

بررسی و تحلیل ساختار مدیریت شهری در کشور مصر (نظام اداره ی محلی)

مسعود صفایی پور

دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری

سهیلاجابری فرد

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری

soheylajaberi@gmail.com

۰۹۳۸۱۹۰۴۱۱۸ ، ۰۶۱۱-۳۳۴۰۶۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۲/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۹/۱۵

چکیده

از نیمه دوم قرن بیستم، کشورهای توسعه یافته و نیز کشورهای در حال توسعه با رویکردی تازه به مدیریت شهری به نظام های اداری محلی یا حکومت های محلی روی آوردند. نظر به اهمیت استراتژیکی کشور مصر در منطقه و در راستای انقلاب ها و جنبش های اخیر مردمی خواستار تغییر در این کشور در این پژوهش سعی داریم با کشف ساختار مدیریت شهری در کشور مصر و تعیین مدل اداره ی شهری در آن ، به میزان تحقق سیاست های عدم تمرکز در این کشور آشنا شویم و در نهایت با آسیب شناسی این مدل ، چند راهکار مناسب مطرح نمائیم . با داشتن رویکرد تطبیقی ، روش پژوهشی بکار رفته شبیه نوعی پیمایش (جمع آوری اطلاعات در مورد یک پدیده) بوده و به طور کلی ، روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است . روش جمع آوری داده ، به روش کتابخانه ای و با مطالعه کتب ، مقالات ، اسناد و مدارک بوده است.

نتایج پژوهش: ساختار مدیریت محلی در کشور مصر، به صورت واحدهای مشخص محلی است که دارای استقلال اداری و مالی و اجرائی بوده و به چهار سطح اداری محلی (استان ، فرمانداری کل ، شهروستا ، کوی) تقسیم می شوند . درهمه ی سطوح ، هر واحد محلی دارای یک شورای مردمی محلی (متنخب) و یک شورای اجرائی محلی (منتصب) است ، شهردار (رئیس شورای اجرائی شهر) از طرف نخست وزیر و با مشورت استاندار تعیین می شود. براین اساس ، مدل مدیریت شهری در مصر ، مدل شورا - مدیر بوده با این تفاوت که شورای مردمی ، در انتخاب شهردار نقشی ندارد. مشکلات این نظام از دو نوع ساختاری و عملکردی است. از مشکلات عملکردی آن ، ضعف قدرت مؤسساتی واحدهای محلی و از مشکلات ساختاری آن ، در روش گزینش مدیران اجرائی شهری ، پیچیدگی اجرائی انتخابات شوراهای مردمی و بالابودن تعداد اعضای شوراهای مردمی است .

واژگان کلیدی : مدیریت محلی ، شورای مردمی محلی ، شورای اجرائی محلی ، مصر

مقدمه

رشد سریع شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش توجه به راهبردها و چاره های سودمند برای بهینه سازی زندگی شهروندان را ضروری ساخته است. علاوه بر موضوعاتی همچون محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یکی از عوامل بسیار مهمی که تاثیر فزاینده و تعیین کننده ای در عوامل سازنده شهری دارد، مدیریت و نحوه اداره امور شهر است (سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۱۵). نظام مدیریت محلی یکی از چارچوب های اصلی تحقق دموکراسی مطلوب به حساب می آید؛ که اهداف آن براین است که اقالیم مختلف، خود به اداره ی امور خود بپردازند، اینجا نقش حکومت مرکزی این است که با آموزش عملی، مردم خود رایاری رسانده تا خود بتوانند، مسئولیت اداره امور خود را به گردن گیرند، چون خود بهتر از هرکسی بر نیازمندی های خود آشنا و در نتیجه برحل مشکلاتشان قادر خواهند بود (نجلاءفتحی، ۲۰۱۰: ۱) و این نظام یکی از فروع نظام مدیریت عمومی به حساب می آید و علاوه بر این که ریشه های آن با تکامل بشری و درک نیاز انسان به همکاری و همگرایی تلاش ها برای برآوردن نیازهای همگام بوده ولی این مقوله تا آغاز قرن بیستم، به عنوان یک سیستم اداری منظم شناخته نشده بود؛ حکومت محلی یا در اصطلاح دقیق تر، مدیریت محلی عبارت است از تنظیماتی است که به هدف ایجاد واحدهای اقلیمی مستقل بوجود می آیند که شامل نیروی اداری فعال می باشند. از نظر گروهی دیگر آن ها را نوعی تقسیم وظایف اداری بین حکومت مرکزی و هیأت های محلی که تحت نظارت حکومت مرکزی عمل می کند، تعریف می کنند (همان).

نظام مدیریتی محلی از کشوری به کشور دیگر با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوت عمل می کند. بعبارتی، در کشورهای مختلف مدل های متفاوتی برای مدیریت شهری وجود دارد. عوامل عمده در تعیین شکل مدل به تاریخ، فرهنگ سیاسی و نوع نظام حکومتی کشور باز می گردد. نحوه اداره امور شهر در طول تاریخ و استقلال یا وابستگی آن به حکومت، بر شکل مدیریت کنونی آن موثر است. در جوامعی که شهرها از هویت مستقل حقوقی برخوردار بوده و سنت های خودمختاری و دموکراتیک در آنها وجود داشته است مدیریت شهری بر پایه رویه های دیرپای انتخاباتی و استقلال قرار دارد.

وجود و توان سنت های مدنی برای هدایت کنش های سیاسی و نحوه تعامل در حوزه سیاسی بر اساس روابط افقی یا عمودی میان حاکمان و محکومان، بر مدل های مدیریت شهری مؤثر است در جوامع با پیشینه دولت گرایی و ضعف سنت های مدنی در مدیریت شهری تنها می توان یک مدل را شاهد بود. جوامع با پیشینه استقلال شهری و قوت سنت های مدنی که اجازه تعامل و همکاری میان گروه های مختلف را می دهد، تنوع بیشتری در نحوه مدیریت شهری وجود دارد. در کشورهای فدرال به دلیل وجود اختیارات بیشتر برای سطوح فروملی، مدل های متنوعی برای مدیریت شهری وجود دارد برای نمونه دو کشور آمریکا و آلمان دارای انواع مدل های مدیریت شهری هستند. اما در نظام های تک ساختی یا متمرکز معمولاً یک مدل برای مدیریت شهری وجود دارد، برای نمونه فرانسه و ایران را می توان از این کشورها نام برد. یکی از تفاوت های دیگر میان مدل ها موقعیت مقام اجرایی شهرداری به عنوان یک سیاستمدار منتخب بر اساس رویه های سیاسی و انتخاباتی است یا یک مقام اداری صرف برای مدیریت گردش امور اداری شهرداری که هیچ نسبتی نیز با سیاست ندارد. به عبارت دیگر روابط میان دو بدنه تقنینی و اجرایی است که موجب تفاوت و تمایز میان مدل های حکومت شهری را اداره شهر از یکدیگر می شود. تمرکز اقتدار در هر یک از این دو بدنه سبب پدید آمدن سازوکارهای متفاوتی برای اداره شهر می شود و موقعیت شهردار را نیز مشخص می سازد (امامی جاجرمی، ۱۳۸۹: ۶).

کشور مصر به لحاظ پیشینه تاریخی کهن و فرهنگ غنی ناشی از تجارب گوناگون نظام های سیاسی و انقلاب های متعدد در طول تاریخ خود و همچنین از نظر ویژگی های جمعیتی و وسعت سرزمین آن ، نسبت به کشورهای دیگر منطقه ، دارای شباهت های فراوانی با ایران است . کشور مصر در شمال آفریقا قرار داشته و از مهمترین کشورهای عربی به شمار می آید بعد از تسلط دراز مدت حکومت های مرکزی در مصر، در چندسال اخیر، بحث نظام های مدیریت محلی بیشتر شده است این نوع نظام اداری تاکنون نتوانسته آن طورکه باید و شاید ، رضایت شهروندان محلی را جلب کند ، طوری که شهروندان را از مشارکت های سیاسی و انتخابی دلسرد ساخته است. افزایش مبحث نظام های محلی در مصر منجر به رویکرد سیاسی تازه ای به سمت سیاست های عدم تمرکز شده است . که در این راستا ، به تشکیل کمیته ای فنی در وزارت توسعه محلی به حمایت از سیاست های عدم تمرکز انجامید و برای تحقق تدریجی سیاست عدم تمرکز، نوعی هماهنگی بین چند وزارتخانه (وزارت آموزش و پرورش و وزارت همبستگی اجتماعی) صورت گرفت. در این تحقیق ، به بررسی تجربه ی مصر در حکومت های محلی در برهه ی قبل از انقلاب ۲۵ ژانویه ۲۰۱۱ م و رویه و عملکرد واقعی آن پرداخته می شود. در این راستا سؤال مهمی که مطرح می شود ، اینست که ساختار مدیریت شهری این کشور در طول این تاریخ طولانی از تجربه نظام اداره محلی ، چگونه بوده و تا چه میزان در تحقق اهداف سیاست های عدم تمرکز و حکومت های محلی موفق بوده است ، تا این مورد به عنوان نقطه شروعی تازه در نظام سیاسی و قانون جدید خود به حساب آید. همچنین نظام مدیریت محلی کشور مصر کدامیک از نمونه مدل های معروف دنیا را در اداره امور محلی خود به کار گرفته است و نقاط قوت و ضعف آن کدامند؟ همه این سؤالات ، چالش هایی است که این پژوهش به دنبال پاسخ واضح و دقیق به آنهاست.

مبانی نظری و ادبیات تحقیق

اداره امور ، مجموع فعالیت ها ، وظایف ، شیوه ها و روش های سازمانی است که برای مدیریت امور گوناگون کشور به کار می رود . اداره امور در بیان ساده تر ، مدیریت کارهای مربوط به قوه مجریه است و در این معنا ، به مفهوم مدیریت در معنای فراگیر و ملازم با همکاری گروهی برای پیشبرد هدف های عمومی از طریق برنامه ریزی و سازمان است . اداره امور همچنین مستلزم وجود مجموعه قوانینی است که قوانین اداری نامیده می شوند و هم یک فن است و هم موضوع یک دانش کم و بیش پیشرفته و در حال رشد (سازمان شهرداری ها و دهرداری های کشور ، ۱۳۹۰ : ۲۸) . در اکثر موارد مدیریت محلی را به تعبیر از مدیریت شهری به کار می گیرند. گروهی از دانشمندان علم مدیریت ، مدیریت محلی را روشی مدیریتی می دانند که در راستای آن یک کشور به واحدها یا بخش هایی معین تقسیم شده ، بطوری که هیأتی محلی به عنوان مدیریت عمومی ، بر اداره هر واحد ، اشراف و نظارت داشته و از نظر مالی بطور مستقل عمل می کنند و قانون ، مناسبات آن ها را با حکومت مرکزی ، تعیین می کند (احمد رشید ، ۱۹۷۷ : ۱۲) . گروهی دیگر مدیریت محلی ، را یکی از روشهای سیستم های اداری کشوری می دانند ، که به صورت توزیع قدرت و وظایف بین دستگاه حکومت مرکزی و محلی می باشد ؛ بطوری که حکومت مرکزی به برنامه ریزی های کلان و اداره منابع ملی پرداخته و دستگاههای محلی به اداره ی منابع محلی مشغول می باشند. گروه سوم آن را نوعی از وظایف اداری بین دستگاه های مرکزی و محلی می دانند بطوری که دستگاه مدیریت محلی ، بتواند منابع خود را به صورت مستقل و در سایه قانون ، اداره کند. گروه چهارم آن را روشی از سیستمهای اداری می داند که با هدف توزیع وظایف اداری بین حکومت مرکزی و بین هیأت های مدیریتی محلی منتخب و متخصص ، براساس تقسیم بندی اقلیمی و

تحت نظارت حکومت مرکزی به اداره امور اجتماعات محلی بپردازند (همان). تمام این تعاریف اتفاق نظر دارند که مدیریت محلی، یکی از چهره های مدیریت غیر متمرکز اقلیمی است که بر استقلال هیأت محلی، در انجام وظایف و اختصاصات خود تأکید می کند. این هیأت ها با داشتن شخصیت حقوقی مشخص، تحت نظارت مؤسسات مرکزی در جهت حفظ تمامیت کشور فعالیت می کنند. از دلایل ضرورت وجود مدیریت محلی ۱. گسترش وظایف دولت، که قبلا محدود به حفظ امنیت داخلی، دفاع در برابر دشمن خارجی، تحقق عدالت اجتماعی بین مردم بوده و در حال حاضر در زمینه های زیادی، جهت تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی جامعه دخالت می کند. ۲. نیاز به تقسیم وظایف، طوری که بخشی از وظایف بر عهده حکومت مرکزی و بخشی دیگر بر عهده حکومت محلی باشد. ۳. تنوع رویه های مدیریتی بر اساس شرایط محلی. ۴. درک بیشتر مدیریت محلی به نیازها و اولویت های محلی. ۵. سهولت انجام امور و کاهش دیوان سالاری اداری. ۶. تفاوت در اقالیم یک کشور. ۷. تطبیق نظام دموکراسی (محمد رضا رجب، ۲۰۱۰: ۹). حکومت محلی طبق تعریفی که توسط سازمان ملل متحد و اتحادیه نهادهای محلی انجام شده، بایستی بر خصوصیات زیر متکی باشد: ۱. تقسیم بندی جغرافیای سیاسی یک کشور بکارچه بسیط، به صورت واحدهایی کوچکتر از تقسیم بندی ولایتی یا ایالتی در کشورهای فدرالی مرکب ۲. وجود هیأت های منتخب از طرف ساکنان واحدهای محلی، بطوریکه تمام اعضا یا اغلب آن ها از راه انتخاب تعیین شده باشند، و حکومت مرکزی، تمام یا بعضی از مسئولیت اداره ی خدمات محلی را به آن ها محول کند و نیز دارای شخصیت حقوقی و هویت مالی مستقل باشند. ۳. نظارت و اشراف حکومت مرکزی بر این هیأت های محلی (محمد رضا رجب، ۲۰۱۰: ۹). این چارچوب ها را می توان به عنوان مقیاس یا معیار نظام متکامل حکومت محلی یا مدیریت محلی دانست و وضعیت و جایگاه نظام مدیریت محلی هر کشور را نسبت به میزان تحقق این معیارها سنجید. بطور معمول و مرسوم شهرداریها (مدیریت شهری) در جهان، با اندک تفاوت قابل اغماض از دو جزء تشکیل شده اند: الف) شوراهای یا انجمن های شهر، که به مثابه ی قوه مقننه یا قانونگذار و ناظر بر عملکرد شهرداری بوده و غالبا منتخبین مردم می باشند. ب) دستگاه اجرایی شهرداری، که وظیفه اجرای مصوبه های شوراهای و یا انجمن های شهر و نیز سایر وظایفی که به موجب قانون بر عهده شهرداری است، را بر عهده دارند (شیعه، ۱۳۸۷: ۵۴۸). و همچنین بر اساس نوع رابطه شهردار و شورا و میزان اقتدار هریک از آنها نسبت به هم در اداره ی امور شهری، سه نوع مدل برای اداره ی شهرها در جهان عمومیت دارند، که عبارتند از:

۱. **مدل شورا - شهردار**: مشخصه ی اصلی این مدل در گزینش شهردار از طریق انتخابات عمومی مردم است. وجود تفکیک بین قوای مقننه (شورا) و قوای اجرائی (شهردار) و همچنین بسته به اینکه شهردار در اداره شهر، قوی تر عمل کند یا شورا دو نوع از این مدل وجود دارد: شورا- شهردار قوی و شورا- شهردار ضعیف

۲. **مدل شورا - مدیر**: مشخصه این مدل در استخدام یک نفر به عنوان مدیر اجرائی، از طرف شورا یا سلطه ی حکومت مرکزی است. که به اداره ی امور شهر، بنا به قراردادی که وظایف و مسئولیت های او را معین می کند، می پردازد. مدیر شهر صرفا دارای موقعیت اداری است و در شکل ایده آل این مدل، مدیر باید غیر سیاسی باشد، که اغلب تحقق این امر مشکل می نماید. در این مدل قوه ی مقننه قوی تر عمل می کند. و شورای شهر منتخب (معمولاً بین ۵ تا ۱۱ نفر) مسئول سیاستگذاری، تصویب فرامین و تخصیص ها هستند و قدرت نظارت کلی بر حکومت شهر دارند.

۳. **مدل کمیسیونی (هیأتی)**: در این مدل شهروندان هیأت کوچکی را که معمولاً پنج تا هفت نفر را شامل می شوند، بر اساس اکثریت آراء انتخاب می کنند. اعضای هیأت، بدنه تقنینی شهر را تشکیل می دهند و یکی از

اعضای هیأت به عنوان رئیس یا شهردار انجام وظیفه می کند اما این امر عمدتاً دادن مسئولیتی اداری یا تشریفاتی است و شامل اعطای قدرت بیشتریاً فراتر از آنچه که از سوی سایر اعضا اعمال می شود ، نیست (امامی جاجرمی، ۱۳۸۹: ۶).

روش پژوهش

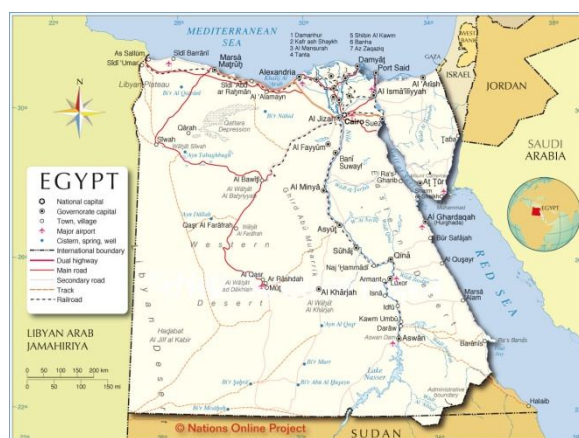
بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با شهرداری ها و اداره امور شهر ، معتبرترین روش برای استخراج نوع نظام مدیریت شهری است (آخوندی ، ۱۳۸۷ : ۱۰) روش بکار رفته در این تحقیق شبیه نوعی پیمایش (جمع آوری اطلاعات در مورد یک پدیده) می باشد. با رویکرد تطبیقی به موضوع تحقیق ، درکل روش تحقیق توصیفی - تحلیلی است ، که از تحلیل داده های ثانوی و اسناد قانونی (قانون اساسی مصر مصوب سال ۱۹۷۱ و ۱۹۷۹م و همچنین قانون جدید مصوب سال ۲۰۱۴ م و قانون نظام مدیریت محلی شماره ۴۳ مصوب سال ۱۹۷۹م) و نیز مقاله های راهبردی کشور مصر به یافته ی مورد نظر که همانا ساختار مدیریت شهری مصر است ، رسیدیم . در هیچ منبعی به نوع مدل اداره ی شهری در کشور مصر اشاره ای نشده ، لذا با روش تطبیقی و با بررسی اسناد و روش های گزینش و عملکرد مدیران شهری و شوراها استخراج مدل ممکن خواهد شد.

بحث و یافته ها

موقعیت جغرافیایی کشور مصر

کشور مصر در شمال شرق قاره افریقا و در کنار دو دریای مدیترانه و سرخ قرار دارد. وسعت آن ۱/۰۰۱/۴۴۹ کیلومتر مربع بوده و از این نظر بیست و هشتمین کشور جهان محسوب می شود. جمعیت آن طبق سرشماری سال ۲۰۱۳ م، ۹۲ میلیون نفر است که ۸۴ میلیون نفر آن در داخل مصر و ۸ میلیون نفر در خارج آن زندگی می کنند (مریم بدرالدین، ۲۰۱۳ : ۱). حدود نیمی از جمعیت مصر شهرنشین هستند که بیشتر آن ها در دو شهر بزرگ قاهره و اسکندریه و دیگر شهرهای اطراف رود نیل و حومه آن ها زندگی می کنند (مرکز تور مصر، ۱۳۹۲) موقعیت مصر بین نصف النهار ۲۲ تا ۳۲ درجه عرض شمالی و ۲۴ تا ۲۷ درجه طول شرقی قرار دارد. حداکثر فاصله از شمال تا جنوب این کشور ۱۰۲۴ کیلومتر و حداکثر فاصله از شرق تا غرب ۱۲۴۰ کیلومتر است که به آن کشور، شکلی تقریباً مربع داده است. مرزهای این کشور از غرب به لیبی ، از شرق به دریاهای مدیترانه و سرخ ، از شمال به فلسطین اشغالی و از جنوب به سودان محدود می شود (تکیه ای ، ۱۳۸۴:

(۱)



شکل شماره ۱- موقعیت جغرافیایی منطقه مورد مطالعه

تاریخچه تکامل نظام مدیریت محلی در مصر

در مورد منشأ حکومت های محلی در مصر، اختلاف نظر هست؛ برخی براین عقیده اند که در زمان فرعونیان، مصر با نوعی از نظام مدیریت محلی آشنایی داشته که بی شباهت به خیلی از نظام های کنونی که در بسیاری از کشورها در حال اجراست، نیست. درحالی که، به نظر گروهی دیگر، مصر از زمان حمله فرانسه به مصر در سال ۱۷۹۸ م با این نظام آشنا شد، زمانی که به فرمان ناپلئون، دیوان های مشورتی در سرتاسر مصر تشکیل شدند. به نظر گروهی، آغاز این نظام در مصر در اواخر قرن نوزدهم میلادی و در زمان تشکیل شوراهای فرمانداری های کل (مجالس المدیریات) مربوط می شود (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۴: ۱).

می توان تولد واقعی نظام مدیریت شهری در مصر را در سال ۱۹۰۹ م دانست، که در آن سال با صدور قانون شماره ۲۲ مصوب سال ۱۹۰۹ به تجدید تشکیل شوراهای فرمانداری ها انجامیده و در آن قانون به شخصیت حقوقی آنها اعتراف و با تعیین حدود اختیارات و وظایف آنها، حق تصمیم سازی محلی را در اداره ی امور محلی خود، به آن ها اعطاء نموده و تدوین قوانین مربوط به مالیات و عوارض محلی را به آنها واگذار کرد و همچنین این شوراهای حق مداخله و اظهار نظر در تمام شئون محلی را پیدا کردند (محمد رضا رجب، ۲۰۱۰: ۵).

در سال ۱۹۱۳ م با تصویب قانون شماره ۳۰، فعالیت های انتخابات شوراهای شهرداری، تنظیم یافت. و در سال ۱۹۲۳ م با حمایت قانون، این شوراهای جایگاه قانونی خود را پیدا کردند، طوری که این قانون، اختصاصات این شوراهای را مشخص کرد و همچنین به اصولی که رعایت آنها در قانون مربوط به تنظیم اعمال این شوراهای و شرایط انتخاب اعضای آنها لازم است، اشاره شده است. و به این ترتیب این اولین اعتراف قانونی به نظام مدیریت محلی در مصر به شمار می رود. بخصوص در دو ماده آن (۱۳۲ و ۱۳۳) که به اجرای انتخابات برای تشکیل تمام شوراهای فرمانداری های کل و شوراهای شهرداری تأکید شده بود و به آن ها اختیارات لازم جهت اجرای محلی سیاست عمومی و ملزم ساختن آن ها به اعلان بودجه خود و گشودن جلسات خود در برابر مردم اشاره شده بود (همان منبع). این دوره از مراحل مهم تکامل نظام مدیریت محلی در مصر به شمار می رود. بعد از آن، انقلاب ۲۳ جولای ۱۹۵۲ م (انقلاب ملی گرایان)، باز از مراحل مهم تاریخی در مدیریت شهری مصر به شمار می رود که در این دوره با تصویب قانون شماره ۱۲۴ مصوب سال ۱۹۶۰ م مصادف است که با صراحت اصطلاح مدیریت محلی را به کار برده و آن را نظامی با عملکرد قانونی جهت اداره ی اجتماعات محلی بیان کرده است. در آن قانون با جدا کردن اداره ی فرمانداری های کل از وزارت کشور و همچنین اداره ی عمومی شهرداری ها را از وزارت امور اجتماعی جدا کرده، تا اینکه این دو به عنوان هسته ی اصلی ساختار اداری مدیریت محلی را تشکیل دهند. این قانون آغازی بوده برای:

۱. تعیین ساختار مدیریت محلی در سه سطح: استان، شهر و روستا.
۲. تشکیل شورای مشترک با عضوهایی از مأموران اجرائی و نیروی مردمی.
۳. تعیین حدود وظایف و اختیارات برای آن شوراهای (محمد رضا رجب، ۲۰۱۰: ۶) به این ترتیب قانون ۱۲۴ مصوب سال ۱۹۶۰ با وجودیکه به عنوان سنگ اساس نظام مدیریت محلی مصر به حساب می آید ولی شوراهای محلی که این قانون در سه سطح استان، شهر و روستا تشکیل داد از طریق انتخابات آزاد و مستقیم مردم نبوده است. هرکدام از واحدهای محلی در هر سه سطح، مجلس مرکبی داشتند، که سه عنصر ویژه آن عبارت بودند از: عضوهای منتخب، عضوهای منتصب به حکم شغل آن ها و عضوهای انتخاب شده از بین نخبگان جامعه (طه محمد، ۲۰۰۲: ۲).

سپس قانون مصوب سال ۱۹۷۱ م که به عنوان پایه اساسی قانون کنونی مصر به حساب می آید، به تصویب می رسد، آن قانون، نظام مدیریت محلی را جزء قوه مجریه قرار می دهد.

براساس آن ، مصر به واحدهای اداری با شخصیت حقوقی تقسیم می شود که عبارتند از: استان ، شهر، روستا . و تشکیل این شوراها باید به صورت تدریجی (از نظر سطوح اداری) و با انتخابات آزاد باشد و نیز شرط این که نصف اعضای شوراهای مردمی محلی از کارگران و کشاورزان باشد (همان). و در پیرو آن ، قانون مدیریت محلی شماره ۵۷ مصوب سال ۱۹۷۱ صادر شد که این قانون آغاز جدایی هسته اجرایی از مردمی بود؛ به این ترتیب در سطح استان ، یک ستاد مردمی به ریاست دبیرکل حزب اتحاد سوسیالیستی و ستادی اجرایی به ریاست استاندار تشکیل شد. و نیز بنا به فرمان رئیس جمهور در این قانون به ایجاد مناطق اقتصادی که هر کدام می تواند شامل چند استان باشد ، اشاره شده و همچنین بنا به دستور نخست وزیر به تقسیم شهرهای بزرگ به کوی ها و نیز اقدام به تنظیم روابط بین مجلس مردمی ملی و شوراهای مردمی محلی انجامید (همان منبع).

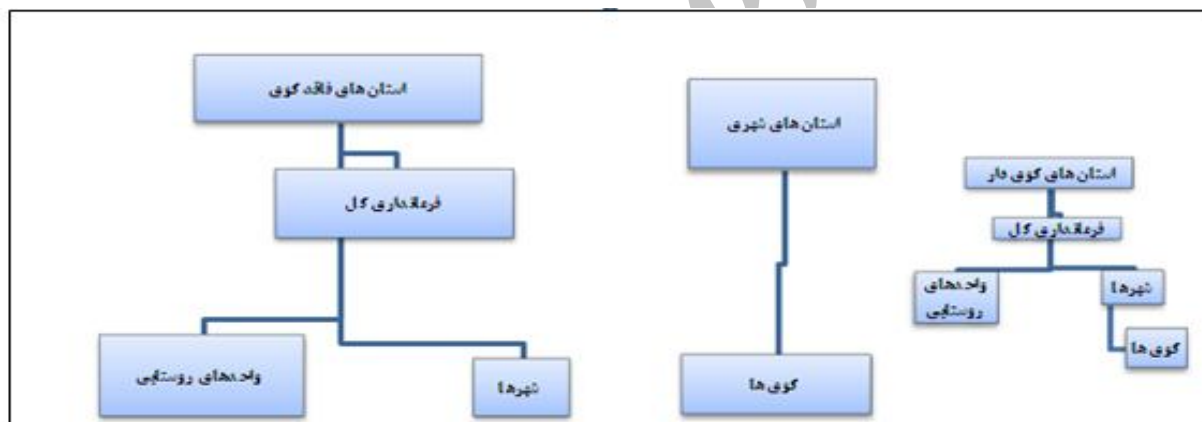
قانون شماره ۵۲ مصوب سال ۱۹۷۵ : اولین قانونی بود که : ۱. جدایی کامل بین شوراهای مردمی محلی و شوراهای اجرایی ۲. تنظیم انتخابات شوراهای محلی در تمام سطوح آن ۳. واضح تر از گذشته به تبیین اختصاصات و وظایف شوراهای محلی و ستادهای اجرایی پرداخت (همان). و همچنین اضافه کردن دو سطح اداری محلی دیگر به واحدهای پیشین ، دادن حق اشراف و نظارت به شوراهای سطوح بالاتر نسبت به شوراها در سطوح پایین تر ، پشتیبانی مادی از خدمات واحدهای حکومت محلی از طریق تأسیس حساب خدمات و توسعه و هماهنگ سازی بین واحدهای حکومت محلی و واحدهای اقتصادی از طریق تأسیس ستادهای خدماتی در مناطق صنعتی (محمده ، ۲۰۰۲ : ۲). بعد از آن قانون شماره ۴۳ مصوب سال ۱۹۷۹ م که با تغییر نام شوراهای محلی به شوراهای مردمی محلی ، جایگزینی شوراهای اجرایی بجای ستادهای اجرایی محلی ، اعطای اختیارات قانونی اصیل به واحدهای محلی جهت ایجاد و اداره تمام مراکز خدمات عمومی واقع در حوزه ی خود. همچنین این قانون به شوراهای مردمی محلی حق درخواست إحاطه از فعالیت های استاندار و دیگر رؤسای مسئولیت های اجرایی در استان را داد ، که این گزینه را جایگزین حق استیضاح قرار داده بود. که بعد از اجرای این قانون ، روشن شد که این قانون برای قدرت یابی نظام محلی کافی نبود ، برای همین به دنبال آن ، قانون ۵۰ مصوب سال ۱۹۸۱ م صادر شد. که در راستای آن ، به افزایش تعداد اعضای شوراهای مردمی در تمام سطوح و همچنین تشکیل شورای عالی حکومت محلی انجامید. تمام مواردی که ذکر شد شرح مختصری از مراحل تکامل نظام شهرداری ها و مدیریت محلی مصر بود که با وجود این تاریخ طولانی و تلاش های پی در پی و تمام دوره های مهمی که بر نظام مدیریت محلی در مصر گذشت ، گواه کافی نبوده که به ایجاد و استقرار و رشد نظامی محلی بیانجامد که در سایه آن شهروندان بتوانند ، به نحو مطلوبی به اداره ی امور خود بپردازند (محمد رضا رجب ، ۲۰۱۰ : ۷). اکنون نیز با آخرین انقلاب سیاسی در مصر ، در قانون اساسی جدید که در دهم آذرماه سال ۲۰۱۴ م به تصویب رسید. ۸ ماده آن (از ماده ۱۷۵ تا ماده ۱۸۳) به نظام مدیریت محلی و روش اداره امور شهری اختصاص داده شده است.

ساختار مؤسساتی نظام مدیریت محلی در مصر

الف) مرجعیت قانونی نظام مدیریت محلی در مصر

براساس قانون اساسی ، نظام سیاسی مصر ، دموکراتیک سوسیالیست بوده و نوع حکومت ، جمهوری است. در مصر دو مجلس نمایندگی وجود دارد : مجلس مردمی (شعب) و مجلس شورا . قوه مقننه در دست مجلس مردمی است و مجلس شورا بیشتر نقش مشورتی دارد (تکیه ای ، ۱۳۸۴ : ۷۸-۷۹). تشکیل نظام مدیریت محلی در مصر بر طبق احکام وارده در مواد قانونی (۱۶۱ ، ۱۶۲ ، ۱۶۳) در قانون مصوب سال ۱۹۷۱ م (قانون دائم مصر) و همچنین قانون نظام مدیریت محلی شماره ۴۳ مصوب ۱۹۷۹ و آیین نامه ی اجرایی وابسته به آن و

اصلاحات وارده برآن است (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۲: ۳-۴) و همچنین هشت ماده های قانونی از ماده ۱۷۵ تا ماده ۱۸۳، قانون اساسی مصوب سال ۲۰۱۴ م را به خود اختصاص می دهد. ماده ۱۶۱ قانون مصوب سال ۱۹۷۱ (ماده ۱۷۶ قانون جدید مصر) بر حمایت قانون از سیاست های عدم تمرکز، به تنظیم ابزارهای امکان سازی برقراری واحد های اداری از طریق فراهم سازی امکانات رفاهی و خدمات عمومی تأکید می کند. همان طور قانون در ماده ۱۶۲ تصریح کرده، که واگذاری قدرت به شوراهای مردمی محلی به شکل تدریجی صورت گیرد. قانون از استقرار قدرت در سطوح محلی، در اختیار مؤسسات منتخب (شوراهای مردمی محلی) به عنوان قوه ی سیاست گذار و ناظر سخن می گوید، با اینکه بحث مربوط به مدیریت محلی در فصل مربوط به قوه ی مجریه در قانون اساسی ذکر شده است. طبق قانون اساسی (ماده ۱۶۱ مصوب سال ۱۹۷۱ م و ماده ۱۷۵ قانون ۲۰۱۴) کشور مصر به واحد های اداری مستقل دارای شخصیت حقوقی تقسیم می شود. این واحدها دارای استقلال اجرایی و مالی و اقتصادی است. پس نظام مدیریت محلی کنونی کشور مصر به شکل هرمی (سلسله مراتبی) بوده که تعداد سطوح مدیریتی، نظام اداره ی محلی در این کشور، با توجه به اختلاف خصوصیات استان های مختلف، بین ۲ تا ۴ سطح می باشد. در استان های شهری، مانند استان های قاهره و سوئز دو سطح اداری وجود دارند که عبارتند از استان و کوی ها و در استان های روستایی که دارای کوی می باشند، مانند استان های غربیه و ذقهلیه، دارای چهار سطح اداری محلی (استان، فرمانداری کل، شهر و روستا، کوی) می باشند. و در بقیه استان هایی که فاقد تقسیم بندی کوی هستند مانند استان های وادی جدید و بحرالأحمر و أسوان دارای سه سطح می باشند: (استان، فرمانداری کل، شهر و روستا) (ناهدادیب، ۲۰۱۲: ۳).



شکل شماره ۱- سطوح واحدهای اداری محلی (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۲: ۶)

به طور کلی مصر دارای ۲۷ استان، ۱۸۶ فرمانداری کل (شهرستان)، ۲۲۵ شهر، ۸۵ کوی و ۱۲۶۴ واحد روستایی (که به تعداد ۳۴۰۱ روستا و ۲۵۹۳۰ عدد اسکان عشایری و روستاهای کوچک) در تابعیت خود دارد (همان).

جدول شماره ۱ - تعداد واحدهای مستقل اداری محلی در کشور مصر تا سال ۲۰۱۲ م

توضیحات	تعداد	سطح مدیریت محلی
	۲۷	استانها
	۱۸۶	شهرستان ها
	۲۲۵	شهرها
	۸۹	کوی ها
به تعداد ۳۴۰۱ روستای تابع و ۲۶ هزار عدد اسکان عشایری و روستاهای کوچک	۱۲۶۴	روستاها

مأخذ: (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۲: ۴)

مؤسسات مدیریت محلی کشور مصر

قانون نظام مدیریت محلی مصر (قانون ۴۳ مصوب سال ۱۹۷۹) و تعدیلات وارده بر آن، مؤسسات مدیریت محلی مصر را به این ترتیب معین کرده است:

۱. شورای عالی مدیریت محلی ۲. شورای اقلیم اقتصادی و ستادها و کمیته های برنامه ریزی اقلیمی

۳. کمیته ی فنی عمومی مدیریت محلی ۴. شورای مردمی محلی ۵. شورای اجرائی محلی

۱. **شورای عالی مدیریت محلی**: تشکیل آن با ریاست نخست وزیر یا نایب آن و با عضویت وزیر مختص

مدیریت محلی و استانداران و رؤسای شوراهای محلی استان ها صورت می گیرد. این شورا به دستور نخست وزیر تشکیل جلسه می دهد. کار این شورا در بررسی و نظردهی درباره تمام امور مربوط به نظام مدیریت محلی، در توسعه و حمایت از آن با پیشنهاد قوانین و آیین نامه ها و تصمیماتی که بر اجتماعات محلی مؤثر باشند. این شورا از زمان تشکیل آن فقط دو بار تشکیل جلسه داده، ولی جلساتی تحت عنوان شورای استانداران به ریاست نخست وزیر و عضویت استانداران و بعضی از وزراء برگزار می شود.

۲. **شورای اقلیم اقتصادی و ستادها و کمیته های برنامه ریزی اقلیمی**:

در کنار واحدهای مستقل اداری که دارای شخصیت حقوقی هستند؛ واحدهای اقلیمی وجود دارند که واحد اداری مستقل به حساب نمی آیند و قانون به آن ها شخصیت حقوقی نداده است، این واحدهای اقلیمی می توانند شامل یک یا چند استان باشند. کلاً مصر به ۷ اقلیم اقتصادی تقسیم می شود که هر کدام از آن ها دارای مرکز و هیأت وانجمن برنامه ریزی اقلیمی است (ناهد ادیب، ۲۰۱۲: ۴).

۳. **کمیته عمومی مدیریت محلی**

این کمیته تحت نظر وزیر مختص مدیریت محلی بوده و متشکل از هیأتی از کارشناسان فنی و کارگزاران می باشد که به شورای عالی مدیریت محلی و هیأت وزیران و وزیر مختص مدیریت محلی کمک می کنند.

۴. **شورای مردمی محلی**

در هر واحد مستقل اداری در تمام سطوح (استان، فرمانداری گل، شهر، کوی، روستا) یک شورای مردمی محلی وجود دارد که از راه انتخابات و با رأی مستقیم ساکنان آن واحد اداری تشکیل می شود که مدت فعالیت آن ها ۴ سال است. طبق قانون، شرایط کاندیدا شدن برای عضویت در این شوراها بدین گونه است: تابعیت مصر بودن، حداقل سن ۲۵ سال، قید بودن نام کاندیدا در لیست انتخاباتی آن حوزه انتخابی و داشتن آدرس محل سکونت در آن، توانایی خواندن و نوشتن و داشتن کارت پایان خدمت سربازی یا معافیت قانونی از سربازی باشد (ناهد ادیب، ۲۰۱۲: ۴).

تعداد اعضای شورای محلی

تعداد عضوهای هر شورای محلی، بسته به تعداد تقسیمات اداری حوزه خود متغیر است طوری که به ازای هر بخش یا ناحیه اداری خود، تعداد مشخصی از عضوهای نماینده وجود دارند. شورای استان به ازای هر شهرستان یا واحد اداری تابع آن، ۱۰ عضو نماینده دارد. شورای شهرستان نیز دارای ۱۲ عضو نماینده برای شهر مرکزی آن و ۱۴ عضو نماینده برای شهرهایی که دارای چند ناحیه اداری باشند و دیگر واحدهای محلی در محدوده شهرستان هر کدام ۱۰ عضو نماینده در این شورا دارند. شورای شهر، دارای ۱۴ عضو به ازای هر بخش یا ناحیه اداری خود می باشد و برای شهرهای فاقد تقسیم بندی ناحیه، شورای آن ۲۴ عضو دارد. شورای کوی نیز به ازای هر بخش در محدوده خود دارای ۱۲ عضو نماینده است و شورای کوی یک بخشی، ۱۸ عضو دارد. و اخیراً شورای روستا دارای ۲۴ عضو است که به ازای مرکز

واحد روستایی، ۲ عضو و دیگر روستاها، هرکدام یک عضو نماینده دارند (طبق قانون نظام مدیریت محلی).

وظایف و اختیارات عمومی شوراهای مردمی محلی

۱. اشراف و نظارت بر فعالیت ها و تصمیمات شوراهای مردمی سطوح پایین تر در صورتی که در محدوده فعالیت آن شورا واقع باشند. ۲. نظارت بر تمام مراکز خدمات عمومی محلی که به بیش از یک واحد محلی خدمات می دهند به شرطی که در محدوده سطح اداری آن واقع باشند. ۳. طرح بندی برنامه ها و بودجه بندی های سالانه و پیگیری انجام آن ها و طرح بندی حساب های پایانی. ۴. تعیین و ایجاد برنامه هایی برای مشارکت های مردمی در پروژه های محلی با بکارگیری امکانات محلی در سطح آن واحد محلی و پیگیری انجام آن ها. ۵. پیشنهاد ایجاد تمام مراکز خدماتی که به نفع و سود واحد محلی باشد. ۶. تعیین و ایجاد ضوابط عمومی جهت اداره و استفاده از تمام دارایی های واحد محلی و دخل و تصرف در آن ها. ۷. موافقت بر قواعد عمومی تنظیم دهنده روش تعامل دستگاه های واحد محلی با مردم در همه زمینه ها و همچنین قواعد لازم برای منظم سازی خدمات عمومی واحد محلی و افزایش کارائی آن ها. علاوه بر موارد ذکر شده، از مسئولیت شوراهای مردمی محلی کمک در توسعه اجتماعات محلی، توسعه ای همه جانبه که براساس عناصر و امکانات محلی باشد و نیز از وظایف آن ها کشف قابلیت های محلی برای سرمایه گذاری هایی در محدوده هر کدام از آن ها و توزیع مطلوب منابع مادی، برای برآوردن احتیاجات محلی، براساس اولویت های تعیین شده در برنامه های آن هاست (همان منبع، ۵).

رابطه شورا های مردمی محلی با همدیگر

شوراهای مردمی محلی در سطوح بالاتر حق اشراف و نظارت بر اعمال و فعالیت های شوراهای مردمی محلی سطوح پایین تر (حوزه ی خود) دارند، همان طور حق تأیید یا اعتراض به تصمیمات آن ها را دارند.

۵. شورای اجرایی محلی

در کنار شورای مردمی محلی در تمام سطوح، شوراهای اجرائی محلی وجود دارند که اجرای برنامه ها و تصمیمات محلی را برعهده دارند. اعضای این شوراها را مدیران شرکت های تولیدی و رؤسای ادارات خدماتی در حوزه های واحد های اداری محلی، تشکیل می دهند. که به این ترتیب در این شوراها حضور دارند: رؤسای واحدهای اداری محلی (استاندار، فرماندارها، رؤسای شهری یا مدیران شهری و رؤسای کوی ها و رؤسای روستاها)، و رؤسای مؤسسات اداری و خدمات عمومی در حوزه ی واحد اداری مربوطه (ناهد ادیب، ۲۰۱۲: ۶).

روش گزینش مدیران اجرائی محلی

از زمان تشکیل اولین شهرداری ها در مصر، با وجودی که در اغلب دوره های تاریخی، مدیران اجرائی (از جمله شهردار) با انتخاب از سوی مردم به این پست می رسند ولی آن ها بطور مستقیم به عنوان نماینده مرکز عمل می کنند. (محمد رضا رجب، ۲۰۱۲: ۱۲) طبق ماده ۱۳۹، قانون نظام مدیریت محلی، شهرداران با فرمان نخست و زیروبا اتفاق نظر با استانداران مربوطه تعیین می شوند. در مصر، تعیین مدیران اجرائی محلی، طبق قانون از اختصاصات سلطه مرکزی است و شهروندان محلی یا منتخبین آن ها هیچ گونه مشارکتی در انتخاب آن ها ندارند. استاندار با فرمان رئیس جمهور عزل و نصب می شود و فرمانداران استان و شهرداران و رؤسای کوی ها را نخست وزیر تعیین می کند. این انتخاب فاقد هرگونه معیار مناسب است و معمولاً انتخاب استانداران از بین مردان نیروهای مسلح و پلیس و اخیراً از بین اساتید دانشگاه ها برگزیده می شوند (ناهد ادیب، ۲۰۱۲: ۱۳). علاوه بر آن در اشغال این مناصب، بین افسرهای نیروهای مسلح و مأموران پلیس رقابت

شدیدی وجود دارد، که در حدود ۸۱٪ از استانداری ها در دست آنهاست و در بقیه استان ها، استاندار از بین اساتید دانشگاه و شهروندان، منصوب می شود و پست های مدیر شهر یا فرماندار استان، ۷۰٪ تا ۸۰٪ در دست نظامیان است (محمدرضا رجب، ۲۰۱۰: ۱۲).

رابطه حکومت مرکزی و واحدهای محلی

واحدهای محلی، نقش خود را در چارچوب سیاست عمومی کشور انجام می دهد، و بدین جهت حکومت مرکزی، جهت اطمینان از تحقق این امر، بر عملکرد واحدهای محلی نظارت می کند. شکل های متنوع نظارت حکومت مرکزی بر این واحدها بدین گونه است (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۴ م: ۶):

✓ نظارت اداری: که به صورت دارا بودن حق انتخاب رؤسای واحدهای محلی (مدیران اجرائی) است همچنین هیأت وزیران به پیگیری از عملکرد استان ها و ارزیابی عملکرد آنها می پردازد و می تواند شوراها ی مردمی محلی را بنا به گزارش وزیر مسئول مدیریت محلی و به اقتضای مصلحت عمومی و به تشخیص این هیأت، لغو و منحل سازد.

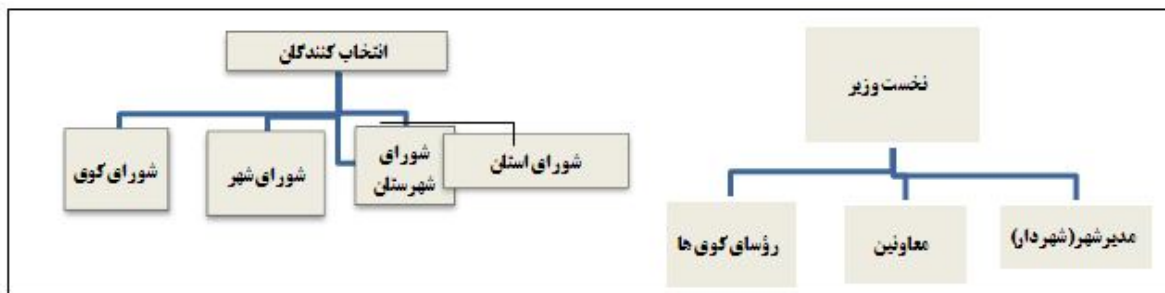
✓ نظارت تشریعی: این نقش را مجلس مردمی (مجلس الشعب) بازی می کند. که این مجلس بایستی به برنامه بودجه محلی و حساب های نهایی رأی اعتماد بدهد. و درخواست هر گونه وام از سوی واحدهای محلی، بایستی با موافقت این مجلس باشد.

✓ نظارت اقتصادی: بایستی تمام پروژه های برنامه های استانی و طرح های بودجه بندی استان ها، پس از تصویب شوراها ی مردمی محلی به حکومت مرکزی تقدیم گردند.

تحلیل نوع مدل اداره شهری در مصر

در تعیین نوع مدل اداره ی شهری بایستی به روش انتخاب شهردار، مقایسه میزان قدرت دو قوه، قانونگذار و اجرایی شهری، نوع روابط دو قوه در اداره ی شهری توجه داشت و بر همین اساس نوع مدل مدیریت شهری را مشخص نمود. همان طور که در بخش های فوق الذکر، مطالبی را در خصوص این معیارها درباره مدیریت شهری کشور مصر شرح داده شد. انتخاب شهردار در شهرهای مصر توسط نخست وزیر و با اتفاق نظر با استاندار مربوطه صورت می گیرد و عزل آن نیز به فرمان حکومت مرکزی و مجلس شورای ملی است. شهردار غالباً یا از مأموران نظامی یا اساتید دانشگاه انتخاب می شود. از لحاظ قدرت، با اینکه قانون، قوه قانونگذار محلی (شورای مردمی) را با دادن حق اشراف و بازپرسی از مدیران اجرائی را قوی تر جلوه می دهد ولی در عمل، مدیران اجرائی از قدرت بیشتری در اداره ی امور شهر برخوردارند. در نوع رابطه این دو، قانون به جدایی کامل در وظایف قوه قانونگذار محلی (شورای مردمی) و قوه اجرائی محلی (شهردار و شورای اجرائی شهر) اشاره می کند. در حالیکه در واقع شورای اجرائی محلی در سیاستگذاری شوراها ی مردمی حوزه خود، دخالت می کنند و همچنین قوه قانونگذار (شورای مردمی محلی) همان طور که گفتیم، حق نظارت و تأیید آیین نامه های اجرائی محلی و پیگیری جریان امور را داشته و حق اظهار نظر در تمام امور مربوط به واحدهای محلی را دارا می باشد و می تواند به مسائله و درخواست إحاطه از فعالیت های سلطه اجرائی محلی بپردازد. بنابراین به این نتیجه می رسیم که مدل مدیریت شهری مصر به علت انتصابی بودن شهردار، با این که از طرف حکومت مرکزی تعیین می شود و شورا در انتخاب آن هیچ نقشی ندارد، می توان گفت که مدل شورا - مدیر می باشد.

با این تفاوت که مدیر شهر در مصر نسبت به قوه مقننه محلی (شورای مردمی)، قدرت بیشتری دارد. شکل زیر مدل مدیریت شهری در کشور مصر را نشان می دهد.



شکل شماره ۲- مدل مدیریت شهری در کشور مصر

آسیب شناسی نظام مدیریت محلی مصر

وضعیت موجود مدیریت شهری در مصر انعکاسی است از چالش هایی که این نظام در اداره ی خود در عمل با آن مواجه است. گذشته از تفاوت هایی که در ساختار و قدرت این مدیریت های محلی و نیز تفاوت در سابقه کاری که میان مسئولان محلی وجود دارد، این نوع از مدیریت شهری بیشتر شبیه نهادهای اجرائی عمل می کنند تا نهادهای تصمیم ساز محلی (صالح عبدالرحمن، ۲۰۱۲: ۲).

حکومت مرکزی، نسبت به مؤسسات مرکزی، توجه کمتری به این واحدهای محلی از خود نشان داده است و محدودیت های مادی و فنی و نیروی انسانی از دیگر ضعف های این واحدهای مدیریتی است.

نظام مدیریت محلی در مصر دارای اشکالاتی است که منجر به کاهش قدرت و عملکرد واحدهای اداری محلی آن شده است. می توان اشکالات آن را به دو دسته اشکالات عملکردی و ساختاری تقسیم کرد:

الف) اشکالات عملکردی

ضعف قدرت مؤسساتی واحدهای محلی

عدم آزادی عمل کافی در اداره امور: واحدهای مدیریت محلی مصر از لحاظ قانونی و اداری و مالی فاقد آزادی لازم (به عنوان یک واحد خودمختار محلی) در انجام وظایف و فعالیت های خود می باشند:

✓ محدودیت های قانونی در قدرت واحدهای محلی: اختلال در مناسبات بین شوراهای منتخب مردمی و شوراهای اجرائی که به نفع شوراهای اجرائی تمام شده است. نقش شوراهای محلی به صورت تشریفاتی و بیشتر، مشورتی و نیز عدم فعال سازی نقش شوراهای محلی در بازپرسی و استیضاح دستگاه های اجرائی می باشد.

✓ محدودیت اداری: تنوع دستگاه های اجرائی در سطوح محلی و تابع بودن آن ها به سلطه مرکزی و محصور کردن نقش این واحدها، در اجرای برنامه ها بدون مشارکت حقیقی در برنامه ریزی و نظارت بر آنها، علاوه بر آن تعدد و تنوع دستگاه های نظارتی مرکزی بر مدیریت های محلی، از دیگر اشکالات کارکردی این واحدهاست.

✓ محدودیت مالی: دلیل وابستگی شدید به حکومت مرکزی در این است که از مهم ترین منابع درآمدی این واحدها، بودجه ای است که سالانه حکومت مرکزی به آن اختصاص می دهد که موارد هزینه آن ها را نیز طبق برنامه ی از قبل پیش بینی شده است.

ب) مشکلات ساختاری در نظام مدیریت محلی

۱- روش گزینش مدیران اجرائی : مهمترین مشکل ساختاری این نظام ، در روش گزینش مدیران اجرائی محلی است . که قانون مصر حق انتصاب آنها را به حکومت مرکزی داده است. قبلا اشاره کرده بودیم که نصب و عزل استانداران بنا به دستور رئیس جمهور صورت می گیرد و همچنین فرمانداران و مدیران شهری را نخست وزیر تعیین می کند. که انتخاب آنها فاقد هرگونه معیار درست و قانونی است. عدم وجود نقشی برای شوراهای مردمی در انتخاب و عزل شهردارها و دیگر مدیران اجرائی سطوح مختلف ، نشانی از ضعف قدرت نظارتی مردم و منتخبین آن هاست که به این دلیل این مدیران بجای پاسخگویی به شورای مردمی به عنوان نمایندگان مردم ، تنها پاسخگویی حکومت مرکزی هستند که این امر با اصل دموکراسی (شعار حکومتی مصر) مطابقت ندارد.

۲- پیچیدگی اجرایی انتخابات شوراهای مردمی : پیچیدگی از این لحاظ است که رأی دهندگان در آن واحد باید برای شوراهای سه سطح اداری ، نماینده انتخاب کنند. برای مثال یک شهروند روستایی باید بطور همزمان ۲۴، عضونماینده برای شورای مردمی روستا و ۱۰ عضونماینده برای شورای شهرستان و ۱۰ عضو دیگر برای شورای استان ، انتخاب کند. که با توجه به محدودیت زمان انتخاب و سطح سواد مردم روستایی ، این روش انتخاباتی کارایی مطلوب ندارد.

۳- بالا بودن تعداد اعضای شوراهای مردمی : با توجه به مطالب ذکر شده قبلی ، درباره تعداد عضوهای شوراهای مردمی ، در مصر ، وجود این شوراها در ۴ سطح متفاوت و علاوه بر آن ، قانون تعداد اعضای شوراهای مردمی را براساس تعداد تقسیمات اداری موجود در حوزه آن شورا ، تعیین کرده ، که این معیار در سراسر کشور بدون توجه به جمعیت یا مساحت واحد محلی تعیین شده است که ممکن است تعداد کل اعضای شوراها در کل کشور به ۵۳ هزار عضو برسد. این امر هزینه زیادی را بر دوش بودجه عمومی کشور وارد می کند ، طوری که هر گونه برنامه آموزشی برای این اعضاء را غیر ممکن می سازد (ناهد ادیب ، ۲۰۱۲ : ۱۱).

۴- تعدد سطوح اداری : همانطور که گفتیم مصر به واحدهای اداری که تعداد آن ها از ۲ تا ۴ سطح می باشند ، تقسیم می شود. و تعدد سطوح باعث پیچیدگی در اجرای امور محلی و هدر رفتن زمان می شود ، علاوه برآن ، سختی مدیریت این واحدها و همچنین مشکل در ایجاد هماهنگی بین فعالیت ها و در توزیع منابع انسانی و مادی است. در واقع تشکیل این سطوح همراه تشکیلات اداری و شوراهای مردمی و اجرائی برای آن ها ، اجرای امور و فعالیت های محلی را با پیچیدگی و دیوان سالاری اداری موجب شده است.

۵- شرایط کاندیدا شدن برای عضویت شوراهای مردمی
از بین شرایط کاندیداها ، شرط داشتن سواد خواندن و نوشتن شرط ضعیف و نامناسبی است که با عصر حاضر که سطح سواد در تمام جوامع بالا رفته و عصر تکنولوژی های پیشرفته است ، تناسب ندارد.

نتیجه گیری و پیشنهاد

مدیریت بر شهرها در جهان امروز با توجه به پیچیده گی های روز افزون در نیازها و مطالبات عمومی ، بیش از گذشته به سیاست های شهری منسجم و پاسخگویی شفاف مدیران به شهروندان نیاز دارد . همچنین با توجه به گسترش فرهنگ مدنی و افزایش آگاهی های عمومی ، شهروندان اکنون تمایل بیشتری به تاثیر گذاری گسترده تر بر انتخاب مدیران شهری و تعیین سیاستها دارند. این تحولات ضرورت بازنگری در شیوه های

مرسوم مدیریت شهری از جمله در جایگاه و موقعیت « شهردار » را ایجاب می کند. در کشورهای مختلف مدل‌های متفاوتی برای مدیریت شهری وجود دارد. عوامل عمده در تعیین شکل مدل به تاریخ، فرهنگ سیاسی و نوع نظام حکومتی کشور باز می گردد. نحوه اداره امور شهر در طول تاریخ و استقلال یا وابستگی آن به حکومت بر شکل مدیریت کنونی آن موثر است. در جوامعی که شهرها از هویت مستقل حقوقی برخوردار بوده و سنت‌های خودمختاری و دموکراتیک در آنها وجود داشته است، مدیریت شهری بر پایه رویه های دیرپای انتخاباتی و استقلال قرار دارد. بر طبق قانون اساسی مصر، نظام سیاسی آن کشور، دموکراتیک سوسیالیست بوده و بر اساس قانون، نظام مدیریت شهری مصر به صورت واحدهای مستقل (از نظر اداری و مالی و اجرایی) با شخصیت حقوقی، در رابطه ای عمودی با هم (سلسله مراتبی) تعریف شده است. قابل ذکر است که مصر نظام متوازی را در ساختار مدیریت شهری به کار گرفته است به عبارت دیگر، نظام مدیریت محلی مصر، نظام دو شورایی را در تمام سطوح (استان، فرمانداری کل، شهر و روستا، کوی) داراست، یک شورای انتصابی و یک شورای انتخابی.

نوع انتصابی آن همان شوراهای اجرائی هستند که به اجرای امور روزمره ی حوزه اداری خود مشغولند و نوع انتخابی، همان شوراهای مردمی محلی اند که به برنامه ریزی توسعه محلی و نظارت بر عملکرد شوراهای اجرائی محلی و مراکز خدمات محلی و حسن اجرای امور محلی می پردازند. با توجه به روش انتخاب شهردار و مقایسه میزان اقتدار دو قوه ی قانونگذار محلی (مردمی) و اجرایی (مدیرشهر) و همچنین از نظر نوع روابط میان دو قوه و تطبیق آن با سه مدل معروف اداره محلی به تحلیل نوع مدل اداره شهری در کشور مصر پرداختیم و به این نتیجه رسیدیم که مدل اداره شهری در مصر مدل شورا - مدیر می باشد. علاوه بر آن معیارهای به کار رفته در انتخاب شهردار که بر اساس مدل شورا - مدیر بایستی شهردار دارای تخصص لازم در اداره ی شهر باشد و از طرف شورای مردمی برگزیده شود، در نظام مدیریت محلی مصر این معیار رعایت نشده است. نظام مدیریت محلی مصر دارای اشکالاتی است که بطور خلاصه می توان آن ها را در ضعف مؤسسات محلی یا شوراهای محلی (مردمی و اجرائی) در دخالت مؤثر در برنامه ریزی های برنامه ها و پروژه های محلی و در حل مسائل و مشکلات محلی و برآوردن نیازمندی های محلی است. از جمله اشکالات ساختاری این نظام، در روش انتخاب مدیران شهری، پیچیدگی اجرایی انتخابات شوراهای مردمی، زیاد بودن تعداد اعضای شورای مردمی و کافی نبودن شرط سواد خواندن و نوشتن برای کاندیداها و در تعدد سطوح اداری محلی است که به جای تحقق رضایت شهروندان محلی به تشدید دیوان سالاری محلی انجامیده است. از جمله راهکارهای ارائه شده برای اشکالات وارد شده به نظام مدیریت محلی می توان این موارد را برشمرد: تعیین شهرداران و دیگر مدیران محلی می تواند با پیشنهاد چند نفر از طرف وزیر مختص مدیریت محلی به شوراهای مردمی محلی، (از بین نیروهای آموزش دیده در رشته هایی مربوط به مدیریت محلی) باشد و این شورا به نوبه خود یکی را تأیید کرده و انتخاب کند یا اینکه با انتخابات آزاد و عمومی واحدهای محلی، صورت گیرد. و از راهکارهای مهم دیگر، افزایش حوزه اختیارات شوراهای مردمی محلی و همچنین افزایش نقش و دخالت واقعی آن ها در برنامه ریزی های توسعه و عمران محلی است.

منابع

کتاب و مقالات فارسی :

- ۱- کتاب : مهدی تکیه ای و میرمسعود حسینیان (۱۳۸۴)، ؛ مباحث کشورها و سازمان های بین المللی ؛ ۶۹ (مصر)، چاپ دوم ، ویراست ۲، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی ، [ویراست ۲] - تهران : وزارت امور خارجه ، مرکز چاپ و انتشارات
- ۲- کتاب: سازمان شهرداری ها و دهرداری های کشور (۱۳۹۰) ، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی ، سما شهر
- ۳- کتاب: شیعه ، اسماعیل (۱۳۸۷) ، شهرداری ، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، صص ۵۴۶ - ۵۴۹
- ۴- مجله : آخوندی، عباس احمد؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت ، میثم (۱۳۸۷)، آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، مجله پژوهش های جغرافیایی ، شماره ۶۳ ، صص ۱۳۵ - ۱۵۶
- ۵- مجله : امامی جاجرمی، د.حسین ، ۱۳۸۹ ، پژوهش های جغرافیای انسانی
- ۶- وبلاگ گروه توریستی باران تراول (۱۳۹۲)، مرکز اطلاع رسانی تورهای کشور مصر
کتاب و مقالات عربی :
- ۷- کتاب : دکتر احمد رشید (۱۹۷۷ م)، نظم الحکم و الإدارة المحلیة ، المفاهیم العلمیه و حالات دراسیه ، القاهرة ، نشر دار المعارف
- ۸- کتاب : دکتر محمد صالح عبدالبدیع السید (۱۹۸۷ م)، الإدارة المحلیة و استراتیجیتها ، الأسکندریة ، نشر منشأة المعارف
- ۹- ناهد ادیب (۲۰۱۲)، النظام المحلی فی مصر (الواقع الحالی ، الإشکالیات و مبررات التغییر) ، العین السخنه ، مؤسسه هانس زایدل و مؤسسه ماعت للسلام ، وحدة تطوير الإدارة المحلیة وزارة التنمية المحلیة
- ۱۰- دکتر نجلاء فتحي عبده (۲۰۱۲)، لمحہ عن نظام الإدارة المحلیة
- ۱۱- دکتر صالح عبدالرحمن احمد الشیخ (۲۰۱۲)، إصلاح النظام السیاسی فی مصر فی أعقاب ثورة ۲۵ يناير ۲۰۱۱ ، ورقه اولیة مقدمة إلى المؤتمر المصری للنهوض
- ۱۲- دکتر صالح عبدالرحمن احمد ، (۲۰۱۴)، مشروع الدستور و النظام المحلی فی مصر، مجلة الجماعة العربیة للديموقراطية
- ۱۳- طه محمد عبدالمطلب (۲۰۰۹)، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلیة ، مجلة الأهرام الديموقراطية
- ۱۴- قانون های اساسی مصر : قانون مصوب سال ۱۹۷۱ م و قانون مصوب سال ۱۹۷۹ م و قانون نظام مدیریت محلی مصر، شماره ۴۳ مصوب سال ۱۹۷۹ م و همچنین قانون جدید مصر مصوب سال ۲۰۱۴ م
- ۱۵- بدرالدین، مریم (۲۰۱۳)، الأحصاء، جريدة اليوم السابع، القاهرة، نقلا عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة و الأحصاء