شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

Ain Shams University
Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار
في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%
To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

كلية الحقوق

يصعب قراءة بعض
الصفحات الاصلية

الاتجاهات المعاصرة
في نظم الإدارة المحلية
دراسة مقارنة

comp
٢٨
٣٤٩٫٤
٣٠٦

رسالة دكتوراه في الحقوق
إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس
سنة ١٩٧٣
مقدمة من

عميد
عادل محمود حمدي

لجنة المناقشة

السيد الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي رئيساً
والسيد الأستاذ الدكتور محمد كامل ليلة
والسيد الدكتور عبد الحميد محمد حشيش } عضوين

دار الاتحاد العربي للطباعة
لصاحبها: محمد عبد الرازق
١٩ كنيسة الأرمن ش الجيش
تليفون ٩٣٤٠٩٨

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وبه نستعين ﴾

يا ربى . . .

لك الحمد . . فبنعمتك تتم الصالحات . . .

وأصلى وأسلم على نبيك الكريم سيدنا محمد ، سيد الكائنات ، وأسعد المخلوقات .

وأستغفرك من كل عمل أردت به وجهك ، فخالطه غيرك . . ومن كل نعمة أنعمت بها علىّ ، فاستعنت بها على معصيتك . . ومن كل ما وعدتك به من نفسى ، ثم لم أوف به . . .

وأعوذ بك من علم لا ينفع ، وعمل لا يرفع ، ودعاء لا يسمع ... وانفعنى بما علمتنى ، وعلمنى ما ينفعنى ، وزدنى علماً ...

(سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا ، إنك أنت العليم الحكيم) .

فأسألك فواتح الخير وخواتمه ، وجوامعه ، وأوله وآخره ، وظاهره وباطنه . والدرجات العلا ...

ولك الحمد على كل حال ... وأعوذ بك من حال أهل النار ... آمين .

عبدك الفقير إليك

والطامع فى رحمتك

عادل محمود حمدى

مقدمة

١ — الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية فى الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمى لتباشر مايعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة . ويعد توزيع هذه الوظيفة بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية (الإقليمية) والمزج بين النظام المركزى واللامركزى فى التنظيم الإدارى من المشكلات الإدارية التى تجتهد الدول فى إيجاد الحلول الملائمة لها وتتأثر فى ذلك بدرجات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة فى كل منها . بل إن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات الإقليمية والمحلية فى الدولة الواحدة يتنوع من وقت لآخر ومن مرحلة إلى أخرى من مراحل تطورها . فالنظم الإدارية لايمكن وصفها بالثبات والاستقرار وهى بطبيعتها مرنة تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكى تستجيب لتطورات الحياة .

٢ — وإذا كان نظام الإدارة المحلية فى أصله قد نشأ مسايراً للتطور المدنى منذ شعر الإنسان بالحاجة إلى التضامن مع غيره من سكان القرى والمدن للوفاء بالحاجات المشتركة بينهم ، فإنه لم يعرف كتنظيم إدارى إلا بعد قيام الدولة الحديثة وفى نهاية القرن الثامن عشر ، وبعد انتشار المبادىء والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها فى المجال السياسى بالدعوة إلى تطبيقها فى المجال الإدارى . فقد وجدت الديمقراطية السياسية فى نظام الإدارة المحلية مايحقق تلك المبادىء التى قامت من أجلها . كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية

فى معظم دول أوروبا وأمريكا الشمالية ، نظاما يشرك المواطنين فى إدارة شئونهم ويؤهلهم سياسياً للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة . وقد شهد القرن التاسع عشر مع ازدهار الديمقراطية السياسية ميلاد ونشأة تنظيمات الإدارة المحلية فى الدول المختلفة .

٣ — وكما وجدت الديمقراطية السياسية فى نظام الإدارة المحلية سندا لها لتحقيق أهدافها فكذلك وجدت فيه المذاهب السياسية الأخرى كالاشتراكية العلمية بتطبيقاتها المختلفة وسيلة لتحرير الإنسان من كل أنواع السيطرة والاستغلال . وإذا كان التطبيق الماركسى فى بعض الدول قد أخذ بالنظام المركزى فى جميع مجالات النشاط فى الدولة كوسيلة للسيطرة وتدعيم نفوذها فإنه سرعان ما كشف التطبيق عن مخاطر هذا النظام فاتجه إلى تطبيق النظام اللامركزى باشراك جميع القوى الاجتماعية فى السلطة إشراكا فعلياً وإيجابياً فى الجمعيات الشعبية اليوغوسلافية ومجالس السوفيتات المحلية لتلافى المخاطر الناجمة عن رأسمالية الدولة وتخفيفاً لمبدأ « إذابة الدولة » وصولا بها إلى مرحلة الشيوعية الكاملة .

٤ — ووجد هذا النظام أنصارا له من المهتمين بعلم التنظيم الإدارى . كنظام يحقق التوازن المنشود فى الدولة وكوسيلة للحد من مخاطر المركزية وتصحيحها دون هدمها بهذا التعدد القائم على كثرة الأشخاص القانونية المستقلة والتى يكون لها سلطة البت فى الأمور التى تتصل بمصالح المواطنين ابتداء — فالمركزية تعد نظاما مقبولا عندما كانت وظيفة الدولة مقصورة على صون وحماية أمنها الخارجى والداخلى وإقامة العدل بين الناس ، أما وقد اتسع نشاطها ونطاق تدخلها ، أصبح قيامها بأداء وظيفتها من الأمور الصعبة غير المستحبة . فتعدد الهيئات الإقليمية والمحلية يخفف من ثقل الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية وينقل بعض هذه الأعباء إلى تلك الهيئات

مما يساعد على سرعة البت فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها فيتحقق التوازن والاستقرار المنشودان .

٥ — وإذا كان القرن الماضى هو عصر ازدهار المبادىء والأفكار السياسية والمذاهب الاجتماعية فإن القرن الحالى هو عصر التقدم العلمى والصناعى والكشوف العلمية وما أحدثته من تغييرات جذرية فى المجتمعات الغربية من النواحى الاقتصادية والاجتماعية .

فقد حولت كثيرا من المجتمعات الريفية إلى مجتمعات حضرية صناعية قامت العلاقات بها على أسس مغايرة لتلك التى كانت قائمة بها من قبل، وازداد الترابط بينها نتيجة سرعة وسهولة الاتصال بين المجتمعات الريفية والحضرية كما ازداد التشابك بين المصالح القومية والمصالح المحلية واتسع نطاق تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والصناعية والاجتماعية وحرصت على تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية تحقيقاً لما تعهدت به فى دساتيرها من كفالة الحقوق والحريات الاجتماعية والتقريب بين طبقات المجتمع.

٦ — وفى ظل هذه التغييرات والمؤثرات لم تستطع الكثير من وحدات هذا النظام فى الدول المختلفة التغلب على المصاعب التى تواجهها حتى أصابها مايشبه الشلل وأصبحت غير قادرة على تنفيذ الاختصاصات الموكولة إليها ومسايرتها لمتطلبات الحياة العصرية وبدأ الحديث بين الناس يدور بصدد نظام الإدارة المحلية بين الإبقاء عليه أو الخروج منه . وعلى الرغم مما أحاط به من مشكلات ومصاعب فقد بذلت المحاولات فى كثير من الدول للابقاء عليه والعمل على إصلاح عيوبه استجابة لهذا التأييد الذى يلقاه من غالبية المؤمنين به .

٧ — ومن ثم كانت هذه المحاولات لإعادة تقسيم وحدات هذا النظام من الناحية الجغرافية ، وإعادة تعديل الحدود بينها ودمج الوحدات الحالية

وإنشاء وحدات جديدة تقوم على أسس جغرافية وسكانية واقتصادية سليمة تتفق ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك إنشاء النقابات والاتحادات بين الوحدات المحلية الصغرى لإقامة وإدارة المرافق المحلية ذات النفع المشترك فى محاولة للتغلب على صعوبة قيام هذه الوحدات بهذه المرافق لعدم توافر الخبرات والكفاءات الإدارية والامكانيات المادية بها .

٨ — وعلى الرغم من المشكلات التى تعترض الوحدات الصغرى لأنظمة الإدارة المحلية فى الكثير من هذه الدول فإنها حافظت على تشكيل مجالس وحداتها الذى يقوم على استقلالها فى اختيار أعضائها ، واتجهت إلى تعويض النقص فى الخبرة والكفاءة الإدارية غير المتوفرة فى بعض الأعضاء بطرق شتى .

٩ — وارتبطت المحاولات التى بذلت لاعادة تقسيم الوحدات المحلية القائمة فى الأنظمة المحلية المختلفة بالمحاولات التى اتجهت إليها التشريعات المختلفة لإعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية وبين الهيئات المحلية مع المحافظة فى الوقت نفسه على المصالح التى تقوم برعايتها — حتى يتوامم حجمها مع قدراتها المالية . وإذا كانت الأساليب التى اتبعتها التشريعات المختلفة فى هذا الصدد قد تباينت فإنها قد اتجهت بصفة عامة إلى زيادة اختصاصات تلك الهيئات الأصيلة منها أو تلك التى يعهد إليها بها بطريق التفويض .

١٠ — واتجهت الأنظمة المحلية فى بعض الدول إلى التخفيف من القيود التى فرضت على استقلال وحرية الهيئات المحلية — كنتيجة مترتبة على أخذها بمبدأ التخطيط الشامل فى الأنشطة الاقتصادية والصناعية والمالية والاجتماعية والادارية ، بالحد من صور الوصاية الادارية التى تباشرها السلطات المركزية

على تلك الهيئات ، والاتجاه إلى الأخذ بأنواع أخرى من الرقابات فى محاولة للحفاظ على استقلال الهيئات المحليـة ولتأكيد فاعلية الرقابة المفروضة على نشاطها .

١١ — أما فى مصر فقد نشأ نظام الادارة المحلية فى أوائل القرن الحالى باقامة نظام مجالس المديريات وتلاحقت التشريعات المنظمة له حتى وقتنا الحاضر بصدور القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات .

١٢ — وإذا كان الغرض الظاهر من إقامة هذا النظام هو تعليم أفراد الشعب العناية بالشئون العامة وأساليب الحياة النيابية إلا أنه لم يحقق ما كان يرجى منه، لقصور شاب تشكيل مجالس وحداته ، فضلا عن نظرة الريبة والشك التى كانت تتسم بها التشريعات الصادرة فى هذا الشأن . وشكا فى قدرة هذه المجالس على القيام بمباشرة ما يعهد به إليها من اختصاصات، كانت التشريعات التى صدرت قبل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تمنح هذه الاختصاصات بحذر وتقتير شديدين .

١٣ — وإذا كان الغرض الأساسى الذى استهدفه المشرع من إصدار القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو أن يقوم نظام الادارة المحلية بتلافى مساوىء النظام المركزى الذى كان طابع الإدارة المصرية، والعمل على إشراك المواطنين فى إدارة شئونهم بأنفسهم واشباع حاجاتهم من الخدمات الضرورية والأساسية التى ظلوا محرومين منها وبخاصة فى القرى إلا أنه لم يحقق ماعقد عليه من آمال .

١٤ — وحين اتجهت الدولة إلى تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومى وأسندت إلى مجالس وحدات هذا النظام سلطة الاشراف

على تنفيذ ما ورد بها من مهام، كل داخل دائرة اختصاصه، تبين أنه لا بد من اعادة النظر فى وحدات هذا النظام الحالى وفى تشكيلاتها وفى الاختصاصات المعهود بها إلى مجالسها وفى الرقابة على أعمالها حتى تؤدى هذه الوحدات دورها كاملا لتحقيق الأغراض التى تسعى إليها هذه الخطة ، خاصة وأن التعديلات التى أدخلت على القانون الرقيم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والتى كان آخرها صدور قانون المجالس الشعبية بالمحافظات لم تنجح فى إرساء قواعد أساسية لنظام يتفق وروح اللامركزية الادارية الاقليمية من ناحية ، ويتوام مع متطلبات الحياة العصرية الجديدة من ناحية أخرى .

١٥ — وإذا كان نظام الادارة المحلية لم يحظ فى الماضى إلا باهتمام القلة من الباحثين والمهتمين بشئونه فإننا تقديرا لأهمية وخطورة هذا الموضوع ودوره الذى يمكن أن يؤديه فى التنظيم الادارى القائم وفى تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية لرفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى وصولا به إلى مجتمع الكفاية والعدل ـ وفى ارساء قواعد الديمقراطية على أسس سليمة وفى تعويد المواطنين على ممارسة الديمقراطية على الصعيد الادارى ، رأينا أن نسهم بجهد متواضع فى الأبحاث التى تهتم بموضوع يتصل بحياة المواطنين اليومية فى هذا الوطن فكان اختيارنا لموضوع « الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية » لنعرض لهذه الاتجاهات من خلال دراستنا لأنظمة الاداره المحلية فى دول انجلترا والولايات المتحدة وفرنسا وإيطاليا والاتحاد السوفيتى ويوجوسلافيا . فقد سبقتنا فى القيام ببعض المحاولات للتغلب على العقبات التى تعترض وحدات هذا النظام ومحاولين الاستفادة من تجاربها فى هذا الصدد إيماناً منا بحقيقتين هامتين الأولى أنه لا يمكن الحكم على أى نظام إدارى إلا من خلال التطبيق والثانية أن دراسة الأنظمة المحلية من خلال التطبيق لا تعنى أن نحاول نقلها وتطبيقها عندنا فكل نظام يتأثر فى نجاحه وفشله بعوامل سياسية واجتماعية