مجلة روافد
للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية
المجلد 04 (01) جـوان 2020 ص ص 173-210

إصلاح الإدارة المحلية فى مصر: الآفاق والتحديات

Reforming Local Administration in Egypt: Prospects and Challenges

محمد عبد الهادى* [1] إسراء سامى [2]

Mohammed ABDELHADI [1] Israa SAMI [2]

[1] منسق برنامج اللامركزية والإدارة المحلية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجامعة أسيوط، مصر. الإيميل الشخصي: mohamed.shanteer@gmail.com

A Researcher in Political Systems and Local Communities, Center for Political and Strategic Studies - Assuit University – Egypt.
e-mail of the first researcher : mohamed.shanteer@gmail.com

[2] طالبة دكتوراه فى قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر. الإيميل المهني:esraasamy89@yahoo.com

Preparing PhD in Public Administration - the Faculty of Economics and Political Science - Cairo University – Egypt.
e-mail of the second researcher: esraasamy89@yahoo.com

تاريخ الإستلام	تاريخ القبول	تاريخ النشر
2019/10/06	2019/11/01	2020/06/01

الملخص:

شهدت الإدارة المحلية فى مصر تطورات دستورية غير مسبوقة فى سبيل التحول التدريجى نحو اللامركزية، وتحقيق العدالة الإقليمية ضمن أهداف التنمية المستدامة، وإرساء العدالة التمثيلية عن طريق إجراء انتخابات المجالس المحلية المقبلة، ويتم الإعلان برلمانيا وحكوميا عن ضرورة تضافر الجهود المأمولة للنهوض بالإدارة المحلية لتفعيل دورها فى عملية التنمية، وتقوم وزارة التنمية المحلية بتنفيذ خطوات لتطبيق اللامركزية فى المرحلة المقبلة، ولا زالت المناقشات بصدد التحول التدريجى نحو اللامركزية وتوسيع قاعدة المشاركة المحلية جارية دون أن تحقق أية نتائج أو تسفر عن رؤية واضحة للتعامل معها، وتحاول هذه الدراسة مراجعة وتحليل سياسات اللامركزية فى الجوانب الإدارية والاقتصادية والمالية، ووضع رؤية واضحة نحو التعامل مع مستقبل الإدارة المحلية، ومحددات تطويرها فى اتجاه الحوكمة المحلية.

المؤلف المرسل، محمد عبد الهادي. **الإيميل:** mohamed.shanteer@gmail.com

الكلمات المفتاحية: *الإدارة المحلية؛ اللامركزية؛ العدالة الإقليمية؛ المشاركة المحلية، التنمية المستدامة.*

Abstract:

The local administration in Egypt has witnessed unprecedented constitutional developments in order to gradually decentralize, achieve regional justice within the SDGs, and establish representative justice through the holding of the upcoming local council elections. In the process of development, the Ministry of Local Development is implementing steps for decentralization in the next phase. N clear vision to deal with, this study is trying to review and analysis of decentralization policies in the administrative, economic and financial aspects, and to develop a clear vision towards dealing with the future of the local administration, and the determinants of development in the direction of local governance.

Keywords: *local administration; decentralization; regional justice; local participation; sustainable development*.

مقدمة:

تتكون الدولة من شعب وإقليم وسلطة سياسية، ووفقا للدستور فى مصر تتجسد اللامركزية فى الإدارة المحلية، والتى تعد بدورها فرعاً من السلطة التنفيذية، وتقوم الإدارة المحلية باختصاصاتها فى حدود السياسة والخطة العامتين للدولة من خلال جناحين هما؛ المجالس التنفيذية التى تعينها السلطة التنفيذية، والمجالس المحلية التى تنتخب من المواطنين، وتنقسم إلى عدة وحدات إدارية لكل منها الشخصية الاعتبارية، هى؛ المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.

إن فلسفة العمل المحلى تتعلق بسياسات القرب والمصالح المباشرة للمواطنين فى المستويات المحلية، لذا تعتبر الإدارة المحلية بجناحيها المُعين والمنتخب الأكثر دراية بتفاصيل مشكلات واحتياجات المجتمعات المحلية، لذا تمثل الإدارة المحلية أهمية مؤسسية فى هذا الشأن، فى ضوء ذلك تعتبر مسألة تطوير الإدارة المحلية ومعالجة مشكلاتها واحدة من أمور وقضايا السياسات Policy Issues فى مصر، وتسهم فى رفع كفاءة المرافق المحلية وتحسين مستوى الخدمات على المستوى المحلى وتحقيق رضاء المواطنين

وإشراكهم فى شئونهم المحلية، فضلاً عن بناء الكوادر الإدارية المحلية المطلوبة لتنفيذ وقيادة رؤية التنمية المستدامة.

قد شهدت الإدارة المحلية تطورات دستورية غير مسبوقة فى سبيل التحول التدريجى نحو اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتحقيق العدالة الإقليمية ضمن أهداف التنمية المستدامة، وإرساء العدالة التمثيلية عن طريق إجراء انتخابات المجالس المحلية المقبلة، ويتم الإعلان برلمانيا وحكوميا عن ضرورة تضافر الجهود المأمولة للنهوض بالإدارة المحلية لتفعيل دورها فى عملية التنمية، وتقوم وزارة التنمية المحلية بتنفيذ خطوات لتطبيق اللامركزية فى المرحلة المقبلة، ولا زالت المناقشات بصدد التحول التدريجى نحو اللامركزية وتوسيع قاعدة المشاركة المحلية جارية دون أن تحقق أية نتائج أو تسفر عن رؤية واضحة للتعامل معها، يتجلى ذلك فى عدم إقرار قانون الإدارة المحلية الجديد والذى يعد ضروريا لعملية الإصلاح هذه.

المشكلة والتساؤلات البحثية:

بالرغم من أنه عقب ثورة 25 يناير 2011 وحل "المجالس الشعبية المحلية" والتى عانت بالفعل من إشكاليات عطلتها عن أداء اختصاصاتها المحلية، ساد تصور لدى قطاعات مجتمعية عديدة ومنظمات مجتمع مدنى وقوى وأحزاب سياسية بإمكانية تغير وضع الإدارة المحلية بفرعيها، وبعد ثورة 30 يونيه 2013 ومن ثم إقرار دستور 2014 واستكمال بناء مؤسسات النظام السياسى الجديد، ما زالت الحاجة لبحث سبل إصلاح الإدارة المحلية وليس فقط التركيز على إقرار قانون الإدارة المحلية الجديد أو تحديد موعد لانتخابات المجالس المحلية القادمة، خاصة مع تنامى أهميتها فى ظل متطلبات توطين أهداف التنمية المستدامة، وما يخرج من تصريحات أو مناقشات عن كلا من البرلمان ووزارة التنمية المحلية باستمرار حول ضرورة تطوير الإدارة المحلية، وما توليه هذه القوى والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدنى من اهتمام فى أنشطتها بهذا الشأن،

وأن كانت معظم المطالب والاهتمامات المجتمعية والحزبية تولى اهتمامها فقط على احتياجات التمثيل السياسى وعقد الانتخابات المحلية، ولما كانت خطة التحول التدريجى نحو اللامركزية فى مصر لم تستكمل بعد، فلا بد من أفق واضح لمناقشة مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد، وتفعيل الاستحقاقات الدستورية فى هذا الصدد.

هكذا تحاول هذه الدراسة مراجعة وتحليل سياسات اللامركزية فى الجوانب الإدارية والاقتصادية والمالية، ووضع رؤية واضحة نحو التعامل مع مستقبل الإدارة المحلية، ومحددات تطويرها فى اتجاه الحوكمة المحلية. لذا يثور التساؤل حول ما هى محددات تطوير الإدارة المحلية فى ضوء التطورات الدستورية، وبمعنى آخر ما هو مستقبل الإدارة المحلية على أثر مجموعة الخيارات والبدائل المتاحة التى حددها الدستور لسبل تطوير عمل الإدارة المحلية وصلاحياتها، وهى بلا شك حلول لمعالجة مشكلات تنظيمات الإدارة المحلية وتدعيمها للقيام بدورها المنشود فى ظل التحول نحو اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية؟

فرضية الدراسة:

إن هناك علاقة إرتباط قوية بين عامل التطورات الدستورية فى دعم اللامركزية والتمثيل الانتخابى فى المجالس المحلية القادمة، وصياغة الواقع الجديد للإدارة المحلية فى ظل هذه التطورات والاستحقاقات الدستورية، وكما أن الواقع الراهن للإدارة المحلية هو محصلة إشكاليات وتحديات تواجهها، فأن الواقع الجديد يأتى نتيجة محددات التطوير وفق الدستور ويتوقف عليها.

منهجية الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على استخدام المنهج المؤسسى Institutional Approach فى إطار المدرسة القانونية – الدستورية، وبمراعاة الإضافات التى قدمت فى الاقتراب المؤسسى الجديد الذى يدرس المؤسسات السياسية من حيث التشكيل والاختصاصات، وهو

ما يوضحه دستور الدولة، وأبرز المقولات التى تتعرض لها الدراسة فى توظيف هذا الاقتراب وأوجه الدراسة المؤسسية للإدارة المحلية كأحدى تنظيمات النظام المحلى كنظام فرعى من النظام السياسى، تتمثل فيما يلى:

- تكون اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية كما يحددها أو يخولها الدستور بجانب القانون المنشئ لها ويتممها اللوائح التنفيذية أو الاجرائية فضلا عن اللوائح الداخلية المنظمة لعمل تنظيمات الإدارة المحلية ذاتها، كما أن الوزن النسبى للإدارة المحلية بجناحيها وتنظيماتها قد يتغير زيادة أو نقصاً من مرحلة إلى أخرى داخل نفس الدولة.

- إن للإدارة المحلية درجة تعدد وتنوع فى الوحدات المكونة لها ووظائفها، حيث لديها أكثر من وظيفة وتضم العديد من الوحدات والتنظيمات الإدارية داخلها، وتعكس قدرا من التخصص، وهذا التعقيد ضرورى لاستمرارها حتى لو حرمتها الظروف لفترة ما من مباشرة هذه الوظيفة أو تلك.

- تشغيل الإدارة المحلية يتوقف على أداء أعضائها أو مواردها البشرية لأدوارهم.

- تؤثر كيفية اكتساب العضوية فى المؤسسات المحلية على فعاليتها، وآليات ذلك فى الإدارة المحلية هى؛ الانتخاب أو التعيين، حيث تأخذ الإدارة المحلية بالأسلوبين فى آن واحد بحسب المجلس معين أو منتخب، وقد يحدث تكييف للإطار القانونى فى ظل المؤامات أو الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

- إن تنظيمات ووحدات الإدارة المحلية مثل كافة المؤسسات عرضة للتغيير لأشكال عديدة، هذا التغيير قد يأخذ تطوير أو دمجها فى مؤسسة أخرى أو تغيير اسمها مع استمرار أدائها لنفس الوظيفة.

- إن استقلالية الإدارة المحلية، تتمثل فى؛ العلاقات الأفقية والرأسية فى إطار المركزية واللامركزية، ومع مؤسسات البيئة المحيطة بها، الميزانية والموارد، العضوية وتوليها.

فى هذا السياق تنطلق هذه الدراسة من خلال التحديات المؤسسية والتنموية الراهنة التى تشكل مستقبل مصر، وتتركز من خلال محورين فى تناول؛ استعراض وتحليل للوضع الراهن للإدارة المحلية، وأبرز التحديات التى تواجهها والإشكاليات التى تعانى منها، مما يؤكد على المطالبة بإصلاح الإدارة المحلية استنادا إلى التطورات التشريعية غير المسبوقة فى دستور 2014، وفى ظل مقتضيات بناء الدولة المتقدمة فى مصر ورؤية 2030 للتنمية المستدامة.

أولا: الإدارة المحلية فى الخبرة المصرية بين الأهمية ومشكلات الواقع

وفق تعريف الأمم المتحدة تتبع الإدارة المحلية نظم الإدارة العامة كأسلوب من أساليب التنظيم الإدارى للدولة، وأداة من أدوات التنمية، وتكتسب وحدات الإدارة المحلية الشخصية الاعتبارية، وفى إطار تقسيم العمل بين المستويين المركزى والمحلى ترتبط اختصاصات الإدارة المحلية بتحقيق السياسة العامة للدولة[1].

وفى ضوء وظائف الإدارة المحلية، يمكن القول أن أهمية الإدارة المحلية تتمثل من خلال جانبين رئيسين؛ أولهما يدور حول ما يمكن أن تقوم به فى عملية التنمية وتعبئة الموارد والتغلب على مشكلة ضعف التمويل، وبالتالى الإسهام فى الحد من فجوة العدالة الاقتصادية والاجتماعية جغرافيا بين المحافظات[2]. بينما الجانب الآخر يتعلق بما يمكن أن تلعبه فى تعزيز الديمقراطيتين التمثيلية والتشاركية من خلال دورها فى مشاركة المواطنين فى جهود التنمية بالمشروعات والخدمات العامة بالوحدات المحلية بالمحافظات، أو للانتخاب والتمثيل فى المجالس المحلية[3].

هكذا يتناول هذا المحور من الدراسة؛ أبرز ملامح تطور نظام الإدارة المحلية، وحدود اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية فى ظل نمط اللامركزية التى تطبقها الحكومات المتعاقبة، ومن ثم استعراض واقع سياسات اللامركزية وما مرت به من

تطورات فى ضوء الاستراتيجيات والبرامج الحكومية الراهنة، وتحليل أهم التحديات التى تواجهها الإدارة المحلية.

1. ملامح تطور نظام الإدارة المحلية:

قد مر نظام الإدارة المحلية فى مصر بالعديد من التطورات التاريخية وصولا إلى صورتها الحالية فى ظل قانون الإدارة المحلية الذى ما زال جاريا رقم 43 لسنة 1979م، وتؤكد بعض الآراء أن الدولة المصرية القديمة فى عهد الفراعنة قد عرفت نظاماً للإدارة المحلية يقترب مما عليه الحال فى كثير من الدول الحديثة[4].

في ضوء ذلك تدلل تجارب الإدارة المحلية في التاريخ المعاصر وتأسيس الدولة الحديثة على خبرة متراكمة عرفتها الدولة المصرية، فقد ارتبطت نشأة النظام المحلى بظهور النظام النيابى، وذلك عن طريق المرسوم الذى اصدره الخديوى إسماعيل عام 1866 بإنشاء مجلس نيابى ومجالس للمديريات مما يعد بداية لتنظيم إدارة محلية برغم كون هذه المجالس لا تحوز إلا اختصاصات محدودة وبدون منحها الشخصية الاعتبارية.

ثم فى العام 1909 صدر القانون 22 لسنة 1909 الذى اعترف بمجالس المديريات كشخصية اعتبارية، ووسع من صلاحياتها الإدارية والمالية فيما يتعلق بتصريف المسائل المحلية فى نطاقها، وسلطتها فى إبداء الرأى فى كافة أعمال المديرية وسكانها، وفرض رسوم مؤقتة.

لاحقا صدر القانون رقم 30 لسنة 1913 الذى ينظم اجراء انتخابات المجالس البلدية، وكان التطور التشريعى المهم حينما صدر دستور 1923، حيث اتخذت المجالس البلدية موضعها الدستورى مما وفر استحقاق دستورى لاختصاصات هذه المجالس، وكان محددا لما يجب أن تتبعه القوانين المنظمة لعمل مجالس المديريات والبلديات، وجعل تشكيلها بالانتخاب واختصاصاتها تتعلق بتنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلى، مع التزامها بنشر ميزانياتها وإتاحة جلساتها للمواطنين.

وأظهر الدستور المؤقت عام 1956 اهتماما بالحكم المحلى والخدمات المحلية، ثم صدر القانون 24 لسنة 1960 وقد نص صراحة على "الإدارة المحلية" وبمقتضاه نقل كلا من إدارة المديريات من وزارة الداخلية، والإدارة العامة للبلديات من وزارة الشئون الاجتماعية، ليكونا بداية الهيكل التنظيمى لوزارة الإدارة المحلية، كما تم تحديد المستويات المحلية وكانت ثلاثة مستويات: المحافظة، المدينة، والقرية لكل منها اختصاصاتها، وتشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين يترأسه رئيس معين، على أن يكون الوكيل من الشعبيين.

ثم كانت نقلة دستورية جديدة حينما وضع الدستور الدائم سنة 1971 الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، وأصبحت المستويات الإدارية المحلية خمس مستويات إدارية بدلا من ثلاثة، كالتالى: المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية، ومن ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم 57 لسنة 1971، وقد أسس هذا القانون لفصل المكون التنفيذى عن المكون الشعبى، مما أوجد حينها لجنة شعبية برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكى ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ.

وبعدها شهد النظام المحلى تطورا آخر، حيث صدر القانون 52 لسنة 1975 الذى رسخ للفصل وتحديد الاختصاصات بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية، كما نظم انتخابات المجالس المحلية على كافة المستويات. وصولا إلى صدور القانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته، وقد استبدل مسمى "المجالس الشعبية المحلية" بدلا عن مسمى "المجالس المحلية"، كما استبدل مسمى "المجالس التنفيذية" بدلا عن مسمى "اللجان التنفيذية" بما يتفق وأحكام دستور 1971، وقد كان أهم تطورا فى السلطات ما يتعلق بالاختصاص الأصيل لوحدات الإدارة المحلية فى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها[5].

2. حدود اللامركزية الإدارية والمالية وصلاحيات الإدارة المحلية:

تتبع الإدارة المحلية نظام الإدارة العامة من ناحية التنظيم الإدارى للدولة فى مصر، وتعد وفقا للدستور فرعا من أفرع السلطة التنفيذية، وتنقسم إلى عدة وحدات إدارية لكل منها الشخصية الاعتبارية، هى؛ المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وتقوم باختصاصاتها من خلال مكونيين تنظيمين أو وجهين أحداهما عبارة عن المجالس التنفيذية التى تعينها السلطة التنفيذية، وأما الآخر فيتمثل فى المجالس المحلية التى تنتخب من المواطنين، وفى إطار التخصص وتقسيم العمل بين المستويين المركزى والمحلى يكون تولى وحدات الإدارة المحلية لاختصاصاتها فى نطاق دائرتها من صلاحيات، والتى تتوزع ما بين تنظيميها المعين والمنتخب من موافقة وإقرار واقتراح وإشراف وإدارة وتنفيذ وفرض ومتابعة ورقابة، لا يتعدى بأى حال حدود السياسة والخطة العامتين للدولة.

ويوجد بالمحافظات أربعة أنواع من المؤسسات الحكومية ضمن الإدارة العامة للدولة، ولكن علاقة الإدارة المحلية وبالتالى الوحدات المحلية بكل منها مختلفة، هذه المؤسسات يمكن استعراضها بالترتيب حسب درجة علاقتها بالإدارة المحلية، على النحو التالى[6]:

1- الديوان العام ويخضع بالكامل للإدارة المحلية.

2- مديريات الخدمات تخضع ماليا وإداريا للمحافظات لكن لا تملك الوحدات المحلية أية سلطة بشأنها، فى حين تدرج موازنتها وتتبع الوزارات وتشمل (12) مديرية، هى؛ الزراعة، والتربية والتعليم، والصحة، والطب البيطرى، والشباب والرياضة، والتموين، والتضامن الاجتماعى، والإسكان والتعمير، والطرق والنقل، والقوى العاملة، والتنظيم والإدارة، والضرائب العقارية.

3- المديريات المركزية والسيادية تتبع الوزارات السيادية والهيئات المركزية ويقتصر دور الإدارة المحلية فيما يتعلق بتوفير بعض المعدات أو الأجهزة اللازمة للقيام بأعمالها على المستوى المحلى، وهى؛ الرى، والثقافة، والمالية، والأمن، والأوقاف، والضرائب.

4- الهيئات العامة الاقتصادية والشركات القابضة التابعة لها مثل المياه والصرف الصحى وغيرها وتختص بالمرافق العامة، ويقتصر دور الوحدات المحلية فقط فى المساعدة فى تنفيذ برامجها والسياسات العامة بالمحافظات.

من هنا يتبين أن لا يوجد أى نوع من اللامركزية المالية إلا فى برامج محدودة هى برامج التنمية المحلية، وهى خمسة برامج فقط داخل المحافظات أو ما تعرف بالديوان العام، وتوجد هذه البرامج فى كل وحدة محلية، وتختص الدواوين العامة بالوحدات المحلية فى تحديد استثمارات هذه القطاعات، وفقا لاحتياجاتها، كما تتولى تنفيذ هذه الاستثمارات، وتشمل هذه القطاعات أو البرامج ما يلى:

- الكهرباء (البرامج والمشروعات الخاصة بمد وتدعيم شبكات الكهرباء بالمحافظة)،
- النقل والمواصلات (مشروعات رصف الطرق المحلية والطرق الداخلية وبناء الكبارى، والأنفاق والمعديات).
- المرافق وتحسين البيئة (من شبكات المياه، والصرف الصحى، وتغطية الترع والمصارف).
- الأمن والإطفاء والمرور.
- قطاع الخدمات (الخدمات الصحية وتنمية المرأة والطفل).

فى ضوء ذلك يمكن القول أن خبرة المجالس المحلية المصرية السابقة فى ممارسة الاختصاصات وتلبية الاحتياجات الأساسية وإنفاذها للمواطنين فى المستويات المحلية واجهت عدة إشكاليات تسببت فى إعاقة عملها، من أهمها تأثير العصبية القبلية أو العائلية الذى انعكس على المجالس المحلية والتى برغم أن تشكيلها يأتى عن طريق الترشح

والانتخاب المباشر إلا أن واقعها عكس تشابه فى شكلها وأدائها مع مكونات المجتمعات المحلية خاصة التى تقوم على الروابط والتوازنات القبلية الأولية ووجود مصلحة مشتركة تجمع أفراد القبيلة أو العائلة وتوليها جميع نواحى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية محليا، ظهر ذلك فى سير ونتائج عمليات الانتخابات السابقة[7]. وكذلك فى عمليات صنع واتخاذ القرارات المحلية فى المجالس المحلية فى إطار دوافع المصالح المشتركة للمكونات المجتمعية للوحدة المحلية[8].

هناك معوقات تواجه مشاركة المواطنين فى المجالس المحلية المقبلة، وحيث يعتبر هذا فرصة لتعزيز مشاركة فئات بعينها لطالما كان يتم استبعادها من المشاركة، لكن سيظل هذا مقرونا بتغيير قانون الإدارة المحلية ليؤكد على تعزيز مشاركة هذه الفئات فى انتخابات المجالس المحلية وتفعيل المواد الداعمة لمشاركة وتمثيل المواطنين فى الانتخابات المحلية المقبلة بشكل نزيه وحر وعادل، ويعالج إشكاليات ومعوقات خوض تجربة الانتخابات المحلية للفئات المذكورة فى الدستور، كما يجب مراعاتها فى تصميم البرامج التدريبية لتأهيل الكوادر المحلية، وهذه المعوقات ترتبط بالسياق العام ومستوى الثقافة السياسية وانعكاسهما على تحديد شكل الممارسة السياسية على المستوى المحلى، حيث أن[9]: قد عانت المجالس المحلية فى مصر قبل حلها فى العام 2011 من انتقاص صلاحياتها وضعف دورها فى استخدام أدواتها الرقابية، وكانت فى كثير من الأحيان لا تعبر عن احتياجات المواطنين وإنما تعنى بمصالح من يحوز القوة السياسية (السلطة والنفوذ) المحلية، كما افتقدت فى عملها لمفاهيم الحوكمة والشفافية، كذلك اعتبارات ثقافة المجتمع والارتباطات العصبية والانتماءات الأولية (القبلية والعائلية).

فى ضوء ذلك تبقى المجالس المحلية حلا لإستيعاب جميع القوى والأحزاب السياسية فى مصر وضمان مشاركتها ويتوقف هذا على تغيير قانون الإدارة المحلية ليؤكد على المشاركة والتمثيل المحليين، وتحديد موعد إجراء الانتخابات المحلية، وبشرط أن

تكون حرة وعادلة ونزيهة، ومن الأهمية التوسع فى برامج التربية المدنية لتأهيل الكوادر المحلية وذلك لرفع كفاءة العمل المحلى المقبل فى ظل توقعات لزيادة غير مسبوقة لتمثيل فئات جديدة ستحظى بفرص المشاركة فى الانتخابات المحلية القادمة لأول مرة[10].

جدير بالذكر إلى أنه عقب ثورة 25 يناير 2011 حكمت "محكمة القضاء الإدارى" فى 28 يونيه 2011 بوقف تنفيذ قرار مجلس الوزراء السلبى بالامتناع عن حل المجالس الشعبية المحلية القائمة فى كافة وحدات الإدارة المحلية على مستوى الجمهورية، وذلك لأن القضاء الإدارى كان قد أصدر سابقا العديد من الأحكام ببطلان انتخابات المجالس الشعبية المحلية ولكن الجهة الإدارية امتنعت عن التنفيذ[11]، وهذا الحكم فيه إلزام للمجلس العسكرى ومجلس الوزراء بإصدار قرار بحل تلك المجالس[12]. وقد أصدر "المجلس العسكرى" المرسوم بقانون رقم (116) لسنة 2011 فى نوفمبر 2011 لحل المجالس الشعبية المحلية وتشكيل مجالس مؤقتة، ويذكر أن قد بينت المادة (2) من هذا المرسوم تشكيل المجالس الشعبية المحلية المؤقتة وأنواع الفئات الممثلة فى هذه المجالس، فحين تناولت المادة (3) الاختصاصات وذلك فى نطاق المحافظة بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة لإدارة عمليات التنمية وتلبية مطالب المواطنين طبقاً للخطة الإستثمارية للمحافظة والمشاركة المجتمعية ويحقق سير المرافق العامة فيها بإنتظام وإطراد، كما حددت المادة ذاتها مدة العمل حيث تكون لمدة سنة أو انتخاب مجالس شعبية محلية جديدة أيهما أقرب، وجميع ما سبق ما وضحته تفصيليا مشروع اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم[13].

هذا وقد تمحور حكم حل المجالس الشعبية المحلية كما ورد فى الحيثيات حول: فقدانها الشرعية فى الدستور الذى عطلت أحكامه بموجب الإعلان الدستورى المؤقت، وأنها كانت جزء من مؤسسات السلطة التنفيذية، وأعضائها يمثلوا الحزب الوطنى الديمقراطى وهذا الحزب قد تم حله بحكم قضائى بعد تنحى الرئيس وإسقاط السلطة التنفيذية كأثر لثورة 25 يناير 2011[14].

هكذا وبالرغم من قرار حل المجالس الشعبية المحلية إلا أن الوضع لم يسر كما نُشد له بفعل سرعة تغير القيادة السياسية الحاكمة، وتغيير فى الإطار الدستورى ما بين ثورتين، فمن إعلان دستورى مؤقت فى 13 فبراير 2011 وتعيلات دستورية محدودة فى مارس 2011 إلى إعلان دستورى مؤقت آخر فى 30 مارس 2011 حتى ديسمبر 2012 حيث جرى الاستفتاء على دستور جديد، شهدت فترته محاولة إنفاذ مشروع اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (116) لسنة 2011 لتشكيل المجالس الشعبية المؤقتة وبدأت وزارة التنمية المحلية فى بدء الحوار الحزبى بشأنها فى 30 مايو 2013 ولكن لم يتم تفعيلها بسبب ضعف الاستجابة الحزبية حينها، ثم إقرار الدستور المعدل والحالى فى يناير 2014. وخلال تلك الفترات الانتقالية وما بعدها وفى ظل عدم وجود مجالس شعبية محلية برزت أهمية هذه المجالس لدورها فى تفعيل اللامركزية وتحقيق كلا من الديمقراطيتين التمثيلية والتشاركية[15].

3. سياسات اللامركزية فى مصر: قراءة فى بعض الاستراتيجيات والبرامج الحكومية

تعبر السياسة العامة عن استجابات النظام السياسى لضغوط وظروف البيئة المحيطة، وفى أحدى معانيها تعد خياراتها ترجمة لتفضيلات السلطة التنفيذية وليس لمطالب المواطنين، وهذا ينعكس على محتوى السياسة العامة التى تتبناها هذه السلطة الحاكمة. يتطابق ذلك مع ما ذهب إليه توماس داى Thomas DYE من أن السياسة العامة تشير إلى "ما تختار الحكومات القيام أو الإمتناع عن القيام به"[16]. أى قد يكون جوهر السياسة العامة هو تجاهل المشكلة أو الموقف موضع الاهتمام[17].

تتضمن سياسة الأخذ باللامركزية فى مصر نوعين من العلاقات؛ أحداهما العلاقات الأفقية فى نطاق كل وحدة محلية، والأخرى العلاقات الرأسية بين المستويات المحلية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى فى إطار تنظيم الإدارتين العامة والمحلية على

أساس من اللامركزية. وبذلك تعتبر سياسة اللامركزية استراتيجية عامة أو برنامج قومى فى مجالات التنمية المستدامة والإصلاح الإدارى تتعلق بأسلوب ممارسة الحكم[18].

فيما يتعلق بالإجراءات التى تم إتخاذها وأهم البرامج الحكومية والتى تعنى باللامركزية فى مصر، سواء أكانت تجارب كلية أو جزئية، منها؛ الخطوات التى تم اتخاذها منذ عام 2006 فى برنامج "التحول نحو اللامركزية" والتى توقفت مع نهاية عام 2011[19]، وتجربة البرنامج القومى ووحدة دعم اللامركزية فى تطبيق اللامركزية بشكل جزئى، وكذلك المنشور الوزارى لوزير المالية بمنح سلطات وزير المالية لرؤساء المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات فيما يتعلق بالموازنات المحلية لكل محافظة من محافظات مصر فى موازنة العام المالي 2010/2009، وبرنامج اللامركزية والحوكمة التابع لوزارة التنمية المحلية والذى يستند إلى معطيات الإطار الدستورى الحالى ومطلب إصدار قانون جديد للإدارة المحلية[20].

وكذلك مساهمات وأنشطة الحكومة المصرية بالتعاون مع بعض الجهات المانحة فى تدعيم التوجه نحو اللامركزية في السنوات الماضية، ومنها؛ مبادرة دعم اللامركزية التى نفذتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالاتفاق مع الحكومة المصرية ممثلة فى وزارة التنمية المحلية فى عدد من المحافظات المصرية[21]، وقيام البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة بتنفيذ مشروعات مصر لتنمية القرية، ومشروع التخطيط العمرانى التشاركى فى مجال الإسكان، ودعم البنية المعلوماتية للامركزية، ومشروع إصلاح الإدارة العامة والتنمية المحلية بالتعاون بين وزارة التنمية المحلية والإتحاد الأوروبى، وبرنامج التنمية المحلية فى صعيد مصر ضمن مشروع توطين أهداف التنمية المستدامة والذى يساهم فى تمويله البنك الدولى وبالتعاون فى تنفيذه محافظتى سوهاج وقنا مع وزارات التنمية المحلية والتخطيط والتجارة والصناعة والمالية، ويركز على تحسين البنية الأساسية ودعم الميزة التنافسية[22]. ويلاحظ من جميع أنشطة دعم اللامركزية هذه، أنه لا توجد برامج تواجه

الأطر المحلية والممارسات الواقعية التى تحمل تحيزات ثقافية وسياسية، وترسخ من التفاوتات الاقتصادية والمعوقات الإدارية التى تعوق تفعيل دور المرأة، بل أنها تقتصر فقط على أنشطة تعزيز مشاركة المرأة ودعم المترشحات المحتملات فى المجالس المحلية[23].

وفقاً لبرنامج الحكومة السابقة مارس 2016 أن من أهم التحديات على المستويات الاقتصادى والاجتماعى والإدارى التى تواجه الحكومة فى سياسة التحول التدريجى نحو اللامركزية، تشير إلى[24]: إنخفاض جودة الخدمات العامة والحاجة إلى ضخ المزيد من الموارد لرفع مستواها، وإرتفاع عجز الموازنة العامة للدولة، وكذلك المعوقات الإدارية لتطبيق الحوكمة.

وقد تضمن المحور الثانى من هذا البرنامج والخاص بترسيخ البنية الديمقراطية وتدعيمها فيما يتعلق باللامركزية: دعم اللامركزية وتمكين المجتمع المحلى من صنع واتخاذ القرار، وانعقاد الانتخابات المحلية[25]. بينما تتمثل العوامل التى يتوقف عليها نجاح برنامج الحكومة للتحول التدريجى هذا، فى: الربط بين اللامركزية وتطبيق الحوكمة بما تشتمل عليه من مبادئ النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وعدم تضارب المصالح وجميعها تفيد فى تنفيذ سياسات اللامركزية كما تمثل ركائز أساسية فى عدم إخفاق تنفيذ أى مشروعات تنموية محلية. فضلا عن تطوير التنمية المحلية واستهداف إحداث نقلة نوعية فى ظل توزان اقتصادى واجتماعى يشمل الإدارة المحلية[26].

أما برنامج عمل الحكومة الجديدة يوليه 2018، والذى يمتد لأربع سنوات قادمة من 2019/18 إلى 2022/21، ويعرف ببرنامج "مصر تنطلق"، والذى يرتكز على التوجيهات الواردة بخطاب التكليف الرئاسى يونيو 2018 ومبنى على الإتساق مع "رؤية 2030" للتنمية المستدامة، ويأتى فى إطار برنامج الحكومة للإصلاح الاقتصادى والاجتماعى الراهن، وبرغم الإعلان عن حتمية استمرارية العمل الحكومى فى البناء على أسس الحكومات

السابقة، إلا أن قراءة برنامج الحكومة الحالية تشير إلى غير ذلك فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية[27]؛ حيث قد خلا هذا البرنامج من الإشارة إلى أى التزامات تجاه التحول التدريجى نحو اللامركزية، وكان الاكتفاء ضمن محاوره الخمسة بالحديث عن التنمية فى مستوياتها المحلية، وتحديدا برنامجى معالجة الفجوات التنموية، وعدم التمييز النوعى والذى يستهدف المرأة وتحسين أوضاعها، وهذا ما أكده إعلان وزير التنمية المحلية لأهم ملامح خطة الوزارة خلال الأربع سنوات المقبلة ضمن برنامج الحكومة.

شمل البرنامج الذى يعنى بمعالجة الفجوات التنموية ضمن محور تحسين مستوى معيشة المواطن المصرى على عدة برامج فرعية، منها: تدعيم خطط التنمية بالمحافظات وذلك فى خدمات الكهرباء والطاقة، والطرق والنقل، الأمن والإطفاء والمرور، النظافة وتحسين البيئة، وهى البرامج المحلية فعليا، بينما مجال المرأة والطفل من ضمن برامج الإدارة المحلية فقد ذكر فى برنامج منفصل ضمن برنامج الحكومة، هذا فضلا عن التنمية المحلية فى الصعيد والذى ينفذ بمحافظتى سوهاج وقنا. كذلك تفعيل دور صندوق التنمية المحلية فى توفير فرص عمل وقروض ميسرة لمشروعات متناهية الصغر بالمحافظات للشباب والمرأة المعيلة، وتوفير قروض ميسرة من البنوك من خلال "مشروعك" التابع لوزارة التنمية المحلية، وبلا شك هذ يعد محدود جدا. كما تناول برنامج عدم التمييز النوعى تنفيذ عدد من الأنشطة التى تراعى وتستهدف المرأة.

4. إشكاليات الإدارة المحلية فى مصر:

تكمن أولى إشكاليات الإدارة المحلية فى مصر فى الفلسفة التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ذاته، حيث يتم بناء النظام هرميا وعلاقاته فى الاتجاه من أعلى إلى أسفل، مما يعنى سيطرة السلطة التنفيذية سواء من المجالس المُعينة الموازية لتلك المنتخبة فى الوحدات الإدارية المحلية أو التى تمثل الجناح الآخر للإدارة المحلية فى مصر، أو من خلال القيود على عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالالتزام بحدود السياسة والموازنة

العامتين للدولة، وتعمل الوحدات المحلية وفقها، هذا وبالأساس تعتبر الإدارة المحلية بجناحيها المعين والمنتخب فرع من فروع السلطة التنفيذية وفق الدستور فى مصر كما تمت الإشارة مسبقا.

وفيما يتعلق بالدور الفعلى للإدارة المحلية فى مصر، يمكن القول أنه الخبرة العملية قد بينت مشكلة الفجوة بين التشريع والممارسات، ويتجلى كمثال لذلك مشكلة ضعف المجالس المحلية المنتخبة فى أن تحوز صلاحيات مفعلة وممارسة أدوات الرقابة ووسائل اتصال فعالة وإعمال التخطيط بالمشاركة، وقد عزز ذلك من مشكلة غياب الثقة بين المواطنين والمجالس المحلية، فضلا عن عدم وجود مجالس محلية منذ حلها فى 2011 وحتى الآن. وأيضا فجوة التفاوت وغياب العدالة فى توزيع الموارد المالية والخدمات الحكومية بين المحافظات وبعضها البعض، وكذلك بين المستويات المحلية ونظائرها داخل المحافظة الواحدة، وغالبا تلعب الخبرة والنفوذ المحليين دورا فى التعامل مع هذه الفجوة فى ظل علاقات تداخل بين مكونات المجتمعات القبلية والعصبية ووحدات الإدارة المحلية. كما تواجه الإدارة المحلية مشكلة ضعف الموارد ومحدودية الإيرادات التى تساعد على تنفيذ خطط التنمية المحلية، وضعف كفاءة الموارد البشرية المؤهلة لتنمية الموارد المحلية وإدارة التنمية، ويذكر أنه قد أدى سوء استخدام وتوجيه موارد صندوق الخدمات والتنمية المحلية في بعض المحافظات فى غير أغراضه، وبناء على تقارير صادرة عن الجهاز المركزى للمحاسبات وتوصيته بالرقابة على أوجه صرف مخصصات صندوق الخدمات والتنمية المحلية إلى وضعه تحت رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية طبقا للقرار الوزارى رقم (1251) لعام 1988، وتشهد كذلك غياب الحوكمة، وقد عمق ذلك من مشكلة إخفاق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة للوفاء باحتياجات المواطنين ومحدودية التوظيف الفعال لتكنولوجيا المعلومات فى الإدارة المحلية. وفيما يلى إلقاء للضوء على أهم القضايا التى تمثل تحديات أمام تطوير الإدارة المحلية فى مصر، وذلك كما يلى[28]:

1- تحدى فض الاشتباك المفاهيمى بين الإدارة المحلية والحكم المحلى وتحديد الشكل الملائم لمصر حيث نجد أن الدستور يذكر الإدارة المحلية والخطاب الرسمى لا يزال يغلب عليه نظام الإدارة المحلية حتى الآن، وليست هناك إشارة من قريب أو من بعيد عن الحكم المحلى فى مصر إلا لدى المنادين بهذا النظام من أحزاب أو منظمات مجتمع مدنى وحركات اجتماعية أو باحثين وأكاديميين.

2- تحدى التوازن بين اللامركزية والمركزية، بين صلاحيات الإدارة المحلية فى اللامركزية الإدارية والمالية، وحدود السياسات والموازنة العامتين للدولة.

3- تحدى الإبقاء على عدد مستويات الوحدات المحلية، فتوجد فى مصر خمس مستويات للوحدات المحلية هى؛ المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى، أم تقليص العدد الحالى، ويلاحظ أنه قبل ذلك لم يكن هناك سوى ثلاث وحدات محلية هى؛ المحافظات والمدن والقرى، ثم أضيف كل من المراكز والأحياء، كما أن الدستور الحالى لم يذكر مستوى "المركز"، فضلا عن أن تبعا لكونها حضرية أو ريفية تختلف وتتفاوت المحافظات فيما بينها فى عدد الوحدات الإدارية المحلية، وخاصة بالنسبة لمستوى المراكز والأحياء والقرى.

4- تحدى التوازن بين المجلس المعين وهو المجلس التنفيذى، والمجلس المنتخب وهو المجلس المحلى داخل كل وحدة محلية، حيث تتبع مصر نظام المجلسين.

5- تحدى علاج الخلل فى الموارد التي تحصلها الوحدات المحلية من صناديق التنمية والخدمات المحلية وتوجيهها فى نفقات تتعلق بمشروعات إنتاجية تزيد من إيرادات الوحدة المحلية أو أوجه إنفاق قصيرة الأجل وعاجلة.

6- تحدى تطوير نظام انتخابى للمجالس المحلية من ناحية يترجم ما جاء فى الدستور يضمن التمثيل العادل والمتكافئ للفئات المذكورة فى الدستور وهى؛ المرأة والشباب والعمال والفلاحين والمسيحيين والأشخاص ذوى الإعاقة، ومن ناحية أخرى يراعى

التطورات الحديثة فى الديمقراطية الإجرائية والانتخابية التى تتمثل فى نظام انتخابى حر وعادل ونزيه، بحيث يتاح لكل الأحزاب والقوى السياسية وحتى الأفراد المستقلين ممن يرغبوا فى خوض الانتخابات المحلية، بتشكيل قوائم تنافسية أو الانتخاب الفردى.

ينبغى عند إقرار قانون الإدارة المحلية الجديد مراعاة التحديات السابق الإشارة إليها وغيرها من مشكلات الإدارة المحلية، وتحويل ما جاء من تطورات دستورية غير مسبوقة حول نظام الإدارة المحلية إلى واقع، وإلزام الدولة بدعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها.

ثانياً: محددات تطوير الإدارة المحلية فى مصر

يتطرق هذا المحور من الدراسة إلى تناول المحددات التى ترسم مستقبل الإدارة المحلية بجناحيها ووحداتها وتنظيماتها الإدارية، انطلاقا من كونها فرع من السلطة التنفيذية فى مصر، وتتمثل هذه المحددات فى عدة جوانب أبرزها، التطورات الدستورية للإدارة المحلية، متطلبات تفعيل التنمية المستدامة، وذلك جميعا فى إطار التوجهات الحديثة نحو الحوكمة المحلية.

1. التطورات الدستورية للإدارة المحلية:

يتناول هذا المحور من الدراسة هذه الإطار الدستورى وذلك فى سبيل إدارة محلية فعالة، وكيف عبر الدستور على أهمية وتطوير العمل المحلى كخطوات أولى يلحقها تطورات تشريعية أخرى فى القانون الجديد للإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، وكذلك اللوائح الداخلية لعمل المجالس المحلية بعد انتخابها وتشكيلها.

شهدت الإدارة المحلية بتنظيميها أو وجهيها تطورات دستورية غير مسبوقة أبرزها ما يتعلق بتدعيم التحول التدريجى نحو اللامركزية المالية والإدارية والاقتصادية، وتخصيص / أو حجز مقاعد للفئات التى كانت مهمشة أو لم تحظى بتمثيل مناسب فى

السابق، وهذه التطورات من شأنها أن تؤدى إلى تمكين المواطنين من مجموعات هذه الفئات فى التمثيل المحلى، ويعد ذلك فى حال تحققه نقطة تحول جوهرية فى كيفية تشكيل المجالس المحلية المقبلة بصورة تتخطى طريقة التسكين لأعضاء هذه المجالس التى كانت تحدث فى السابق.

يتطلب ذلك تعديل قانون الإدارة المحلية، لتحقيق تطوير الإدارة المحلية وزيادة كفاءتها وفعاليتها فى التنمية المحلية التى تتمثل غاياتها فى الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين، والتمكين المحلى عن طريق مشاركة المواطنين كناخبين أو نواب محليين أو مسائلين عن أداء الخدمات، وتمثيل فئات كانت مستبعدة من الترشيح فى الانتخابات السابقة.

ويتضح من النصوص التشريعية المصرية، سواء تلك الواردة فى الدستور أو فى قانون الإدارة المحلية الحالى رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته ولائحته التنفيذية (الذى ينتظر تغييره / أو تعديله) أن التوسع فى أدوات الرقابة للمجالس المحلية يعد خطوة على الطريق نحو تمكين محلى[29]، عليه يوجد تطورات هامة تتعلق بتفعيل النماذج الثلاث لمشاركة المواطن من خلال المجالس المحلية والمنظمة تشريعيا، فضلا عن التحول التدريجى نحو اللامركزية [30] [31].

ووضع الدستور المصرى الصادر فى 2014 الإدارة المحلية فى الباب الخامس الخاص بنظام الحكم فى الفرع الثالث من الفصل الثانى السلطة التنفيذية، وقد تضمن الدستور عشر مواد عن الإدارة المحلية تمثل فى معظمها تطورا جديدا وهاما، وهى؛ من المواد (175) إلى (183)، والمادة (242) من باب الأحكام العامة والانتقالية، بالإضافة إلى كلا من المادتين (148) من فرع رئيس الجمهورية فى فصل السلطة التنفيذية، و(210) من فصل الهيئة الوطنية للانتخابات واللتان يعدا ذات صلة بالإدارة المحلية على نحو ما سيتم تبيانه لاحقا، فضلا عن المادة (5) التى أشارت إلى المكون الحزبى ضمن النظام

الديمقراطى والتعددية السياسية باعتبار أن انتخابات المجالس المحلية تعد عملية سياسية، كما أن هناك مادتان قد كفلتا مسائل المساواة ومشاركة المواطنين فى الحياة العامة وهما (11) و(87).

يلاحظ أنه فى الدستور المصرى 2014 قد تغير مسمى المجالس المنتخبة لتصبح "المجالس المحلية" بدلا عن "المجالس الشعبية المحلية"، كما أن مستوى "المركز" كوحدة إدارية لم يذكر فى هذا الدستور، وأن أجاز الدستور إنشاء وحدات إدارية وفق ما تقتضيه المصلحة العامة وما ذكر صراحة حول مستويات الوحدات الإدارية على سبيل المثال منها، بينما ذكر "المركز" فى موضع آخر عند الاقتران بالمجالس المحلية.

2. الإدارة المحلية والعدالة الاجتماعية:

فى المادة (177) اقترنت العدالة الاجتماعية بالتنمية فى ضوء ما تكفله الدولة للوحدات المحلية من دعم وموارد، فقد كانت استجابة واضحة لإشكالية التنمية الأساسية فى مصر، وهى الفجوة التنموية الجغرافية مما قد ينعكس على صياغة برامج وسياسات للعدالة الاجتماعية فى مصر[32]، وذكرت هذه المادة (177)، فى الفرع الثالث فرع "الإدارة المحلية" من فصل "السلطة التنفيذية" فى الباب الخامس "نظام الحكم"، أن تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات والمجتمعات المحلية من تطوير ومعاونة علمية، ولوجستية، وإدارية، ومالية، مع ضمان التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، والموارد، والعمل على تقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، طبقًا لما ينظمه قانون الإدارة المحلية. أما المادة (236) فى باب الأحكام العامة والانتقالية فقد ألزمت الدولة بالربط بين التخطيط العمرانى والتنمية الاقتصادية مع الأخذ فى الاعتبار أبعاد وتنوع المكونات الثقافية والبيئية للمجتمعات المحلية، وذلك من خلال؛ وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة فى الصعيد وسيناء ومطروح والنوبة، وأولوية استفادة أهالى هذه المناطق من عوائد ومشروعات التنمية.

3. الدستور والتحول التدريجى نحو اللامركزية:

يمكن الإشارة إلى اللامركزية فى الدستور المصرى 2014، حيث ما ورد فى هذا الدستور عن الإدارة المحلية يعد أساسا دستوريا جيدا نحو تمكين لامركزى يجب أن يدعمه القانون ولائحته التنفيذية، حيث أشارت المادة (176) إلى اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بشكل واضح وفى مادة منفصلة مستقلة من خلال النص على أن: "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إداراتها، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية"، وبجانبها أيضا المادة (177) التى نصت من منظور اللامركزية، على أن: "تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، طبقا لما ينظمه القانون"، وبذلك أكدت المادتين على أهمية أن تكفل الدولة ليس فحسب دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بل وأيضا توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، لذا يستوجب ذلك التقدم الذى تم إحرازه فى وضع الإدارة المحلية بجناحيها وحتى يتم تفعيله ونجاح النظام المحلى أن تحدد آليات قانونية ومؤسسية التى يمكن من خلالها للدولة أن تكفل دعم اللامركزية، وخاصة أن الدستور قد ترك للقانون –الذى لم يصدر بعد– تنظيم الآليات وتحديد الجدول الزمنى لنقل السلطات والموازنات وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الوحدات الإدارية للتحول نحو اللامركزية. فضلا عن نمط العلاقة التى تتسم بالفصل والتوازن بين السلطات من خلال تطوير الأدوات الرقابية للمجالس المحلية، وبينما توسع دستور 2014 فى أدوات الرقابة للمجالس المحلية كما وردت فى المادة (180)، ففى المقابل يقترن بذلك أن أعطى الدستور الجديد لرؤساء الوحدات المحلية (التنفيذيين) الحق فى الاعتراض على قرارات

المجالس المحلية المخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو اللوائح، وفى الوقت نفسه جعل قرارات المجالس المحلية نهائية لا يجوز التدخل فيها من قبل الأجهزة التنفيذية إلا فى حالات معينة تم النص عليها فى الدستور، ويصبح دور المشرع فى القانون تنظيم هذا الأمر، وهى على نحو ما تضمنته المادة (181)؛ منع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى، وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلى للمحافظة. وفى حالة حدوث الخلاف مع التنفيذيين حول اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، فقد نص الدستور أن تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة. وكذلك فى مبدأ عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى شامل، لذلك يجب مراعاة كل ذلك عند وضع القانون الجديد للإدارة المحلية[33].

جاء الدستور كذلك بتطورات بإجراء تعديلات على دور المجالس المحلية من بينها؛ المادة (178) التى تنص على وجوب أن يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. وما ذهبت إليه المادة (182) من قيام كل مجلس محلى بوضع موازنته، وحسابه الختامى بما ينظمه القانون. كما أكدت المادة (183) على عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى وينظم القانون طرق حلها وإعادة انتخابها. وهى بلا شك تطورات دستورية هامة، وإن كانت ترجعها للقانون[34].

كذلك أكد الدستور على التكييف التشريعى لوضع المحافظ على أنه هو ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلى ويعهد إليه الدور المحورى فى ضمان تنفيذ السياسات العامة فى المحافظة، وفى ضمان التزام الأجهزة المحلية فى نطاق محافظته بالقوانين المعمول بها فى الدولة ويتمتع بحق الاعتراض على قرارات المجالس المحلية فى حالة مخالفتها للنظام العام أو الإضرار بالمصلحة العامة أو قوانين الدولة وسياساتها وذلك

استخلاصا مما جاء فى المادة (148) من الدستور الخاصة بجواز قيام رئيس الجمهورية بتفويض بعضًا من اختصاصاته لبعض مسئولى السلطة التنفيذية من رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء، والمحافظين، أى أنه ممثل السلطة التنفيذية المركزية. لعل فى ضوء ذلك تتجه بعض التفسيرات إلى أن الألفاظ والصياغة التى وردت فى المادة (180) فى فقرتها الأخيرة فيما يتعلق بممارسة المجالس المحلية لأداة حق الاستجواب الرقابية تنطبق على رؤساء الوحدات المحلية دون المحافظ[35].

وتجدر الإشارة لما يرتبط بذلك من توقيتات دستورية للتحول نحو مستويات وأنماط اللامركزية المالية والإدارية والاقتصادية التى نص عليها الدستور وذلك فى المادة (242) التى نصت على أن: "يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه فى الدستور بالتدريج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ودون إخلال بأحكام المادة (180) من هذا الدستور"[36].

4. الدستور والمشاركة والترشح المحليين:

شمل الدستور عدة مواد داعمة للمشاركة والترشح للانتخابات المحلية القادمة حيث تم تخصيص نسبة محددة من المقاعد للمرأة والشباب والعمال والفلاحين مع التمثيل المناسب للمسيحيين وذوى الإعاقة، ويمكن استعراضها على النحو التالى؛ ذكرت مادة (11): "تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل فى جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقا لأحكام الدستور. وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلا مناسباً فى المجالس النيابية". بينما أشارت مادة (87) إلى: مشاركة المواطن فى الحياة العامة واجب وطنى، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأى فى الاستفتاء، وأن نص المادة يشير بعد ذلك إلى الانتخابات وضمانات الحيدة والنزاهة، وذكرت عدد ستة جهات أو مكونات يحظر عليها الاستخدام فى الدعاية الانتخابية أو الأغراض السياسية وبذلك فصلت المادة بين المجال العام من

ناحية والمجال الحكومى أو الاجتماعى أو الاقتصادى أو الدينى الخاص من ناحية أخرى، وتتمثل المكونات أو الهيئات فى؛ "المال العام"، و"المصالح الحكومية"، و"المرافق العامة"، و"دور العبادة"، و"مؤسسات قطاع الأعمال"، و"الجمعيات والمؤسسات الأهلية"، كما يذكر فى هذا الشأن المادة (5) التى أشارت إلى المكون الحزبى ضمن النظام الديمقراطى والتعددية السياسية باعتبار أن انتخابات المجالس المحلية تعد عملية سياسية. وأوردت مادة (180): "تنتخب كل وحدة محلية مجلسًا بالاقتراع العام السرى المباشر لمدة أربع سنوات. ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن واحد وعشرين سنة ميلادية وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع المقاعد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالى عدد المقاعد، وأن تضمن تلك النسب تمثيلا مناسباً للمسيحيين وذوى الإعاقة. وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة واستجوابات وغيرها. وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها".

وهكذا يمثل ذلك تطور غير مسبوق لتشكيل المجالس المحلية واقتران ذلك بالتأكيد على ممارسة اختصاصاتها ومواردها المالية للوحدات المحلية، والتوسع فى الأدوات الرقابية، مما يعد تمكين دستورى مكتمل يجمع ما بين جانبى التمكين المحلى، وهما التمثيل والصلاحيات كما أوردت هذه المادة (180)، حيث؛ إتاحت التمكين السياسى للشباب من الجنسين حينما خفض وحدد الدستور سن الترشح فى ألا يقل عن (21) سنة ميلادية، مع تمثيل وتخصيص مقاعد للمرأة والشباب والعمال الفلاحين والمسيحيين والأشخاص ذوى الإعاقة، وحصر وظائفها فى المتابعة والمراقبة مع تمكينها من أدوات رقابية

وضمانات أعضائها واستقلالها وتعبئة الموارد المالية وجلب مصادر التمويل المحلى حتى تستطع القيام بدورها المحلى. وأخيرا مادة (242) من باب الأحكام العامة والانتقالية حددت أن يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه فى الدستور وفقا للتحول التدريجى خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ويذكر أن المادة (210) بشأن اختصاص الهيئة الوطنية للانتخابات قد حددت أن يكون الطعن على انتخابات المحليات أمام محمكة القضاء الإدارى.

يتبين من ذلك أن المواد الدستورية تعد أساس لإصلاح الإدارة المحلية، كما أنها قد حددت التوجهات الأساسية لسياسات اللامركزية بالإضافة إلى الجوانب التى تتعلق بالعدالتين الجغرافية التمثيلية، ولكن هذا لا يتوقف فقط على الإطار التشريعى بل يحتاج إلى مجموعة من العوامل، منها؛ مدى توازن اختصاصات الإدارة المحلية مع مسئولياتها، والثقافة السياسية السائدة فى المجتمعات المحلية من حيث قبول الزيادة المتوقعة لتمثيل الفئات الاجتماعية فى المجالس المحلية القادمة[37].

من هنا يثور تباين التوجهات حول تشكيل المجالس المحلية وتمثيل الفئات كالمرأة والشباب والتى ستحسم حتما من خلال القانون فى شكل النظام الانتخابى واحتساب النسب المئوية فى حال إتباع النظام المختلط–وهذا الأقرب– والجمع بين النظام الفردى ونظام القوائم، فيما يتعلق بكيفية تشكيل المجالس المحلية فهناك فريق يؤيد استمرار الأخذ بنظام الأرقام الموحدة للتمثيل كما فى السابق، وفريق آخر يقترح تفعيل قاعدة عدد السكان، وقد طبقت تونس هذا النظام مع الأخذ بالقائمة النسبية، ويرى أنصار هذا الرأى أنه من شأنه تخفيض عدد أعضاء المجالس المحلية، ويُسر تدريب وتأهيل أعضاء المجالس المحلية الجدد، فضلا عن وفق حجج هذا الفريق زيادة كفاءة وفعالية أداء المجالس المحلية[38]. كما تطرح آراء تدعو أن يوجد قانون ينظم اختصاصات الإدارة المحلية بتنظيماتها وعلاقتها بالإدارة العامة وكافة المسائل ذات الصلة بصلاحياتها، ويصدر قانون انتخابى منفرد ينظم

عمليات وإجراءات الانتخابات المحلية المقبلة، وفقا للالتزامات الدستورية التى نصت عليها المادتين (180) و(242)، فضلا عن عاملى الثبات والتغير، حيث أن إجراء وتشكيل وانعقاد المجالس المحلية يرتبط بمدة الدورة التمثيلية المحلية، وارتباط تقسيم الدوائر بقاعدة السكان، بينما مسائل الإدارة المحلية وعلاقتها بالتنمية تحتاج إلى الثبات والاستقرار القانونى[39]. ويذكر أن تونس لديها قانونيين فيما يتعلق بشئون النظام المحلى، حيث يوجد قانون لتنظيم اختصاصات الجماعات المحلية، بينما الانتخابات البلدية والجهوية يقع ضمن قانون تنظيم الانتخابات والاستفاءات[40].

5. الإدارة المحلية فى استراتيجية مصر للتنمية المستدامة "رؤية 2030":

يشير مفهوم التنمية المستدامة إلى أن احتياجات الحاضر والارتقاء بالرفاهية الاجتماعية لا يمكن أن يكون على حساب قدرة الأجيال القادمة في تلبية متطلباتها من التنمية، مع ضرورة دمج البعد البيئي في السياسات التنموية الاقتصادية والاجتماعية[41]. وهى بذلك عملية يتمثل هدفها فى تحسين نوعية الحياة للمواطنين والحد من الفقر والتهميش الاقتصادى والاجتماعى والثقافى فى إطار رؤية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمعناها الدستورى والتنموي، مع مراعاة جوهر الاستدامة الذى يتمثل فى التوجه نحو المستقبل والمحافظة على البيئة وأخذ مصير الأجيال المقبلة فى الاعتبار فى أى خطط برامج أو مشروعات للتنمية، أى بدون إضرار بالبيئة وإهمال لمتطلبات الأجيال القادمة[42].

وتعرف التنمية المستدامة فى مستوياتها المحلية بأنها تلك العملية التى يتمكن من خلالها المجتمع المحلى من تحديد حاجاته وأهدافه، وفقا لأولوياته، مع العمل على تحقيقها، بما يستجيب لحاجات الأجيال الحالية، دون الإضرار بالأجيال القادمة. وتعرف أيضا بأنها إستراتيجية لتنمية المجتمع، تستند إلى الموارد الذاتية والإبداعية والمبادرات الفردية والمجتمعية، مع مراعاة العدالة والتطور والاستمرارية والاستدامة والحفاظ على حق

الأجيال القادمة. أى أن التنمية المستدامة على المستوى المحلى تعنى عملية التنمية التى يشترك فيها كافة الأطراف والشركاء، لتحفيز المقومات المحلية بصورة تتسم بالتطور والاستدامة[43].

تشترك التعريفات السابقة فى أن جوهر التنمية المستدامة يتمثل فى التوجه نحو المستقبل والأخذ فى الاعتبار مصير الأجيال المقبلة فى أى خطط برامج أو مشروعات للتنمية[44]. أما أبعاد التنمية المستدامة فتتمثل فى؛ الأبعاد الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

تمثل اسراتيجية التنمية المستدامة "رؤية 2030" إعادة النظر فى الرؤية التنموية للدولة لمواكبة التطورات العالمية وتتوافق مع أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (2015 – 2030) وأجندة أفريقيا 2063، وتراعى اسراتيجية مبدأ تكافؤ الفرص وسد الفجوات التنموية والاستخدام الأمثل للموارد ودعم عدالة استخدامها، مما جعل الرؤية الاستراتيجية هذه تتضمن أهدافاً شاملة لكافة مرتكزات وقطاعات الدولة المصرية[45].

وتنقسم استراتيجية مصر 2030، إلى (3) أبعاد رئيسية تشـــمل البعد الاقتصادى والبعد الاجتماعى والبعد البيئى، وتتضمن (12) محورًا رئيسيًا، تشمل محور التعليم، والابتكار والمعرفة والبحث العلمى، والصحة، والعدالة الاجتماعية، والشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية، والتنمية الاقتصادية، والتنمية العمرانية، والطاقة، والثقافة، والبيئة، والسياسة الداخلية، والأمن القومى والسياسة الخارجية[46].

هكذا يمكن تناول موقع ودور الإدارة المحلية فى رؤية مصر 2030 فى ضوء أبعاد ومحاور وآليات الاستراتيجية التى أوضحت هذا الموقع من الاهتمام، أو بينت مساهمة الإدارة المحلية فى تحقيق برامج التنمية المستدامة بصورة صريحة، كما يلى:

– جاء ذكر الإدارة المحلية ضمن البعد الاقتصادى فى المحور الرابع الذى يتعلق بالشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية[47]،وقد شملت برامج هذا المحور فيما يرتبط بالإدارة المحلية

كجزء من الإدارة العامة للدولة، جمع بيانات خريطة مصر التنموية على نظام معلومات جغرافى فى كافة القطاعات، والانتهاء من وتنفيذ آلية مشاركة المحليات والمواطنين في وضع الموازنة، وتقديم خدمات مميزة مرتفعة الجودة باستخدام الأساليب التكنولوجية[48].

– ذكرت أيضا الإدارة المحلية فى البعد الاجتماعى فى المحور السادس الخاص بقطاع الصحة[49]، وفيما يرتبط ببرامج قياس أداء الصحة حتى عام 2030 تم إيضاح أن تُمكن المحليات من تقديم الخدمات الصحية في إطار من اللامركزية[50].

– بينما فى البعد البيئى حددت الرؤية دور الإدارة المحلية فى المحور العاشر الخاص بقطاع التنمية العمرانية[51]، وذلك فيما يتمثل فى؛ تفعيل دور المحليات في تنفيذ وإدارة المخططات العمرانية، وكذلك ما يتعلق بالاقتصاد الأخضر والنقل فى المدن[52].

– بينما تناول محور السياسة الداخلية؛ دعم اللامركزية وتمكين المجتمع المحلي في صنع واتخاذ القرار من خلال إقرار وتطبيق قانون "الحكم المحلى" بما يمكن الوحدات المحلية من إدارة لامركزية لمجتمعاتها المحلية في إطار المسائلة والشفافية[53].

– تضمنت رؤية مصر 2030 آلية المتابعة والتقييم للاستراتيجية وحددت صلاحيات المراقبة، والتنفيذ، وتقارير متابعة الأداء، ومراقبة الآليات، وقد حددت "رؤية مصر 2030" مساهمة الإدارة المحلية فقط فى مراقبة الآليات[54].

إن هذا الاهتمام بتطوير الإدارة المحلية وتحقيق مساهمتها كما تمت الإشارة إليه فى "رؤية مصر 2030"، يؤكد أهمية دور الإدارة المحلية بجناحيها المنتخب والمعين[55].

من الضرورى ذكر ملاحظة أن فى محور السياسة الداخلية من "رؤية مصر 2030" تم ذكر "الحكم المحلى" وليس "الإدارة المحلية" وهذا يتطلب دقة فى استخدام المفاهيم، حيث تتبع مصر نظام "الإدارة المحلية".

6. مقومات الإصلاح التشريعى للإدارة المحلية:

إن العبرة ليست فقط بالإعلان عن الأخذ أو التوجه نحو اللامركزية، حيث أن اللامركزية ليست هدفا وإنما تعد سياسة فعالة تؤدى إلى إصلاح الإدارة والحكم فى الدولة، كما أن مزاياها لا يمكن الاستفادة منها إلا بتقوية مؤسسات وحدات الإدارة المحلية وتمكينها من أداء أدوارها، وجميع ذلك يجب مراعاته فى رسم سياسات اللامركزية[56].

وقد بدا أن هناك معوقات تواجهها الإدارة المحلية فى مصر فى إحداث تنمية، أهمها ما يتعلق بوجود فجوة بين التشريع والممارسة فى العمل المحلى، كذلك عدم وجود مجالس محلية منذ ثورة (25) يناير 2011 حتى الآن، وتأتى مشكلة ضعف التمويل من أبرز التحديات التى تنقص من فعالية دور الإدارة المحلية فى التنمية المستدامة، وحتى يمكن أن تساهم الإدارة المحلية فى إحداث التنمية المستدامة جغرافيا، فأن ذلك يشترط أن تؤخذ اللامركزية فى إطار تشريعى واضح يضبط أو يلزم أو يكفل العلاقة بين المركزية واللامركزية، وقد حدد الدستور التوجهات الأساسية لسياسات اللامركزية بالإضافة إلى مسائل العدالتين الجغرافية والتمثيلية فى المستويات المحلية، ويجب أن تهتم السلطة التنفيذية بتعظيم التمويل الذاتى والمحلى، وضرورة اعطاء الإدارة المحلية دور واهتمام كبيرين مما هو الآن فى هذا الصدد، يستلزم مراعاة ذلك بوضوح فى القانون الجديد للإدارة المحلية ومعالجة مسائل الانتخابات المحلية وتدبير الموارد المالية واختصاصات الإدارة المحلية. هذا ويشترط ملائمة التوجه نحو اللامركزية لظروف الدولة ذاتها، فحتى الدول التى تطبق اللامركزية تختلف فيما بينها، وهناك أيضا أشكال ومستويات عديدة لتطبيق اللامركزية[57].

وعليه نجاح اللامركزية يتطلب مجموعة من العوامل الواجب توافرها وبما يؤدى إلى تقوية نظام الإدارة المحلية، وبما يتانسب مع السياق المصرى، تتمثل هذه العناصر فيما يلى:

- وضوح سلطات اتخاذ القرارت المحلية.
- تحديد الاختصاصات المحلية التى تستند للأطر التشريعية.
- توافر الموارد وطرق جلبها وتنميتها.

ويوضح الشكل التالى تراتبية هذه العناصر:

الشكل رقم (01): تقوية نظام الإدارة المحلية

يتطلب ذلك تعديل قانون الإدارة المحلية بالاستناد الى سمو الدستور من خلال مدخل الإصلاح التشريعى، لتحقيق تطوير الإدارة المحلية وزيادة كفاءتها وفعاليتها فى التنمية المحلية التى تتمثل غاياتها فى الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين.

لذا يكون من المناسب إيجاد صيغة واضحة للعلاقة بين المركز واللامركزية وتحديد الأدوار فيما بينهما متفق عليها تشريعيا، ومن المهم المراعاة فى ذلك للأوضاع والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكذلك التشريعات الأخرى ذات الصلة بعمل الإدارة المحلية وأخذها فى الاعتبار، بمعنى أنه يجب التجانس والتكامل مع حزمة التشريعات الأخرى ذات الارتباط لكونها القوانين المؤثرة على التحول السليم نحو اللامركزية ويتوقف عليها فاعلية تطبيق أى تعديل أو تطوير لقانون الإدارة المحلية فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية[58].

يستلزم مراعاة ذلك بوضوح فى القانون الجديد للإدارة المحلية ومعالجة مسائل الانتخابات المحلية وتدبير الموارد المالية والموازنات المحلية وحدود اختصاصات الإدارة المحلية[59].

وهذه أمور لا بد من استدراكها مع تشكيل مجالس محلية مقبلة فى ظل زيادة غير مسبوقة متوقعة فى أعداد الأعضاء الجدد من خلال التمثيل والتمكين السياسى المحلى للشباب والمرأة والمسيحيين والأشخاص ذوى الإعاقة، وجميع ذلك هو الهدف من إصلاح قانون الإدارة المحلية.

وبما أن الإدارة المحلية تمارس عدة وظائف وصلاحيات متعلقة بالتنمية في جميع مجالاتها، نظرًا لذلك، يصبح من المهم مراعاة عدة ركائز أو مقومات تتمثل فيما يلى:

- تطوير وتعزيز دور الوحدات المحلية أن تكون وحدات تنموية تتمكن من تحقيق الاستغلال الأكفأ والفعال للموارد وتعيين مقومات التنمية المحلية بكل وحدة بما يحقق المصلحة العامة للمواطنين وكسب ثقتهم.
- إشراك الإدارة المحلية فى زيادة وتوسيع فرص الاستثمار وتحقيق النمو والتنمية، بحيث يتم وضع وتفعيل آلية مؤسسية وقانونية واضحة للتشاور مع الحكومة لتنمية الاستثمار على المستوى المحلى، بما يتيح للوحدات المحلية تحديد الفرص الاستثمارية فى ضوء الخطة الاستثمارية العامة للدولة، كما لا بد من إلزام الوحدات المحلية بإصدار أدلة محدثة مطبوعة وإلكترونية تتضمن بيانات دقيقة حول فرص ومجالات الاستثمار فى نطاقها الجغرافى.
- تدعيم مجالات أخرى وتعبئة الموارد الذاتية منها؛ تعزيز الاقتصاد التعاونى، حيث يمكن للإدارة المحلية أن تلعب دوراً فى تشجيع ودعم الجمعيات التعاونية بأنواعها التى تتنوع ما بين النشاط الاستهلاكى، النشاط الانتاجى، النشاط الزراعى، النشاط الاسكانى، ونشاط الثروة المائية، وتؤهلها للقيام بدور فاعل فى التنمية المحلية.

- إحياء وتفعيل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية، وتفعيل الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى لتيسير تعبئة مزيد من الموارد على مستوى كل إقليم اقتصادى.
- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية والذى يتكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء ويضم فى عضويته وزير التنمية المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات، وتعزيز دوره فى دعم وتطوير النظام المحلى فى مصر.
- مراعاة توفير الآليات التشريعية التى تهيأ لتحقيق التمكين فى الانتخابات المحلية المقبلة، حيث أن ما بين التمكين والتسكين تأتى محددات تطوير المجالس المحلية فى ضوء دستور 2014، بمعنى أن أى تكرار لتشكيل المجالس المحلية المقبلة بصورة غير معبرة ديمقراطيا ومجرد عملية تسكين أسماء لمرشحين ومرشحات لاعتبارات حزبية وقبلية وعائلية أو مؤامات اجتماعية واقتصادية دون إتاحة التنافس الانتخابى، ينتج عنه إعادة إنتاج مجالس محلية بلا فعالية وهو ما يمثل إرتداد للخلف.
- تفعيل أدوات رقابة المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة على أعمال المجالس التنفيذية المحلية ومشاركتها فى التنمية المحلية فى كل محافظة حسب نطاق اختصاصاتها، وتفعيل المساءلة الاجتماعية بإعمال لجان المنتفعين من المواطنين فى المشاركة بالإشراف على المشروعات والخدمات المحلية كضمانة لمشاركة المواطنين.
- تعزيز وترسيخ الثقة المتبادلة بين المواطنين والمجالس المحلية عن طريق آليات إشراك المواطنين والاستفادة من انتماءاتهم وروابطهم والمبادرات الفردية الإيجابية فى تنمية المجتمع المحلى، وتفعيل المشاركة بالجهود الذاتية وإعمال لجان المنتفعين فى المشاركة بالإشراف على المشروعات والخدمات المحلية.

الخاتمة:

هكذا وفى سبيل تطوير نظام الإدارة المحلية فى مصر فى اتجاه الحوكمة المحلية وفى ضوء دستور 2014، ينبغى التأكيد على الحاجة إلى إصلاح قانون نظام الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م وبما يعزز مساهمة الإدارة المحلية فى إحداث تنمية مستدامة على المستوى المحلى، خاصة فى قطاعات التنمية المحلية؛ برنامج الكهرباء، الطرق والنقل، تحسين البيئة، الأمن والإطفاء والمرور، تدعيم الوحدات المحلية والنهوض بالمرأة، وتفعيل اختصاصات المجالس المحلية المقبلة فى ممارسة أدواتها الرقابية حسب مستوى التمثيل المحلى على أكمل وجه، والتى تطورت فى الدستور، ومن خلال هذه المسائل الهامة يتم تجسير الفجوة بين التشريع والممارسة فى الإدارة المحلية.

الاحالات والمراجع:

1. الخميسى مقداد، آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، **مجلة الإقتصاد الجديد**، العدد 16، (الجزائر: جامعة خميس مليانة، مخبر الاقتصاد الرقمى، المجلد الأول. 2017)، فى الرابط التالى: https://www.asjp.cerist.dz/en/article/9010#exportCitation

2. هويدا عدلى، اللامركزية فى مصر: بوابة التنمية، **أحوال مصرية**، العدد 61، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف 2016)، ص 75.

3. محمد صفى الدين خربوش، دور الإدارة المحلية فى تعزيز التحول الديمقراطى فى مصر، **أحوال مصرية**، العدد 61، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف 2016)، ص ص 68–69، وص 73.

4. أحمد دسوقى محمد، انتخاب أم تعيين: كيف نختار القيادات التنفيذية المحلية، **رؤى مصرية**، العدد 14، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مارس 2016)، ص 26.

5. محمد رضا رجب، **نظام الإدارة المحلية فى مصر: الواقع وآفاق المستقبل**، (القاهرة: شركاء التنمية، 2003)، ص ص 5 – 7.

6. سمير عبدالوهاب، دور الإدارة المحلية فى التنمية المحلية المستدامة فى ضوء الخبرات الدولية، **أحوال مصرية**، العدد 61، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف 2016)، ص ص 27– 28.

7. محمد العجاتى (وآخرون)، **المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية فى مصر**، (القاهرة: منتدى البدائل العربى ومؤسسة الحكومة المحلية بالدنمارك والمعهد الدنماركى المصرى للحوار، 2011)، ص ص 23-27.

8. محمد العجاتى، تمكين المجالس المحلية بعد الثورات العربية، فى: أيمن عبد المعطى (مراجعة)، **المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية: نماذج عربية**، (القاهرة: منتدى البدائل العربى للدراسات والمعهد السويدى بالإسكندرية، أعمال ورشة بيروت فى الفترة من 25 إلى 28 يوليو 2015، د.ت)، ص ص 7-11.

9. شيماء الشرقاوى، ومينا سمير، إشكاليات المشاركة من خلال المحليات، **سلسلة أوراق البدائل**، (القاهرة: منتدى البدائل العربى للدراسات، د.ت)، ص ص 3 - 5.

10. محمد عبد الهادى، **دور التربية المدنية فى تدعيم المشاركة المحلية فى مصر**، (المركز العربى للبحوث والدراسات، 2018/6/22-ص04:28)، فى الرابط التالى:www.acrseg.org/40791

11. المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، **القضاء الإدارى يحكم بحل المجالس المحلية**، (القاهرة: 28/ 6/ 2011)، فى الرابط التالى: http://ecesr.org/?p=3987

12. مصر: القضاء الإدارى يقرر حل المجالس المحلية الشعبية، bbc arabic، فى الرابط التالى: http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/06/110628_egypt_councils

13. مرسوم بقانون رقم (116) لسنة 2011 بحل المجالس الشعبية المحلية ومشروع لائحته التنفيذية.

14. المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، **الحيثيات الكاملة لحكم حل المجالس الشعبية المحلية**، (القاهرة: 4/ 7/ 2011)، فى الرابط التالى: http://ecesr.org/?p=4051

15. نهلة محمود، الإدارة المحلية فى مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، فى: أيمن عبد المعطى (مراجعة)، **المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية: نماذج عربية**، (القاهرة: منتدى البدائل العربى للدراسات والمعهد السويدى بالإسكندرية، أعمال ورشة بيروت فى الفترة من 25 إلى 28 يوليو 2015، د.ت)، ص ص 53-55.

16. كمال المنوفى، **أصول النظم السياسية المقارنة**، (الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط1، 1987)، ص 283.

17. المرجع السابق نفسه، ص 293.

18. مصطفى النمر، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، المعهد المصرى للدراسات السياسية والاستراتيجية، 16 أكتوبر، 2017، ص 7، فى الموقع: https://eipss-eg.org

19. للإطلاع على ملخص مراحل البرنامج وإستراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية التى أعدتها وحدة دعم اللامركزية بوزارة الدولة للتنمية المحلية فى؛ صالح الشيخ، تجربة اللامركزية فى

مصر: دراسة رصدية توثيقية، **أحوال مصرية**، العدد 61، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف 2016)، ص ص 85-96.

20. برنامج اللامركزية والحوكمة، وزارة التنمية المحلية، فى الرابط التالى:
http://mld.gov.eg/ar/programs/details/4

21. صلاح حلمى، **ورقة عمل مشروع مبادرة اللامركزية المصرية**، (القاهرة: مركز شركاء التنمية، د.ت)، ص ص 2 – 6، فى الرابط التالى:
www.eg.undp.org/content/dam/egypt/docs/Vacancies/UNAgencies/Territorial%20Development%20Consultant%20ToR-6-8-2014%20(1).pdf

22. وزير التنمية المحلية :إطلاق توطين أهداف التنمية المستدامة، وزارة التنمية المحلية، أخبار، ٢٦ يوليه ٢٠١٨، فى الرابط التالى:http://mld.gov.eg/ar/news/details/3540

23. كريستن سامبل، نحو حوكمة أكثر فاعلية: كيف تكون اللامركزية مفيدة للمرأة، **قضايا برلمانية**، العدد 55، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ديسمبر 2016)، ص ص 23-

24. برنامج الحكومة، رئاسة مجلس الوزراء، ، ص ص 9 – 16، فى الرابط التالى:
http://www.cabinet.gov.eg/Style%20Library/Cabinet/pdf/Government%20Program.pdf

24. المرجع السابق نفسه، ص ص 27 – 28.

25. نفسه، ص 111.

26. رئاسة مجلس الوزراء – بيان الحكومة الذى ألقاه رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب، 3 يوليو 2018، فى الرابط التالى:
http://www.cabinet.gov.eg/Arabic/MediaCenter/CabinetNews/Pages/gov.aspx

27. أنظر مصادر متعددة: إيمان مرعى، نظام الحكم المحلى فى مصر وإشكاليات الدور، **رؤى مصرية**، العدد 14، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مارس 2016)، ص 4، وصالح الشيخ، مداخل إصلاح النظام المحلى فى مصر فى ضوء الاستحقاقات الدستورية والتجارب الدولية، **بدائل**، العدد 12، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، يوليو 2012)، ص 9، ومحمد عوض العربى، الإطار الدستورى والقانونى: الواقع ومتطلبات التطوير، **رؤى مصرية**، العدد 14، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مارس 2016)، ص 13.

28. عالية عبدالحميد، **اللامركزية**، (المركز الدولى للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، سلسلة مقاهيم، العدد 55، السنة الخامسة، يوليو 2009)، ص ص 16-18.

29. دستور مصر 2014.

30. قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته ولائحته التنفيذية.

31. ريم عبدالحليم، ماذا يجب أن تحمله قوانين الموازنة العامة للدولة والإدارة المحلية من تعديلات لتتلاءم مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التى نص عليها الدستور المصرى فى عام 2014، (أوراق

سياسات مؤتمر وورشة تدريب مشروع: إصلاح الخدمات العامة فى مصر فى الفترة من 29 نوفمبر إلى 2 ديسمبر 2015)، **سلسلة أوراق البدائل، منتدى البدائل العربى للدراسات،** (القاهرة: د.ت)، ص ص 3-4.

32. نهلة محمود، الإدارة المحلية فى مصر، مرجع سابق، ص ص 56-57.

33. رجاء الكساب، الشفافية وحدود العدالة الاجتماعية: المغرب ومصر نموذجا، (أعمال ورشة عمل الرباط فى الفترة من 12 إلى 15 سبتمبر 2015)، فى: أيمن عبد المعطى (مراجعة)، **العدالة الاجتماعية بين الحراك الشعبى والمسارات السياسية فى البلدان العربية،** (منتدى البدائل العربى للدراسات، ومنظمة روزا لوكسمبورج، 2016)، ص ص 130-131.

34. صالح الشيخ، مداخل إصلاح النظام المحلى فى مصر فى ضوء الاستحقاقات الدستورية والتجارب الدولية، مرجع سابق، ص ص 9 – 11.

35. هويدا عدلى، اللامركزية فى مصر: بوابة التنمية، مرجع سابق، ص 78.

36. **الوصايا الخمس لقانون الإدارة المحلية الجديد،** المنتدى الاقتصادى لمصر بكرة، (القاهرة: مركز المشروعات الدولية بالتعاون مع مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، د.ت)، ص 1، فى الرابط التالى:

http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Democratic_Governance/Towards_A_New_Local_Administration_Law.pdf

37. صالح الشيخ، مداخل إصلاح النظام المحلى، مرجع سبق ذكره، ص 28، وص 33.

38. **الوصايا الخمس لقانون الإدارة المحلية الجديد،** مرجع سابق، ص ص 2 – 3.

39. الرائد الرسمي للجمهورية التونسية – قانون أساسي عدد 7 لسنة 2017، وقانون أساسي يتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية.

40. يونس قرواط، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلى: الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، **مجلة الحكمة للدراسات الإقتصادية،** العدد 8، (الجزائر، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع، ديسمبر 2016) ، ص 73. فى الرابط التالى: https://search.mandumah.com/Record/769696

41. علا الخواجة، الحوكمة من منظور اقتصادى، برنامج التنمّية الاقتصادية للأجيّال القادمة فى مصر والعالم العربى،، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، كلية الشئون الدولية والسياسات العامة، برامج تدريب القيادات العليا، فى الفترة من 9 إلى 13 أكتوبر 2016.

42. سمير عبدالوهاب، دور الإدارة المحلية فى التنمية المحلية المستدامة فى ضوء الخبرات الدولية، مرجع سابق، ص ص 15-17.

43. يونس قرواط، مرجع سابق، ص 74.

44. مصر 2030، ص 2، فى الرابط الآتى:
http://www.sdsegypt2030.com/ sds2030_summary_arabic.pdf
45. سميحة عبد الحليم، استراتيجية مصر للتنمية المستدامة: رؤية مصر2030، ملفات مصرية، **أخبار مصر**، 6/ 3/ 2016، فى الرابط الآتى:
https://www.egynews.net/category/%d9%85%d9%84%d9%81%d8%a7%d8%aa/%d9%85%d9%84%d9%81%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d8%b5%d8%b1%d9%8a%d8%a9/
46. مصر 2030، مرجع سابق.
47. المرجع السابق نفسه، ص 22.
48. نفسه، ص 13.
49. نفسه، ص 26.
50. نفسه، ص 14.
51. نفسه، ص 35.
52. سميحة عبد الحليم، مرجع سابق.
53. مصر 2030، مرجع سبق ذكره، ص ص 36-37.
54. هويدا عدلى، اللامركزية فى مصر: بوابة التنمية، مرجع سبق ذكره، ص 76.
55. أميرة البربرى (عرض)، آليات إصلاح نظام الحكم المحلى فى مصر فى ضوء الخبرات الدولية، فى أعمال ندوة محاصرة الفساد التى عقدها مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة فى جامعة القاهرة فى العام 2007، الموقع الالكترونى لمجلة **السياسة الدولية**، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية)، على الرابط التالى: http://www.siyassa.org.eg/NewsQ/2802.aspx
56. مريم وحيد مخيمر، السلطة غير المركزية: تحولات شكل السلطة فى مراحل ما بعد الثورات العربية، **مجلة السياسة الدولية، ملحق اتجاهات نظرية فى تحليل السياسة الدولية**، العدد 189، (القاهرة: يوليو 2012)، ص ص 12 – 13.
57. الطريق إلى اللامركزية، مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، أكتوبر 2014، ص ص 1 – 2، فى الرابط التالى:
http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Democratic_Governance/Road-to-Decentralization.pdf
58. أيمن الباجورى، المعوقات التى تعترض صدور تشريع الإدارة المحلية فى مصر، **قضايا برلمانية**، العدد 58، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، مارس 2017)، ص 19.