرية بوسط العاصمة ، مما يزيد من الاختناقات المرورية ويزيد ساعات الرحلات اليومية ويؤدى إلى كثرة الحوادث على الطرق السريعة والداخلية .

- إقامة طريق دائري لربط أطراف العاصمة أدى إلى إتاحة الفرصة لإقامة تجمعات جديدة حوله ثم الحاجة إلى دعم الشبكات والمرافق للوصول إليها ثم إقامة طريق دائري آخر للربط الخ ....

- يؤثر ذلك سلباً على البيئة فيؤدى إلى ارتفاع معدلات التلوث لكثرة استخدام وسائل النقل الخاصة بالرحلات اليومية (امتداد العاصمة يؤدى إلى زيادة طول الرحلات اليومية) .

### ٦-٤-٤. النقص المتزايد في الإمداد بالخدمات الأساسية خاصة المياه

فبالرغم من الاهتمام الشديد من الدولة بتدعيم شبكات البنية الأساسية إلا أن الامتداد السريع للعمران والتطور العددي للسكان أدى إلى خلل في حجم الإمداد بالمياه ، بالنسبة لحجم الاستهلاك ويظهر ذلك من خلال انقطاع المياه بمناطق عديدة بالقاهرة الكبرى حيث يستمر الانقطاع لأكثر من ٢٤ ساعة بمناطق مدينة نصر والمعادي وعين شمس مما له الأثر السلبى على الصحة العامة والبيئة .

### ٦-٤-٥. الخصخصة السريعة لإدارة الخدمات الأساسية

أدت الخصخصة في بعض مجال الخدمات مع غياب التشريعات المنظمة لإدارتها إلى انتشار البطالة (تخفيف العمالة بالهيئات التي تم خصصتها) والاستهلاك الفائق للموارد لتحقيق أعلى ربح زيادة أسعار الخدمات مما لذلك أثر سلبى على المستوى المعيشي للسكان .

#### ٦-٤-٦. المركزية المالية في الإدارة

المركزية المالية أدت إلى عده مشاكل عمرانية منها عدم قدرة المحليات على توفير الخدمات فى ضوء الاحتياجات لعدم وجود الدعم المالي اللازم لذلك وعدم الاستفادة المباشرة من الموارد المحلية ، عدم وجود قواعد اقتصادية مناسبة بالمحليات تقوم بإدارتها للإنفاق على الخدمات بها مع تضاعف أحجام التجمعات العمرانية وتزايد الحاجة للخدمات والمرافق يؤدي ذلك إلى الأحجام عن المشاركة الشعبية وتدهور روح الانتماء وانهيار البيئة العمرانية وخدماتها من حيث الكم والكيف وعدم تحقيق الاستدامة .



## الفصل السابع - السياسات والاستراتيجيات المقترحة للمركزية الإدارة في التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة )

## ٧-١- مقدمة

تعد " اللامركزية " احد اهم النظم التى يمكن من خلالها تمكين المواطنين فى المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية فى إدارة الشؤون العامة المحلية للمجتمعات التى يعيشون بها ، كما انه بدون تطبيق سليم للامركزية لايمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة ، لاسيما فى ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية وندرة اوسو استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية اخرى .وبدون تلك اللامركزية لايمكن ايضا الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية.

ومن هذا المنطلق كان لابد ان يتضمن دستور مصر الصادر فى عام ١٩٧١ الإطار العام لنظام الإدارة المحلية فى مصر حيث نصت المادة ١٦١ منه على أن تقسم 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 .كما اضيفت فقرة ثانية مضافة للمادة ١٦١ (بتعديلات ٢٠٠٧):نصت على ان "ويكفل القانون دعم اللامركزية ، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية ، والنهوض بها وحسن إدارتها ."

وعلى الرغم من ان قانون الادارة المحلية استهدف منح المجالس الشعبية والمحلية مسئولية تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة اساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلى ، وعليها كشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولوياتها الفعلية فى خططها المحلية من خلال عدد من الاختصاصات والصلاحيات لتساهم فى إدارة الخدمات العامة والمحلية وتحسينها وتأمين تقديم هذه الخدمات بكفاءة.

إلا أن الثابت فعليا ان هذا القانون رغم ذلك لم ينجح بالفعل فى تمكين المواطنين فى المجتمع المحلى من المشاركة الحقيقية فى إدارة شؤونه المحلية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة فى تلك المجتمعات المحلية .

ولهذا تظهر الحاجة لإعادة النظر فى أسلوب ومضمون قانون الادارة المحلية فى إطار الخطة الحالية. ومع الإدراك لأهمية الدور المحوري الواجب استمراره للسلطة المركزية فى مجالات الدفاع والأمن والعدالة والعلاقات الدولية، فضلاً عن صياغة الأهداف الوطنية الكلية والسياسات العامة لتحقيقها، وتنفيذ المشروعات العابرة للمحليات فإن إدراكاً قوياً مقابلاً يجب أن يتشكل بأهمية دور المحليات، فى صياغة خطط تنميتها - فى إطار الأهداف الوطنية والسياسات العامة - وتحمل مسؤولية تنفيذها بمشاركة شعبية منظمة تتسع لكل القوى الفاعلة فى المجتمع المحلى وتعمق لتشمل مراحل عملية التنمية كافة.

## ٧-٢- أهمية اللامركزية المجتمعية

## ٧-٢-١. اللامركزية المجتمعية اساس الحكم الصالح وتمكين الناس

ويعنى الحكم الصالح Governance ، الحكم الذى يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> . تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٠ ، الصندوق العربى للإئماء الاقتصادى والاجتماعى ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى

ويمكن النظر الى الحكم الصالح من منظور اللامركزية المجتمعية على انه تمكين لأفراد المجتمع المحلى من ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية والمالية لإدارة شؤون الوحدة المحلية للمجتمع المحلى على جميع المستويات .

#### ٧-٢-٢. للامركزية المجتمعية فوائد أساسية

- إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.
- إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصاً أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.
- في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر<sup>١</sup>.
- اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً إلى الشعب كما تعد وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية وهو ما يرفع من مستوى الجماهير في المشاركة السياسية الأمر الذى يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسى .
- تجعل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية وبالتالي أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية .
- توفر فرص المشاركة المحلية لكافة الاطراف المعنية ، مما يعنى زيادة المساهمة النسائية فى عمليات صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة .
- شفافية ومساءلة أكثر وبالتالي فساد أقل ، بشرط توافر تشريعات أساسية تفي بمضمون ومتطلبات وضمانات الشفافية والمساءلة .
- تحسين مستمر لوجود الخدمات الأساسية المقدمة من المحليات ، بشرط وضع معايير ومواصفات مركزية تمثل الحد الأدنى وبرامج للتحسين المستمر على المستوى المركزى .
- تدفقات أفضل للمعلومات لضرورتها فى عمليات صناعة واتخاذ القرار على المستوى المحلى .
- مزيد من التنمية المستدامة ، لأن اللامركزية تعنى مشاركة الأطراف والمواطنين المحليين فى عمليات التمويل والتصميم والتخطيط والتنفيذ والرقابة .
- خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف الى المدن ، لأن اللامركزية تعنى تمكين المواطنين المحليين من إدارة شئونهم وبالتالي تحقيق التنمية المتوازنة بين كافة أقاليم الدولة .
- زيادة فى تعبئة الموارد الذاتية نتيجة لمشاركة المواطنين فى إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية .
- إسهام السلطات المحلية فى حل العديد من المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية .
- تخفيض العبء عن السلطات المركزية وإعطاءها الفرصه للتفرغ للقضايا المشروعات القومية الكبرى .
- الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية المحلية الملحة .
- تيسير عمليات المحاسبة على المسؤولين ورفع درجة المساءلة الشعبية .

<http://www.undp-pogar.org/publications/other/ahdr/ahdr2002a.pdf>

<sup>١</sup> برنامج الأمم المتحدة الانمائى - برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية . <http://www.undp-pogar.org/arabic/governance/localgov.asp>

- الاستغلال الأمثل للموارد المحلية .
- رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية، مثل الصحة والتعليم والنقل .
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي .
- تنمية الوعي بأهمية المشاركة من اجل التنمية المستدامة واتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراحبة في ممارسة العمل السياسى فى اطر وهياكل تنظيمية مشروعة . وبالتالى يعد ذلك مظهرا من مظاهر الديمقراطية لأنه يعنى باشتراك المواطنين فى إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية ، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية .
- اللامركزية المجتمعية هى الأجدر فى مراعاة اختلاف الظروف والأحوال عند تقديم الخدمة دون التقيد بالأساليب المركزية التى لا تراعى الاختلاف بين الأماكن .
- اللامركزية المجتمعية يمكن الحكومة من أن تجرب النظم الإدارية الحديثة على نطاق محدود فإذا نجحت تمكن غيرها أو للحكومة المركزية الأخذ بها وإذا فشلت يكون ضررها أقل .
- اللامركزية المجتمعية يؤدى إلى سعى الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة فى إنجاز المشروعات المفيدة . وترشيد استثمارات جده للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية . ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية فى توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط.
- اللامركزية المجتمعية تؤدى إلى تحقيق عدالة ضريبية سواء فى فرض الضريبة التى تراعى الظروف المحلية أو فى تحصيلها الذى يستأثر به الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية بمشاركة السلطة المركزية .

#### ٧-٣- الحدود المثلى للامركزية المجتمعية :

ونعنى بذلك اعادة توزيع السلطة فى مجال صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة المحلية بشكل يحقق التوازن الدقيق بين السلطات المركزية واللامركزية فى المجالات الآتية :

- حدود جغرافية .
- حدود سياسية .
- حدود تنظيمية وإدارية .
- حدود فنية .
- حدود مالية .
- حدود لائحية وقانونية.

#### ٧-٣-١ . الاطار القانونى للامركزية الجغرافية بقانون الادارة المحلية

ونعنى بذلك وجوب ان يتم التقسيم الادارى والحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها (محافظات ، مدن ، ٠٠٠ الخ) بالاستناد الى معايير علمية موضوعية تحقق اغراض اللامركزية المجتمعية واهمها التمكين المحلى والتنمية المحلية المستدامة وعدالة توزيع الموارد الطبيعية المتاحة بالدولة ككل على وحدات الإدارة المحلية وبما يحقق استغلالا كاملا ومحليا لتلك لموارد ، ومن تلك المعايير الاسترشادية على سبيل المثال:



### ٧-٣-١-٢- تعدد سلطة إنشاء وتعديل الوحدات المحلية جغرافياً دون وجود معايير

اناط المشرع سلطة إنشاء وتعديل الوحدات المحلية الى عدد من الجهات، هي كالتالى:

- بالنسبة للمحافظات، تكون بقرار جمهورى.
- بالنسبة للمراكز والمدن والأحياء، (وكانت بالإضافة الى القرى من صلاحيات الوزير المختص بالإدارة المحلية فى ظل القانون رقم ١٩٧٥/٥٢، ثم أصبحت بقرار المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ومجلس المحافظين حسب القانون ١٩٧٩/٤٣، ثم أصبحت) بقرار رئيس مجلس الوزراء منذ القانون ١٩٨١/٥٠ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختصة.
- وبالنسبة للقرى، تكون بقرار المحافظ بناءً على اقتراح المجلس المحلى للمركز وموافقة المجلس المحلى للمحافظة المختصة.

غير أن المشرع الدستورى لم يحدد معايير مستقرة أو واضحة لممارسة هذه السلطة (اشتراط حجم سكانى معين لتحويل القرية الى مدينة)، بل تركها للبرلمان الذى لم يحدد بدوره معايير علمية لسلطة الانشاء أو التعديل المذكورة.

وعلى هذا ، يمكن القول ان الحدود الإدارية الجغرافية، وهو ما يسمى أيضا بالكردون لا يتحدد طبقا لمعايير علمية و ان ملامح الحدود الجغرافية تمثلت فى تقسيم الدولة اداريا الى محافظات وان المحافظة تكون عبارة عن مدينة واحدة تنقسم بدورها الى أحياء (تعتبر حينئذ المستوى الثانى المناظر للمراكز) مثل القاهرة، أو قد تضم المحافظة مدينة رئيسية (عاصمة المحافظة، والتي تنقسم بدورها الى أحياء) ومدن أخرى، ومراكز، ووحدات قروية، كما فى المحافظات الريفية.

أما المركز، فقد يضم مدينة واحدة (عاصمة المركز) وقرى داخلية فى نطاقه، أو توجد به أيضا فى حالات قليلة مدن أخرى بجوار المدينة عاصمة المركز. وهذه المراكز قد استحدثتها بالفعل القانون ١٩٧٥/٥٢ وجعلها أحد مستويات التنظيم المحلى وأسبغ عليها الشخصية الاعتبارية بعد أن كانت مجرد فروع من التنظيم المركزى لبعض الوزارات والمرافق وخصوصا الأمن والتجنيد.

أما المدينة فتتقسم الى أحياء. والأحياء كانت موجودة من قبل أيضا ولكن كتقسيمات ادارية ذات طبيعة بلدية (تعنى بالمرافق الأساسية..)، الى أن جاء القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ وأسبغ عليها الشخصية الاعتبارية وجعلها رابع مستويات التنظيم المحلى الخمسة.

أما القرية، فقد تتكون من " قرية أم " هي القرية الكبيرة ومقر الوحدة المحلية القروية، و"قرى تابعة" أصغر، وليست وحدات محلية مستقلة، وإنما تمثل فى تشكيل المجلس المحلى القروى بالوحدة الأم.

وكما قد ينقسم الحى اداريا وفنيا الى أقسام ادارية (أول، ثان..مثلا) فقد تنقسم القرية التابعة أيضا الى "حصص"، مثل العزبة والكفر والنزلة والنجع..، وهى بمثابة أقسام ادارية صغرى، لا وحدات محلية، وتنشأ وتتعدل بقرار لجنة العمدة والمشايخ الذى يعتمده وزير الداخلية ( قانون العمدة والمشايخ رقم ١٩٧٨/٥٨، مادة ٢). ويكون لكل قرية ليس بها نقطة شرطة رئيس يسمى العمدة، ولكل حصة منها مندوب يسمى الشيخ (وكلاهما يباشر مهامهما أمنية فى المقام الأول، وقد أصبحا معيّنين منذ عام ١٩٩٤).. وقد قرر القانون ١٩٨١/٥٠ أن يباشر المركز (فى الريف) أو الحى (فى الحضر) المختص صلاحيات الوحدة المحلية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية بالفعل.

ولقد ادى غياب وجود معايير علمية وقانونية للتقسيم الإداري والحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها (محافظات ، مدن ، الخ) ان خضع امر التقسيم الى السلطة التقديرية التي لاتستند الى ضوابط محددة وتخضع لعوامل سياسية، كضغوط الناخبين على الحكومة أثناء الانتخابات والاستفتاءات لتقسيم أحياء قائمة الى عدد أكبر، أو تحويل قرى تضخمت الى مدن، أو تنبوع مناطق عمرانية جديدة الى المحافظين. او لمحض عوامل امنية وغيرها.

#### ٧-٣-١-٣- الحدود الإدارية الجغرافية تقسيم متوارث لم يعد صالحا للواقع الحالي

ان حدود المحافظات في مصر هي مجرد أرث تاريخي فالثابت انه مع الاحتلال الفرنسي قسم نابليون بونابرت البلاد إلى ١٦ مديرية ، ولما تولى محمد علي الحكم قام بتقسيم البلاد إلى ١٤ مديرية وقسمت كل مديرية ، إلى عدة مراكز .<sup>١</sup> ومنذ ذلك العهد وما دخل على التقسيم الإداري ما هو إرقيعات في خريطة مصر الإدارية دون دراسة علمية جادة وشاملة، وهذه الحدود الإدارية انعكست على التخطيط بمستوياته المختلفة، وأثرت بالتالي على عمليات التنمية الإقليمية والعمرانية.<sup>٢</sup>

وعلى الرغم من تمتع مصر بتنوع بيئتها الجغرافية التي كان من الممكن الاستفادة منها بشكل كبير عند اجراء التقسيم الإداري للمحافظات . حيث تقع مصر في الركن الشمالي الشرقي من قارة أفريقيا.. يحدها من الشمال البحر المتوسط بساحل يبلغ طوله ٩٩٥ كم .. ويحدها شرقا البحر الأحمر بساحل يبلغ طوله ١٩٤١ كم .. ويحدها في الشمال الشرقي فلسطين وإسرائيل بطول ٢٦٥ كم.. ويحدها من الغرب ليبيا علي امتداد خط بطول ١١١٥ كم .. ويحدها جنوبا السودان بطول ١٢٨٠ كم.

وتبلغ مساحة جمهورية مصر العربية حوالي ١.٠٠٢.٠٠٠ كيلو متر مربع الا ان المساحة المأهولة بالسكان تبلغ ٢٥٥٣٦٧ كم<sup>٢</sup> بنسبة ٥.٥ % من المساحة الكلية ويبلغ إجمالي عدد السكان وفقا لتعداد تعداد عام ٢٠٠٦ حوالي 76,699,427 نسمة ٣ ، الا ان توزيع نسب السكان على المحافظات لا يتناسب مع المساحة الجغرافية لكل محافظة

وبالنظر الى خريطة التقسيم الإداري الجغرافي لوحدات الإدارة المحلية في مصر يتضح عدم وجود حدود مثلى للامركزية جغرافيا لاسباب عديدة منها على سبيل المثال :

- يبلغ عدد المحافظات الان ٢٨ محافظة فضلا عن مدينة الاقصر وذلك بعد صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء محافظتين جديدتين هما محافظة حلوان ومحافظة ٦ أكتوبر والملاحظ كما تبين الخريطة السابقة عدم وجود توازن في المساحة الجغرافية بين تلك المحافظات .
- تستأثر ثلاث محافظات حدودية بالقدر الاكبر من المساحة الجغرافية رغم قلة عدد سكانها وهما محافظة الوادى الجديد ومطروح والبحر الاحمر .
- غالبية المحافظات محصورة وليست لديها ظهير صحراوي مما يغلق امامها فرص التمكين واللامركزية المحلية المجتمعية والتنمية المتنوعة التي تتوفر بالظهير الصحراوي التي تستأثر به بعض المحافظات القليلة وهي غير قادرة على استغلاله لقلة عدد سكانها وكبر مساحة ظهيرها

<sup>١</sup> الهيئة الإمة للاستعلامات <http://www.sis.gov.eg/Ar/Land&people/Administrative/> .htm٠٣٠٦.....١

<sup>٢</sup> د.م./ عصام الدين محمد علي .وم./ أحمد حلمي سالم نظم المحليات في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية .

<http://docs.ksu.edu.sa/DOC/Articles٩/Article٩٠٠٢٣.doc>

<sup>٣</sup> . النتائج النهائية لتعداد ٢٠٠٦ ، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء .

<http://www.msrintranet.capmas.gov.eg/pls/fdl/ab٢?lang=١&name=>

- الصحرواى عن احتياجات التنمية للمقيمين بها الأمر الذي كان يطرح بعض مشكلات العدالة والتوزيع على المستوى القومي.
- انحصار الحدود البحرية وحدود الجوار بالدول المجاورة عن غالبية المحافظات وبالتالي تدنى مستويات التنمية البحرية ومشروعات التنمية التى تعتمد على التكامل الاقتصادى لسكان هذه المحافظات مع الدول الأخرى .
  - تأكل الرقعة الزراعية بالغالبية العظمى من المحافظات لانغلاق حدودها عن الظهير الصحرواى وبالتالي عدم تمكن المجتمع المحلى من التوسع الأفقى وتركز السكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في حيز ضيق من المساحة الكلية لجمهورية مصر العربية، الأمر الذي أضر تماما بالرقعة المنزرعة وما ترتب عليه من الاعتماد على الخارج في الغذاء..
- ويزيد الأمر خطورة وقوع أكثر من ٩٠% من المدن المصرية فى الأراضى الزراعية مما يعود بالخسارة القومية الفادحة من جراء تغيير استعمالات الأراضى الزراعية ودخولها ضمن الكتلة العمرانية للمدن<sup>١</sup>، وقد أدى زحف المباني على الأراضى الزراعية فى الحضر والريف إلى أن فقدت مصر أكثر من نصف مليون فدان من الأراضى الزراعية الخصبة بمعدل ٥٢ ألف فدان سنويا (٥٣% للمباني السكنية و٢٦% للخدمات العامة و٢٠% للتجريف وصناعة الطوب ومنشآت أخرى). وخلال السبعينات بلغ مجموع ما فقدته مصر حوالى ربع مليون فدان. وعلى مستوى القاهرة الكبرى يبلغ ما يبتلعه امتداد المباني كل سنة ١٤٤٠ فدان من أجود الأراضى الزراعية، أى بمعدل أربعة أفدنه كل يوم. وهذه خسارة قومية كبيرة لا تعوز لأنه مهما استصلح من أراضى فإن إنتاجية الفدان بالأراضى الزراعية داخل الوادى - وهى من أجود الأراضى الزراعية - تفوق كثيرا إنتاجية الفدان بالأراضى المستصلحة<sup>٢</sup>.

وتجدر الإشارة ان نص المادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قررت انه " يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامه التى يضعها جلس الوزراء - ان يقرر قواعد التصرف فى الارض المعدة للبناء المملوكة للدولة و وحدات الإدارة المحلية فى المحافظة وقواعد التصرف فى الاراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد اخذ رأى وزارة استصلاح الاراضى ..... وفيما يتعلق بالارض الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الاراضى والجهات التى تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة ويكون التصرف فى هذه الاراضى وتحديد نصيب المحافظة فى قيمتها طبقا للاحكام والقواعد والاجراءات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن ". وهو الامر الذى يؤكد فى ظل التقسيم الادارى السابق بيانه ان وحدات الادرة المحلية لن تكون ممكنة من احداث تنمية حقيقية فى المجالات المختلفة كالتنمية البحرية واستصلاح الاراضى والتنمية الصناعية والتخطيط الحضرى وغيره لسبب ضيق زمام غالبية المحافظات وعدم مراعاة المعايير العلمية

١ . د.م./ عصام الدين محمد على ، الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية فى مصر ، المؤتمر معمارى الدولى الرابع العمارة والعمران على مشارف الألفية الثالثة

<http://docs.ksu.edu.sa/DOC/Articles24/Article240013.do>

٢ . أحمد خالد علام، "الإسكان والتشريعات المنظمة للعمران فى مصر - تنظيم المباني وتقسيم الأراضى والتخطيط العمرانى"، ١٩٩٢.



والموضوعية في هذا التقسيم .

وهو مما لأشك فيه يبرهن ما سبق على عدم مطابقة التشريع المصرى فى هذا الصدد للاصول والقواعد العامة والضوابط القانونية المعمول بها فى كافة الدول المتقدمة . كما يبرهن على ضعف التوجه الإدارى الحكومى نحو الاخذ بالاسس العلمية لصناعة واتخاذ القرارات بصفة عامة وقرارات انشاء وتعديل الحدود الادارية للوحدات المحلية بصفة خاصة لاسيما وان كنا نسلم بأن القانون غير مطابق للمواصفات فى هذا الصدد فإنه ليس هناك ما يمنع الحكوميين من اتباع تلك الاصول العلمية من تلقاء نفسها دون الزام قانونى عليها لان ذلك قد يعفيها من التخطى فى اتخاذ القرارات .

### ٧-٣-٢ . الاطار القانونى للامركزية السياسية بقانون الادارة المحلية

ونعنى بذلك درجة توزيع سلطة الحكم بين الحكومة المركزية والمجتمع المحلى والتي يكون معيارها الاساسى درجة التمكين السياسى المتروكة للمجتمع المحلى بسلطة البت النهائى فيما عهد له من اختصاصات دون رجوع الى الحكومة المركزية ، ويجب ان يستند ذلك الى عدد من المعايير ، منها على سبيل المثال ما يلى :

- معيار تمكين المجتمع المحلى من اختيار الرؤساء التنفيذيين لوحدات الإدارة المحلية بعضها عن طريق الانتخاب والبعض عن طريق مسابقات تنافسية موضوعية .
- معيار تمكين المجتمع المحلى من اختيار ممثليه الشعبيين (اعضاء المجالس الشعبية المحلية) .
- معيار تمثيل المرأة بنظام الحصص ( الكوتا ) .
- معيار تمثيل منظمات المجتمع المدنى الاهلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها فى عضوية المجالس الشعبية المحلية ومكينها من المشاركة فى صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بمجالات انشطتها .
- معيار اشتراط التأهيل المسبق للمرشحين كرؤساء تنفيذيين اوممثلين شعبيين .
- معيار تمكين المواطن المحلى من المشاركة فى صناعة القرارات المحلية وحضور جلسات ومناقشات المجالس الشعبية وابداء الاراء والمقترحات والاسئلة .
- معيار حق المواطنين فى اسقاط العضوية عن ممثليهم فى المجلس الشعبى المحلى ، او حجب الثقة عنهم بحيث يستقيلوا قبل انتهاء مدة عضويتهم القانونية .
- معيار وجود أمبودسمان محلى ( مفوض شعبى محلى ) .
- معيار الشفافية فى ادارة الشؤون العامة المحلية .
- معيار تمكين المجتمع المحلى من حوكمة المنظمات الخاصة ومنظمات المجتمع المدنى المحلية .
- معيار حق المواطن المحلى فى الطعن القضائى على قرارات السلطات المحلية بالالغاء او التعديل سواء كانت هذه القرارات فردية او لائحية ، صريحة وضمنية ، ايجابية وسلبية .

وبمراجعة قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الحالى نجد ان معظم المعايير العلمية السابق الإشارة إليها فيما يتعلق بالحدود المثلى للامركزية المجتمعية السياسية مفقوده الى حد كبير وذلك للعديد من الاسباب منها :

### ٧-٣-٢-١- تعيين رؤساء الوحدات المحلية

يقره القانون للسلطة المركزية بسلطة تقديرية لا مجال فيها للمشاركة أو التمكين للمجتمع المحلى المعنى .فالمحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية (المادة ٢٥ ) .ورئيس المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء (المادة ٤٤) .

قانون الإدارة المحلية يحدد طريقة اختيار كل من رئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس الحي عن طريق التعيين من السلطة المركزية . كما أن عملية الاختيار لا تتم عن طريق مسابقات عامة تنافسية محلية وإنما هي بمحض إرادة السلطة التقديرية للحكومة المركزية دون اشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة لذا سيكون من الملائم للتحويل نحو اللامركزية ان يكون التعيين والتجديد للرؤساء التنفيذيين مرتبطين بفترة زمنية محددة بهدف تنفيذ خطة استراتيجية محددة .

هذا وتشير بعض دراسات استطلاعات الرأى الى وجوب ان يجرى تعديل على قانون الادارة المحلية الحالى بحيث يتضمن اختيار رؤساء الوحدات التنفيذية بالانتخاب وخاصة وظيفة المحافظ وذلك للأسباب التالية :

- حتى تكون هناك أستجابة أعلى من التنفيذيين لمتطلبات واحتياجات المجتمع المحلى.
- حيث أن ذلك يمثل دعماً لفكرة اللامركزية والتمكين المحلى.
- لأن الانتخابات سوف تفرز أفضل العناصر القادرة على تنفيذ متطلبات المجتمع المحلى.
- سوف يؤدى ذلك إلى وجود استقلالية للمجتمع المحلى فى مواجهة الحكومة المركزية.
- سوف يساعد ذلك على زيادة الوعى لدى المجتمع المحلى باهمية المشاركة واختيار من يمثلته فى ادارة شئونه العامة وزيادة القدرة على المساءلة .
- سوف يدعم ذلك فكر الديمقراطية السياسية .
- سوف يساعد ذلك فى القضاء على ظاهرة الارهاب السياسى وعلى حججه .
- ويمكن اضافة عدد من الضوابط تتمثل فى :
- أن يكون التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق الانتخاب او التعيين لمره واحده ولمدة محددة ولا تزيد على خمس سنوات.
- اشتراط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية حيث أنه فى بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة فى المجتمع المحلى.
- أن يتم الاختيار بطريق الانتخاب على مرحلتين:
  - المرحلة الأولى: يتم أنتخاب عضويين على الأقل من المجلس الشعبى للوحدة المحلية.
  - المرحلة الثانية: ان يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع المباشر من المجتمع المحلى للأعضاء الناجحون فى المرحلة الاولى .
- ان يقدم المرشح برنامج انتخابى عبارة عن خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة.ويكون محلاً للمسألة عن البرنامج فى حالة نجاحه فى الانتخابات .
- يرى البعض ضرورة قصر الاختيار عن طرق الانتخاب على وظيفة المحافظ اما رؤساء المدن والقرى والاحياء فيكون بقرار من المجلس الشعبى للمحافظة وبناء على مسابقات تنافسية محلية

وبشرط ادارتها من قبل جهات علمية محايدة مثل الجامعات او غيرها على ان يتم تحديد المعايير والشروط اللازمة لاختيارهم او الدورات التدريبية التأهيلية الواجب عليهم اجتيازها او اداء اختبارات بها<sup>1</sup>.

#### ٧-٣-٢-٢-تمثيل المرأة ومنظمات المجتمع المدني

لم يشترط القانون تمثيل المرأة بنظام الحصص ( الكوتا ) .وهو الامر الذى جعل مساهمة المرأة فى المشاركة فى ادارة الشئون العامة المحلية دون المستوى المأمول .  
لم يشترط القانون تمثيل منظمات المجتمع المدني الاهلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها فى عضوية المجالس الشعبية المحلية .

#### ٧-٣-٢-٣-اعضاء المجالس الشعبية

نصت المادة ٧٥ من قانون نظام الادارة المحلية على الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح عضوا بالمجالس الشعبية المحلية ولم تتضمن ضرورة اشتراط مواصفات او تأهيل مسبق للمرشحين وهو الامر الذى يفسر جزء لا يستهان به من اسباب تدنى اداء المجالس الشعبية المحلية ولا شك ان التأهيل المسبق يحقق مايلى :

- يضمن فاعلية العضو فى المشاركة ويضمن الفهم لادارة الشئون العامة والمتابعة والرقابة على خطط تنمية المجتمع المحلى.
- زيادة قدرة العضو على المخاطبة والتعبير عن مشاكل المجتمع .
- تقليل الفجوة الثقافية بين الشعبين والتنفيذيين وبالتالي توفير الاحترام المتبادل وتقليل نظرة التعالى بين التنفيذيين فى مواجهة الشعبين.
- سوف يؤدي ذلك إلى تنامى وزيادة القدرة المعرفية والتعليمية لافرد المجتمع المحلى وهو ما يؤثر بشكل ايجابى وكبير على زيادة المشاركة وزيادة معدل التنمية المستدامة. اشتراط وجود مؤهل متوسط على الاقل.
- اشتراط التأهيل المسبق للمرشح من خلال دورة تدريبية تحتوى على مجموعة من المعلومات والمهارات المتعلقة بإدارة شئون المجتمع المحلى مثل التخطيط بالمشاركة واعداد الموازنات والقدرة على مناقشتها وتحليلها وطرق التمويل غير التقليدية وأساليب الرقابة على المشروعات والمرافق العامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني فى نطاق المجتمع المحلى للوحدة المحلية. شرط أن يكون التأهيل المسبق من جهة محايدة ومستقلة عن الحكومة مثل الجامعات والمراكز البحثية ويجب توحيد المحتوى العلمى للتأهيل.وتوفير حقائب تدريبية كاملة بالمحتوى وان يتم تطويرها كل ثلاث سنوات من خلال جهة علمية يتم اختيارها فى اطار من الشفافية والتنافسية من خلال مناقصة.
- ان القانون وان كان اتاح للمجتمع المحلى اختيار الاعضاء الشعبيين عن طريق الانتخاب المباشر الا انه لم ينص على إرتباط عدد الأعضاء الممثلين بالتعداد السكاني ولا شك ان ذلك هو الاقرب الى عدالة التمثيل ويجعل القرارات المحلية اكثر تعبيراً عن المجتمع المحلى ويتجنب التقسيم الادارى الشرطى

<sup>1</sup> . تقرير نتائج ومقترحات المجموعات الحوارية الخاصة بتعديل قانون الادارة المحلية ، مشروع مبادرة الامركزية المصرية بمحافظة البحيرة ، سبتمبر- أكتوبر ٢٠٠٧ ، غير منشور .

الذى لا يستند الى اعتبارات التنمية وانما الى الاعتبارات الامنية فقط .

### ٧-٣-٣. الاطار القانونى للامركزية التنظيمية والادارية بقانون الادارة المحلية

ويجب ان يستند ذلك الى عدد من المعايير ، منها على سبيل المثال ما يلى :

- التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التشغيلي.
- الهياكل التنظيمية وتوصيف الوظائف.
- إدارة الموارد البشرية.
- هياكل تدفق المعلومات
- المتابعة والرقابة والمساءلة.

### ٧-٣-٤. الاطار القانونى للامركزية الفنية بقانون الادارة المحلية

- إنشاء الخدمة.
- تقديم الخدمة.
- وضع المعايير والمواصفات المحلية بما لا يقل عن المستوى الارشادى المركزى.
- التحسين المستمر لمستوى المعايير والمواصفات.

### ٧-٣-٥. الاطار القانونى للامركزية المالية بقانون الادارة المحلية

- المنح والدعم من السلطات المركزية.
- فرض ضرائب نوعية محلية.
- ترحيل الفائض فى موازنة المحليات من سنة الى اخرى
- فرض رسوم مقابل الخدمات العامة او الاساسية.
- الاستغلال المحلى للأصول والموارد المحلية طبقاً لمفاهيم إدارة الأعمال.
- التبرعات.

### ٧-٣-٦. الاطار القانونى للامركزية اللائحية والقانونية بقانون الادارة المحلية

- صلاحية السلطة المحلية فى تقنين لوائح منظمة للحدود السياسية والجغرافية و الإدارية والفنية والمالية

وبمراجعة قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الحالى نجد ان معظم المعايير العلمية السابق الإشارة إليها فيما يتعلق بالحدود المثلى للامركزية المجتمعية من النواحي التنظيمية والإدارية والفنية والمالية واللائحية والقانونية تتراوح ما بين مفتقده او قاصرة عن تحقيق اهداف التمكين لاجل التنمية المحلية المستدامة او غامضة ومتضاربه ومسئولة بنصوص متضمنة فى قوانين اخرى لصالح الاتجاه المركزى البيروقراطى البعيد عن الاحساس بأحتياجات ومتطلبات التنمية المحلية التى تختلف من مجتمع محلى الى اخر. وهو الامر الذى يحتم وجوب اعادة النظر فى كليات وتفاصيل قانون الادارة المحلية الحالى.

### ٧-٤-٧- السياسات المقترحة لتطبيق اللامركزية فى ادارة التنمية العمرانية بمصر

#### ٧-٤-١. مقترحات لبدء تطبيق السياسات المتعلقة بنظام اللامركزية

#### ٧-٤-١-١- توصيات على المدى القصير

- التوسع فى تطبيق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية على بعض النماذج التجريبية من خلال

التفويض من السلطة المركزية الى السلطات المحلية ، مثل تجربتي لامركزية التعليم قبل الجامعي في محافظتي الاسكندرية وقنا .

- اختيار احد المحافظات وتمكينها من تطبيق نموذج اللامركزية المجتمعية من خلال اصدار قانون تجريبي للحكم المحلى بها يتضمن حدود مثلى للامركزية المجتمعية السابق بيانها سابقا وتمكينها من مواردها المالية وبما يحقق تمكين مجتمعها المحلى من تحقيق اهداف التنمية المستدامة بها .

#### ٧-٤-١-٢- توصيات على المدى الطويل

- الغاء قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، واصدار تشريع جديد يتضمن:
  - تطبيق مفهوم اللامركزية المجتمعية المؤسسية على نحو صحيح .
  - فصل مديريات الخدمات والادارات التابعة لها عن الوزارات المركزية وتتبعها للسلطات المحلية بالمحافظات كأدارات تنظيمية وتنفيذية محلية .
  - إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التمويلية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات.
  - التمكين المالى للمحليات بالاستقلال عن الوزارات المركزية وترحيل الفئات فى موازنة المحليات من سنة الى اخرى .
  - تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطائها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.
  - دعم نظم الشفافية والمساءلة فى منظمات الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدنى المحلى .
  - رسم حدود مثلى للامركزية المجتمعية جغرافيا وسياسيا واداريا وفنيا وماليا وقانونيا .
  - إدارة الخدمات المحلية وفق مفهوم اللامركزية المؤسسية المجتمعية .
  - إنشاء "أمبودسمان شعبى ( مفوض شعبى ) على مستوى المحافظة".
  - تمكين السلطات المحلية والشعبية من حوكمة الشركات ومنظمات المجتمع المدنى العاملة فى المجتمع المحلى .
- إعداد مشروع "قانون حرية المعلومات والشفافية في إدارة الشؤون العامة ومنظمات المجتمع المدني" يشمل المستوى المركزى والمحلى كما يشمل كافة القطاعات على المستويين المركزى والمحلى .

#### ٧-٤-٢. دعائم تطبيق اللامركزية

من منطلق المساهمة فى ايجاد صيغة لتطبيق مفهوم اللامركزية يقوم اساسها على العناصر التالية :

- دعم القدرات المالية للمحافظات
- تحقيق كفاءة المؤسسات القائمة على الادارة المحلية ( تنفيذية - شعبية ) .
- تحديد العلاقة بين المحليات والمركزيات وازالة النزاع بينهما .
- النظر فى اعادة مجالات التخطيط بما يتلاءم مع ظروف كل محافظة .
- تفعيل دور الرقابة المحلية .
- تحديد كادر خاص لقيادات الادارة المحلية وكيفية اختيارهم .
- اعداد كوادر مالية وادارية وفنية متخصصة تتعامل مع مفهوم اللامركزية.

• اصدار التعديلات التشريعية لتتماشى مع تطبيق اللامركزية - وتفويض السادة المحافظين فى كافة الاختصاصات التى تدعم هذا المفهوم من خلال السيد رئيس مجلس الوزراء والسادة الوزراء كل فيما يخصه كحل مؤقت لترسيخ هذا المفهوم .

#### ٧-٤-٣ . السياسات الخاصة بتطبيق اللامركزية

بتطبيق اللامركزية تعمق من شعور الانتماء لدى المواطن لكونها تتيح له مستوى فعال من المشاركة فى اتخاذ القرارات القريبة منه والمؤثرة مباشرة فى حياته وبالتالي تؤصل من الممارسة الديمقراطية وتحسن من ادارة ومستوى تقديم الخدمات العامة والتفويض فى تقديمها ، والنقل الكامل لسلطة تقديمها الى المحليات ، حيث تمثل هذه الانماط التدرج من اقل درجات اللامركزية فى الادارة المحلية الى اقصاها .

وقد اكد الدستور المصرى على اهمية اللامركزية كخيار لادارة شئون تقديم الخدمات العامة واتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل الى درجة نقل السلطة الى المحليات ، ايضا فإن قانون الادارة المحلية يتصف بالمرونة الكبيرة فى اتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة فى المحليات .

واستلهاما لروح الدستور وتأكيدا على حرص ان يكون التطبيق العملى متواكبا مع مناجاه ، لا بد من السعى لتحديث نظام الادارة المحلية وسلطات المجالس المحلية لتساهم بشكل فعال وحقيقى فى التخطيط ، وادارة وتمويل عملية التنمية المحلية ، بحيث تكون اطارا فاعلا للمشاركة الشعبية ، ونرى ان هناك العديد من التحديات التى ما زالت دون تفعيل اللامركزية فى مصر واهمها:

- التحديات البشرية والمتمثلة فى التخوف من نقص الخبرات على مستوى المحليات .
- التحديات المالية والمتمثلة فى مركزية اعداد وادارة الموازنة العامة ، وعدم وجود خبرة محلية سابقة فى هذا المجال .
- التحديات السياسية والمتمثلة فى ضرورة ابتكار نظام من المساءلة الفعالة الذى تمارسه السلطات الشعبية تجاه الجهاز التنفيذى فى المحليات على نحو يتيح التطبيق الفعال.

ولعل من اهم السياسات والاجراءات التى تستهدف تحقيق ذلك كما يلى :

#### ٧-٤-٣-١- السياسات المتعلقة بتفعيل دور المحليات فى التخطيط للتنمية واعداد الموازنة

يمر إعداد الموازنة العامة للدولة بمرحلتين اساسيتين : اولهما هى تقديم الوزارات والمحليات لمقترحاتها حول احتياجاتها المالية فى مختلف القطاعات التنموية ، ويلى ذلك المرحلة الثانية التى تقوم فيها الادارات المركزية فى وزارتى المالية والتخطيط بتجميع كل الاحتياجات التى ارسلتها الجهات المختلفة بالموازنة وتحليلها فى ضوء الموارد المالية المتاحة لدى وزارة المالية ومن خلال ذلك تتحدد الموارد المالية المتاحة لكل وزارة او محافظة او هيئة خدمية كما يتحدد ايضا التوزيع القطاعى لتلك الموارد ، ويعد بناء على تلك التوزيعات مشروع الموازنة العامة للدولة .

هذا التسلسل يفرض علاقة هرمية وحيدة الاتجاه من اسفل الى اعلى فى اعداد الموازنة ، الى جانب عدم وجود تغذية مرتدة بين السلطة المركزية فى مستوياتها المختلفة وبين الانظمة المحلية فى المراحل المختلفة لاعداد الموازنة مما يؤدى الى :

- اضعاف دور المحليات فى اعداد الموازنة العامة

- الحد من الكفاءة الاقتصادية كنتيجة لعدم التفاعل الكامل بين التخطيط والتمويل على المستوى المحلى مع نظيره على المستوى القومى.
- هذا بالإضافة الى التباين بين الموازنات المعتمدة من الجهات وما ترتثيه تلك الوحدات من ترتيب لاولويات التنمية اذا ما اتحت لها الفرصة للمفاضلة بين الاولويات التنموية فى ظل الاطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهى كلها امور قد تقلل من كفاءة النفقة وتعظيم مردودها.
- ومن اجل تعظيم المردود الاقتصادى والاجتماعى للانفاق العام لابد ان يكون للمحافظ حق المناقشة فى الموازنة داخل الباب الواحد او بين الابواب المختلفة ، على ان يكون ذلك خلال دورة اعداد الموازنة فقط وتلتزم الادارة المحلية بعد ذلك بهذه الموازنة وفقا لما اخذته عليها من تعديلات .
- وفى هذه الحالة يتم ادخال مرحلة ثالثة فى دورة اعداد الموازنة تتضمن ما يلى :
- قيام المحليات بإبداء ارائها فى المناقشات المطلوبة وفقا لمعايير يتم تقديمها ، ويستلزم تفعيل ذلك قدرا من التعديل فى التوقيتات المختلفة الخاصة بدورة اعداد الموازنة حتى يمكن افساح وقت كاف لتفعيل المرحلة الثالثة قبل العرض على مجلس الوزراء .
- صياغة علاقات مؤسسية واضحة بتوقيتات بين المحافظ والمجلس الشعبى فى عملية اعداد المقترحات الاولى فى اعداد الخطة ، وايضا فى ادخال التعديلات فى المرحلة الثالثة حتى تأتى المقترحات معبرة عن الوحدات المحلية على نحو شامل .

#### ٧-٤-٣-٢- السياسات المتعلقة بتفعيل دور المحليات فى ادارة شئون المحافظات

تنص المادة ٢٧ مكرر من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ان المحافظ يكون رئيسا لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير ، ولم يحدد القانون هنا الدرجة الوظيفية للعامل وبالتالى فهو يتصرف على كافة العاملين بالنسبة لمديريات الخدمات ، ولكن فى ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بالدرجات الوظيفية العليا ، يلاحظ انه من بدء درجة مدير عام تخضع عملية الترقية لسلطة الوزير المختص او رئيس الوزراء وهو ما يتعارض مع الحق الذى خوله القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ فى كونه رئيسا لجميع العاملين فى مديرية الخدمات .

وتشير الممارسة العملية فى هذا السياق الى ان الامر يخضع لعملية تنسيقية بين الوزير والمحافظ ويعتمد على درجة العلاقة ومسارها فيما بينهما ، وبالتالى فهو يختلف من محافظ الى اخر ومن مديرية الى اخرى داخل نفس المحافظة وهو الامر الذى يؤدى الى وجود عيوب ادارية غير مرغوب فيها فى هيكل الجهاز التنفيذى للمحليات على نحو قد يؤدى الى قصور فى ادارة تنفيذ الخطة والموازنة على نحو كفاء .

وكذلك اظهرت الممارسة والتطبيق العملى ان العلاقة بين المحافظ ومديرى المديريات تكون مبتورة وغير مفعلة على نحو سليم ، فطبقا للهيكل النظرى للجهاز التنفيذى فى المحليات فان المحافظ يرأس مديرى المديريات اداريا والوزير المختص يرأسهم فنيا ، ولكن عملا تنخفض سلطة المحافظ على مديرى المديريات وتقل قدرته على التنسيق بينهم وبين الاحتياجات والمشاكل التى تطرأ فى المحافظة وقدرته على ادارة الطوارئ فعليا يجب ان يرجع مدير المديرية فى كل امر الى الوزير المختص والتطبيق الفعلى يجعل المشكلة اعمق لان التبعية الفعلية فى الامور التوجيهية لكل الهيكل التنظيمى

الخاص بالمديريات فى المحافظة تصبح للوزير المعنى وليس للمحافظ. وهنا ونشير على ان يكون للمحافظ الحق الاصيل فى تسمية وكلاء الوزارة فى المحافظة ( مديرى المديريات ) بموافقة الوزير المختص والذى يصدر قرار التعيين .

#### ٧-٤-٣-٣- السياسات المتعلقة بتفعيل دور المحليات فى ادارة التخطيط والتنمية العمرانية

تنقسم التوجهات والسياسات العامة المقترحة لرفع كفاءة وفعالية دور المحليات فى ادارة التخطيط والتنمية العمرانية الى مجموعتان رئيسيتان، المجموعة الأولى وتعنى بالتوجهات وحزم السياسات العامة المقترحة لدعم كفاءة وفعالية آليات صناعة القرار المحلى الخاص بالتخطيط العمرانى "صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن"، والمجموعات الثانية تعنى بالتوجهات وحزم السياسات العامة المقترحة لدعم كفاءة وفعالية آليات صناعة القرار المحلى الخاص بالتعامل مع القضايا والتحديات الراهنة، وذلك على النحو التالى:

#### أ- التوجهات والسياسات العامة المقترحة (لدمع كفاءة وفعالية آليات دور المحليات فى التخطيط العمرانى "صياغة مخططات التنمية العمرانية")

تنطوى التوجهات والسياسات العامة المقترحة فى هذا الشأن على ضرورة إعادة النظر "بشكل كامل" فى سياسة ونظام التخطيط العمرانى الذى يجرى العمل به "فعلياً" فى مصر، لاسيما فيما يتعلق بالمنهجية العامة لصياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن (والتى يغلب عليها الطابع المركزى) ودور الأطراف والكيانات المحلية فى عملية صياغتها، وشكل وطبيعة المنتج التخطيطى النهائى (المخططات) وقابلية التوجهات والمقترحات التى تتبناها هذه المخططات للتنفيذ فى ضوء القدرات والإمكانيات الفنية للكوادر المحلية على فهم هذه التوجهات، وسلطات وصلاحيات الأجهزة المحلية ومواردها المالية المتاحة من ناحية، وفى ضوء علاقة هذه المخططات بالخطط المحلية الأخرى (للتنمية الاقتصادية والاجتماعية) وعملية صناعة واتخاذ القرار فى القضايا والتحديات الراهنة من ناحية أخرى، وفى هذا السياق يؤكد الباحث على أهمية ما يلى:

- تفعيل سياسة اللامركزية فى صناعة القرار التخطيطى وصياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن (والتي تضمنها قانون التخطيط العمرانى ٣ لسنة ١٩٨٢)، بحيث تتولى الأجهزة المحلية (بمشاركة كافة الأطراف المحلية) إعداد وصياغة هذه المخططات، بما يضمن لها القدرة على التعبير الصادق عن حقائق ومحددات وتوجهات ومصالح وأولويات كافة الأطراف المحلية.
- إعادة النظر فى المنهج التقليدى لإعداد وصياغة مخططات التنمية العمرانية فى مصر، وتبنى أنماط جديدة (كالتخطيط الإستراتيجى، وخطط العمل المحلية) والتي تتمكن الأجهزة والأطراف المحلية بقدراتها المحدودة من صياغتها فى مدى زمنى مناسب يتواءم مع سرعة المتغيرات المحلية، كما تتمكن من تحديد حزم محددة من المشروعات (تكون مفهومة من قبل كافة الأطراف المحلية) لعلاج القضايا المختلفة وتحديد أولوياتها فى ضوء الإمكانيات والموارد المتاحة وتنفيذها وفق برنامج زمنى لتنمية القطاعات المختلفة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية)، لاسيما فى ظل ما يعترى المنهج الحالى لصياغة المخططات بعيدة المدى من قصور يتعلق بافتقار الأجهزة المحلية للقدرات الفنية الكافية لصياغته بما لا يتناسب مع سرعة المتغيرات المحلية، وطبيعة المنتج التخطيطى الذى يفرزه هذا المنهج (مخططات المدن) وما ينطوى عليه من توجهات ومقترحات



طموحة تفوق قدرات الكوادر المحلية على فهمها كما تفوق قدرات وصلاحيات القيادات والأجهزة المحلية على تنفيذها.

- تبنى مخططات التنمية العمرانية للمدن كمرجعية أساسية وبوثقة رئيسية تنصهر فيها كافة الرؤى والتوجهات وعمليات صناعة واتخاذ القرار الخاصة بإدارة وتنمية كافة الشئون المحلية، وتنشئ عنها كافة الخطط والمشروعات المحلية (فى شتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية) وموازنتها المالية، بما يضمن بالنهاية توحيد وتكامل هذه الرؤى والتوجهات واتساقها مع القدرات والموارد المتاحة وأولويات كافة الأطراف المحلية.

- رفع الكفاءة الفنية لقيادات وكوادر الأجهزة المحلية، ودعم وتنمية الموارد المالية والسلطات والصلاحيات لهذه الأجهزة (لاسيما السلطات المالية)، بما يمكنها من القدرة على صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن وتنفيذها لعلاج القضايا المحلية بصورة جذرية، وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

- دعم آليات الشفافية والمساءلة والمحاسبة والمشاركة الفاعلة من كافة الأطراف المحلية (الأجهزة الشعبية، وممثلى المجالس النيابية، ورجال الأعمال والمستثمرين، والشخصيات العامة والمواطنين، ومنظمات المجتمع المدنى "الجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية والنقابات المهنية ... الخ") فى عملية صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن، بما يضمن بالنهاية توافق رؤى هذه الأطراف حول توجهات المخططات والمشروعات التى تتضمنها وأولوياتها، كما يضمن بالنهاية التزام هذه الأطراف بعملية تنفيذها.

- الاستفادة من الخبرات العلمية لكافة الكيانات المحلية المتخصصة (الجامعات الإقليمية، فروع المؤسسات المركزية والعاملة فى النطاق المحلى "كالمراكز الإقليمية للتخطيط العمرانى"، المراكز البحثية، المكاتب الاستشارية ... الخ)، فى جميع مراحل وإجراءات وآليات عملية صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن، بما يضمن بالنهاية تدعيم الجوانب العلمية والفنية فى هذه الآليات، وإفراز مخططات لها القدرة على معالجة القضايا المحلية وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

- تبنى نظام متكامل لرصد ومراقبة جودة/فاعلية المخططات العمرانية فى تحقيق التنمية المحلية بشكل شامل، على أن يقوم هذا النظام برصد القضايا والتحديات المحلية، وإعداد دراسات الجدوى العمرانية للمشروعات التى تتضمنها المخططات قبل تنفيذها لمعالجة هذه القضايا، ورصد وتقييم نتائجها بعد تنفيذها، ومراجعة المخططات والتحقق من تطبيقها بصورة دورية، بما يضمن اتساقها مع المتغيرات المحلية واستدامة تأثيرها وفعاليتها فى معالجة القضايا وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

ب- التوجهات والسياسات العامة المقترحة (لدعم كفاءة وفعالية آليات صناعة القرار المحلى الخاص بالتعامل مع القضايا والتحديات الراهنة)

تنطوى التوجهات والسياسات العامة المقترحة فى هذا الشأن على ضرورة إعادة النظر "بشكل كامل" فى آليات وإجراءات عملية صناعة واتخاذ القرار فى جميع مراحلها بداية من مرحلة استشعار القضايا وتقدير حجمها وألوية التعامل معها، مروراً بمرحلة دراسة وتحليل هذه القضايا ووضع بدائل الحلول

لها وتقييمها واتخاذ القرار وتنفيذه، وانتهاءً بمرحلة متابعة وتقييم نتائجه والتغذية العكسية لضمان استدامة فاعليته وفاعلية منهجية وآليات اتخاذه، بما يضمن استناد كافة المراحل إلي المعلومات الوافية والدقيقة والتي الرؤية التخطيطية والتنموية المتكاملة والمنهج العلمي وإلي مشاركة كافة الأطراف والكيانات المحلية بما يضمن بالنهاية إفرار قرارات شديدة ومستدامة التأثير في علاج القضايا ومعبرة عن توجهات وأولويات ورؤي كافة الأطراف المحلية ، وفي هذا السياق يؤكد الباحث علي أهمية ما يلي:

- توفير عدد من المقومات الأساسية لدى القيادات المحلية (لأسيما السادة المحافظين ورؤساء المدن)، والتي تمكنهم من إدارة شؤون التنمية المحلية واتخاذ القرارات علي نحو رشيد، وتمثل أهم هذه المقومات فيما يلي:

- الفكر الإستراتيجي والرؤية التخطيطية والتنموية المتكاملة (الإيمان بثقافة التخطيط المستقبلي والتخطيط العمراني "بوجه خاص") وقدرته علي تحقيق التنمية الشاملة بصورة أفضل من التعامل مع كل قضية بصورة فردية ومنفصلة عن باقي القضايا.

- الخلفيات العلمية والخبرات المهنية في مجالات التنمية العمرانية والمحلية (إمام القيادات المحلية بمفاهيم وأساسيات ومتطلبات التنمية العمرانية والمحلية والاتجاهات الحديثة بها، وتجارب بعض الدول في هذا الشأن، بالإضافة إلي ممارسة هذه القيادات لتجارب فعليه ناجحة في هذا المجال "إن أمكن").

- المهارات والقدرات الإدارية وقدرات الاتصال (بكافة الأطراف المحلية والمركزية والدولية) لتعبئة قدرات هذه الأطراف وحشد كافة الموارد لأغراض التنمية المحلية.

- القدر الكافي من القيم الرشيدة كالإحساس بالمسئولية، والشفافية مع كافة الأطراف المحلية، والإيمان بأهمية مشاركة هذه الأطراف في كافة نشاطات وعمليات التنمية المحلية، والتوافق المجتمعي حول القرارات المختلفة...الخ.

- الربط الكامل بين عملية صناعة القرار الخاصة بالقضايا والتحديات الآتية وبين عملية صناعة القرار الخاصة بالتخطيط العمراني "صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن" بما يضمن توفر الرؤية التخطيطية والتنموية الشاملة للتعامل مع القضايا بشكل متكامل.

- إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الأجهزة الشعبية والتنفيذية (والتي غالبا ما يسودها التوتر والاختلاف)، بما يضمن بناء جسور الثقة بينهما، وتوحيد الرؤى حول القضايا المحلية وحجمها وأهميتها وأولوية التعامل معها، والعمل المشترك على سرعة الاستجابة لها.

- دعم وتنمية قيم المسائلة والمحاسبية لدة الأجهزة المحلية، بما يضمن سرعة الاستجابة للقضايا المحلية، وتبنى آليات مناسبة للتعامل معها، وحسن استغلال الموارد المتاحة في علاج هذه القضايا.

- دعم وتنمية الموارد المالية للأجهزة المحلية وسلطاتها وصلحاياتها في التعامل مع القضايا المحلية (لأسيما السلطات المالية)، بما يمكنها من تبنى الحلول الجذرية والمستدامة للقضايا وعدم اللجوء للحلول الجزئية والمؤقتة تحت ضغط ضعف/محدودية الموارد و/أو السلطات، وبما يضمن لها القدرة على سرعة الاستجابة في مواجهة القضايا والتحديات المحلية على نحو مناسب.

- رفع كفاءة القيادات و الكوادر الفنية للأجهزة المحلية، بما يضمن كفاءة وفعالية هذه الهياكل في

تمكين كافة الكوادر والأطراف المحلية من الانخراط بفاعلية في جميع مراحل عملية صناعة القرار، لاسيما فيما يتعلق برصد واستشعار القضايا وتجميع المعلومات الوافية والدقيقة عنها، وتحديد حجمها وأولوية التعامل معها، ودراستها وتحليلها بشكل علمي متكامل، واتخاذ القرارات بصورة معبرة عن توجهات وأولويات ورؤى كافة الأطراف المحلية، وتنفيذها ومتابعتها وتقييم تأثيرها في علاج القضايا.

- الاستناد إلى المنهج العلمي في كافة مراحل وآليات وإجراءات عملية صناعة القرار وتنفيذه ومتابعته وتقييم تأثيره وفاعليته في علاج القضايا، وفي هذا السياق يشير الباحث إلى:
  - ضرورة استناد آليات استشعار القضايا من جميع جوانبها (الفنية والإدارية والقانونية)، واعتماد آليات الدراسة والتحليل على طرق وأساليب علمية تتناسب مع طبيعة ومستوى تعقيد هذه القضايا، بما يضمن قدرة هذه الأساليب على الوصول للأسباب الجذرية وتحديد طبيعة هذه القضايا ذاتها وارتباطاتها وعلاقتها التشابكية بجوانب وقضايا عمرانية أخرى والتأثيرات المتبادلة بين كل منها.
  - ضرورة توفر بدائل مختلفة لعلاج القضايا، بما يضمن توسيع مجالات الاختيار أمام متخذي القرار وفقا للظروف والملاسات المختلفة والمحتملة، لاسيما المرتبطة منها بالقضية ذاتها أو الموارد المالية والقدرات الفنية والتقنية المتاحة.
  - ضرورة استناد عملية المفاضلة بين البدائل واتخاذ القرارات إلى معايير علمية ومنطقية ترتبط بقدرة هذه البدائل على معالجة القضايا بصورة جذرية ومستدامة، ومحدودية تأثيراتها السلبية وتوافق الأطراف المحلية عليها، واقتصادها في الجهود والنفقات والفترة الزمنية لتنفيذها بما يتسق مع القدرات والموارد المتاحة لدى الأجهزة المحلية.
  - ضرورة متابعة تنفيذ القرارات وتقييم تأثيرها وفعاليتها في علاج القضايا بصورة دورية استنادا إلى معلومات ميدانية ومؤشرات رقمية دقيقة.
  - الاستفادة من الخبرات العلمية لكافة الكيانات المحلية المتخصصة (الجامعات الإقليمية، فروع المؤسسات المركزية والعامة في نطاق محلي، المراكز البحثية، المكاتب الاستشارية... الخ)، والاستفادة من القدرات الفنية والمالية للمؤسسات الدولة، والاستفادة من سلطات وصلاحيات المؤسسات والقيادات المركزية (التي لها علاقات جيدة بالأجهزة والقيادات المحلية) في جميع مراحل وإجراءات وآليات عملية صناعة واتخاذ القرارات، بما يضمن بالنهاية تدعيم الجوانب العلمية والفنية في هذه الآليات وكفاءة التحليل العلمي للقضايا من ناحية، وتأمين الصلاحيات والموارد المالية اللازمة لتنفيذ القرارات من ناحية أخرى.
  - مشاركة كافة الأطراف والكيانات المحلية (الأجهزة التنفيذية والشعبية، وممثلي المجالس النيابية، والمواطنين، ومنظمات المجتمع المدني "النقابات الفرعية والأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية... الخ"، ورجال الأعمال والمستثمرين، والشخصيات العامة) في جميع مراحل وإجراءات وآليات عملية صناعة واتخاذ القرار للتعامل مع القضايا، بما يضمن بالنهاية تضمين رؤى كافة الأطراف فيها والتوافق حول القرارات والتزام كافة الأطراف بتنفيذها.

٧-٥- الاستراتيجيات والإجراءات والآليات التنفيذية المقترحة لرفع كفاءة عملية إدارة التنمية العمرانية بمصر

ينطوى هذا الجزء على حزمة كبيرة ومتنوعة من السياسات والإجراءات والآليات التنفيذية مقسمة الى مجموعات فرعية كل منها يحتوى على مجموعة متجانسة من السياسات التى تغطى جانب/محوراً محدداً من الجوانب المختلفة اللازمة لضمان وضع التوجهات والسياسات العامة المقترحة والسابق الإشارة إليها موضع التنفيذ، وذلك على النحو التالى:

#### ٧-٥-١. المحور الرئيسى

ينطوى هذا المحور على مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالبنية والترتيبات المؤسسية الواجب اتخاذها لرفع كفاءة وفعالية عملية صنع القرار المحلى، والتي من أهمها ضرورة إعادة هندسة الهياكل التنظيمية للأجهزة المحلية فى ضوء عدد من المحددات والاعتبارات والتي تضمن انخراط كافة الأطراف والكيانات المحلية فى عمليات وإجراءات صناعة القرار، وتضمن فاعلية هذه الهياكل وملائمتها لعملية صياغة مخططات التنمية العمرانية ودراسة وتحليل القضايا بشكل متكامل وإفراز قرارات شديدة ومستدامة التأثير فى علاج القضايا ومعبرة عن توجهات وأولويات ورؤى كافة الأطراف المحلية، وفى هذا السياق يؤكد الباحث على ما يلى:

- إعادة تنظيم الهياكل التنظيمية للأجهزة التنفيذية بما يضمن انفتاح هذه الهياكل على كافة الأطراف والكيانات المحلية والمركزية "فروع المؤسسات المركزية والعاملة فى النطاق المحلى" (الأجهزة الشعبية، وممثلى المجالس النيابية، ومنظمات المجتمع المدنى، وممثلين عن المواطنين والشخصيات العامة والقيادات الطبيعية، والجامعات الإقليمية، والمراكز الإقليمية للتخطيط العمرانى، ومكاتب شئون البيئة... الخ)، وإيجاد أليات/كيانات مؤسسية واضحة لإدماج هذه الأطراف والكيانات "بصورة مباشرة" فى كافة النشاطات المحلية وإجراءات وعمليات صنع واتخاذ القرارات سواء المتعلقة بالتخطيط العمرانى أو بالتعامل مع القضايا والتحديات الراهنة، بما يضمن الاستفادة من رؤى وقدرات ومعلومات وخبرات هذه الأطراف وعلاقتها على المستويين المركزى والمحلى فى إدارة التنمية المحلية "بوجه عام" وجعلها أكثر واقعية والتصاقاً بالمجتمعات المحلية وأكثر استجابة لقضاياها وتعبيراً عن رؤاها وتطلعاتها.
- إعادة تنظيم الهياكل التنظيمية للأجهزة التنفيذية، وتجميع كافة الاختصاصات الفنية المرتبطة بشؤون العمران (التخطيط العمرانى - البيئة - التنظيم - التراخيص ... الخ) ووضعها ضمن الكيان التنظيمى المختص بالتخطيط العمرانى، ووضع هذا الكيان فى المكان المناسب فى الهياكل التنظيمية بما يضمن بالنهاية قدرة هذا الكيان على صياغة مخططات التنمية العمرانية ودراسة وتحليل القضايا بشكل علمى شامل ومتكامل فى ضوء المخططات الموضوعية للتنمية العمرانية.
- تقوية العلاقات التنظيمية وآليات التنسيق وتبادل المعلومات بين الكيانات التنظيمية (مراكز المعلومات، إدارات خدمة المواطنين، إدارات الرقابة والمتابعة)، بما يضمن إيجاد نظام مؤسسى متكامل وفعال لرصد واستشعار القضايا المحلية وتحديد حجمها استناداً إلى معلومات ميدانية ومؤشرات رقمية دقيقة، وفى هذا السياق يشير الباحث إلى عدد من الآليات المكتملة فى هذا الصدد:
  - ضرورة اعتماد الأجهزة المحلية على العمل إلى جانب العمل المكتبى، بما يضمن قدرتها على رصد القضايا وملازمة الأوضاع المحلية بصورة دورية ومباشرة.
  - ضرورة إجراء مسموحات ميدانية شاملة، واستطلاعات رأى المواطنين حول الأوضاع والقضايا

المحلية، وتوفير قنوات اتصال مباشرة بين الأجهزة المحلية والمواطنين (خطوط هاتفية ساخنة لتلقى الشكاوى والمقترحات - اجتماعات ولقاءات جماهيرية بين القيادات المحلية والمواطنين .. الخ)، بما يضمن قدرة الأجهزة المحلية على رصد القضايا والتحديات المحلية ورؤى المواطنين حولها.

- تجميع المعلومات والدراسات المتاحة لدى كافة الأطراف والكيانات المحلية حول الأوضاع والقضايا المختلفة.

- إنشاء قواعد معلومات كاملة عن كافة القضايا المحلية (فى ضوء المعلومات التى يتم الحصول عليها من النقاط السابقة)، والعمل على تحديث هذه القواعد بصورة دورية.

• تقوية العلاقات التنظيمية وآليات التنسيق بين الكيانات المختصة برصد واستشعار القضايا (المشار إليها فى البند السابق) وكافة الكيانات المختصة بالشئون الفنية وشئون العمران والقيادات المحلية، بما يضمن بالنهاية تفعيل الطلب على المعلومات من ناحية، والاستفادة من قواعد البيانات المتاحة فى عمليات صنع واتخاذ القرارات سواء المتعلقة بالتخطيط العمرانى أو المتعلقة بالتعامل مع القضايا والتحديات الآتية.

• ضرورة إيجاد كيان مؤسسى يقوم بإعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى تتضمنها مخططات التنمية العمرانية، والقرارات التى يتم اتخاذها لمعالجة القضايا المختلفة قبل تنفيذها فى ضوء النتائج المتوقعة منها وحجم الاستثمارات التى تتطلبها تنفيذ هذه المشروعات والقرارات، بما يضمن بالنهاية عدم إهدار الموارد المتاحة وتبنى قرارات أو مشروعات ذات جدوى محدودة أو منعدمة فى علاج القضايا وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

• ضرورة إيجاد كيان مؤسسى حيادى "خارج الأجهزة التنفيذية، ويضم عناصر مؤهلة من كافة الأطراف والكيانات المحلية" لرصد وتقييم فاعلية مخططات التنمية العمرانية والقرارات المختلفة بعد تنفيذها فى علاج القضايا المحلية وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وفى هذا السياق يشير الباحث إلى عدد من الآليات المكتملة والداعمة لفاعلية هذا الكيان:

- تزويد هذا الكيان بالصلاحيات والموارد (المالية والكوادر البشرية والوسائل التقنية والتكنولوجية) التى تمكنه من أداء مهمته على نحو مناسب.

- اعتماد هذا الكيان على مؤشرات محددة (وقابلة للفهم والاستيعاب من قبل الأجهزة المحلية) لقياس فاعلية مخططات التنمية العمرانية والقرارات المختلفة، واعتماده على العمل الميدانى إلى جانب التقارير والمعلومات التى يتلقاها من الأجهزة المحلية.

- التحديد الدقيق للمهام التفصيلية لهذا الكيان، وطبيعة العلاقات المؤسسية بينه وبين الأجهزة التنفيذية والشعبية، وإجراءات ممارسة لعمله، وإجراءات مناقشة وتداول النتائج التى يتوصل إليها بصورة دورية، بما يضمن بالنهاية معلومية ومتابعة الأجهزة والقيادات المحلية (التنفيذية والشعبية "الرقابية") بصورة دورية لفاعلية مخططات التنمية والقرارات المختلفة فى علاج القضايا وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

#### ٧-٥-٢. المحور الثقافى وبناء القدرات

ينطوى هذا المحور على مجموعة من الإجراءات التى تسعى إلى بناء قدرات الأطراف المحلية (لاسيما

الأجهزة والكوادر المحلية) فى تخطيط وإدارة التنمية العمرانية من ناحية، كما تسعى إلى تغيير بعض الثقافات الراسخة لدى هذه الأجهزة والتي تؤثر بصورة سلبية كبيرة على كفاءتها وفعاليتها فى هذا الصدد، كما تسعى أيضا لترسيخ عدد من الثقافات والقيم البديلة التي تساعد على رفع هذه الكفاءة والفعالية من ناحية أخرى، وفى هذا السياق يؤكد الباحث على ضرورة ما يلي:

- تبنى برنامج طويل الأجل (سلسلة من الندوات وورش العمل المحلية والبرامج التدريبية) لترسيخ مجموعة من القيم والثقافات الأساسية لدى القيادات والأجهزة المحلية، بما يضمن القضاء على ومعالجة عدد من نقاط الضعف الرئيسية فى عملية صناعة القرار المحلى لإدارة التنمية العمرانية والمحلى (القرارات الخاصة بالتخطيط العمرانى والتعامل مع التحديات الآتية)، ومن بين هذه القيم والثقافات ما يلي:

- أهمية التخطيط المستقبلى "بوجه عام" والتخطيط العمرانى "بوجه خاص" كمنهج أساسية لإدارة كافة التنمية العمرانية والمحلية واتخاذ القرارات للتعامل مع القضايا الراهنة وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

- أهمية الشفافية ومشاركة كافة الأطراف المحلية فى عملية صياغة مخططات التنمية العمرانية وصناعة واتخاذ القرارات للتعامل مع القضايا الراهنة، والاستفادة من رؤاهم وقدراتهم وخبراتهم فى هذا الصدد، بما يضمن التوافق المجتمعى حول هذه المخططات أو القرارات.

- أهمية استناد عملية صناعة القرار المحلى لإدارة التنمية العمرانية والمحلية (القرارات الخاصة بالتخطيط العمرانى والتعامل مع التحديات الآتية) إلى المعلومات الميدانية الوافية والدقيقة والحديثة، والى الدراسة والتحليل الدقيق للقضايا من جميع جوانبها الفنية والإدارية والقانونية.

- أهمية التركيز على الحلول الجذرية والمستدامة فى علاج القضايا والتي تحظى بتوافق مجتمعى عليها، وعدم التركيز على الحلول الجزئية أو مؤقتة التأثير فى علاج هذه القضايا والتي لا تعبر عن رؤى وتطلعات الأطراف المحلية المختلفة ولا تحظى بتوافق مجتمعى عليها.

- أهمية المتابعة الميدانية والتقييم الدورى لفاعلية القرارات ومخططات التنمية العمرانية فى علاج القضايا وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

- تبنى برامج لبناء قدرات وتدريب كافة الأطراف المحلية الفاعلة (لأسيما الكوادر والقيادات المحلية) على عملية إدارة التنمية العمرانية والمحلية بالمشاركة (لأسيما صياغة مخططات التنمية العمرانية واتخاذ القرارات للتعامل مع القضايا المختلفة)، على أن يراعى فى هذه البرامج أن تتضمن شرح واف ومناقشات وجلسات للعصف الذهنى حول كافة الموضوعات المتعلقة بهذا الصدد، وبصفة خاصة الموضوعات التالية:

- الأساليب والمناهج العلمية لإدارة التنمية العمرانية والمحلية، لأسيما ما يتعلق منها بمنهجيات عملية صياغة مخططات التنمية العمرانية، وصناعة واتخاذ القرار للتعامل مع القضايا والتحديات المختلفة، ودور كافة الأطراف المحلية فيها.

- التجارب العملية الناجحة فى التنمية العمرانية والمحلية على الصعيد المحلى والدولى، وفى هذا السياق يقترح الباحث الاستعانة بوثائق ومطبوعات المؤسسات الدولية فى هذا الصدد (كالأمم المتحدة والبنك الدولى والإتحاد الأوروبى ... الخ).

- حالات دراسية حقيقية في الواقع المحلية (دراسة قضايا محددة أو مخططات لمدينة أو مناطق معينة داخلها)، بما يضمن واقعية عملية التدريب وارتباطها بالواقع والقضايا المحلية من ناحية، وإكتساب المتدربين الثقة الكافية للتعامل مع هذه القضايا في ضوء المهارات التي اكتسبها خلال عملية التدريب.

• إعداد دلائل إرشادية "لإدارة التنمية العمرانية على المستوى المحلي" توضح منهجية وأساليب وإجراءات صياغة مخططات التنمية العنصرية وخطط العمل المحلية وصناعة واتخاذ القرار للتعامل مع القضايا والتحديات الراهنة، ودور كافة الأطراف المحلية فيها، وتوزيعها على الأجهزة والكيانات المحلية بما يضمن فهم كل طرف لطبيعة طبيعته وحدود دوره من ناحية، وبما يضمن توفر وسائل لمساعدة الأجهزة المحلية في أداء مهامها.

• تبنى برامج للتعليم الذاتي وتبادل الخبرات بين الأجهزة المحلية في المدن المصرية بوجه عام، يتم من خلاله عقد مجموعة من اللقاءات وورش العمل الدورية التي تلتقى فيها كوادر وقيادات الأجهزة المحلية في المدن المختلفة ببعضها البعض لعرض ومناقشة تجاربها المحلية المختلفة في إدارة التنمية العمرانية وأسباب نجاحها وإخفاقها، بما يضمن توسيع القاعدة المعرفية لهذه الكوادر والقيادات واكتسابها لخبرات جديدة في إدارة التنمية العمرانية والتعامل مع القضايا المختلفة.

#### ٧-٥-٣. المحور العام

ينطوى هذا المحور على مجموعة من الإجراءات العامة التي قد يخرج بعضها عن نطاق اهتمام هذا البحث\*، إلا أن الباحث وجد أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى هذه الإجراءات لما لها من أهمية بالغة لاستكمال منظومته المقترحة لدعم كفاءة وفعالية آليات صناعة القرار المحلي لتخطيط وإدارة التنمية العمرانية، وفي هذا السياق يؤكد الباحث على ما يلي:

• ضرورة اتخاذ الدولة خطوات وإجراءات حقيقية وملوموسة (توجهات سياسية، إجراءات تشريعية،... الخ) لتمكين الأجهزة المحلية من إدارة التنمية العمرانية والمحلية على نحو مناسب، لاسيما فيما يتعلق بما يلي:

- تفعيل اللامركزية وتمكين الأجهزة والأطراف المحلية من صياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن بما يتفق والظروف والقدرات والموارد المحلية المتاحة، وبما يتفق مع رؤى ومتطلبات المجتمعات والأطراف المحلية.

- دعم وتنمية الموارد المالية للأجهزة المحلية عبر زيادة حصتها من المخصصات المالية من قبل الحكومة المركزية، ومنحها مزيد من السلطات والصلاحيات لتنمية مواردها الذاتية (سلطة فرض الضرائب والرسوم المحلية وقبول الهبات والتبرعات والوصايا دون قيود مركزية، وسلطة التعاون مع والاستفادة من قدرات وخبرات المؤسسات الدولية "الموثوق فيها" والمهتمة والعاملة في مجالات معينة لتمويل تنفيذ قراراتها في هذه المجالات).

- دعم وتنمية سلطات الأجهزة المحلية في التعامل مع القضايا المحلية، عبر تخويلها سلطة التصرف في وإدارة كافة الشؤون المحلية داخل نطاقاتها الإدارية (باستثناء المشروعات القومية)، بما يضمن

\* نظراً لكون هذا البحث معنى بالدرجة الأولى بتقديم مقترحات محددة لدعم كفاءة وفعالية عمليات وآليات وإجراءات صناعة القرار المحلي لتخطيط وإدارة العمران الحضري (في ظل ثبات المنظومة والأطر التشريعية والقانونية المنظمة لعمل الإدارة المحلية في مصر).

- بالنهاية توحيد الرؤى وتنسيق الجهود في إدارة شؤون التنمية في جميع المجالات.
- التحديد الدقيق لأدوار الأجهزة الشعبية والتنفيذية وطبيعة العلاقة بينهما في إدارة شؤون التنمية المحلية، بما يضمن تقليل هوة الخلاف وتحسين مستوى العلاقة بينهما، وبما يضمن تحقيق وحدة/تطابق رؤيتهما حول القضايا المحلية وأهميتها وأولوية التعامل معها وتعاونهما في سرعة الاستجابة لها.
  - دعم وتنمية سلطات الأجهزة الشعبية، بما يضمن تفعيل آليات المسائلة والشفافية والمحاسبية على المستوى المحلي، وبما يضمن لهذه الأجهزة القدرة على مساءلة ومحاسبة الأجهزة التنفيذية على ما تبديه من سلوك وتصرف تجاه القضايا المحلية ومستوى الاستجابة لها وآليات التعامل معها.
  - ضرورة مراجعة وتدقيق النظم الحالية لاختيار القيادات المحلية (لاسيما السادة المحافظين ورؤساء المدن)، بما يضمن توفر عاملين أساسيين في عملية الاختيار، وهما:
    - عدم اعتماد عملية الاختيار على معايير ترتبط بعوامل سياسية أو فئوية (ما يسمى بأهل الثقة بغض النظر عن الخبرات) والتي غالباً ما تأتي بقيادات لا تمتلك الرؤية أو القدرة على إدارة عملية التنمية العمرانية والمحلية على نحو مناسب.
    - اعتماد عملية الاختيار على معايير ترتبط بالمقومات الشخصية والذاتية لهذه القيادات (والتي أشار إليها الباحث سابقاً بالتفصيل) والمتعلقة بامتلاك هذه القيادات للفكر الإستراتيجي والرؤية التمولية المتكاملة، والقيم الرشيدة (كالإحساس بالمسئولية، والشفافية، والإيمان بمنهج المشاركة والتوافق المجتمعي حول القرارات المختلفة)، والخلفيات العلمية والخبرات المهنية في مجالات التنمية العمرانية والمحلية، والمهارات والقدرات الإدارية على تعبئة قدرات كافة الأطراف وحشد كافة الموارد لأغراض التنمية المحلية.
  - ضرورة مراجعة وتدقيق النظم الحالية لاختيار الكوادر قبل التحاقها للعمل بالأجهزة المحلية، بما يضمن استناد عملية الاختيار على عدد من المحددات والمعايير الأساسية، والتي من أهمها ما يلي:
    - التوازن في أعداد الكوادر الفنية بالأجهزة المحلية، بما يضمن توفر الأعداد المناسبة من هذه الكوادر في كافة التخصصات الفنية اللازمة لإدارة التنمية العمرانية والمحلية.
    - الكفاءة الفنية والخبرات العملية لهذه الكوادر في مجالات التنمية العمرانية والمحلية.
    - القدرات على التحليل العملي للقضايا، والقدرات على ابتكار البدائل المناسبة لعلاجها بما يتناسب من الظروف المحلية المختلفة.
    - القدرة على الاتصال والتواصل مع الآخر، والعمل في إطار منظومة جماعية.



الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

اللامركزية بمعناها المباشر هي عملية تحويل سلطة ومسئولية نقلا أو تفويضا من الحكومة المركزية إلي المستويات المحلية وتتراوح تطبيقاتها إلي عدة مستويات أدناها توزيع بعض الصلاحيات المركزية إلي الفروع الأدنى تفويضا وأعلاها نقل سلطات ومسئوليات من الحكومة المركزية إلي التنظيمات المحلية بما يترتب عليه من إنشاء علاقات إدارية ومالية جديدة وما يقتضيه ذلك من تغيير للبعد السياسي .

ومدلول هذه التطبيقات علي أرض الواقع ليس حديثا بل سبقنا إليه عديد من المجتمعات منذ حقب طويلة وقد تحقق من خلاله قوة دفع هائلة بحيث أصبح خياراً أساسياً لدعم أفاق التنمية الشاملة في كل المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

من هذا المنطلق كثر الحديث عن كون الدولة المصرية مركزية بحكم الجغرافيا والتاريخ - تواترت - حتي أصبحت كالمسلمات وهي في الحقيقة تناقض ما وصل الينا حتى الان موثقاً علي جدران المعابد ومنقوشاً علي أوراق البردي ووارداً في سجلات المؤرخين فمنذ عهد مينا وطوال الحقب الفرعونية كان هناك تنظيماً إدارياً قويا وفاعلاً اتصف بقدر وافر من المحلية حيث قسمت الدولة إلي أقاليم لكل منها حاكم وجهاز إداري وصلاحيات ومسئوليات ورمز ومعبود وكهنة ... دون أن يخل ذلك بالحكومة المركزية التي تراوحت مهامها بين الدفاع وتنظيم مياه النيل وبعض الأشغال ذات الصفة العمومية .

بالطبع لا يمكن تصور هذه الحضارة الممتدة وهذا التقدم في كل مناحي الحياة وعلي اتساع رقعة الوجود المصري افرقياً وأسيوياً دون أن يكون الأساس الإداري الذي يعتمد اللامركزية وسيلة للإدارة والحكم ، ولم يخرج شكل الإدارة في مصر طوال العصور التالية عن هذا الإطار لكنه تراوح بين القوة والضعف وفق الظروف السياسية استقلالا أو تبعية .

وفي هذا الفصل يتم توضيح مفهوم لامركزية الادارة في التنمية العمرانية لمحافظة حلوان في ضوء التوجهات الإستراتيجية للدولة ( خلال الحكم العسكري ) عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ولتحقيق الأهداف الإستراتيجية المرغوبة من وراء إنشاء هذه المحافظة ، وكذلك العمل على تقديم إطار مقترح للتحرك المستقبلي بالمحافظة وصولاً إلى صياغة خطط يمكن العمل على تنفيذها في إطار زمني محدد، لتحقيق الاهداف التالية:-

- الرسالة والرؤية والأهداف الإستراتيجية للمحافظة.
- الهيكل التنظيمي الأمثل للمحافظة.
- هيكل القوي العاملة المناسب للمحافظة.
- النظم واللوائح اللازمة لإدارة مختلف الأنشطة بالمحافظة ، على أساس تحليل القوانين واللوائح المختلفة لتحديد البنود غير المفعلة من هذه القوانين وتلك اللوائح حتى يمكن تبسيط الإجراءات والعمل بعيداً عن البيروقراطية السائدة في الإدارة المحلية.
- بدأ إجراءات اختيار القيادات والكوادر اللازمة لتحمل مسئوليات العمل في مختلف المجالات وقيادة جهود التنمية الشاملة في تلك المجالات.

٨-٢- قرار انشاء محافظة حلوان

في ضوء صدور القرار الجمهوري الخاص بتعديل الحدود الإدارية لعدد ٥ محافظات، تم انشاء محافظتين جديدتين باسم محافظة حلوان ومحافظة السادس من أكتوبر وتقسيم وتعديل النطاق والحدود الادارية لبعض المحافظات المجاورة لهما وذلك عام ٢٠٠٨. ويأتى هذا القرار الجمهوري فى إطار الدور المنتظر أن تساهم به المحافظتين الجديدتين فى التخفيف عن القاهرة العاصمة وإتاحة الفرصة لدعم الخدمات والمرافق فى هذه المحافظات، وتحقيق المزيد من الاستقلالية فى اتخاذ القرار وتنفيذه، وتيسير وتبسيط للإجراءات على كل من المواطنين والمسئولين أيضاً.

أنشئت محافظة حلوان بالقرار الجمهوري رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨ في ١٨ إبريل ٢٠٠٨ تحقيقاً للامركزية في مجال الإدارة المحلية، وتفعيلاً للتوجهات الإستراتيجية على مستوى الدولة بتحسين مستوى الخدمات للمواطنين، لمواجهة الضغوط الناتجة عن الزيادة السكانية ومحدودية الموارد، الحاجة إلى تنمية شاملة ومستدامة لصالح المواطنين.

وتتشكل محافظة حلوان من مجموعة مراكز ومدن ووحدات إدارية مستقطعة من محافظات القاهرة والجيزة والسويس، وتتوحد المحافظة في تركيبها الجغرافية والديموجرافية والإقتصادية ما بين ثلاث قطاعات مميزة وهي: - قطاع زراعي - قطاع صناعي - قطاع عمراني



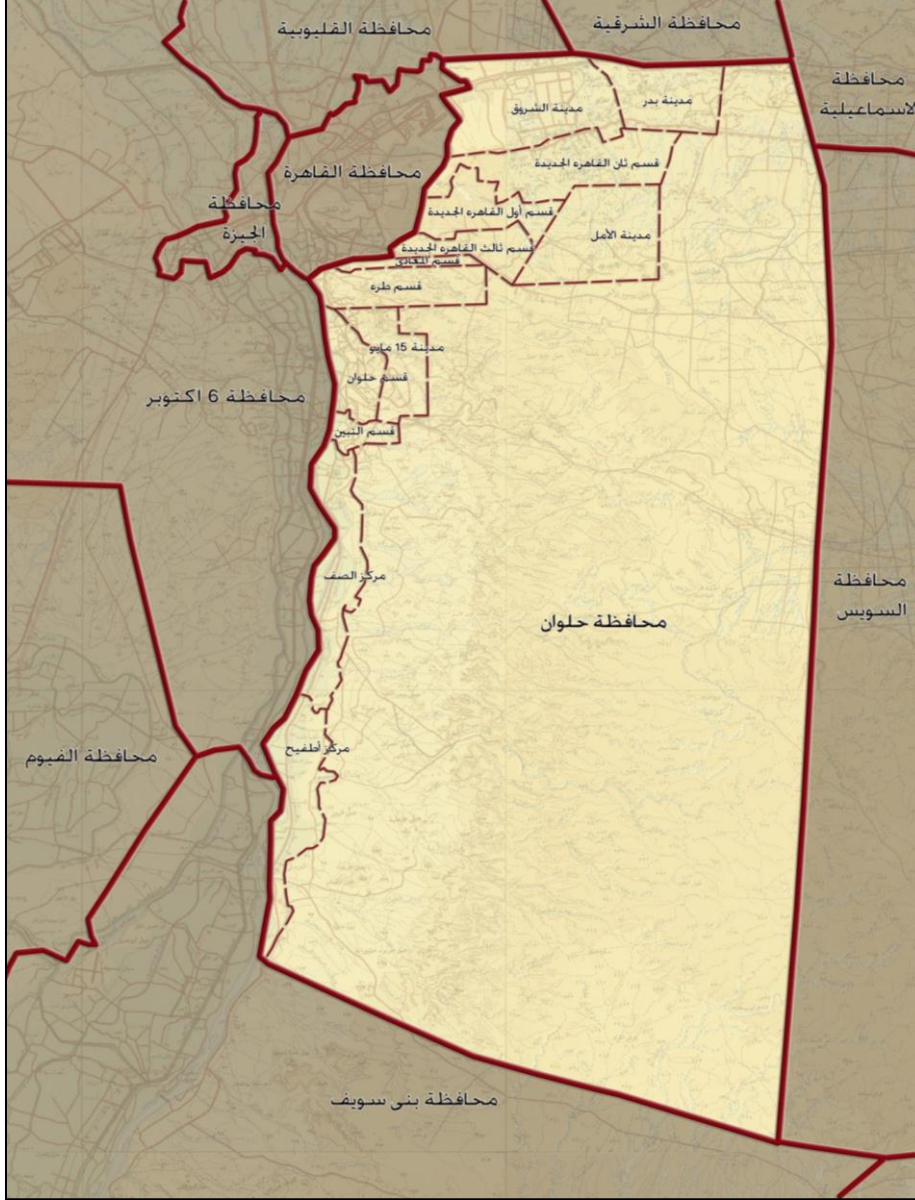
ويبلغ عدد سكان المحافظة ١.٧ مليون نسمة حسب إحصاءات ٢٠٠٧ ويحد المحافظة من الشمال الحدود الإدارية لمحافظة الشرقية والقليوبية والقاهرة (قسم المعادى مضاف إليه منطقة الهاكسب) وتمتد حدودها جنوباً إلى قسم التبين والحدود الإدارية لمحافظة السويس ويحدها شرقاً الحدود الإدارية لمحافظة السويس وغرباً

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

إمتداد نهر النيل من الحد الإدارى لقسم البساتين شمالا حتى نهاية الحدود الإدارية لقسم التبين جنوبا ويدخل في نطاق محافظة حلوان مدن جديدة مازالت تابعة لهيئة المجتمعات العمرانية وهى مدينة ١٥ مايو ومدينة الشروق ومدينة بدر ومدينة القاهرة الجديدة

### ٨-٢-١- التقسيم الإدارى لمحافظة حلوان



حدود الأقسام والمراكز	حدود المحافظات
-----------------------	----------------

تعد حلوان من المحافظات ذات الطبيعة الخاصة لويمكن تقسيم محافظة حلوان إلى ثلاثة قطاعات رئيسية:

أولاً/ القطاع الحضري: ويضم مدينة حلوان وتشمل أحياء (حلوان، التبين، المعادي، طره).

ثانياً/ قطاع المدن الجديدة: ويشمل مدينة ١٥ مايو، مدينة بدر، القاهرة الجديدة، الشروق، الهايكستب.

ثالثاً/ القطاع الريفي: ويتمثل فى مركزي أطفح والصف،

حيث يضم عدد ٢ مدينة و ١١ وحدة

محلية/قرية رئيسية و ٣١ قرية تابعة بإجمالى ٤٢ قرية (رئيسية وتابعة).

جدول (٨-١) التقسيم الإداري لمحافظة حلوان

التقسيم الإداري لمحافظة حلوان			
القطاعات	المدن	الأحياء/الأقسام	الشاخات
القطاع الحضرى	حلوان	حلوان	١٠
		التبين	٥
		المعادى	٥
		طره	٦
المدن الجديدة	١٥ مايو	١٥ مايو	٣
	مدينة بدر	مدينة بدر	٢
	القاهره الجديدة (تضم مدينة الأمل)	أول القاهره الجديدة	٤
		ثان القاهره الجديدة	٣
		ثالث القاهره الجديدة	٢
	الشروق	الشروق	١
	الهايكستب	الهايكستب	-
	المراكز	وحدات محلية/قرى رئيسية	قرى تابعة
القطاع الريفي	مركز أطفح	٥	١٦
	مركز الصف	٦	١٥

المصدر : المخطط الاستراتيجى لمحافظة حلوان - الهيئية العامة للتخطيط العمرانى بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

ويتنوع النشاط الاقتصادي لمحافظة حلوان ما بين :-

- النشاط الزراعي
- النشاط الصناعي
- النشاط الخدمي
- النشاط السياحي

ويقع في نطاق المحافظة عديد من الهيئات والأجهزة الحكومية والخدمية والشركات العامة والخاصة ، والصناعات المتنوعة. وقد أصبحت المحافظة مركز تجمع لعديد من المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة حيث يوجد بها جامعة حلوان وبعض الجامعات الخاصة المعروفة وعديد من المدارس الخاصة، وبهذا فهي مؤهلة لأن تكون مركز إشعاع ثقافي وحضارى في المستقبل.

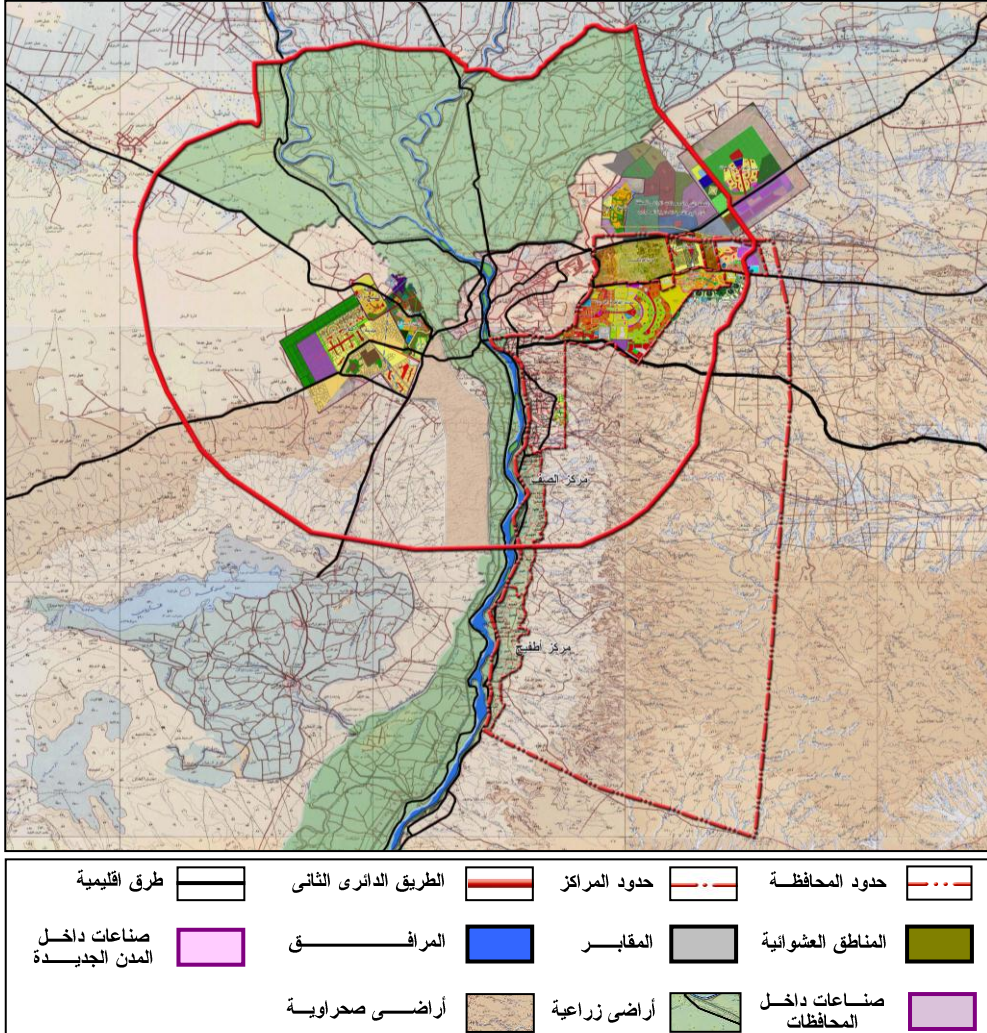
### ٨-٣- الوضغ الراهن بمحافظة حلوان

#### ٨-٣-١- استعمالات الاراضى الإقليمية

- تتنوع الإستعمالات الإقليمية في محافظة حلوان من مناطق صحراوية في الشرق الى مناطق زراعية ريفية في الجنوب الى تجمعات عمرانية متضخمة " مدينة حلوان" ومركز صناعي في الوسط منها الى مدن وتجمعات عمرانية جديدة في الشمال .

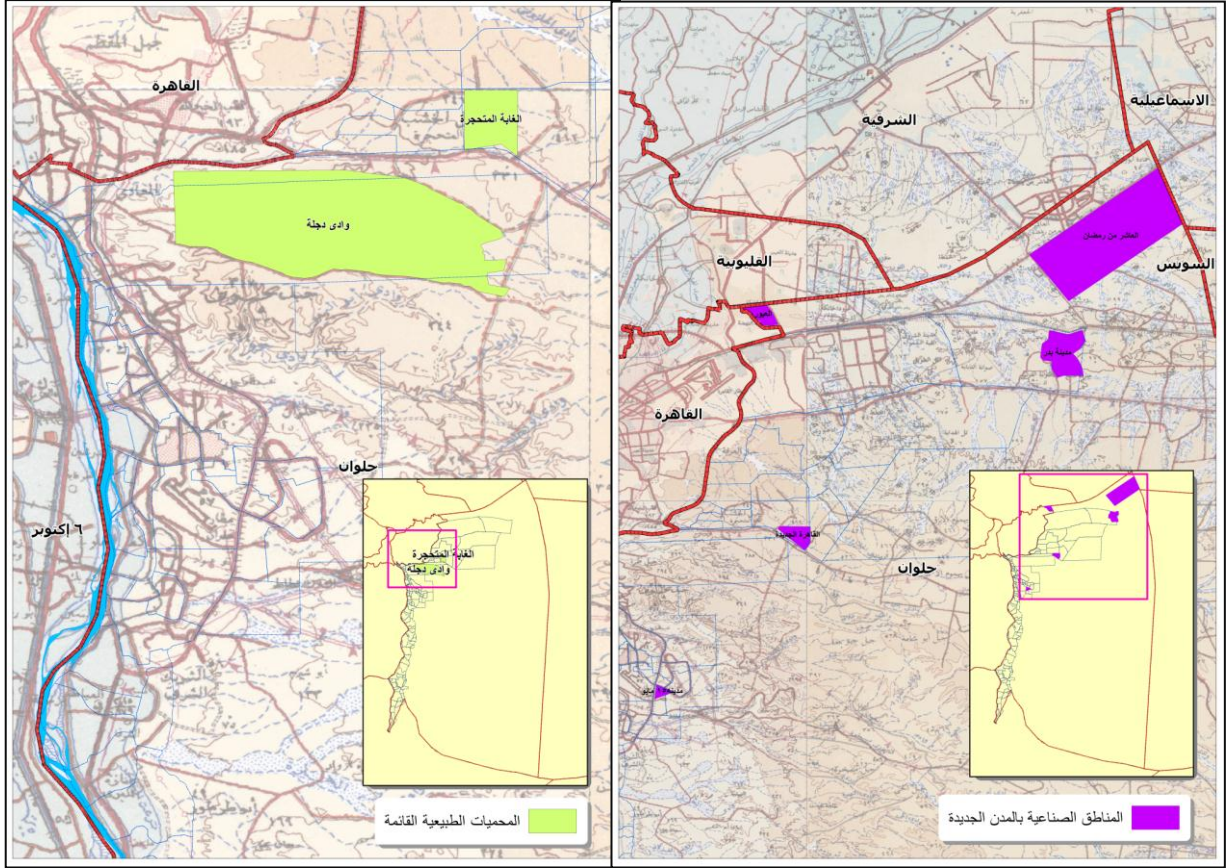
## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- وتتقسم الاستعمالات الإقليمية في المحافظة الى:
  - إستعمالات طبيعية : وتضم المناطق الصحراوية في شرق المحافظة، والمحميات الطبيعية المتواجدة في شمال المحافظة .
  - إستعمالات عمرانية : وتضم كلاً من التجمعات والكتل العمرانية وكذلك المناطق الخاصة "العسكرية" والمناطق الصناعية وأراضي زراعية وجامعة حلوان.
  - تمثل محافظة حلوان مركزاً للصناعة والخدمات، كما تشكل جامعة حلوان والمنتجات السياحية والصحية الأساس الذي يمكن أن يخدم المنطقة الجنوبية للمحافظة، وأيضاً بالاستفادة من البنية الأساسية المتاحة ومترو حلوان والأوتستراد.
  - يمثل الأوتستراد ومترو حلوان شرايين للنقل الإقليمي الأساسى، بالإضافة إلى طريق الكورنيش، ونلاحظ تبادل الأدوار بين مركز مدينة حلوان، كمركز خدمة خاصة، ومدينة ١٥ مايو، كمركز للخدمات العامة، مما يستوجب ربط شبكة الطرق وأيضاً ظهور أدوار لمناطق سكنية مميزة بين المدينتين.



شكل (٨-٣) استعمالات الاراضى الإقليمية لمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجى لمحافظة حلوان - الهيئبة العامة للتخطيط العمرانى بوزارة الاسكان - ٢٠١٠



المحميات الطبيعية المتواجدة في المحافظة

المناطق الصناعية في المدن الجديدة

شكل (٨-٤) المناطق الصناعية في المدن الجديدة والمحميات الطبيعية بمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

- وبذلك تنقسم المحافظة الى عدة قطاعات طبقاً للإستعمالات الإقليمية يمكن تصنيفها كالتالي :
  - قطاع صحراوي / تتوحد فيه الإستعمال الصحراوي، ويمثل نسبة ٧٨.٦% من المحافظة بإجمالي مسطح يبلغ ٦١٢١.٩ كم<sup>٢</sup>.
  - قطاع حضري جديد ومستحدث/ ويضم كلاً من المدن الجديدة والمخططات المعتمدة لها وتقع في شمال المحافظة، ويمثل نسبة ١٣.٨% بإجمالي مسطح ١٠٧٠.٩ كم<sup>٢</sup>.
  - قطاع عمراني قائم/ ويضم الكتلة الحضرية لمدينة حلوان بالإضافة الى مدينة ١٥ مايو لكونها من الجيل الأول المنفذ من المدن الجديدة وإرتباطها الوثيق بمدينة حلوان القائمة، ويمثل نسبة ٣.٧% بإجمالي مسطح ٢٩١.٤ كم<sup>٢</sup>.
  - قطاع ريفي / وتنحصر فيه الإستعمالات بين أراضي زراعية وكتل عمرانية قائمة، ويمثل نسبة ٣.٩% بإجمالي مسطح ٣٠٣ كم<sup>٢</sup>.

#### ٨-٣-٢- التفاعلات الإقليمية لمحافظة حلوان

- بسبب تواجد المحافظة بالقرب من أكبر تفل سكاني في الجمهورية وعاصمتها أدى الى ظهور دور فعال للمحافظة على مستوى الجمهورية.
- كذلك للمحافظة دور إقليمي فعال لما تمثله من تفل عمراني وسكاني قائم ومستحدث داخل إقليم

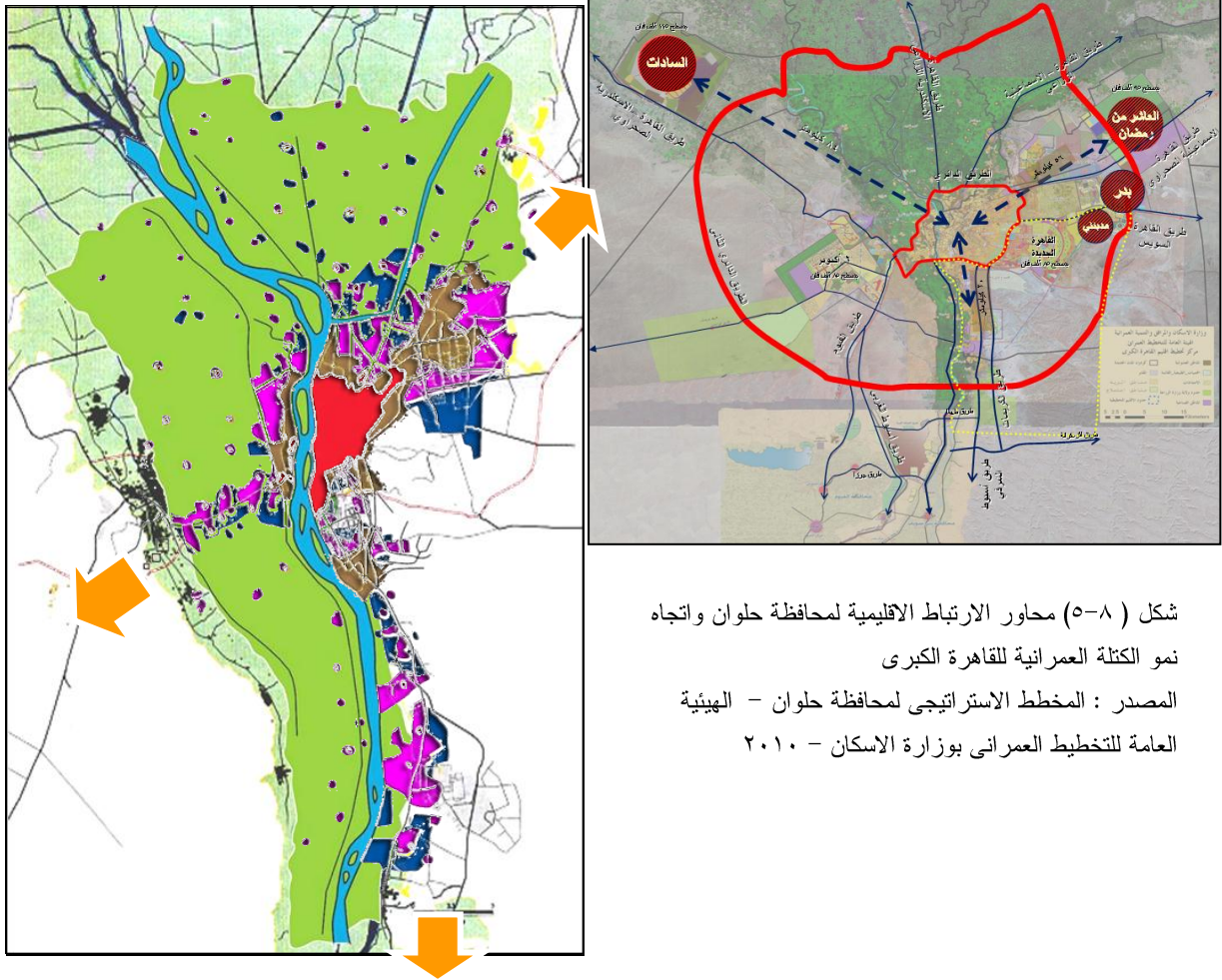
## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

القاهرة الكبرى، وترتبط المحافظة ارتباطاً وثيقاً بإقليم القاهرة الكبرى نابع من كونها إحدى الخمس محافظات المكونة لهذا الإقليم والبوابة الشرقية والجنوبية له، وكذلك يرجع الى إلتحام الكتلة العمرانية لها مع محافظة القاهرة، والحراك السكاني بين المحافظتين ، وقد ساعد على هذا الإرتباط وجود إتصالية عالية ومتعددة بينها وبين المحافظات الأخرى بمحيطها الإقليمي وكذلك الموقع الجغرافي لها.

- النمو العمراني المطرد للكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى ياتي فى المرتبة الأولى من اتجاه الشمالي الشرقي بإتجاه محافظة حلوان مما يؤكد على الدور العمراني والإقليمي للمحافظة داخل إقليم القاهرة الكبرى ومحافظة القاهرة على وجه الخصوص.

إتجاه نمو الكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى

محاور الارتباط الاقليمية لمحافظة حلوان



شكل ( ٨-٥) محاور الارتباط الاقليمية لمحافظة حلوان واتجاه نمو الكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى  
المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

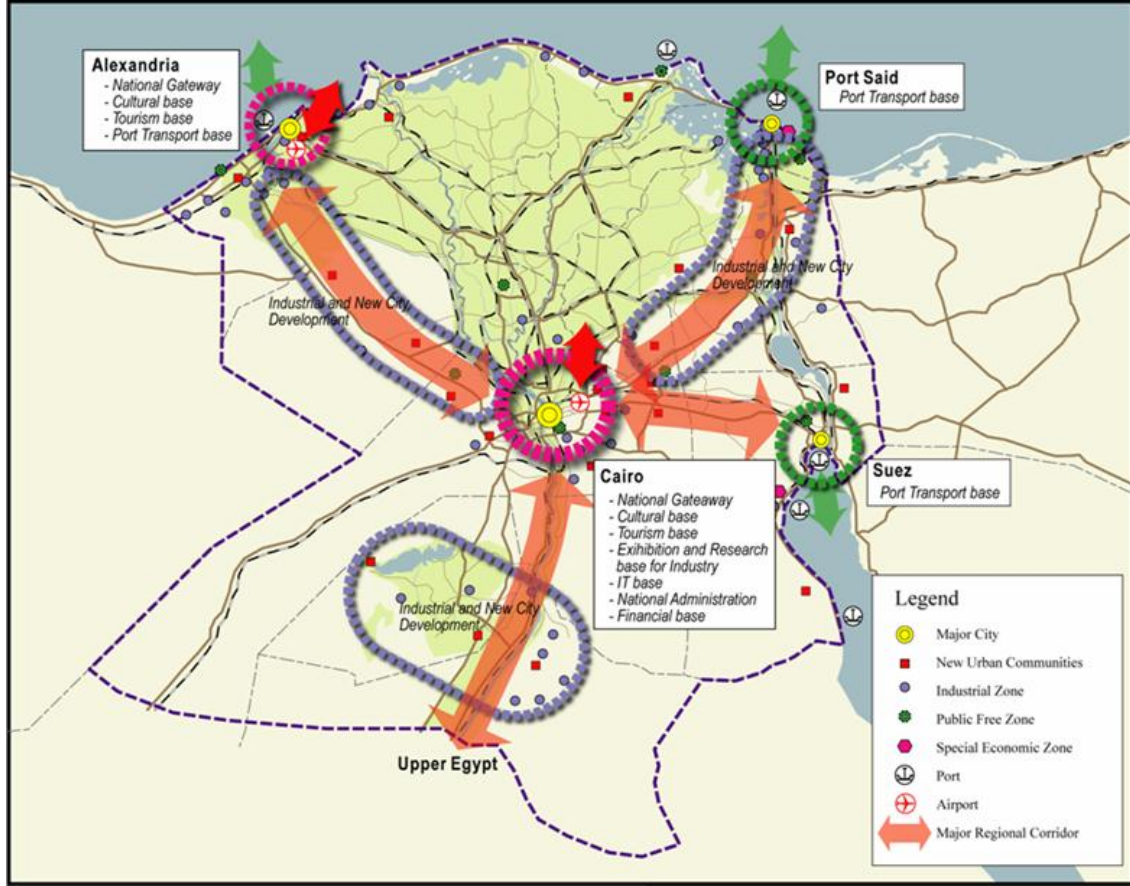
- نتيجة هذه التفاعلات يتضح الأتي:

- هناك عبء كبير على عاتق المحافظة في حل مشاكل وقضايا الإقليم من توفير مناطق للخدمات والإسكان والنشاط الإقتصادي .
- هناك إمكانية متاحة لمحافظة متمثلة في البنية الاقتصادية والعمرانية المتوفرة في الإقليم وكيفية الإستفادة منها في دعم عملية التنمية داخل المحافظة والإقليم.



## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- إقترحت عدة دراسات خاصة بتنمية القاهرة الكبرى عدة محاور تنموية رئيسية تربط القاهرة بالتجمعات الأخرى وعن طريق سحب التنمية والحراك السكاني بواسطة ٤ محاور تنموية ربط عرضي وطولي، ومن الملاحظ أنه يوجد داخل المحافظة ٣ محاور من هذه المحاور وهم محور القاهرة / بورسعيد ، محور القاهرة / السويس ، محور القاهرة / جنوب مصر.



شكل (٦-٨) المحاور التنموية المقترحة لتنمية القاهرة

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

### ٨-٣-٣-النسق العمراني لمحافظة حلوان

- على الرغم من وجود ٩ مدن ضمن النسق الحضري للمحافظة إلا إنه يلاحظ وجود خلل واضح في كل من التوزيع المكاني والحجمي لهذه المدن ففي حين يصل حجم مدينة حلوان الى ٨٧٨ ألف نسمة فإن المدن الأخرى تتراوح أحجامها بين ١٣ ألف نسمة في أطفح الى ١١٨ ألف نسمة في القاهرة الجديدة مما يعكس أهمية معالجة الخلل في التوازن في النسق العمراني مكانياً وحجمياً.

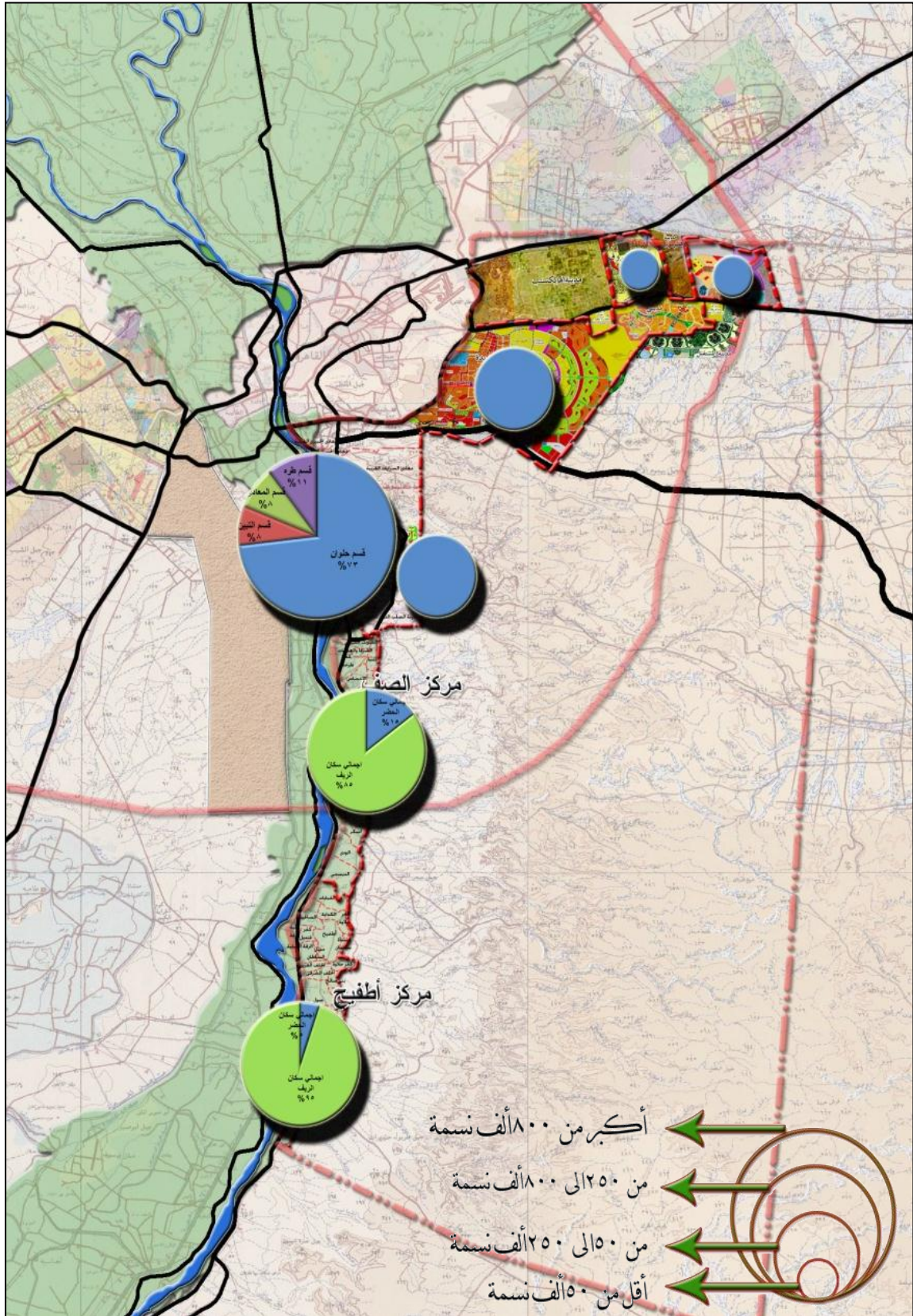
## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

جدول ( ٨-٢ ) النسق العمرانى لمحافظة حلوان طبقا للقرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨

النسق العمرانى لمحافظة حلوان			
المحافظة	عدد المدن	عدد الوحدات المحلية	اجمالى عدد القرى
حلوان	٩	١١	٤٢

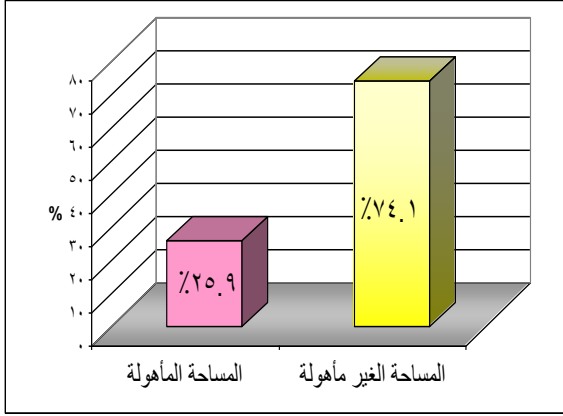
سكان محافظة حلوان ومكوناتها الإدارية عام ٢٠٠٦		
عدد السكان	قسم / مركز	
٦٨٨٩٧	قسم التبين	
٦٤٩٥٧١	قسم حلوان	حضر
٧٨١٢٢	قسم المعادى	
٩٤١٠٧	قسم طره	
٨٩٠٦٩٧	إجمالى القطاع الحضري القائم	
٩٠٧٤٠	قسم ١٥ مايو	
٢٧٩٩٠	قسم أول القاهرة الجديدة	
٤٠٠٠٥	قسم ثان القاهرة الجديدة	
٥٤٣٤٤	قسم ثالث القاهرة الجديدة	حضر
٢٢٥٧٠	قسم الشروق	
١٧١٥٨	قسم مدينة بدر	
١٩٠٨٦	قسم الهاكيسنتب	
٢٧١٨٩٣	إجمالى قطاع المدن الجديدة	
٤٥١٣١	حضر	
٢٥٧٦٧٣	ريف	مركز الصف
٣٠٢٨٠٤	جملة	
١٣٧٦٠	حضر	
٢٥٣٢١٠	ريف	مركز أطفيج
٢٦٦٩٧٠	جملة	
٥٦٩٧٧٤	إجمالى القطاع الريفي	
١٢٢١٤٨١	حضر	
٥١٠٨٨٣	ريف	إجمالى المحافظة
١٧٣٢٣٦٤	جملة	

المصدر : المخطط الاستراتيجى لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

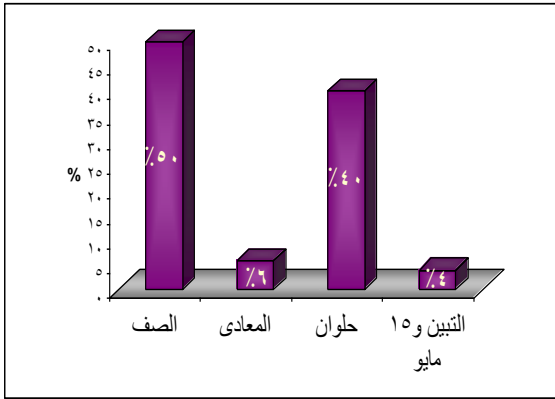


شكل ( ٧-٨ ) النسق العمراني لمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

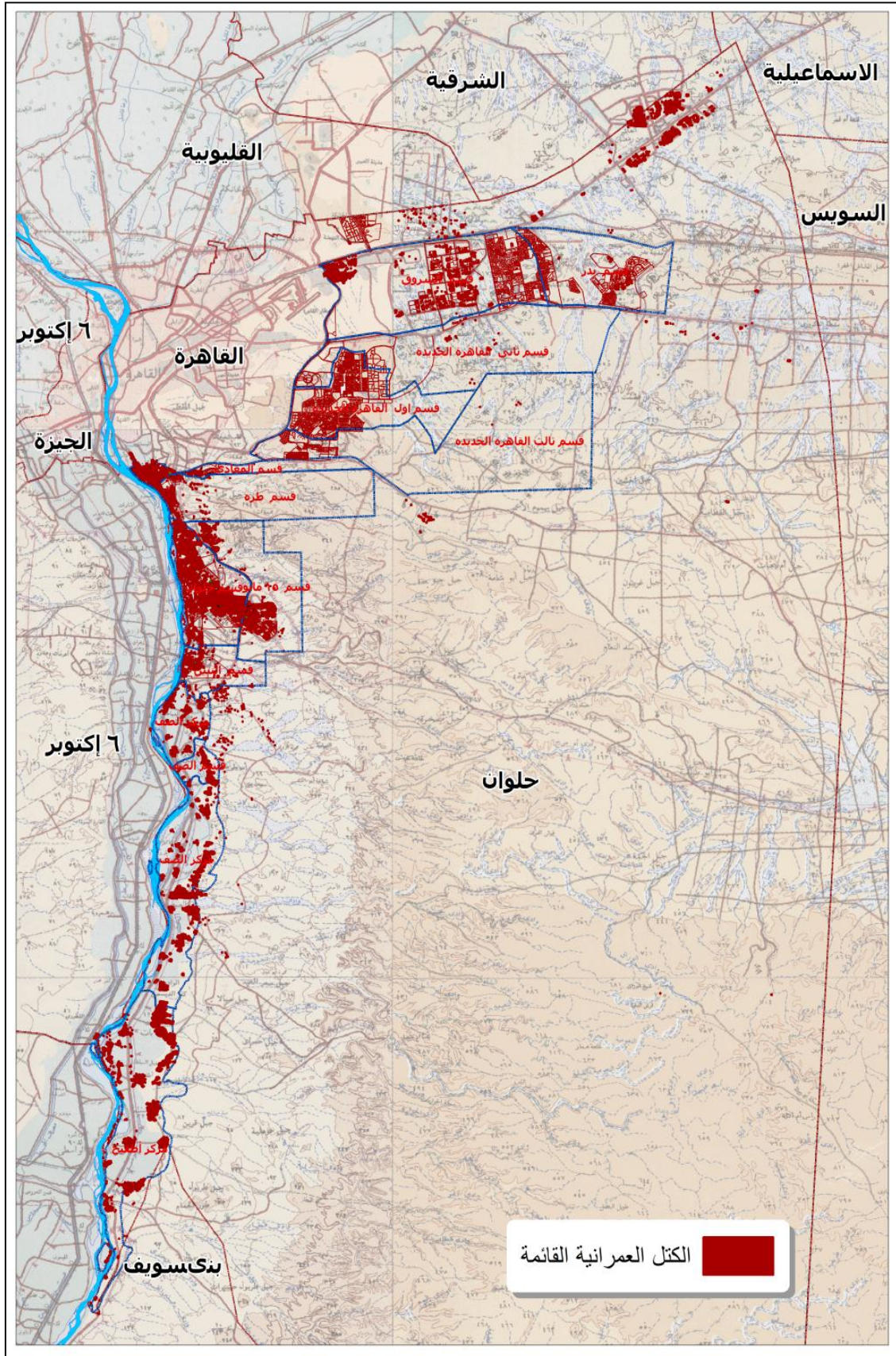


شكل (٨-٨) المساحة المأهولة والغير مأهولة بمحافظة حلوان  
المصدر: المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة  
للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠



شكل (٨-٩) المساحات المأهولة لأحياء ومراكز محافظة حلوان  
المصدر: المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة  
للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

- تبلغ المساحة المأهولة بالمحافظة ٢٥.٩% من إجمالي مساحتها ١٣٣٩.٤ كم<sup>٢</sup>.
- توجد أكبر مساحة مأهولة بأطفيح ٦٠.٤% من مساحتها، أقل مساحة بالمعادى ٧.٥%.
- يمثل مركز أطفيح أكبر مساحة على مستوى المحافظة ٤٤٤.٣٩ كم<sup>٢</sup> بنسبة ٢٨.٨٩%.
- توجد أكبر نسبة للسكن والمنتاثرات بحى حلوان ٦٣.٢%، أقل نسبة بأطفيح ٣.٤% من إجمالي مساحتها المأهولة.
- بدراسة النسيج العمراني داخل المحافظة نجد أن التفاوت في التركيب العمراني للمحافظة بحسب الإستخدام وكذلك الخصائص العمرانية لكل تجمع
- على حدة، ففي حين نجد التشتت والتبعثر في الكتل العمرانية في جنوب المحافظة ، نجد أيضاً التمرکز والتضخم في الكتل العمرانية في وسط المحافظة.



شكل ( ٨-١٠ ) الكتل العمرانية القائمة بمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئية العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

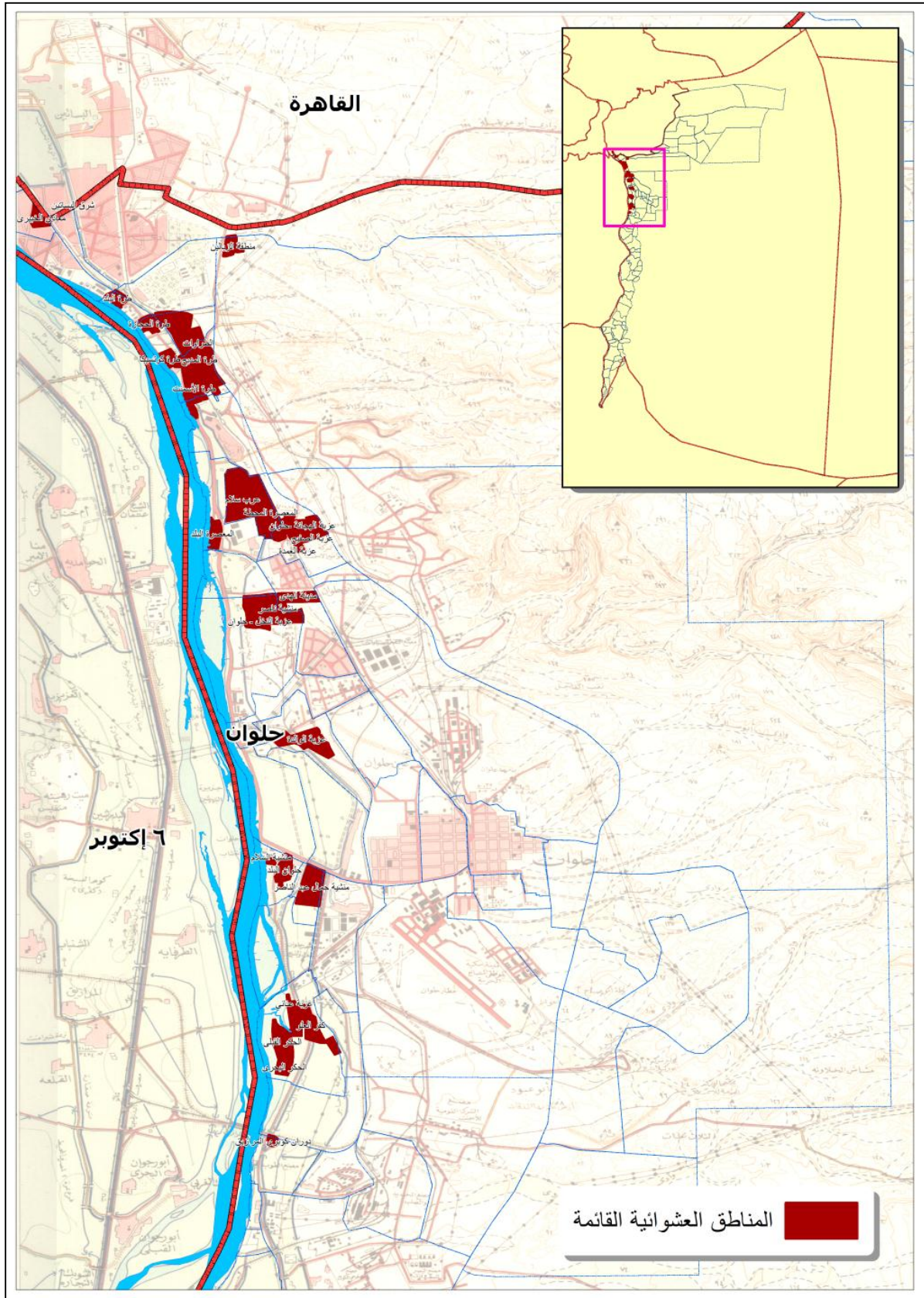
## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- يوجد في محافظة حلوان ١٨ منطقة عشوائية، يقدر حجم سكانها بحوالي ٤٧٤ ألف نسمة عام ٢٠٠٦ تحتل مساحة قدرها ١٢.٦ كم<sup>٢</sup>، بمتوسط كثافة عمرانية تقدر ١٥٨ فرد / فدان، ومن الملاحظ أن غالبية هذه المناطق تقع ضمن القطاع الأوسط في المحافظة ، وضمن نطاق مدينة حلوان القائمة.

جدول (٨-٣) المناطق العشوائية بمحافظة حلوان

الاحياء	المناطق	المساحة كم <sup>٢</sup>	عدد السكان ٢٠٠٦
المعادي وطره	الطروات	٥.٤٤	٦١٦٨٩
حلوان	حلوان البلد	٠.٣٣٥	١٨٠٠٠
	عزبة الوالدة	١.٥	٣٥٠٠٠
	منشية جمال عبد الناصر	٠.٥	٢٢٠٠٠
	السلام	١	٧٥٠٠
	كفر العلو	١.٦	٣١٢٥٠
	عزبة العمدة	٠.٠٤	٨٤٠٠
	عزبة عناني	٠.٠٩	١١٠٠٠
	مدينة الهدى	٠.٠١٣	٤٤٧٢٠
	منشأة تلصر	٠.٥	١٧٢٠٠
	عزبة النخل	٠.٠٨	٣٦٠٠٠
	عزبة الهجانة	٠.٠١	١٠٠٠٠
	عزبة الصفيح	٠.٠٦	٧٠٠٠
	عرب سلام	٠.٠١٥	٨٥٠٠٠
	المعصرة البلد	١	٢٤٠٠٠
	المعصرة المحطة	٠.٠٧	١٩٠٠٠
التبين	الحكر البحري والقبلي	٠.٢٨٠٥٦	٢١٦٥٠
	دوران كوبري المرازيق	٠.١١٧٦	١٥٠٠٠
إجمالي المحافظة		١٢.٦٥١١٦	٤٧٤٤٠٩

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء - تعداد السكان ٢٠٠٦



شكل (٨-١١) المناطق العشوائية القائمة بمحافظة حلوان

المصدر: المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

٨-٣-٤- الحالة التعليمية لمحافظة حلوان

- توجد بالمحافظة عدة مؤسسات تعليمية قومية وإقليمية تهيئ سنوياً أعداداً غفيرة من العمالة متنوعة الخبرات والكفاءات بما يمكنها من الإلتحاق بمجالات متباينة من النشاط الإقتصادي، وتضم مؤسسات التعليم العالي الواقعة في نطاق المحافظة جامعة حلوان التي تقع بمنطقة عين حلوان على مساحة ٣٥٠ فدان لتشمل ٢٠ كلية و٥٨ وحدة ذات طابع خاص وعدد من المرافق المستحدثة .

جامعة حلوان



المدينة الجامعية بجامعة حلوان



شكل ( ٨-١٢ ) جامعة حلوان والمدينة الجامعية بمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

- أما بيانات الحالة التعليمية كنسبة من سكان المحافظة ١٠ سنوات فأكثر طبقاً لتعداد ٢٠٠٦ فتوضح أن إجمالي المتعلمين بالمحافظة يقدر بنحو ٤٢% من السكان في سن التعليم، ويسجل الحاصلين على مؤهل متوسط أعلى نسبة ٢٤.٥٩%.
- أما على مستوى أحياء ومراكز المحافظة، فترتفع نسبة التعليم المتوسط في قسم ١٥ مايو لتسجل ٣٥.٢%، كذلك في أقسام حلوان، والتبين حيث بلغت ٢٨.٤%، ٢٧.٢% على الترتيب، بينما سجلت أقل إنخفاض لها في مركز أطفیح بنسبة ١٥.٤%. أما بالنسبة للتعليم فوق المتوسط فتبلغ نسبته على مستوى المحافظة نحو ٤.٤٥% من قوة العمل، وقد بلغ كل من قسم ١٥ مايو وقسم البساتين أعلى نسب للتعليم فوق المتوسط على مستوى الأحياء والأقسام حيث حققت نسب ٦.٥%، ٥.٧% على الترتيب، يليها حي المعادي (٤.٥%)، قسم حلوان (٤.٤%)، بينما أقل نسبة (١.٩%) في أطفیح .
- أما بالنسبة للتعليم الجامعي فأعلى، فتبلغ نسبة المتعلمين جامعياً من إجمالي سكان المحافظة ١٠ سنوات فأكثر نحو ٤٢.٢١%، ليأتي بذلك التعليم الجامعي في المرتبة الأولى ثم يليه التعليم المتوسط من حيث درجة إلتحاق من هم في سن التعليم به، ويتميز قسم ١٥ مايو وحي المعادي بارتفاع نسبة المتعلمين جامعياً بهم لتبلغ نسب ٦٢.٣%، ٥٩.٢% على الترتيب، بينما حقق قسم أطفیح أقل نسبة بلغت ٢١.٣%.



## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- وبوجه عام، تبلغ إجمالي نسبة المتعلمين على مستوى المحافظة نحو ٤٢.٢١%، بلغت أعلى نسبة منها في قسم ١٥ مايو ٦٢.٣% بينما أقل نسبة في مركز أطفیح ٢١.٣%.

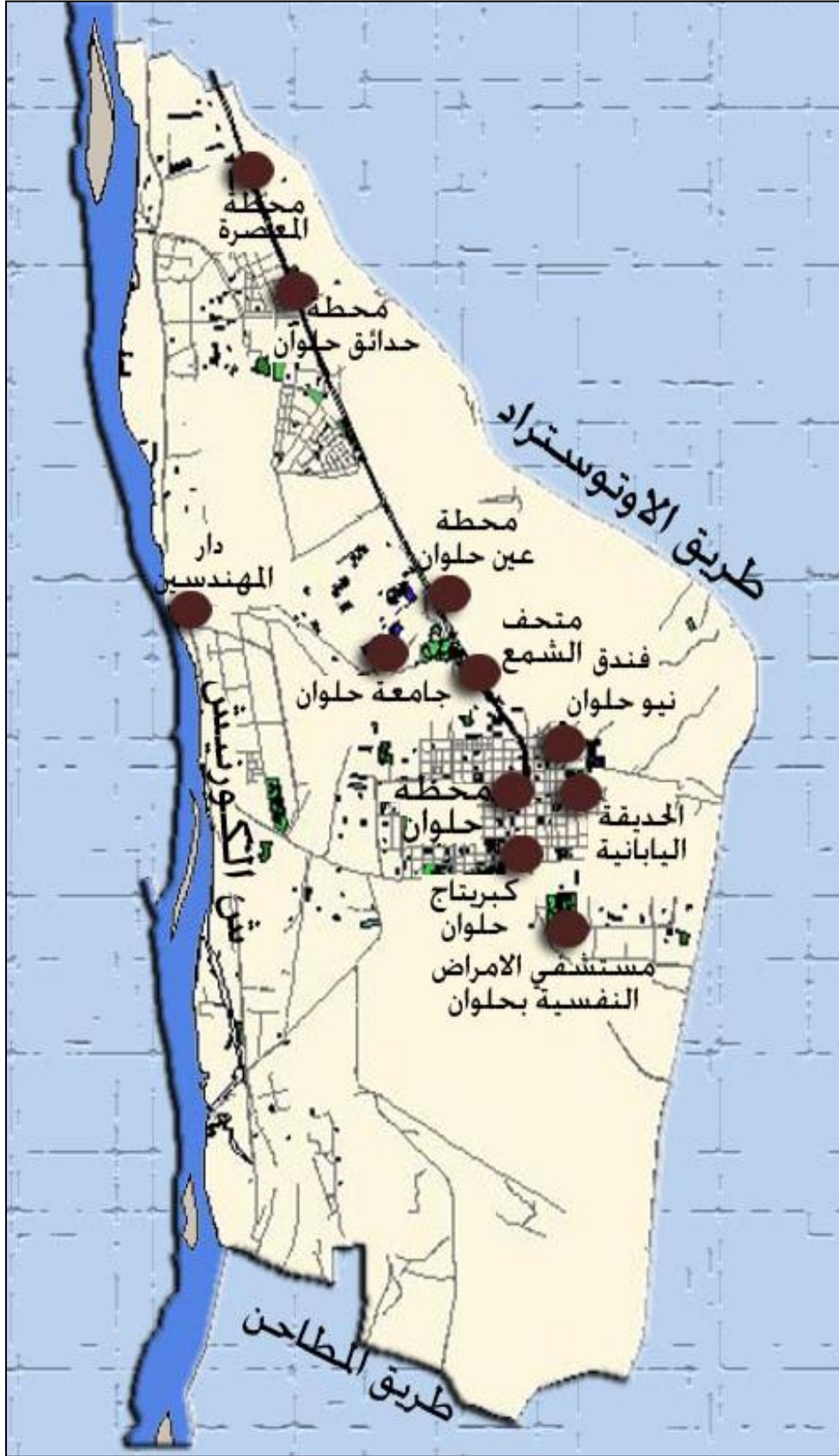
جدول (٨-٤) الحالة التعليمية للسكان بمحافظة حلوان (بالألف نسمة) - ٢٠٠٦

السكان ١٠ سنوات فأكثر	إجمالي المتعلمين		جامعى فأعلى		فوق المتوسط		متوسط		أحياء وأقسام المحافظة
	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	
١٣٧.٨٤٤	٥٩.٢	٨١.٥٥٠	٣٢.١	٤٤.٢٥٠	٤.٥	٦.١٥٩	٢٢.٦	٣١.١٤١	المعادي
٦٦٥.٦٧٤	٤٦.١	٣٠٦.٧٧٥	١٤.٨	٩٨.٧٤٥	٥.٧	٣٨.٠٤٤	٢٥.٥	١٦٩.٩٨٦	قسم البساتين
٥١٤.٣٨١	٤٥.٧	٢٣٥.١١١	١٢.٩	٦٦.٤٤٩	٤.٤	٢٢.٦٦٨	٢٨.٤	١٤٥.٩٩٤	قسم حلوان
٥٤.٢٥١	٣٨.٤	٢٠.٨٣٩	٧.٥	٤.٠٤٤	٣.٨	٢.٠٥٥	٢٧.٢	١٤.٧٤٠	قسم التبين
٧٣.٧٩٥	٦٢.٣	٤٦.٠٠٠	٢٠.٦	١٥.٢٣٨	٦.٥	٤.٨٢١	٣٥.٢	٢٥.٩٤١	قسم ١٥ مايو
٢٢٦.٨١٠	٢٥.١	٥٦.٩٣٤	٤.٣	٩.٨٥٢	٢.٥	٥.٥٩٤	١٨.٣	٤١.٤٨٨	الصف
١٩٦.٤٩٨	٢١.٣	٤١.٧٧٧	٣.٩	٧.٦٢١	١.٩	٣.٨٠٩	١٥.٤	٣٠.٣٤٧	أطفیح
١٨٦٩.٢٥٣	%٤٢.٢١	٧٨٨.٩٨٦	%١٣.١٧	٢٤٦.١٩٩	%٤.٤٥	٨٣.١٥	%٢٤.٥٩	٤٥٩.٦٣٧	محافظة حلوان

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - تعداد السكان ٢٠٠٦

### ٨-٣-٥- شبكة النقل والطرق بمحافظة حلوان

- تتصل المحافظة عبر شبكات الطرق بمحافظة شرق وغرب الدلتا، سيناء، وشمال الصعيد.
- يقوم الطريق الدائرى الأول والأجزاء القائمة من الطريق الدائرى الثانى بربط وخدمة الطرق الرئيسية المؤدية للمحافظة.
- المحاور العرضية: طريق القاهرة / العين السخنة، وطريق القاهرة / السويس شمال المحافظة.
- المحاور الطولية: الأوتوستراد والكورنيش من الناحية الشرقية، الطريق الدائرى الأول والأجزاء القائمة من الطريق الدائرى الثانى.
- ترتبط المحافظة بمحافظات الجيزة و٦ أكتوبر عبر خطوط السكة الحديد (القاهرة / الواحات) كما تضم خطوط المترو التى تربط محافظة حلوان بالقاهرة والجيزة والقليوبية.
- توجد شبكة نقل مائى تضم ميناء المعصرة لإصلاح السفن وخدمة المنطقة الصناعية بها، وتوجد مراسى للأتوبيس النهري.



شكل ( ٨-١٣ ) شبكة النقل والحركة بمحافظة حلوان

المصدر : المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئية العامة للتخطيط العمراني بوزارة الاسكان - ٢٠١٠

٨-٤- تحليل الوضع الراهن للإدارة والنظم السياسية بمحافظة حلوان وانعكاسه على العمران تعمل محافظة حلوان في إطار النظم الخاصة بالإدارة المحلية وتلك الخاصة بالإدارة الحكومية ، حيث أصبحت منذ ١٨ إبريل ٢٠٠٨ واحدة من ٢٨ محافظة مصرية بخلاف مدينة الأقصر والتي يتكون منها النسيج الإداري لجمهورية مصر العربية . ويتأثر أداء المسؤولين عن إدارة محافظة حلوان بمجموعة من المتغيرات والقوى الخارجية المحيطة ، والتي يجب أخذها في الحسبان عند وضع الاستراتيجية الخاصة بهذه المحافظة رغم إنها متغيرات عامة ومؤثرة على مستوى الدولة. وتشتمل هذه العناصر أو القوى الخارجية على ما يلي:-

- الإطار القانوني أو التشريعي.
- الخصائص السكانية والديموجرافية.
- النظم الاجتماعية والثقافية.
- النظم والسياسات الاقتصادية.
- النظم والسياسات التعليمية.
- النظم والتكنولوجية والفنية.
- النظام السياسي للدولة.

وقد شهدت البيئة المصرية تغيرات جوهرية ومؤثرة في جميع العناصر السابقة كانعكاس للتغيرات العالمية التي ارتبطت بظاهرة (العولمة) ومازال تأثيرها ممتداً، وعلى إدارة مختلف المنظمات التكيف مع هذه المتغيرات.

وبالنظر للإدارة المحلية وأجهزة الحكم المحلي فإن استجابتها لهذه المتغيرات كان محدوداً ، وجاء متأخراً كنتيجة لعوامل القصور الذاتي في نظم الإدارة المحلية.

وفيما يلي عرض تحليلي لكل واحد من هذه القوى ، للوقوف على طبيعة الأثر الناتج من تغيرها بالنظر إلى الإدارة المحلية ونظم الحكم المحلي بصفة عامة ، ومحافظة حلوان بصفة خاصة.

#### ٨-٤-١- المتغيرات والبيئة الخارجية لمحافظة حلوان

##### ٨-٤-١-١- الإطار القانوني والتشريعي:

تعمل الإدارة المحلية وفق مجموعة من القوانين التي تراوحت فلسفتها ما بين نظام الحكم المحلي مع اللامركزية الكاملة (قانون الحكم المحلي عام ١٩٦٣) والمعدل بالقانون ٤٣ لعام ١٩٧٩ ونظم الإدارة المحلية مع الميل إلى المركزية (قانون الإدارة المحلية).

كذلك تعمل الإدارة المحلية وفق مجموعة من التشريعات التي تحدد سياسات إدارة الأفراد مثل القانون ٤٧ لعام ١٩٧٨ وهو قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وقوانين أخرى تتصل بالجانب المالي والمشتريات والمخازن المطبقة على الأجهزة الحكومية مثل القانون رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨ ولائحته التنفيذية، وتقوم جميعها على لوائح وإجراءات لم تعد تواكب المتغيرات الحالية وتحتاج إلى إعادة نظر.

وهناك اتجاه عام على جميع المستويات أن القوانين والتشريعات المحددة لإجراءات العمل في الجهاز الحكومي والإدارة المحلية أصبحت تمثل عائق كبير في طريق التطوير والتحديث ، ولأن المطلب الخاص بالتطوير أصبح مستحقاً منذ مدة طويلة، فإن الآثار السلبية المترتبة على هذا الجانب أصبحت تمثل عنصر تهديد Threat للإدارة المحلية، وتقف عقبة في طريق التطوير.

وبطبيعة الحال فإن هذا النوع من التهديدات ينطبق على محافظة حلوان ويعيق إدارة المحافظة عن بناء نظم إدارية ومالية وهياكل تنظيمية متطورة وديناميكية تسمح بإقامة البناء التعليمي للمحافظة وإدارتها وفق المفاهيم الحديثة للإدارة وبأعلى مستوى من الكفاءة وبما يحقق الرضا لمواطني المحافظة ، ومن ثم فإن هذا العنصر من عناصر التهديد يعيق تحقيق الأهداف الإستراتيجية من وراء إقامة المحافظة ويمنع تفعيل رسالتها Mission والأغراض Purposes المرغوب تحقيقها من وراء وجود محافظة مستقلة لحلوان .

#### ٨-٤-١-٢. الخصائص السكانية:

تتنوع المناطق التى تتكون منها محافظة حلوان في خصائصها كالتالي:

- مناطق حضرية متقدمة مثل المعادى ومدينة القاهرة الجديدة.
- مناطق شبه حضرية ممثلة في القرى الكبيرة وبعض البلاد القديمة والمستقرة مثل المعصرة وطرة البلد وكوزيكا ويدخل في هذه الفئة بعض المدن أو المناطق الصناعية التى يغلب عليها طبيعة المجتمع العمالي الصناعي مثل مدينة ١٥ مايو ووادي حوف وغيرها.
- مناطق ريفية (غير حضرية) ذات طبيعة زراعية مثل مراكز الصف وأطفيح والعباط.
- مناطق عشوائية تعاني من سوء التنظيم والفوضى وعدم الانضباط مثل عزبة الوالدة وكفر العلو وعزبة الهجانة وعزبة العمدة وغيرها.
- مناطق صحراوية غير مأهولة أو بها كثافة سكانية محدودة وغير مستقرة ومعظمها مازال تحت سيطرة جهات سيادية مثل القوات المسلحة ووزارة الداخلية. وتتنوع التركيبة السكانية للمحافظة بحسب اختلاف المناطق لتشمل طبقة اجتماعية عليا ذات قدرات اقتصادية عالية ولها أنماط معيشية متميزة وتحتاج إلى خدمات ذات طبيعة خاصة كما في حالة سكان القاهرة الجديدة والمعادى والسرايات وتكنات المعادى ، ويصرف النظر عن التبعية الإدارية لهذه المناطق فإن إدراتها تحتاج إلى مستوى متميز من الأداء ودرجة عالية من الانفتاح والانضباط في النظم ، لما تمثله هذه الفئات من عنصر ضغط بحكم خبرتها ومستواها الاقتصادي والاجتماعي وقدرتها على حمل مطالبها إلى المستويات الإدارية العليا بالدولة. ورغم ما يمثله ذلك من عنصر تهديد (ظاهري) ، إلا أن حسن إدارة تلك المناطق يمكن أن يحول سكانها إلى طاقة داعمة لإدارة المحافظة في سبيل الإصلاح والتطوير وتقديم صور متنوعة من الدعم المادى والمعنوى لصالح المناطق الأخرى فى المحافظة. وبهذا فإن هذا الجانب الديموجرافي من البيئة الخاصة بالمحافظة يمثل عنصر قوة Strength يمكن أن تستند إليها إدارة المحافظة في سبيل تحقيق أهدافها.

- ولكن على الجانب الآخر فإن سكان المناطق غير الحضرية بالمحافظة يمثلون عنصر تهديد

#### Threat لإدارة المحافظة بحكم :-

- ارتفاع معدل المواليد بين هذه الفئات.
- انخفاض مستوى التعليم وانتشار الأمية.
- ارتفاع مستوى البطالة بين الفئات العمرية القادرة على العمل.
- انخفاض معدل الدخل وانخفاض مستوى المعيشة.

- ارتفاع معدلات الجريمة
- وعملاً على تغيير واقع هذه الفئات فإن إدارة المحافظة مطالبة بالعمل على وضع الإستراتيجيات المختلفة لتغيير ذلك الواقع الديموجرافي بهذه المناطق وبالتالي يمكن النظر إلى المطالب المتزايدة لهذه الفئات وقدراتهم المحدودة على العطاء باعتبارها تمثل عنصر تهديد Threat يفرضه هذا الجانب من البيئة الخارجية المؤثرة على إدارة المحافظة.
- ويلاحظ أن معدل الزيادة السكانية المتوقع بهذه المحافظة سوف يكون في مستوى المتوسط حيث تتوازن معدلات الزيادة المرتفعة بالمناطق غير الحضرية ، مع معدلات الزيادة المحدودة أو المنخفضة في المناطق الحضرية بالمحافظة<sup>1</sup>.

#### ٨-٤-١-٣. النظم الاجتماعية والثقافية:

تعتبر التركيبة السكانية لمحافظة حلوان متنوعة من الناحية الاجتماعية والثقافية ، بحكم ان معظم السكان لهم انتماءات وجذور خارج حدود المحافظة، فهم يمثلون تركيبه لمجتمع (منقول) قام على الهجرة النازحة إلى معظم مناطق المحافظة على مدى القرن الماضي ، ومازالت كل فئة تحتفظ بأنماطها الاجتماعية والسلوكية وخاصة في المناطق غير الحضرية والمناطق الصناعية من المحافظة وبالتالي نجد:-

- شرائح اجتماعية تميل في عاداتها وأنماطها السلوكية إلى الأنماط المتحضرة والغربية، يظهر ذلك في شكل المسكن وأنماط الشراء والاستهلاك ومستوى طلبها على خدمات العلاج والتعليم ومستوى وعيها الثقافي المرتفع نسبياً ، ودرجة إنفتاحها الكبيرة على الثقافات الأخرى وأرتفاع معدل السفر والتعامل مع التكنولوجيا الحديثة وإرتباطها المهني والوظيفي بالأعمال الحرة أو المهنية والعلمية أو الوظائف الحكومية العالية مثل كبار موظفي الدولة ورجال القضاء والسلك الدبلوماسي وغيرهم.
- وفي مثل هذه الشريحة يرتفع مستوى الدخل ويزيد الطلب على الخدمات العامة والأمنية وينخفض بينهم معدل الجريمة.
- شرائح اجتماعية تميل عاداتها وأنماطها السلوكية إلى الطبيعة القبلية Tribal بحكم استمرار ارتباطهم بالمناطق التي نزحوا منها في الدلتا أو مصر العليا ، ويمثلون أدنى الطبقة الوسطى أو أعلى الدرجة الدنيا من فئات المجتمع، وهم يميلون إلى تكوين مجتمع شبه مستقر تنخفض فيه نسبة البطالة بحكم ارتباطهم بالوظيفة أو بالعمال المهني أو الحرفي ، ولهم أنماط استهلاكية غير رشيدة ويميل مستوى الدخل إلى الانخفاض بالنظر إلى الارتفاع في مستوى الأسعار ، ومشاكلهم الاجتماعية والأمنية في المستوى العادى أو المتوقع.
- شرائح اجتماعية وثقافية دنيا في المناطق العشوائية أو الشعبية ويرتفع بينهم مستوى البطالة وتزيد معدلات الأمية ويرتفع مستوى الجريمة وأنماطهم السلوكية غير منضبطة وترتفع إحتياجاتهم الخدمية والأمنية ويمثلون مصدراً رئيسياً للتهديد بالنظر إلى إدارة المحافظة.
- وبالنظر إلى المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية باعتبارها تمثل جزء أساسى من النسيج

<sup>1</sup> المخطط الإستراتيجى لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى بوزارة الإسكان - ٢٠١٠

الاجتماعي ، فإن هذا الجانب يفتقر إلى تنظيم فعال ومازالت جهودة غير منظمة ويرتبط أداء هذه المنظمات بأفراد أو عائلات أكثر من ارتباطه بنظم مستمرة ، ويتركز عمل القطاع الأهلي في جوانب هامشية غير مؤثرة في مسيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

- ويحتاج هذا القطاع إلى أساس تشريعي داعم وتخفيض جانب الرقابة من الأجهزة المختصة لتكون رقابة عن بعد Remote أكثر منها رقابة مباشرة تؤدي إلى تراجع المبادرات الفردية ، لذلك يحتاج هذا القطاع الأهلي إلى آليات إدارية وتنظيمية تساعد على تجميع جهوده والتنسيق بينها وتعبئتها في الاتجاهات المرتبطة بالتنمية الاجتماعية والثقافية في إطار استراتيجية عامة على مستوى الدولة وعلى مستوى المحافظة.

- وبالنظر إلى الواقع السائد حالياً في هذا القطاع فهو يمثل عنصر تهديد Threat لجهود التنمية ويمثل مصدراً من الضغوط والتهديد لإدارة المحافظة ، مما يستوجب البحث عن آليات للتعامل معه يضمن حسن استغلاله في مجال التنمية بالمحافظة.

#### ٨-٤-١-٤. النظم والسياسات الاقتصادية:

شأن باقي محافظات الجمهورية فإن محافظة حلوان تتأثر بالتغيرات الجوهريّة التي شهدتها مصر في المجال الاقتصادي، وخاصة التغيرات الناتجة من تطبيق السياسات الاقتصادية في السنوات الأخيرة والتي كان لها انعكاسات متنوعة في مجالات عديدة مثل:

- معدل النمو الاقتصادي
- مستوى البطالة.
- مستوى الأسعار.
- معدل التضخم.
- الميل الحدي للاستثمار.
- العجز في الميزان التجاري
- العجز في ميزان المدفوعات
- سعر صرف الجنية المصري

وقد تأكد على مدى السنوات السابقة الاتجاه العام لسياسة الدولة الاقتصادية والتي تعمل على:

- تشجيع الدور المتزايد للقطاع الخاص في مجالات الاستثمار والتنمية.
- ميل الدولة إلى الإنسحاب من مجالات الإنتاج وأن يقتصر دورها على تقديم الخدمات العامة.
- إطلاق الحرية الاقتصادية والتفاعل بين قوى العرض والطلب لتحديد الأسعار.
- زيادة الاعتماد على الدخل الضريبي واتساع نطاق الحصر ليشمل فئات ومصادر جديدة.
- إعادة الهيكلة في الجهاز الحكومي بما يسمح بتقديم خدمات حكومية بواسطة الغير لصالح المواطن مع اقتصار دور الدولة على مراقبة الالتزام بمعايير أداء الخدمة .
- إعطاء أهمية لتمويل جزء من ثمن الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم بواسطة الحاصلين عليها.
- الاهتمام بمعايير الجودة وقيام هيئات مستقلة للاعتماد ومراقبة الجودة لترشيد الأداء الاقتصادي وتحسين مستوى الخدمة لصالح المستفيدين .

وبالنظر إلى ما تمثله هذه التحولات في البيئة الاقتصادية لإدارة المحافظة فهي تمثل فرصة opportunity يمكن الاستفادة منها في الانطلاق بجهود التنمية الشاملة والمستدامة لصالح أبناء المحافظة مستفيدين من هذا الاتجاه التحريري في الفكر الاقتصادي وبالتالي زيادة الحاجة إلى نظم واستراتيجيات غير مألوفة للإدارة المحلية حتى يمكن تحقيق الأهداف الإستراتيجية في مجال التنمية الاقتصادية بالمحافظة.

#### ٨-٤-١-٥. النظم والسياسات التعليمية:

يشهد النظام التعليمي في مصر تغيرات متعاقبة ومتباينة تجعل من البيئة التعليمية بيئة مضطربة أو غير مستقرة Turbulent على مدى السنوات السابقة وقد حدث ذلك كنتيجة لمحاولات الإصلاح التي لا ترتبط برسالة Mission واضحة ومحددة وإفئقارها إلى رؤية Vision تقوم على مشاركة ديموقراطية واعية ، تحدد مسار الأمة نحو المستقبل في سبيل القيام بدور فاعل ومميز يضمن لها البقاء والاستمرار بين الأمم ، وبما يؤهلها لأن تعود لممارسة دورها في إثراء الحضارة الإنسانية والمشاركة في تشكيل الوجدان الإنساني مستقبلاً.

وقد نتج عن محاولات إصلاح النظام التعليمي المرتبطة برؤية فردية حدوث (تشوهات) في المنظومة التعليمية بجميع مستوياتها وعناصرها تتمثل فيمايلي:

- الإفئقار إلى قضية محورية تمثل (رسالة) Mission للنظام التعليمي تلقي إجماعاً شعبياً، وينطلق منها جميع سياسات الإصلاح ، وبحيث تصبح شعاراً يعمل كل جيل على تفعيله وفق رؤيته Vision وظروفة.
- عدم وجود منظومة متكاملة تتعامل مع أفراد المجتمع في بداية العمر كمدخلات يتم تقديمهم إلى المجتمع (كمخرجات) بفكر ومعرفة ومهارات محددة تسهم في البناء والتنمية وتحقيق التقدم وتظل قادرة على تفعيل (الرسالة) التعليمية في كل مراحل تاريخه ومسيرته.
- الإزدواج والتعدد في النظم التعليمية كنتيجة للمحاولات (غير المنضبطة أو غير المرتبطة برسالة ورؤية محددة) لإدخال تعديلات في النظام ، تقوم على تحويل تجارب الآخرين دون دراسة لمدى تناسبها مع احتياجات المجتمع.
- ضياع الهوية كنتيجة للعوامل السابقة مما جعل النظام مفتقداً إلى ملامح مميزة Entity يمكن الاستدلال عليها من فكر ومعرفة وقدرات مخرجاته ممثلة في أفراد المجتمع على اختلاف فئاتهم.
- التخلف العلمي والتكنولوجي كنتيجة لعدم إنتاج النظام لمخرجات بحثية وتكنولوجية وفق قدراته الذاتية ، بحيث يمكن البناء عليها وتراكم المعرفة طبقاً لذلك لتكوين قاعدة معرفية وطنية تغذي النظام التعليمي في جميع مراحلها وتجعله قادراً على التجديد وإثراء الفكر الإنساني في جميع المراحل.
- تقادم الأساليب والوسائل المستخدمة في العملية التعليمية باعتبارها (بقايا) نظم قديمة (وتاريخية) ، يتم الإضافة إليها أو التعديل فيها دون الإرتباط بالإحتياجات الحقيقية لعملية التطوير، ويظهر ذلك بوضوح في الخطط والمناهج والبرامج الدراسية في مراحل التعليم المختلفة وكذلك نقص الإمكانيات المادية وضعف الدافعية لدى العاملين على اختلاف فئاتهم

كنتيجة لإنخفاض الأجر وعدم وجود رؤية واضحة لتحقيق الرضا لهذه الفئات، ولاشك أن الجدل الدائر حول (كادر المعلمين) يؤكد ذلك.

- وجود نظم تعليم موازية وغير رسمية كنتيجة لضعف المنظومة الرسمية أدت إلى إستتزاز ذلك النظام وإختفاء مقومات إستمراره بنجاح.

ورغم ذلك فإن هناك جهود متفرقة لإدخال تعديلات في مستوى التعليم العالي يمكن أن تسهم في إيجاد (نقط تميز) تمثل (جباير) في جسد النظام التعليمي ويظل أثرها محدوداً لعدم ارتباطها بمنظومة متكاملة للإصلاح والتطوير مثل بعض الجامعات الخاصة والبرامج التعليمية (المتميزة) في بعض الكليات وغيرها.

وبالنظر إلى محافظة حلوان فهي شأن باقي المحافظات تتأثر بالنظام التعليمي السائد وتشكل ملامح سياساتها التعليمية وفق لنظام الدولة إلا أن هناك ملامح لهذه المحافظة من الناحية التعليمية يمكن أن تسهم في تشكيل (البيئة التعليمية الخاصة بالمحافظة) والتي يمكن أن يكون لها أثر إيجابي في الأجل الطويل وذلك للأسباب التالية:

- تضم حدود محافظة حلوان عديد من المؤسسات التعليمية التي تأخذ بمنهج الحداثة والتحديث وتمثل مراكز تميز في المجتمع المصري مثل الجامعة الأمريكية والجامعة الألمانية والجامعة الروسية وعديد من الجامعات الخاصة المرتبطة بنظم تعليمية حديثة ولها علاقات تعاون مع جامعات أجنبية.

- يقع في نطاق المحافظة عديد من المدارس الخاصة المتميزة (مدارس اللغات) التي تقوم على التدريس وفق النظم الحديثة وتستأثر بأبناء الصفوة وقدراتها عالية في تحويل ونقل التكنولوجيا المتطورة والمفاهيم والقيم المجتمعة المرتبطة بالمدينة والحضارة ، ويمكن أن تسهم في بناء نسيج حيوي لنظام تعليمي يميز محافظة حلوان عن غيرها لتصبح مصدراً لتقديم خدمات تعليمية متميزة لأبناء المجتمع والأجانب .

- يوجد في نطاق المحافظة عديد من المؤسسات التعليمية الحكومية التي تعطي تنوع في النظم التعليمية لإستيعاب الفئات غير القادرة وذلك مثل جامعة حلوان وبعض المعاهد العليا في مختلفة التخصصات وبعض المدارس (التجريبية للغات) مما يضمن وصول خدمات التعليم المتميزة لجميع فئات المجتمع.

- يقع في نطاق المحافظة عديد من مراكز التأهيل المهني والتعليم الفني وتلك الخاصة بنظم (التلمذة الصناعية) مثل تلك التابعة للمصانع الحربية أو شركات قطاع الأعمال العام أو تلك التابعة للقوات المسلحة والداخلية وجميعها تمثل محوراً رئيسياً في منظومة التعليم الشاملة بالمحافظة باعتبارها تسهم في إعداد العمالة الفنية والحرفية من أبناء مدن المحافظة .

- بصفة عامة فإن النظام التعليمي العام بالدولة يمثل مصدراً للتهديد Threat لعدم قدرته على تخريج الكوادر المطلوبة لتحقيق تنمية حقيقية وأنطلاقه حضارية للمجتمع للحاق بركب التقدم العالمي، إلا أن وجود بعض النظم التعليمية المتميزة في حدود محافظة حلوان يمكن أن تسهم في تقليل الآثار السلبية لذلك التهديد إذا إستطاعت إدارة المحافظة أن تجعل منها مراكز للتميز وتعظم العائد منها باعتبارها ميزة نسبية تنفرد بها المحافظة.



- ظهر التواضع في النظم الفنية والتكنولوجية في مصر في أعقاب الطفرة الهائلة التي شهدتها العالم على مدى العقود السابقة في الناحية التكنولوجية والتي عبرت عنها ثورة الاتصالات والهندسة الوراثية والتقدم في وسائل النقل والمواصلات والتطبيقات العلمية الحديثة في مجالات الطب والزراعة والصناعة والخدمات. ورغم حالة عدم التوازن التي عاشتها الدولة في بداية الثورة التكنولوجية لعدم قدرتها على الاستيعاب ، فقد كان ذلك يمثل رد فعل طبيعي لكل من لم يساهم في صناعة ذلك التقدم ، حيث تحولت البيئة المصرية التكنولوجية إلى ما يمكن أن نطلق عليه (بيئة بركانية) أو زلزالية ، ظهر ذلك في مختلف أساليب وأدوات الإنتاج والمنتجات المختلفة بالمقارنة بالمنتجات الأجنبية والتي تمثل نتاج لهذه الطفرة التكنولوجية ورغم المحاولات التي بذلتها الحكومات السابقة في مجال نقل التكنولوجيا الحديثة إلى مصر إلا أنها جميعا كانت تفتقر إلى رؤية استراتيجية وخطط متكاملة لتحقيق ذلك ، وقد تحقق ذلك (نسبيا) مع الحكومة الحالية ، حيث أظهرت التكاليف الرئاسية لهذه الحكومة أن مهمتها الأساسية هي نقل مصر إلى مستوى تكنولوجي متقدم لتصبح عضواً فاعلاً في إطار المنظومة التكنولوجية العالمية.
- وقد ظهرت نتائج ملموسة في مجال الاتصالات بحكم ما تحقق من إنتشار Delution للحاسبات الآلية وأجهزة التليفون المحمول والإقبال المتزايد على استخدام شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) وتعدد القنوات الفضائية وانتشار استخدام أجهزة استقبالها في جميع المستويات الاجتماعية والتوسع في صناعة البرمجة ، والإقبال المتزايد والملحوظ جدا من الأجيال الجديدة وصغار السن على التعامل مع تلك النظم . كذلك فقد سارع القطاع الخاص إلى نقل الآلات وأساليب الإنتاج والخامات ومستلزمات الإنتاج الحديثة إلى مجال الصناعة ، وأن كان ذلك محدوداً بقطاع الصناعات الاستهلاكية ، ولم يمتد ذلك إلى تصنيع التكنولوجية نفسها رغم توفر مقومات ذلك نسبياً ، وأن كانت جهود الحكومة مستمرة في هذا الاتجاه ممثلة في جهود وزارة الاتصالات والتنمية التكنولوجية لكن نتيجة ذلك لم تصل إلى مستوى الإنتشار Delution حتى الآن.
- ويلاحظ أن الدور غير الحكومي في مجال نقل ونشر التكنولوجيا الحديثة مازال محدوداً وهو ما يتطلب تشجيع ودعم من الأجهزة الحكومية للقطاع الأهلي والقطاع الخاص على مستوى الدولة وعلى مستوى المحافظات.
- وبالنظر إلى محافظة حلوان فهي ذات قدرات واعدة في هذا المجال ، حيث يقع بها عديد من المصانع وحاجتها كبيرة للتحديث كذلك يوجد بها منطقة (شق الثعبان) لتصنيع وتصدير الرخام وفق المواصفات العالمية ويمكن أن يقام بها مراكز تدريب لتخريج كوادر مصرية متخصصة تلم بتكنولوجيا هذه الصناعة
- كذلك يوجد بها عديد من مراكز التدريب التابعة للشركات والمصانع الحربية ويمكن للمحافظة أن تضع إستراتيجية متكاملة لتوطين التكنولوجيا الحديثة بها في شكل سلسلة مشاريع (وادي التكنولوجيا) يقوم على التعاون بين تلك المراكز والجامعات العاملة في المحافظة والمصانع

والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية.

- ومن الأمور المشجعة على ذلك وجود مقومات النجاح في هذا المجال بالمحافظة مثل: المؤسسات التعليمية القادرة ، والمصانع، والمستثمرين والجمعيات الأهلية وفئات من الشباب بجودة عالية في بعض المناطق الحضرية بالمحافظة وغير ذلك من العناصر.

#### ٨-٤-١-٧. نظم المعلومات والإحصاءات العامة:

ارتبط التطور في التكنولوجيا الحديثة بعنصر المعلومات وظهرت تكنولوجيا المعلومات معتمدة على الحاسبات الآلية التي تشهد تطوراً سريعاً ومتلاحقاً. ولقد شهدت مصر خطوات ملحوظة في سبيل إدخال الحاسب الآلي وتكنولوجيا المعلومات إلى جميع الأجهزة الحكومية والمحليات علاوة على الجهود التي يبذلها القطاع الخاص في هذا الصدد لكن يؤخذ على تلك الجهود عدة جوانب سلبية يمكن أن تمثل تهديداً بيئياً للأسباب التالية:

- لم يتم إدخال الحاسبات الآلية إلى مختلف الجهات على أساس من الدراسة الجادة والموضوعية لإحتياجات كل جهة.
- جاءت معظم الأجهزة والحاسبات من مساعدات أجنبية أو بتمويل وفق برامج المعونة الفنية وبالتالي تجاوز الإنفاق حدود الاحتياجات الحقيقية في بعض الجهات.
- ترتب على ما سبق أن بعض الجهات لديها أجهزة حاسبات أكثر من طاقتها الإستيعابية في حين تفتقر جهات أخرى إلى مثل هذه الأجهزة.
- لم يرتبط إدخال هذه التكنولوجيا بخطة متكاملة لإعداد الكوادر القادرة على استخدامها ولديها المهارات العالية حتى يمكن تعظيم العائد منها، مما جعل هذه الأجهزة غير مستغلة وتحولت إلى مجرد (آلات كاتبة) حديثة ، ولم يتم استغلال طاقاتها في تشغيل المعلومات وتصميم النظم والتطوير والتحديث.
- مازالت معظم الأجهزة الحكومية بما في ذلك المحافظات تستخدم نظم الحفظ والسجلات البدوى Manual لتسجيل البيانات والمعلومات كنظام موازى أو أساسى للمعلومات لأسباب عديدة منها عدم إقرار أجهزة الرقابة بمخرجات النظم الآلية كوثائق رسميه ، بالإضافة إلى عدم تعديل التشريعات بما ينهي تلك النظم التقليدية ويركز على النظم التكنولوجية الحديثة كمصدر للمعلومة.
- بالنظر إلى الجانب الإحصائى يوجد تضارب في البيانات وعدم دقه في المعلومات وازدواج وتكرار بين الجهات المسؤولة عن الإحصاءات والمعلومات الرسمية ، وقد انعكس ذلك على متخذى القرارات سواء على مستوى الحكومة أو المحافظات.
- عدم وجود ما يمكن أن يطلق عليه شبكة معلومات قومية أو وطنية تمثل المصدر والمرجع الأساسى للإحصاءات والمعلومات الرسمية عن أداء الدولة في مختلف المجالات والتي يمكن الاعتماد عليها في مجال التخطيط واتخاذ القرارات وتمثل مرجعية رسمية لجميع الجهات والمسؤولين.

- ترتب على ما تقدم وجود ظاهرة (الجزر المعزولة) في نظم المعلومات والإحصاء حيث يوجد الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ومركز معلومات مجلس الوزراء ، والشبكة القوية

للمعلومات بأكاديمية البحث العلمي بخلاف عديد من نظم المعلومات الفرعية في الوزارات والهيئات والجامعات والمنظمات الأهلية والتي لا يوجد ترابط بينها وفق منظومة شاملة ومكاملة تخدم متخذ القرار وتكون أساس موضوعي للتخطيط ورسم السياسات.

#### ٨-٤-١-٨. النظام السياسي للدولة:

يثير النظام السياسي كثيرا من الجدل منذ بداية النصف الثاني من القرن الماضي وقد شهد ذلك النظام عديداً من التغيرات والمراحل تنوعت فيها الرؤي وتعددت فيها السياسات إلى حد التضارب أحيانا، مما يمكن معه القول بأن النظام السياسي السائد يمثل عنصراً بيئياً غير مستقر في بعض جوانبه وبالتالي أصبحت البيئة السياسية بمفهوم التحليل التنظيمي والاستراتيجي (بيئة عنقودية) Clusterized environment ، فحيث شهد النظام تحرراً في عديد من الجوانب مثل حرية التعبير والإعلام والصحافة إلا أنه على الجانب الآخر مازال في حاجة إلى مزيد من التحرر في عديد من الجوانب حتى تكتمل منظومة الإصلاح السياسي كما في حرية تكوين الأحزاب ورفع القيود عن الممارسات الحزبية والشفافية في الانتخابات ولقد جاء الإصلاح الدستوري الأخير مواكباً لعديد من التطورات الاقتصادية والاجتماعية المحلية ومحققاً لعديد من المعايير الدولية في المجال الدستوري ، إلا أن هناك إتجاه يرى أن ذلك لم يكن على مستوى جميع التوقعات ومازالت هناك حاجة لمزيد من الإصلاح الدستوري بما يؤدي إلى تفعيل حقيقي تسوده العدالة والشفافية وتطبيق المفاهيم الخاصة بالممارسة الديمقراطية. وبصفة عامة فإن تأثير النظام السياسي والدستوري، باعتباره أحد عناصر البيئة الخارجية يمثل عنصر (تهديد) لمجالات الإصلاح الأخرى وعدم مواكبة للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية التي تحققت في العقود الأخيرة ، وأيضاً لعدم تناسبه مع مستوى التوقعات باعتباره يمثل العنصر الحاكم critical Factor في منظومة الإصلاح الشامل والمعوق الرئيسي على طريق التقدم .

الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

جدول (٨-٥) تحليل مجال القوى للبيئة الخارجية لمحافظة حلوان

المستوى	يمثل تهديد	يمثل فرصة	عناصر البيئة الخارجية وتأثيرها على إدارة المحافظة
-٧٥%	√		١- الإطار القانوني والتشريعي (بصفة عامة)
-٧٠%	√		١/١ قانون الإدارة المحلية
-٨٠%	√		٢/١ قانون العاملين المدنيين بالدولة
-٧٠%	√		٣/١ اللوائح المالية
-٦٠%	√		٤/١ لوائح المشتريات والمخازن
-٥٠%			٢- الخصائص السكانية والديموجرافية
+٨٠%		√	١/٢ المناطق الحضرية
-٥٠%	√		٢/٢ المناطق الريفية
-٨٠%	√		٣/٢ المناطق العشوائية
+٦٠%		√	٤/٢ المناطق الصحراوية والعمرانية
-٣٠%			٣- النظم الاجتماعية والثقافية:
+٦٠%		√	١/٣ الشريحة الاجتماعية بالمناطق الحضرية
-٤٠%	√		٢/٣ الشريحة الاجتماعية بالمناطق شبة الحضرية
-٧٠%	√		٣/٣ الشريحة الاجتماعية بالمناطق الريفية
-١٠٠%	√		٤/٣ الشريحة الاجتماعية بالمناطق العشوائية
-٦٠%	√		٥/٣ دور القطاع الأهلي
+٧٠%			٤- النظم والسياسات الاقتصادية:
+٦٠%		√	١/٤ إعادة الهيكلة
+٢٠%		√	٢/٤ معدل النمو
-٧٠%	√		٣/٤ مستوى الاسعار
-٥٠%	√		٤/٤ سعر الصرف
-٧٠%	√		٥/٤ حجز الموازنة
-٤٠%	√		٦/٤ معدل التضخم
-٣٠%	√		٧/٤ زيادة العبئة الضريبي

الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

المستوى	يمثل تهديد	يمثل فرصة	عناصر البيئة الخارجية وتأثيرها على إدارة المحافظة
+ ٤٠٪			٥- <u>النظم والسياسات التعليمية:</u>
- ٩٠٪	√		١/٥ الجامعات الخاصة بالمحافظة النظام التعليم العام
+ ٦٠٪		√	٢/٥ الجامعات الخاصة بالمحافظة
+ ٤٠٪		√	٣/٥ المدارس الخاصة والتجريبية بالمحافظة
+ ٣٠٪		√	٤/٥ نظم التعليم المهني والحرفي
٥٠٪			٦- <u>النظام التكنولوجي:</u>
+ ٢٠٪		√	١/٦ مؤسسات تعليمية قادرة
+ ٢٠٪		√	٢/٦ مصانع تحتاج تحديث
- ٣٠٪		√	٣/٦ مستثمرون لديهم التوجه والقدرة لكن استعدادهم محدود
+ ٢٠٪		√	٤/٦ موارد بشرية بجودة عالية في بعض المناطق والترويج والتحديث.
- ٨٠٪	√		٥/٦ جمعيات أهلية يمكن أن تساهم في التحديث
- ٧٠٪	√		٦/٦ غياب خطة متكاملة للتحديث التكنولوجي
- ٧٠٪			٧- <u>نظم المعلومات والإحصاءات الرسمية:</u>
	√		١/٧ تجهيزات تكنولوجية لا ترتبط بالاحتياجات
+ ٨٠٪		√	٢/٧ وفرة الأجهزة والمستلزمات التكنولوجية
+ ٧٠٪		√	٣/٧ وفرة البيانات
- ٧٠٪	√		٤/٧ تضارب البيانات
- ٨٠٪	√		٥/٧ عدم ترابط النظم المعلوماتية
- ٧٠٪	√		٦/٧ عدم دقة البيانات الإحصائية وتضاربها
- ٦٠٪			٨- <u>النظام السياسي:</u>
- ٧٠٪	√		١/٨ التطورات السابقة
+ ٣٠٪	√		٢/٨ الممارسات الحالية الإيجابية
- ٦٠٪		√	٣/٨ عدم تحقيق التوقعات
- ٤٠٪	√		٤/٨ عدم تحقيق المعايير العالمية والدستورية
- ١٨٠٪	√		المحصلة النهائية للتأثير البيئي <

المصدر : د. متولى السيد متولى - تحليل استراتيجي للجوانب الهيكلية والنظم المؤسسية لمحافظة حلوان ورقة بحثية غير منشورة -  
جامعة حلوان - ٢٠٠٨

٨-٤-١-٩. نتيجة تحليل البيئة الخارجية

يظهر من التحليل الموضح نتيجته في الجدول السابق أن التغييرات التي شهدتها مصر خلال العقود السابقة لها تأثير متباين على الإدارة الحكومية بصفة عامة ، وعلى محافظة حلوان بصفة خاصة ، وذلك لأن بعض التغييرات ينتج عنها فرص Opportunities يجب على إدارة المحافظة العمل على استثمارها لصالح التطوير والتحديث وعلى الجانب الآخر فإن بعض هذه التغييرات يمثل مصدر تهديد Threats ينتج عنها عوامل متعددة لها تأثير سلبي وتمثل عنصر إعاقة في طريق التطوير والتحديث وينخفض طبقا لها مستوى الأداء بالمحافظة ، وذلك على النحو التالي:

أ - الفرص المتاحة للمحافظة:

الفرص المتاحة لإدارة المحافظة بمستوى تأثير إجمالي يصل إلى ٢٢٥. طبقا لما هو ظاهر بالجدول وتمثل هذه الفرص فيما يلي:-

- بالنسبة للبعد الديموجرافي هناك بعض المناطق الحضرية بتركيباتها السكانية المميزة وكذا بعض المدن التابعة للمجتمعات العمرانية الجديدة كمجتمع منقف وأكثر وعيا وأكثر استعدادا للتعاون والمشاركة.
- النظم الاجتماعية وما يرتبط بها من عادات وتقاليد إيجابية والتي تمثل شريحه متميزة يمكن تعظيم الجوانب الإيجابية فيها.
- بعض الجوانب الاقتصادية الداعمة لجهود التطوير والتحديث مثل إعادة الهيكلة الاقتصادية والارتفاع في معدل النمو واستقرار سعر الصرف .
- بعض الجوانب المتصلة بالسياسات التعليمية مثل برامج التطوير في الجامعات وتواجد جامعات ومعاهد ومدارس متميزة وكذا وجود بعض البرامج الخاصة بالتدريب المهني والحرفي في نطاق المحافظة.
- وجود قاعدة تكنولوجية يمكن البناء عليها في المؤسسات التعليمية القادرة ومصانع تحتاج تحديث وموارد بشرية قادرة على استيعاب التكنولوجيا.
- وفرة البيانات وأجهزة الحاسب الآلي وسهولة الاستفادة من تكنولوجيا الاتصالات الحديثة.
- بعض الجوانب الإيجابية في النظام السياسي رغم عدم تحقيق الإصلاح السياسي لتوقعات الفئات المختلفة من المجتمع.

ب - عناصر التهديد للمحافظة:

- هناك بعض مصادر التهديد التي تعيق إدارة المحافظة عن استغلال الفرص المتاحة، وتصل الآثار المتجمعة لعناصر التهديد إلى ٤٦٥ ، وهو ما يلغى الأثر الإيجابي الناتج من وجود الفرص السابق الإشارة إليها ، وتمثل عناصر التهديد فيما يلي:
- الجوانب القانونية والتشريعية ذات العلاقة بالإدارة المحلية والتي لم تعد تناسب متطلبات الحاضر.
  - وجود مناطق غير حضرية وعشوائية لها مشاكل عديدة ومطالب متنوعة يلزم إشباعها ، وتمثل عنصرا ضاغطا على إدارة المحافظة .
  - نظم وعادات وتقاليد اجتماعية غير مواتية للإصلاح والتطوير في بعض مناطق المحافظة.

## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- التلوث البيئي والصناعات الملوثة ومناطق تجميع القمامة لمحافظة القاهرة وحلوان.
- بعض الجوانب الاقتصادية مثل ارتفاع الاسعار وارتفاع معدل التضخم وارتفاع مستوى البطالة والآثار السلبية المرتبطة بعجز الموازنة وزيادة العبء الضريبي.
- عدم وجود إستراتيجية واضحة لإصلاح النظام التعليمي والتغلب في السياسات وعدم إستقرار البيئة التعليمية.
- الدور غير الفعال للقطاع الاهلي وعدم المشاركة الجادة من الجمعيات الأهلية في مجال نقل ونشر التكنولوجيا وغيرها.
- تضارب البيانات والإحصاءات وعدم ترابط نظم للمعلومات المتفرقة في إطار منظومة شاملة ومتكاملة.
- الآثار السلبية لبعض الممارسات السياسية وعدم الشفافية وغياب المعايير الديموقراطية في مجال الممارسة السياسية.

### ٨-٤-٢- المتغيرات والبيئة الداخلية لمحافظة حلوان

تتمثل البيئة الداخلية لأي منظمة في مجموعة من العوامل والمتغيرات التي بتشكّل طبقاً لها الإطار التنظيمي أو كيان المنظمة ( وهي محافظة حلوان في هذه الحالة ) ، وتحدد طبيعة هذه العوامل الداخلية مستوى قدرة الإدارة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة وقدرتها على التحديث والتطوير ، وتمثل هذه العوامل فيما يلي:

- رسالة المنظمة Mission ورؤية الإدارة العليا Vision والأهداف الاستراتيجية Strategic Objectives.
- ثقافة المنظمة.
- نمط القيادة السائد بالمنظمة وأسلوب اتخاذ القرارات.
- الهيكل التنظيمي.
- هيكل القوى العاملة وممارسات إدارة الموارد البشرية.
- النظم واللوائح
- نظم المعلومات الإدارية
- الموارد المادية والمالية المتاحة.

ويمكن تطبيق نموذج SWOT وهو أحد نماذج التحليل واسعة التطبيق في تحليل عناصر البيئة الداخلية لمحافظة حلوان وذلك على النحو التالي:

### ٨-٤-٢-١. الرسالة والرؤية والأهداف الإستراتيجية:

- رغم أن محافظة حلوان حديثة العهد فإنه يمكن التعرض بالتحليل لخصائص الفكر الإداري السائد بالمحافظة ، قياساً على ما جرت عليه العادة في المحافظات الأخرى وبرؤية تحليلية يظهر مايلي:
- لا يوجد صياغة مكتوبة لرسالة Mission أي محافظة بصفة عامة ، كذلك لم تشأ الإدارة المسؤولة بأى محافظة كتابة رؤيتها vision بشكل محدد ، وهو ما ينطبق على محافظة حلوان حتى الآن ، ومن المنتظر أن يتحدد ذلك في هذه الخطة الاستراتيجية.
  - طبقاً للممارسات السابقة فإنه يمكن التعبير عن الرسالة Mission (غير المعلنة) ندى أى

محافظة بأنها تتمثل في (مد سلطة الدولة وترسيخها على جميع المستويات بالمحافظة ، وتأكيد الدور الدستوري للمحافظ والممارسات المركزية من اجل السيطرة الأمنية على جميع أرجاء المحافظة).

- يظهر من الممارسات السابقة أيضا أن الرؤية Vision السائدة في إدارة المحافظات هي رؤية أمنية رسمية تقوم على تطبيق القوانين والإجراءات الرسمية بما يضمن تقديم الخدمات اللازمة للمواطنين وتحقيق الأمن والأمان على مستوى المحافظة.
- طبقا لتصريحات محافظ حلوان في اللقاءات العامة والتي تعكس رؤية القيادة السياسية لإقامة هذه المحافظة فهي تعكس تحول في محتوى الرسالة Mission والرؤية Vision التي تنطلق منها إدارة المحافظة وذلك للأسباب التالية:-

• الأهتمام المتزايد بتحقيق (التنمية الشاملة والمستدامة على مستوى المحافظة بما يؤدي إلى تحسين مستوى المعيشة للمواطنين في إطار خطط وسياسات السلطة المركزية).

• تحولت الرؤية Vision من مجرد تطبيق للنظم واللوائح إلى الأخذ بأساليب متطورة وحديثة لتقديم خدمات يرضي عنها المواطن وما يتطلبه ذلك من تطوير وتحديث للنظم والإجراءات واللوائح .

• لا يوجد حتى الآن إستراتيجيات محددة على مستوى المحافظة ، وكان العمل يتم وفق إستراتيجيات المحافظات التي استقطعت منها مختلف الوحدات الإدارية التي تكونت منها المحافظة الجديدة ، وبالتالي لم توجد أهداف إستراتيجية محددة ينطلق منها العمل بمحافظة حلوان حتى الآن.

• إلا أن التوجهات المنهجية التي تعمل وفقا لها قيادة المحافظة منذ البداية والجهود الذي يتم حاليا يشير إلى إمكانية التوصل إلى إستراتيجية متكاملة للمحافظة خلال الأسابيع القليلة القادمة ، تتضح منها الرسالة والرؤية والأهداف الإستراتيجية بحكم المشاركة الجادة لمجموعة متميزة من خبراء التخطيط والتوجهات الاستراتيجية لقيادة المحافظة.

#### ٨-٤-٢-٢. ثقافة المنظمة:

تمثل ثقافة المنظمة الإطار الفكري والأخلاقي الذي تنطلق منه رؤية الإدارة العليا وهي المحدد الرئيسي لتفكير وسلوكيات العاملين في مختلف المستويات، وهي بذلك تمثل (البوتقة) التي ينصهر فيها الجميع (رغم تباينهم) لتحقيق الانتماء إلى المنظمة والعمل على تحقيق أهدافها الاستراتيجية وتفعيل رسالتها. بتطبيق ذلك على محافظة حلوان باعتبارها محافظة وليدة فإنه يمكن التوصل إلى الخصائص المميزة للثقافة السائدة طبقا لما يلي:

- هناك شعور عام من مختلف الوحدات التي دخلت في تكوين المحافظة بنوع من الرفض والامتعاضة Resentment.
- مازال الولاء والانتماء مشدوداً إلى الجهات التي جاءت كل جهة منها .
- طبقا لذلك لم توجد القضية المحورية التي يجتمع حولها الجميع كنتيجة للسرعة وعنصر المفاجأة في التطبيق.
- لم تتشكل بعد الهوية Entity الخاصة بالمحافظة كنتيجة لعدم اكتمال التنظيم وعدم وجود الجهد



- الإعلامي ليصل إلى الجماهير لشرح الفوائد التي تتحقق لهم من وجود المحافظة.
- يأتي الجميع إلى المحافظة محملين بقيم ومفاهيم بيروقراطية تقوم على ثقافة جوهرها التهرب من تحمل المسؤولية والخوف من المساءلة والتردد في اتخاذ القرارات (والتضحية بمصلحة المواطن) دفعا للضرر الذي قد يأتي من الجرأة في اتخاذ القرار خروجاً على المألوف.
- تسود بين العاملين من مختلف الفئات ثقافة العمل الميرى والمال السائب وبالتالي اعتراض على تطبيق النظم الإدارية التي تحقق الانضباطي في مجال العمل .
- تسود حالة من انخفاض الروح المعنوية بين العاملين كنتيجة لانخفاض الأجر وعدم فعالية الحوافز وغياب نظم تقييم الأداء التي تميز بين من يعملون ومن لا يعملون.
- توجد حالة عامة من انعدام الثقة وترسيخ لظاهرة الجزر المعزولة في مجال العمل، مما ينعكس سلباً على مستوى الأداء ويؤدي إلى زيادة معاناة المواطنين.
- لقد أدى تراخي الحكومة في مواجهة سلبيات المحليات على مدى العقود السابقة إلى ترسيخ القيم السلبية ، وهناك انطباع عام بأن الدولة (تغمض) عينها عن هذه السلبيات وتؤجل المواجهة من أجل الإصلاح لمراحل تالية ، وخاصة يعد أن شاعت مقولة أن (الفساد للركب في المحليات) دون اتخاذ إجراءات جادة للإصلاح طبقاً للتحليل السابق فإن القيم والمفاهيم السائدة والتي تتشكل منها الثقافة التنظيمية لمحافظة حلوان تمثل عنصر ضعف Weakness سوف يكون لها تأثير سلبي على مستوى الأداء بالمحافظة ، وتحتاج إلى أنماط قيادية جديدة بجانب المحافظ وسلوكيات إدارية تعمل على إحلال تلك القيم السلبية بقيم جديدة تحض على العمل وترسيخ مبدأ الصواب والعقاب وأشاعه روح الفخر والاعتزاز بالانتماء لهذه المحافظة والعمل مع هذه القيادة والالتفاف حول أهداف استراتيجية يتحقق معها الرضا والانتماء لجميع الأطراف . وهذه أمور يسهل تحقيقها بحكم أن المحافظة جديدة وقيادتها صاحبة رؤية تخطيطية تنموية واضحة والتوجه العام إلى تحقيق مجتمع متكامل لصالح الجميع على مستوى المحافظة.

#### ٨-٤-٢-٣. نمط القيادة واتخاذ القرارات:

بالنظر إلى سلوكيات القيادة على مستوى محافظة حلوان متمثلة في رؤساء المدن والمراكز والإدارات الخدمية وغيرها فهي قيادة بيروقراطية تعمل وفق نظم ولوائح بصرف النظر عن متطلبات الواقع المتغير .

وبالنظر إلى التحديات التي تواجه الإدارة المحلية فهي تمثل ضغوطاً متزايدة على هذه القيادات.

وبحكم عديد من الاعتبارات فإن بعض هذه القيادات من العسكريين المتقاعدين وبعضهم من المهنيين الذين تدرجوا في السلم الوظيفي بالجهاز الحكومي أو المحليات ولا توجد سياسات واضحة أو خطة لإعداد واختيار القيادات بالمحليات شأنها في ذلك شأن باقي الأجهزة الحكومية.

وقد أظهرت الممارسات الفعلية أن تلك القيادات تعمل وفق تعليمات المستوى الأعلى ، وسلوكياتها عبارة عن ردود أفعال ، وقليلاً ما يصدر عنها مبادرات تؤدي إلى التطوير أو التحديث كذلك لا يوجد نظام فعال لتقييم أداء هذه القيادات ، رغم أن القانون رقم (٥) لعام ١٩٩١ يتطلب من القيادات الإدارية

( من مستوى مدير عام فأعلى) إعداد تقرير إنجازات عن أداء في نهاية كل عام وبالتالي فهو يركز على التقييم الذاتي Self Appraisal للقيادات ثم يتم مناقشة ذلك التقييم بواسطة اللجنة الدائمة لاختيار القيادات وفقاً لفكرة العقد الاجتماعي Social Contract . وبالتالي يمكن النظر إلى ذلك التقييم الذاتي كمدخل للتطوير والتحديث بواسطة تلك القيادات وهو ما لم يحدث في معظم الحالات حتى الآن.

وبالنظر إلى نمط وآليات اتخاذ القرارات فهي تعتمد على القرارات الفردية من صاحب السلطة المختصة ، وكثيراً ما يتقاعس المسؤولون في المستويات الأدنى عن اتخاذ القرار ، وبالتالي ظهرت سلوكيات (الأمر مرفوع لسيادتكم برجاء التوجيه) . كذلك انتشرت ظاهرة (تأشيرات المسؤولين) ذات الدلالات الرمزية لدى المستويات الأدنى والتي لا تجد طريقها إلى التنفيذ في معظم الحالات.

كذلك ينتشر في هذا المستوى ظاهرة العمل (طبقاً لتوجيهات) المستوى الأعلى ، حتى وأن لم تصدر مثل هذه التوجيهات من ذلك المستوى وهو ما أنعكس بشكل ملحوظ على مستوى أداء الأجهزة المحلية وتعطلت معه مصالح المواطنين ، وبالتالي تراكمت المشاكل وأصبح الحل مستحيلاً في معظم الحالات.

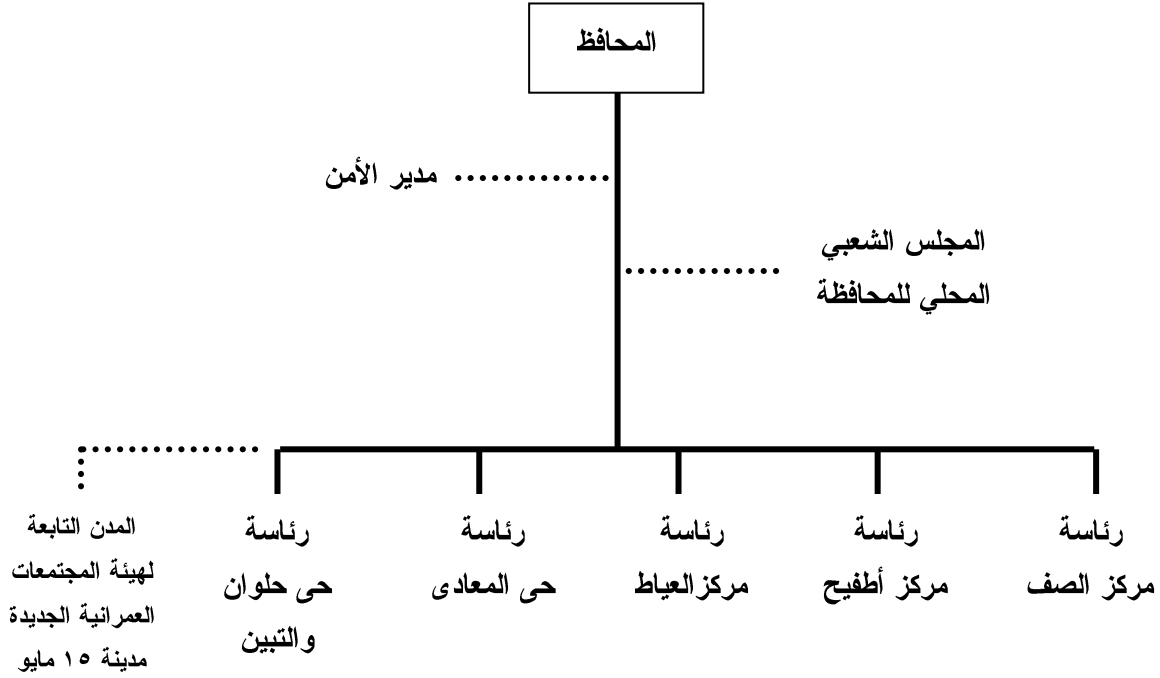
طبقاً للتحليل السابق فإن نمط القيادة السائد وأسلوب اتخاذ القرارات تمثل عنصر ضعف Weakness عند مستوى المحافظة وهو أمر يحتاج إلى تغيير ويمثل تحدياً حقيقياً لقيادة المحافظة.

#### ٨-٤-٢-٤ . الهيكل التنظيمي:

لا يوجد حتى الآن هيكل تنظيمي لمحافظة حلوان ، وحتى عند وضعه واعتماده من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فسوف يكون هيكل نمطي تقليدي شأن الهياكل التنظيمية لباقي المحافظات. ويلاحظ على هذه الهياكل النمطية مايلي:-

- لا يميز الهيكل التنظيمي بين المحافظات ويشتمل على تقسيمات تنظيمية واحدة لا تختلف من محافظة لأخرى.
- يقوم الهيكل على أساس تأكيد المركزية Centralization بحكم طبيعته الهرمية، وارتباط جميع الوحدات بقمة الهرم التنظيمي ، وتعدد المستويات الإدارية، وطول خطوط الاتصال، والاهتمام بتأكيد وجود السلطة الأمرة، واتساع نطاق الإشراف، وغير ذلك من الخصائص التي تؤكد المركزية والطبيعة الرسمية للتنظيم .
- يتم التنظيم وفق نماذج نمطية تنطبق على مستوى المحافظة والمركز والمدن والحي والقرية وغيرها من مستويات الإدارة المحلية، وهو ما يتجاهل الفروق بين هذه الوحدات عند مستوى التنفيذ.
- لم يتم تعديل هذه النماذج التنظيمية لفترة طويلة لتستوعب التغيرات الحديثة والمؤثرة في الأداء التنظيمي ، مثل الدور المتزايد للمجتمع المحلي والقطاع الأهلي والمنظمات غير الحكومية والمستثمرين ورجال الأعمال ، وذلك لعدم وجود آليات تنظيمية يمكن أن تسهم في ربط تلك الفئات بنظم الإدارة بالمحافظة.
- وصف الوظائف نمطي ولا يتفق التطورات التي حدثت في الأداء بمختلف الوظائف ولا يتم الاستفادة منه في الاختيار وتقييم أداء العاملين وتحديد الاحتياجات التدريبية وتحديد الأجر والحوافز واتخاذ القرارات الهامة في إدارة الموارد البشرية.

طبقا لما تقدم فإن العلاقات التنظيمية على مستوى المحافظة تبدو كما في الشكل التالي:



شكل ( ٨-١٤ ) العلاقات التنظيمية لمحافظة حلوان

المصدر: المخطط الاستراتيجي لمحافظة حلوان - الهيئة العامة للتنمية العمرانية والمرافق - ٢٠١٠

طبقا للعرض التحليلي السابق فإن الترتيبات التنظيمية الحالية بالمحافظة تمثل عنصر ضعف Weakness يؤثر سلباً على أداء المحافظة ، ويتطلب الأمر وضع هيكل تنظيمي غير تقليدي لمحافظة حلوان يساعد على العمل بحرية في مجال التطوير والتحديث وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

#### ٨-٤-٢-٥. هيكل القوى العاملة وإدارة الموارد البشرية:

يلاحظ على العمالة بمحافظة حلوان أنها تتوزع على مجموعات نوعية (الهندسية والفنية - المالية - التنمية الإدارية .... إلخ) وأنها توجد على مستوى المراكز والأحياء والإدارات الخدمية (الصحة - التعليم - التضامن الاجتماعي .. إلخ) وأنها غير مرتبطة بالاحتياجات الحقيقية لهذه الوحدات وبصفة عامة فإن هيكل العمالة بالمحافظة يتميز بالخصائص التالية:-

- لم يتم التعيين في مختلف الفئات طبقاً للاحتياجات الحقيقية للعمل.
- لا ترتبط حركة القوى العاملة والقرارات الخاصة بالعمالة بخطة حقيقية للقوى العاملة.
- تزيد أعداد العمالة عن الحد المطلوب في بعض الوظائف وتنخفض عن ذلك الحد في وظائف أخرى.
- الجزء الأكبر من العمالة يوجد في الدرجات الوظيفية الدنيا بحكم الترتيب الوظيفي الموجود عند هذا المستوى.
- لا توجد عمالة بالمستوى المطلوب في المستوى الأوسط والأعلى نظراً لعدم اكتمال البناء

- التنظيمي والوظيفي للمحافظة حتى الآن.
- يتم التوظيف طبقاً للقانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ وهو قانون العاملين المدنيين بالدولة والذي يحتاج إلى تطوير شامل في الفلسفة والأساليب الخاصة بالتوظيف.
- ينخفض مستوى الأجر بالمقارنة بالتقييم العادل لبعض الوظائف.
- لا يوجد في إطار القانون الحالي ما يشجع على توظيف الكفاءات المتميزة في بعض الوظائف بالمحافظة عملاً على النهوض بمستوى الأداء.
- لا يوجد اعتمادات مالية كافية لتمويل إحتياجات المحافظة من العاملين في مستوى الإدارة المتوسطة والعليا.
- الترقيات والتدرج الوظيفي وفق الممارسات الحالية تتم على أساس الأقدمية رغم الصلاحيات الموجودة بالقانون (٤٧) لعام ١٩٧٨ والتي تسمح بالترقية على أساس الإختبار بنسب متفاوتة في الدرجات الوظيفية المختصة .
- ممارسات تقييم أداء العاملين تتم على أساس شكل بيروقراطي في شكل تقرير سنوي لا يستند إلى معايير موضوعية للتقييم ، رغم أن المادة (١٤٠) من القانون ٤٧ لعام ١٩٧٨ تتطلب من السلطات المختصة وضع نظام داخلي للتقييم يقوم على مواجهة الموظف بالتقييم الأولي لمستوى أداء كل أربع شهور وتسجيل ذلك في سجلات خاصة رسمية وأن يتم إعداد التقرير السنوي للأداء استناداً لذلك التقييم المستمر على مدار العام.
- لا يوجد نظام فعال لتحفيز العاملين ويقتصر الأمر على مكافآت تشجيعية يخولها القانون للسلطة المختصة والتي تمنح للجميع بصرف النظر عن الفروق في مستوى الأداء.
- بطاقات وصف الوظائف لا ترتبط بالممارسات الفعلية ولا يعتد بها في مجالات عديدة مثل الاختيار وتحديد الأجر والتحفيز والترقيات وتقييم الأداء والتدريب رغم أهميتها الكبيرة كأساس لاتخاذ القرارات في جميع هذه المجالات.
- ممارسات التدريب لا تقوم على أساس موضوعي لتحديد الإحتياجات التدريبية وبالتالي فهو لا يرتبط بمتطلبات النجاح في العمل ويتم بطريقة شكلية لمجرد استيفاء شروط الترقية لشغل وظائف محددة مثل الوظائف القيادية بمستوى مدير عام فأعلى كما هو محدد.
- شغل الوظائف القيادية يتم طبقاً للقانون رقم (٥) لعام ١٩٩١ وقد تحولت الإجراءات التي حددها القانون لذلك إلى مجرد شكلية لاختيار أفراد قد لا تتوفر فيهم المهارات الحقيقية لشغل تلك الوظائف.
- رغم الصلاحيات العديدة في القانون ٤٧ لعام ١٩٧٨ والقانون رقم ٥ لعام ١٩٩١ والقانون ٤٣ لعام ١٩٦٩ الخاص بنظام الإدارة المحلية إلا أن الممارسات الفعلية لا تعمل على الاستفادة منها لصالح التطوير في إدارة الموارد البشرية والنهوض بمستوى الأداء.
- طبقاً للتحليل السابق فإن هيكل القوى العاملة وممارسات إدارة الموارد البشرية تقوم على اعتبارات تقليدية وفقاً لأساليب بيروقراطية وبالتالي فهي تعاني من جوانب قصور متعددة مما يجعلها بمثابة عناصر ضعف Weaknesses تؤثر سلباً على كفاءة إدارة محافظة حلوان.

٨-٤-٢-٦. النظم واللوائح:

تعمل المحافظات مثل باقي أجهزة الإدارة الحكومية وفقاً لعدد من القوانين واللوائح المنظمة للعمل في مختلف المجالات وفي مقدمتها القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ الخاص بنظام الإدارة المحلية والقوانين والقرارات المعدلة وكذا القانون رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ بخصوص نظام العاملين المدنيين في الدولة والقانون رقم (٨٩) لعام ١٩٩٨ الخاص بنظام المشتريات الحكومية وغيرها من القرارات المنظمة لجوانب العمل الأخرى ويلاحظ على ذلك الجانب في إدارة المحافظة ما يلي:

- هذه القوانين وغيرها وضعت وفق فلسفة وتوجهات إستراتيجية لا تتناسب الظروف البيئية السائدة.
- تنطلق هذه القوانين واللوائح من (رسالة غير معلنة) مضمونها بسط سلطة الدولة وتحقيق (الأمن والأمان) أكثر من انطلاقها من فكر تنموي وفق مفاهيم وممارسات ديمقراطية تقوم على العدالة والشفافية والمساءلة.
- تركز هذه النظم والقوانين واللوائح على ترسيخ المركزية حيث تجعل البت في الأمور واتخاذ القرارات في معظم الحالات للسلطة العليا ، ولا تشجع على التفويض إلى المستويات الأدنى لأن المساءلة عند وقوع أخطاء تمتد إلى السلطة الأعلى طبقاً لقاعدة أن التفويض لا يعفي من المسؤولية.
- تهتم نظم الرقابة الخارجية من الأجهزة المختصة بالجوانب الشكلية ولا تعطي اعتبار لملازمات ومبررات اتخاذ القرارات حتى وأن أدى إلى حل المشاكل مادام لم يتمشي مع الإجراءات البيروقراطية.
- لا يوجد نظم للرقابة الداخلية وتقييم الأداء والمتابعة الذاتية بفعالية وبالتالي لا يوجد من الوسائل والآليات ما يمنع وقوع الأخطاء أو يكشفها مبكراً حتى يمكن اتخاذ القرارات التصحيحية في الوقت المناسب.
- توجد في هذه القوانين واللوائح عديد من الجوانب الإيجابية غير المفعلة في مجال الممارسة العملية ويمكن عند تطبيقها أن تسهم في التطوير والتحديث ، إلا أن نظم الرقابة السائدة والممارسات البيروقراطية تحد من قدرة هذه القيادات على تحقيق ذلك.

طبقاً للتحليل السابقة فإن القوانين والنظم واللوائح الخاصة بالإدارة المحلية والجهاز الحكومي تمثل عنصر ضعف Weakness يؤثر سلباً على مستوى أداء الإدارة في محافظة حلوان.

٨-٤-٢-٧. نظم وتكنولوجيا المعلومات:

لا شك أن إدارات المراكز والمدن والإدارات الخدمية بمحافظة حلوان قد استفادت (جزئياً) من موجة التوسع في إدخال الحاسبات الآلية ووجود إعداد من الموظفين مدربين على التعامل معها. إلا أن استخدام هذه الأجهزة مازال محدوداً في أعمال الكتابة وإدخال البيانات لإنجاز بعض الأعمال اليومية وخاصة في مكاتب رؤساء هذه الوحدات . ولم يحدث حتى الآن استخدام كامل لهذه الأجهزة ولم يصل الأمر إلى وجود نظم معلومات متكاملة بهذه الوحدات لخدمة متخذ القرارات. كذلك لم يوجد بعد نظام معلومات مركزي على مستوى المحافظة ، والأمر لا يتعدى جهوداً فردية لبناء قاعدة بيانات لمكتب المحافظ.

ويلاحظ على الواقع التكنولوجي السائد في هذا المجال مايلي:

- لم يتم إدخال هذه الحاسبات بناءً على دراسة حقيقية لاحتياجات مختلف الجهات والوحدات.
- بعض الجهات التي يوجد بها أجهزة حاسبات لا تستطيع تعظيم العائد منها للوصول إلى مستوى الاستخدام الأمثل .
- لا يوجد ترابط بين البيانات التي يتم إدخالها بهذه الأجهزة في مختلف الوحدات والإدارات.
- يوجد تضارب بين بعض البيانات المتاحة لدى عديد من الجهات نظراً لعدم وجود نظام متكامل للمعلومات.
- يفقر معظم العاملون بإدارات المدن والمراكز وإدارات الخدمات إلى مهارات التعامل مع الحاسب الآلي.
- لم يتم تصميم البرامج اللازمة بما يتناسب مع احتياجات المراكز والمدن.
- يتمثل الدور الرئيسي للوحدات التي بها هذه الأجهزة في إمداد الجهات الأعلى بالبيانات الإحصائية عن الإنجازات التي تحققت في مجال الخدمات والسكان وهي بيانات محدودة لا تفي بالاحتياجات الحقيقية لرسم السياسات ومتخذ القرارات الاستراتيجية.
- لم يوجد حتى الآن ما يمكن أن يكون نواة لنظام معلومات مركزي على مستوى المحافظة طبقاً للتحليل السابق فإن عنصر نظم وتكنولوجيا المعلومات بالمحافظة يمثل عنصر منصف Weakness يمكن أن يكون له آثار سلبية على أداء المحافظة ويحد من كفاءة قيادتها في العمل في المجالات الخاصة بالتطوير والتحديث وتحقيق الأهداف الإستراتيجية للمحافظة.

#### ٨-٤-٢-٨. الإمكانيات المادية والموارد المالية للمحافظة:

- لا شك أن قدرة المحافظة على استغلال الفرص المتاحة لها وتحاشي مصادر التهديد التي تفرضها التغيرات البيئية تتحدد بمقدار ما يتوفر لها من موارد مادية ممثلة في المباني والأجهزة ووسائل النقل ومستلزمات التشغيل المختلفة والموارد المالية. وبتطبيق ذلك على محافظة حلوان يلاحظ مايلي:
- لا يوجد حتى الآن مقر مناسب للمحافظة ، وهو ما يؤثر سلباً على تكوين الصورة الذهنية للمحافظة لدى المواطن ، ويمد من الجهود الخاصة بتشكيل الهوية، من منظور أن المبني الخاص بديوان المحافظة يمثل (مقر الحكم) وله مدلولة النفسى والدستورى في أداء المحافظة وعلاقتها بالمواطن.
  - لا يوجد حتى الآن تجمع لمباني الأجهزة الحكومية والإدارات الخدمية نظراً لعدم التوصل النهائي لشكل عاصمة.
  - لم يدرج في الموازنة العامة للدولة المبالغ اللازمة كموازنة مستقلة للمحافظة .
  - لم يتم وضع موازنة للوظائف ضمن الاحتياجات المالية للمحافظة .
  - لم يتم بعد تشكيل الآليات المالية الأخرى خارج موازنة الدولة لتوفير مصادر تمويل إضافية للمحافظة مثل صندوق الخدمات وغيره.
  - يتوفر للمحافظة موارد مالية من مصدر غير تقليدى وهو رسوم تصدير الرخام من منطقة (شق الثعبان) بالإضافة إلى الرسوم الأخرى وتصل حصيلة ذلك إلى مبلغ يعتد به ، ويمكن أن

- يسهم في تمويل احتياجات المحافظة ويدعم الجهود الخاصة بالتنمية.
- كذلك يوجد بالمحافظة مركز تجميع المخلفات وإعادة تدويرها للمحافظات المجاورة ولمدن محافظة حلوان ، ورغم أن ذلك العنصر يمكن أن يمثل مصدر تهديد Threat بيئي لسكان المحافظة إلا أن إدارتها على أساس علمي وفقاً للمعايير البيئية من الناحية الفنية والاقتصادية يمكن أن يحولها إلى فرصة Opportunity يمكن تعظيمها بقيام عديد من الصناعات الخاصة بإعادة تدوير المخلفات وهي صناعات قادرة على امتصاص البطالة ومنع التلوث البيئي وزيادة مستوى الدخل لمواطن المحافظة ويسهم في توليد مصادر إضافية لصندوق المحافظة يمكن أن توجه حصيلتها لتمويل جهود التنمية في المحافظة.
  - كذلك يوجد بالمحافظة إمكانات لموارد سياحية لها طابع تاريخي مثل العيون الكبريتية وركن فاروق والحديقة اليابانية والمناخ الجاف شتاءً لمدينة حلوان وشاطئ النيل بامتداد الحدود الغربية للمحافظة والمناطق الصحراوية التي يمكن الترويج فيها لرحلات (السفاري) والسياحة الصحراوية وغير ذلك من الإمكانيات السياحية العالية التي يمكن أن تضيف إلى الموارد المالية للمحافظة.
  - يوجد أيضاً بالمحافظة عديد من المصانع الخاصة والعامة التي يمكن وفقاً لعقد اجتماعي أن يسهم في مجال خدمة المجتمع والمساهمة في التطوير بما لديها من إمكانيات تفصيلاً لمبدأ المسؤولية الاجتماعية لهذه الشركات.
  - بالإضافة إلى ما تقدم يوجد بالمحافظة عديد من المدن الجديدة والمؤسسات التعليمية المتميزة والتي يمكن من خلالها تحقيق عدة أهداف اقتصادية واجتماعية للمحافظة.
  - يوجد في حدود المحافظة مساحات شاسعة يمكن استغلالها في التنمية الشاملة وخاصة أن بها عديد من المحاجر التي يمكن أن تحقق دخل للمحافظة ، وكذلك توجد مساحات في الاحوزة العمرانية لمدينة المحافظة مقام عليها منشآت تابعة للقوات المسلحة أو وزارة الداخلية ويمكن للمحافظة استغلال الأراضي المقام عليها هذه المنشآت عند إخلاءها في مجالات تصنيف إلى البعد الحضاري للمحافظة سواء كحداائق عامة أو في المجالات الاستثمارية أو للمنشآت العامة.
- طبقاً للتحليل السابق فإنه بمقدار ما تفتقر المحافظة إلى بعض المباني والإمكانيات المادية اللازمة لإقامة ديوان عام المحافظة وتجميع الإدارات والمصالح الحكومية بعاصمة المحافظة إلا أن طبيعة الموارد المالية والمحتمة يمكن أن تعطي قاعدة اقتصادية قوية لإدارة المحافظة تساعدها على إكمال البناء والتجهيز وتمويل جهود التنمية لصالح أبناء المحافظة في الأجل الطويل.
- ومن ثم فإن الجانب الخاص بالإمكانيات المادية يمثل عنصر ضعف في الأجل القصير ولكن الموارد المتاحة حالياً والمحتمة يمكن أن تكون مصدر قوة للمحافظة في الأجل الطويل.

٨-٤-٢-٩. تحليل مجال القوى الداخلية لمحافظة حلوان

على أساس التحليل السابق لعناصر البيئة التنظيمية الداخلية لمحافظة حلوان باعتبارها المحدد الرئيسي لقدرة المحافظة على استغلال الفرص المتاحة لها في البيئة الخارجية وتحاشي مصادر التهديد التي تفرضها نفس البيئة الخارجية ، فإنه يظهر من ذلك التحليل وجود عناصر ضعف تفوق في تأثيرها عناصر القوة الكامنة في البيئة الداخلية للمحافظة.

أ - عناصر الضعف:

يظهر من الجدول التالي أن عناصر الضعف الكامنة في البيئة الداخلية للمحافظة تتمثل فيما يلي:-

- عدم وضوح الرسالة والرؤية الحالية للمحافظة وبعدها عن المفهوم التنموي وترسيخها للمفاهيم الخاصة بتأكيد وجود السلطة وتحقيق الأمن وتأكيد هياكل الدولة دون الامتداد إلى تحقيق تنمية شاملة ومتكاملة لصالح المواطن.
- عدم وجود أهداف إستراتيجية محددة ومعلنة يمكن النظر إليها كأساس لتجميع كل الأطراف وتحقيق التكامل بينها وتوزيع الأدوار في سبيل التنمية الشاملة والمستدامة.
- ضعف البناء التنظيمي والمؤسسي للمحافظة ممثلاً في:
  - عدم وجود هيكل تنظيمي.
  - عدم فعالية وصف الوظائف.
  - ضعف نظم الاتصالات.
  - المركزية وعدم التفويض.
  - غياب آليات التنسيق وتحقيق التكامل.
- الإدارة التقليدية للعنصر البشري واختلال هيكل القوى العاملة ممثلاً في:
  - فلسفة تقليدية لإدارة العنصر البشري.
  - عدم وجود خطة قوى عاملة للمحافظة.
  - عدم وجود سياسة وآليات فعالة لاختيار العاملين.
  - عدم فعالية نظم الأجور والحوافز.
  - عدم فعالية نظم تقييم الأداء والترقيات.
  - عدم وجود كوادرات متخصصة تسهم في أحداث التطوير بفعالية.
  - عدم فعالية نظم تنمية الموارد البشرية والتدريب.
  - عدم التمكين لغياب التفويض وعدم إعطاء صلاحيات.
- غياب نمط القيادة الفعال الذي يستطيع أن يضطلع بمهمة التطوير والتحديث ويظهر ذلك من:
  - عدم وجود صف ثاني من القيادات يعمل مع المحافظ وعدم وجود معاونين.
  - ضعف آليات اتخاذ القرار عند جميع المستويات.
  - عدم فعالية نظم اختيار القيادات وتقييم أداءها.
  - الاتجاهات السلبية السائدة تجاه محاولات التطوير والتحديث.
- القوانين واللوائح التي تحكم العمل في مختلف المجالات وما تمثله كعائق في طريق التحديث والتطوير وخدمة المواطنين ويظهر ذلك من:



- تعدد القوانين واللوائح وتقادمها.
  - الممارسات البيروقراطية السائدة.
  - الضغوط المرتبطة بنظم الرقابة الخارجية.
  - ضعف نظم المتابعة والرقابة الداخلية.
- التجهيزات التكنولوجية العشوائية وغير المرتبطة بخطة متكاملة للتحديث التكنولوجي ويظهر ذلك من:
- وفرة الأجهزة في بعض الأماكن وعدم وجودها في البعض الآخر.
  - القدرات المحدودة للعاملين على هذه الأجهزة وعدم تدريب باقي العاملين.
  - عدم وجود برامج لخدمة الاحتياجات الحقيقية في مجال العمل.
  - عدم دقة البيانات الناتجة من هذه النظم وتضاربها.
  - عدم وجود قواعد بيانات متكاملة لخدمة متخذى القرارات عند جميع المستويات
- ضعف الثقافة التنظيمية السائدة بالمحافظة وإدارتها وسيادة مجموعة القيم والمفاهيم السلبية غير الداعمة للأداء ولا تشجع التطوير والتحديث ويظهر ذلك من:
- وجود قيم منقولة إلى المحافظة مع الجهات والعاملين المندمجة فيها .
  - غياب الهوية وضعف الانتماء ومحاولات البعض الخروج من التبعية للمحافظة كالمحاولات التي حدثت من جانب البعض.
  - انخفاض الروح المعنوية وفقد الأمل في الإصلاح بعد الإعلان عن وجود (الفساد في المحليات) دون التحرك الجاد لمواجهته .
- عدم وجود المباني والتجهيزات اللازمة لإقامة ديوان عام المحافظة وعدم وجود تجمع للمصالح الحكومية في عاصمة المحافظة وكذلك عدم إدراج المبالغ اللازمة بالموازنة العامة وخاصة الموازنة الاستثمارية.

#### ب- عناصر القوة المتاحة:

- رغم وجود عديد من عناصر الضعف في البيئة الداخلية للمحافظة إلا أنه مازالت هناك مجموعة من العناصر التي تمثل مصدر قوة يمكن لإدارة المحافظة الاعتماد عليها وتعظيمها في سبيل التطوير والتحديث وتحقيق الأهداف الاستراتيجية وتمثل هذه العناصر فيما يلي:-
- وجود عديد من الجوانب غير المفعلة في القوانين الحالية (مثل القانون ٤٣ لعام ١٩٧٩ والقانون ٤٧ لعام ١٩٧٨ والقانون ٨٩ لعام ١٩٩٨ وغيرها) يمكن للإدارة العليا بالمحافظة تطبيقها والاستفادة منها لإحداث التغيير والتحديث المرغوب.
  - عدم وجود هيكل تنظيمي معتمد للمحافظة وبالتالي يمكن وضع هيكل تنظيمي وبناء آليات ونظم تناسب الاحتياجات الحقيقية للمحافظة وتفتح الباب أمام قيادة المحافظة للتطوير والتحديث وتحقيق الأهداف الاستراتيجية.
  - السياسة العامة للدولة بتحقيق اللامركزية عند جميع المستويات وخاصة في مجال الخدمات الجماهيرية ، وهو ما يمكن أن تضعه إدارة المحافظة ضمن أهدافها الاستراتيجية.
  - وجود قيادة ذات رؤية استراتيجية بعيدة المدى ومنفهمة لمتطلبات هذه المرحلة، ممثلة في

المحافظ بحكم خبرته المهنية والعلمية في مجال التخطيط الإقليمي وإرتباطة بعدديد من مشروعات التطوير ، مما يعطي أساس لاختيار الصف الثاني من القيادات وفق هذه الرؤية ، وبما يسهم في تكوين فريق متكامل للعمل على مستوى المحافظة.

- وجود قيم إيجابية ومفاهيم متطورة لدى المحافظ والقيادات التي يتم اختيارها لأشاعه وترسيخ مفردات ثقافة تنظيمية جديدة تحل محل الثقافة السائدة وتسمح الأداء والتحيز وروح الفريق والتكامل وتحسين الأداء والشفافية والجودة الكلية والتوجه نحو المواطن باعتباره المستفيد الأول (العميل) من أجهزة الإدارة المحلية.

- وجود موارد مالية متنوعة حاليا يمكن تعظيمها في المستقبل خارج نطاق موازنة الدولة لدعم الجهود الخاصة باستكمال البنية الأساسية لإقامة المحافظة وعاصمتها ودعم جهود التنمية بالمحافظة.

ويظهر من الجدول التالي ان تحليل ميزان أو مجال القوي للمحافظة بصفة عامة يوضح أن عناصر الضعف تزيد على عناصر القوة ، لكن معظم هذه العناصر ليست قاصرة على محافظة حلوان وحدها فهي انعكاس لجوانب القصور في الإدارة المحلية على مستوى الدولة ، لكن الأهم من ذلك أن عناصر القوة المتاحة للمحافظة ليست متاحة لأي من المحافظات الأخرى، وهي متصلة بعناصر حرجة Critical factor ذات قدرة عالية على التأثير في غيرها وبالتالي فهي مشجعة جدا على إحداث التطوير مثل نمط القيادة المتمثل في المحافظ وقدرته على بناء فريق قيادة بنفس المعايير والمفاهيم وكذا توفر الموارد المالية غير التقليدية ومن مصادر لا تتاح لمحافظة أخرى ، مع وجود تنوع اقتصادي وديموجرافي واجتماعي في تكوين المحافظة يمكن استثماره في مجال التنمية الشاملة وتحقيق التكافل على مستوى المحافظة.

## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

جدول ( ٨-٦ ) تحليل مجال القوى للبيئة الداخلية لمحافظة حلوان

مستوى التأثير		عناصر ضعف	عناصر قوة	عناصر البيئة الداخلية
سلبى	إيجابى			
-٧٠		√		الرسالة Mission
- ٨٠		√		الرؤية Vision
- ٦٠		√		الأهداف الاستراتيجية Strategic objective
- ٢١٠				
- ٧٠		√		الهيكل التنظيمي
- ٥٠		√		وصف الوظائف
- ٣٠		√		نظام الاتصالات
- ٨٠		√		المركزية واللامركزية
-٧٠		√		غياب آليات التنسيق وتحقيق التكامل
-٦٠		√		غياب الصف الثاني والدعم للمحافظ في مختلف الأدوار
- ٣٦٠				
- ٨٠		√		فلسفة إدارة العنصر البشري والممارسات
- ٤٠		√		وجود خطة للقوى العاملة
- ٢٠		√		التوازن في هيكل القوى العاملة
- ٤٠		√		أسلوب الاختيار والتعيين
- ٩٠		√		نظم الأجور والحوافز
- ٣٠		√		الأساس الذى تستند إليه الترفقيات
- ٢٠		√		فعالية بطاقات وصف الوظائف
- ٦٠		√		فعالية نظم تقييم الأداء
- ٤٠		√		وجود كوادر متخصصة طبقا لاحتياجات التطوير
- ٣٠		√		وجود عمالة بالمستوى المطلوب في جميع المستويات
- ٢٠		√		فعالية نظم التدريب
- ٤٠		√		فعالية نظم اختيار القيادات
	+ ٦٠		√	وجود صلاحيات غير مفعلة يمكن تعظيمها
	+ ٤٠		√	وجود نصوص وقواعد قانونية تشجع على التطوير
	+ ٦٠		√	وجود مصادر مالية خارج الموازنة يمكن الاستفادة منها
- ٥١٠	+ ١٦٠			
- ٦٠		√		نمط القيادة السائد
- ٦٠		√		آليات اتخاذ القرارات
- ٤٠		√		أسلوب اتخاذ القرارات
- ٣٠		√		ممارسات تقييم القيادات
- ٦٠		√		حدود التطوير والتحديث والمبادرات
	+ ٧٠		√	الصلاحيات غير المفعلة لزيادة فعالية القيادة
- ٢٥٠	+ ٧٠			
- ٦٠		√		القوانين والنظم واللوائح المعمول بها
- ٨٠		√		الممارسات البيروقراطية السائدة

## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- ٣٠		√		نظم الرقابة الخارجية
- ٣٠		√		نظم المتابعة والرقابة الداخلية
	+ ٤٠		√	الجوانب الإيجابية غير المفعلة ويمكن أن تسهم في التطوير
- ٢٠٠	+ ٤٠			
	+ ٢٠		√	وفرة أجهزة الحاسب الآلي
	+ ٢٠		√	وجود عمالة مدربة على تكنولوجيا المعلومات
- ٣٠		√		وجود برامج مصممة بما يناسب الاحتياجات الحقيقية
- ٧٠		√		وجود شبكة معلومات متكاملة على مستوى المحافظة
- ٤٠		√		وجود بيانات على درجة عالية من الدقة والثقة يستفيد منها متخذ القرارات
- ٣٠		√		التوسع في تطبيقات الحاسب الآلي إلى جميع الأنشطة والخدمات
- ١٧٠	+ ٤٠			
- ٧٠		√		القيم المنقولة مع موظفي الإدارات والأجهزة المختلفة
- ٣٠		√		غياب الهوية وضعف الانتماء
	+ ٣٠		√	وجود قيم إيجابية يمكن تعظيمها
	+ ٣٠		√	وجود الآليات اللازمة لترسيخ ثقافة جديدة
- ٤٠		√		وجود أنماط قيادية قادرة على تغيير النسيج الثقافي
- ١٤٠	+ ٦٠			
- ٨٠		√		المباني والتجهيزات
- ٣٠		√		مستلزمات التشغيل
- ٥٠		√		اعتمادات الموازنة العامة
- ٨٠		√		موارد مالية إضافية خارج الموازنة العامة
- ٦٠		√		مساهمات المنظمات المتخلفة بالمحافظة لدعم جهود التنمية
	+ ٤٠		√	موارد اقتصادية متنوعة غير مستغلة لكنها واعدة
- ٣٠٠				
	+ ٤٢٠			إجمالي عناصر القوة
- ٢١٤٠				إجمالي عناصر الضعف
- ١٦٣٠				مستوى مجال القوة

المصدر : د. متولى السيد متولى - تحليل استراتيجي للجوانب الهيكلية والنظم المؤسسية لمحافظة حلوان ورقة بحثية غير منشورة - جامعة حلوان - ٢٠٠٨

### ٨-٥- دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية لمحافظة حلوان

في ضوء التحليل السابق لمحافظة حلوان باستخدام نموذج SWOT فإنه يمكن وضع إطار إستراتيجي لإدارة عملية إقامة المحافظة وإحداث التطوير المرغوب وصولاً للأهداف الاستراتيجية وبطبيعة الحال فإن ما طرحه في هذا الجزء يمثل أساس للمناقشة والحوار وصولاً إلى صياغات محددة لإستراتيجية محافظة حلوان، وتحدد عناصر التوجه نحو المستقبل فيما يلي:

٨-٥-١- الرسالة والرؤية والأهداف الإستراتيجية للمحافظة

٨-٥-١-١. الرسالة Mission

- The reason for Existence الرسالة بالمفهوم الأكاديمي هي سبب وجود الإنسان أو المنظمة ، وبتطبيق ذلك لصياغة رسالة محافظة حلوان يجب أخذ العوامل والاعتبارات التالية في الحسبان:-
- فشل أو عدم فعالية التوجهات السابقة في الإدارة المحلية من منظور الاقتصار على بسط سلطة الدولة وتمثيل السلطة الدستورية وتحقيق الأمن والأمان.
  - المعوقات التي واجهت المحافظات في مجال التنمية الشاملة والمستدامة.
  - السلبية الملحوظة من جانب القطاع الخاص والقطاع الأهلي في مجال التنمية التي تقودها المحليات.
  - لنظرة الفوقية للعاملين في أجهزة الإدارة المحلية إلى المواطن باعتبارهم يمثلون (السيادة) وليس العمل لخدمة المواطن.
  - غياب الاستراتيجيات والخطط الشاملة للتنمية على المستوى المحلي.
  - انعكاس الواقع السياسي وظاهرة (احتكار السلطة) على مستوى المشاركة من جانب المواطن في المجالات المختلفة بالمحافظات.
  - الأهداف الاستراتيجية وغير المعلنة للقيادة السياسية من إنشاء المحافظات الجديدة في ضوء الاعتبارات السابقة ، وفي محاولة للإجابة على الأسئلة السابقة فإنه يمكن وضع الصياغة التالية للتعبير عن رسالة Mission محافظة حلوان:
- إيجاد مجتمع متقدم ، يتحقق فيه مستوى معيشي أفضل والأمن لجميع المواطنين، يقوم على تكافؤ الفرص والعدالة والمشاركة والتكافل بين جميع الفئات.

٨-٥-٢- الرؤية Vision:

- يمكن تعريف الرؤيا Vision أكاديمياً بأنها (المنهج) الذي يأخذ به القائد في سبيل تفعيل الرسالة Mission الخاصة بالمنظمة.
- ولإيضاح الفرق بينهما فإن الرسالة توضع صياغتها مرة واحدة في عمر المنظمة أو المؤسسة بواسطة مؤسسها Founder أو تتحدد طبقاً لقرارات السلطة العليا التي أنشأت المنظمة مثل السلطة السياسية والقرار الجمهوري المؤسس لمحافظة حلوان في هذه الحالة.
- ومع ثبات الرسالة وترسيخها من جيل إلى جيل باعتبارها ذات طبيعة سامية Nobile لا يختلف مفهومها ومدلولها مما تعاقبت الأجيال ، ويتحيز لصالحها كل جيل، وبالتالي يكون الاختلاف من جيل إلى آخر أو من قائد إلى آخر هو في الرؤية Vision التي تتحقق من خلالها الرسالة أو التي تمكن الإدارة من تفعيل الرسالة بحيث يلمسها الجميع وتصبح واقع ملموس.
- طبقاً لهذا العرض التحليل وبالنظر إلى محافظة حلوان يجب أخذ العوامل التالية عند تحديد الرؤية Vision:-

- يعتبر صدور القرار الجمهوري بإنشاء المحافظة ترجمة عملية للتوجهات السياسية بالدولة بتحقيق اللامركزية وتحقيق تنمية مستدامة وشاملة تصل عائداتها إلى جميع المواطنين.

- من المتوقع أن يؤدي إنشاء المحافظة الجديدة إلى تسهيل وصول الخدمات العامة إلى المواطنين بطريقة أفضل يرضى عنها المواطن.
- من المتوقع أن يؤدي إنشاء المحافظة الجديدة إلى تحقيق تنمية شاملة ومستدامة يشارك فيها جميع قطاعات المجتمع وتتنوع فيها الأدوار بين مختلف الأطراف طبقا للاعتبارات السابقة وتطبيقا للمفهوم الأكاديمي للرؤية فإنه يمكن صياغة رؤية Vision محافظة حلوان كالتالي:  
تطبيق السياسات العامة للدولة بما يؤدي إلى تنمية شاملة ومستدامة على مستوى محافظة حلوان وبما يضمن مشاركة جميع قطاعات المجتمع الحلواني ، مع تعظيم العائد من الموارد المادية والبشرية المتاحة للمحافظة وتطبيق المفاهيم العلمية الحديثة في مختلف المجالات والاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في سبيل تحسين مستوى الخدمة وتحقيق الرضا وتنمية روح الولاء والانتماء لدى مواطني المحافظة.

#### ٨-٥-١-٣. الأهداف الإستراتيجية للمحافظة:

- من الناحية العلمية فإن الأهداف الإستراتيجية هي تلك النتائج أو (النهايات) المرغوب تحقيقها أو الوصول إليها في الأجل الطويل ، وبما يؤدي إلى حدوث تغير جوهري في الموقف.
- ولتحديد هذه الأهداف الإستراتيجية يلزم أن تفكر القيادة أو الإدارة العليا وفقا للاعتبارات التالية:-
  - النظر إلى الموقف بطريقة شاملة تأخذ جميع العناصر في الحسبان.
  - الارتباط بالأجل الطويل.
  - يتم تحقيق هذه الأهداف بعيدة المدى على مراحل لكل مرحلة أهدافها المرحلية.
  - أن تؤدي نتائج كل مرحلة إلى تسهيل مهمة الوصول إلى الأهداف الاستراتيجية.
  - أن يتم تحديد أولويات لتحقيق الأهداف طبقا للقيود المفروضة على الإدارة.
  - أن تفكر الإدارة بطريقة ابتكارية وأن يكون تفكيرها (خروج على المألوف).
- أن ينتهي الأمر عند بلوغ الأهداف الإستراتيجية إلى وجود واقع جديد أفضل بكثير من الواقع الذي كان سائدا في بداية الخطة بتطبيق الاعتبارات السابقة على الإطار الاستراتيجي لمحافظة حلوان فإنه يمكن طرح (النهايات) التالية كأهداف إستراتيجية لأي خطة تضعها المحافظة:
  - إنشاء المباني الخاصة بمقر ديوان عام المحافظة والإدارات الخدمية.
  - إستكمال البنية الأساسية وتنفيذ المخطط العمراني الخاص بعاصمة المحافظة.
  - إعادة هيكلة النظم واللوائح والقوانين التي تعمل وفقا لها المحافظة في مختلف المجالات.
  - إستكمال هيكل العمالة واختيار الكوادر المؤهلة لقيادة الأجهزة المختلفة وإعادة التوازن إلى هيكل العملة على مستوى المحافظة والوحدات التابعة لها.
  - إيجاد موارد مالية إضافية من مصادر غير تقليد خارج موازنة الدولة .
  - إيجاد مناخ استثماري جاذب لرؤوس الأموال المحلية والأجنبية لاستغلال فرص الاستثمار المتاحة في مختلف القطاعات الاقتصادية بالمحافظة.
  - تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية على مستوى المحافظة يظهر معها تميز المحافظة وبما يؤدي إلى ارتفاع معدل النمو وزيادة مستوى التشغيل لموارد المحافظة وينخفض معها معدل البطالة وبتحسن بالتالي مستوى معيشة المواطن.

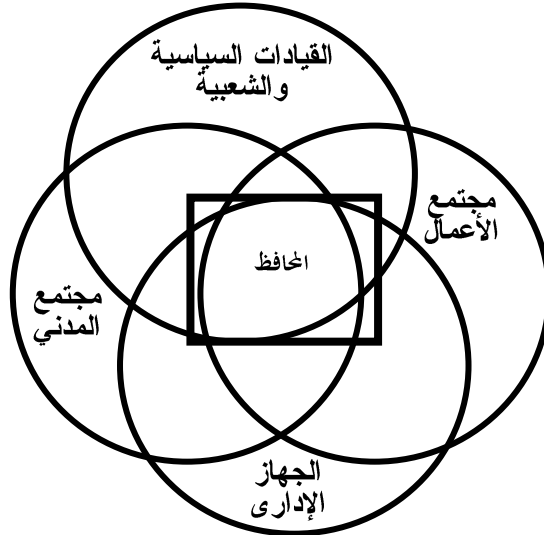
- تحقيق المشاركة المجتمعية الجادة من جميع فئات المجتمع لتحقيق المعدلات الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تعظيم المزايا النسبية للمحافظة بما يساهم في زيادة معدلات التنمية ويؤدي إلى ترسيخ صورة ذهنية إيجابية ويدعم وجود هوية خاصة بالمحافظة.
- تقديم الدعم اللازم للمؤسسات العلمية والمنظمات الأدبية والثقافية لتحقيق نهضة ثقافية يرتقي بها مستوى الذوق العام ويتحسن معها نمط سلوك المواطن في جميع أرجاء المحافظة.
- تهيئة مناخ إيجابي لتنمية دور المواطن وزيادة مستوى وعية السياسي والثقافي وبما يضمن مشاركته في النهوض بالمحافظة وتخفيض معدلات الجريمة وتحقيق مستوى الأمان وتنشيط الحراك السياسي على جميع المستويات .

#### ٨-٥-٢- الهيكل التنظيمي المقترح للمحافظة:

يعتبر الهيكل التنظيمي هو أحد عناصر ثلاث يلزم توافرها حتى يكون التنظيم فعالاً وهي:

- الهيكل التنظيمي - بطاقات وصف الوظائف - اللوائح وإجراءات العمل
- والهيكل التنظيمي أكاديميا هو عبارة عن علاقات خطية أو شكل بياني يوضح طبيعة العلاقة بين الوظائف المختلفة واتجاه هذه العلاقات ، ويسهم ذلك الهيكل في تحديد مايلي:-
- القيادة باعتبارها قمة الهرم التنظيمي وتمثل الإدارة العليا.
- الأنشطة الرئيسية التي تقوم بها المنظمة.
- الوظائف اللازمة لإنجاز كل نشاط.
- عدد المستويات الإدارية.
- شكل الهرم التنظيمي ودرجة (هرميته) أو (تسطيحه) .
- نطاق الإشراف لكل وظيفة.
- شبكة الاتصالات الرسمية.
- والهيكل التنظيمي إما أن يكون مبني على أساس فكر (إنغلقى) فيكون التنظيم (ميكانيكي) Mechanical بتجاهل التغيرات البيئية ويأخذ شكل هرمي أو أن يكون قائماً على أساس (الإنفتاح) على البيئة المحيطة ويتفاعل معها فيكون التنظيم (عضوياً) Organic وبتطبيق ذلك على محافظة حلوان فإن الحاجة كبيرة إلى تنظيم (عضوى) ديناميكي يتحقق من خلاله المزايا التالية:-
- التفاعل مع التغيرات البيئية المؤثرة.
- القيام بكل الأنشطة اللازمة.
- تحقيق التكامل بين الأنشطة.
- التدفق في المعلومات وتبادلها بين جميع الوظائف والمستويات.
- التنسيق بين جميع الوظائف لمتوكل مستوى إداري.
- سرعة اتخاذ القرارات.
- التكامل مع منظمات البيئة الخارجية.
- المشاركة في رسم السياسات وتنفيذها .

- الرقابة الذاتية والتغذية المرتدة في الوقت المناسب.
- زيادة مستوى الفعالية التنظيمية لمحافظة حلوان.
- أن يحقق اللامركزية في الإدارة وعند جميع المستويات.
- أن يعطي أهمية كبيرة لمشاركة جميع فئات المجتمع وجميع الأطراف مثل المستثمرين ورجال الأعمال ومنظمات المجتمع المدني والهيئات العلمية والقيادات الشعبية والسياسية وغيرها.
- أن يحقق التنسيق والتكامل بين جميع الأطراف المرتبطة بجهود التنمية الشاملة والمستدامة وكذلك مع الهيئات والمنظمات الأخرى العاملة في حدود المحافظة وتسهم بدرجة ملحوظة في مجال التنمية مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.
- من المهم عند تصميم الهيكل التنظيمي للمحافظة أن يشتمل على آليات تنظيمية تسمح بتحقيق التكامل بين الجهاز الإداري للمحافظة عند جميع المستويات مع منظمات المجتمع المدني ومع مجتمع رجال الأعمال والمستثمرين ومع القيادات السياسية والشعبية بالمحافظة وأن يكون المحافظ هو مركز التفاعل والتكامل بين هذه المجموعات المتباينة ، حتى يقوم كل منها بدورة في مجال التنمية الشاملة وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمحافظة وذلك كما في الشكل المبسط التالي :



شكل (٨-١٥) الهيكل التنظيمي لمحافظة حلوان

المصدر : د. متولى السيد متولى - تحليل استراتيجي للجوانب الهيكلية والنظم

المؤسسية لمحافظة حلوان - جامعة حلوان - ٢٠٠٨

**تحقيقاً لما تقدم فإن الهيكل التنظيمي المتوقع للمحافظة يمكن أن يشتمل على الآليات التنظيمية التالية:**

- المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ وعضوية مديري الخدمات بالمحافظة ويهتم بتنفيذ السياسات والقرارات التي تتخذها المجالس المختلفة (المذكورة فيما بعد) ويرأسه المحافظ (أو نائبة) ويضم في عضويته رؤساء الأجهزة التنفيذية المختلفة بالمحافظة (وهو موجود حالياً) مع إعطائه صلاحيات أكبر ، ويعمل بمثابة (حكومة محلية) على مستوى المحافظة .



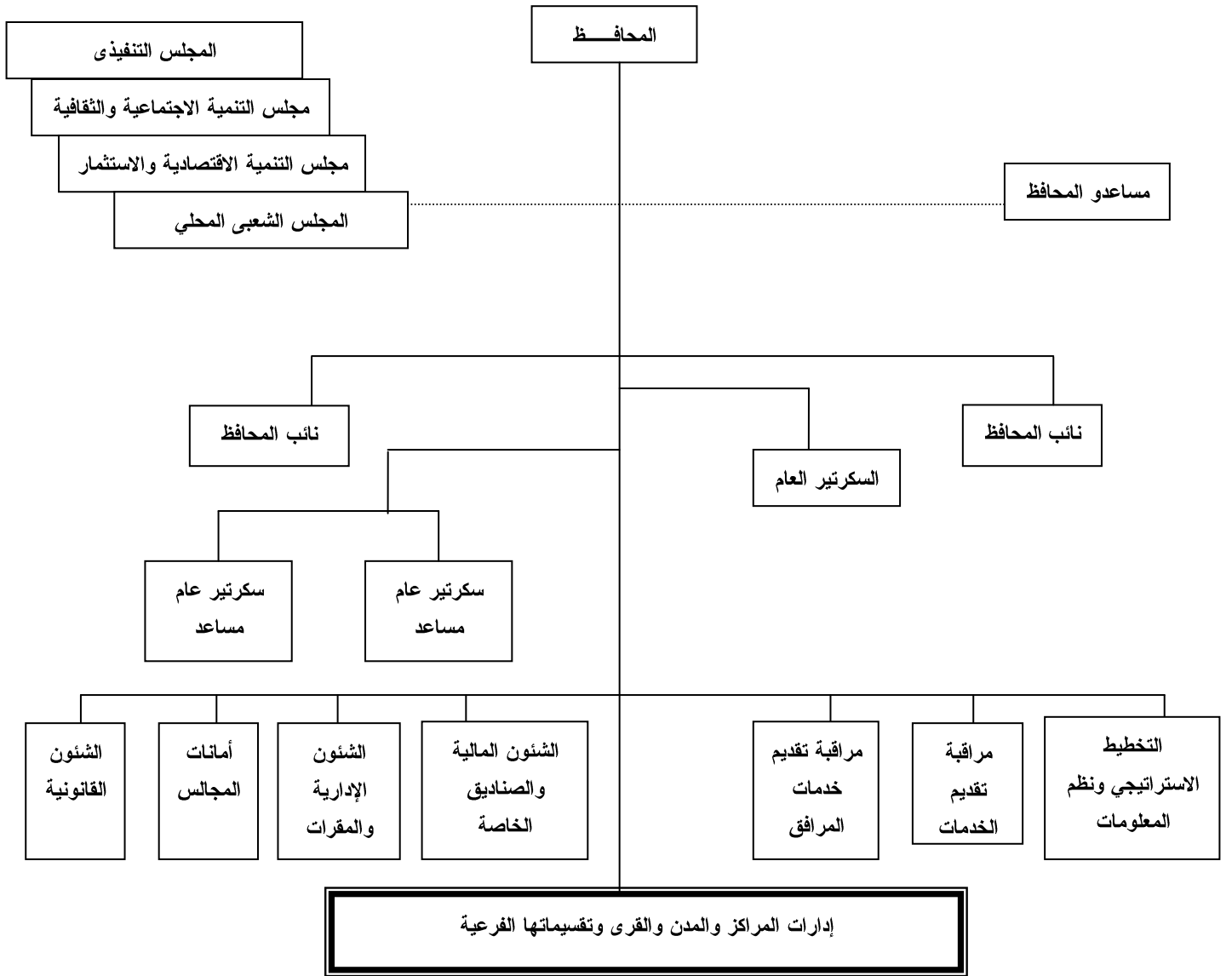
- مجلس الإنماء الاقتصادي والاستثمار برئاسة المحافظ ويضم في عضويته ممثلي رجال الأعمال وأجهزة التخطيط الاستراتيجي والمنظمات الصناعية وبعض الخبراء والهيئات الاقتصادية على مستوى المحافظة ويختص بوضع إستراتيجية للنهوض الاقتصادي فى مختلف المجالات (الزراعية - الصناعية - السياحية - الخدمية) لتحقيق أهداف التنمية الشاملة بالمعدلات المرغوبة ، وإيجاد الآليات التى تشجع تشجيع رجال الأعمال والمستثمرين من أهل المحافظة على استغلال الفرص الاستثمارية المتاحة وتشجيع غيرهم على ذلك.
- مجلس الإنماء الاجتماعي والثقافي برئاسة المحافظ ويضم في عضويته ممثلى المنظمات الأهلية وبعض الأجهزة الحكومية وبعض الشخصيات العامة وبعض الخبراء والمتقنين ورجال الفن والأدب ويختص بوضع استراتيجية للتنمية الاجتماعية والثقافية للمحافظة مع توزيع الأدوار على منظمات المجتمع المدني في سبيل تنفيذ الاستراتيجية ، وإيجاد الآليات التى تشجع بتلك المنظمات على المشاركة وزيادة حدة المنافسة فيما بينها.
- مركز للتخطيط الاستراتيجي بالمحافظة له مجلس إدارة برئاسة المحافظ ويختص بوضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات وأجراء الدراسات اللازمة على مستوى المحافظة والإشراف والمتابعة خلال التنفيذ واقتراح كل ما يسهم في التحديث والتطوير المستمر لمختلف الجوانب بالمحافظة.
- لجان تنفيذية مشتركة برئاسة نائب المحافظ لاتخاذ القرارات المشتركة مع أجهزة إدارة المدن التابعة لهيئة التعمير والمدن الجديدة في المحافظة مثل مدينة ١٥ مايو والشروق والقاهرة الجديدة ، وذلك حتي يتم تقديم الخدمات بهذه المدن على أساس من التنسيق بين المحافظة وأجهزة هذه المدن ، وبحيث تتوزع الأدوار بين الجانبين بطريقة تسهم في تنمية هذه المدن باعتباره جزء أساسي من (نسيج المحافظة).
- كذلك من المهم وجود الدعم والمساندة للمحافظ عند أداء أدواره المختلفة بما في ذلك الدور الدستوري Constitutional ودورة الاحتفالي Ceremonial ودورة التنفيذ Executive في تقديم الخدمات للمواطنين ودورة في مجال العلاقات العامة Public Relations وتمثيل المحافظة Representation أمام الغير وغير ذلك من الأدوار التى قد تتعارض مع بعضها وقد تمثل مصدرا للضغوط والإجهاد ينعكس سلبا على أداء المحافظ.

**وبالتالى من المهم إيجاد مستوى من معاونين للمحافظ يمثلوه ويقوموا ببعض أدواره مثل:**

- نواب للمحافظ يختص كل واحد بجانب من المسؤوليات الخاصة بالمحافظ، أو أن يختص كل واحد بجزء جغرافي من المحافظة ينوب عن المحافظ في الجزء الجغرافي الذى يختص به.
- مساعدين للمحافظ يقدموا المساندة الإدارية والفنية له في مجال العمل اليومي ، بديوان عام المحافظة مثل التخطيط ونظم المعلومات والمتابعة وتقييم الأداء وغيرها.
- بصفة عام فإن الهيكل التنظيمي المتوقع للمحافظة يجب أن يكون بسيطاً ويتبع عن الرسميات والبيروقراطية ويهتم بالأداء ويعطي الفرصة لتحقيق تكامل بين جميع القطاعات على مستوى المحافظة ، وليس من الضروري أن يشتمل ذلك الهيكل على جميع الوظائف الحالية التى يشتمل عليها الهيكل التنظيمي للمحافظات الأخرى.

## الفصل الثامن - دراسة حالة محافظة حلوان بعد الثورة

- طبقا لما تقدم فإن الهيكل التنظيمي للمحافظة يمكن أن يشتمل على المستويات الإدارية التالية:
- قيادة المحافظة (الإدارة العليا) ممثلة في المحافظ.
  - المستوى الداعم للإدارة العليا ممثلا في كل أو بعض مايلي:-
    - \* نواب المحافظ
    - \* مدير الأمن
    - \* مساعدي المحافظ
  - الإدارة الوسطي بالمحافظة ممثلة في السكرتير العام والسكرتير العام المساعد (أو أكثر من سكرتير عام مساعد) ومدير الخدمات المختلفة (تعليم - صحة... الخ) .
  - الإدارة المباشرة (التنفيذية) ممثلة في رؤساء المراكز ورؤساء المدن ومديري الإدارات الخدمية عند هذا المستوى (تعليم - صحة - ضمان اجتماعي.. الخ)
- ومن ناحية الأنشطة فإن الهيكل التنظيمي يجب أن يصمم بما يشتمل على الوظائف التي تلزم لتقديم الخدمات التالية أو مراقبة جودة تقديمها:-
- إدارة ديوان عام المحافظة.
  - مراقبة تقديم الخدمات العامة (المياه - الصرف الصحي- الطرق... الخ) وفق المعايير والمواصفات المحددة لصالح المواطن.
  - خدمات الأمن مع ضمان الاستقلالية والاعتبارات السرية.
  - مراقبة تقديم خدمات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي وغيرها.
  - وجود منظومة متكاملة من قواعد البيانات على جميع المستويات.
  - آليات للتخطيط الاستراتيجي على مستوى المحافظة مع آليات للتخطيط والبرامج بالوحدات المختلفة بالمحافظة.
  - إصدار التراخيص ومراقبة الالتزام بالاحوزة العمرانية على مستوى المحافظة.
  - مراقبة تقديم الخدمات اللوجستية بديوان المحافظة والوحدات التابعة وفق المعايير والمؤشرات المحددة لذلك.
- وطبقا لذلك فإن الهيكل التنظيمي العام للمحافظة يمكن أن تتخذ الشكل التالي:



شكل ( ٨-١٦ ) الهيكل التنظيمي المتوقع لمحافظة حلوان

المصدر : د. منولى السيد منولى - تحليل استراتيجي للجوانب الهيكلية والنظم المؤسسية لمحافظة حلوان - جامعة حلوان - ٢٠٠٨

#### ٨-٥-٣- باقي عناصر الإستراتيجية

- ٨-٥-٣-١. لاستكمال المنظومة الخاصة بإدارة الفعالة للمحافظة فإنه يلزم مايلي:-
- مراجعة القوانين واللوائح الحالية لتفعيلها وتطبيق البنود المعطلة منها لصالح التطوير والتغيير على مستوى المحافظة حتى يتم تعديلها على مستوى الدولة بالطريق التشريعي.
- إصدار مجموعة من القرارات من السيد المحافظ لتفعيل عديد من الجوانب الخاصة بتبسيط إجراءات العمل بالمحافظة بناء على دراسة بواسطة خبراء لوضع لوائح مرنة في مختلف

- المجالات في ضوء البنود غير المفتعلة في القوانين.
- وضع باقي عناصر الخطة الإستراتيجية من باقي الخبراء في مختلف المجالات حتى تكتمل أبعاد الخطة الإستراتيجية لمحافظة حلوان.
- أن يراعي في هذه الخطة مايلي :-
- القيام بالأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف الإستراتيجية وعلى مراحل ثلاث.
  - أن تشمل هذه الأنشطة على جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمية.
  - وضع إطار زمني على مراحل لتحقيق تلك الأهداف.
  - تحديد الموارد اللازمة لتنفيذ الخطة وأسلوب توفيرها وتوقيتها.
  - الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ الخطة مصادرها وأسلوب توفيرها.
  - آليات تنفيذ الخطة والرقابة على تنفيذها.

٨-٥-٣-٢. من المهم أن تشمل إستراتيجية محافظة حلوان على استراتيجيات خاصة بالجوانب التالية:-

- استراتيجية تنمية الموارد البشرية.
- إستراتيجية تنمية الموارد المالية للمحافظة
- إستراتيجية لاستغلال الموارد المعطلة في المجالات المختلفة بالمحافظة.
- إستراتيجية تنمية صناعية وتنمية المشروعات الصغيرة.
- إستراتيجية التنمية السياحية.
- إستراتيجية الإعلام والتواصل الجماهيري.
- إستراتيجية إدارة البيانات ونظم المعلومات.
- إستراتيجية التنمية التكنولوجية.

٨-٥-٣-٣. من المهم تحديد الوظائف القيادية الشاغرة في المحافظة وتحديد مواصفات من يشغلونها والعمل على اختيارهم من كفاءات شابه قادرة على العطاء وتستطيع تفعيل رسالة المحافظة واستيعاب رؤية المحافظ والعمل وفقا لها في مختلف المجالات.

#### ٨-٦- حلوان بعد الثورة

تغرق مدينة حلوان في مستنقعات الزباله وبلطجة الباعة الجائلين منذ أن صدر قرار بعدم جعل حلوان محافظة أصبحت الحالة بالمدينة سيئة جداً فقد أصبحت شوارع حلوان مليئة بالزباله وبقايا الاطعمة والحيونات الميتة ومياة الصرف الصحي التي جعلت من المدينة الجميلة إلي مدينة ذات رائحة قبيحة . بدأت حلوان تشم رائحة التجديد منذ أن أصبحت محافظة حيث بدأ الأهتمام بها وأصبحت شوارعها نظيفة والحياة فيها منظمة والحركة المرورية لا تتعطل والباعة الجائلين حلت مشاكلهم وارتاح الاهالي من الكثير من عوامل الضوضاء والإذعاج التي كانت تأرقهم طول اليوم والليله ، وبعض أن ظن الكثير من أهلها أن الدولة بدأت تهتم بهم فوجئوا بعد الثورة العظيمة أن الحال قد تغير مرة أخرى وعادوا إلي ما كانوا يعانون منه قبل ذلك . كما نجد ظاهرة الباعة الجائلين بحلوان قد أصبحت أكبر وأخطر المشاكل التي تواجه اهالي حلوان فقد إمتلئت الشوارع بهم للدرجة التي أن نزل فيها أي مواطن

ليس من أهلها لا يعتقد أن هذه حلوان فقد إحتل الباعة كل الشوارع وأغلقوها لحسابهم الخاص فتعطلت الحركة المرورية طوال اليوم لدرجة انه إذا أردت أن تسير بسيارتك خمسين مترا تحتاج إلي أكثر من نصف ساعة ، وليس هذا فحسب بل أن الباعة قد إحتلوا محطة المترو التي أنفقت عليها الملايين وقاموا بإدخال بضائعهم لداخلها ، فالمواطن الذي يدخل المحطة يأخذ وقت طويل حتي يتمكن من الدخول أو الخروج منها . بالإضافة إلي ذلك نجد للصوص قد إستغلوا مثل هذه الزحمة ليجدوا مجالاً لعملهم ومكان سهل للسرقة بها ويساعدهم علي ذلك الباعة الكثيرون الخلافات والمشاكل والعراك إما مع بعضهم البعض أو مع الزبائن حيث يفرضون علي أي زبون يقف ليشتري شئ منهم أن يشتروا ما يرغب هو ببيعه لهم وليس ما يرغب أن يشتريه وإلا يتعرض للضرب والسرقة والإستغلال . ولم تقتصر تلك المشاكل علي المدينة نفسها وانما شمل المراكز والقرى التي ضمت إليها أيضاً على سبيل المثال مركزي " الصف وأطفيح " اللذان كانوا تابعين قبل إعلان محافظة حلوان إلي محافظة الجيزة وكانوا لا يأخذون أدني حق من حقوقهم بل وكانوا يغرقون في مياة المجاري والصرف الصحي والأمراض المزمنة والمعدية التي أنتقلت إليهم من خلال تلك المياة ، كما كانوا أكثر المراكز بالجمهورية إنحلالاً فكانوا مقراً لتجارة المخدرات والأسلحة ولم يكن للفقير أي دور أو مكان فيها نهائياً ولكن بعد انضمامهم لحلوان تغير حالهم كثيراً فقد استفادوا من قرب المسافة بينهم وبين المحافظة ودخلت بدايات الإهتمامات اليهم ليستتشقوا أولي جرعات الأهتمام فبدأت مشكلة الصرف الصحي تحل ودخلت محطات للصرف الصحي ببلاد وقرى كثيرة كما دخلت المياة النقية اليهم في الوقت الذي كانوا يشربون المياة المالحة او الملوثة . وبعد الغاء قرار المحافظة رجعت ربما لعادتها القديمة وكأنهم كانوا في حلم جميل واستيقظوا علي كبوس مفزع فقد توقفت محطات الصرف الصحي عن استكمال مشروعها وتوقف بناء المستشفيات الجدد ورفعت صناديق الزباله من الشوارع مرة أخرى .

#### ٨-٦-١ - مردود قرار الغاء محافظة حلوان

##### على البعد الخدمي :

- سوء الخدمات المقدمة للمواطنين (المرفقية مثل الرصف والانارة - الخدمات الحياتية التموين والصحة والتعليم).

- انهيار البنية الاساسية من صرف صحي والتغذية بالمياه

##### على البعد الخدمي :

- المتابعة الادارية والفنية شبه منعدمة

- تزايد وتضخم العشوائيات بصورة مطردة

##### على البعد الاقتصادي :

- ضعف الاستثمار والتنمية وجذب رأس المال

##### على البعد الامني :

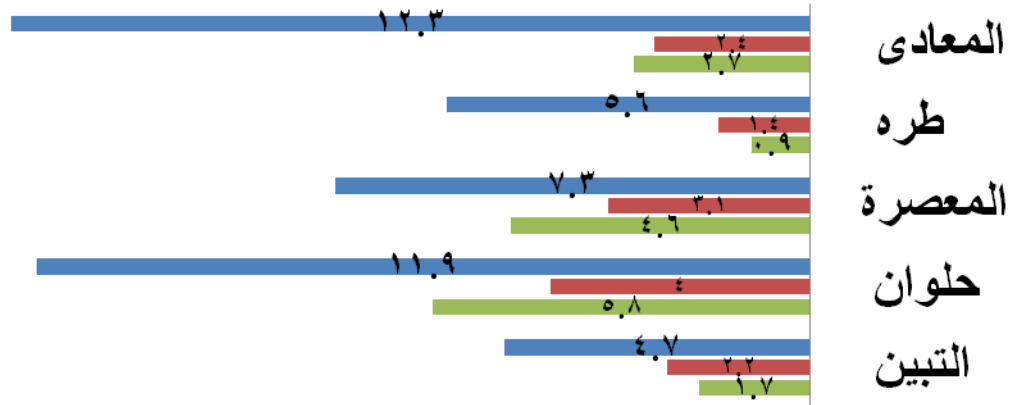
- زيادة معدلات الجريمة والانفلات الامني

- انتشار الباعة الجائلين

##### على البعد التنموي :

- عدم وضوح الرؤية المستقبلية والاستراتيجية

■ ١٠-٢٠١١ ■ ١١-٢٠١٢ ■ ١٢-٢٠١٣



الفترة	التبين	حلوان	المعصرة	طره	المعادي
٢٠١١-١٠	٤.٧	١١.٩	٧.٣	٥.٦	١٢.٣
٢٠١٢-١١	٢.٢	٤	٣.١	١.٤	٢.٤
٢٠١٣-١٢	١.٧	٥.٨	٤.٦	٠.٩	٢.٧

شكل ( ١٧-٨ ) حلوان بعد الثورة - الخطة والموازنة  
اعداد الباحث

نتائج وتوصيات البحث

### مقدمة

١- اهتم البحث بمجموعة من الاهداف :

- التعرف على مفاهيم المركزية واللامركزية ، الادارة المحلية والحكم المحلى .
- استنباط اهمية تأثير الادارة فى التنمية العمرانية المستدامة من خلال التعرف على مفهومي الادارة ، والتنمية العمرانية المستدامة.
- التعرف على خصائص نظام الحكم فى مصر ومدى انعكاسه على عمليات التنمية العمرانية.
- استنباط دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية من خلال مجموعة من التجارب العالمية لنظم الادارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية .
- الوصول الى السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ) .
- التعرف على اهمية دور لامركزية التنمية العمرانية فى دراسة الحالة محافظة حلوان سابقا .

والتي تحققت من خلال الاجابة عنها فى نقاط محددة فى الفصول الثمانية بالرسالة .

٢- افترض البحث عدم تحقيق المستهدف من عمليات التنمية العمرانية فى مصر وذلك بسبب وضع الإدارة العمرانية يعاني من مركزية إدارية شديدة مما أدى إلي قصور وخلل في أساليب العمل الإداري بأجهزة الدولة وضعف الهيكل التنظيمي والإداري بها وانعكاس ذلك على قرارات وسياسات التنمية العمرانية ، وعدم واقعية ودقة الأهداف الموضوعية لسياسات واستراتيجيات التنمية العمرانية فى مصر ، والتي تم اثباتها من خلال الفصول الثمانية للرسالة

٣- تم عرض مجموعة من الاسئلة بالبحث التى تخدم محور التساؤل الرئيسى للبحث وهو ( ما هو دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ؟ ) ، وتم الاجابة عليها من خلال مجموعة من الابواب والفصول والى ترد على مجموعة الاسئلة الفرعية للبحث .

فكان السؤال الاول محوره ( ما هى المفاهيم الاساسية للامركزية فى التنمية ؟ ) وتم الاجابة عليه فى ( الفصل الاول ) ومن خلاله تم التعرف على مجموعة من المفاهيم الاساسية التى تخدم محور البحث ، ومحور السؤال الثانى ( ما هى العلاقة بين الادارة والتنمية العمرانية المستدامة ؟ ) وتم الاجابة عليه من خلال ( الفصل الثانى ) والذى اتاح للباحث التعرف على مفهوم الادارة والتنمية العمرانية المستدامة والعلاقة الرابطة بينهما، ومحور السؤال الثالث تناول ( ما هى مفاهيم واطر نظام الادارة المحلية والحكم المحلى ؟ ) وتم الاجابة عليه من خلال (الفصل الثالث) حيث تم التعرف على مفاهيم نظام الادارة المحلية والحكم المحلى والفرقة بينهما.

ومحور السؤال الرابع تناول ( ما هى خصائص نظام الادارة المحلية -الحكم المحلى فى مصر ؟ ) وتم الاجابة عليه من خلال ( الفصل الرابع ) والذى اتاح للباحث التعرف على خصائص نظام الادارة المحلية والحكم المحلى فى مصر ، ومحور السؤال الخامس (ما هو دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ؟ ) وتم الاجابة عليه من خلال ( الفصل الخامس ) . وتناول السؤال السادس (ما مدى انعكاس دور الادارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة ؟ ) وتم الاجابة



عليه من خلال ( الفصل السادس ) وتم التعرف من خلالها على الوضع الراهن لنظام الإدارة المحلية في مصر تحليلاً لمصر قبل الثورة .

وتناول السؤال السابع ( ما هي السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الادارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ) ؟ ) وتمت الاجابة فى ( الفصل السابع ) .

وتناول السؤال الثامن تطبيقاً لدراسة الحالة محافظة حلوان سابقاً ( ما هو دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية لمحافظة حلوان ؟ ) وتم الاجابة عليه ( الفصل الثامن ) ومن خلاله تم التعرف على اهمية دور لامركزية الادارة فى التنمية العمرانية.

### النتائج

#### أ- المفاهيم الاساسية للامركزية فى التنمية

- يعتبر تحقيق التنمية المستدامة هو الهدف الأساسي لتنمية المجتمعات العمرانية ، ويتطلب ذلك إيجاد مداخل ومفاهيم مستحدثة يمكن تطبيقها وتنفيذها عملياً بطريقة فعالة تعمل على تحقيق مفاهيم ومبادئ الاستدامة والتواصل فى عمليات التنمية العمرانية .

- لكي تتجح عملية التنمية يجب أن تتم فى إطار خطة مبنية على أساس التكامل بين عناصر التنمية الرئيسية الاقتصادية - الاجتماعية - العمرانية .

- التنمية المستدامة نهج حياة وأسلوب معيشة وفلسفة تقوم على التفكير بطريقة شمولية تكاملية من خلال استخدام أسلوب النظم الكلية والفرعية وما يربطها من علاقات وتفاعلات وما يترتب عليها من نتائج وعمليات تغذية راجعة فى التعامل مع مشكلات المجتمعات الإنسانية، ذلك إن وضع حل لكل مشكلة على انفراد غير كاف ولم يؤد إلى تحقيق أهداف التنمية فى كثير من المجتمعات فى ظل مفاهيم التنمية المختلفة كما حدث فى عقود التنمية الماضية

- إن تطبيق فلسفة التنمية المستدامة يعنى أننا مطالبون سكاناً وصناع قرار بتغيير طرق تعاملنا مع الأشياء فى بيئاتنا المحلية والسير فى ثلاثة اتجاهات رئيسة هي: المحافظة على البيئة، تحقيق نمو اقتصادي معقول، تحقيق العدالة الاجتماعية. إن السير فى هذه الاتجاهات بشكل متوازن ومتوازن وعقلاني سيقودنا إلى تحسين مستويات معيشتنا وضمان حياة جيدة لنا وللأجيال القادمة.

- إن تطبيق أسلوب التنمية المستدامة يتطلب أن تقوم الهيئات الرسمية والمحلية بتطوير أساليب إدارة متكاملة يتم بواسطتها التعامل مع المجتمع على أنه نظام متكامل ويشتمل مجموعة من النظم كالنظام الاقتصادي والاجتماعي والطبيعي... التي تؤثر وتتأثر ببعضها بعضاً بشكل مستمر، وبالتالي تتطلب ديناميكية هذه النظم عمليات ضبط وتوجيه مستمرة للحد من السلبيات وتعظيم الإيجابيات وهذا هو دور التنمية المستدامة التي تعتمد بشكل كبير ومباشر على مشاركة السكان فى كل نشاطاتها وفى مختلف مراحلها من منطلق أن أصحاب المشكلة هم أكثر الأشخاص معرفة بها وأقدرهم على وضع الحلول المناسبة لمعالجتها.

- الارتقاء بجودة الحياة ومشاركة الناس فى هذا الارتقاء هو الجوهر الحقيقي للتنمية العمرانية الصحيحة.

- يعتبر فكر التمكين المستدام Sustainable Enablement أداة فاعلة فى تحقيق عمليات التنمية الحضريّة المستدامة، حيث يتم تطبيق هذا الفكر من خلال تعزيز دور المجتمع كطرف فعال فى

- عمليات التنمية العمرانية لاهمية دور المجتمع فى إدارة وتنظيم العملية التنموية وتحسين بيئته العمرانية وفقاً لاحتياجاته ومتطلباته، ويعتبر هذا خطوة تجاه تحقيق التواصل العمرانى.
- هناك علاقة قوية وحتمية بين كل من التنمية العمرانية والتخطيط - لكونها علاقة الهدف بأسلوب تحقيقه أو الغاية بالوسيلة، فنظراً لأن الأخير هو وسيلة تحقيق الأولى، فإننا نجد أن مستويات التخطيط تتفاوت بتفاوت مستويات التنمية، ولهذا يتدرج التخطيط من المحلى إلى الإقليمى إلى القومى، يتدرج المدى المكانى المراد تحقيق التنمية خلاله، وما الأقسام التخطيطية الكبرى فى بعض الدول إلا أطر مكانية لتحقيق التنمية عن طريق التخطيط الإقليمى.
- أدى التزايد فى المسؤوليات الحكومية إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي فى أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة فى عواصم دولها ، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة.
- يقوم التمييز بين المركزية واللامركزية عادة على مقدار ما تتمتع به المستويات الدنيا من حق إتخاذ القرار فى الجوانب التى تتعامل فيها دون الرجوع للمستويات الرئاسية العليا، وكلما زادت القدرة على إتخاذ القرارات فى المستويات الدنيا دون الرجوع للمستويات الرئاسية كلما قلت المركزية وزادرت اللامركزية فى التنظيم والعكس صحيح.
- تعرف المركزية على أنها تركيز السلطة فى يد هيئة رئسسية واحدة، ويستوى فى هذا أن تكون هذه الهيئة فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً.
- تعد اللامركزية ظاهرة هامة لشمولها كيانات جغرافية كثيرة وقطاعات اجتماعية وفاعليات مجتمعية، فالكيانات الجغرافية تحتوى على الكيانات والمناطق الجغرافية الوطنية والإقليمية والمحلية، بينما تحتوى الكيانات المجتمعية على المؤسسات والتنظيمات (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى)، أما الفعاليات فتشتمل على المضامين الفكرية التى يتم تطويرها فى المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية.
- للوصول إلى حالة من حالات فعالية اللامركزية، فإن الأمر يتطلب من الحكومة المركزية تحويل قدر هام من السلطة إلى المستوى المحلى، ولن يأتى هذا إلا فى وجود إرادة سياسية حقيقية لدى الحكومة المركزية، ويعقبها إجراء عدد من الصلاحيات الدستورية و/أو القانونية التى تتضمن المضى قدماً بصورة تدريجية وبخطى ثابتة نحو تحقيق اللامركزية.
- فى ظل النظم المركزية تكون الحكومة المحلية مسؤولة أساساً عن الصيانة والتشغيل للخدمات والمرافق العامة وبعض المشروعات الصغيرة وكذلك جمع الضرائب ورسوم إستهلاك الخدمات والمرافق وتحويلها للحكومة المركزية. وتتفق الحكومة المحلية على مسؤولياتها من خلال تحويلات مالية مخصصة الهدف وغير مخصصة من الحكومة المركزية.
- وفى ظل النظم اللامركزية تكون الحكومة المحلية أكثر حرية فى التحكم فى مواردها المالية وغير المالية ويكون لها القدرة على التخطيط وتمويل وتنفيذ المشروعات التنموية والاحتفاظ بنسبة كبيرة من الإيرادات، فتكون أكثر مقدرة على تحقيق إحتياجات المجتمع على عكس النظم المركزية.
- يشير الواقع العملى إلى أنه لا توجد مركزية بحتة أو لامركزية بحتة حيث أنهما مزيج متصل لا يمكن الفصل بين أحد منهما، وتوجد بينهما نقاط عديدة ومساحات متنوعة يمكن تحديدها

بالظروف والمتغيرات الخاصة بكل دولة. حيث ان مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمركزية وان كلا المفهومين يوضح درجة التفويض ، ويمكن تصور هذه المصطلحين على انهما نهايتين متعاكستين لمحور التفويض حيث يشير الى ان اللامركزية تدل على اقصى تفويض للأنشطة الوظيفية وصلاحيات اتخاذ القرار للمرؤوسين ، فى حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض.

- تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلاً سحرياً لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلى، وإنما تواجهه جملة من التحديات

### ب- الإدارة والتنمية العمرانية المستدامة

- تزايد أهمية الدور الإنمائي الذى تضطلع به الإدارة العامة وفق منهجية منضبطة تتشدد تحقيق التنمية المجتمعية الشاملة بعد مظاهر قصور وإخفاق الإدارة التقليدية فى تحقيق ذلك بالفعالية والكفاءة المطلوبين ، والسير باتجاه مسار باتجاه مسار يتم فيه ضبط أداء السياسات العامة التى تحقق مستوى المعيشة المنشود والمعلن وتقوم بحل المشكلات العامة والمثيرة للجدل التى تبرز فى الحياة العامة اليومية للمواطنين، انطلاقاً من الأساس الذى يرى أن الإدارة العامة تعنى فى المقام الأول بحل تلك المشكلات وتحقيق الأهداف الأساسية المعلنة، وذلك فى شكل تنمية مستدامة تغطى مختلف مناحى الحياة فيه، فيحدث التطوير والارتقاء للأجيال الحالية واللاحقة.

- تتميز الإدارة العمرانية بأنها ترتبط بجميع مستويات الإدارة ومنها الإدارة السياسية، الإدارة العامة، إدارة المشروعات، إدارة منظمات المشاركة الشعبية.

- الإدارة العامة الرشيدة ترتبط بثلاثة أبعاد رئيسة سماها الباحثون (مثلث الحكم الرشيد) فى داخل المجتمع وهي: إدارة الدولة القائمة على شؤون الناس، القطاع الخاص، المجتمع المدني. فالإدارة فى داخل الدولة تهيب البيئة السياسية والقانونية المساعدة على إحداث التنمية فيما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل، وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما منظمات المجتمع المدني فتعمل على خلق مناخ التفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير طاقات الأفراد والجماعات للمشاركة فى جملة الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

- تهدف ضوابط الإدارة العمرانية إلى تحقيق الاستخدام الفعال للموارد المادية والبشرية المتاحة، وتمثل الضوابط أولاً فى تحديد ضوابط الشكل للإدارة العمرانية، ثم تحديد ضوابط المضمون، ثم دراسة التوقيت الذى ينبغى فيه إعادة النظر فى الإدارة الحكومية فى حالة عدم وفاء تلك الإدارة بتوفير هذه الأسس.

- أهم آليات إدارة التنمية العمرانية هي الديمقراطية والتي تعتبر الطريقة المثلى لتعامل الإدارة العمرانية مع سياسة الدولة وتوجهاتها.

- المساءلة العامة هي الآلية الثانية لإدارة التنمية العمرانية، والمساءلة العامة ليس المقصود بها المساءلة الإدارية وليست المساءلة القانونية ولا هي المساءلة التشريعية، ولكن المساءلة هي نوع من التدريب على التقويم الذاتى للقائمين على الأجهزة الحكومية والتي تقدم خدمات للمتعاملين معها بصورة عالية لإشباع حاجات هؤلاء المتعاملين حالياً ومستقبلاً.

- نظام السوق يعتبر عن أهم آليات إدارة التنمية العمرانية، وإن آلية ديناميكيات السوق تتكون من عنصرين أساسيين هما:

- الحرية (السياسية-الاقتصادية - الاجتماعية).
- دور فعال للدولة عن طريق الاهتمام بالأهداف الاستراتيجية ووضع السياسات والقوانين التي تحقق هذه الأهداف.
- التفاعلات الاجتماعية النشطة تعمل على فهم طبيعة تكوين الاتجاهات والقيم الاجتماعية، وفهم طبيعة الجماعات، و فهم العوامل التي تؤثر في تكوين الجماعة وتماسكها، كما أنها تساعد على فهم طبيعة العلاقات التي تنشأ بين أفراد المجتمع والتعرف على العناصر القيادية لتحمل المسؤولية.
- أن التنمية الشاملة وثيقة الصلة بالإصلاح السياسى الذى يركز على الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.ففى المجال السياسى تظهر أهمية توسيع المشاركة السياسية من خلال مشاركة فئات الشعب المختلفة أن لتسهم فى الصياغة الرشيدة لصنع القرار التتموى، حتى لا يأتى من قبل مجموعة محددة من المسئولين بما قد يؤدي إلى تجاهل مطالب واحتياجات بعض الفئات الاجتماعية الأخرى، فالمشاركة السياسية هى عملية إعادة توزيع السلطة والاتجاه السائد فى العالم هو نمو العلاقات الأفقية على حساب العلاقات الرأسية .
- أهمية الإدارة العمرانية فى تحقيق أهداف التنمية ودور القياس فيها وأهمية الابتكار، وأنها وسيلة لتحسين جودة الحياة لجميع المواطنين، يتم تناول مفهوم جودة الحياة ومؤشراتها، ونشأتها والمداخل المختلفة لها، وأهمية كمدخل شمولى فى قياس تنمية المجتمعات العمرانية، وأهميتها فى بيان ورصد مدى تقدم هذه المجتمعات نحو تحقيق أهدافها كما يتناول عملية بناء المؤشرات فى المجتمع.

#### ت- نظام الإدارة المحلية والحكم المحلى - الاطر والمفاهيم

- أن النظم المحلية فى أى دولة تعد فرعية لنظام الحكم والإدارة العامة، كما تعد الأخيرة نظاماً فرعياً للنظام السياسى ومكماً له، فالنظام السياسى يرسم الشكل العام لجهاز الحكومى، والتنظيم الإدارى يتناول بالتفصيل الجوانب الإدارية لهذا الجهاز، ومن ثم فالإدارة المحلية تعد أداة إدارية لمعونة الحكومة المركزية فى إدارة شئون الدولة لاسيما على المستوى المحلى.
- تتطوق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت فى تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة.
- أن الأخذ بالنظم المحلية ينطوى على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها وسرعة وسهولة اتخاذ القرارات بعيداً عن السيطرة المركزية فى إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزى والمحلى.
- أن التمييز الدقيق بين النظم المحلية (الإدارة المحلية والحكم المحلى) يتطلب الاستناد إلى مجموعة متكاملة ومتفاعلة من المعايير منها طبيعة وحجم مسؤوليات واختصاصات الوحدات المحلية، وحدود صلاحياتها وسلطاتها، وحجم مواردها الذاتية، ومستوى استقلالها المالى والإدارى عن الأجهزة المركزية، وأسلوب تشكيل مجالسها المحلية (الانتخاب/التعيين)، وطبيعة علاقاتها مع الأجهزة المركزية، وبصفة عامة كلما زادت مساحة ما يتمتع به النظام المحلى من

سلطات وصلاحيات واستقلال (تنظيمي ومالي وإداري) مال نحو الحكم، وكلما قلت هذه المساحة مال نحو الإدارة.

- أن الأخذ بنظم الإدارة/الحكم المحلي يساعد على إدارة شئون المجتمعات المحلية والتخطيط المستقبلي لها بصورة أكثر فاعلية بما توفره من معرفة بالإمكانات والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات المحلية، وما تتطوى عليه من مميزات تتعلق بـ:

- الإمداد الفعال بالخدمات العامة بالشكل والمستوى الذى يتناسب مع متطلبات البيئة المحلية دون التقيد بالقوالب النمطية أو الأساليب الإدارية المتبعة فى الحكومة المركزية.
- إتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية (عبر مجالسها المحلية) من مشاركة الحكومة المركزية فى اختصاصاتها وسلطاتها، وإحداث نوع من التوازن فى سلطة الحكومة المركزية وتعدد مراكز صنع القرارات بحيث لا تتركز هذه السلطات فى يد فئة محدودة.
- إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين فى التخطيط وإدارة الشئون المحلية وصنع القرارات وصياغة السياسات المحلية المتعلقة بالخدمات العامة كالصحة والتعليم والإسكان ... إلخ
- تمكين المواطنين من اختيار/انتخاب القيادات المحلية ومسائلتهم عن مستوى الأداء ومدى الاستجابة للقضايا والاحتياجات المحلية، مما يساعد على تقوية الديمقراطية المحلية وتحقيق التناغم الاجتماعى واستقرار المجتمع سياسياً.
- أن نجاح النظم المحلية (الإدارة/الحكم المحلي) فى القيام بمهامها فى إدارة شئون المجتمعات المحلية مقترن (بصفة أساسية) بما يتوفر لها من صلاحيات وسلطات وموارد واستقلال عن مؤسسات الحكومة المركزية فى ظل توفر آليات للرقابة والمساءلة والشفافية. أو تحقيق الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام ، فيمكن تلخيصها بما يلي ١:
- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات، نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
- أهمية إشراف المواطنين في إدارة شئونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسئولية إدارة الخدمات وكافة الشئون المحلية الأخرى.
- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.

<sup>١</sup> خالدة سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق.

- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.
- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.
- تقوم الإدارة المحلية على قاعدة أساسية مؤداها أن يتولى الأهالي بالمحليات مسئولية إدارة مؤسساتهم والإشراف عليها، ومراقبة حسن العمل بها بأسلوب ديمقراطي يحقق التنمية الوطنية في إطار الخدمة العامة للدولة، وذلك من خلال الاعتماد على المدخل الشامل المتكامل للتنمية والذي يمثل في تغطية حاجات المجتمع الفعلية، والبعد عن النمطية، والتنسيق بين الجهود المبذولة، وتدعيم المشاركة الشعبية الحقيقية. ٢.

### ث- خصائص نظام الإدارة المحلية - الحكم المحلي في مصر

- عند تحديد أو وضع حدود لوحدات الإدارة المحلية، كان هناك بعض الأسس التي يستلزم أخذها في الاعتبار عند إعداد التقسيمات التخطيطية للوحدات المحلية مثل: (الهدف المطلوب تحقيقه، العوامل الطبيعية، المساحة، البناء الاجتماعي، عدد السكان، الوظيفة، التجانس، اللامركزية).
- في ضوء دراسة وتحليل نظام الإدارة المحلية في مصر، يخلص الباحث إلى أن هناك قصور وصعوبات شديدة تواجه هذا النظام في مصر، وذلك للعوامل والأسباب التالية:
  - المركزية الشديدة في عملية التخطيط لأعمال التنمية المحلية لاسيما ما يتعلق بقرارات التخطيط المالي والعمراني، حيث تسيطر الحكومة المركزية ومؤسساتها على تحديد الأولويات الخاصة بالخدمات والمرافق المحلية (وإن كان تقديمها ينفذ محليا) وتخصيص الموارد الخاصة بها (من خلال الخطة المالية والموازنة\*)، والتوزيع المكاني للمشروعات المختلفة (من خلال الخطة المكانية/العمرانية)، مما يجعل هذه الخطط - بالنهاية - غير معبرة عن احتياجات وأولويات المجتمعات المحلية.
  - ضعف سلطات الأجهزة المحلية في ظل عدد من العوامل أهمها وجود ازدواجية في تبعية الوحدات الخدمية بالمحافظات (مديريات الخدمات تتبع المحافظ إداريا وتتبع الوزارات المركزية فنياً)، وعدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة\* العاملة داخل محافظته أو أنشطتها، ووجود إدارات وأجهزة خاصة خارج النظام المحلي (إدارات وأجهزة المدن الجديدة والمشروعات الكبرى والقومية) .. الخ.

<sup>١</sup> المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، مرجع سابق، الدورة الثالثة، سبتمبر - يونيو ١٩٨٢ - ١٩٨٣،

\* التي يتم إعدادها "محليا" بواسطة الأجهزة التنفيذية ثم تعرض على الأجهزة الشعبية المحلية لإقرارها ثم يتم تصعيدها للحكومة المركزية (وزارة المالية والتخطيط ومجلس الوزراء) حيث يتم تعديلها وصياغتها في صورتها النهائية ثم تعرض على مجلس الشعب لإقرارها واعتمادها "مركزيا"

\* التابعة لمؤسسات أو وزارات مركزية (التعليم - الصحة - السياحة - الري - التموين - الزراعة - ... الخ) والتي لم تنقل اختصاصاتها للمحافظة

- المحدودية الشديدة في الموارد المالية، حيث تعتمد وحدات الإدارة المحلية في الجزء الأكبر من مواردها (يتجاوز الـ ٨٠%) على الحكومة المركزية وغالبا هذه الموارد لا تكفي للاحتياجات المحلية، في نفس الوقت الذي قيد فيه القانون سلطتها في تكوين وتنمية مواردها المالية الذاتية من ناحية، كما حرّمها من حرّمها من حق تعديل بنود الموازنات المحلية بعد اعتمادها بما يتفق والظروف والاحتياجات الاقتصادية المحلية.
- غموض العلاقات بين الأجهزة الشعبية والتنفيذية، وتوترها وسيادة روح عدم الثقة بينهما، مما يعرقل كل منهما عمل الآخر، واستئثار الأجهزة التنفيذية بالدور الأكبر في إدارة الشؤون المحلية لاسيما فيما يتعلق بصناعة واتخاذ القرارات وصياغة خطط التنمية المحلية وموازنتها.
- تؤدي الوحدات المحلية دورها في نطاق السياسة العامة للدولة، ومن هنا تمارس الحكومة المركزية رقابة عليها بالقدر الذي يكفل أدائها لدورها وتأخذ الرقابة على الوحدات المحلية أشكالا عديدة هي الرقابة الإدارية، الرقابة التشريعية، الرقابة الاقتصادية، والرقابة القضائية

#### ج- دور لامركزية الإدارة في التنمية العمرانية .

- هناك علاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية وبين تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة، حيث كلما اتجه أسلوب الإدارة العمرانية إلي أسلوب اللامركزية الإدارية كلما أقترب من تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة والعكس صحيح.
- إن مركزية الإدارة أدت إلى مشاكل عمرانية كبيرة على امتدادات عمرانية وعدم التوازن بين التوزيع السكاني والعمراني ونقص الخدمات والمرافق وغيرها من المشكلات التي تعوق الاستدامة، وإن لامركزية الإدارة لها دور فعال في إحداث التنمية العمرانية المستدامة وذلك في حالة كفاءتها وأصبح من الضروري العمل على تحقيقها وتطبيقها .
- أسلوب الإدارة العمرانية هو خليط بين المركزية واللامركزية الإدارية (مركزية التوجيه واللامركزية التخطيط والتنفيذ) يمثل الأسلوب الأقدر علي تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة.
- إن هناك ثلاثة أنواع للامركزية الإدارة يتدرج بينهم أسلوب الإدارة وهي أسلوب الاستقلالية في الإدارة وأسلوب التفويض أو الإنابة في الإدارة وأسلوب الخلطة المحدودة للسلطات وهو الأسلوب الأقل اعتمادا على المحليات في صنع وصياغة القرارات .
- أن كفاءة لامركزية الإدارة تتحقق من خلال منظومة متكاملة لأساليب الإدارة الثلاث مجتمعة بينما الاعتماد على أسلوب واحد منها قد يضعف كفاءة الإدارة .
- أسلوب الإدارة الأقدر علي تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة هو الأسلوب الذي يجمع بين قدرة المحليات علي اتخاذ القرارات وتنفيذها ولكن تحت إشراف الإدارة العليا.
- اللامركزية ليست غاية في حد ذاتها ولكنها أداة ضرورية لتعزيز التنمية العمرانية.
- اللامركزية مجرد جزء من رؤية واستراتيجية أوسع للتنمية العمرانية، أي أن اللامركزية وحدها لايمكن أن تضمن تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة.

- تعتمد إدارة لامركزية العمران لتحقيق الكفاءة والتنمية العمرانية المستدامة على المقومات التالية:
    - تفعيل دور المحليات في صياغة وتنفيذ ومتابعة القرارات والمشروعات .
    - تعدد مستويات الإدارة بحيث تدعم العلاقة الرأسية والأفقية بين المستويات لتحقيق الأهداف والوصول إلى حلول المشكلات وتلبية الاحتياجات على كل من المستوى المحلى والمركزي .
    - تعدد أساليب المشاركة الشعبية والمؤسسات غير الحكومية وتأثيرها في صنع القرار (مجالس محلية ممثلة للشعب - منظمات غير حكومية تعاونيات - قطاع خاص )
    - تحقيق اللامركزية المالية حيث أنه كلما استفادت المحليات من مواردها بشكل مباشر وكانت لها القدرة على إدارتها وحق اتخاذ القرار في أوجه إنفاقها كلما كان لذلك التأثير المباشر على الاستجابة السريعة للاحتياجات الأساسية وحسن ظروفهم المعيشية.
  - العامل الأساسي وراء اختلاف درجات نجاح تجارب التنمية العمرانية هو اختلاف درجة الأخذ باللامركزية الإدارية.
  - يتضح من التجارب السابقة لدراسة نظم الإدارة المحلية بالتجارب العالمية المختلفة إلى خضوع السلطة الإدارية في تنظيمها إما إلى أسلوب المركزية الإدارية، إذ تتركز الوظيفة الإدارية في يد هيئة واحدة تتولى دواوينها في العاصمة وفروعها في الأقاليم إدارة جميع الشؤون والمرافق العامة من قومية ومحلية، أو إلى أسلوب اللامركزية الإدارية إذ يتم توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية مستقلة تباشر نشاطها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، وهو ما يعرف بأنه نظام الإدارة المحلية local administration . ويرتكز هذا النظام على عدد من الأسس أهمها الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح القومية يقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة. بالإضافة إلى تولي هيئات منتخبة الإشراف على هذه المصالح المحلية.
  - حققت التجارب الأمريكية والفرنسية درجة كبيرة من النجاح في تحقيق التنمية العمرانية بأسلوب لامركزية الإدارة وخاصة التجربة الأمريكية وذلك لتعدد مستويات الإدارة فيها إلى ٣ مستويات إدارية وهي إدارات عليا ومحليات وبينهما مستوي وسطي يربط بين الإدارات العليا (الحكومة) والمحليات.
  - حققت التجربة اليابانية نجاحا أيضا في التنمية العمرانية ولكن بدرجة أقل من التجارب الأمريكية والأوروبية وذلك لعدم تمتع التنظيمات المحلية وأجهزة التنمية بالاستقلال الفعال في اتخاذ القرار أو التصرف في الموارد الخاصة بالمحليات.
- ح- انعكاس دور الإدارة المحلية على التنمية العمرانية بمصر ما قبل الثورة .**
- ان قوانين الادارة المحلية فى مصر فى معظمها لم تكن لتتناسب واحتياجات الوحدات المحلية فبالرغم من أن المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور ١٩٧١ قد حددت الأسس التي يركز عليها نظام الإدارة المحلية فى مصر من حيث :



- تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى وجواز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت ذلك المصلحة. (مادة ١٦١).
  - تشكيل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف الأعضاء في المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون السلطة إليها تدريجياً (مادة ١٦٢).
  - طريقة تشكيل المجالس الشعبية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في إعداد خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.
- إلا أن هذه المواد قد ظهر من خلالها العديد من العيوب بالإدارة المحلية ومنها ٣ :
- ان الدستور أوجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين كدعوة لتحالف قوى الشعب العامل وكبديل لتعدد الأحزاب، إلا أن هذا لم يتفق وتعدد الأحزاب، حيث جعل لفئة معينة من فئات الشعب وصاية على باقى فئاته.
  - أشارت المادة ١٦٢ إلى أن المجالس المحلية تشكل تدريجياً من خلال الانتخاب المباشر إلا أن ذلك لم يحدث أبداً، حيث تم تشكيل المجالس المحلية على كافة المستويات من خلال الانتخاب ومن ثم فقد خرج الأعضاء المعينون من تشكيل المجالس الشعبية المحلية، الأمر الذى أدى أخيراً إلى الأخذ بنظام المجلسين وهما المجلس الشعبى المحلى المنتخب بالكامل، والمجلس التنفيذى الذى يتكون من كبار القادة الإداريين على مستوى الوحدة المحلية مما ترتب على ذلك إنتقال العمل المحلى إلى كبار الموظفين، وأصبحت المجالس الشعبية المحلية كالمحلل للسلطة التنفيذية بعد أن ضاقت الفروق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية واقتصر دور المجالس الشعبية المحلية على الطابع الاستشارى غير الملزم فى الإشراف والرقابة أو الاقتراح أو الإعداد أو الدراسة، وإصدار التوصيات. أما المجالس التنفيذية فقد أختصت بتنفيذ الأوامر والقرارات وإقتراح المشروعات الهامة بما لديها من كوادر وخبرات فنية لا تتوافر فى المجالس الشعبية المحلية، كل هذا تعارض مع فكرة نقل السلطة الإدارية المحلية إلى المجالس المحلية.
  - بالرغم من الصلاحيات التى أعطيت للمحافظ فى ظل القانون حيث اعتبر ممثلاً لرئيس الجمهورية ثم للسلطة التنفيذية بالمحافظة. إلا أنه توجد ممارسة حقيقية لهذه الصلاحيات فمازالت هناك ضرورة للرجوع إلى الوزارات بشأن القرارات المختلفة ، مما يحد من الاستفادة بقدرات المحافظين فى تنمية المستويات المحلية ويتعارض مع نظام الإدارة المحلية.
  - على الرغم مما جاءت به المادة رقم (٢) من قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن ضرورة أن تتولى الوحدات المحلية كل فى نطاق إختصاصاتها جميع الإختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، إلا أنه بالعكس فمازالت معظم هذه الإختصاصات تمارسها وتتولاها الوزارات والأجهزة المركزية ٤.

<sup>٢</sup> حنان رجانى عبد اللطيف، المنظمات الريفية ودورها فى تنمية الريف المصرى فى ظل سياسة الإقتصاد الحر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٧٠٥.

<sup>٤</sup> المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الحادية والعشرون، ٢٠٠٠/٢٠٠١.

- أدى تقسيم الدستور للجمهورية إلى وحدات إدارية متعددة (محافظة ، مركز، مدينة ، قرية ، حي) إلى ظهور العديد من التعقيدات الإدارية، والبطء فى الإتصالات وإلى زيادة الأجهزة الوظيفية التى ترتب عليها تضخم القوى العاملة غير المنتجة وغير الماهرة فى هذه الأجهزة وتضخم الجهاز الإدارى للدولة، علاوة على ظهور العديد من أوجه الفساد.
- وتلخص الدراسة إلى أن وضع الإدارة العمرانية الحالي بمصر رغم اتخاذ بعض الإجراءات في اتجاه تحقيق لامركزية الإدارة لا يزال يعانى من سلبيات كثيرة للأسباب التالية :
  - عدم وجود منظومة متكاملة للامركزية الإدارة بمستوياتها الثلاث " الاستقلالية - التفويض - خلخلة السلطات" واقتصارها على تطبيق أسلوب واحد هو الخلخلة المحددة للسلطات وهو الأسلوب الأقرب للمركزية .
  - عدم وجود مستويات متوسطة في الإدارة ما بين الإدارة المحلية والإدارات العليا تقوم بعملية الربط الأفقي بين الإدارات المحلية والتنسيق بينهما والعمل على تكامل المشروعات بها .
  - عدم تطبيق أسلوب اللامركزية المالية حيث ليس للمحليات الحق في الاستفادة المباشرة من مواردها أو إدارتها وتعتمد في تنفيذ مشروعاتها على الاعتمادات والتحويلات التي تأتيها من الإدارة المركزية في ضوء أولويتها مما يؤدي إلى قصور في قدرة المحليات على سد احتياجاتها وتمويل مشروعات التنمية بها .
- ضعف المحليات وعدم قدرتها على دراسة احتياجاتها أو وضع مخططات التنمية لها لانقارها للكوادر اللازمة لذلك .
- عدم وجود قاعدة اقتصادية بكل وحدة محلية تديرها لخدمة مشروعاتها .
- التداخل بين صلاحيات الإدارات التابعة للوزارات والمحافظات مما يؤدي إلى تداخل في القرارات والمسئوليات مما يضر بعملية التنمية والاستدامة .
- الإحجام عن المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات وغياب روح الانتماء وعدم الوعي بأهمية التنمية القومية وحماية الموارد والبيئة تغليب المصالح الفردية وعدم وجود تمثيل شعبي قوى في إجراءات اتخاذ قرارات التنمية (حيث التعيين بدلا من الانتخاب لمتخذي القرار) .
- دور المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لا يزال غير فعال في عملية التنمية ويحتاج إلى تفعيل في مجالات عديدة مثل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ، وتؤدى العوامل السابق ذكرها إلى انعكاسات سلبية على العمران بمصر تهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئة به ومن ثم تعوق تحقيق استدامته .

#### خ- السياسات والاستراتيجيات المقترحة للامركزية الإدارة فى التنمية العمرانية ( حالة مصر بعد الثورة ) .

- تعد " اللامركزية " احد اهم النظم التى يمكن من خلالها تمكين المواطنين فى المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية فى إدارة الشؤون العامة المحلية للمجتمعات التى يعيشون بها ، كما انه بدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة ، لاسيما فى ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامى عدد السكان من ناحية وندرة اوسؤ استغلال الموارد الطبيعية

- والبشرية من ناحية اخرى .وبدون تلك اللامركزية لايمكن ايضا الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية.
- ان اعادة توزيع السلطة فى مجال صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة المحلية لابد ان يحقق التوازن بين السلطات المركزية واللامركزية فى الحدود ( الجغرافية ، السياسية ، التنظيمية والإدارية ، الفنية ، المالية ، والحدود اللائحية والقانونية).
- ان قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الحالى لا يحقق الحدود المثلى للامركزية المجتمعية من النواحي التنظيمية والإدارية والفنية والمالية واللائحية والقانونية فهى تتراوح ما بين مفتقده او قاصرة عن تحقيق اهداف التمكين لاجل التنمية المحلية المستدامة او غامضة ومتضاربه ومسلوبة بنصوص متضمنة فى قوانين اخرى لصالح الاتجاه المركزى البيروقراطى البعيد عن الاحساس بأحتياجات ومتطلبات التنمية المحلية التى تختلف من مجتمع محلى الى اخر.وهو الامر الذى يحتم وجوب اعادة النظر فى كليات وتفاصيل قانون الادارة المحلية الحالى.
- لتفعيل سياسة اللامركزية فى صناعة القرار التخطيطى وصياغة مخططات التنمية العمرانية للمدن (والتي تضمنها قانون التخطيط العمرانى ٣ لسنة ١٩٨٢)، بحيث تتولى الأجهزة المحلية (بمشاركة كافة الأطراف المحلية) إعداد وصياغة هذه المخططات، بما يضمن لها القدرة على التعبير الصادق عن حقائق ومحددات وتوجهات ومصالح وأولويات كافة الأطراف المحلية ، لن يتم الا بحدوث الاصلاح المؤسسى فى نظام قانون الادارة المحلية.

#### د- بالنسبة لدراسة الحالة محافظة حلوان سابقا :

- الجوهر الحقيق للتنمية العمرانية الصحيحة هو الارتقاء بجودة الحياة ومشاركة الناس فى هذا الارتقاء.
- معيار نجاح أو فشل المدينة فى تحقيق المستهدف منها يتوقف على مدى قدرتها على تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة.
- يمكن القول بأن التنمية العمرانية هي هدف في حد ذاتها.
- الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تستند عليها التنمية حيث يتوقف على مدى كفاءتها تحقيق الأهداف المرجوة والتوازن بين الأهداف.
- أسلوب الإدارة العمرانية المناسب والصحيح يساعد على تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة، حيث يضمن إلي حد كبير الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية مما يضمن الوصول إلي أهداف المجتمع ويوفر لهم مستوى معيشة وجودة حياة أفضل.
- أسلوب الإدارة الأقدر على تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة هو الأسلوب الذى يجمع بين قدرة المحليات على اتخاذ القرارات وتنفيذها ولكن تحت إشراف الإدارة العليا.
- اللامركزية ليست غاية في حد ذاتها ولكنها أداة ضرورية لتعزيز التنمية العمرانية.
- اللامركزية مجرد جزء من رؤية واستراتيجية أوسع للتنمية العمرانية، أي أن اللامركزية وحدها لايمكن أن تضمن تحقيق التنمية العمرانية الصحيحة.
- اللامركزية الإدارية هي منظومة متكاملة تقاس مدى فاعليتها فى مدى قدرة ممثلي المجتمع

من محليات ومؤسسات في إدارة مواردهم والقدرة علي صياغة قراراتهم ومطالبهم وتأثير ذلك علي السياسات العامة للإدارة المركزية أو العليا.

- تعتمد الإدارة اللامركزية لل عمران لتحقيق الكفاءة والتنمية العمرانية المستدامة على المقومات التالية:

- تفعيل دور المحليات في صياغة وتنفيذ ومتابعة القرارات والمشروعات.
- تعدد مستويات الإدارة بحيث تدعم العلاقة الرأسية والأفقية بين المستويات لتحقيق الأهداف والوصول إلى حلول المشكلات وتلبية الاحتياجات على كل من المستوى المحلي والمركزي.
- تعدد أساليب المشاركة الشعبية والمؤسسات غير الحكومية وتأثيرها في صنع القرار (مجالس محلية ممثلة للشعب- منظمات غير حكومية تعاونيات- قطاع خاص)
- تحقيق اللامركزية المالية حيث أنه كلما استفادت المحليات من مواردها بشكل مباشر وكانت لها القدرة على إدارتها وحق اتخاذ القرار في أوجه إنفاقها كلما كان لذلك التأثير المباشر على الاستجابة السريعة للاحتياجات الأساسية للسكان وتحسن ظروفهم المعيشية.
- هناك علاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية وبين تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة، حيث كلما اتجه أسلوب الإدارة العمرانية إلى أسلوب اللامركزية الإدارية كلما اقترب من تحقيق أهداف التنمية العمرانية الصحيحة والعكس صحيح.
- العامل الأساسي وراء اختلاف درجات نجاح تجارب التنمية العمرانية هو اختلاف درجة الأخذ باللامركزية الإدارية.
- اللامركزية الإدارية لها ثلاث أنواع يتدرج بينها أسلوب الإدارة وهي أسلوب الاستقلالية في الإدارة وأسلوب التفويض وأسلوب الخلطة المحدودة للسلطات وهو الأسلوب الأقل اعتمادا علي المحليات في صنع وصياغة القرارات.
- كفاءة لامركزية الإدارة تتحقق من خلال منظومة متكاملة لأساليب الإدارة الثلاث مجتمعة بينما الاعتماد علي أسلوب واحد يضعف كفاءة الإدارة.
- كما توصلت الدراسة أن وضع الإدارة العمرانية الحالي بمصر رغم اتخاذ بعض الإجراءات في اتجاه تحقيق لامركزية الإدارة لا يزال يعاني من سلبيات كثيرة للأسباب التالية:
- عدم وجود منظومة متكاملة للامركزية الإدارية بمستوياتها الثلاث " الاستقلالية- التفويض- خلطة السلطات" واقتصارها على تطبيق أسلوب واحد هو الخلطة المحددة للسلطات وهو الأسلوب الأقرب للمركزية.
- عدم وجود مستويات متوسطة في الإدارة ما بين الإدارات المحلية والإدارات العليا تقوم بعملية الربط الأفقي بين الإدارات المحلية والتنسيق بينهما والعمل على تكامل المشروعات بها.
- عدم تطبيق أسلوب اللامركزية المالية، حيث ليس للمحليات الحق في الاستفادة المباشرة من مواردها أو إدارتها وتعتمد في تنفيذ مشروعاتها على الإعتمادات والتحويلات التي تأتيها من الإدارة المركزية في ضوء أولياتها، مما يؤدي إلى قصور في قدرة المحليات

- على سد احتياجاتها وتمويل مشروعات التنمية بها.
- ضعف المحليات وعدم قدرتها على دراسة احتياجاتها أو وضع مخططات التنمية لها لافتقارها للكوادر اللازمة لذلك.
- عدم وجود قاعدة اقتصادية بكل وحدة محلية تديرها لخدمة مشروعاتها.
- التداخل بين صلاحيات الإدارات التابعة للوزارات والمحافظات، مما يؤدي إلى تداخل في القرارات والمسئوليات مما يضر بعملية التنمية والاستدامة.
- الإحجام عن المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات وغياب روح الانتماء وعدم الوعي بأهمية التنمية القومية وحماية الموارد والبيئة وتغليب المصالح الفردية وعدم وجود تمثيل شعبي قوي في إجراءات اتخاذ قرارات التنمية (حيث التعيين بدلا من الانتخاب لمتخذي القرار)
- دور المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لا يزال غير فعال في عملية التنمية ويحتاج إلى تفعيل في مجالات عديدة مثل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وتؤدي العوامل السابق ذكرها إلى انعكاسات سلبية على العمران بمصر تهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية به ومن ثم تعوق تحقيق استدامته.
- تنظر الحكومة في مصر للمخططات العمرانية علي أنها عملية إنشاء وتنفيذ لتلك المخططات دون النظر إلي الأبعاد الاجتماعية أو الاقتصادية ويرجع ذلك إلي أهم أسباب قصور المخططات العمرانية الجديدة في تحقيق أهدافها التنموية رغم تحقيقها لأهدافها من ناحية إنشاء وتنفيذ مشروعات الإسكان والخدمات والمرافق.

### توصيات البحث

- توصي الدراسة باتخاذ الإجراءات التالية في إطار تحقيق الكفاءة في الإدارة اللامركزية للعمران.
- تعميق اللامركزية من خلال صدور القانون المنتظر للإدارة المحلية، والذي من المتوقع أن يعمل ما ورد بالفعل في الدستور من:
  - نقل تدريجي للسلطة المركزية إلي المحليات بما يشمل ذلك من سلطة المحليات علي ما يتم تحصيله من موارد مالية في نطاقها الجغرافي وتحديد نسبة منها للمستوي المركزي.
  - اقتراب سلطة اتخاذ القرار وحسمه من المواطن من خلال سلطات أوسع للوحدات المحلية بالقريبة والمدن والمراكز.
  - سلطات أوسع للمجالس المحلية المنتخبة في توجيه المخططات التنموية المحلية والرقابة علي تنفيذها ومساءلة القائمين عليها.
- تحديد الأبعاد الأساسية للدور الحكومي ليكون:
  - حكومة مساندة بمعنى أنها تدير الدفة ولا تجدف (توجيه ولا تنفيذ).
  - حكومة يملكها المجتمع، بمعنى أنها تمكن أكثر من تقديم خدمة.
  - حكومة تنافسية، بمعنى تطوير المنافسة في إيصال الخدمات.
  - حكومة لها رسالة وتتجه بشكل دائم نحو الخروج عن الروتين .
  - الإدارة بالنتائج ، بمعنى نتائج التمويل وليس المدخلات .

- حكومة تسعى لإرضاء المتعاملين من خلال إشباع احتياجاتهم.
- حكومة إدارة أعمال، حيث تهدف إلى تحقيق عائد ولا يقتصر دورها على مجرد الإنفاق.
- حكومة تهتم بالسوق وتأخذ باعتباراته عن التطوير.
- أن تقوم سياسات التنمية بالدولة على المستوى الإقليمي والمحلي بشكل متوازي بهدف تحسين الأداء الإداري وتحسين البيئة العمرانية.
- الاهتمام بالمحليات وإمدادها بالكوادر المناسبة لإعداد الدراسات وضع مخططات التنمية المحلية بها ومنحهم سلطات وصلاحيات اتخاذ وتنفيذ القرار في إطار السياسة العامة للدولة.
- بناء قاعدة اقتصادية منفصلة بكل وحدة محلية أو مجموعة من الوحدات تقوم بإدارتها لدعم مشروعات التنمية بها وتحقيق اللامركزية المالية.
- إعادة النظر في الحدود الإدارية للمحليات، بحيث يراعى التوزيع المتوازن والمتكامل للموارد بها والاهتمام بالمدن المتوسطة والصغيرة بإعطائها الأولوية في مشروعات التنمية على المستوى القومي بهدف تقليل النمو السكاني بالعاصمة.
- تفعيل دور المنظمات غير الحكومية في برامج الخدمة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وحماية البيئة.
- تفعيل دور المشاركة الشعبية على مستوى المحليات وتفعيل برامج التوعية للاهتمام بالأهداف القومية وتقوية روح الانتماء.
- الاعتماد على وجود نظام لامركزي للإدارة والتمويل في عمليات التنمية، حيث لا يمكن استمرار الحكومة في دعم وتنفيذ وتمويل عمليات التنمية بالكامل لفترة طويلة، لذلك فمن الأسس الهامة والأساسية في نجاح عمليات التنمية العمرانية وجود تعاون وثيق بين الحكومة والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية والمنظمات الشعبية.
- أهمية لامركزية الهيكل الإداري من خلال عدة عوامل:
  - مركزية التوجيه واللامركزية التخطيط والتنفيذ: أي أن الحكومة المركزية تشرف على مجالات التخطيط ووضع القوانين مع إعطاء المحليات وأجهزة التنمية العمرانية السلطة العامة للتنفيذ وحق اتخاذ القرار في نوعية المشروعات التي تحتاج لها وحق الانتفاع بمواردها الخاصة.
  - ضرورة المراجعة والتقييم المستمر لعمليات التنمية وإمكانية التعديل إذا ما ثبتت القصور أو الفشل في تحقيق الأهداف.
- أن التحول إلى اللامركزية الإدارية خلال فترة زمنية محددة لا يتم إلا من خلال التحول الإداري لدعم التنمية المحلية وتنشيط التعلم المؤسسي المحلي والدفع من أعلي إلى أسفل من خلال نقل السلطات من الإدارة العليا إلى الكيانات الأدنى كما هو موضح بالجدول التالي.

جدول : الإطار الزمني للتحويل إلي اللامركزية الإدارية

من سنة إلى ٣ سنوات		من ٣ سنوات تغيير مستمر إلى ٥ سنوات		الإطار الزمني
■	■	■	■	<b>التحول الإداري لدعم التنمية المحلية</b>
■	■	■	■	<b>الإدارة الاستراتيجية</b>
■	■	■	■	■ استخدام الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة المحلية
■	■	■	■	■ نقل جزء كبير من السلطات والصلاحيات الوزارية إلي مستويات الأقاليم والمحافظات
■	■	■	■	■ التحويل إلي نظام إداري قائم علي قياس النتائج
■	■	■	■	■ تبسيط عمليات الإدارة المحلية
■	■	■	■	■ إصلاح نظام وضع الموازنة
■	■	■	■	■ إصلاح نظام إدارة الموارد البشرية الحكومي
■	■	■	■	<b>تنشيط التعلم المؤسسي المحلي</b>
■	■	■	■	■ إدخال وتنشيط عوامل مشجعة وحوافز محلية
■	■	■	■	■ إدخال وتنشيط التعلم المؤسسي الجماعي
■	■	■	■	<b>توزيع الأدوار</b>
■	■	■	■	<b>دور الأجهزة المركزية : الدفع من أعلي</b>
■	■	■	■	■ تغيير الإطار القانوني
■	■	■	■	■ نقل السلطات المالية
■	■	■	■	■ نقل السلطات الإدارية
■	■	■	■	■ إعادة الهيكلة لتمكين السلطات المحلية المختلفة
■	■	■	■	■ إعطاء سلطات للمستوي المحلي في التخطيط للخدمات المحلية وتوفيرها ومتابعتها
■	■	■	■	■ إعادة صياغة دور الحكومة المركزية ليركز علي
■	■	■	■	السياسة العامة والتنسيق ومتابعة معايير الخدمة
■	■	■	■	■ تغيير نظام المتابعة والمساءلة ليركز علي النتائج
■	■	■	■	<b>دور المحافظين: السحب من الوسط ومن أسفل</b>
■	■	■	■	■ إحياء المجلس الأعلى للإدارة المحلية
■	■	■	■	■ التفاوض مع الأجهزة المركزية علي أساس الخطط والأولويات الاستراتيجية بناء علي الحاجات
■	■	■	■	■ حشد قوى الدعم والموارد المحلية
■	■	■	■	■ طرح السياسات والخطط الاستراتيجية الموجهة للقضايا التنموية
■	■	■	■	■ تطوير المبادرات والمشروعات المحلية
■	■	■	■	■ لتنشيط وحشد الدعم والموارد المحلية
■	■	■	■	<b>دور المحافظ، الدفع من الوسط إلى ما هو أدني</b>
■	■	■	■	■ نقل سلطة المحافظ إلي أجهزة أدني
■	■	■	■	■ تحديد الحاجات والأولويات وتقييمها ومتابعة الرضا عن الخدمات لزيادة مشاركة أصحاب المصالح
■	■	■	■	■ تنظيم المسابقات التنافسية والجوائز
■	■	■	■	■ لدفع قوي التطوير في الوحدات الإدارية الأدنى
■	■	■	■	■ استخدام مؤشرات الأداء وقياس النتائج في تنشيط الأجهزة المحلية
■	■	■	■	■ تشجيع ودعم إنشاء الجمعيات التي تمثل الأجهزة والمؤسسات المحلية الأدنى
■	■	■	■	■ إنشاء قنوات مؤسسية تتيح للمواطنين والمعنيين بالأمر المشاركة والمبادرة

المصدر : أحمد صقر عاشور - إصلاح أداء التنمية في مصر - تقرير لم ينشر - معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٣

اتجاهات للبحث المستقبلي

- ابزر البحث مجالات وقضايا لبحاث قادمة اهمها :
- فى مجال اهمية دور اللامركزية فى التنمية العمرانية وهى:
- التنمية العمرانية القطاعية فى مصر فى ضوء صياغة منهج لتفعيل اليات اللامركزية
  - تأثير اللامركزية على الخصائص الاجتماعية والاقتصادية فى مصر



المصادر والمراجع

### المراجع العربية

#### الكتب والتقارير والنشرات العلمية

- أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقها، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١
- د. حنان رجائي عبد اللطيف، الإدارة المحلية في مصر (المبادئ - الأهداف - التوجهات) - مذكرة خارجية - معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠٠٥.
- تقارير التنمية البشرية للمحافظات المصرية، تقرير محافظة الدقهلية، ٢٠٠٥
- د. كمال التابعي - تقريب العالم الثالث - دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية - دار المعارف - القاهرة - ١٩٩٣
- عوض الحداد، الأوجه المكانية للتنمية الإقليمية، دار الأندلس، الإسكندرية، ١٩٩٣م.
- محمد طعمانة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد ٩، العدد ٣٠ ، ٢٠٠٢
- ابراهيم ابراهيم ربحان وآخرون، تحديث المنظمات الريفية، مشروع أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، القاهرة، ٢٠٠٢.
- احمد خالد علام ، عبد الغنى شعبان عبد العظيم - العمران والحكم المحلى فى مصر - مكتبة الانجلو القاهرة ٢٠٠٠. ص: ١٥٠
- الحزب الوطنى الديمقراطى، أمانة السياسات، الإدارة المحلية للامركزية فى مصر الواقع والمستقبل، أوراق غير منشورة، ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٣
- السيد عبد المطلب غانم (محررا) - الإدارة المحلية والتنمية فى ظل اعادة صياغة دور الدولة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١-٢٢
- السيد عبد المطلب، المحليات، دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحلية، مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨١ ، ص٦٥-٧١
- المجالس القومية المتخصصة، اتجاهات فى تطوير نظام الإدارة المحلية، موسوعة المجالس القومية المتخصصة (١٩٧٤ - ١٩٩٩)، القاهرة، المجلد الخامس والعشرون، ١٩٩٩، ٣٨٣.
- المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الحادية والعشرون، ٢٠٠١/٢٠٠٠.
- المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر - يونيو ١٩٨٦ - ١٩٨٧ ، ص١٧٢
- المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، مرجع سابق ، الدورة الثالثة ، سبتمبر - يونيو ١٩٨٢ - ١٩٨٣ ، ص١١١
- إيهاب محمود عقبة - لامركزية الإدارة المحلية للعمران: إدارة متوازنة بين التخطيط والتنفيذ - المؤتمر العربى الإقليمي: تأمين الحيازة/الإدارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية فى المدينة - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى - القاهرة - يناير ٢٠٠١. ص: ٤
- أ.د أحمد الرشيدى - الإطار القانونى لسياسات اللامركزية فى مصر - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٤
- أ.د رمضان بطيخ - ورقة عمل بعنوان (مفهوم الإدارة المحلية ودورها فى التنمية الشاملة) - الملتقى العربى بعنوان (الحكم المحلى والبلديات فى ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات فى الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة ج.م.ع - يوليو ٢٠٠٧

- أ.د. سمير عبد الحميد عريقات - لامركزية التخطيط في المحافظات المصرية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة السادسة) - [تعقيب أ. نجوى عبد الله] - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦
- أ.د. سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧
- أ.د. سمير عبد الوهاب - المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦
- أ.د. سمير عبد الوهاب - ورقة عمل بعنوان (الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلى والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - الملتقى العربى بعنوان (الحكم المحلى والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - الاسكندرية - ج.م.ع - اغسطس ٢٠٠٨
- أ.د. محمود شريف - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر - سلسلة (برنامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الأولى) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - يناير ٢٠٠٤
- أحمد خالد علام، عبد الغنى شعبان عبد العظيم - العمران والحكم المحلى فى مصر - وكتبة الأنجلو - القاهرة ٢٠٠٠.
- أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١.
- برنامج الامم المتحدة الإنمائى، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣: التنمية المحلية بالمشاركة - القاهرة ٢٠٠٣.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائى ، معهد التخطيط القومى - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤.
- تقرير مشروع الألفية للأمم المتحدة (٢٠٠٥)، الاستثمار فى التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية (E/٢٠٠٥/٤٤)
- جمال عبد العزيز عيد - التشريع وتطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر - مجلة أحوال مصرية - العدد الثامن عشر - السنة الخامسة - خريف ٢٠٠٢. ص: ٦٩
- حديث السيد/ جمال مبارك - حقوق المواطنة والديمقراطية - مؤتمر الحزب الوطنى الديمقراطى - المؤتمر السنوى الثانى - [www.ndp.org.eg](http://www.ndp.org.eg)
- حسن العلوانى، الإصلاح التنظيمى والمؤسسى للمحليات فى مصر، فى مصطفى كامل السيد (محرر)، الإصلاح المؤسسى والتنمية فى مصر ، القاهرة، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠٠٧، ص ٥٠.
- حسن محمد عوضة - الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية: دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - القاهرة ١٩٨٣. ص: ٢٥
- خالد سمارة الزغبى - تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة) - منشأة المعارف - الاسكندرية - ١٩٨٤
- خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية فى التنمية المجتمعية، بحث مقدم إلى مؤتمر دور الحكومة المركزية فى التنمية المجتمعية، القاهرة ١٠ - ١٤ يونيو ٢٠٠٧ ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٧، ص٦.

- د. أكرم الياسرى - اللامركزية - مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية - بكلية الإدارة والاقتصاد - جامعة كربلاء - (www.4shared.com)
- د. حنان رجائي عبد اللطيف، الإدارة المحلية في مصر (المبادئ - الأهداف - التوجهات) - مذكرة خارجية - معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠٠٥.
- د. خليل الشماع وآخرون - مبادئ إدارة الأعمال - جامعة الموصل - ١٩٨٥ - ص ٢٢٢
- د. محمد عمر المنشاوي - العوامل المحلية المؤثرة على تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية حتى عام ٢٠٠٠
- د. محمد محمود الطعمانة - نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) - الملتقى العربي (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - جامعة الدول العربية) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سلطنة عمان - (١٨-٢٠ أغسطس ٢٠٠٣)
- د. محمد محمود الطعمانة - نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) - الملتقى العربي (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - جامعة الدول العربية) - سلطنة عمان - (١٨-٢٠ أغسطس ٢٠٠٣) - مرجع سابق (٢٢)
- د. مها محمد فهيم - التقسيم العمراني للقاهرة - رسالة ماجستير غير منشورة - مرجع سابق (١٤)
- د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني) - الملتقى العربي بعنوان (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنطقة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - جمهورية مصر العربية - يونيو ٢٠٠٧
- د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية) - الملتقى العربي بعنوان (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنطقة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - جمهورية مصر العربية - يونيو ٢٠٠٧
- دور اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠
- ربيع عبد الرحمن السعداوي، موسوعة الحكم المحلي، الحكم المحلي في ج.م.ع، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثالث ١٩٨١، ص ٨١
- رئاسة مجلس الوزراء، الأمانة العامة للإدارة المحلية - الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية - القاهرة، يناير ٢٠٠٥.
- سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠-٢١
- سمير عبد الوهاب (محررا) - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (٧) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٦. ص: ٢٩-٣٠
- سمير عبد الوهاب، النظم المحلية .. إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ص ١٦٤ - ١٦٥.
- طارق وفيق - في مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية في مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٢٢-١٣٠
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٢.

- عبد الرازق الشبخلى - ورقة عمل بعنوان "العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية" - دراسة مقارنة - ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية - المعهد العربي لإنماء المدن - بيروت - ٢٣-٢٥ سبتمبر ٢٠٠٢
- عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، استراتيجية التنمية فى الدول الساعية للتقدم، مكتبة الأنجلو ، القاهرة ، ١٩٨٠
- عبد الوهاب شكرى - العلاقات بين السلطات المحلية - موسوعة الحكم المحلى - مكتبة نهضة مصر - ١٩٧٧
- عدلى حسين فى محمود شريف وآخرون - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية فى مصر - اللامركزية وقضايا المحليات (١) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٢
- عصام الدين محمد على - نظم الإدارة المحلية فى مصر ودورها فى تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية - المؤتمر العربى الإقليمى: تأمين الحياة/ الإدارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية فى المدينة - الهيئة العامة للتخطيط العمرانى - القاهرة - يناير ٢٠٠١. ص: ٢
- عطية حسين افندى ، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٤ ، ١٩٩٥ ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، ص ٢٧
- على الصاوى، اللامركزية فى إطار الديمقراطية .. ملاحظات فى النظم المحلية المعاصرة ، مرجع سابق ذكره، ص ص ١٧٠ - ١٧١ .
- عمرو عبد السلام منصور ، دراسة تقييمية لدور المجالس الشعبية المحلية القروية فى تنمية المجتمع الريفى، بالاشارة الى محافظة القليوبية، بحث دبلوم رقم ١٣٩٣ ، معهد التخطيط القومى ، ١٩٧٩ ، ص٧.
- عمرو محمد الظواهرى، وحدات التنمية المرتبطة بالجماعة والمكان - مدخل لربط فعاليات وآليات العمليات الإنمائية بواقع المجتمعات المحلية فى المناطق الحضرية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، الجيزة ، ٢٠٠٠.
- فتحى أحمد عبد المعطى - دور التشريعات المتعلقة بال عمران والبيئة حماية المجتمعات العمرانية - المؤتمر العربى الإقليمى: التوازن البيئى والتنمية الحضرية المستدامة - هيئة التخطيط العمرانى - القاهرة - فبراير ٢٠٠٠. ص: ١٥
- قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - الهيئة العامة للمطابع الأميرية - ٢٠٠٨ - ط ٢٥ - [المذكرة الإيضاحية - المهندس/ سليمان متولى
- محمد منير الزلاقي وآخرون ، تقييم اجتماعى للعوامل المؤثرة على دور المجالس القروية فى النهوض بالحياة الريفية بمركز أبو حمص ، محافظة البحيرة ، ج.م.ع ، نشرة بحثية ، جامعة الاسكندرية ، نوفمبر ١٩٧٤ ، ص١٢
- محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لأسباب تخلف القرية المصرية، الجزء الأول، التقرير الرئيسى، اكااديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص١١٤
- محمود شريف وآخرون - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية فى مصر - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (١) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ١٦
- محمود عاطف البنا - نظم الإدارة المحلية - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة ١٩٦٣. ص: ١٤ - ١٦
- محمود محمد السيد - الإدارة العامة: النظرية والتطبيق - مكتبة عين شمس - القاهرة ١٩٩١. ص: ١٥
- مصطفى الجندى ، المرجع فى الإدارة المحلية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧١.
- مفهوم اللامركزية والمركزية فى الإدارة (مقالة) - المكتبة القانونية - (www.4shard.com)
- منى سراج الدين - ورقة عمل " التخطيط والأجهزة التنفيذية للتنمية الحضرية" - تحديات التوسع العمرانى - حالة القاهرة - الندوة التاسعة فى سلسلة ندوات عن التحولات المعمارية فى العالم الإسلامى - القاهرة - جمهورية مصر العربية - (١١-١٥) نوفمبر - ١٩٨٤

- نادية صابر البغدادى - اثر غياب المشاركة الشعبية على إدارة العمران - ندوة الإدارة العمرانية - جمعية المهندسين المصرية - القاهرة - أغسطس ١٩٩٩. ص: ٣
- أحمد خالد علام، "الإسكان والتشريعات المنظمة للعمران فى مصر - تنظيم المباني وتقسيم الأراضى والتخطيط العمرانى"، ١٩٩٢.
- تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٠، الصندوق العربى للإئماء الاقتصادى والاجتماعى، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى
- تقرير نتائج ومقترحات المجموعات الحوارية الخاصه بتعديل قانون الادارة المحلية، مشروع مبادرة للامركزية المصريه بمحافظة البحيرة، سبتمبر - أكتوبر ٢٠٠٧، غير منشور .
- د.م./ عصام الدين محمد على، الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية فى مصر، المؤتمر المعمارى الدولى الرابع العمارة والعمران على مشارف الأفقية الثالثة
- د.م./ عصام الدين محمد علي وم./ أحمد حلمي سالم، نظم المحليات فى مصر ودورها فى تفعيل المشاركة الشعبية
- ابو بكر مصطفى بعيرة، مبادئ الإدارة : المفاهيم والتطبيقات، الطبعة السادسة (بنغازى: دار الفضيل للطباعة والنشر، ٢٠٠٤)، ص ١٠.
- الامم المتحدة، ٢٠٠٥، تقرير مشروع الالفية - الاستثمار فى التنمية - خطة عملية لتحقيق الاهداف الانمائية ( E / ٢٠٠٥ / ٤٤ )
- الامم المتحدة، ٢٠٠٦، المجلس الاقتصادى والاجتماعى، الابتكار فى مجالى الحكم والادارة العامة لتحقيق الاهداف المتفق عليها دوليا
- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩
- أبو بكر مصطفى بعيرة، السياسات العامة للتنمية الإدارية "منظور كلى"، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطنى الأول للسياسات العامة فى ليبيا، نظرة تفويمية ورؤية مستقبلية، (بنغازى: مركز البحوث والاستشارات بجامعة قار يونس)، ص ٨.
- أبو بكر مصطفى بعيرة، وانس أبو بكر بعيرة، البيئة العامة للتنمية الإدارية من منظور الإدارة الرشيدة، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطنى الأول للتنمية والتدريب الإدارى فى ليبيا، (طرابلس: المعهد الوطنى للإدارة، ٢٠٠٧)، ص ٣
- أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢
- أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف الحكومة، الشركة المتحدة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٩٦.
- أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨١.
- أمانى قنديل، معايير التقويم فى علم السياسة، فى: السيد عبد المطلب غانم، تقويم السياسات العامة، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية)، ص ١٠٩.
- أيمن هاشم عبد الرحمن، التشريعات المنظمة للعمران فى مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمرانى، القاهرة، ٢٠٠١
- برنامج الامم المتحدة الإنمائى - برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية .
- برنامج الامم المتحدة UNDP تقرير بعنوان " ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة - وثيقة السياسات العامة يناير ١٩٩٧١ - ص ١
- تقرير التنمية البشرية فى مصر، للامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤
- خالدة سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها

- د. محمد أمين على دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة دراسة نحو تعظيم دور القطاع الخاص في تحفيز النمو العمراني بالمدن الجديدة - مؤتمر الأزهر الهندسي السادس - سبتمبر ٢٠٠٠ - صفحة ١٥٣
- داليا عبد الحليم، إدارة العمران في المناطق الحضرية، بحث في المؤتمر العربي الاقليمي تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية المستدامة، ٢٠٠٣
- رويدا محمد رضا كامل، رانيا فوزي- "الإدارة المحلية ودور المجتمع في منظومة عمليات التنمية المتواصلة"- بحث في المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة" ٢٠٠٣
- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية - قضايا وتطبيقات - (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣)
- سلطان أبو علي، التخطيط في مصر في ظل التحرر الاقتصادي، المؤتمر العلمي السنوي ال١٦، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٩.
- سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٢٢
- سيد عثمان، المسؤولية الاجتماعية والشخصية المسلمة، بالأنجلو المصرية، القاهرة، ٢٠٠٠ ص ٦٤- ٦٥.
- شاهدان أحمد شبكة، سوسن بكر يعقوب، دور المنظمات الغير حكومية في تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة، بحث مقدم لمؤتمر مستقبل المجتمعات العمرانية الجديدة ، القاهرة ٢٢ - ٢٥ مايو ٢٠٠٠ ص ٥٠
- صلاح الدين نامق، النظم الاقتصادية المعاصرة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٠ ص ٨٤ - ١٠٧.
- صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠٠٢ ، ابو ظبي ٢٠٠٢
- عبد الباقي ابراهيم ، مستقبل التجمعات العمرانية الجديدة بين النظرية والتطبيق - البحث عن النظرية المحلية ، بحث في مؤتمر مستقبل التجمعات العمرانية الجديدة - مايو ١٩٩٥
- عبد الفتاح قنديل، اقتصاديات التخطيط، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٤ ص ٤١ - ٩٠.
- فائد عبد الكريم الشعيبي، سبل تحقيق الموازنة المثلي للخدمات البلدية والاجتماعية في المدن، بحث مقدم إلى المعهد العربي لإنماء المدن، ١٩٩٩، ص ٤٥.
- كمال حمدي أبو الخير، مبادئ الإدارة ، عين شمس، القاهرة ، ٢٠٠٢
- ليلى شحاتة، الإدارة العامة، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٠.
- محمد خير عيش ، بطرس عالي، المدخل في علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الأنجلو ، ١٩٧٤ ، ص ٤٧٣ - ٤٨٣
- نجوى ابراهيم ، ٢٠٠٧ ، ادارة المدن الجديدة - رؤى مستقبلية ، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة ، جامعة القاهرة
- وزارة الدولة لشئون البيئة ، ٢٠٠٧ ، تقرير الحالة البيئية في مصر ٢٠٠٦ ، القاهرة
- احمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩
- سلطان أبو علي، التخطيط في مصر في ظل التحرر الاقتصادي، المؤتمر العلمي السنوي ال١٦، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٩.
- د.علي الصاوي ، الغموض المقصود: نظرة المشرع إلى الحكم المحلي بالتطبيق على الحالة المصرية ، ص ٢٤
- الأمانة الفنية لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العربي، الاستراتيجية العربية للإسكان والمستوطنات البشرية، المؤتمر العربي الاقليمي، القاهرة، ٢٠٠٠.
- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل الثاني، الأمم المتحدة، اسطنبول، تركيا، ١٩٩٦، ص ٢٧.
- د/ عبد المجيد مسعود، موضوعات في التنمية والتخطيط ، دار ابن خلدون، بيروت ، ١٩٨٠.
- رمزي زكي، المشكلة السكانية وخرافة المالتوسية الجديدة، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٨٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٤م.

- سعد الدين إبراهيم، التنمية في مصر، الكتاب الثاني للتنمية الريفية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٢
- شفق الوكيل، التخطيط العمراني مبادئ-أسس-تطبيقات، الجزء الأول، القاهرة، ٢٠٠٦
- عثمان غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، عمان، دار صفاء، ١٩٩٩م.
- عزمى مصطفى، معجم تعريف وتبسيط المصطلحات الاقتصادية والتنموية للمنظمات الاهلية التنموية، مؤسسة فريدريش ابيرت الالمانية، اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، القاهرة، ٢٠٠٢
- محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات ومفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦

### الرسائل العلمية

- ايمن مصطفى، ٢٠٠٨، توجيه التنمية العمرانية من خلال مؤشرات جودة الحياه - دراسة حالة المجتمعات العمرانية الجديدة، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة - جامعة عين شمس
- أشرف نظم شنودة، استراتيجية تنمية الأقاليم الهامشية : دراسة حالة اقليم عسير بالمملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الهندسة جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.
- باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر- دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس - ٢٠٠٧
- م. راندا جلال - مناهج التنمية المحلية في مصر - رسالة ماجستير غير منشورة
- حنان رجائي عبد اللطيف، المنظمات الريفية ودورها في تنمية الريف المصرى في ظل سياسة الإقتصاد الحر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٧٠٥.
- محمد ابراهيم عنتر خميس، دور الوحدات المحلية في التنمية الريفية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، كلية الزراعة بكفر الشيخ، ١٩٨٩، ص ٤١ - ص ٦١
- ريمان محمد ريحان، تنمية المجتمعات الجديدة - التمكين كأداة فاعلة في عمليات التنمية الحضرية المستدامة، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ص ٢٤٣.
- كمال أعا، العلاقة بين مراكز صنع القرار في التخطيط الإقليمي للتنمية الريفية بمحافظة الشرقية، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية، ١٩٧٩، ص ١٧-١٨
- عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨
- محمد حليم صبري-"إدارة النمو: دور المحليات في وضع استراتيجية قومية لترشيد وتنظيم النمو العمراني في مصر" رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة عين شمس، ١٩٩٨.
- نشوي محمد صلاح، نحو رفع الكفاءة التنظيمية والتنفيذية للمجتمعات العمرانية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠
- ياسر يحيى عطية إبراهيم، إمكانية تطبيق التخطيط التأشيرى في مصر في ظل نظام السوق، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٤.
- هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠
- د. هشام عارف - بحث مرجعي للحصول على لقب أستاذ مساعد - التنمية العمرانية في ظل العولمة - قسم الهندسة المعمارية جامعة القاهرة - يونيو ٢٠٠١
- هشام عارف، تنمية التجمعات السكنية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠
- محمد أمين علي، آلية النمو العمراني في التجمعات الجديدة، بحث مرجعي، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤



- ابراهيم كمال الأخوص ، دراسة العمل الإرشادي ، نظام الحكم المحلى وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الخدمية الأخرى على مستوى القرية المصرية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، ص ١٣ ، ص ١٤

### القوانين والاكواد

- الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩ .
- اللائحة التنفيذية من قانون نظام الإدارة المحلية - [المادة ٧] - الهيئة العامة للمطابع الأميرية - ٢٠٠٨ - ط ٢٥
- النشرة الدورية للحكم المحلى - نشرة سنوية - وزارة الإدارة المحلية - ١٩٧١

### مواقع الانترنت

- الأمانة العامة للحكم المحلى - التطور التشريعى للإدارة المحلية فى مصر من خلال الدساتير والقوانين المنظمة - على الموقع <http://www.mld.gov.eg/amana6.htm>
- وزارة الإعلام، الهيئة العامة للاستعلامات
- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء
- وزارة التنمية المحلية - دليل تطبيق اللامركزية فى أنشطة قطاع التنمية المحلية للعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠
- وزارة التنمية المحلية، جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى
- وزارة التنمية المحلية، جهاز بناء وتنمية القرية المصرية
- وزارة التنمية المحلية، مهام واختصاصات الوزارة
- وزارة التنمية المحلية، الأمانة العامة للإدارة المحلية
- النتائج النهائية لتعداد ٢٠٠٦ ، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء .
- الهيئة العامة للاستعلامات .

## ENGLISH REFERENCES

### ENGLISH BOOK REFERENCES

- Clayton & Bass, Sustainable Development Strategies, Earth scan Publications Ltd, London, 2002.
- D. Nohen and F. Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Hoffmann and Campe, Hamburg, 1982.
- Hamdi Nabeel, (1995), Housing without Houses, Participation, Flexibility and Enablement: Intermediate Technology Publications, London, p.88.
- I.S.A. Baud, 2000, Collective action, Enablement, and Partnerships, Issues in Urban Development
- Nevar . goodwin , five kinds of capital useful concepts for sustainable development , tufts university , medford , 2003
- Thompson and Strickland, Strategic Management concepts and cases, Business publication Inc, Texas, 1984.
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, "What Is Good Governance?" (PDF),n.d.,p.3
- Dr. Palamagamba John Kabudi. "Good Governance: Definition and Implications" (PDF),n.d.,p.1.
- Rondineli A. et-al, Analysis of Decentralization Policies In Developing Countries: A Political Economy Frame-Work, SAGE, London, Vol.2,1989
- Henry Maddik " Democracy , Decentralization & Development" , London, 1993. P. 23
- James B. Mayfield – Local Government in Egypt: structure, process and challenge of reform – AUC Press – Cairo 1996. (pp: 53)

- Leonard Dwhite, "Decentralization " in Encyclopedia of the social sciences, U.S.A, vol, 5,2003,p.44
- Mattingly, M. – Urban Management in Less Development Countries – DPU working paper, No. 72, DPU, UCL, London 1995. (pp: 5(
- Rodinelli, Dennis A. Extending Urban Services In Developing Countries, Public Administration and development, 1986
- United Nation – Local Governance – Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance – ST/TCD/SER.E/40 – DDSMS and UNDP – Gothenburg – Sweden – Sptember 23:27, 1996 – (pp: 10) – at website: <http://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/UN/UNPAN000154.pdf>
- USAID – Local Government Outreach Strategy for central America (LOGROS) – USAID – washington DC – 1995. Pp: 30
- USAID – Local Government Outreach Strategy for central America (LOGROS) – USAID – washington DC – 1995. Pp: 32
- An Introduction to Sustainability, <http://www.cs.colorade.edu/13d/system/mrrogers/intro.html>
- Baldwin A, Theories of child Development ,John wiley ,1999
- Choguill, Charles L. (1993), Sustainable Cities: Urban Policies for the future Habitat international, Vol. 17, No.3
- Choguill, Charles L. (1993), Sustainable Cities: Urban Policies for the future Habitat international, Vol. 17, No.3
- Conyers, Diana and Hills, Peter, "An Introduction to Development Planning in the Third World", John Wiley and Sons, New York, 1984, pp. 3-8.
- D. Nohen and F. Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Hoffmann and Campe, Hamburg, 1982.
- Davision , fobes and nietied , peter 1991 "to urban management cities " vol 8 may 1991
- El Sawy, Aly, "Governors without Governance Constitutional, Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt, Mediterranean Development Forum UNDP, undated, Good Local Governance Self Assessment Tool, 2000.
- ESCWA- Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The ESCWA Region, United Nations, New York, 2001
- ESCWA- Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The ESCWA Region-United Nations-New York 2001
- [١]ESCWA- Sustainable Urban Development- a Regional Perspective on Good Urban Governance- United Nations- New York 2001
- Executive Report Of The Conference on the role of NGOs In national Development in Cairo, April 2000. NGO s Research , State Of The Art , Indiana University, April 2000.

#### **INTERNET REFERENCES**

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN009631.pdf>
- [WWW.Unesco.Org/csi/russia/intman4.htm](http://WWW.Unesco.Org/csi/russia/intman4.htm) .
- [www.moe.gov.ps/publications/dsantralization.doc](http://www.moe.gov.ps/publications/dsantralization.doc) - Decentralization
- [http://www.sis.gov.eg/Ar/Politics/Executive/local-\\_ad/local\\_ed\\_sys/04040802000000001.htm](http://www.sis.gov.eg/Ar/Politics/Executive/local-_ad/local_ed_sys/04040802000000001.htm)
- <http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/380>
- <http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/Orgrelatedtoministry/LD/2.htm>
- <http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/Aboutministry/Orgrelatedtoministry/EgyptianVillageDevelopment/2.htm>
- <http://www.mld.gov.eg/NR/exeres/4E71A6-072E42-74B13-9239-4A8F962561A.htm>

الملاحق



## ١- العوامل المؤثرة على نظام الإدارة المحلية

تعد أنظمة الإدارة المحلية فرعا أساسيا من نظم الحكم والإدارة العامة كما تعد الأخيرة فرعا من النظام السياسي المنبثق عن النظام الإجماعي العام للدولة، وبناء عليه فإن النظم المحلية تتأثر الى حد كبير بالبيئة المحيطة بها وما يرتبط بها من عوامل جغرافية وتاريخية وسياسية واجتماعية وثقافية ... إلخ، وفي هذا السياق يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) الى أنه كلما كان النظام المحلى قائما على دعائم تتسق والظروف الأيكولوجية/البيئية المحيطة به كلما توافرت له فرصا أوسع للنجاح، والعكس صحيح<sup>١</sup>، وفي هذا السياق أشارت كثير من الدراسات المتخصصة الى العديد من العوامل المؤثرة على النظم المحلية، من بينها:

- العوامل الطبيعية والجغرافية: مثل مساحة الدولة وملاحها الطبوغرافية وموقعها الجغرافى، حيث يشير (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) فى هذا السياق إلى أن الدول ذات المساحات الشاسعة (كالولايات المتحدة والسعودية مثلا) قد تكون بحاجة ضرورية الى وجود نظام للحكم المحلى بها على عكس البلدان صغيرة المساحة كالكويت أو قطر أو غيرها، كما أن الملامح الطبوغرافية الحادة للبلدان قد يترتب عليها تباين بين المناطق المختلفة داخل الدولة الواحدة (مناطق صحراوية، جبلية، زراعية، حضرية، ..الخ) وصعوبة الاتصال بينها مما قد يدعم الاستقلال الذاتى فى كل منها على عكس البلدان السهلة والمنبسطة<sup>٢</sup>.
- العوامل التاريخية: مثل تاريخ الدولة وأسلوب نشأتها، حيث يشير (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) فى هذا السياق إلى أن نظم الحكم المحلى فى دولة ما ترتبط بتاريخ هذه الدولة وأسلوب نشأتها، فإذا أنشأت الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم المتميزة فى خصائصها فان نظام الحكم المحلى بها يعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمى وتشكيل المجالس المحلية، كذلك الحال لو تعرضت الدولة للاستعمار لفترة طويلة غالبا ما يتأثر نظام الحكم المحلى بها بالنظام القائم فى الدولة المحتلة<sup>٣</sup>.
- العوامل السياسية: مثل أيولوجية النظام السياسى والأحوال السياسية الحقيقية السائدة فى الدولة، حيث يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) فى هذا السياق إلى أن نظم الحكم المحلى فى الدولة تعد نظاماً فرعية للنظام السياسى، ومن ثم فهى تتأثر به بصورة مباشرة، فأيدولوجية النظام السياسى تحدد إلى درجة كبيرة شكل النظام اللامركزى المناسب للدولة، كذلك الأحوال السياسية الحقيقية السائدة فى الدولة (مثل درجة الوعى السياسى ومدى تطور المنظمات السياسية وطبيعة تكوين جماعات الضغط) تلعب دوراً هاماً ومؤثراً فى التشغيل الفعلى للنظام اللامركزى<sup>٤</sup>.
- العوامل الاجتماعية والثقافية: يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) فى هذا السياق إلى تأثر نظم الحكم المركزى/المحلى بالنظام الإجماعى للسلطة السائد فى الدولة، فكلما كان النظام الإجماعى للسلطة استبداديا (Autocratic) تتحكم مستوياته العليا فى الدنيا بصورة كبيرة (مثل نظام العائلة فى بعض المجتمعات) أدى ذلك الى شيوع ثقافة الخوف من السلطة والتهرب من المسئولية مما

١ أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٤٨

٢ سمير عبد الوهاب - الحكم المحلى والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٣١-٣٢

٣ سمير عبد الوهاب - الحكم المحلى والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٣٣-٣٤

٤ أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٤٨-٤٩

ينعكس سلبيا على نظام الحكم اللامركزي/المحلى وعدم قيام المجالس والوحدات المحلية بمهامها بصورة فاعلة حتى ولو كانت أهداف نظام اللامركزية المعانة رسميا تتحو الى اللامركزية السياسية، هذا على العكس من أن يكون النظام الإجماعى للسلطة ديمقراطيا (Democratic) والذى يسمح بالمرونة وانتشار الثقافة الإيجابية لتطور اللامركزية، كما يشير (أحمد رشيد، ١٩٨١) أيضا فى سياق تأثير العوامل الاجتماعية الى أهمية تأثير العوامل المرتبطة باللغة والمعتقدات الدينية والتركيبية العرقية للسكان وضرورة أخذ عوامل التجانس الإجماعى فى الاعتبار عند تصميم نظام الحكم اللامركزي/المحلى للدولة لاسيما عند تحديد التقسيمات الجغرافية للوحدات المحلية<sup>١</sup>

- العوامل الاقتصادية: يشير (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) فى هذا السياق إلى أن النظام الاقتصادى التى تتبناه الدولة يؤثر على نظام الحكم المحلى بها لاسيما فيما يتعلق بالقدرة الاقتصادية للوحدات المحلية والتي تحدد مدى قدرة هذه الوحدات على القيام بدورها وتقديم الخدمات للسكان المحليين.<sup>٢</sup>

١ أحمد رشيد - الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - الطبعة الثانية - دار المعارف - القاهرة ١٩٨١. ص: ٥٠-٥١

٢ سمير عبد الوهاب - الحكم المحلى والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٣٧



## ١- اسس تقسيم وحدات الإدارة المحلية

عند تحديد أو وضع حدود لوحدات الإدارة المحلية، كان هناك بعض الأسس التي يستلزم أخذها في الاعتبار عند إعداد التقسيمات التخطيطية للوحدات المحلية مثل:<sup>١</sup>

أ- **الهدف المطلوب تحقيقه:** ويتمثل ذلك الهدف في كفاءة الإدارة، أو تحقيق الديمقراطية الشعبية، أو تحقيق العدالة في توزيع الخدمات.

ب- **العوامل الطبيعية:** حيث قد تعتمد حدود الوحدات المحلية على الجبال أو الأنهار أو القنوات الرئيسية كحدود طبيعية تفصل بين الوحدات وبعضها وغيرها الكثير من النواحي الجغرافية التي يمكن وضع الحدود على أساسها.

ت- **المساحة:** فكلما كانت المساحة المخصصة لكل وحدة محلية كبيرة كلما شجع ذلك على نمو الموارد البشرية والمالية. قد تكون للوحدات الكبيرة مزايا نسبية تتفوق بها على الوحدات المحلية الصغيرة كما يلي:<sup>٢</sup>

١. إن الوحدات المحلية الكبيرة عادة تتمتع بموارد أكبر، ومن ثم يصبح في مقدورها أن تقدم خدمة عامة أفضل بواسطة كفايات بشرية متخصصة ومؤهلة.

٢. أن كبر حجم الوحدات المحلية لا يسمح للحكومة المركزية بالتدخل بشكل كبير في الشؤون المحلية، مما يتيح للوحدات المحلية فرصا أكبر لتنمية إمكانياتها الإدارية في تعاون متبادل مع الحكومة المركزية.

٣. تتمتع الوحدات المحلية الأكبر بفرص أفضل نسبيا لتحقيق الاستفادة من اقتصاديات الإنتاج الكبير.

ملحوظة: ولكن هذه الميزات ليس بالضرورة توافرها حيث نجد أن محافظة القاهرة كوحدة إدارية مساحتها أصغر من محافظة الوادي الجديد ولكنها الأكثر غنا منها وأكثر تمتعا بتنوع الموارد الاقتصادية بها. حيث نجد مساحة محافظة القاهرة (٢١٤) كم تقريبا ومساحة محافظة الوادي الجديد (٤٤٠) ألف كم. أما حجم السكان فنجد بمحافظة القاهرة (٦.٧٦) مليون نسمة عام ٢٠٠٦ وبمحافظة الوادي الجديد (١٨٧) ألف نسمة وفقا للتعداد العام للسكان لعام ٢٠٠٦.

ث- **البناء الاجتماعي:** حيث يتم الاسترشاد غالبا بالجوانب الاجتماعية خاصة درجة التآلف والتجانس الاجتماعي داخل المجتمعات القائمة عند الاتجاه إلى تقسيم الدولة إلى وحدات الإدارة المحلية. وكلما أمكن أن نضع حدود للمجتمع المتجانس كلما أصبح من السهل وضع حدود ناجحة في أدائها. لأن التجانس الاجتماعي يعمل على تقليل المشكلات والصراعات الداخلية ويساعد على حفظ شخصية المجتمعات المحلية. ويمكن أن يندرج مع هذا العنصر الخصائص الدينية، حيث أن من المعروف أن المناطق التي تسكنها فئات متميزة دينيا تبرر أن تتحدد في وحدة محلية مستقلة.

ملاحظة: ولكن هذا العامل لا ينطبق في مصر وفي القاهرة خاصة (حالة الدراسة) حيث نجد جميع الوحدات المحلية بها سكان ذوي ديانات مختلفة وعليه لا يعتبر ذلك عامل مؤثر لفصل الوحدات المحلية.

ج- **عدد السكان:** يؤخذ عدد السكان كمعيار هام يشير لحجم المصالح المحلية والخدمات المتوقع أدائها.

ح- **الوظيفة:** وذلك بأن تكون للوحدة المحلية وظيفتها الاقتصادية التي تميزها عن باقي الوحدات المحلية الأخرى، حيث يتطلب إنشاء أي وحدة محلية تحديد قاعدة اقتصادية لها.

<sup>١</sup> د. محمد عمر المنشاوي - العوامل المحلية المؤثرة على تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية حتى عام ٢٠٠٠ - مرجع سابق رقم (١)

<sup>٢</sup> مبرندا جلال - مناهج التنمية المحلية في مصر - مرجع سابق رقم (١٥)



خ- التجانس: من خلال تحقيق فرص للعمالة والوظيفة والمعيشة وتوافر الخدمات العامة وشبكات النقل والمواصلات بين القطاعات وبعضها وداخل أنحاء كل قطاع فإن هذا يعني تحقيق التجانس داخل هذا القطاع.

د- اللامركزية: بتحقيق الأسس السابقة فإن ذلك يعتبر إرساء لمبدأ وسياسة اللامركزية في محاولة جادة للخروج من سيطرة المركزية.

## ٢- التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية فى مصر

كانت بداية معرفة مصر بالنقسيـم الإدارى منذ عهد الفراعنة والذين قسموا مصر إلى وجه قبلى، مصر الوسطى، وجه بحرى، ثم تواصل هذا التقسيم مع وجود الاحتلال التركى (١٥١٧-١٨٠٥) والذى قسم البلاد إلى ١٦ إقليماً (مديرية) تسعة منها فى الوجه البحرى، وسبعة فى الوجه القبلى<sup>١</sup>، وكان على رأس كل إقليم حاكم من المماليك يعتمد الوالى تعيينه، وكان لكل إقليم ديوان خاص به من رؤساء العسكر الترك يستشيرهم الحاكم ومن أهم وظائفه جباية الضرائب ومنذ ذلك الحين مر نظام الإدارة المحلية فى مصر بعشر مراحل هى :

### ٢-١- نشأة البيروقراطية المصرية

فى ٢٧ يوليو ١٧٩٨ صدر قرار من نابليون بونابرت بتشكيل ديوان القاهرة وتقسيم مصر إلى ستة عشر مديرية (القاهرة، الجيزة، اطفح، بنى سويف، الفيوم، المنيا، منفوط، قايوب، منوف، المنصورة، الشرقية، الغربية، البحيرة، دمياط، رشيد، الإسكندرية) يرأس كل مديرية فرنسى يعاونه سبعة أعضاء من المستشارين ، نشأت البيروقراطية العامة فى مصر مع ظهور الدولة الحديثة منذ عهد محمد علي فى الفترة من (١٨٠٥-١٨٤٨) بتقسيم البلاد إلى سبع مديريات وخمس محافظات تضم مدن مصر الكبرى وهى القاهرة، الاسكندرية، دمياط، بورسعيد، السويس، يرأس كل منها محافظاً، أما المديريات فقد قسمت إلى وحدات إدارية أصغر تسمى المراكز يرأسها مأمور، وقسم كل مركز إلى أخطاط على كل خط منها ناظر، وقسمت الأخطاط إلى قرى على رأس كل منها شيخ المشايخ والعمدة<sup>٢</sup>. ولم تكن هذه التقسيمات إدارة محلية بل كانت مجرد تقسيمات إدارة محلية بل كانت مجرد تقسيمات إدارية ينوب رئيسها عن الوالى الذى كانت له كل السلطات<sup>٣</sup>. وكان دائماً للبيروقراطية دور واضح الأهمية فى التطور السياسى والاقتصادى والاجتماعى فى مصر. فقد لعب نهر النيل دوراً أساسياً فى التأثير على التكوين البيروقراطى فى مصر وساعد على الاستقرار السكانى وأدى إلى تمكين سلطة الحكم والبيروقراطية. حيث نجد تأثير نهر النيل خطر الفيضانات الذى واجه المصريين والذي قوى من اعتمادهم على السلطة الإدارية لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهة ذلك الخطر.

وبذلك فالظروف الطبيعية من ناحية ساعدت على تأكيد وتعزيز مكانة الحكومة المركزية، بالإضافة أن قوة الإدارة فى مصر كانت دائماً تستند على قوة الحاكم السياسى. وقد عرفت مصر النظام

<sup>١</sup> المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السابعة، سبتمبر - يونيو ١٩٨٦ - ١٩٨٧، ص ١٧٢

<sup>٢</sup> ربيع عبد الرحمن السعداوى، موسوعة الحكم المحلى، الحكم المحلى فى ج.م.ع، المنظمة العربية للعلوم الادارية، الجزء الثالث ١٩٨١، ص ٨١

<sup>٣</sup> عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، ١٩٨٢.

المحلي على يد الحملة الفرنسية في عام ١٧٩٨ ، عندما أصدر نابليون أمرا بإنشاء الدواوين في سائر القطر.<sup>١</sup>

## ٢-٢- ظهور نظام الوزارات منذ ١٨٧٨م

ظهر نظام "الوزارات" يمكن اعتباره بداية البيروقراطية المصرية في العصر الحديث نتيجة لمرسوم أصدره الخديوي اسماعيل سنة ١٨٧٨. وقد اعتبر الخديوي اسماعيل هذه الخطوة بمثابة إصلاح لشئون الإدارة المصرية يقوم على إدخال الأساليب المعمول بها في الإدارة الأوروبية إلى مصر. ولكن هذا الإصلاح الإداري كان يعوقه شيئان هامين هما:<sup>٢</sup>

- الضغوط المالية والسياسية الأوروبية لحكومتى فرنسا وانجلترا، نتيجة الأزمات المالية المصرية، وقد كان هذا "الإصلاح" من ضمن مطالب المصالح الأوروبية ليكون وسيلة للرقابة والإشراف على النظم المالية حفظا لحقوق الدائنين الأوروبيين.
- السلطات السياسية الضخمة التي كان يتمتع بها ولاة مصر فلم يكن "الإصلاح الإداري" مصحوبا بأي "إصلاح سياسى أودستورى"، مما أدى تدريجيا إلى تعظيم أهمية البيروقراطية في النظام السياسي المصري.

## ٢-٣- السيطرة السياسية البريطانية على مصر عام ١٨٨٢:

عرفت مصر نظام الإدارة المحلية لأول مرة فى ظل الاحتلال البريطانى بصور قانون ٨٣ - والخاص بإنشاء مجالس المديرىات كفرع للإدارة المركزية إلا أنه لم يعترف لها بالشخصية المعنوية، واقتصرت اختصاصاتها على الأعمال الاستشارية ، أنشئت مجالس المديرىات بمقتضى القانون النظامي وقانون الانتخاب الصادر في عام ١٨٨٣. وبدأ إنشاء المجالس البلدية التي كان أسبقها مجلس بلدي مدينة الاسكندرية والذي أنشئ عام ١٨٩٠.<sup>٣</sup> واختصت بأعمال الصيانة لكل من الشوارع والميادين والمنزهات والطرق والتنظيم والمياه والإنارة والأسواق والتي تم منحها الشخصية الاعتبارية، ثم توالى بعد ذلك تأسيس مجالس البلدية فى المدن الكبرى، كما وجد نوع آخر أطلق عليه المجالس المحلية فى المدن الأقل حجماً وأهمية ونوع ثالث فى المناطق غير الحضرية يسمى بالمجالس القروية والتي وضع لها أول تنظيم عام ١٩١٨ وفى سبتمبر ١٩٠٥ صدر القانون الخاص بإنشاء مجالس المديرىات والذى تضمن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه المجالس ، ثم بدأت تجربة الإدارة المحلية في مصر من خلال قانون ٢٢ لـ ١٩٠٩ والذى كان يضم مجالس بلديات ومديرىات.<sup>٤</sup> ثم تم إنشاء المجالس المحلية في بعض المدن والمجالس القروية سنة ١٩١١.

<sup>١</sup> أ.د سميع عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز

دراسات واستشارات الإدارة العامة - PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧

<sup>٢</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - دار المعارف - ١٩٨١ - ط ٢

<sup>٣</sup> أ.د سميع عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - مرجع سابق

<sup>٤</sup> أ.د أحمد الرشيدى - الإطار القانونى لسياسات اللامركزية فى مصر - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات

واستشارات الإدارة العامة - PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٤

قامت سياسة الاحتلال على أسس من أهمها ضرورة الاعتماد على جهاز للبيروقراطية بالإدارة المحلية لتحقيق السيطرة على البلاد بأقل تكاليف، ولهذا الغرض قامت السياسة الإدارية البريطانية على دعامتين هما:<sup>١</sup>

- شغل الأجانب وخاصة البريطانيين للمراكز الإدارية العليا حتى بلغت نسبة هؤلاء حوالي ثلث هذه الوظائف من سنة ١٩٠٣ حتى سنة ١٩٢٣.
  - تعيين عدد كبير من "المستشارين" البريطانيين للوزارات المصرية، وقد كان المستشار صاحب سلطة فعلية قوية على كل من الوزير وجهاز الوزارة.
  - وبذلك نجد أن معظم المشكلات المعاصرة للبيروقراطية المصرية تعود إلى السياسات الإدارية التي اتبعتها سلطة الاحتلال البريطاني، ومنها ما يلي :
  - المركزية المشددة التي اتبعتها سلطات الاحتلال، حتى يسهل توجيه البلاد من القاهرة بأقل تكلفة ممكنة وحتى ولو كان ذلك على حساب الكفاءة وتنمية المهارات الإدارية.
  - التركيز الشديد على "الشهادة" في التعيين في الخدمة المدنية وذلك لضمان ارتباط التعليم وخضوع المتعلمين لفرصة العمل في الخدمة المدنية.
  - عدم اشتراك أعضاء الخدمة المدنية (المصريين) في رسم السياسات أو حتى في التأثير عليها (مباشرة) وإعطاء هذه السلطات في رسم السياسات إلى المستشارين الإنجليز أو كبار الموظفين الأجانب.
  - تعقيد الإجراءات خصوصا في النواحي المالية، وذلك بهدف ضمان النزاهة وحسن التصرف الماليين، مما أدى لخلق نظام بالغ التعقيد في الإجراءات المالية والإدارية.
  - انتفاء فكرة الخدمة العامة من جهاز الإدارة، وعدم إعطاء وزنا كبيرا للمطالب المواطن.
- نتيجة لذلك كانت البيروقراطية نتيجة لهذه التطورات "نموذجا سيئا" للإدارة العامة، ومن مظاهر ذلك المركزية / تعقد إجراءات العمل / المحاباة وعدم الموضوعية / تكسب الموظفين في مراكز العمل وضآلة عدد العاملين في الفروع أو في المكاتب الميدانية / عدم اتباع الأساليب العلمية في الإدارة والرسمية المبالغ فيها.

#### ٢-٤- المرحلة الثانية في ظل دستور ١٩٢٣

في عام ١٩٢٣ صدر أول دستور يعترف بالنظام المحلى فى مصر ويعترف للمديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية وفقا للقانون العام، ولذلك كما جاء بالمادتين ١٣٢ ، ١٣٣ من دستور ١٩٢٣ ، إلا أن هذه المواد ظلت معطلة بسبب عدم وجود مجالس فى كثير من القرى والمدن ، كما أدى نقص الموارد المالية إلى عدم قيام المجالس بدورها.

#### ٢-٥- فترة قيام الثورة

شهد تطور البيروقراطية قبل الثورة إنشاء بعض الأجهزة المركزية المستقلة، كان أهمها ديوان المحاسبة الذي أنشئ سنة ١٩٤٢ ومجلس الدولة سنة ١٩٤٦ وديوان الموظفين سنة ١٩٥١. وهذه

<sup>١</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلبة - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - مرجع سابق رقم (٦)

أجهزة رقابية تعكس حقيقة أن البيروقراطية أصبحت في حاجة إلى الأخذ بالمزيد من أساليب التنظيم العلمي والموضوعية في معاملة أعضائها.

وقد بدأت ثورة ١٩٥٢ بمعالجة "المشكلة الإدارية" في مصر بإصدار قوانين تطهير الجهاز الحكومي. وكانت هذه القوانين - ذات الطابع السياسي - خطوة لهز البيروقراطية وإشعارها أن هناك سلطة حكم جديدة تنوي استخدام البيروقراطية في تحقيق أهداف النظام الجديد. كما استهدفت عمليات التطهير كذلك تغيير الولاءات السياسية وخلق نواة لولاءات جديدة متعاطفة مع القيادات السياسية الجديدة. وقد أعلنت الثورة عن سياسة عامة مركزية تستهدف تحقيق التنمية دون الالتزام بالملكية العامة، وقد هيأت الثورة لذلك كافة السبل لتحفيز القطاع الخاص ورأس المال العالمي على المعاونة في تحقيق أهداف التنمية المعلنة.

لذا فقد اتسمت هذه الفترة بتكوين بعض المجالس المركزية التي كانت تختص بتوجيه وتنفيذ سياسات التنمية. وكذلك أنشأت الثورة جهاز النيابة الإدارية (١٩٥٤) لمراقبة الأجهزة الإدارية، وضمان كفاءة ونزاهة أعضاء البيروقراطية.<sup>١</sup>

#### ٢-٦- صدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠:

اتسع دور الحكومة المركزية نتيجة التطور في سياسات إدارة التنمية في الأحوال السياسية، فشهدت هذه الفترة:

- اعتماد النظام السياسي على البيروقراطية فأحل مبدأ "الولاء" للحكومة محل مبدأ "الكفاءة".
- شدة التركيز على التنمية في الحضر.

ثم صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية محددًا مستويات المجالس المحلية وموضعا موارد واختصاصات كل منها بصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٣ لسنة ١٩٦٠ باللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية وتم تقسيم مصر إلى محافظات ومدن وقرى وكان الهدف منه تشجيع المشاركة المحلية بتبني مبدأ مركزية التخطيط مع عدم مركزية التنفيذ، ثم صدرت بعض القوانين المعدلة لبعض أحكام القانون وفقا لمقتضيات الأمور وتماشيا مع التطور وتحقيق المرونة اللازمة للإدارة المحلية.

#### ٢-٧- صدور الدستور عام ١٩٧١

صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والذي أختص بتقسيم المجلس المحلى إلى شعبى وتنفيذى يختص المجلس الشعبى بإصدار القرارات والتوصيات ، أما سلطة التنفيذ فتكون مسئولية المجلس التنفيذى للمحافظة. وتطرق دستور عام ١٩٧١ إلى نظام الإدارة المحلية في عدة مواضع، كالتالي:<sup>٢</sup>

#### أ- المادة ١٦١ من الدستور

تقسم 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.

<sup>١</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - مرجع سابق رقم (٦)

<sup>٢</sup> أ.د. محمود شريف - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحلية - الندوة الثامنة) - مركز دراسات

واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٤

## ب- المادة ١٦٢ من الدستور

تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً 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 تدريجياً. ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.

## ت- المادة ١٦٣ من الدستور

يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

## ٢-٨- صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥:

صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ متضمناً أحكاماً جديدة فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها مختلفاً في ذلك اختلافاً جذرياً عن النظام الذي أقره القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، والذي أضاف إلى التقسيمات (المراكز والأحياء)، خلق تسلسلاً تصاعدياً يشمل لجاناً تنفيذية ومجالس شعبية لتأمين المرونة الإدارية للسلطات البلدية.

وقد نص هذا القانون على ضرورة أن يكون لكل وحدة محلية من وحدات الحكم المحلي مجلس محلي من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً. حيث بقيت الفترة من (١٩٦٠ - ١٩٧٥) كان المجلس المحلي يمارس الاختصاصات التقريرية والتنفيذية معاً. ومنذ عام ١٩٧٥ أصبح هناك مجلسان في كل وحدة إداية (محافظة، مركز، مدينة، حي، قرية) وهما المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي. وكان الهدف من وراء ذلك ضمان فعالية الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على رؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية. لذلك أصبح هناك فصل بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية في الوحدات المحلية، فالوظيفة التقريرية من اختصاص المجلس الشعبي المحلي. أما الوظيفة التنفيذية، فمن اختصاص المجلس التنفيذي.

كما نص القانون على تدعيم الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي عن طريق جواز إنشاء حساب الخدمات والتنمية المحلية بقرار من وزير الحكم المحلي، كما نص القانون على ضرورة موافقة المجالس المحلية على منح امتياز استغلال أي مرفق عام من المرافق العامة أو أي مصدر من مصادر الثروة الطبيعية في نطاق الوحدة المحلية، فضلاً عن توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجالس المحلية لاختصاصاتهم في استقلال وحرية حيث نص على عدم مسئولية عضو المجلس المحلي عما يبديه من أقوال أو آراء أثناء اجتماعات المجلس ولجانه، وأكد القانون على توفير الضمانات اللازمة لعمل المجالس المحلية وذلك بالنص على عدم جواز حل المجلس المحلي إلا في حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباتهم أو المخالفة الجسيمة للقانون ويصدر قرار الحل من رئيس مجلس الوزراء.

## ٢-٩- صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩:

تم إلغاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون الحكم المحلي وإقرار قانون نظام الإدارة المحلية الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والذي قام بإيضاح التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية واختصاصات وحدات الإدارة المحلية واختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء

والقرى وكيفية تشكيل كلا منها. كما أوضحت أسس الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية وواجبات العاملون بها واختصاصاتهم. فجاء إصدار القانون ليمثل خطوة نحو تحقيق اللامركزية بنظام الإدارة المحلية.

" لقد كان تعميق الديمقراطية - باعتباره أحد مبادئ ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ - من أهم ما عنيت به ثورة التصحيح مقدره أن إدارة الشعب لشئونه ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المحليين المنتخبين، تعتبر دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية السليمة، فصدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الإدارة المحلية متضمنا خطوة إلى الأمام في سبيل دعم المحليات. وفى ضوء التطبيق العملي لأحكام هذا القانون برزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الإدارة المحلية بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة، ومن حل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية، دون حاجة للرجوع إلى العاصمة في معظم الأمور".<sup>١</sup> ، وتتلخص أهم الملامح الرئيسية لهذا القانون فى النقاط التالية: ٣٠٢

- وحدات الحكم المحلى هى المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتيادية.
- تتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح ، باستثناء المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بشأنها قرار من رئيس الجمهورية ، ويقتصر اختصاص الوزارات المركزية بالنسبة إلى المرافق المحلية على إبلاغ المحافظات بالخطة والسياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ن وإلغاء اختصاص الوزارات بالتنقيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية.
- اختصت وحدات الحكم المحلى بإقرار قواعد الإدارة والتصرف فى الأراضى المملوكة للدولة أو للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة سواء المعدة للبناء أو القابلة للاستصلاح والاستزراع ، وإنشاء حساب خاص لكل منها من حصيلة التصرف فى هذه الأراضى ، تخصص حصيلة الحساب الأول لأغراض الإسكان الاقتصادى ، وحصيلة الحساب الثانى لأغراض الاستصلاح على مستوى المحافظة ، واعتبار موارد كل من الحسابين من الموارد الذاتية للمحافظة.
- يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى "مجلس شعبى محلى" منتخب ، وأحقية المجالس الشعبية المحلية فى تقديم طلبات إحاطة إلى المحافظ ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.
- إلغاء اللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى واستبدالها بـ "مجالس تنفيذية" مع استبعاد اشترك رؤساء لجان المجالس الشعبية المحلسة فيها .
- دعم سلطة المحافظ واعتباره ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة وإعطائه جميع السلطات التنفيذية للوزراء بالنسبة لجميع المرافق العامة فى نطاق اختصاص وحدات الحكم المحلى.

<sup>١</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - الهيئة العامة للطابع الأميرية - ٢٠٠٨ - ط ٢٥ - [المذكرة الإيضاحية - المهندس/ سليمان متولى]

<sup>٢</sup> الأمانة العامة للحكم المحلى - التطور التشريعى للإدارة المحلية فى مصر من خلال الدساتير والقوانين المنظمة - على الموقع

<http://www.mld.gov.eg/amana6.htm>

<sup>٣</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٩.

- تنمية الموارد المالية لوحدات الحكم المحلى من خلال :
  - زيادة الحد الأقصى لقيمة الضرائب الإضافية على الصادرات والواردات والقيم المنقولة والأرباح التجارية والصناعية فى دائرة المحافظة.
  - قيمة "كل" ثمن بيع المباني والأراضى الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلية فى نطاق المدن بزيادة ٥٠% عما كان يحققه القانون السابق.
  - قيمة ثمن بيع الأراضى المستصلحة أو القابلة للاستزراع فى نطاق المحافظة.
  - أضيف إلى موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ٥٠% من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة على الربط المقرر فى الموازنة.
- إلغاء اللجنة الوزارية للحكم المحلى واستبدالها بـ " مجلس المحافظين " برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين ، واختصاص هذا المجلس بتقييم أداء المحافظات، والتنسيق بينها وبين الوزارات المعنية ، والموافقة على مشروعات موازنات الأقاليم الاقتصادية بالمحافظات ، علاوة على اختصاصه بالموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية وتعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها، والموافقة على النسبة المقررة قانونا لحدود المديونية والقروض التى تجريها الوحدات المحلية ، وتحديد سعر الضريبة الإضافية على القيم المنقولة والأرباح التجارية والصناعية فيما يزيد على النسبة المقررة قانونا للوحدات المحلية.
- تقسيم الجمهورية إلى أقاليم إقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ، وإنشاء هيئة للتخطيط الإقليمى تتبع وزير التخطيط ولجنة عليا للتخطيط الإقليمى برئاسة محافظ عاصمة الإقليم وعضوية محافظى ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات المكونة له، ويتولى أمانة تلك اللجنة رئيس هيئة التخطيط الإقليمى ، وتختص بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات ، والنظر فى التقارير الدورية لمتابعة الخطة ، ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى فى الخطة وعرض ماتصدرة اللجنة على مجلس المحافظين.

#### ٢-١٠- تعديلات القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٩:

جرت عدة تعديلات على القانون رقم ٣٤ لـ ٧٩ ، بالقانون رقم ٥٠ لـ ٨١ والقانون رقم ١٤٥ لـ ٨٨ ، ليؤكد على أهمية اللامركزية بالإدارة المحلية بوضوح، حيث نص على اعتبار أن المحافظ هو ممثل السلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة.

وفي عام ١٩٨٩ صدر القانون رقم ٤٥ بتعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلى، فتم إلغاء مصطلح "الحكم المحلى" و"الوزير المختص بالحكم المحلى" باصطلاح "الإدارة المحلية" و"الوزير المختص بالإدارة المحلية".<sup>١</sup> ثم صدر القرار الجمهوري رقم ٣٨٠ لـ ١٩٩٩ لإنشاء وزارة التنمية المحلية. وتتمثل أهم التعديلات الواردة فى هذه القوانين فى :

أ- القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١

<sup>١</sup> أ.د أحمد الرشيدى - الإطار القانونى لسياسات اللامركزية فى مصر - مرجع سابق رقم (٨)

يتميز هذا القانون بتوسيع سلطات المحافظين والمجالس الشعبية المحلية والتأكيد على دورها الرقابي من خلال استعادة حقها في استجواب المحافظين والقيادات التنفيذية (وان تقيد هذا الحق نسبيا ببعض الضوابط)، وتتخلص أهم الملامح الرئيسية التي استحدثها المشرع في هذا القانون في :<sup>٢٠١</sup>

١. تولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها.
٢. تشكيل مجالس أعلى للحكم المحلى بدلا من مجلس المحافظين بذات التشكيل إلا أنه أضاف إلى عضويته رؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.
٣. تدعيم سلطة المحافظ من خلال منحه بعض السلطات على العاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لم ينقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة (اقترح ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة ، الإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية).

٤. منح المجالس الشعبية المحلية حق تقديم الاستجواب الى المحافظ ورؤساء المصالح ورؤساء الوحدات المحلية مع وضع ضوابط معينة حتى لا يساء استعمال هذا الحق.
٥. منح المجالس الشعبية المحلية بعض الاختصاصات التي كانت مخولة لمجلس المحافظين، منها: الموافقة على التصرف بالمجان في أموال الوحدات المحلية أو تأجيرها بإيجار إسمى لجهات وطنية، والموافقة على عقد القروض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية في حدود ٤٠% من الإيرادات الذاتية ، والموافقة على تحديد نطاق المناطق الصناعية وعلى إنشاء لجان الخدمات بها.

ب- القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ ، ورقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ :

١. لم يستحدثا سوى إجازة تعين نائب أو أكثر للمحافظ ، وعدم جواز أن يكون المحافظ أو نائبه أعضاء بمجلس الشعب أو الشورى أو المجالس الشعبية المحلية.

ت- القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل أحكام قانون نظام الحكم المحلى : (عودة مسمى الإدارة المحلية)

١. لم يستحدث هذا القانون أشياء جوهرية في نظام الإدارة المحلية في مصر، فمن بين ما استحدث تغيير مسمى "الحكم المحلى" الى "الإدارة الحلية" ، واعتبار المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة بدلا من تمثيله لرئيس الجمهورية ، وإلغاء حق الاستجواب المقرر لأعضاء المجالس الشعبية المحلية ٣ ، ٤ ، الأمر الذى يعد ردة على مكتسبات أساسية وجوهرية حققتها القوانين السائدة فيما يتعلق بدعم اللامركزية وتوسيع سلطات المحافظين والتأكيد على الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية.

### ٣- مهام واختصاصات وحدات الإدارة المحلية فى مصر

تتولى وحدات الإدارة المحلية (الإدارة المحلية ، رؤساء الادارة المحلية ، المجالس الشعبية والتنفيذية ) في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تعمل هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها التي تتولاها الوزارات

<sup>١</sup> الأمانة العامة للحكم المحلى - التطور التشريعى للإدارة المحلية فى مصر من خلال الدساتير والقوانين المنظمة - على الموقع <http://www.mld.gov.eg/amana6.htm>

<sup>٢</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية - القاهرة - ١٩٨٩.

<sup>٣</sup> الأمانة العامة للحكم المحلى - التطور التشريعى للإدارة المحلية فى مصر من خلال الدساتير والقوانين المنظمة - على الموقع <http://www.mld.gov.eg/amana6.htm>

<sup>٤</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية - القاهرة - ١٩٨٩.



بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وتحدد اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لـ ٧٩ الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ م المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية وتشرح بالتفصيل ب) ملحق (٢)

#### أ- مهام واختصاصات الإدارة المحلية

تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها<sup>١</sup> وتباشر الوحدات المحلية في مجال الإسكان كل في دائرة اختصاصها عدة أمور منها:<sup>٢</sup>

١. إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحي وغيرها وذلك بالنسبة للمشروعات التي تخدم المحافظة.
٢. تخطيط وإنشاء المتنزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وأحكام الرقابة على مرفق النظافة والعاملين به وتدعيمه بالمعدات والتجهيزات اللازمة.
٣. تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والحيوانات.
٤. تطبيق القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وتقسيم الأراضي والمباني، وخاصة فيما يتعلق بمطابقة المباني للمواصفات والاشتراطات اللازمة، وإصدار التراخيص الخاصة بذلك بما فيها تراخيص البناء والهدم، وأحكام الرقابة على إشغالات الطرق ومنح التراخيص الخاصة بذلك.
٥. تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص الملاهي والمحال العامة والصناعية والتجارية والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والباعة الجائلين.
٦. تنفيذ قواعد الانتفاع المؤقت بالأراضي الفضاء المملوكة للحكومة.
٧. المحافظة وفقا لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديت عليها.
٨. فحص ومراجعة واعتماد الإجراءات الخاصة بزوائد وضوائع التنظيم والتصرف فيها في حدود معينة.

#### ب- مهام واختصاصات رؤساء وحدات الإدارة المحلية

##### ١. مهام واختصاصات المحافظ:

- وفقا للقانون يعد المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة

<sup>١</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ٢] - مرجع سابق رقم (١٢) - [المادة ٢]

<sup>٢</sup> اللائحة التنفيذية من قانون نظام الإدارة المحلية - [المادة ٧] - الهيئة العامة للمطابع الأميرية - ٢٠٠٨ - ط ٢٥

<sup>٣</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ٢٧] - مرجع سابق رقم (١٢)

- يكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة في نطاق المحافظة.
- يتولى المحافظ الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعادلة لها، وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها.
- للمحافظ حق تفويض بعض سلطاته للمستويات الأدنى كسكرتير عام المحافظة أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المديریات وهو ما يدفع نحو تطبيق اللامركزية الإدارية.
- يجوز للمحافظ (بعد موافقة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء) أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين والتي تتولى المحافظة استصلاحها بعد اخذ رأى وزارة الزراعة، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان.١

#### ٢. مهام واختصاصات رئيس المركز والمدينة:

- نص القانون على أن رئيس المركز والمدينة تكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى الشئون المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز والمدينة.

#### ت-مهام واختصاصات المجالس الشعبية المحلية

تضمن القانون اختصاصات عامة للمجالس الشعبية المحلية فى جميع الوحدات كما تضمن اختصاصات خاصة بالمجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وفيما يلى ذكر كل منها:

#### ١. مهام واختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

تتضمن الاختصاصات العامة للمجالس الشعبية المحلية (كل فى مستواه) على المهام الرئيسية التالية، وللمجالس الشعبية (كل فى مستواه) فى سبيل ممارسة سلطاتها أن تطلب من المجالس التنفيذية ورؤسائها موافقتها بتقارير عن نشاط المرافق العامة مدعمة بالبيانات الإحصائية ومعدلات الإنتاج والخدمات وكذا المشكلات والمعوقات التى تواجه هذه المرافق والمقترحات اللازمة لحلها:

- تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلى، وكشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد والاحتياجات حسب أولويتها الفعلية.٢
- إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى.
- اقتراح إنشاء المرافق العامة بالوحدات المحلية، والرقابة على مختلف المرافق والأعمال.

١ الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية - القاهرة - ١٩٨٩. ص: ٤٣-٤٨،

ص: ١٦٤-١٦٦

٢ طارق وفاق - فى مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية فى مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لاف - البرنامج الإيماني للأمم المتحدة - مؤسسة

فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٢٢.

- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية، ومتابعة تنفيذها.
- الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية، وتحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام الممتلكات العامة للوحدة الإدارية والتصرف فيها.

## ٢. اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

- يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل فى اختصاص المحافظة<sup>١</sup> كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط بالتنمية المحلية ومتابعتها. ويختص فى إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح عدة أمور منها ما يلي:
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد، واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير.
  - الموافقة (بالإتفاق مع المحافظ) على تمثيل المواطنين/المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى مجالات الإسكان والمرافق (المياه - الصرف الصحى .. الخ).
  - إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي.
  - تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية.
  - الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى.
  - الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
  - إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية.
  - اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
  - فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.
  - دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة ومتابعة تنفيذها.
  - القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي.
  - مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
  - الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والأشتراك فى الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية.

<sup>١</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ١٢] - مرجع سابق رقم (١٢)

هذا بالإضافة الى عدد من الاختصاصات الأخرى التي تتعلق باقتراح فرض الضرائب والرسوم المحلية، واقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي/أجنبي، والقيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات أو الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، والموافقة على تقديم المعونة للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه ... الخ.

وللمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة. ورئيس المجلس الشعبي هو الذي يمثله أمام القضاء وفي مواجهة الغير ويحافظ على نظامه، وهو الذي يفتتح الجلسات ويرأسها ويعلن انتهاءها، ويضبط ويدير المناقشات، وي طرح كل ما يؤخذ الرأي عليه، وهو الذي يعلن ما يتخذه المجلس من قرارات وتوصيات.<sup>١</sup>

### ٣. اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمراكز:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمركز في نطاق السياسة العامة للمحافظة الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية. كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز ويختص في حدود القوانين واللوائح بما يأتي:<sup>٢</sup>

- إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامي.

- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.
- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.
- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.
- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.
- الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.
- اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية.

### ٤. اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للأحياء:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للحي في نطاق السياسة العامة للمدينة الإشراف والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي ويختص في حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها في البنود من (١-٧) من المادة (٤١) على مستوى الحي - والتي تم الإشارة إليها ضمن اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمراكز.<sup>٣</sup>

ث- مهام واختصاصات المجالس التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية:

<sup>١</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز

دراسات واستشارات الإدارة العامة - PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦

<sup>٢</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ٤١] - مرجع سابق رقم (١٢)

<sup>٣</sup> قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - [مادة ٦١] - مرجع سابق رقم (١٢)

تتضمن اختصاصات هذه المجالس (كل فيما يخصه وفى نطاق وحدته الإدارية)<sup>١</sup> وفى إطار نصوص القانون، أفردت اللائحة التنفيذية كثير من الإختصاصات للأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية، منها ما يختص بشئون الإسكان وال عمران والمرافق البلدية، ومنها ما يختص بالشئون الأخرى، وفيما يلى يمكن إيجاز أهم هذه المهام:<sup>٢</sup>

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدات وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى هذه الوحدات.
- إعداد مشروعات الموازنة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمار، ومعاونة رؤساء الوحدات فى وضع الخطط الإدارية والمالية وتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن المجالس الشعبية المحلية.
- دراسة وإيداء رأى فى الموضوعات المتعلقة بالوحدة وكل ما يحال إليه من موضوعات من قبل رئيس الوحدة أو المجلس الشعبى المحلى لها.
- تتولى أجهزة المحافظة - فى دائرتها - اقتراح مشروعات التخطيط العمرانى، والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق، كما تتولى (طبقاً للقواعد التى يضعها مجلس الوزراء) تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادى والتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة و وحدات الإدارة المحلية.
- وتتولى أجهزة الوحدات المحلية (كل فى دائرة اختصاصها) إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحى، وتخطيط وإنشاء المنزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها، وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وتدير ما يلزمها من معدات وتجهيزات، كما تتولى تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وتقسيم الأراضى والمباني، وإصدار التراخيص المتعلقة بها بما فى ذلك تراخيص الهدم والبناء، وإحكام الرقابة على إشغالات الطرق، علاوة على فحص ومراجعة واعتماد الإجراءات الخاصة بزوائد وضوائع التنظيم والتصرف فيها، والمحافظة على أملاك الدولة وإدارتها وتنظيم استغلالها ومنع التعدى عليها، بالإضافة إلى تنفيذ قواعد الانتفاع المؤقت بالأراضى الفضاء المملوكة للحكومة.
- كما تتولى أيضا تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات والجنابات، والقوانين واللوائح الخاصة بتراخيص الملاهى والمحال العامة والصناعية والتجارية والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والباعة الجائلين.
- فى شئون التعليم: إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس بجميع أنواعها، ومنح التراخيص المتعلقة بإنشاء مدارس وفصول خاصة، وفيما يخص التعليم الجامعى أناطت بالمحافظ الاتفاق مع مجلس الجامعة المعنية والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالى لإنشاء الكليات والمعاهد العليا فى المحافظة.
- فى شئون الصحة: إنشاء وتجهيز وإدارة جميع الوحدات الطبية (المستشفيات العامة والمركزية والمتخصصة والمراكز الطبية والعيادات الشاملة ... الخ)، ومنح التراخيص الخاصة بإنشاء

<sup>١</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص: ٤٩-٥٠ ،

ص: ٥٧-٥٩ ، ص: ٦٤-٦٥

<sup>٢</sup> الأمانة العامة للإدارة المحلية - قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية - الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص: ١٢٧-١٥٤

المستشفيات الخاصة، وهذا بالإضافة إلى تولى الإشراف على المستشفيات التعليمية ومستشفيات المؤسسات العلاجية.

- فى شئون النقل: إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية والأعمال الصناعية الخاصة بها وإقامة وصيانة الكبارى المنشأة عليها، وإبداء الرأى فى إنشاء وتعديل خطوط السكك الحديدية التى تخدم المحافظة وتقديم المقترحات بإقامة المحطات والمظلات والإشراف عليها.
- فى شئون الكهرباء: تتولى المحافظة الموافقة على خطط مشروعات توزيع الكهرباء بدائرتها، والإشراف على فروع شركات التوزيع، وتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الموافقة على خطة توزيع الطاقة الكهربائية، وإنشاء وصيانة منشآت التوزيع وشبكات الإنارة العامة.

كما اختص القانون كل مجلس من هذه المجالس التنفيذية بمهام واختصاصات أخرى فى نطاق الوحدة الإدارية التابعة له، يمكن إيجازها فيما يلى:

#### ١. المجلس التنفيذى للمحافظة:

- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمرانى.
- وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.

#### ٢. المجلس التنفيذى للمركز:

- تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها.
- تقديم العون المالى للمدن والقرى التى لا تكفى مواردها المالية للوفاء باحتياجاتها فى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز، وتنفيذ المشروعات المحلية التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها.
- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز، والتنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبى المحلى للمركز.

#### ٣. المجلس التنفيذى للمدينة:

- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحسب الوحدتين، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى للمدينة.



## ١- التجارب العالمية لنظم الإدارة المحلية وانعكاسها على ادارة التنمية العمرانية

## ١-١- النظام الفرنسى

## ١-١-١- نشأة الإدارة المحلية فى فرنسا

تطور نظام الإدارة المحلية فى فرنسا حيث تم تكوينها دولة موحدة بزوال عهد الإقطاع كانت السلطة المركزية فيها تجمع فى يدها كل الاختصاصات، ولم يكن للهيئات المحلية المستقلة وجود، غير أن السلطة المركزية أخذت مع الزمن تنتازل عن بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بحق الرقابة عليها. وهكذا نشأت الوحدات الإدارية المحلية المستقلة فى فرنسا، وكانت منذ نشأتها خاضعة لرقابة السلطة المركزية. فنجد أن النظام المحلى الفرنسى هو نظام يختص بسيطرة الحكومة المركزية على الوحدات مع تحديد اختصاصاتها.

عرفت فرنسا الحكم المحلى منذ القرن التاسع عشر، حيث صدرت التشريعات المنظمة له فى عام ١٨٨٩ والخاصة بمجالس المحافظات ثم توالى القوانين المعدلة لها، كما صدرت فى عام ١٩٣١ التشريعات الخاصة بالبلدية.<sup>١</sup> ويتميز النظام الفرنسى بتمثيل التكوين من الناحية القانونية، فأقليم الدولة مقسم إلى وحدات كبرى، وهذه بدورها مقسمة إلى وحدات أصغر. وأصبح تحديد الاختصاصات تتمثل من حيث هيئتها وسلطاتها دون نظر إلى الاختلاف بين هذه الوحدات سواء فى المساحة أو عدد السكان ومن حيث أهميتها وطبيعتها.

## ١-١-٢- مستويات الحكم المحلى فى فرنسا

الوحدات المحلية عبارة عن الأقاليم (٢٦ إقليم) وهو المستوى المحلى الأعلى فى فرنسا، والمحافظات التى تتوسط بين الأقاليم والبلدية وعددها (١٠٠ محافظة) تم تقسيمها على أساس اعتبارات سياسية وجغرافية واقتصادية واجتماعية. أما المستوى الثالث فهو البلديات التى تمثل المستوى المحلى الأدنى أو الأساسى.<sup>٢</sup>

## ١-١-٣- خصائص نظام الحكم المحلى فى فرنسا

الوحدات الإدارية الصغيرة المسماة الكانتونات Cantons ، التى هي أصغر من المحافظة هي وحدات محلية لها الشخصية الاعتبارية، وهي ليست فى الحقيقة سوى إطار عمل إداري أو دوائر انتخابية . وقد أنشئت منذ عام ١٩٥٨ بقوانين عدد من الوحدات المحلية الجديدة. وهذه الوحدات هي ما يطلق عليها التجمعات الحضرية communities urbanites فى نطاق تجمع عمراني كبير. وفي فرنسا مستوى آخر فوق مستوى المحافظات، وهو الوحدة الإدارية التى تسمى "الإقليم الاقتصادي". وهذه الأقاليم الاقتصادية التخطيطية لا ترتبط بالحدود الإدارية للوحدات المحلية، ولكنها تستند فى تعيين حدودها إلى أساس اقتصادي واجتماعي.

يتصف نظام الإدارة المحلية فى فرنسا بأنه معقد، ذلك لأن إدارة الخدمات التى تقدمها المحافظات إنما تخضع لرقابة موظف يعدّ ممثلاً للحكومة المركزية فى كل محافظة . والوحدات المحلية من محافظة

<sup>١</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز

دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧

<sup>٢</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - مرجع سابق (٥)



أو بلدية لا يقتصر اختصاصها فقط على أداء المهام ذات الطابع المحلي التي عهدت بها القوانين المحلية إليها، بل إنها مسؤولة أيضاً عن أداء المهام والوظائف المركزية التي تؤدي في نطاق كل منها.

بالنسبة للمجالس الشعبية: لا يمارس أي نوع من الرقابة على المجالس الشعبية المحلية من المجالس الشعبية الأعلى، فإن كل مقاطعة ليس لها علاقة بالمجالس المحلية بالمستويات الأخرى (المجلس المحلي للمركز) ذلك لأن لكل مجلس مجالاً محدداً من الاختصاصات يمارسه دون إشراف أو رقابة من المستوى الآخر ولكن يوجد بين المجالس المحلية وبعضها مجال للتعاون<sup>١</sup>.

فالمحافظة هي الوحدة المحلية الكبرى التي تلي الدولة مباشرة، والمحافظ هو الممثل الأول للحكومة المركزية ويخضع لسلطتها خضوعاً كبيراً وهو المسئول عن رعاية المصالح القومية ويستطيع أي وزير أن يفوضه في بعض اختصاصاته ويمارس سلطة الوصاية على الهيئات المحلية في الحدود الموضوعه بالتشريعات.

والمحافظ باعتباره سلطة لامركزية يتميز بمجموعة من الاختصاصات تنشأ في جملتها بحكم صلاته بالمجلس العام (مجلس المحافظة)، وهو لا يتولى رئاسة هذا المجلس ولكن سلطاته العملية تفوق سلطات رئيس المجلس المنتخب بواسطة الأعضاء، إذ بينما يدير هذا الرئيس الجلسات فإن المحافظ هو الذي يقوم بتنفيذ قرارات المجلس ويقوم المحافظ بدراسة وتحضير المسائل المعروضة على المجلس ثم يقوم بعد أن يصدر المجلس قراراته بشأنها بمهمة التنفيذ وإن خالف المجلس الرأي في سلامة هذه القرارات أو قانونيتها<sup>٢</sup>.

ومن المفترض أن يشرف الرئيس المنتخب لمجلس المحافظة على تصرفات المحافظة وهذا الإشراف يفرض على المحافظ أن يحيط الرئيس علماً بالإجراءات التي اتخذها أو الخطوات التي قام بها ويحصل على موافقته على ذلك. ويعد المحافظ من أقل طوائف الدولة تمتعاً بالضمانات التأديبية فهو قابل للعزل وبذلك يصبح المحافظ في فرنسا خاضعاً للحكومة المركزية خضوعاً تاماً.

البلدية: وهي الوحدة الأصغر وهي تهتم بالمسائل العملية وتعمل على تحقيق روابط التضامن بين السكان وهي التي تحقق اللامركزية في النظام الفرنسي.

المجلس البلدي: يمثل السلطة المحلية ذات الفاعلية في النظام الفرنسي، وهو مجلس منتخب بالانتخاب العام المباشر، ويختص بكافة شئون المدينة أو القرية فيملك حق إنشاء جميع المرافق والخدمات ذات الطابع المحلي وفقاً للأسس المتبعة في مجلس المحافظة.

#### ١-١-٤- اختصاصات السلطة التنفيذية

الهيئات المحلية الفرنسية تتمتع بسلطات في إدارة وتنظيم المرافق المحلية طالما أن المشرع يترك لها حرية تحديد الحاجات أو المصالح المحلية والعمل على إشباعها باعتبارها أقرب إلى منبع الحاجة وأكثر دراية بالظروف البيئية المحلية. لذا فإن الطريقة الفرنسية في الإدارة المحلية تقوم على أساس عنصرين:

أ- التماثل في البنيان الإداري لكافة الوحدات المحلية أياً كان عدد السكان.

<sup>١</sup> د/ خالد ممدوح - ورقة عمل (السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني) - مرجع سابق (١)

<sup>٢</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - مرجع سابق (٢)

ب- تحقيق اللامركزية بالإدارة المحلية في إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق المحلية والخدمات باعتبارها الأقرب إلى الحاجات والمصالح المحلية.

#### ١-١-٥- رقابة السلطة المركزية على مجالس المحافظات

وتعرف هذه الرقابة باسم الوصاية الإدارية وهي تتفرع إلى نوعين كالتالي :

أ- الرقابة على مجلس المحافظة في مجموعه: ويظهر أثر الرقابة على حل المجلس أو إسقاط عضوية أحد الأعضاء.

ب- الرقابة على قرارات المجلس: ولكن القاعدة أن قرارات المجلس نافذة ما لم ينص قانون على ضرورة اعتمادها من السلطة المركزية وفي غير ذلك لا تستطيع هذه السلطة التعقيب على قرارات المجلس إلا إذا كانت غير مشروعة

#### ١-١-٦- انعكاس نظام الإدارة المحلية بفرنسا على إدارة التنمية العمرانية

##### أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية

ان نظام الإدارة المحلية بفرنسا يقوم على منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما مع الاحتفاظ بحق الرقابة من قبل الحكومة المركزية

##### ب- مهام هيئة التنمية العمرانية<sup>١</sup>

١. عمل التصميمات والمخططات العامة والهيكلية والبرامج لعمليات التنمية المختلفة.
٢. الحصول على الأرض للمشروعات التنموية الجديدة.
٣. بناء البنية الأساسية والخدمات العامة.
٤. تنظيم عملية بناء وتنفيذ الإسكان والنشاطات المختلفة.
٥. إدارة المدن الجديدة بعد تنفيذها.

##### ت- الهيكل الإداري لهيئة التنمية العمرانية

يتميز الهيكل الإداري بقربه من الجهات المركزية في الدولة مما يعود بالفائدة على عملية التنمية بسبب استقلالية الجهاز المركزي التي تمكنه من تذليل كافة العقبات التي تعترض التنمية. وتتكون هيئة التنمية من الحكومة المركزية علاوة على كل من:

##### ١. الهيئة المركزية للمدن.

تتكون الهيئة المركزية من:

- رئيس الهيئة ويتبع رئيس الوزراء مباشرة ويحضر اجتماعات مجلس الوزراء.
- أعضاء يمثلون الوزارات المختصة مثل:
  - وزارة الطرق والأرض والإسكان والتعمير.
  - وزارة الشؤون المحلية (خاصة بمياه الشرب والصرف الصحي).
  - وزارة التعليم والصحة والثقافة.
- سكرتير عام الهيئة.

<sup>١</sup> المرجع السابق.

- الجهاز الإداري ويمثل الموظفين الدائمين ويتبع سكرتير الهيئة.
- ٢. الهيئة العامة للتخطيط والتنمية.  
وتتكون الهيئة العامة للتخطيط من:
  - ٧ أعضاء من الحكومة المركزية.
  - ٧ أعضاء من المحافظات.
  - ممثلين من القطاع الخاص (المهندسين/ المعمارين/ الجغرافيين...)
 مهام الهيئة العامة للتخطيط والتنمية:
  - تنظيم عمل كافة الهيئات المرتبطة بعمليات التنمية.
  - الإشراف علي المشروعات التي يتم تنفيذها سواء من الحكومة المركزية أو المحافظات.
- ٣. المحليات<sup>١</sup>  
تتكون المحليات من:
  - جهاز التنمية العمرانية ويتكون من :
    - رئيس الجهاز.
    - ٧ أعضاء ممثلين الحكومة و ٧ أعضاء ممثلين المجالس المنتخبة.
    - الجهاز التنفيذي ويتكون من ٦ إدارات متخصصة للفصل بين الاختصاصات والسلطات.
    - خصائص جهاز التنمية العمرانية:
    - لرئيس الجهاز كامل السلطة بالنسبة للميزانية والأفراد حيث تعينهم من خارج الجهاز أو من داخله.
    - يوضع في ميزانية الجهاز كافة ما يخص المشروعات من تمويل بعدما كانت توضع في ميزانية الوزارات المختصة.
    - مهام جهاز التنمية:
    - وضع الخطط واتخاذ الإجراءات ودراسات الجدوى للمشروعات.
  - لجان البحوث والتخطيط  
وهي محليات تهدف إلي مساعدة جهاز التنمية بالمشورة ومتابعة التنفيذ والمراجعة وتتكون من:
    - رؤساء اللجان يتم تعيينهم بقرار من رئيس الوزراء.
    - أعضاء اللجان علي صلة مباشرة بالمشكلات المحلية.
    - مهام لجان البحوث والتخطيط:
    - إعداد الخطط الرئيسية للبنية الأساسية.
    - إعداد البرامج الخاصة بتقسيم وتخصيص وتمليك الأرض.
    - إعداد البرامج الزمنية والموازنات المالية اللازمة للتنمية.
    - خصائص لجان البحوث والتخطيط:
    - ترفع اللجان تقارير أعمالها إلي الإقليم لدراستها وإيداء الملاحظات ثم رفعها إلي الهيئة المركزية لاتخاذ القرارات المناسبة.

<sup>١</sup> نشوي محمد صلاح، نحو رفع الكفاءة التنظيمية والتنفيذية للمجتمعات العمرانية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

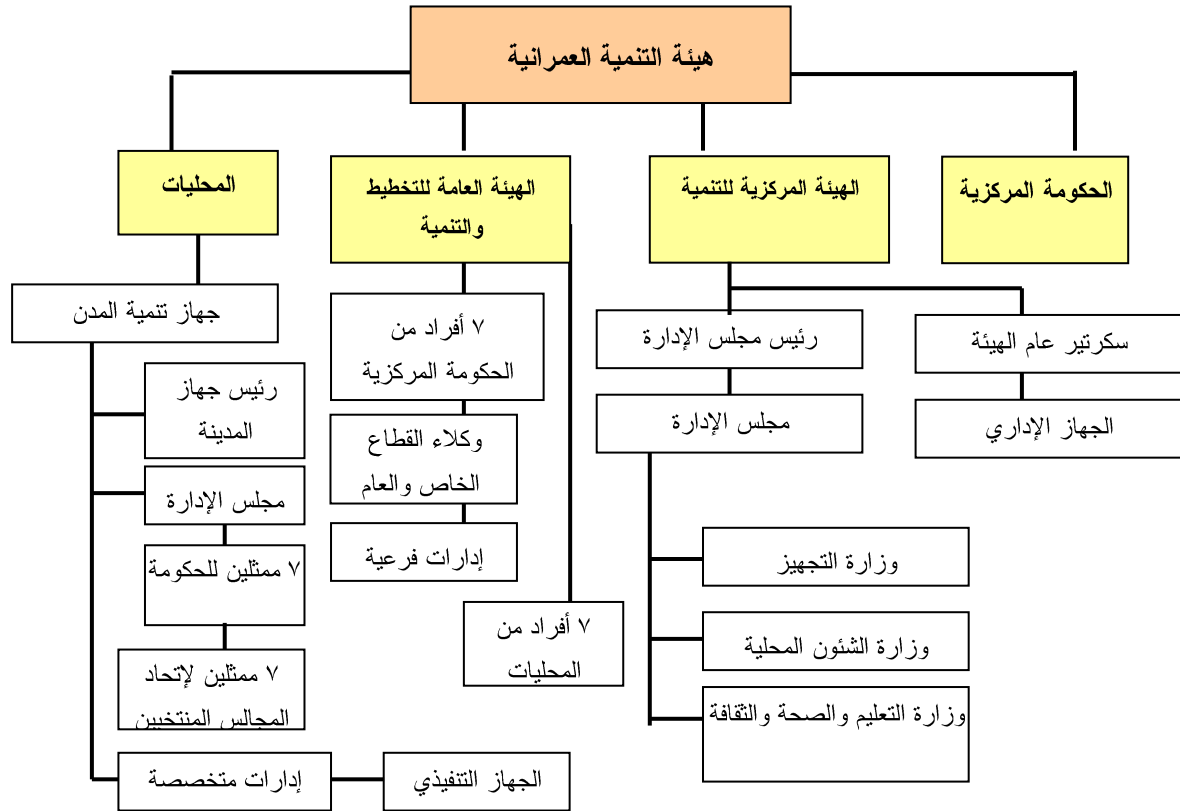
### ث- التقييم والمراجعة

تتم مراجعة مستمرة للتخطيط لأحداث التعديلات التي يقتضيها التغيير في الظروف المحلية والقومية من خلال جهاز التنمية.

### ج- التمويل

يتم التمويل من خلال:

- الحكومة المركزية: وتكون نسبة مشاركة الحكومة المركزية بين ١٠ - ٣٠%.
- الحكومة المحلية: نسبة المشاركة في التمويل ٤١%.
- الهيئة العامة للتخطيط والتنمية: تقوم بالتمويل بالدراسات وشراء الأرض التي تباع للمستثمرين في مجال الإسكان والصناعة أو الأنشطة الاقتصادية.
- القطاع الخاص: ويمثل باقي نسبة المشاركة في التمويل ويقوم بعمليات الإنشاء الفعلية وخاصة في مجال الإسكان والصناعة والتجارة.

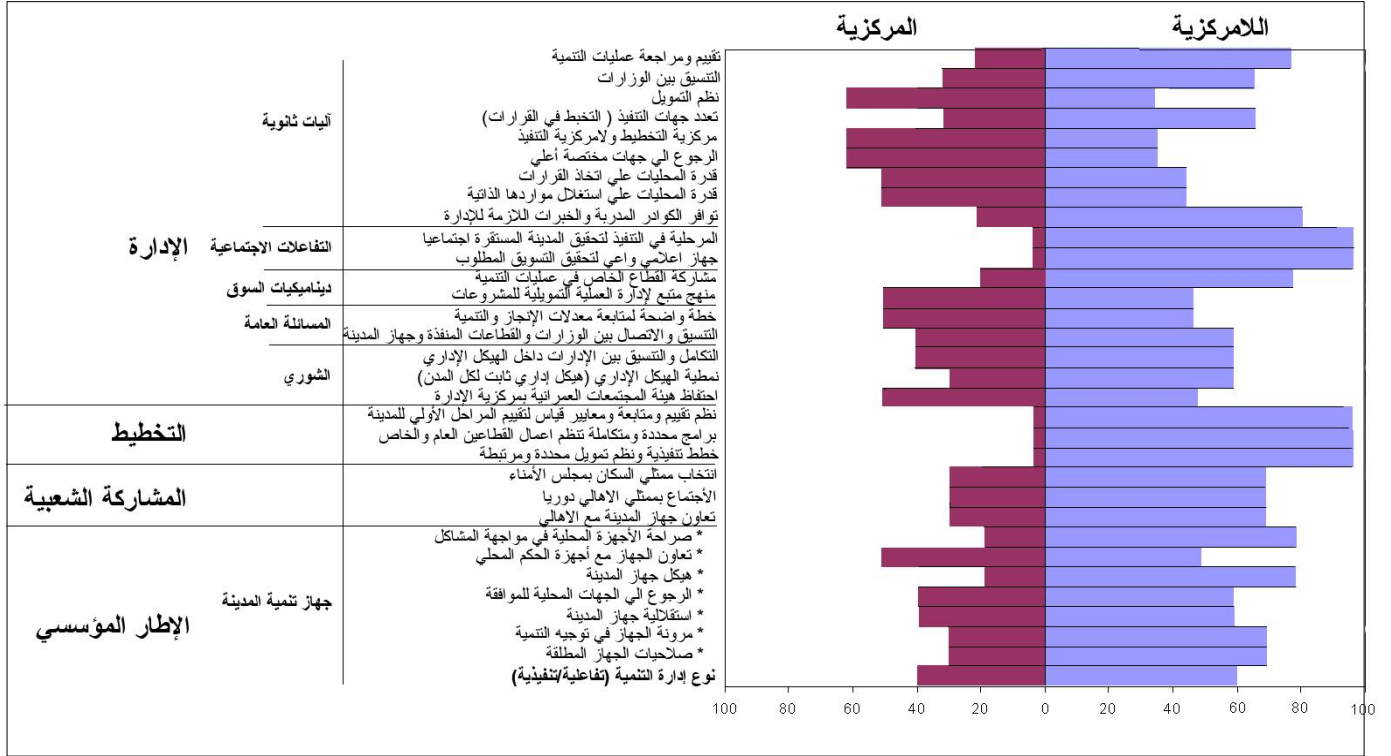


شكل (١) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الفرنسية.

المصدر : نشوي محمد صلاح، نحو رفع الكفاءة التنظيمية والتنفيذية للمجمعات العمرانية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

نستنتج ان الطريقة الفرنسية تقوم على منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما مع الاحتفاظ بحق الرقابة من قبل الحكومة المركزية وقد انعكس ذلك على قرب الهيكل التنظيمي والاداري للمدن بقربه من الجهات المركزية لصنع القرار مما عمل على ظهور مجموعة من المشكلات التي أبطأت تنمية وتطوير هذه المدن حيث تصارعت الهيئات المركزية مع الهيئات المحلية.

ومن الشكل التالي يتضح ان التجارب الفرنسية حققت درجة كبيرة من النجاح في تحقيق التنمية العمرانية حيث تزداد مساحة اللون الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل علي إتباع أسلوب يجمع بين اللامركزية والمركزية الإدارية مع الاعتماد الأكبر علي اللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.



شكل (٢) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة الفرنسية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر - دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس - ٢٠٠٧

## ٢-١-٢ - النظام بالولايات المتحدة الأمريكية

### ١-٢-١-١ - نشأة النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية

إن الولايات المتحدة الأمريكية كانت مجموعة مستعمرات انجليزية، ثم انفصلت عن إنجلترا وأعلنت استقلالها وكونت بين ولاياتها المختلفة نظاما تعاهديا حتى عام ١٧٨٧ م ، ثم تم إلغاء ميثاق التعاهد القديم ليحل محله دستور جديد يجعل من هذه الولايات دولة اتحادية سميت "الولايات المتحدة" ثم أدخل عدة تعديلات على هذا الدستور وظل معمولا به حتى الآن.

### ٢-٢-١ - نظام السلطة بنظام الولايات المتحدة الأمريكية

• السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة يتولاها رئيس أعلى يسمى رئيس الجمهورية وهو منتخب من قبل الشعب.

• السلطة التشريعية يتولاها مجلس النواب وهو يمثل الولايات الخمسين.

• السلطة القضائية: تتمثل في المحكمة الاتحادية العليا.

### ١-٢-٣ - علاقة المجالس المحلية بالقيادات التنفيذية

في بعض المدن الأمريكية يوجد نمط المجلس الموحد، حيث يقوم المواطنون باختيار أعضاء المجلس . وفي ظل هذا النمط يتم الجمع بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية . وتكون رئاسة المجلس للعمدة الذي قد يكون منتخبا من المواطنين أو من أعضاء اللجنة . وتختص اللجنة بتقرير السياسة العامة وإصدار الأوامر بتنفيذها .

وفي بعض المدن الأخرى بالولايات المتحدة الأمريكية ذات الحجم المتوسط، يتم تعيين مدير المدينة عن طريق مجلس منتخب، ويكون مسئولاً أمام هذا المجلس، ويختص المدير بالسلطة النهائية في الأمور الإدارية، خاصة أنه يختار على أساس الكفاءة الإدارية والخبرة . وإلى جانب المدير، يوجد عمدة للمجلس يتولى رئاسته، وليس له التدخل في الشؤون الإدارية.<sup>١</sup>

#### ١-٢-٤ - اختصاصات الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية:

- الولايات تتمتع كل منها بنصيب كبير من الاستقلال الداخلي يتمثل في:<sup>٢</sup>
- لكل منها دستور خاص، ويفرض الدستور الاتحادي نظام الحكم الجمهوري على جميع الولايات.
- لكل منها حاكم منتخب بإجراء انتخابات عامة.
- للولاية مطلق الحرية في كافة الاختصاصات التي لا تكون من اختصاص الهيئة الاتحادية، مثل الاشراف على التعليم والمرافق العامة والقوانين المدنية والتجارية والجنائية.
- تشترك الولايات في تعديل الدستور الاتحادي إذا اقتضى الأمر تعديله.

#### ١-٢-٥ - اختصاصات الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية:

تلعب الوحدات المحلية دوراً مهماً في عملية التنمية، وذلك من خلال ما تقوم به من أنشطة وتنفيذ لبرامج مختلفة على المستوى المحلي، وتختلف طبيعة هذا الدور من ولاية لأخرى وكذلك بين المقاطعات والبلديات داخل الولاية الواحدة، وينظم هذا الأمر دستور الولاية في المقام الأول ومن ثم القوانين الداخلية في الوحدة المحلية . وتقوم الوحدات المحلية بوضع مخططات المناطق وتنظيم السير والنظافة العامة وإصلاح الطرق وهذا بموجب صلاحيات تمنحهم إياها حكومة الولاية ، بينما عادة ما تكون حكومة البلدية مسئولة عن توفير الأمن العام (مثل الشرطة والإطفاء).

تكون الوحدات المحلية مسئولة عن إنشاء وإدارة خدمات التعليم والصحة وشؤون الإسكان والشؤون الاجتماعية وشؤون التجارة الداخلية من حيث انعقاد الصفقات التجارية بين الوحدات المحلية سواء التي تقع في نفس الولاية أو التي توجد في ولايات أخرى، وفي مجال الصناعة من حيث اختيار مواقع المصانع والترخيص بإقامتها وتنفيذ القوانين الخاصة بالأمن الصناعي.

ومن هنا نجد أن وحدات الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية تلعب الدور الرئيسي في عملية التنمية، فالحكومة الفيدرالية تعتمد بشكل شبه تام على الوحدات المحلية من أجل تنفيذ خطط التنمية القومية، كما يكون من حق الوحدات المحلية أن تتولى بنفسها صنع السياسة العامة لها في إطار الدور الذي تحدده لها الحكومة الفيدرالية وحكومة الولاية بحيث يتكامل هذا الدور مع أدوار باقي المستويات

<sup>١</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - مرجع سابق (٤)

<sup>٢</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - مرجع سابق (٢)

للنهوض بالمجتمع.<sup>١</sup> وتعتبر المدينة هي أهم مكونات النظام المحلي الأمريكي. حيث تتركز سياسات التنمية المحلية في الولايات المتحدة حول تنمية المناطق الحضرية الأقل حظاً والتي تواجه العديد من المشكلات.

#### ١-٢-٦- مستويات الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية

تضم الولايات المتحدة مستويين للحكم المحلي (المقاطعات والبلديات)، فهي تتنوع بين الوحدات (الحضرية والريفية). وتتمتع جميع الوحدات المحلية بالشمولية المعنوية أو القانونية. وتعتبر المقاطعات الوحدات المحلية الشائعة الانتشار في الولايات المتحدة الأمريكية وتضم مدناً كبيرة وصغيرة وقرى مختلفة. أما البلديات، فهي الوحدات المحلية التي تلي المقاطعات مباشرة وتقسّم إلى بلديات حضرية (المدن الكبرى والمدن المتوسطة)، البلديات الريفية (المدن الصغرى والقرى).<sup>٢</sup>

#### ١-٢-٧- النظام الرقابي على التنظيمات المحلية

تخضع التنظيمات المحلية لنوعين من الرقابة هي:

- رقابة من حكومة الولاية المعنية وهي خاصة بالنواحي الإدارية.
  - رقابة من الحكومة الاتحادية وذلك عن طريق ما تمنحه هذه الحكومة من مساعدات لتلك الوحدات تستلزم تطبيق شكل أو آخر من الرقابة المالية عليها.
- وتستمتع تلك الوحدات بسلطات واسعة في فرض وتحصيل العديد من الضرائب (على الممتلكات- المبيعات - الدخل) ويقوم النظام الضرائبي على مشاركة المحليات في ضرائب الولاية التي تحصل داخل هذه المحليات أو في محليات أخرى لنفس الولاية، كما تستطيع المحليات تحصيل قروض بضمان الولاية.
- لا يمارس أي نوع من الرقابة على المجالس الشعبية المحلية من المجالس الشعبية الأعلى كما في النظام البريطاني، فإن كل مقاطعة ليس لها علاقة بالمجالس المحلية بالمستويات الأخرى (المجلس المحلي للمركز أو الولاية) ذلك لأن لكل مجلس مجالاً محدداً من الاختصاصات يمارسه دون إشراف أو رقابة من المستوى الآخر ولكن يوجد بين المجالس المحلية وبعضها البعض مجال للتعاون.

#### ١-٢-٨- انعكاس نظام الإدارة المحلية بالولايات المتحدة الأمريكية على إدارة التنمية العمرانية

أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية والهيكل الإداري

يمكن تحديد أسلوب إدارة التنمية العمرانية في التجربة الأمريكية على النحو التالي:

##### ١. المستوى الفيدرالي

تتوزع مسؤولية الحكم بين ثلاث هيئات هي:

- الهيئة التشريعية Congress: وتتكون من مجلسين هما مجلس السينات Senate، ومجلس النواب.

<sup>١</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - ورقة عمل بعنوان (الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - الملتقى العربي بعنوان (الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - الإسكندرية - ج.م.ع - أغسطس ٢٠٠٨

<sup>٢</sup> أ.د. سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - مرجع سابق (٥)

- الهيئة التنفيذية: ينفرد رئيس الجمهورية بمسئولية السلطة التنفيذية و يقوم باختيار أعضاء وزارته ومساعديه ومنهم الإدارة العمرانية والبيئية، ويختص الرئيس بوضع اللوائح والتعليمات والأوامر الإدارية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ الدستور والقوانين الاتحادية
- الهيئة القضائية: وتضم المحكمة الفيدرالية العليا والمحاكم الفيدرالية الأقل درجة. ١.

### ٢. مستوى الولايات

تعتبر الولايات هي وحدات الحكم المحلي الرئيسية وتتمتع باستقلال كبير في تسيير شئونها المحلية، ولها كيانات سياسية وإدارية. ويحكم الولاية حاكم يشغل منصبه بالانتخاب، ويملك على مستوى الولاية صلاحيات و سلطات شبيهة بتلك التي يملكها رئيس جمهورية الاتحاد، ويعاون الحاكم عدد من معاونين يقوم بتعيينهم ومن الممكن أن يتم انتخابهم مثل مسئول العمران والشئون البيئية في بعض الولايات. ويمارس الجهاز التشريعي الولاية كافة الصلاحيات التشريعية في إصدار القوانين العمرانية على مستوى الولاية ولا يحد من صلاحياته إلا قيوداً واحداً هو ألا تكون هذه التشريعات متعارضة مع الدستور الاتحادي أو مع دستور الولاية وتختلف التقسيمات المحلية من ولاية إلى أخرى إلا أنه بصفة عامة توجد الوحدات التالية في أغلب الولايات:

- المقاطعات: وهي المناطق الريفية التي تضم القرى، وهي تتفاوت في الحجم و عدد السكان والمساحة وبعض المقاطعات تأخذ بفكرة الرئيس التنفيذي، أو عدم الأخذ بها، ومهمة الرئيس هي أن يكون بمثابة مشرف إداري و منسق بين الإدارات المختلفة.
- البلديات: هي الوحدات الصغرى في هيكل الوحدات المحلية، وهي تلعب دوراً كبيراً في المجالات الخدمية، ولا يوجد شكل تنظيمي واحد تأخذه البلديات، إلا أنه هناك ثلاثة أنماط لإدارة البلديات الحضرية أو الريفية وهي:

- أن يوجد على رأس الجهاز المحلي للبلدية عمدة منتخب مع مجلس منتخب. وفي هذا التنظيم يمثل العمدة السلطة التنفيذية، ويمثل المجلس السلطة التشريعية.
- أن يوجد على رأس الجهاز المحلي مجلس أو لجنة منتخبة تجمع كل من السلطات التشريعية و التنفيذية.
- أن يوجد على رأس الجهاز المحلي عمدة و يكون مدير محترف ومجلس منتخب، وفي هذا النظام يعين المجلس العمدة ليمارس النواحي التنفيذية لجهاز البلدية.

### ٣. المناطق الخاصة

وهي وحدات محلية تنشأ برغبة الشعب طبقاً للقانون وتختص المنطقة بخدمة واحدة فقط، ويرجع سبب نشأة هذه المناطق إلى عدم قدرة الوحدات المحلية على أداء بعض الخدمات بكفاءة عالية، والرغبة في تأكيد استقلال إدارة مشروع أو برنامج معين، وكذلك رغبة الشعب في إقامة خدمات جديدة لا يعطي القانون للوحدات القائمة سلطة إدارتها، و تدار هذه المناطق عن طريق مجلس يشغل أعضاؤه مناصبهم بالتعيين وهي عادة محدودة العدد. ويوضح شكل (٥-٨) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الأمريكية.

### ب- التقييم والمراجعة

<sup>١</sup> محمد خيرى عيش ، بطرس غالي، المدخل في علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الأنجلو ، ١٩٧٤ ، ص٤٧٣ - ٤٨٣

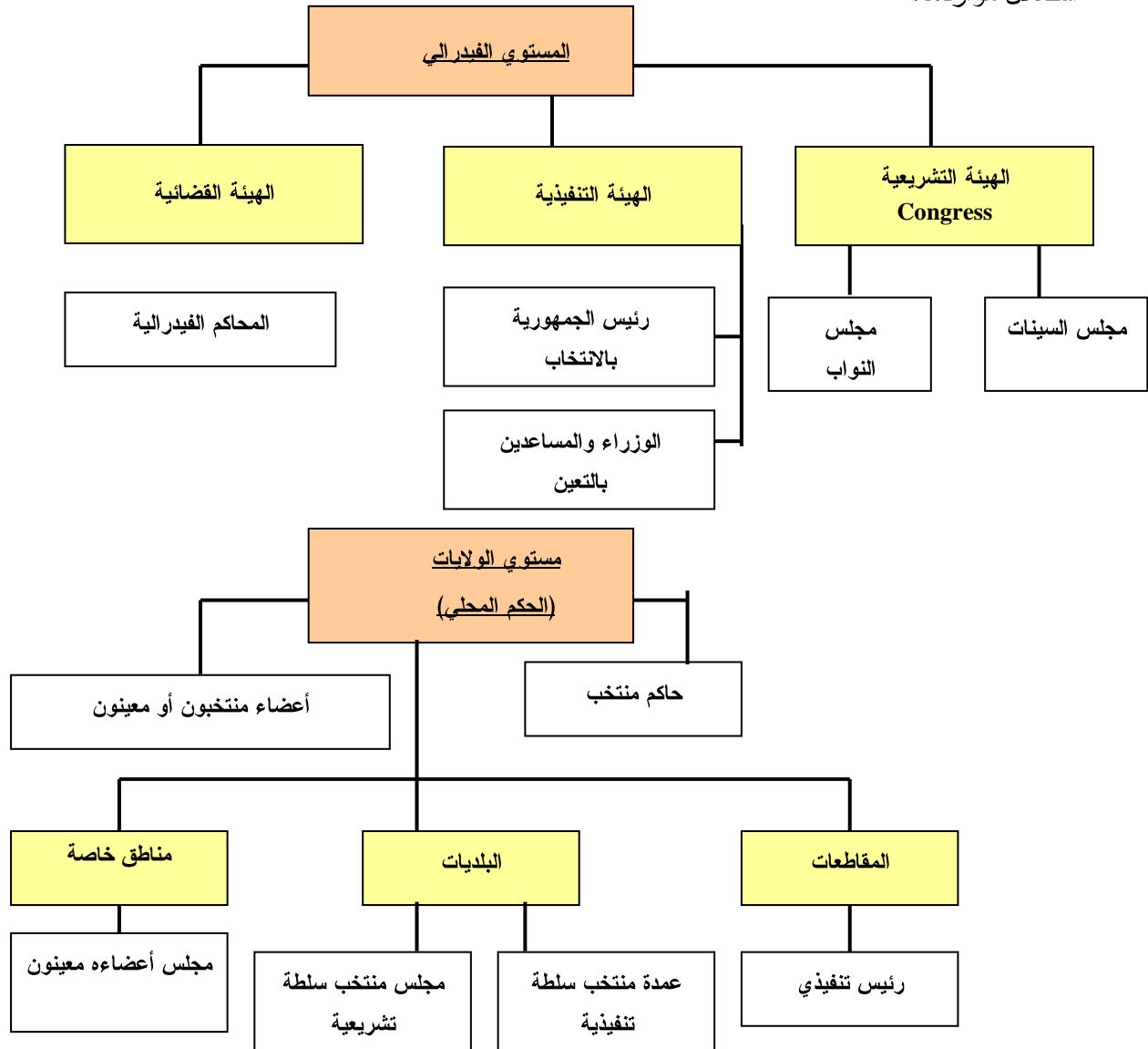


هناك ثلاثة صور للرقابة هي

١. الرقابة التشريعية: ولا تستطيع السلطات المحلية القيام بأي نشاط أو ممارسة أي صلاحيات لا تقرر لها بمقتضى الدستور أو القانون.
٢. الرقابة القضائية: وهي مكملة للرقابة التشريعية.
٣. الرقابة الإدارية: وتشتمل على
  - الرقابة على الأشخاص.
  - الرقابة على أعمال السلطات المحلية.
  - الرقابة المالية.

#### ت- التمويل

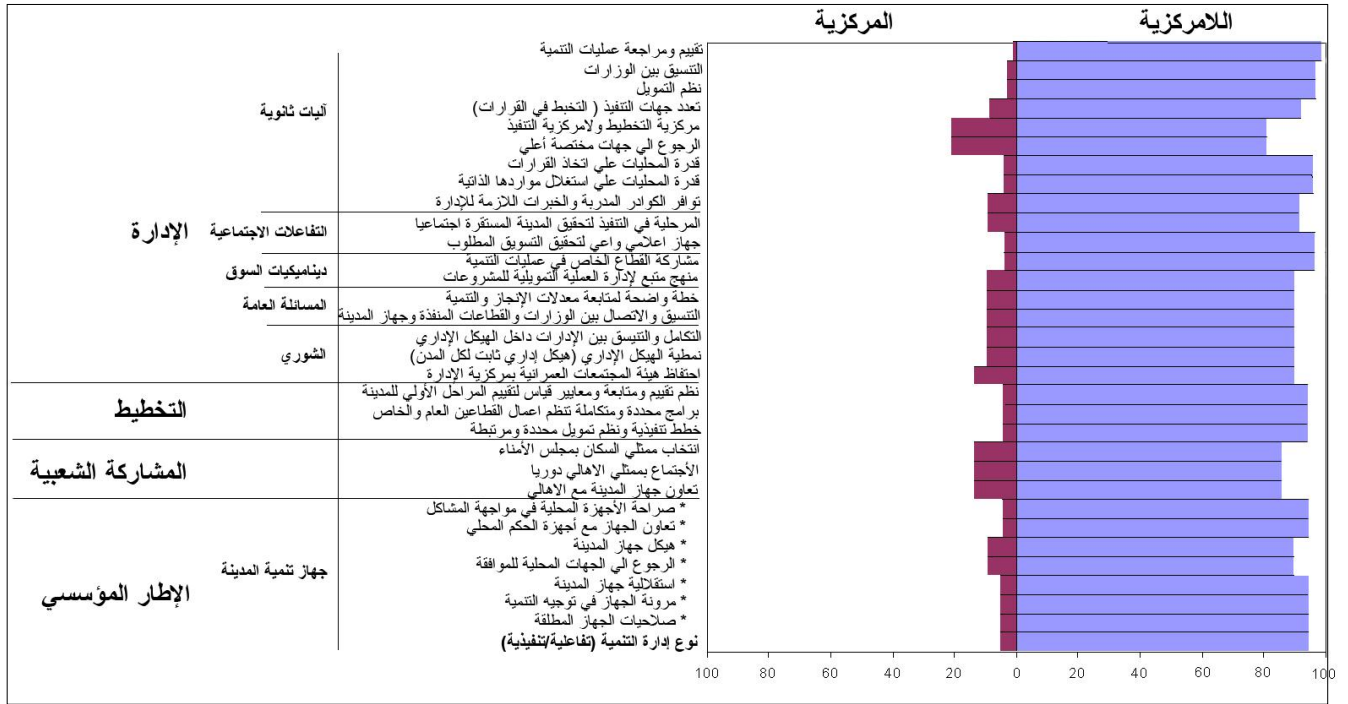
تعتمد سياسات التنمية العمرانية اعتمادا كبيرا علي جهود الأهالي المحليين واشتراكهم البناء مع التدعيم المالي من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (المحليات) أي أن المحليات لها حق استغلال مواردها.



شكل (٣) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية الأمريكية.

المصدر : عبد الفضيل إسماعيل، مناهج وآليات إدارة التنمية العمرانية، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ١٩٩٨

مما سبق يمكن ان نستنتج ان السلطات المحلية تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في نظام الحكم المحلي الأمريكي، في حين تتولى الحكومات المركزية الكثير من شئون السياسة التربوية والقضاء والأمن وتنظيم الأعمال والمهن والصحة العامة وعدد من المجالات الأخرى الهامة على المستوى القومي. وقد انعكس ذلك على وجود تدرج واضح في المسؤوليات والاختصاصات بين مختلف أجهزة الدولة. ومن هذا المنطلق يتم منح جهاز تنمية المدينة سلطات واسعة تمكنه من أداء المهام الموكلة إليه دون الرجوع إلي الولايات.



شكل (٤) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة الأمريكية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر - دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس -

٢٠٠٧

من الشكل السابق يتضح ان التجارب الأمريكية حققت درجة كبيرة من النجاح في تحقيق التنمية العمرانية حيث تزداد مساحة اللون الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل علي إتباع أسلوب يجمع بين اللامركزية والمركزية الإدارية مع الاعتماد الأكبر علي اللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.

### ٣-١ - نظام دولة اليابان

#### ١-٣-١ - نظام الحكم والإدارة

قد لا تكون هناك مشكلة في حالة المدن التي يكون العمدة أو المدير فيها معينا عن طريق المجلس المحلي أو خاضعا له. ولكن في الدول التي يكون فيها المجلس المحلي والرئيس منتخبين، يكون من حق المجلس المحلي سحب الثقة من العمدة في مقابل حق الأخير في حل المجلس. وتوجد هذه الصورة في اليابان.

### ١-٣-٢- العلاقة بين المجلس المحلي والجهاز التنفيذي

يتم في دولة اليابان الفصل بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية ، حيث تكون الأولى من اختصاص المجلس المحلي. أما الوظيفة التنفيذية فتكون من اختصاص الرئيس التنفيذي الذي قد يكون منتخبا من المواطنين أو معينا عن طريق المجلس المحلي أو الحكومة المركزية.

وللرئيس التنفيذي متابعة تنفيذ سياسات وقرارات المجلس المحلي والقيام بما يلي:<sup>١</sup>

- إعداد مشروع الميزانية ورفعها إلى المجلس لإقرارها، ثم يتولى بعد ذلك مسؤولية تنفيذها ومتابعتها.
- إدارة إيرادات البلدية، بما في ذلك تحصيل الضرائب والرسوم والغرامات.
- تقديم الحسابات الختامية ليقوم المجلس بإقرارها.
- الإشراف على إنشاء وصيانة خدمات المرافق العامة.
- حق الرئيس التنفيذي في دعوة المجلس للانعقاد.

وفي المقابل يكون دور المجلس المحلي كالتالي:

- للمجلس الحق في الموافقة على المشروعات التي يعدها التنفيذيون مثل الميزانية، ورفض من يعينهم الرئيس التنفيذي، وطلب حضور الرئيس التنفيذي، والمطالبة بالمراجعة والقيام بالتحقيق.
- حق الرئيس التنفيذي في استخدام حق الفيتو على قرارات المجلس المحلي، ويترتب على ذلك إعادة مناقشة هذه القرارات في المجلس.

- حق المجلس في سحب الثقة من الرئيس التنفيذي، في مقابل حق الأخير في حل المجلس. وفي حالة سحب الثقة من الرئيس التنفيذي، يحق للأخير أن يقوم بحل المجلس خلال عشرة أيام من إخطاره، وإن لم يفعل ذلك يتم عزله من منصبه. وإذا تم حل المجلس يتم عمل انتخابات جديدة. وفي أول اجتماع للمجلس الجديد، يمكنه أن يتخذ قرار سحب الثقة ضد رئيس المجلس بموافقة نصف الحاضرين على أن يكون ثلثا الأعضاء حاضرين. وحينها يقوم الرئيس التنفيذي بالاستقالة. وهي تنشأ وحدات ولجان واتحادات بين التنظيمات المحلية تقوم بأداء خدمات معينة للوحدات الداخلية في نطاقها وتحمل كل وحدة محلية نصيبها من تكلفة هذه الخدمات وفقا لقواعد متعارف ومتفق عليها.

### ١-٣-٣- مستويات الحكم المحلي في اليابان

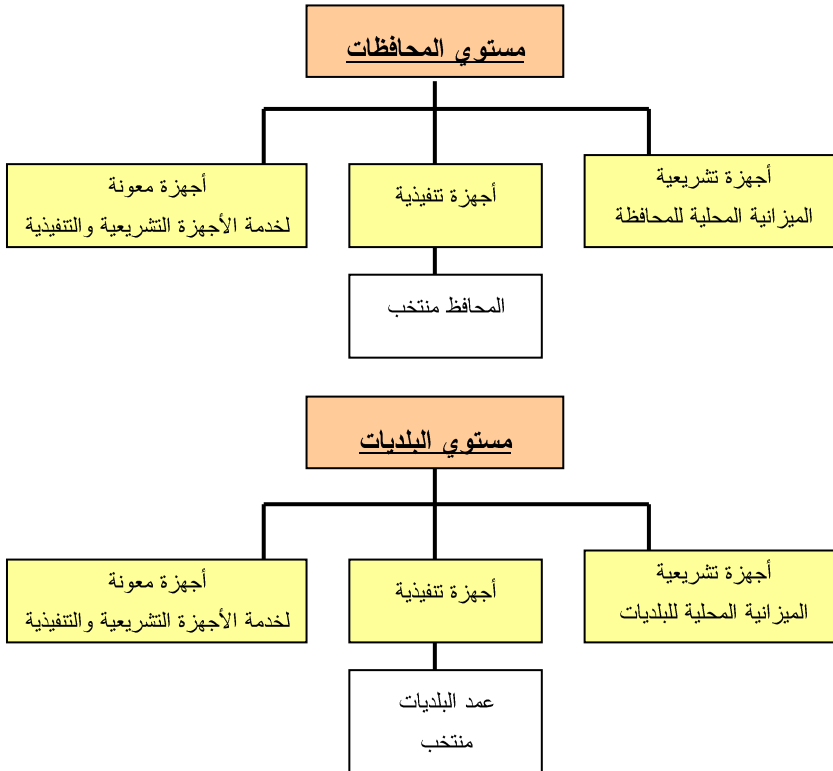
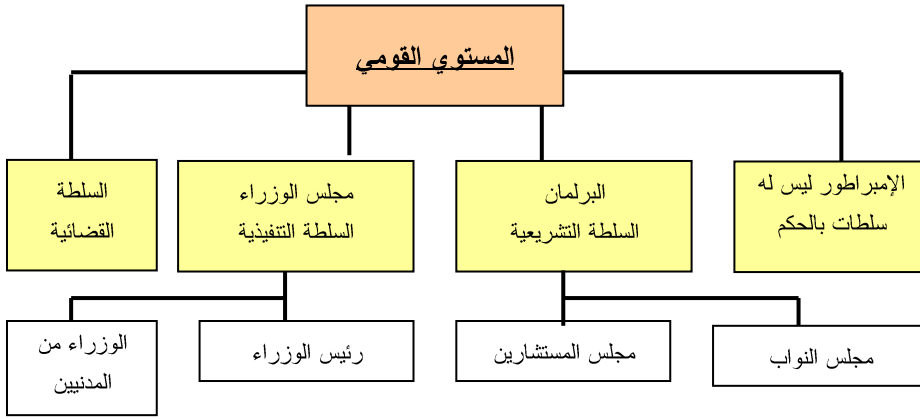
تأخذ دولة اليابان بنظام المستويين المحليين بعد الحكومة المركزية فتقسم إلى (مقاطعات - بلديات). ويتم تصنيف البلديات إلى مدن كبيرة، ومدن متوسطة، وقرى تبعا لكثافة السكان ونوعية الأنشطة الصناعية والتجارية الموجودة. أما المقاطعات تقسم إلى مراكز. وتتنوع المقاطعات فيما بينها بتنوع الكثافة السكانية والأهمية النسبية للنواحي الاقتصادية والاجتماعية، مع تشابهها في البيئة التنظيمية والوظائف. والبلديات تتنوع أيضا بين مدن وقرى.<sup>٢</sup>

### ١-٣-٤- انعكاس نظام الإدارة المحلية بالولايات المتحدة الأمريكية على إدارة التنمية العمرانية

#### أ- أسلوب إدارة التنمية العمرانية والهيكل الإداري

<sup>١</sup> أ.د سمير عبد الوهاب - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات - مرجع سابق رقم (٤)

<sup>٢</sup> أ.د سمير عبد الوهاب - ندوة "التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية" - مرجع سابق رقم (٥)



يمكن تحديد أسلوب إدارة التنمية العمرانية علي النحو التالي كما هو موضح بالشكل (١٠-٥):<sup>١</sup>

١. المستوى القومي. تتكون الإدارة العامة في اليابان من:

- الإمبراطور: هو رمز الدولة ووحدة الشعب ويستمد مكانته من إرادة الشعب صاحب السيادة، وليست له سلطات خاصة بالحكم
- البرلمان: وهو يمثل السلطة التشريعية ويتكون من مجلسين هما مجلس المستشارين ومجلس النواب.

• مجلس الوزراء: وهو يمثل السلطة التنفيذية، ويتكون

شكل (٥) الهيكل الإداري لأجهزة التنمية العمرانية اليابانية  
المصدر : محمد أمين علي، آلية النمو العمراني في التجمعات الجديدة، بحث مرجعي، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤

من رئيس الوزراء والوزراء الذين يجب أن يكونوا جميعاً من المدنيين، ويكونوا مسئولين مسئولية جماعية أمام البرلمان

- السلطة القضائية: وتتمثل في مجموعة المحاكم المختلفة.

٢. مستوى المحافظات.

وهو المستوى الأول، وتتكون اليابان من ٤٧ محافظة (أربعة منها مدن كبرى، ٤٣ محافظة ريفية) وتنقسم الأجهزة على مستوى المحافظات على النحو التالي:

<sup>١</sup> محمد أمين علي، آلية النمو العمراني في التجمعات الجديدة، بحث مرجعي، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤

- أجهزة تشريعية، وينحصر دورها في إصدار اللوائح الداخلية و إقرار الميزانية المحلية للمحافظة.
- أجهزة تنفيذ، وعلى رأسها المحافظ والذي يتم تنصيبه بالانتخاب، وهي التي تقوم بإدارة جميع الأعمال المحلية طبقاً لما تقررته الأجهزة التشريعية.
- الأجهزة المعاونة، وهي التي تقوم بخدمة الأجهزة التشريعية والتنفيذية.

### ٣. مستوى البلديات.

وهو المستوى الثاني الذي يمثل تفريعات المحافظات، ويوجد في اليابان ٦٤٥ مدينة، ١٩٨١ مدينة متوسطة، ٦٣١ قرية ، ويتمثل تنظيم الأجهزة على مستوى البلديات مع الأجهزة على مستوى المحافظات.

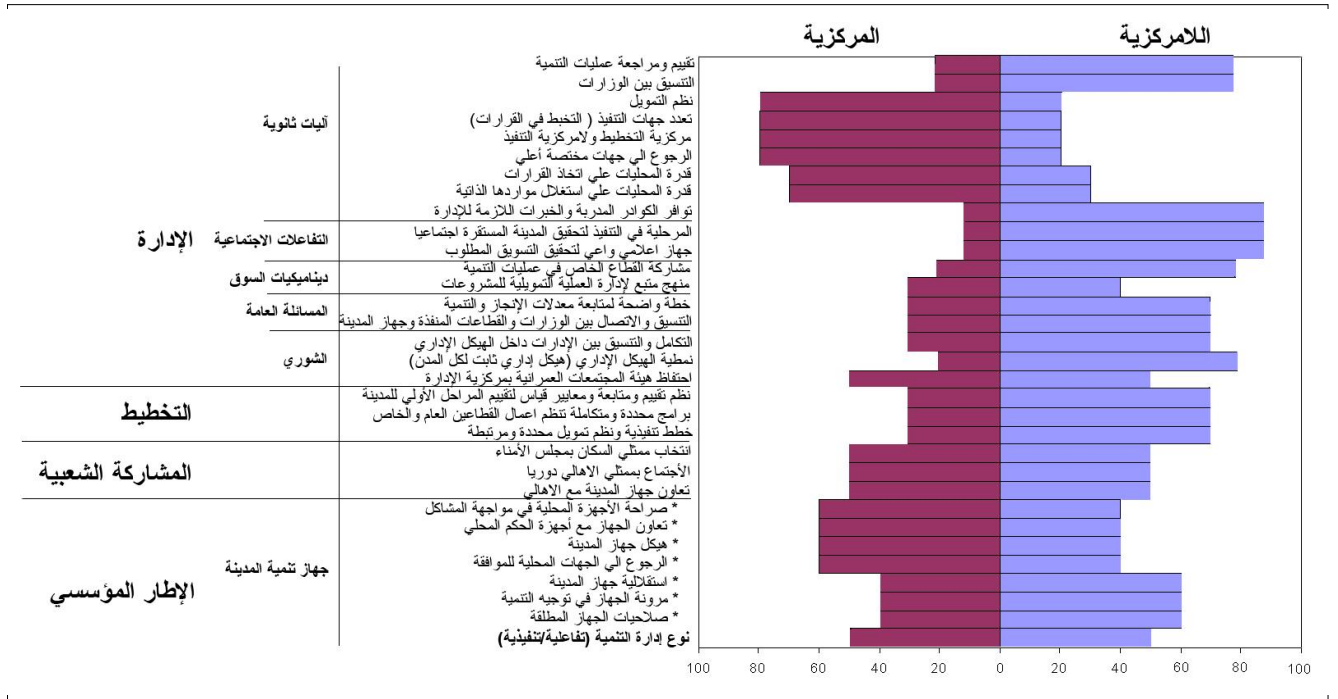
### ب- التقييم والمراجعة

تبدو العلاقات الرأسية في الإدارة اليابانية بحيث يشرف المستوى الأول (المحافظات) على المستوى الثاني (البلديات)، وتبدو العلاقات الأفقية في العلاقة ما بين المحافظين والعمد من جهة وبين الأجهزة التنفيذية.

أما بالنسبة للرقابة فهناك الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان بمجلسيه (النواب والمستشارين) والرقابة القضائية وسالرقابة الإدارية.

### ت- التمويل

يلاحظ من الهيكل الإداري لإدارة التنمية العمرانية في اليابان أن لكل مستوي من المستويات الإدارية (المحافظات/ البلديات) ميزانية محلية للتمويل له حق التصرف فيها واستغلالها مما يسهل ويسرع من عمليات التنمية العمرانية.



شكل (٦) تقييم إدارة التنمية العمرانية في التجربة اليابانية من خلال المركزية واللامركزية الإدارية

المصدر : باهر إسماعيل فرحات - تأثير لامركزية الإدارة علي التنمية العمرانية في مصر - دكتوراه - هندسة عين شمس - جامعة عين شمس -

مما سبق يمكن ان نستنتج ان التجربة اليابانية تقوم على نظام ديموقراطي واضح في العلاقة بين المجلسين الشعبي والتنفيذي كعلاقة تعاون وليس علاقة رقابية. وفي كثير من المقاطعات يكون المجلسين منتخبين. وقد انعكس ذلك على تميز الهيكل التنظيمي والإداري للمدن اليابانية بقربة من الجهات المركزية لصنع القرار.

من الشكل ( ٦ ) يتضح ان التجارب اليابانية حققت نجاحا أيضا في التنمية العمرانية ولكن بدرجة أقل من التجارب الأمريكية وبالتالي ينعكس ذلك على شكل المنحني حيث تتساوي تقريبا مساحة اللون الأزرق بالنسبة لمساحة اللون الأحمر مما يدل على إتباع أسلوب يجمع بين المركزية واللامركزية الإدارية في إدارة التنمية العمرانية.



١- تحليل الوضع الراهن للإدارة المحلية فى مصر

١-١- اسباب سلبيات نظام الإدارة المحلية فى مصر

١-١-١- الظروف السياسية والاقتصادية لمصر

ظهرت عدة مشاكل عن الاستعمار البريطاني الذي أبرز دور البيروقراطية بشكل قوي مما ساعد على حدوث فجوة هائلة بين نظام الحكم والمواطن. حيث كان أغلب العاملين بالجهات الحكومية وخاصة بالوظائف الكبيرة أجنبى، مما أدى لكثير من السلبيات أهمها عزوف المواطن عن التعاون مع الإدارة الحكومية، نتيجة لشعوره بأنه من مستوى أقل من العاملين بالوظائف الإدارية الممثلين للبيروقراطية. مما أدى إلى سلبية مازال لها رواسب حتى الآن في سلوك المواطن تجاه السياسة العامة حتى ولو كانت سياسة إنمائية. فقد تعود المواطن أنه كلما كان "ماكراً" مع الإدارة كلما كان ذلك أحسن وأسلم. لذا فنجد أن هناك جهد كبير يقع على عاتق الإدارة المحلية في قدرتها على تغيير هذا الوضع وتطويره.

كذلك الظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد وما خاضته من حروب كثيرة فرضت وعمقت الأخذ بنظام مركزية التخطيط لاحتمية مواجهة التحديات والظروف الأمنية في ظل محدودية موارد التمويل المتاحة حيث<sup>١</sup>:

- تم توجيه قدر كبير من التمويل المتاح إلى تعزيز اعتمادات الدفاع والأمن القومي.
- توزيع قدر من التمويل لسد الاحتياجات الأساسية لمشروعات التنمية ومن ثم استأثرت المشروعات المركزية بالجزء الأكبر من الاستثمارات.
- الاهتمام بمتطلبات المحافظات الحضرية التي تعتبر واجهة مصر واستثمارها بالجزء الأكبر من الاستثمارات الموجهة للتخطيط الإقليمي.
- توجيه جزء كبير من الاستثمارات لإعادة بناء محافظات القناة وشمال وجنوب سيناء بعد الحروب وضرورة تأمينها وتعميرها.
- ونتيجة ذلك كانت تعطل كثير من خطط التنمية المحلية والتضحية بمشروعات التنمية البعيدة عن العاصمة. مما أدى إلى مصادر جديدة لمشاكل البيروقراطية المعاصرة، مثل<sup>٢</sup>:
- التعقيدات المالية كانت سبب في الخوف من المسؤولية وتنعكس في الكثير من الإجراءات لأن العمل الإداري لا بد أن يكون له انعكاس مالي.
- الاعتماد على الشكل أكثر من المضمون وهذا يزيد من تعقيد الإجراءات.
- الاعتماد على القيادات الأجنبية والذي استمر فترة طويلة لم يساعد في تشكيل كادر وطني، والأهم من ذلك أنه خلق روح الخضوع لدى البيروقراطية.

١-١-٢- فلسفة الحكم السياسى

<sup>١</sup> أ.د سبير عبد الحميد عربيات - لامركزية التخطيط فى المحافظات المصرية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة السادسة) - تعقيب أ.

نجوى عبد الله] - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦

<sup>٢</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - دار المعارف - ١٩٨١ - ط٢



حيث نرى الجهات الحاكمة تستغل الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ونرى في نهاية قيامهم بممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.<sup>١</sup>

### ١-٣-١ دور الحكومة المركزية في إدارة معظم الشؤون المحلية

هناك جهات عديدة تمارس دورا رقابيا على الوحدات المحلية، تتمثل في مجلس الشعب ومجلس الوزراء والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية والسلطة القضائية. ويؤكد هذا التعدد في الجهات الرقابية على الوحدات المحلية الدور المحوري للحكومة المركزية في إدارة الشؤون المحلية. ويظهر ذلك في الأشكال التالية:

#### أ- تحجيم الاختصاصات المحلية:

إن مصر تأخذ بالأسلوب العام في تحديد الاختصاصات المحلية حيث تعتبر الوحدات المحلية مسئولة عن كل ما يعتبر شأنًا محليًا، إلا ما استثني بقرار خاص من رئيس الجمهورية باعتباره مرفقا قوميا أو ذو طبيعة خاصة. ومما لا شك فيه أنه في ظل عدم التحديد الدقيق والواضح للاختصاصات المحلية وفي ظل حق السلطة التنفيذية في اعتبار ما تشاء مرفقا قوميا أو ذو طبيعة خاصة، قد أصبح هناك غموض وتقليص دائم لهذه الاختصاصات.

فهناك قوانين وقرارات أخرى تسحب الكثير من اختصاصات وسلطات المحليات. ومن الأمثلة الدالة على ذلك هو القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية الذي سلب المحليات سلطتها في هذا الشأن، والقرار الجمهوري في شأن مؤسسة الثروة السمكية والذي يعطي لقطاع الثروة السمكية ٢٠٠ متر من جميع الشواطئ والترع والقنوات والنيل. وتطبيقا لذلك فإن محافظة بورسعيد تعتبر وفقا لذلك تابعة لمؤسسة الثروة السمكية، حيث أنها يحدها البحر المتوسط من الشمال وبحيرة المنزلة من الجنوب والغرب وقناة السويس من الشرق وعلى بعد ٢٠٠ متر من هذه القنوات.<sup>٢</sup>

بالإضافة إلى ما سبق فإن هناك بعض الاختصاصات التي يتم سحبها من المحليات وإسنادها إلى هيئات عامة تخرج عن نطاق السلطة المحلية، وذلك مثل هيئة الأبنية التعليمية وشركات المياه والصرف الصحي. والمشكلة هنا في غياب أي دور للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تنعكس على إرضاء أو عدم إرضاء المواطن المحلي عن الإدارة المحلية.

#### ب- التحكم في الدور النهائي لبعض ما تقوم به الوحدات المحلية

عند قيام الوحدات المحلية بإعداد مشروعات الخطة والموازنة بالمشاركة مع المجالس الشعبية المحلية، فإن هذه المشروعات لا تعتبر نهائية إلا إذا تم تصعيدها للحكومة المركزية ممثلة في

<sup>١</sup> د. محمد محمود الطعمانية - نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) - الملتقى العربي (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - جامعة الدول العربية) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سلطنة عمان - (١٨-٢٠) أغسطس ٢٠٠٣

<sup>٢</sup> د/ خالد ممدوح - ورقة عمل بعنوان (السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني) - الملتقى العربي بعنوان (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) - سلسلة مؤتمرات (البلديات والمحليات في الأدوار الجديدة للحكومة) - جامعة الدول العربية - المنطقة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - جمهورية مصر العربية - يونيو ٢٠٠٧

وزارات المالية والتخطيط ووزير الإدارة المحلية. وفي ظل هذا الوضع يحق لهذه الجهات أن تقوم بعمل تعديلات كما نشاء على هذه المشروعات خاصة أن نسبة كبيرة من إيرادات الوحدات المحلية تتحكم فيها تلك الجهات. بالإضافة إلى أنه عند صدور مشروع الموازنة العامة بقانون من مجلس الشعب فإنه لا يحق للمحافظ أو غيره من القيادات المحلية النقل من بند إلى آخر من بنود الموازنة دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

#### ت- عدم التحديد الدقيق لاختصاصات الوحدات المحلية

تتسم الاختصاصات المنوطة بالسلطات المحلية بعدم التحديد الدقيق حيث يلاحظ الازدواج الواضح في السلطة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية داخل المحليات، ويرتبط ذلك بعدم وضوح العلاقة بين رؤساء الوحدات المحلية وبين القائمين على فروع الخدمات أو الوزارات في الوحدات المحلية. فالموظف المحلي يرتبط إداريا وفنيا بالجهة المركزية التي عينته<sup>١</sup>. كما يتسم الدور الذي تقوم به المحليات في مجال التخطيط بالشكلية وعدم الفاعلية فهو يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية المحلية فقط.

#### ث- التحكم النهائي في فض المنازعات المحلية

نجد أن الدور النهائي في فض المنازعات التي تنشأ بين المجالس الشعبية المحلية في جميع المستويات المحلية وبين رؤساء المجالس التنفيذية طبقا للقانون يرجع للحكومة المركزية، ممثلة في مجلس الوزراء ووزير الإدارة المحلية.

#### ١-١-٤- موقوفات كفاءة وحدات الإدارة المحلية

##### أ- تعدد مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بها

وبدراسة مقارنة بين مصر وبعض الدول المجاورة (في العالم العربي) من حيث مستويات الإدارة كما هو مبين بالجدول التالي وجد أنه تنحصر مستويات الإدارة بمصر في :

١. مستوى القاعدة (المحليات) : وتحتوى على ٢٧٧ مدينة رؤسائها معينون من قبل الحكومة ومجالسها المحلية تنتخب من الشعب، بينما ينتخب رؤساء البلديات والمحليات بباقي الدول مما يمثل خلافا في التمثيل الشعبي من قبل المحليات .

٢. مستوى الأعلى هو مستوى المحافظات : ويعين المحافظ مباشرة من قبل رئيس الجمهورية وهو نفس الحال لباقي دول الدراسة توضح الدراسة اقتصار مستويات الإدارة على مستويين بمعظم الدول فيما عدا المغرب حيث نجد ثلاث مستويات للإدارة وهي :

- المحليات ويديرها مجالس عمومية منتخبة ويرأسها رئيس منتخب من أعضاء المحليات.
- (Province) أو مقاطعات ورئيسها معين من الملك .

<sup>١</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية - مرجع سابق رقم (٤)

- أقاليم يرأسها رئيس معين من الملك باستفتاء من مجلس المقاطعة .

جدول ( ١ ) تدرج مستويات الإدارة وحجم التمثيل الشعبي بكل مستوى بالدول العربية

مستويات وسيطة		مستوى القاعدة	التدرج الإداري
المستوى الثالث	المستوى الثاني	المستوى الأول	الدولة
	مقاطعة رئيس معين من مجلس الوزراء	٣٢٢٨ بلدية عمدة منتخب بالانتخاب المباشر مجلس البلدية أعضائه منتخبون من الشعب مباشرة	تركيا
	محافظات رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)	٩٥ مدينة رئيس منتخب من مجلس المدينة مجلس المدينة منتخب أعضائه بالانتخاب المنتخب من الشعب .	سوريا
	محافظه رئيس معين من رئيس الجمهورية (قرار جمهوري)	٢٢٧ مدينة وحى رئيس معين من المحافظ مجلس الحكم المحلى منتخب مباشرة من الشعب	مصر
	محافظ رئيس معين بقرار جمهوري	٢٥٩ تجمع أو مستوطنة رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلى مجلس محلى منتخب مباشرة من الشعب	تونس
إقليم رئيس معين بقرار ملكي وباستفتاء من مجلس الإقليمي	مقاطعة رئيس معين بقرار ملكي	٢٤٩ تجمع حضري رئيس منتخب من أعضاء المجلس المحلى مجلس محلى منتخب مباشرة من الشعب	المغرب

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

ومن خلال المقارنة يتضح أن التمثيل الشعبي من خلال متخذي القرار بمصر يعتبر الأقل بمقارنته بباقي الدول حيث أن رئيس المجلس المحلى يعين ولا ينتخب من الشعب أو المجلس المحلى مما يضعف حجم المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الخاصة بالمحليات ، كما يغيب التمثيل الشعبي في مستويات الإدارة الأعلى في مصر كما في باقي دول الجوار .

#### ب- المجالس الشعبية المحلية

##### ١ . السياق النظرى للمهام والاختصاصات (كما سردها القانون)

لقد أعطى القانون المجالس الشعبية المحلية سلطات الرقابة على مختلف المرافق والأعمال فى نطاق المحافظات، وإقرار موازنات وخطط المحافظات والإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية، ووضع خطط المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية لإقامة المشروعات التى لا تقى موازنات المحافظات بإقامتها، كما أناط بها مسؤولية تحديد مشكلات المجتمعات المحلية، والكشف عن الفرص الاستثمارية بها وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولويتها الفعلية.

ومن الجدير بالذكر أن هذه السلطات قد تبدو (فى شكلها العام) جيد وربما كافية لإحكام الرقابة على الأجهزة التنفيذية بالوحدات المحلية، إلا انه (بحسب السيد غانم، ٢٠٠٧) تكاد تكون المجالس

الشعبية معدومة السلطات والموارد<sup>١</sup>، وفي هذا السياق أشارت بعض الدراسات إلى عدد من النقاط المهمة في هذا الشأن، من أهمها ما يلي:

- عدم تضمن القانون لآليات فعالة تمكن المجالس الشعبية من مساءلة الأجهزة والقيادات التنفيذية، فالمجالس الشعبية لا تملك سوى حق توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة ولا تملك حق استجوابها<sup>٢</sup>، كما لم يخولها القانون سلطة توقيع العقاب عليها لاسيما في الحالات التي يثبت فيها تورط أحد الأجهزة التنفيذية أو العاملين بها في الإضرار بالصالح العام، الأمر الذي أدى إلى قيام بعض هذه المجالس بتجميد نشاطها كما حدث في المجالس الشعبية لأحياء مصر القديمة والمعادي والبساتين بمحافظة القاهرة عام ١٩٨٨، والمجلس الشعبي المحلي لمدينة الأقصر عام ١٩٩٤، والمجلس الشعبي المحلي لمحافظة مرسى مطروح عام ٢٠٠٦ وغيرها<sup>٣</sup>.
  - عدم وضوح طبيعة دور المجالس الشعبية المحلية (في نصوص القانون ولائحته التنفيذية)، حيث لم يوضح القانون أو لائحته التنفيذية ما يلي:
    - مفهوم إقرار الموازنات والخطط وآلياتها، وحدود دور المجالس الشعبية ومدى أحقيتها في تعديل هذه الموازنات والخطط (إن لزم الأمر) وفق احتياجات المجتمعات المحلية.
    - طبيعة الإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية وآلياته، وحدود دور المجالس الشعبية ومدى أحقيتها في التدخل أثناء تنفيذ هذه الخطط.
    - طبيعة دور المجالس الشعبية وآليات القيام به فيما يتعلق بحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولويتها الفعلية.
  - عدم تضمن القانون لهياكل مؤسسية أو تنظيمية ذات موارد مستقلة للمجالس الشعبية المحلية، تمكنها من أداء مهامها ومسئولياتها، ولاسيما فيما يتعلق بجمع المعلومات واستطلاعات رأى المواطنين حول مستوى الخدمات المقدمة ورؤيتهم لمستقبل التنمية لمجتمعاتهم المحلية، فضلا عن إجراء الدراسات العلمية لقضايا ومعوقات التنمية المختلفة ووضع الحلول لها.
  - عدم تضمن القانون لهياكل مؤسسية أو تنظيمية ذات موارد مستقلة للمجالس الشعبية المحلية، تمكنها من أداء مهامها ومسئولياتها، ولاسيما فيما يتعلق بجمع المعلومات واستطلاعات رأى المواطنين حول مستوى الخدمات المقدمة ورؤيتهم لمستقبل التنمية لمجتمعاتهم المحلية، فضلا عن إجراء الدراسات العلمية لقضايا ومعوقات التنمية المختلفة ووضع الحلول لها.
٢. السياق الفعلي/التطبيقي للمهام والاختصاصات (واقع الممارسة)

يرى كثير من المتخصصين أن المجالس الشعبية المحلية لم تستطع القيام بالدور المنوط بها أو ممارسة مهامها واختصاصاتها على نحو مناسب، وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى النقاط التالية:

- في مجال القرارات والتوصيات التي تصدر عن هذه المجالس: معظمها ذو طابع إداري وتنفيذي (إزالة التعديات على أملاك الدولة أو منع التعدي عليها)، ونادرا ما تتعلق بصنع أو

<sup>١</sup> السيد عبد المطلب غانم (محررا) - الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧.

ص: ٢٢

<sup>٢</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٢٣

<sup>٣</sup> سمير عبد الوهاب (محررا) - المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأورار والعلاقات - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (٧) - مركز دراسات

واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٦. ص: ٣٠-٣١

صياغة خطط أو برامج للتنمية المحلية بالرغم من أن معظم الاختصاصات التي منحها لها القانون ذات طابع إنمائي<sup>١</sup>

- في مجال دور المجالس الشعبية المحلية في تحديد مشكلات المجتمع: نسبة منخفضة من الأعضاء الذين يهتمون فعلياً بالتعرف على احتياجات ومشكلات المجتمع، وإن المقترحات التي يقدمها الأعضاء غالباً ما تعبر عن اهتمامات خاصة بالقيادات الشعبية والتنفيذية وذويهم بالدرجة الأولى، وهذا ما أكد عليه استطلاع الرأي\* الذي قام به (مجلس الوزراء، ٢٠٠٥) حول دور المجالس الشعبية المحلية في التنمية، حيث أشار الاستطلاع إلى أن حوالي ٦١% من العينة يرون أن الأعضاء لا يبحثون إلا عن مصالحهم الشخصية ومصالح ذويهم، ١٩% يرون أنهم لا يلتحمون بالجمهير لمعرفة مشكلاتهم.<sup>٢</sup>
- في مجال قيام المجالس الشعبية المحلية بمهام متابعة ورقابة أداء المجالس والأجهزة التنفيذية: فيرى الباحث أن هذه المهام غير واضحة وأن أعضاء هذه المجالس أنفسهم لا يفهمون طبيعتها بشكل كاف، وهو ما أكد عليه (طارق وفاق، ٢٠٠٢) حيث أشار إلى عدم الوضوح هذه أدى إلى تحول دور المجالس الشعبية إلى مجرد "الإقرار" لما تعده المجالس التنفيذية.<sup>٣</sup>

#### ت- المجالس والأجهزة التنفيذية

لقد أنطأ القانون ولائحته التنفيذية للوحدات المحلية - كل في دائرة اختصاصها - بإنشاء وإدارة وتشغيل كافة المرافق والخدمات العامة من تعليم وصحة ومياه وكهرباء وتخطيط وإنشاء المنزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها وتنفيذ أعمال البيئة والنظافة العامة... الخ، وفي هذا السياق قد تبدو هذه المهام - في شكلها العام - أنها توحى بهيمنة كاملة للأجهزة التنفيذية بالوحدات المحلية على كافة الخدمات والمرافق، إلا أن هناك العديد من الدراسات المتخصصة ترى أن هذه المهام يشوبها الكثير من المعضلات، من أهمها ما يلي:

١. ما زالت الإدارة الفعلية لمعظم هذه الخدمات والمرافق (التعليم - الصحة - مياه الشرب - الصرف الصحي - الخ) تقع في يد السلطة المركزية، وإن كان تقديمها ينفذ محلياً.. فما زالت الحكومة المركزية تحكم قبضتها وسيطرتها على الأنظمة المالية والإدارية التي يتم عن طريقها توفير هذه الخدمات والمرافق من خلال عدم إتاحة قدر كاف من الاستقلالية للأجهزة المحلية في وضع الخطط والموازنات الخاصة بها.. فمزال القرار النهائي المتعلق بهذه الموازنات وما يستتبعها من خطط محلية في يد الحكومة المركزية<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> طارق وفاق - في مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية في مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٢٢-١٣٠

\* أجرى الاستطلاع في فبراير ٢٠٠٥ على عينة من المواطنين قوامها ١٠٠٠ شخص، تم اختيارها من ٨ محافظات هي (القاهرة - الاسكندرية - دمياط - الدقهلية - المنيا - أسيوط - أسوان) بحيث تمثل المناطق الجغرافية الرئيسية بالجمهورية (المحافظات الحضرية، ومحافظات الوجه البحري، ومحافظات الوجه القبلي) وتعكس مختلف شرائح الاقتصاد والتعليم في المجتمع.

<sup>٢</sup> مجلس الوزراء - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار - المركز الإلكتروني لاستطلاع الرأي - دور المجالس الشعبية المحلية في التنمية - ٢٠٠٥ - (ص:

٨) - على الموقع: <http://www.idsc.gov.eg>

<sup>٣</sup> طارق وفاق - في مسألة الحوار والمشاركة المجتمعية في مصر: رؤية تحليلية لأبعاد الأزمة - برنامج لايف - البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة - مؤسسة فورد - القاهرة - ٢٠٠٢. ص: ١٢٢-١٣٠

<sup>٤</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: للامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة - ٢٠٠٤. ص:

٢. وجود ازدواجية في التبعية على الوحدات الخدمية بالمحافظة، حيث مازالت مديريات الخدمات الموجودة بها (الصحة - التعليم - الإسكان ... الخ) تتبع الوزارات المركزية المختصة فنياً ووظيفياً وتلتزم بسياساتها وتوجهاتها<sup>١</sup>، إلا أنها بذات الوقت تقع تحت سلطة إدارية للمحافظ باعتبارها واقعة في نطاقه الجغرافي والإداري وضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة، وهو ما أشار إليه (تقرير التنمية البشرية لمصر عام ٢٠٠٤)، وأكد عليه (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧)<sup>٢</sup>،<sup>٣</sup>.

٣. عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تتقل اختصاصاتها للمحافظ، فالمحافظ على سبيل المثال ليس له سلطة إنشاء المدارس (سلطة وزارة التعليم وهيئة الأبنية التعليمية) أو المستشفيات (سلطة وزارة الصحة) أو تنظيم المرور على الطرق الزراعية (سلطة هيئة الطرق) أو التدخل في حركة القطارات بمحافظته (سلطة هيئة السكة الحديد) أو التصدي لما يتعلق بالتليفونات والتلغرافات وشبكات الهاتف النقال (سلطة وزارة الاتصالات وهيئاتها) ... الخ<sup>٤</sup>، وتمكن المشكلة هنا (بحسب سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٧) في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات<sup>٥</sup>.

٤. عدم تغطية واشتمال نظام الإدارة المحلية (وفقاً للقانون) لكامل المعمور المصري (أرض الوطن بأكملها)، فهناك إدارات وأجهزة خاصة تعمل خارج النظام المحلي مثل: إدارات وأجهزة المدن الجديدة ومناطق المشروعات العملاقة والقومية بغض النظر عن تمثيل المحافظة في هذه الإدارات والأجهزة .. هذا بالإضافة إلى تشابك وتداخل الاختصاصات بينها جميعاً على نحو يحول دون المحاسبة<sup>٦</sup>.

٥. تعدد مجالات مهام واختصاصات الأجهزة التنفيذية المحلية وتشنتها، مع ضعف القدرات الفنية وهياكل الأجور بها (إضافة إلى عوامل أخرى سيتعرض لها الباحث لاحقاً) تؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قيام الأجهزة التنفيذية المحلية بالدور المنوط بها على الوجه المناسب<sup>٧</sup>.

### ث- عدم التوازن بين دور القيادات التنفيذية ودور القيادات الشعبية المحلية

١. يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ عمل ما، ويعني ذلك أنه نادراً ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم لمن صدر في حقهم القرار.

٢. كما أن هناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية وبين المجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما. فعلى سبيل المثال إن المجالس التنفيذية تلعب الدور

<sup>١</sup> السيد عبد المطلب غانم - الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١

<sup>٢</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٨

١٠٥،

<sup>٣</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٢١

<sup>٤</sup> عدلى حسين في محمود شريف وآخرون - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر - اللامركزية وقضايا المحليات (١) - مركز دراسات واستشارات

الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٢

<sup>٥</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٢٢

<sup>٦</sup> السيد عبد المطلب غانم - الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١

٢١

<sup>٧</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٨

١٠٤، ٣٨

الرئيسي والمحوري في اقتراح المشروعات المدرة للإيراد في مشروع الموازنة بما لديها من كوارر وخبرات فنية تفقر إليها المجالس الشعبية المحلية.

### ج- سلبيات نظام الانتخابات بالمجالس المحلية

تعتبر المجالس المحلية مدرسة للتعليم السياسي للمواطنين من خلال مشاركتهم في التصويت في الانتخابات المحلية، ولكن ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية في مصر - ترشياً وتصويتاً - ويرجع ذلك إلى الشكوك التي تحيط بنزاهة العملية الانتخابية، قلة وعي المواطنين بأهمية الجهود التطوعية في التنمية المحلية الأمر الذي يضاعف من قيام المجالس الشعبية المحلية بهذا الدور. ويرجع ذلك إلى نظام الانتخابات المحلية وتعقيدها، الأمر الذي يصعب من عملية الاختيار، وعدم الثقة في الانتخابات بصفة عامة، وعدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية، وضعف دور المجالس الشعبية.

### ح- تجويد المجالس الشعبية لنشاطها:

إن قيام بعض المجالس الشعبية المحلية بتجويد أنشطتها أمر لا يتفق مع القانون، لأنها تخل عن الوظيفة التي حولها المواطن لها، لكي تتولى الرقابة الشعبية على القيادات التنفيذية. وقد يحدث هذا التجويد لنشاط المجلس الشعبي إما بسبب خلاف مع المجلس التنفيذي أو بسبب ظهور خلاف داخل المجلس الشعبي ذاته.

### ١-١-٥- مشاكل المحليات في الموارد المالية وإعداد الموازنة<sup>١</sup>

يمر إعداد الموازنة العامة للدولة بمرحلتين أساسيتين: أولهما هي تقديم الوزارات والمحليات لمقترحاتها حول احتياجاتها المالية في مختلف القطاعات التنموية. والثانية تقوم فيها الإدارات المركزية في وزارتي المالية والتخطيط بتجميع كل الاحتياجات التي أرسلتها الجهات المختلفة بالموازنة وتحليلها في ضوء الموارد المالية المتاحة لدي وزارة المالية. ومن خلال ذلك تتحدد الموارد المالية المتاحة لكل وزارة أو محافظة أو هيئة خدمية، كما يتحدد أيضا التوزيع القطاعي لتلك الموارد. هذا التسلسل يفرض علاقة هرمية وحيدة الاتجاه من أعلى إلى أسفل في إعداد الموازنة، مما يؤدي إلى:

- إضعاف دور المحليات في إعداد الموازنة العامة.
- الحد من الكفاءة الاقتصادية كنتيجة لعدم التفاعل الكامل بين التخطيط والتمويل علي المستوي المحلي، مع نظيره علي المستوي القومي.
- التباين بين الموازنات المعتمدة من الجهات تبعا لترتيب أولويات التنمية إذا ما أتاحت لها الفرصة للمفاضلة بين الأولويات التنموية في ظل الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي كلها أمور قد تقلل من كفاءة النفقة وتعظيم مردودها.

يرى المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لتحقيق التنمية والازدهار الاقتصادي يحتاج إلى مركزية السلطة، لذا فهم يرون أن أي

<sup>١</sup> حديث السيد/ جمال مبارك - حقوق المواطنة والديمقراطية - مؤتمر الحزب الوطني الديمقراطي - المؤتمر السنوي الثاني - [www.ndp.org.eg](http://www.ndp.org.eg)

محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية.<sup>١</sup> ويرجع السبب الرئيسي بذلك إلى ضعف المحليات في جذب استثمارات حقيقية داخل أي منطقة نظراً لعدم توافر الكوادر الفنية القادرة على ذلك. لذا فإن منح صلاحيات واسعة واستقلال للمحليات يؤدي إلى ركود أكثر منه إلى تنمية.

تعتبر مشكلة نقص الموارد المالية المتاحة للوحدات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية لها، من التحديات الأساسية التي تواجه نمو وتطور نظام الإدارة المحلية، والتوسع في تطبيق اللامركزية. وقد تأثر ذلك بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي طبقت في مصر منذ الستينات وحتى الآن، وتبدو الموارد المالية من حيث كثرة عدد بنودها كافية للقيام بالمهام الموكلة للوحدات المحلية، إلا أن كثير من المتخصصين يرون أنها غير كافية، وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى النقاط التالية:

- اعتبر التمويل المحلي بعد الستينات نظاماً تابعاً للتمويل المركزي نتيجة للأخذ بمبدأ مركزية التخطيط وتركيز الموارد على المستوى القومي حيث ترسيخ القانون لمبدأ المركزية المالية من خلال المحدودية الشديدة لدور الوحدات المحلية في تكوين مواردها المالية الذاتية، واعتمادها في الجزء الأكبر من مواردها (يتجاوز الـ ٨٠%) على مخصصات الحكومة المركزية، وفي ذات الوقت لا تتمكن الحكومة المركزية (في أغلب الأحوال) من تدبير الموارد المالية اللازمة لهذه الوحدات، الأمر الذي يعيق عملية التنمية المحلية برمتها، وللتدليل على ذلك، نجد أن نصيب وحدات الإدارة المحلية في مصر لم يتعدى حاجز الـ ١٠% من موازنة الدولة للعام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٤<sup>٣</sup>، في حين بلغ نصيبها في بعض بلدان أمريكا اللاتينية (المصنفة من دول العالم الثالث) ما يزيد عن ٤٠%، كما بلغ نصيبها في السويد ما يقارب الـ ٧٠% من الموازنة العامة للدولة<sup>٤</sup>.

- عدم وجود سلطات فعلية للوحدات المحلية في إعداد وإعتماد الموازنات المحلية الخاصة بها، والقيود الشديدة المفروضة عليها في التعامل مع بنود هذه الموازنات بحيث لا تستطيع التعامل مع هذه البنود بمرونة تسمح بالنقل من بند إلى آخر وفقاً لظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية إلا بعد الرجوع إلى الحكومة المركزية (وزارتى التخطيط والمالية).<sup>٥</sup>
- اعتبر التمويل المحلي بعد تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي نظاماً مشاركاً في التنمية وله موارد ذاتية لا ترتبط بالموازنة العامة بل يعمل إلى جانبها، ويقوم باستثمار الموارد المحلية التي يتم تدبيرها من المجتمع المحلي.

<sup>١</sup> د. محمد محمود الطعمنة - ورقة عمل بعنوان "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)" - مرجع سابق رقم (٥)

<sup>٢</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩

<sup>٣</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٣٧

<sup>٤</sup> محمود شريف وآخرون - اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر - برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (١) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ١٦

<sup>٥</sup> United Nation - Local Governance - Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance - ST/TCD/SER.E/40 - DDSMS and UNDP - Gothenburg - Sweden - September 23:27, 1996 - (pp: 10) - at website: <http://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/UN/UNPAN000154.pdf>

<sup>٦</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩



- ارتباط التمويل المحلي بالقوانين المنظمة للسياسات والإجراءات المالية على المستوى العام للدولة، متمثلة في قوانين مثل الموازنة العامة للدولة، والخطة، والضرائب على الدخل والضرائب العقارية، وتأجير المساكن، والنظام المالي والحكومي والرقابة عليه، بالإضافة إلى قانون الحكم المحلي ووظائفه.
- افتقاد وجود نظام متكامل للتمويل المحلي حيث يعتبر القانون أن الضرائب والرسوم من بين مصادر التمويل المحلي بينما الواقع يشير إلى مركزية فرض وحصيل هذه الضرائب والرسوم ولا توجد سلطة للوحدات المحلية في هذا الشأن<sup>١</sup>، كما أن نصيب الوحدات المحلية ما زال محدوداً من إيرادات هذه الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها داخل دوائرها، وهو ما دفع لجنة الخطط والموازنة بمجلس الشعب إلى التوصية بمنح هذه الوحدات نصيباً أكبر منها<sup>٢</sup>.
- وقد ذكرنا أنه منذ عام ١٩٧٥ أصبح إعداد مشروعات الموازنات المحلية يتم عن طريق المجالس التنفيذية ثم التصديق عليها من المجالس الشعبية، ثم يتم إلحاقها بمشروع قانون الموازنة العامة للدولة، لاعتمادها من مجلس الشعب. لذا فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى خزينة الدولة بعكس الموازنات المستقلة التي يعود فائضها إليها. يضاف إلى ذلك صعوبة نقل اعتمادات بند إلى بند آخر إلا بعد موافقة وزير التخطيط<sup>٣</sup>.
- لم يضع قانون الإدارة المحلية حوافز لتشجيع الوحدات المحلية على تنمية مواردها الذاتية، أو دعم وبناء قدراتها الضعيفة لتحصيل الضرائب والعوائد والرسوم المستحقة محلياً<sup>٤</sup>.
- تقييد الوحدات المحلية في تنمية مواردها من خلال قبول الهبات والمنح والقروض والتبرعات حيث اشترط القانون موافقة رئيس الوزراء على ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية<sup>٥</sup>، كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض وجهة الإقراض<sup>٦</sup>.
- القصور في الحسابات والصناديق الخاصة التي يعتبرها القانون واحدة من مصادر التمويل المحلي حيث أن إدارة هذه الحسابات والصناديق "غالباً" ما يعترضها العديد من المشكلات والمرتبطة باستخدام أموالها بصور غير رشيدة وفي أغراض تخرج عن أهدافها المحددة<sup>٧</sup>.
- تفتقد المحليات بمصر إلى حق الاستفادة المباشرة من مواردها نظراً لأن عائد تلك الموارد يصب في الإدارة العليا (المركزية) التي تقوم بإعادة توزيع الاستثمارات وفقاً للمشروعات ذات الأولوية لسياسة التنمية بالدولة، ونظراً لتضخم الاحتياجات نظراً لأسباب متعددة تواجه مصر كدولة نامية وذات أعداد سكانية ضخمة فإن حجم الاستثمارات غالباً ما يوجه باتجاه توفير الخدمات والبنية التحتية وسد الاحتياجات خاصة في المدن الكبرى والعاصمة بالذات ولا يوزع

<sup>١</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩.

<sup>٢</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي - مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤: اللامركزية من أجل الحكم الرشيد - القاهرة ٢٠٠٤. ص: ٦١.

<sup>٣</sup> أ.د سمير عبد الوهاب - التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٧.

<sup>٤</sup> جمال عبد العزيز عيد - التشريع وتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر - مجلة أحوال مصرية - العدد الثامن عشر - السنة الخامسة - خريف ٢٠٠٢. ص: ٦٩.

<sup>٥</sup> جمال عبد العزيز عيد - التشريع وتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر - مجلة أحوال مصرية - العدد الثامن عشر - السنة الخامسة - خريف ٢٠٠٢. ص: ٦٩.

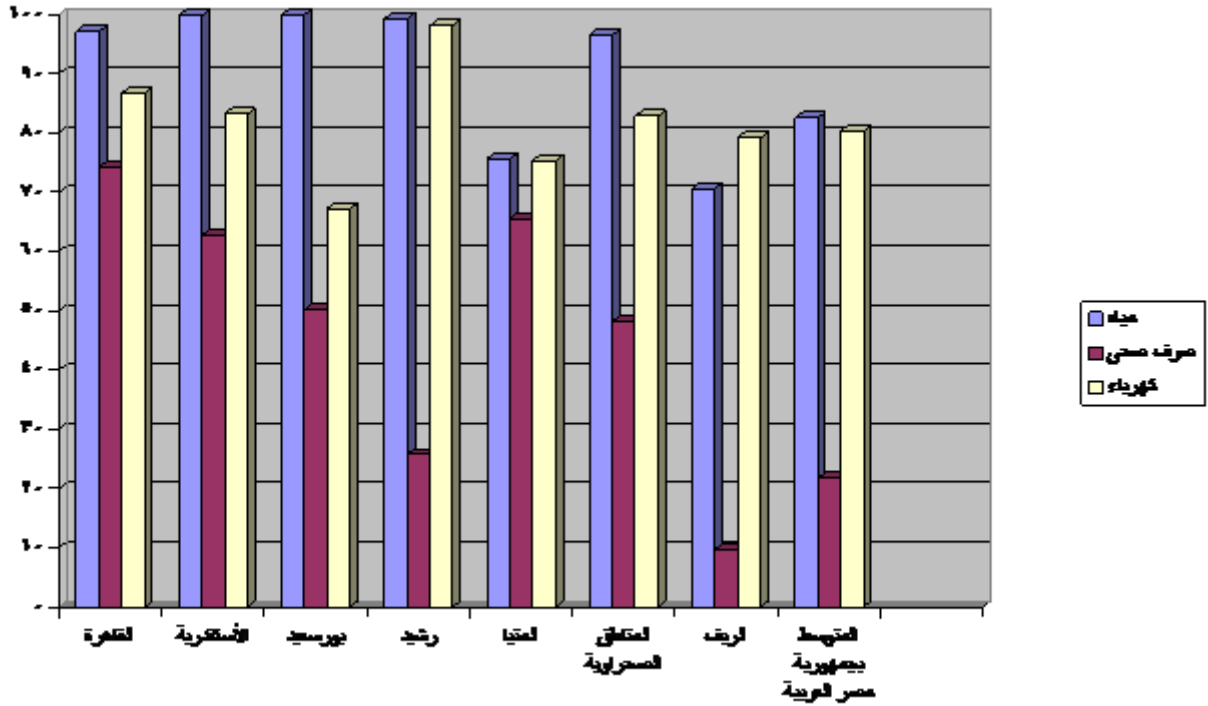
<sup>٦</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢٠٩.

<sup>٧</sup> سمير عبد الوهاب - الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٧. ص: ٢١١.

بحصص متساوية على المحافظات أو الأقاليم فنجد أن مصادر الدخل بمحافظة القاهرة موزعة كالتالي :

١. دخل صافى : ٣٠.٦% ضرائب عامة ومهنية ومبيعات .....
٢. مساعدات ومنح : ٤٩.١% هيئات دولية - شراكة
٣. قروض : ٢١.٣%

وتصل القروض في بعض المحافظات إلى ٨٠% من ميزانيتها، ويتجه بعض المحافظين إلى الاستعانة بالجهود الذاتية والقطاع الخاص لتوفير الاحتياجات السكانية من رصف وتجميل وترميم وتوفير ساحات... مثل حالة محافظ الإسكندرية والمنيا (مجلس الوزراء - ١٩٩٠) والشكل التالي يوضح النسبة المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية ببعض محافظات مصر<sup>١</sup> ويلاحظ من الشكل عدم التوازن في حجم الإمداد بشبكات البنية الأساسية بين الحضر والريف

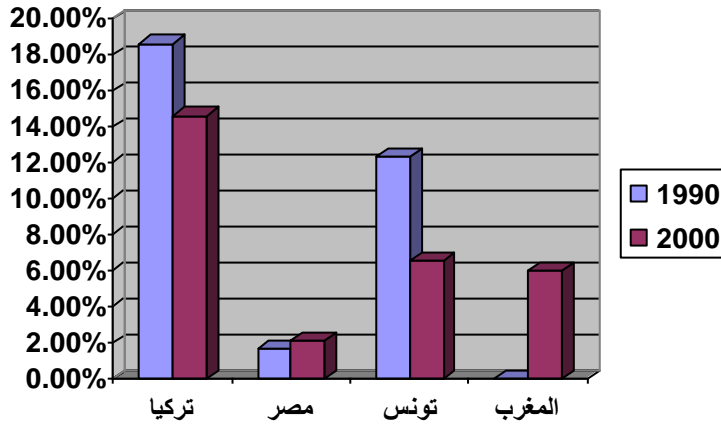


شكل (١) دراسة مقارنة للنسب المئوية للمباني المتصلة بشبكات البنية الأساسية من المحافظات المختلفة المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء

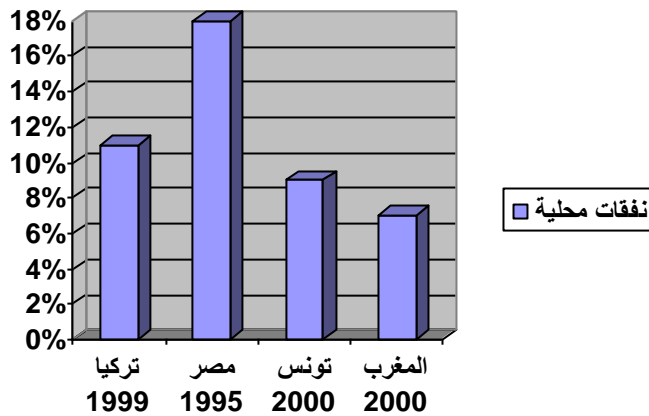
وبين القاهرة والإسكندرية وباقي المدن ويعد ذلك أحد أهم مؤشرات المركزية في توزيع الاستثمارات وميزانية المشروعات والشكلين التاليين يوضح حجم نفقات المحليات بالنسبة للنفقات العامة الإجمالية وحجم التحويلات النقدية للمحليات بالنسبة لميزانية الدولة كمؤشرات على حجم الإنفاق المحلى واللامركزية المالية من خلال مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب

<sup>١</sup> الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء

البحر المتوسط في حجم النفقات المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدولة (الإدارة المالية للسلطة



شكل (٢) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط في حجم التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة  
Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).



شكل (٣) مقارنة بين مصر وبعض دول جنوب البحر المتوسط في حجم النفقات المحلية بالنسبة للنفقات العامة للدولة

Source : Lionel, U- (Villes et Espace Urbain- Des Problematiques De Development Non Durable Plan Bleu 2003).

لللامركزية من الناحية المالية وإدارة الموارد نجد أن المحليات بمصر لا تتمتع بحق الإنفاق على المشروعات أو المخططات أو إدارة مواردها بشكل مباشر، وتظل الأمور المالية تحت سيطرة الإدارة المركزية وتظل المحليات غير قادرة على اتخاذ وتنفيذ قراراتها بشكل مباشر مما يعوق تحقيق أسلوب اللامركزية بالإدارة .

#### ١-٦-١-١- معوقات كفاءة أداء الجهاز الإداري بالمحليات

أ- عدم وضوح علاقة رؤساء الوحدات المحلية بالوزارات وفروعها

المركزية) شكل (٦-٢)  
(، بينما يوضح شكل (٦-٣) حجم التحويلات النقدية إلى المحليات بالمقارنة بالميزانية بالدولة (الإدارة المالية للمحليات)

ملحوظة : معدل النفقات المحلية من أمريكا والصين يصل إلى ٤٥% من إجمالي نفقات الدولة من الجدولين السابقين يتضح عدم توفر الأسلوب اللامركزي في الإدارة المالية للمحليات حيث تتساوى نسبة التحويلات النقدية إلى المحليات شكل ملحوظ ٢.١% من إجمالي الميزانية بينما تكون حجم الإنفاق المحلي إلى ١٨% أي أن سلطة المحليات في إدارة أموالها أو مصادر دخلها لا تتعدى ١٠% من حجم نفقاتها والباقي يقع ضمن سلطات الإدارة المركزية .

من المؤشرات السابقة

أكدت بعض القيادات المحلية عدم وجود سلطات لها على بعض المرافق التي تتبع الهيئات المركزية والتي تؤدي خدمات في نطاق واختصاص الوحدات المحلية، على الرغم أن هذه الخدمات تنعكس بالإيجاب أو بالسلب على الدور الذي تؤديه الوحدات المحلية تجاه المواطنين. مثل خدمات هيئة الكهرباء وهيئة مياه الشرب والصرف الصحي من خدمات.

كما نجد مشكلة أخرى تتمثل بأن المحافظين لا يعملون من خلال القوانين ولكن من خلال التعليمات - كما ذكره السيد المستشار / عدلي حسين محافظ القليوبية - حيث ذكر أننا نعمل بتعليمات وليس بقانون لأن القانون قاصر عن تلبية احتياجات المحليات ودائمًا نقوم بالتنفيذ بناء على تعليمات وهي أحيانًا تختلف وتضطرب وتلغى، والاختصاصات الواضحة للإدارة المحلية في بعض القوانين توقف ولا تنفذ وتسحب اختصاصاتنا بتعليمات وقرارات إرضاء للسلطة المركزية وليس أكثر ولا أقل، وهذا مخالف للقوانين ١.

فيلاحظ أن المحافظ يكون مقيدًا جدًا في قراراته على مستوى المحافظة في وضع خطط التنمية المناسبة لمحافظةه، أو التنسيق بين الجهات المختلفة التي تمس حياة المواطن، لأن جميعها جهات مركزية وليس بسلطة المحافظ التنسيق بينها.

#### ب- تعدد أجهزة الرقابة على المحليات

تخضع الوحدات المحلية لمستويات عديدة من الرقابة سواء في نطاق المركزية أو اللامركزية، كما يمارس مجلس الشعب صورًا مختلفة من الرقابة التشريعية كضرورة اعتماد الموازنات المحلية، بالإضافة إلى هذه الرقابة المركزية توجد الرقابة اللامركزية التي تمارسها المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى.

#### ت- انخفاض كفاءة الموظفين بالإدارة المحلية

يوجه اللوم عادة في مشاكل التخطيط والتنفيذ وعدم كفاءة الخدمات إلى نوعية القوة العاملة في الإدارات الحكومية، والتي أثبت عزمها زيادة الأعداد وبطء الترقيات وضالة المرتبات، مما يؤدي إلى انخفاض الكفاءة الإنتاجية. وعادة ما نجد أن أعلى مستويات الكفاءة والخبرة تتوافران في المراتب الوظيفية العليا، ولكن الأداء والإنجاز في الجهاز الإداري بشكل عام يتأثر بضعف الكفاءة الإنتاجية للعاملين، فنجد أن ضعف المرتب والروتين يحول دون الاحتفاظ بأنشط العناصر من المهندسين والفنيين الشباب.

نتيجة لهذه العوامل يظهر عدم كفاية المؤهلات والخبرات في مجالات تخطيط البرامج وتنفيذها، فمن الناحية الإدارية نجد أن المشكلة ليست صدامًا ناتجًا عن توزيع المسؤوليات بقدر ما هي صعوبة تنسيق الأنشطة بين المستويات المحلية المختلفة.

ويتسم الأداء المحلي في تقديمه للخدمات المختلفة للمواطنين بتعقد وطول الإجراءات وروتينية الموظف بالإدارة المحلية والتي تصل إلى التعقيد وكثرة المستندات المطلوبة من أكثر من جهة نظرًا لتعقد القوانين الحاكمة، مما أدى للإشباع بين مواطني المحليات من ضرورة دفع الرشاوي للتعجيل بإنجاز الخدمات.

١ أ.د أحمد الرشيدى - الإطار القانونى لسياسات اللامركزية فى مصر - سلسلة (برامج اللامركزية وقضايا المحليات - الندوة الثامنة) - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة PARC - كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٤

## ث- الفساد الإداري من بعض الموظفين

يرتبط بذلك قضية هامة وهي قضية انخفاض كفاءة الموظفين العاملين بالمحليات نظرا لانخفاض مستويات الأجور بشكل لا يفي باحتياجاتهم ومتطلباتهم الحياتية الضرورية، وضعف الحوافز المادية والمعنوية، وضعف معايير الاختيار والتعيين وعدم استنادها إلى أسس علمية وعملية، وضعف معايير تقييم الأداء للموظف سنويا، وغياب القدوة داخل الكوادر المحلية، وحالة التضخم الوظيفي التي تعيشها المحليات. مما أدى لانحرافات كثيرة في سلوكيات كثير من موظفي المحليات إلا نسبة قليلة منهم، وذلك لمحاولات الاستفادة المالية المباشرة من المواطنين إما لتأدية خدمة أو للضغط عليهم لتهديدهم بإضرارهم في حالة عدم إرضاء الموظفين، لدرجة أدت أننا يمكن أن نجد بعض الموظفين غير الأسوياء الذين يمكن أن يطالبون برشوى من المواطنين بحجة أن هذه الرشوى سوف يأخذها أحد القيادات التنفيذية بالحي. كما يلجأ كثير من المواطنين لذلك للتخلص من مظاهر البيروقراطية بالجهاز الإداري والمركزية الشديدة التي تؤدي لإهدار أوقات كبيرة في إنجاز الخدمات المحلية المطلوبة.

## **EXSECUTIVE SUMMARY**

### **1- THE SUBJECT**

The purpose of this research is to identify the mechanisms of activating the role of decentralized management to maximize the return from operations Urban Development in Egypt , where the reach of the proposal of policies and strategies achieve sustainable urban development after the revolution of January 25 application on a case study previously the province of Helwan

### **2- THE RESEARCH GOALS**

The main objective of the search : " activating the role of the decentralization of the administration to maximize the return from operations Urban Development in Egypt "

In order to reach this objective can record a set of secondary objectives are as follows:

- Understand the concepts of centralization and decentralization , local administration and local government .
- The development of the importance of the effect of the administration's sustainable urban development through the identification of the concepts Aladarah , and sustainable urban development .
- Identify the characteristics of the system of government in Musromdy reflection on the processes of urban development.
- The development of the role of decentralized administration in Urban Development through a range of international experiences for systems administration and its impacts on the local administration of urban development.
- Access to the policies and strategies of the proposed decentralized administration in Urban Development ( the case of Egypt after the revolution ) .
- Understand the importance of the role of decentralized urban development in the case study previously the province of Helwan .

### **3- THE RESEARCH PROBLEM**

Research problem is that the lack of activating the role of decentralized management in the Urban Development presented a set of decisions and policies that cause the deterioration of the urban environment , so it should work on the need to identify mechanisms to activate its role when making urban development policies in a vision for the future of Egypt after January 25

#### **4- METHODOLOGY & research action plan**

Find Artkzaaly several stages have on each other so that they are linked to each stage including preceded and Find a way that makes coherent and orderly .

In the first phase will have been identified at the entrance to the message represented in the introduction to the subject and determine the purpose and goals and to reach a suitable methodology to search and then put special steps are the subject of research in order to facilitate the process of achieving goals.

In the second phase have been identified on the theoretical framework of a search using the method of induction descriptive - approach premise deductive where identification of the basic concepts of decentralization in development , the relationship between the administration and Sustainable Urban Development ( identify urban management and the characteristics and mechanisms and their role in development processes ) , concepts and frameworks system of local administration and local government , and during this phase was to monitor a range of literature for concepts and frameworks Urban Development and its relationship management systems . Whereby the research hypotheses have been identified and analyzed these hypotheses and determine the indicators and then determine search the data to be collected , as well as identify the sources of these data and methods assembled .

In the fourth phase was analyzed using the analytical method and analytical comparative , where the analysis of the characteristics of a system of local administration - local government in Egypt , an analysis of the role of decentralized administration in Urban Development , an analysis of the reflection of the role of the local administration on Urban Development in Egypt before the revolution , and during this phase has access to policies and strategies for the proposed decentralized administration in Urban Development ( the case of Egypt after the revolution ) and thus have been applied to the case study of the province of Helwan previously .

What brings us finally to the sixth stage where the reach of the results and recommendations that will search ends access to it and then will be proposed mechanisms for activating the decentralization of the administration's Urban Development and using the curriculum deductive where the conclusion of a set of policies and strategies that achieve the main goal of the research.

## 5- THE RESEARCH STAGES

The main challenge in front of decentralization in Egypt is a political challenge , setting aside the constitutional framework and the government's political does not deviate from the concept of decentralization , but it refers to the distribution of decision-making and implementation on multiple entities , including local units has been designed system on the other side is help and support the development centrally managed , as seen to the elected assemblies as tools to help the local branches of the system implementation. In this context, the contradictory become the key factors necessary to achieve effective decentralization such as insufficient political commitment and financial resources and technical capabilities are available for devices such as administration associated with the executive boards and elected .

The most prominent research importance of decentralization in the management of urban development , were considered decentralization of management is the method most capable of city management , and attention to strengthening the role of local decision-making and work on upgradation and linked to the city and independent authority and the right of administration and finance , as the focus of decentralization to strengthen communication vertical between the city and the state , and emphasizes the dialogue mechanism and put solutions and confrontations , partnership and reciprocity relations between the representatives of the State and the representatives of the community.

So has the growing trend towards decentralization in the management of Urban Development and headed many states to administrative restructuring them and redistribution of responsibilities and tasks between the central administration and sweeteners ( administrative decentralization ) . However, management techniques Urban Development , especially in cities and new communities has varied and has faced many obstacles to achieve the required efficiency , which negatively affects the process of urban development.

Is a comprehensive development is the goal pursued by all governments . To this end, governments formulate strategies and policies and then draw the plans. But if these plans were prepared under the highly centralized system has not achieved the desired objectives and the extent of its impact on the sustainability of Urban Development and then it has to be reached for mechanisms to activate the role of decentralized administration in Urban Development . Thus, the research has achieved the desired objectives that have been set in advance by the researcher .



## 7- THE RESEARCH RESULTS

The " decentralization " one of the most important systems in which we can empower citizens in the community to actively participate and true in the management of public affairs of local communities in which they live , and that without the application of sound decentralization can not say the possibility to achieve a sustainable local development , particularly in light of the inability of the central government to fulfill all the needs of the community , especially with the growing population on the one hand and the scarcity of Awsa exploitation of natural resources and human on the other hand . without such decentralization can not also talk about democracy in its various forms , especially political and administrative .

The distinction between centralized and decentralized usually on how much they enjoyed the lower levels of the right decision-making aspects of that deal in them without reference to the levels of the supreme governing , and the greater the ability to make decisions at lower levels without reference to the levels of the presidential whenever I said central and Zader decentralization in the organization , and vice versa .

Management Urban importance in achieving the goals of development and the role of measurement in which the importance of innovation , and as a means to improve the quality of life for all citizens , are taking the concept of quality of life indicators , and origins and different approaches to it, and the importance of input holistic measure the development of urban communities , and their significance in a statement and to monitor the progress of these communities towards achieving its objectives also addresses the process of building the indicators in the community .

Adopt a decentralized management Omran to achieve efficiency and sustainable urban development on the following ingredients :

- 1 . Activating the role of sweeteners in the formulation, implementation and follow-up decisions and projects.
- 2 . Multiple levels of management so as to support the relationship between the vertical and horizontal levels to achieve the goals and to reach solutions to the problems and needs of both the central and local level .

3 . Multiple methods of popular participation and non-governmental institutions and their influence in decision-making ( local councils representative of the people - NGOs, cooperatives - private sector )

4 . Decentralization of financial terms that whenever sweeteners benefited from its resources directly and they have the ability to manage the right of decision-making aspects of spending so whenever a direct impact on the rapid response to the basic needs and good living conditions .

Hence broad Find the strong relationship between the administration to urban development and management systems , where there is a relationship between centralized and decentralized management and the achievement of the objectives of the Urban Development correct , the more headed management style urban style to administrative decentralization whenever approaching the achievement of the objectives of the Urban Development the right and vice versa , which insisted on going out a set of policies and strategies that support the idea of research in the decentralization of administration in Urban Development .

### **8- THE RESEARCH recommondations**

It is the reality of the results confirmed it to achieve the goals of this research include the following:

- Identify the concepts of centralization and decentralization , local administration and local government .
- the importance of the development impact of administration in sustainable urban development through the identification of the concepts Aladarah , and sustainable urban development .
- Identify the characteristics of the system of government in Musromdy reflection on the processes of urban development.
- develop the role of decentralized administration in Urban Development through a range of international experiences for systems administration and its impacts on the local administration of urban development.
- Access to the policies and strategies of the proposed decentralized administration in Urban Development ( the case of Egypt after the revolution ) .
- Identify the importance of the role of decentralized urban development in the case study previously the province of Helwan .

Based on the analyzes and the results reached by the Committee recommends that the study to take the following actions in the context of achieving efficiency in the decentralized management of Imran:

- Deepen decentralization through the promulgation of the law is expected for the local administration , which is expected to do what is already stated in the Constitution :
- That the state development policies at regional and local levels in parallel in order to improve management performance and improve the urban environment .
- Attention sweeteners cadres and providing them with the appropriate studies to prepare development schemes by local authorities and give them powers to take and implement the resolution within the framework of the general policy of the state.
- Reliance on the existence of a decentralized system of administration and finance in the development processes , where you can not the government continues to support the implementation and financing of the entire development for a long time , so it's important bases and fundamental to the success of Urban Development and the presence of close cooperation between the government and the private sector , NGOs and grassroots organizations.
- Reconsider the administrative boundaries of the localities , so that takes into account a balanced distribution and integrated resources and attention by the medium and small cities, giving priority to development projects at the national level in order to reduce the population growth in the capital .
- Activating the role of popular participation and non-governmental organizations at the municipal level and activation of outreach programs to the attention of the national objectives and strengthen the sense of belonging , and the activation of social service programs , economic development and environmental protection.

**Assess the role of decentralized  
administration in Urban Development  
(Case Study Egypt after the revolution)**

**By**

**Mohamed Sanaa Eldien Mohamed Said Wafy**

**A Thesis Submitted to the  
Faculty of Engineering, Cairo University  
In Partial Fulfillment of the  
Requirements for the degree of  
MASTER OF SCIENCE  
In  
URBAN PLANNING**

**FACULTY OF ENGINEERING, CAIRO UNIVERSITY  
GIZA, EGYPT  
2014**

**Assess the role of decentralized administration in  
Urban Development  
(Case Study Egypt after the revolution)**

**By**

**Mohamed Sanaa Eldien Mohamed Said Wafy**

**A Thesis Submitted to the  
Faculty of Engineering, Cairo University  
In Partial Fulfillment of the  
Requirements for the degree of  
MASTER OF SCIENCE  
In  
URBAN PLANNING**

**Under the Supervision of**

**Prof. Dr .Mohamed El  
Barmelgy**

Professor, Department of  
Architectural Engineering,  
Faculty of Engineering- Cairo  
University

**Assoc Prof. Dr. Mohamed Reda  
Haggag**

Assistant professor  
Doctor, Departement of Faculty  
ofurban & regional planning -  
Cairo University

**FACULTY OF ENGINEERING, CAIRO UNIVERSITY  
GIZA, EGYPT  
2014**