Journal of Al-Azhar University Engineering Sector
Vol.16, No. 58, January, 2021, 85-100

ELEMENTS OF DEVELOPING LOCAL MANAGEMENT OF URBAN IN EGYPT

Ahmed Saad Dabour* and Zaker Mousa Tammam
Architecture & Urban planning Department, Faculty of Engineering, Al-Azhar University, Cairo, Egypt.
*Corresponding Author E-mail: **dr.dabour@azhar.edu.eg**

ABSTRACT:
Urban affairs management has a direct impact on the city's image, the quality of life in it, and the citizen's living in general. The responsibility for urban affairs is shared between the central government and the local administration, city's urbanis related to the efficiency of the local administration in organizing and managing the various fields, This administration depends on several key elements. These elements include the organizational structure of the administration and some of the systems and legislations that rule urban management, as well as the funding allocated for that, therefore the research dealt with many points that fall under those elements, including the concept of local administration, the components of local administration and the organizational structure, as well as the objectives and specializations of the local administration in addition to some global systems in local administration, the research also deals with historical background on local administration in the constitution, as well as the local administration's law and the unified building law. The research also reviews the funding process allocated to urban management, and finally the research ends with a number of results and recommendations.

KEYWORDS: Urban-Urban Affairs, Local Administration, Decentralization, Municipalities.

عناصر تطوير الإدارة المحلية للعمران في مصر

أحمد سعد عبد الرحمن دبور* و ذاكر موسي تمام
قسم هندسة العمارة، قسم التخطيط العمراني، كلية الهندسة، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر.
*البريد الالكتروني للباحث الرئيسي : E-mail:dr.dabour@azhar.edu.eg

الملخص:
تؤثر إدارة شئون العمران تأثير مباشر في صورة المدينة وجودة الحياة بها ومعيشة المواطن بشكل عام، وتعتبر مسئولية الشئون العمرانية هي مسئولية مشتركة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، ويرتبط عمران المدينة بمدي كفاءة الإدارة المحلية في تنظيم وإدارة مختلف المجالات، وتتوقف هذه الإدارة علي عدة عناصر رئيسية منها ما يخص الهيكل التنظيمي للإدارة وبعض النظم والتشريعات التي تحكم إدارة العمران وكذلك التمويل المخصص لذلك، وبالتالي تناول البحث العديد من النقاط التي تندرج تحت تلك العناصر، ومنها مفهوم الإدارة المحلية مقومات الإدارة المحلية والهيكل التنظيمي وكذلك أهداف واختصاصات الإدارة المحلية بالإضافة إلي بعض النظم العالمية في الإدارة المحلية، كما يتناول البحث خلفية تاريخية عن الإدارة المحلية في الدستور وكذلك قانون الإدارة المحلية وقانون البناء الموحد، كما يستعرض البحث عملية التمويل المخصص لإدارة العمران، وأخيرا ينتهي البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: العمران، شئون العمران، الإدارة المحلية، اللامركزية ، البلديات.

المقدمة

تقوم الإدارة المحلية بالعديد من الأعمال الإدارية والأنشطة التي تغطي نواحي الحياة المختلفة في المجتمع المحلي، ومنها الإدارة الصحية والإدارة التعليمية والنواحي الأمنية والأنشطة الرياضية وغيرها، ومن أهم هذه الإدارات إدارة العمران المحلي، وتعتبر إدارة العمران هي مسؤولية مشتركة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية وتختص السلطة المركزية برسم السياسة العامة وتوفير التمويل المطلوب على المستوى القومي والمحلي أما الإدارة المحلية بمجلسيها – المجلس الشعبي - وهو يختص بالرقابة واقتراح المشروعات - والمجلس التنفيذي – ويتبعه الأجهزة التنفيذية للحكومة التي تختص بأعمال تنفيذ وإدارة ومتابعة المشروعات.

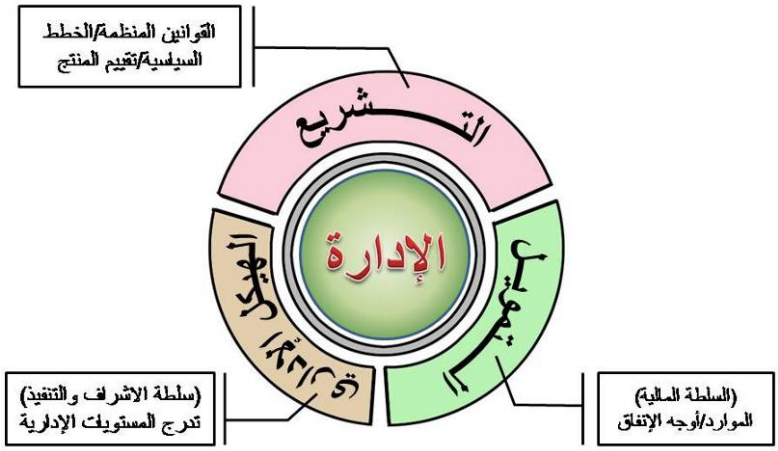
وترتبط الإدارة المحلية بعدد من العناصر الرئيسية التي تتحكم في كفاءة العمران ومن تلك العناصر (هيكل الإدارة المحلية - القواعد والقوانين الحاكمة لأعمال الإدارة - التمويل المخصص لإدارة العمران المحلي) حيث مرت هذه العناصر بمراحل تغيير وتطوير كثيرة ولم تؤتي ثمارها حتى ألان.

المشكلة

تشير الدراسات التي تناولت التجمعات العمرانية في الفترة السابقة إلى العديد من المظاهر السلبية في المدن والقرى المصرية ومنها التضخم العمراني وانتشار العشوائيات وارتفاع الكثافة البنائية والسكانية وكثرة مخالفات البناء وتدهور شبكات الطرق الداخلية والمرافق ونقص الخدمات والمساحات الخضراء وفقدان الطابع العمراني ويرجع الباحث كل ذلك لخلل ما في الإدارة العمرانية المحلية أدي إلي خلل في كفاءة العمران.

فرضية البحث

يفترض الباحث أن كفاءة الإدارة المحلية في تحسين العمران مرتبط بعوامل رئيسية ثلاث (نظام الإدارة المحلية – التمويل المخصص للإدارة المحلية – التشريعات التي تحكم الإدارة المحلية) حيث تقوم الإدارة المحلية بمهام عديدة وعلي رأسها الشئون العمرانية، ما يستدعي المزيد من البحث والدراسة للوقوف على مدي أهمية تلك العوامل في تحسين حالة العمران.



شكل رقم (١) مكونات الإدارة العمرانية (Kenneth , 1993) [14]

منهجية البحث

من خلال المنهج الاستقرائي يتم تجميع واستنتاج أهم العوامل التي تؤثر على إدارة العمران من الناحية الإدارية والفنية، مع استخدام المنهج التاريخي في الوصول الي تطور القوانين التي تحكم إدارة العمران في مراحل تاريخية مختلفة، كما يتناول الباحث من خلال دراسة تحليلية مقارنة لمجموعة من التجارب العالمية في مجال إدارة العمران ومقارنتها بحالة مصر من حيث الهيكل الإداري ومهام المحليات والتمويل المحلي للوقوف على إيجابيات وسلبيات كل تجربة والاستفادة منها في تطوير الإدارة المحلية في مصر .

أهداف البحث

- تحديد العناصر الرئيسية التي تؤثر في إدارة العمران المحلي
- إبراز دور الإدارة المحلية وأهميته في تحسين حالة العمران
- التعرف علي المشاكل التي توجه إدارة العمران المحلي
- التعرف علي العوامل التي تساعد علي رفع كفاءة العمران المحلي

اهمية البحث

تتوقف العلاقة بين الإنسان والبيئة العمرانية المحيطة على مدى كفاءة الإدارة المحلية المنوطة بإدارة ذلك العمران وترجع أهمية البحث في إيجاد سبل تطوير تلك الإدارة والتعرف على سلبيات وإيجابيات النظام الإداري القائم بهدف رفع كفاءة العمران المحلي وتوفير متطلبات الإنسان في بيئته التي يعيش بها.

محتويات البحث

- الإدارة المحلية
- النظم والتشريعات التي تحكم الإدارة المحلية
- التمويل المخصص لإدارة العمران
- النتائج والتوصيات

١ - الإدارة المحلية

١-١ - مفهوم الإدارة المحلية

يرتبط مفهوم الإدارة المحلية ارتباط وثيق بمفهوم المركزية واللامركزية الإدارية، حيث تعرف المركزية بأنها تركيز السلطة في يد هيئه رئيسيه واحده، ويستوي في هذا ان تكون هذه الهيئة فرد أو لجنه أو هيئه أو مجلس، وتعرف اللامركزية بأنها نقل صلاحيات اتخاذ القرار من الحكومة المركزية إلى عدد من الإدارات المحلية، حيث تمارس كل أداره الوظائف الرئيسية لها من تخطيط وتنظيم وتوجيه وقياده ورقابه (محمود، ٢٠٢٠)١١ ، وتسهم اللامركزية في تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات و هيئات الحكومة المركزية والحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري

ويعتبر .. تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات محلية تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسباب المشكلة وأبعادها.. بمثابة منح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالمتطلبات الفعلية لمختلف شرائح المجتمع المحلي. (تمام، ٢٠١٢)١

وبهذا تعرف اللامركزية بأنها عمليه انتقال السلطة من الحكومة المركزية والمستويات الأعلى في الدولة إلى المستويات الأقل، وللمركزية أنماط متعددة (التنازل – التفويض – إبطال المركزية – التجريد).

شكل (٢) أنماط اللامركزية (Kenneth , 1993) [14]

وتعرف الإدارة المحلية بأنها تطبيق لنظام اللا مركزية و هو من انظمه الإدارة العامة وأداه من أدوات التنمية يهدف الى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة والتي يتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على

سرعه وسهوله اتخاذ القرار بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة.

وطبقا لتعريف الأمم المتحدة فان الإدارة المحلية هي نظام من نظم الإدارة العامة وهي وسيله إدارية لمعاونه الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصوره أكثر فاعليه وكفاءة وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهه مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية و تقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.

١-٢- مقومات الإدارة المحلية علام وشعبان، (١٩٩٥) [٤]

تستند الإدارة المحلية إلى مجموعة من المقومات الأساسية التالية:

❖ **مساحة من الأرض ذات كيان محدد**

من الضروري وجود مساحة محددة من الأرض تمارس الإدارة المحلية عليها سيطرتها وتؤدي فيها خدماتها المختلفة للسكان وقد دلت التجارب التي مرت بها الدول العريقة أنه من الأفضل أن يقوم نظام الإدارة المحلية على مستويين:

- الأول هو المستوى الأدنى ويجب أن يكون ذو مساحة تضم عددا من السكان الذين يكونون مجتمعا واضح المعالم يمكن تقديم الخدمات المحلية الأساسية به مثل التعليم الإلزامي وهو مستوى القرية او الحي أو المدينة
- الثاني وهو المستوى الأعلى ويجب أن يكون ذو مساحة تضم عددا من السكان يكفي لتقديم كافة الخدمات العامة التي يحتاجها السكان مثل الخدمات الصحية والقضائية وغيرها وهو مستوى المحافظة أو الإقليم

❖ **سلطة محلية شرعية**

تستند السلطة المحلية إلى الدستور والقانون ويحدد القانون واللوائح التنفيذية المكملة له كيفية تشكيل الإدارة كما يوضح اختصاصاتها ومسؤولياتها المختلفة، وهو ما سنعرض له بالتفصيل فيما بعد.

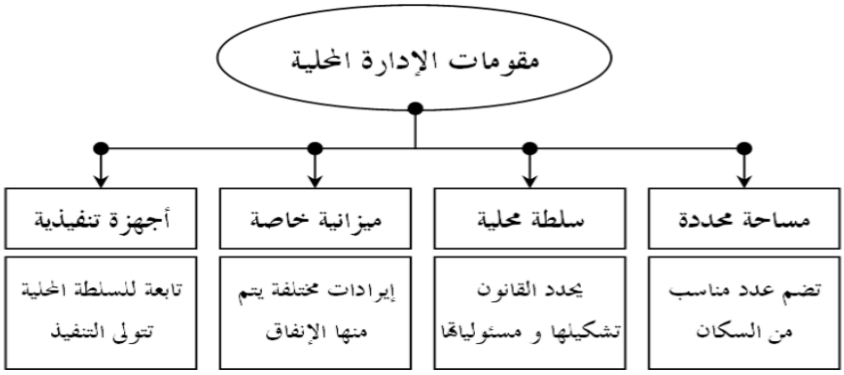
❖ **ميزانية خاصة**

من الضروري أن يكون للسلطة المحلية إيرادات تستطيع من خلالها الإنفاق على متطلبات تأدية أعمالها من خلال ميزانية تضعها حيث تتكون الموارد من عناصر ثلاث

- الأول التمويل المحلي : وهو ما تفرضه السلطة المحلية من رسوم بلدية يحق لها فرضها، بالإضافة إلى إيرادات المرافق التابعة لها
- الثاني التمويل المركزي : وهو ما تخصصها الحكومة المركزية من تمويل سنوي السلطة المحلية لإعانتها على تقديم الخدمات المختلفة للسكان في إطار المساواة بين أبناء المناطق المختلفة بالدول
- الثالث القروض والهبات والتبرعات : وهو ما تقدمه المنظمات والهيئات والشركات والأفراد للمساهمة في تقديم خدمات مختلفة للسكان

❖ **أجهزة تنفيذية**

لابد من وجود أجهزة تنفيذية تابعة للسلطة المحلية مباشرة تتولى تنفيذ الأعمال الموكل إلى السلطة المحلية وبجانب هذه الأجهزة توجد أجهزة أخرى تابعة للحكومة المركزية تقوم بالأعمال ذات الطابع المركزي



شكل (٣) مقومات الإدارة المحلية (البلديات) علام وشعبان، (١٩٩٥) [٤]

١-٣- الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية

قبل الحديث عن هيكل الإدارة المحلية كان من الضروري تناول التقسيم الإداري لهيكل العمران في مصر ، حيث تنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٢٧ محافظة في ٨ أقاليم ، جدول (١) ، كل محافظة لها عاصمة ، ويتبعها مراكز أو أقسام أو مراكز وأقسام معاً ، المراكز الإدارية توجد في المحافظات الريفية ، وينقسم المركز الواحد إلى وحدات محلية ؛ وعاصمة المركز أكبر بلاده وتكون مدينة ، وعاصمة الوحدة المحلية تكون قرية رئيسية أو مدينة (إذا كان المركز يتبعه أكثر من مدينة)، والقرية الرئيسية يتبعها عدد من القرى ، وكل قرية قد يتبعها عزب وكفور، وإذا كانت عاصمة المركز مدينة كبيرة فإنها تكون قسماً أو مقسمة لعدة أقسام ويكون لكل قسم رئيس يُسمى برئيس الحي ، أما إذا كانت قسماً واحداً فيكون حاكمها رئيس المدينة وتقسّم لعدة أحياء صغيرة أو شياخات ، ويعين رئيس المدينة رؤساء تلك الأحياء الصغيرة أو الشياخات .

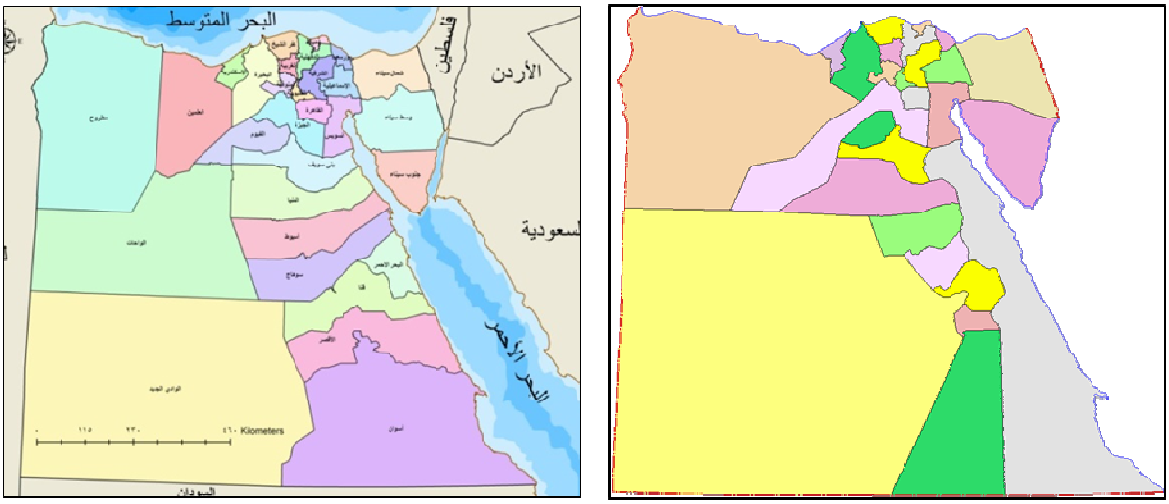
جدول رقم (١) يوضح الأقاليم الاقتصادية المصرية والمحافظات التابعة لها الهيئة العامة للتخطيط العمراني (٢٠١٣) [١٣]

اسم الأقليم	المحافظات التابعة له
القاهرة الكبرى	القليوبية - الجيزة - القاهرة
إقليم الإسكندرية والمنطقة الشمالية	مطروح - البحيرة - الإسكندرية
إقليم الدلتا	دمياط - المنوفية - الغربية - كفر الشيخ - الدقهلية
إقليم القناة	الشرقية - السويس - الإسماعيلية - البحر الاحمر - بورسعيد
إقليم سيناء	جنوب سيناء - شمال سيناء
إقليم شمال الصعيد	الفيوم - المنيا - بني سويف
إقليم وسط الصعيد	الوادي الجديد - أسيوط
إقليم جنوب الصعيد	أسوان - الأقصر - قنا - سوهاج

أما المحافظات الحضرية غير الريفية فتقسم إلى أقسام ، وتكون المحافظة نفسها محافظة مدينة أي تتبع سلطة المُحافظ مباشرة ، وكل قسم يرأسه رئيس حي . أما المحافظات الحدودية أو الصحراوية فتقسم إلى أقسام كذلك ، وكل قسم عاصمته مدينة من مدن هذه المحافظات ، وكل قسم قد يتبعه عدداً من القرى الصغيرة . والحكم للقسم الواحد يكون لرئيس المدينة الذي يُعين من قِبل المحافظ مباشرة .

و **بالتالي** يأخذ التقسيم الإداري للهيكل العمراني في مصر الشكل الهرمي ذي الخمسة مستويات هي : "المحافظة - المركز - المدينة - الحي - القرية "، وطبقا للدستور فنظام الإدارة المحلية هو نظام قومي شامل لكل الجمهورية ؛ إلا أن الدولة أنشأت مستويات أو وحدات إدارية أخري، بعضها على قمة الهرم المحلي تتمثل في الأقاليم الاقتصادية ، و بعضها أدني منها مثل العزب والمشايخ والنواحي والكفور والنجوع.

وقد خضع أمر التقسيم الإداري منذ زمن بعيد إلي السلطة التقديرية، التي لا تستند إلي ضوابط محددة، وتخضع لعوامل سياسية ،كضغوط الناخبين على الحكومة أثناء الانتخابات والاستفتاءات لتقسيم أحياء قائمة إلى عدد أكبر، أو تحويل قرى تضخمت إلى مدن ، أو ضم مناطق عمرانية جديدة إلى المحافظين ، أو لمحض عوامل أمنية وغيرها ، وقد ظهر ذلك واضحا علي الخرائط الجغرافية للتقسيم الإداري في مصر - شكل رقم (٤ - ا) بما يؤكد غياب المعايير العلمية و القانونية للتقسيم الإداري و الحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها (محافظات ، مدن ، .... الخ) وهو ما يجعل إعادة تقسيم الحدود الإدارية محل اهتمام لدي البعض كما في الشكل رقم (٤ - ب).



شكل رقم (٤) خريطة توضح محافظات مصر حسب التقسيم الإداري الحالي و المقترح .

يتوافق الهيكل التنظيمي لوحدات الإدارة المحلية مع التقسيم الإداري للهيكل العمراني و قد حدد قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ و تعديلاته مؤسسات الإدارة المحلية علي النحو التالي :

١-٣-١ المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية الوزير المختص بالتنمية المحلية، السادة المحافظين، رؤساء المجالس المحلية للمحافظات، ويجتمع المجلس بدعوة من رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه مرة على الأقل كل عام و يتولى المجلس النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى ، ويجدر بنا القول أن هذا المجلس لم يجتمع إلا مرتين تقريبا منذ إنشاءه و لكن تعقد الاجتماعات تحت مسمى مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وعضوية المحافظين ، وبعض الوزراء.

١-٣-٢ الأمانة العامة للإدارة المحلية :

تتبع الأمانة العامة للإدارة المحلية الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وهى عبارة عن هيئة فنية من الخبراء والعاملين تعاون المجلس الأعلى للإدارة المحلية ، ومجلس الوزراء ، والوزير المختص بالإدارة المحلية.

١-٣-٣ المجالس الشعبية المحلية:

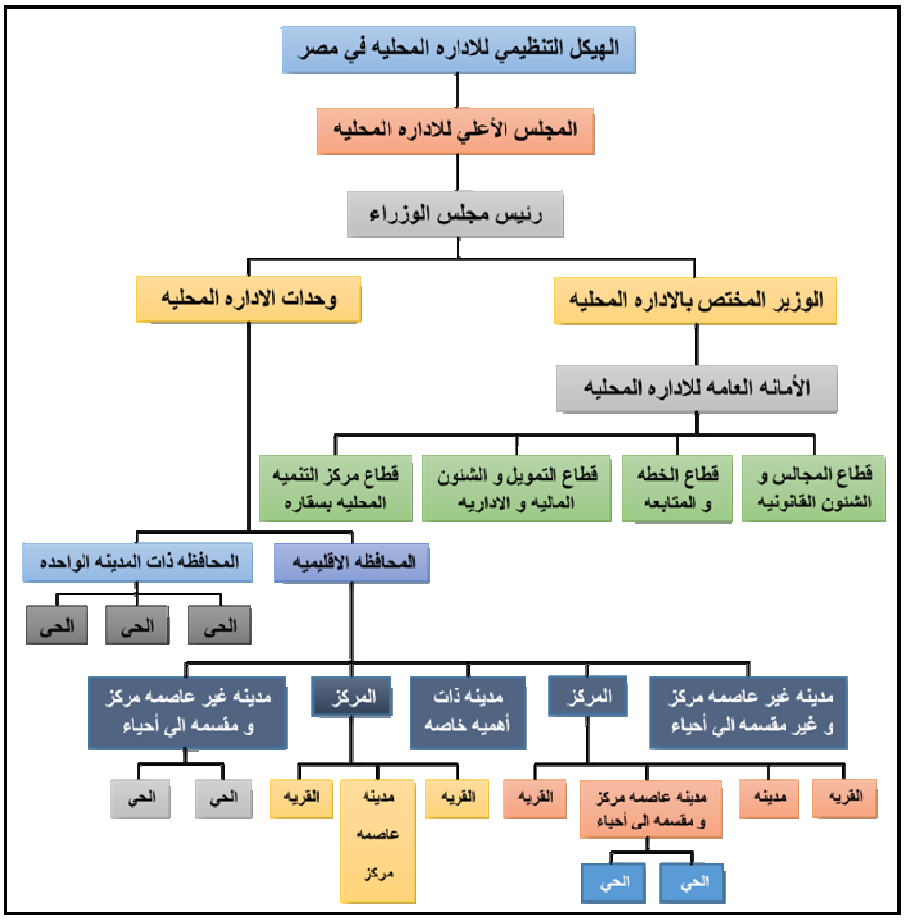
يوجد في كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية (المحافظة ، المدينة ، والمركز، والحى ، والقرية) مجلس شعبي محلى يتم تشكيله بالانتخاب المباشر من المواطنين المحليين ، ومدة المجالس الشعبية المحلية هي ٤ سنوات ، وقد حدد القانون شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية

ويختلف حجم المجلس، باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه ، حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء ، فمجلس المحافظة يتكون من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري، فيما عدا محافظات منطقة القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر حيث يمثل كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً. أما بالنسبة لمجلس شعبي محلى المركز، فتمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثني عشر عضوا ، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضوا ، وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة، كما حدد القانون تشكيل مجلس شعبي محلي الحي بأن يمثل كل قسم إداري باثني عشر عضوا ، أما الحى الذى يضم قسما إداريا واحدا يشكل مجلسه من ثمانية عشر عضوا ، وأخيرا يشكل المجلس المحلي للقرية من أربعة وعشرين عضوا ، تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل، وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل.

وجدير بالذكر ان العديد من المحافظات يمثل المجلس الشعبي للمحافظة أكثر من ١٥٠ عضو وهو عدد غير مقبول منطقيا كما ان عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية غير مرتبط بعدد السكان في النطاق الجغرافي و الإداري للوحدة المحلية

١-٣-٤ المجالس التنفيذية :

إلي جانب المجلس الشعبي المحلى ، فإن لكل وحدة محلية مجلسا تنفيذيا يتولى تنفيذ السياسات والقرارات المحلية ، ويتكون المجلس التنفيذي من الأشخاص الذين يتولون قيادات إدارات الإنتاج أو الخدمات في نطاق الوحدة المحلية ، وهم بالتفصيل: رؤساء الوحدات المحلية (المحافظ و رؤساء المراكز والمدن، والأحياء والقرى)، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية ، وجدير بالذكر ان كل هذه القيادات يتم توليهم مناصبهم بالتعيين في غياب المعايير التي يتم على إثرها تعيين تلك القيادات التنفيذية المحلية.



شكل رقم (٥) : الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية بمصر قانون (١١٩) لسنة (٢٠٠٨)، المذكرة الإيضاحية للقانون [٧].

١-٤- أهداف الإدارة المحلية

اختلفت الآراء بين الكثير من علماء التنمية في تحديد أهداف الإدارة المحلية ، و ذلك بين المتحمسين لنظام المركزية و المتحمسين لنظام اللامركزية ؛ إلا أنه تم تحديد مجموعة من أهدافها يمكن إيجازها فيما يلى: حجازي، حامد. (٢٠٠٦) [٢].

- الوفاء بالاحتياجات المحلية للسكان كتوفير الخدمات الأساسية وحل مشاكلهم الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك يعتبر نوع من تقسيم العمل بين الحكومات المركزية والسلطات المحلية.
- ترسيخ فكرة المشاركة بين الحكومة المركزية والمحليات بصورة تؤدى الى زيادة رفاهية السكان المحليين من ناحية و زيادة الرفاهية القومية أيضا .
- تجميع الطاقات المحلية لتحفيزها على دفع عملية التنمية على المستوى المحلى بالإضافة للمساهمة في حل القضايا القومية من خلال إيجاد إطار يتم بمقتضاه مساهمة السكان في حل المشاكل المحلية ؛ و من ثم القومية .

- العمل على تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المواقع الجغرافية المختلفة بالإضافة للدفاع عن المصالح المحلية و ضمان التوزيع العادل للموارد المالية للمحليات على المستوى المركزي.
- أنها تكون مدرسة لتدريب قيادات سياسية قادرة على إدارة المجتمع والعمل بالأسلوب الديمقراطي على أن يحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال ممثليه فى المجالس الشعبية المنتخبة في ظل ظروف كل مجتمع من المجتمعات المحلية.

١-٥- اختصاصات الإدارة المحلية

كان الاختصاص الذي تمارسه الإدارة المحلية في الماضي (البلديات) محصورا 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 وغير ذلك.

وتختص الإدارة المحلية اليوم بمجالات متعددة تشمل ٢٣ مجالا منها (شئون التعليم ، الشئون الصحية ، شئون الإسكان والعمران والمرافق والبلدية ، الشئون الاجتماعية ، شئون التموين والتجارة الداخلية ، الشئون الزراعية ، استصلاح الأراضي ، شئون الري ، القوى العاملة والتدريب المهني ، شئون الثقافة والإعلام ، الشباب والرياضة ، السياحة ، المواصلات ، شئون النقل ، الكهرباء ، الصناعة ، الشئون الاقتصادية ، التعاون ، بناء وتنمية القرية ، الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي ، شئون الأوقاف ، شئون الأزهر ، شئون الأمن. قانون (١١٩) لسنة (٢٠٠٨) [٦].

ومن هنا أصبحت الشئون العمرانية وإدارة العمران جزء من اختصاصات الإدارة المحلية حيث تم تحديد اختصاصات كل من المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية على النحو التالي:

تتولى المجالس الشعبية في جميع المستويات الإدارية في كل حدود اختصاصه وفي حدود السياسة العامة للدولة ما يلى :

- الرقابة على مختلف المرافق والأعمال في نطاق الوحدة الإدارية فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة
- يحق للمجلس طلب أية بيانات تتعلق بالنشاط الوحدات الأدنى العاملة في دائرتها
- الإشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ومتابعتها
- اقتراح مشروع الموازنة السنوية ومتابعة تنفيذها والموافقة على الحساب الختامي
- إقرار خطة المشاركة الشعبية في المشروعات المحلية بالجهود والإمكانيات الذاتية
- إقرار إنشاء المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي
- فرض الرسوم والضرائب المحلية
- اقتراح مشروعات التخطيط العمراني و الموافقة على المشروعات العامة
- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشترك

تتولى المجالس التنفيذية في جميع المستويات الإدارية كل في حدود اختصاصه وفي حدود السياسة العامة للدولة ما يلى

- متابعة أعمال الأجهزة التنفيذية في المستويات الأدنى وتقييم مستوى أدائها
- تقييم معدل إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الوحدة الإدارية
- تزويد الوحدات المحلية الأدنى بالأجهزة الإدارية والفنية اللازمة لمباشرة اختصاصاتها
- دراسة احتياجات الوحدة الإدارية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية
- إعداد مشروعات الموازنة على مستوى الوحدة المحلية واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمار على مشروعات المستويات الأدنى
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل في الأجهزة الإدارية والتنفيذية
- مراقبة تحصيل موارد الوحدة المحلية بجميع أنواعها
- معاونه رئيس مجلس الوحدة المحلية في وضع الخطة الإدارية والمالية الخاصة بالوحدة

١-٦- مقارنة لبعض النظم العالمية في الإدارة المحلية (محمود، ٢٠٢٠) ١١

يوضح الجدول رقم (٢) مقارنه لبعض التجارب العالمية البارزة لإدارة العمران من حيث أسلوب الإدارة والهيكل الإداري ومهام المحليات والتمويل وتشمل هذه التجارب دول (انجلترا – فرنسا – أمريكا – تركيا –مصر)

جدول رقم (٢) : مقارنه بين التجارب العالمية لإدارة العمران

عناصر	التجربة البريطانية	التجربة الفرنسية	التجربة الأمريكية	التجربة التركية	التجربة المصرية	ملحوظه
أسلوب إدارة التنمية العمرانية	مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ ، وتكون الحكومة مسئولة عن وضع الخطط والاستراتيجيات ، أما التنفيذ تقوم به المحليات باستقلالية تامة في حدود الخطة القومية الموضوعة	مركزية أسلوب الإدارة العمرانية؛ بسبب تصارع الهيئات المركزية مع الهيئات المحلية.	لامركزية حيث تتوزع مسئولية الإدارة علي ثلاثة مستويات هي: المستوي الفيدرالي الولايات (المقاطعات و البلديات) المناطق الخاصة.	مركزية أسلوب الإدارة العمرانية ؛حيث تتوزع مسئوليه الإدارة على مستويين هما المحافظات و المحليات فقط .	مركزية أسلوب الإدارة العمرانية ؛حيث تتوزع مسئوليه الإدارة على مستويين هما (القومي – وشبه لا مركزي على المستوى المحلي)	تتمتع التجربة الأمريكية دون غيرها بلامركزية الإدارة العمرانية لتعدد مستوياتها الإدارية .
الهيكل الإداري	مستويان هما: • وزاره الإسكان و التي تكون مسئوله أمام الحكومة . • أجهزة التنمية العمرانية.	مستويان هما: • الهيئة المركزية . • الهيئات المحلية	ثلاثة مستويات هي: • الولاية . • المقاطعة • البلدية	مستويان هما: • المحافظات أو (المقاطعات) . • المحليات أو(البلديات أو	خمسة مستويات هي: الأقاليم - المحافظات - المراكز – المدينة – القرى.	نجد بكل التجارب مستويين اداريين فقط ماعدا التجربة الأمريكية تتمتع بثلاث مستويات اداريه مما أعطي فرصه لتحقيق اللامركزية الإدارية
مهام المحليات	• تدبير الاستثمارات و المساهمة في التخطيط و التنفيذ و الإدارة . • تنظيم الموارد القادمة من الحكومة المركزية . • تقليص دور التمويل الحكومي عن طريق زياده الاستثمارات الخاصة وانحصار مسئوليه أجهزه التنمية على أنشاء و تمويل البنيه الأساسية .	ا - جهاز التنمية العمرانية: وضع الخطط و اتخاذ الإجراءات ودراسات الجدوى للمشروعات . ب – لجان البحوث و التخطيط: • مساعده جهاز التنمية بالمشورة و متابعه التنفيذ و المراجعة . • إعداد البرامج الزمنية و الموازنات المالية اللازمة للتنمية • إعداد البرامج الخاصة بتقسيم و تخصيص و تمليك الأرض	الولايات : • استقلال كبير في تسيير شئونها المحلية . • اصدرا القوانين العمرانية علي مستوي الولاية . • حاكم الولاية يملك سلطات شبيهة برئيس الجمهورية يعاونه عدد مختار بواسطه الانتخاب . و تنقسم إلي : ١ – المقاطعات : المناطق الريفية . ٢ – البلديات : الوحدات الصغرى	• لا تتمتع بحق الانفاق على المشروعات أو المخططات أو إدارة مواردها بشكل مباشر . • غير قادرة علي اتخاذ و تنفيذ قراراتها.	• مجلس شعبي محلي يعتمد الموازنة ويراقب المشروعات والحكومة المحلية. • مجلس تنفيذي : يقترح وينفذ المشروعات وإدارة الخدمات والمرافق داخل دائرة الاختصاص فيما عدا المرافق القومية	تتمتع الوحدات المحلية بالتجربة الأمريكية فقط باستقلاليه كبيره في تسيير أمورها المحلية نظرا لتمتعها بشخصية اعتبارية واستقلالا واضحا وحرية في اتخاذ القرارات
التمويل	• المحليات: عن طريق الضرائب المحلية و أرباح بيع الأراضي. • الحكومة المركزية: بنسبه ضئيلة (منح لا ترد و قروض ميسره)	• الحكومة المركزية : نسبة التمويل ١٠ – ٣٠ % • الحكومة المحلية: ٤١ % • الهيئة العامة للتخطيط و التنمية: تقوم بتمويل الدراسات.	• جهود الأهالي المحليين و اشتراكهم بالبناء. • التدعيم المالي من الحكومة الاتحادية • التدعيم المالي من حكومات الولايات (المحلية).	• الحكومة المركزية : يصب عائد الموارد المحلية في الإدارة العليا (المركزية) و التي تقوم بإعادة توزيع الاستثمارات طبقا للمشروعات ذات الأولوية لسياسات التنمية	الحكومة المركزية : يصل تمويلها إلى أكثر من ٨٥% من المشروعات المحلية التمويل المحلي: يصل إلى ١٥%	تتمتع المحليات بمعظم التجارب باللامركزية المالية ماعدا التجربة التركية .

يتضح من الجدول السابق ان مستويات الإدارة المحلية في معظم الدول تتراوح من مستويين الي ثلاثة مستويات في حين ان في مصر خمس مستويات، وكذلك فان المحليات في معظم التجارب تتمتع باللامركزية المالية ماعدا التجربة التركية، في حين لا تتجاوز الموارد المالية المحلية في مصر ٢٠% من ميزانيتها والباقي تمويل مركزي.

٢- النظم والتشريعات التي تحكم الإدارة المحلية

التشريع هو عبارة عن وضع القواعد القانونية في صيغة مكتوبة تصدرها السلطة المختصة في الدولة وتتدرج التشريعات من ناحية القوة إلى ثلاث مراتب: علام (١٩٨٦)[٣].

- الدستور : وهو التشريع الأساسي في الدولة ، وهو عبارة عن مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة وترسم نظام الحكم فيها.
- القانون : وهو التشريع الرئيسي الذي تصدره السلطة التشريعية ، ويتضمن كليات الأحكام للموضوعات التي يتطرق إليها تاركا أمر تفاصيل المسائل الفرعية وإجراءاتها للائحة التنفيذية.
- اللائحة : وهي مجموعة القواعد التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتوضع لتطبيق القانون وهي تشريع ثانوي يقوم بجوار التشريع البرلماني لتحقيق حكمة إيراد الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ القانون.

ومن الملاحظ أن لفظ القانون كثيرا ما يطلق للتعبير عن التشريع ، ولعل أهمية التشريع بين مصادر القانون هي التي بررت الترخيص في إطلاق اصطلاح القانون على التشريع ، ويسرت بذلك الخلط بين القانون ذاته كمجموع قواعد السلوك الملزمة للأفراد في المجتمع وبين أحد مصادره الرسمية الهامة وهو التشريع. كيرة (١٩٧٤) ١٠

٢-١- خلفية تاريخية

يعد المرسوم الذي أصدره الخديوي إسماعيل عام ١٨٦٦ بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات بداية لنظام إدارة محلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية اعتبارية أو معنوية.

ويعتبر عام ١٩٠٩ الميلاد الحقيقي للبلديات أو لنظام الإدارة المحلية، و ذلك بصدور القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ م الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها، وحدد اختصاصاتها وحقها في فرض رسوم مؤقتة بل وحقها في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها.

ومع صدور دستور ١٩٢٣م اتخذت مجالس المديريات والمجالس البلدية مكانها الدستوري، وكان هذا بمثابة أول اعتراف دستوري بنظام الإدارة المحلية، وتم تحديد اختصاصات هذه المجالس، كما نص على المبادئ الواجب إتباعها في القوانين التي تنظم عملها و انتخاب أعضائها ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليا ،و ألزمها بنشر ميزانياتها و فتح جلساتها أمام المواطنين، وكانت تلك المحطة من أهم المحطات التي تتعلق بالنظام المحلي في مصر.

وقد حدد القانون ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ تشكيل مجالس الإدارة المحلية من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين في مجلس واحد وحدد اختصاص مجالس المديريات بالإشراف علي الإدارات المختلفة علي مستوي المديرية، ومنها الإدارة الصحية والتعليمية والري والمواصلات وغيرها، ويرأس مجلس المديرية مدير الأمن (التابع لوزارة الداخلية)، إما المجلس البلدي فيختص بشؤن العمران علي مستوي المدينة كالتخطيط والتنظيم وتمهيد ورصف الطرق والإنارة والحدائق والنظافة وغيرها، إما المجلس القروي فيختص بأعمال الإنتاج الزراعي وشئون القرية.

وفي العام ١٩٦٠ ألغي القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠م نظام البلديات ومجالس المديريات والوحدات المجمعة ليحل محلها نظام جديد يقسم مصر إلي وحدات إدارية علي ثلاث مستويات وهي المحافظات، والمدن، والقرى، وتم نقل إدارة المديريات من وزارة الداخلية لتكون نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية، وصدر تبعا لذلك قرار جمهوري بتقسيم مصر إلي ٢٤ محافظة و١٣٤ مدينة و٤٢٢٢ قرية، وقد نص القانون على منح الوحدات الإدارية شخصية اعتبارية يمثلها المجلس المحلى، فيمثل المحافظة مجلس المحافظة ويرأسه المحافظ وهو معين من قبل الحكومة المركزية، ويمثل المدينة مجلس المدينة والقرية أو مجموعة من القرى المتجاورة مجلس القرية، والذي بلغ عددهم ١١٠٠ مجلس قرية، ويكون تشكيل تلك المجالس في أي مستوى من أعضاء منتخبين وأعضاء مختارين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم

أحدث القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ تغيراً جوهرياً على مستوى المحافظات حيث أخذ فكرة ثنائية المجالس المحلية والفصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة وكون من كل منها مجلسا مستقلا له اختصاصه المميز، وصدر القانون ٥٢ لسنة

١٩٧٥ فنص على أن يكون لكل وحدة محلية مجلس شعبي يتكون من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ومجلس تنفيذي يتكون من أعضاء معينين وسايره في ذلك القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩

وجاء القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (وهو مازال ساريا حتي تاريخه) ويتناول الإدارة المحلية علي خمس مستويات هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، و بذلك أصبحت التقسيمات الإدارية خمس تقسيمات بدلا من ثلاثة، ونص القانون علي إن تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة ، وهو ما نعرض له لاحقا.

وبناءاً علي ما تقدم فان الإدارة المحلية يحكمها دستور وقوانين ولوائح، ويتم استعراض ذلك من خلال دستور ٢٠١٤ وقوانين اخري اهمها قوانين تحكم تشكيل الإدارة المحلية ونظامها " قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣لسنة ١٩٧٩" ولائحته وقوانين أخري تحكم تعامل تلك الإدارة مع مفردات العمران وأهمها " قانون البناء الموحد ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

٢-٢- الإدارة المحلية في الدستور

الدستور هو أعلي مراتب التشريع وقد تناول الخطوط العريضة للإدارة المحلية في المواد من ١٧٥ - حتي ١٨٣ تناول فيها تقسيم الدولة الي وحدات إدارية وحث علي مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية، كما كفل دعم اللا مركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وتوفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، كما تناول النواحي المالية علي ان يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة يدخل فى مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية، والإضافية، كما تناول الدستور تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، وكذلك انتخاب المجالس المحلية ومدة عمل المجلس وشروط الترشح، وكذلك اختصاصات المجالس المحلية في متابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة علي السلطة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، وكل هذه الأمور تناولها الدستور كخطوط عريضة وترك التفاصيل للقانون .

٢-٣- قانون الإدارة المحلية ٤٣ لسنة ١٩٧٩ولائحته التنفيذية

صدر قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) في ٦/٢١ / ١٩٧٩ ، وفي ضوء التطبيق العملي لإحكام القانون برزت الحاجة الي ضرورة تدعيم وتطوير نظام الإدارة المحلية بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية الي المحليات فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة، ومن حل جميع المشاكل محليا – بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية ٧– دون الحاجة للرجوع الي العاصمة في معظم الامور. قانون (١١٩) لسنة (٢٠٠٨)، المذكرة الإيضاحية

وتهدف الإدارة المحلية في المقام الأول إلى تنمية المجتمع وتحقيق رفاهيته ورخاءه ، وأن نظاما يعتمد على مشاركة حقيقية بين الحكومة والشعب لهو أكثر ملائمة لمواجهة تحديات هذا العصر من نظام يعتمد أساسا على سلطات حكومة مركزية منفردة بإدارة شئون المجتمع. المجالس القومية المتخصصة. (٢٠٠١)٩.

وقد تضمن القانون الخطوط العريضة لإعمال الإدارة المحلية في حين اهتمت اللائحة بالتفاصيل، حيث تنص اللائحة التنفيذية للقانون علي ان تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة و الخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية

وقد تناولت اللائحة جميع المجالات التي تقع في دائرة اختصاص الوحدات المحلية ومنها التعليم والصحة والشئون الاجتماعية وغيرها، وفي مجال شئون الإسكان والعمران والمرافق البلدية تتولى المحافظة اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق.

وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية :

- إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحي.
- تخطيط وإنشاء المنتزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها ، وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وأحكام الرقابة على مرفق النظافة والعاملين به وتدعيمه بالمعدات والتجهيزات اللازمة.
- تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات والجبانات.

- 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.
- تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص الملاهي والمحال العامة والصناعية والتجارية والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والباعة الجائلين.
- المحافظة على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف بها ومنع التعديات عليها.
- فحص ومراجعة واعتماد الإجراءات الخاصة بزوائد وضوائع التنظيم والتصرف فيها.

وجدير بالذكر إن كل هذه الاختصاصات كانت تحكمها قوانين خاصة بها وأصبح العديد منها يدخل في نطاق المخططات الاستراتيجية مما يستدعي اعداد صياغة تلك الاختصاصات وتحديد أكثر دقة للجهات التي تقوم بالتنفيذ كل في دائرة اختصاصه

٢-٤- قانون البناء الموحد قانون (١١٩) لسنة (٢٠٠٨) [٦]

تباشر وحدات الإدارة المحلية في قانون البناء الموحد المهام التالية :

تقوم الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمشاركة الوحدة المحلية والمجالس الشعبية والأجهزة التنفيذية المختصة في تحديد احتياجات وأولويات التنمية العمرانية علي المستوي المحلي واقتراح المشروعات وخطط العمل في إطار الأهداف والسياسات الإقليمية والمحلية.

مراقبة تطبيق الاشتراطات الواردة بجميع المخططات الإستراتيجية العامة و التفصيلية للمدن والفري، واعتبارها شروطا بنائية يجب الالتزام بها ضمن الاشتراطات المقررة قانونا في شأن تنظيم أعمال البناء، والالتزام بها في مواجهة ذوي الشأن ،واتخاذ جميع القرارات والإجراءات التي تكفل وضعها موضع التنفيذ ووقف تنفيذ كافه الأعمال المخالفة لها .

تلتزم الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم بالوحدة المحلية بالبت في طلب اعتماد مشروع التقسيم في المناطق التي لها مخططات عمرانية معتمدة و المقدمة من المالك في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم البيانات و المستندات و الرسومات وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

تقوم الجهة الإدارية المختصة باعتماد كلا من : التخطيط التفصيلي للمناطق الصناعية و الحرفية طبقا للاشتراطات الصادرة من المجلس الأعلى للتخطيط و التنمية العمرانية ، و مشروعات التقسيم مع مراعاة اللوائح و الشروط و الأوضاع المبينة باللائحة التنفيذية لهذا القانون .

تقوم الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم بالتعاون مع المجلس الشعبي المحلي المختص و ممثلي المجتمع المدني بتحديد أهم المشروعات المطلوبة لتطوير المنطقة و تحديد أولوياتها في ضوء الموارد المالية الحكومية المخصصة لتلك الأغراض و كذلك الموارد المتاحة من المساهمة الأهلية و أي جهات أخري .

تتولي الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم وضع مخطط التطوير و التحسين بالمنطقة ، و تتبع في شأن إعداد و اعتماد مخطط تطوير المنطقة غير المخططة ذات الخطوات المتبعة في شأن إعداد و اعتماد المخطط التفصيلي .

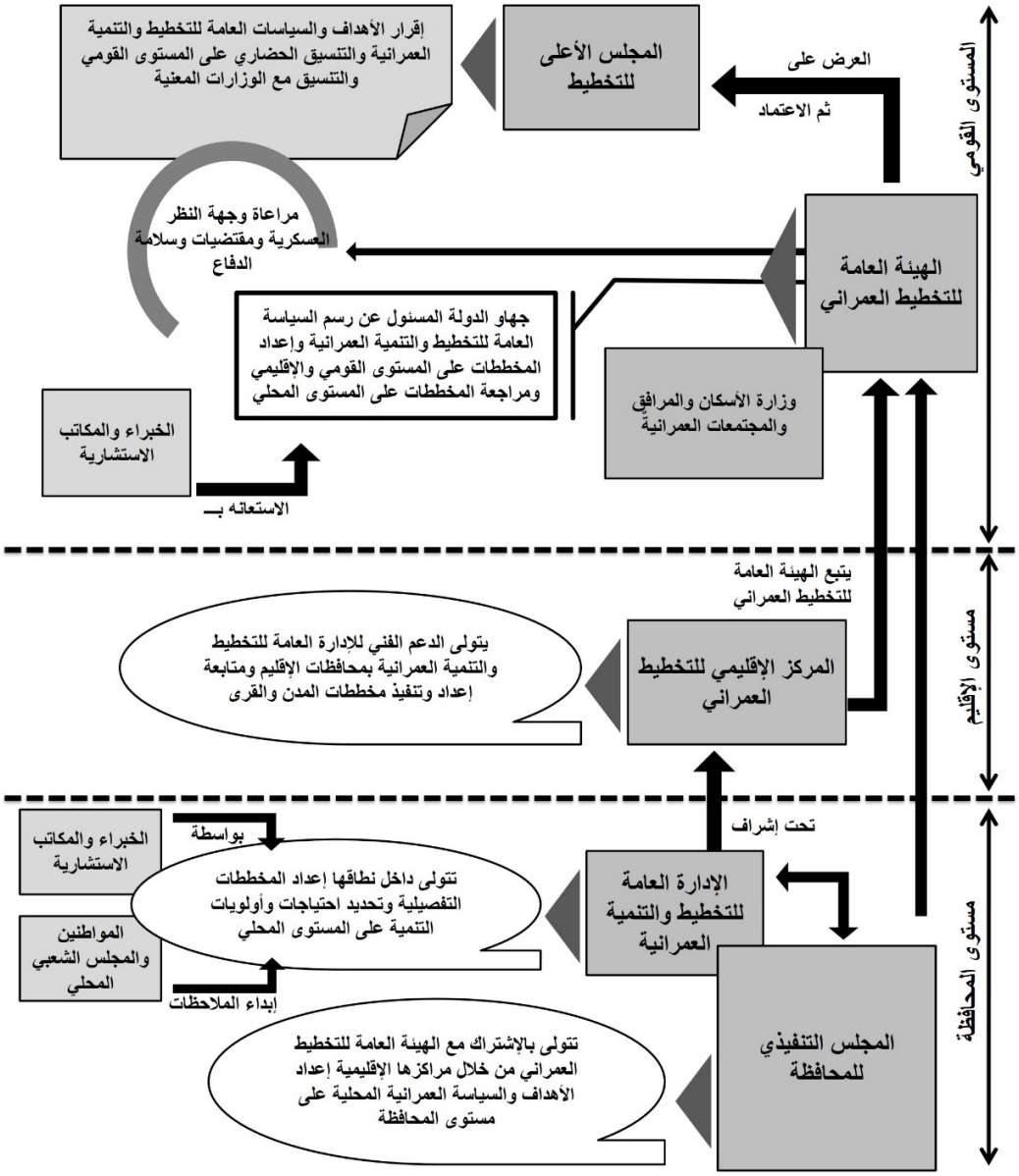
إصدار التراخيص الخاصة بإقامة أو تعديل أو تعلية أو ترميم أي مباني أو مشروعات أو منشآت ثابتة أو متحركة، أو وضع إشغالات مؤقتة أو دائمة أو تحريك أو نقل عناصر معمارية أو تماثيل أو منحوتات أو وحدات زخرفيه في الفراغات العمرانية العامة في المناطق ذات القيمة المتميزة .

على الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط أو التنظيم وقف إصدار التراخيص ، و عدم إصدار بيان بصلاحية الموقع للبناء من الناحية التخطيطية و الاشتراطات البنائية الخاصة بالموقع ؛إذا كانت الأعمال المطلوب الترخيص لها تقع في المدن أو المناطق أو الشوارع التي يصدر بها قرار الوقف .

على الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم إصدار تراخيص بخصوص إنشاء مباني أو منشآت أو إقامة إعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تعديلها أو تدعيمها أو ترميمها أو هدم المباني غير الخاضعة لقانون هدم المباني غير الآيلة للسقوط جزئيا أو كليا أو إجراء أي تشطيبات خارجية .

تصدر الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم قرار مسبب بإيقاف الأعمال المخالفة و اتخاذ ما تراه من إجراءات تكفل منع الانتفاع بالأجزاء المخالفة أو إقامة أي أعمال بناء جديدة فيها مع وضع لافتة تفيد ذلك .

تتولي الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط و التنظيم من خلال لجنة أو أكثر في كل وحدة محلية لمعاينة و فحص المباني و المنشأت لتصدر قراراتها سواء بالصيانة أو الترميم أو التدعيم أو بالهدم الجزئي أو الكلي، وتقرير ما يلزم اتخاذه للمحافظة على الأرواح و الأموال.



شكل (٦) أدوار ومهام إدارة العمران على المستويات المختلفة طبقا لقانون ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ الباحث عن القانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨[٦]

٣- التمويل المخصص لإدارة العمران

٣-١ – التمويل و الموارد المالية المحلية :

يعرف التمويل المحلي بأنه : كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لها عبر الزمن ، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة. عبد الحميد. (٢٠٠١)[٥]

ويشترط في التمويل المحلي (محليه المورد – ذاتيه المورد – سهوله أداره المورد – مرونة المورد - كفاية واتساع المورد.)

٣-٢-الموارد المالية المحلية في مصر :

تنقسم مصادر التمويل بمصر إلى موارد خاصة وموارد أخرى مشتركة، وهما كالتالي :

الموارد الخاصة :

وتشمل الضرائب العينية ذات الطابع المحلي، والرسوم المحلية ، والقروض والتبرعات بالإضافة إلى الإعانات الحكومية ، بحيث يجري العمل في مصر على أن تحدد الحكومة المركزية مبلغ الإعانة الذي ستقدمه للإدارات المحلية ثم يقوم وزير التنمية المحلية بتوزيع هذه الإعانات على للإدارات المحلية وفقا لعدد السكان. الهويدي. (١٩٨٣)١٢

الموارد المشتركة:

وتشمل (موارد ماليه للمحافظات – موارد ماليه للمدن و الأحياء – موارد ماليه للقرية) وهي التي توزع على المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بغرض توزيعها على المجالس الشعبية المحلية الداخلية في نطاق اختصاصها.

٢-٣-١ الموارد المالية للمحافظات وتتضمن:

- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات
- الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.
- ربع حصيلة الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على الأطيان في المحافظة
- ضرائب و رسوم المركبات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .
- الضرائب و الرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة .
- حصيلة استثمار أموال المحافظة و إيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها .
- حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء والاكتتاب فى سندات الإسكان
- حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع
- حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن وأرباح المشروعات الإنتاجية
- حصيلة الغرامات التي يقضي بها طبقا لقانون البناء الموحد ١١٩ لعام ٢٠٠٨
- الإعانات الحكومية.
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبيه .

٢-٣-٢ الموارد المالية للمركز وتتضمن:

- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز.
- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.
- القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.
- الإعانات الحكومية.
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبيه .

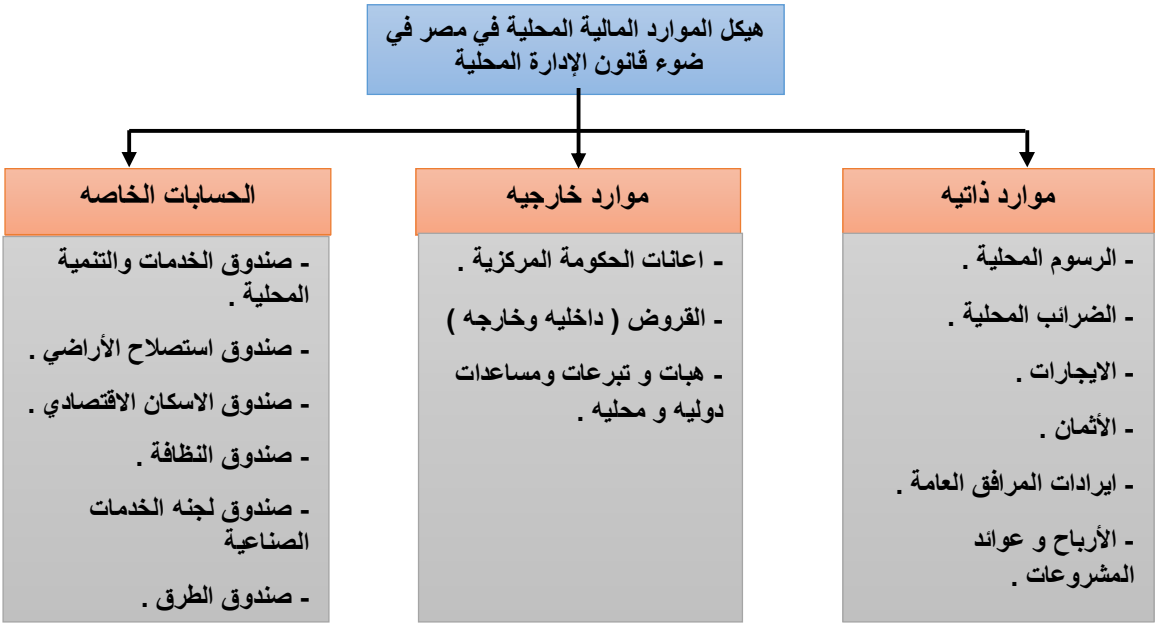
٣-٢-٣ الموارد المالية للمدن و الأحياء وتتضمن :

- الضرائب والرسوم المحلية في نطاق اختصاص المجلس المحلي .
- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من موارد المحافظة.
- حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الداخلة في أملاكها الخاصة.
- إيرادات استثمار أموال المدينة وإيرادات الأسواق العامة في نطاقها.
- القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبيه .
- حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات المنتفعة من أعمال المنطقة العامة.
- حصيلة المقابل التي تفرضها المجالس على استغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة.

٤-٢-٣ الموارد المالية للقرية وتشمل:

- ٧٥ % من حصيلة الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية.
- حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية .
- موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.
- القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

- الإعانات الحكومية.
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقه رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبيه .



شكل (٧) : الموارد المالية للمحليات في مصر

وعند فحص هذه الموارد المحلية علي ارض الواقع .. يتضح عدم كفاية هذه الموارد لتغطية احتياجات المدن وما يتبعها من ادارات محلية، فنجد أن مصادر التمويل المحلي بمحافظة القاهرة علي سبيل المثال موزعة كالتالي:

(دخل صافي: ٣٠.٦% ضرائب عامه و مهنيه و مبيعات - مساعدات و منح: ٤٩.١% هيئات دولية و شراكه - قروض ٢٠.٣% و تصل القروض في بعض المحافظات الي٨٠% من ميزانيتها ، و تعاني الوحدات المحلية أثناء تنفيذ برامجها التنموية من مشكلة التمويل، وتتمثل في ضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية ؛ ولذلك غالبا ما يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة البرامج التنموية الضرورية لسكانها، وتحدث هذه المشكلة نتيجة عدم وجود استقلال فعلي وحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية.

٤- النتائج والتوصيات

أولا : النتائج

- طبقا للدستور فان نظام الإدارة المحلية يشتمل علي خمس مستويات "المحافظة - المركز - المدينة - الحي - القرية"، إلا أن الدولة أنشأت مستويات أو وحدات إدارية أخري، بعضها على قمة الهرم المحلي تتمثل في الأقاليم الاقتصادية ، وبعضها أدني منها مثل العزب والمشايخ والنواحي والكفور والنجوع.
- خضع أمر التقسيم الإداري منذ زمن بعيد إلي السلطة التقديرية، وقد ظهر ذلك واضحا علي الخرائط الجغرافية للتقسيم الإداري في مصر، بما يؤكد غياب المعايير العلمية و القانونية للتقسيم الإداري و الحدود الجغرافية لوحدات الإدارة المحلية بمختلف مسمياتها ما يستدعي إعادة تقسيم الحدود الإدارية من جديد.
- العديد من المحافظات يمثل المجلس الشعبي للمحافظة أكثر من ١٥٠ عضو وهو عدد غير مقبول منطقيا كما ان عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية غير مرتبط بعدد السكان في النطاق الجغرافي و الإداري للوحدة المحلية
- يتم تعيين رؤساء الوحدات المحلية (المحافظ، و رؤساء المراكز، والمدن، والأحياء، والقرى)، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة ، في غياب المعايير التي يتم على إثرها اختيار وتعيين تلك القيادات التنفيذية المحلية، مما يؤثر علي الكفاءة.

- العديد من الشئون العمرانية كانت تحكمها قوانين خاصة بها وأصبح العديد منها يدخل في نطاق المخططات الإستراتيجية مما يستدعي إعداد صياغة تلك الاختصاصات وتحديد أكثر دقة للجهات التي تقوم بالتنفيذ كل في دائرة اختصاصه.
- تعاني الوحدات المحلية أثناء تنفيذ برامجها التنموية من مشكلة التمويل، وتتمثل في ضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية ؛ ولذلك غالبا ما يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة البرامج التنموية الضرورية لسكانها، وتحدث هذه المشكلة نتيجة عدم وجود استقلال فعلي وحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية.

ثانيا : التوصيات

- إعادة النظر في تقسيم الدولة إلي كيانات جغرافية و إدارية وفقا لمعايير تتناسب مع واقع المجتمع وتكون بقرارات مسببه، ويمكن أن يكون هذا من خلال لجنة مختصة تحت إدارة المجلس الأعلى للتخطيط.
- نظام الإدارة المحلية يجب إن يشتمل علي المستويات الإدارية التي تتناسب مع التقسيم الجغرافي والإداري طبقا للمعايير التي يتم الاتفاق عليها وبما يتوافق مع الواقع العمراني.
- ربط عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بعدد السكان في النطاق الجغرافي و الإداري للوحدة المحلية، مع مراعاة العدد الإجمالي للوحدات الأكبر بما يسمح بسهوله التجمع والدراسة وإمكانية اتخاذ القرار.
- تحديد المعايير التي يتم على أثرها اختيار وتعيين القيادات التنفيذية المحلية، مع التأكيد علي ان انتخاب تلك القيادات يؤثر تأثير مباشر علي كفاءة وأداء تلك القيادات.
- إعداد دراسة شامله لكل القوانين والنظم التي تتعلق بقانون الإدارة المحلية مع سرعة إصدار قانون جديد يراعي كل العوامل التي تؤثر علي الإدارة المحلية.
- العمل علي وجود استقلال فعلي وحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية.

المراجع

١. تمام، ذاكر موسى. (٢٠١٢). إدارة العمران (ص ٢٣). القاهرة، مصر: دار الكتاب الحديث.
٢. حجازي، حامد. (٢٠٠٦). تقييم آليات إعداد و تنفيذ مخططات التنمية العمرانية . القاهرة، مصر: جامعه الأزهر، كليه الهندسة، رسالة دكتوراه.
٣. علام، أحمد خالد.(١٩٨٦). التشريعات المنظمة للعمران. القاهرة، مصر: مكتبة الانجلو.
٤. علام، أحمد خالد وشعبان، عبد الغني (١٩٩٥). العمران والحكم المحلي في مصر. القاهرة، مصر : مكتبة الأنجلو المصرية.
٥. عبد الحميد، عبد المطلب. (٢٠٠١). التمويل المحلي والتنمية المحلية. الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية ص٢٢.
٦. قانون البناء الموحد رقم (١١٩) لسنة (٢٠٠٨). القاهرة، مصر: الجريد الرسمية، العدد ١٩ (مكرر –ا) في ١١ مايو ٢٠٠٨
٧. قانون البناء الموحد (٢٠٠٨)، المذكرة الإيضاحية. القاهرة، مصر: الجريد الرسمية، العدد ١٩ (مكرر –ا) في ١١ مايو ٢٠٠٨
٨. قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩). القاهرة، مصر: الجريد الرسمية، العدد ٢٥ " تابع" في ١٩٧٩/٦/٢١
٩. المجالس القومية المتخصصة. (٢٠٠١). رؤية عصرية. القاهرة، مصر : المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية
١٠. كيرة، حسن (١٩٧٤) المدخل إلى القانون. الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف ص ١١ – ١٢
١١. محمود، هند عبد الفتاح. (٢٠٢٠). إدارة العمران في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير. القاهرة، مصر: جامعه الأزهر، كليه الهندسة، رسالة ماجستير.
١٢. الهويدي، عبد الجليل. (١٩٨٣) المالية العامة للحكم المحلي - دراسة مقارنة. القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.
١٣. الهيئة العامة للتخطيط العمراني (٢٠١٣) – وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - إعادة ترسيم حدود مصر إلى أقاليم تنموية - تفعيل توجهات المخطط الاستراتيجي القومي للتنمية العمرانية.
14. Kenneth, J. Davey (1993). Elements of urban management, Washington, D.C. : Published for the Urban Management Program by the World Bank