ادارة المدن الجديدة فى ميزان نظام الإدارة المحلية

د٠ محمود عثمان حجازى

١ مقدمة

إتجهت الدولة منذ منتصف السبعينات إلى النظر بعين الإعتبار إلى إحتياجات ملحة فى المجتمع المصرى للتخفيف من حدة الكثافة السكانية فى المدن الكبرى وتقليل حجم الهدر من الأراضى الزراعية التى تتحول يوماً بعد آخر إلى بنايات سكنية ، وكذلك لخلق أطر تنموية جديدة جاذبة للسكان من خلال نظرة علمية متكاملة تهدف إلى خلق مجتمع حضرى متكامل يشتمل على جوانب المجتمع الناضج ذو النظرة المستقبلية ، فكان التخطيط والإنشاء لسلسلة متوالية من المدن الجديدة ، ووضعت القواعد القانونية المنظمة للإنشاء والإدارة لتلك المدن ، فكان صدور القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لتتولى عمليتى الإنشاء بما تتطلبه من مراحل عديدة ومهام صعبة وإدارة المدن الجديدة إلى حين إستكمال مقوماتها لتتحول إلى الإدارة بنظام الإدارة المحلية ٠

وقد مر على إنشاء العديد من المدن ، مثل العاشر من رمضان ، والسادس من اكتوبر ، و١٥ مايو ، والسادات ، والصالحية ، وبرج العرب وغيرها ، أكثر من عشرين عاماً ، حتى اصبحت تلك المدن عظيمة ورائدة فى الإقتصاد المصرى ومنارات يستشهد بها فى الإنجازات للمرحلة الراهنة ، بل واصبح من الأمانى للحكومات المتعاقبة إستكمال تلك التجربة فى أماكن عديدة على مستوى الدولة ككل٠

إلا أن نظام إدارة المدن الجديدة لازال خاضعاً لإدارة مرفق قومى مركزى هو هيئة المجتمعات العمرانية

د٠ محمود عثمان حجازى– معهد التخطيط القومى

الجديدة، التابعة لوزارة الإسكان ، والذى تتم إدارة المدن فيه على أساس أن كل مدينة تعتبر إدارة من الإدارات التابعة للهيئة من خلال عدد من الأجهزة الإدارية للمدينة ، وهو مايقلل من الكيان الذاتى لتلك المدن فى سلطاتها فى إدارة شئونها وتكوين إراداتها وتنميتها بأيدى قاطنيها وإنطلاق مستقبلها إقليمياً من حيث التوسع أو إنضمامها إلى منظومة إقليمية أخرى .

إن مشكلة إدارة المدن الجديدة فى المرحلة الحالية تعتبر فى مفترق الطرق وتبحث عن حل علمى مدروس لإجتياز هذه العقبة ، فحتى الآن لم تتورع أجهزة الدولة عن إتخاذ القرار المناسب أو إجراء الدراسات الجدية لحل تلك المشكلة ، ومايخشى منه هو أن تظل الأوضاع إلى حين ظهور أزمة يعقبها حلول غير مدروسة

ومن هنا فإن هذه الدراسة تهدف إلى البحث فى المنظومة الإدارية للمدن الجديدة ، وهل هى فى ظل إدارة هيئة المجتمعات العمرانية كيانات لها شخصيتها وإعتبارها أم انها مجرد إدارة تابعة .

كما تهدف الدراسة إلى إيضاح موقع المدن الجديدة من قانون الإدارة المحلية من حيث الإدارة والتمويل أو الرقابة ومدى توافقه فى ذلك أوتعارضه ، كما تهدف إلى البحث عن مستقبل إدارة تلك المدن وما هو الأصلح لها من وجهة نظر هذه الدراسة .

ومن هنا فإنه سوف يتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثه فصول يسبقها تمهيد نتناول فيها مايلى :

تمهيد : ونتناول فيه التعريف بالمدن الجديدة .

الفصل الأول : النظام المؤسسى فى إدارة المدن الجديدة من خلال القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .

الفصل الثانى : أوجه التشابه والإختلاف بين نظام الإدارة الحالى ونظام الإدارة المحلية فى إدارة المدن الجديدة .

الفصل الثالث : مستقبل إدارة المدن الجديدة من خلال عرض العديد من الأراء المتخصصة فى هذا الشأن والنظرة المستقبلية لتلك المدن .

التعريف بالمدن الجديدة

تعتبر المدن الجديدة حلاً تنموياً لكثير من مشاكل التحضر الزائد التى تعانى منه المدن الكبرى فى مصر وخاصة مدينة القاهرة ، حيث تمثل المدن الجديدة مناطق جذب للسكان والأنشطة المتنوعة بهدف خلق مراكز حضرية جديدة متكاملة مستقلة عن المدن الرئيسية تحقق النمو الاقتصادى والإستقرار الاجتماعى من خلال توطن افضل للموارد[1]

ووفقاً لما يراه أساتذة التخطيط الاقليمى هناك عدد من المعايير للتعريف بالمدينة والتفرقة بينها وبين القرى أو الريف — فهناك المعيار الكمى أو حجم السكان وبه يعتبر الموقع مدينة إذا بلغ عدد السكان عدداً معيناً وهناك المعيار الإدارى والذى يتحدد من خلال قرار سلطوى يصدر عن السلطات المختصة بإعتبار الموقع مدينة أو تحويل القرية إلى مدينة ، وهناك المعيار الوظيفى وهو المعيار المعتبر أهم المعايير ، حيث يعتبر نشاط المدن فى غالبه غير زراعى وإن كان ذو إتصال بها ويغلب عليه العمل التجارى والصناعى والحرفى والأسواق الرئيسية بالإضافة إلى مؤسسات الترفيه[1] .

إلا أنه من الأمور اللازمة أن جميع هذه المعايير الثلاثة السابقة تصلح مجتمعة لإعتبار الموقع أو الإقليم مدينة ، حيث يجب أن تتميز بعدد كبير من السكان غير متجانس وأن يصدر قراراً كاشفاً لكونها من حيث الواقع صارت مدينة ، وأيضاً ما يحددها هو العمل الوظيفى الذى تتميز به المدن عن الريف .

وللمدن تأثير على النمو الإقليمى حيث تقوم بدور كبير فى عملية التنمية فى بعدها المكانى ، إذ انها تعنى التحول من الاقتصاد الزراعى إلى اقتصاد متعدد ومتنوع فى الأنشطة الإنتاجية [3] ، وهو ما يؤدى بالتالى إلى الزيادة السكانية فى المدن ووصولها إلى حد الزحام الذى يشكل عبئاً كبيراًعلى التنمية [4] .

ولذلك تعتبر سياسة إنشاء المدن الجديدة جزء من إستراتيجية التنمية العمرانية التى تعتبر من وجهة نظر التنمية الإقليمية[5] أقطاباً للتنمية الإقتصادية الإقليمية وآليات لتخفيف ظاهرة التكدس السكانى فى المدن الكبرى ، كما أن من اهدافها العظمى الحفاظ على الارض الزراعية وإيقاف عمليات الإعتداء المستديمة عليها بسبب الزيادة السكانية ، وكل هذا يؤدى بطبيعة الحال إلى خلق فرص عمل وبالتالى إحداث عملية

إستقرار تنموى سكانى آمن إقتصادياً وإجتماعياً كما هو الحال فى شأن تعريف المدن بأنه مستقر مجتمعى سكنى متسع[٦] .

التعرف على المدن الجديدة التى تم إنشاءها فى مصر

١- المدن المستقلة :

١-١ مدينة العاشر من رمضان : هى باكورة المدن الجديدة [٧] وتقع على طريق القاهرة الاسماعيلية الصحراوى (ك٥٥) [٨] وقد بلغ إجمالى المصانع المنتجة حتى عام اكتوبر سنه ٢٠٠٦ ، ١٢٠٤ مصنعا متنوع يوفر ١٤١ ألف فرصة عمل ، ويوجد تحت الإنشاء ٧٧١ مصنعا[٩] .

١-٢ مدينة السادات : تقع المدينة على طريق القاهرة الاسكندرية الصحراوى فى منتصفه تقريباً ويوجد بها حتى اكتوبر سنة ٢٠٠٦ نحو ٢٦٠ مصنعا منتجا يوفر ١٩ ألف فرصة عمل .

١-٣ مدينة برج العرب : تقع على بعد ٦٠كم إتجاه جنوب غرب الاسكندرية وبلغ عدد المصانع المنتجة بها ٤٣٣ مصنعا يوفر ٣٢ ألف فرصة عمل حتى اكتوبر [١٠] ٢٠٠٦ .

١-٤ مدينة دمياط الجديدة ، وميناء دمياط : تقع على ساحل البحر الأبيض المتوسط ، وبها ١٧٠ مصنعا منتجا يوفر٥,٢ ألف فرصة عمل حتى اكتوبر سنه٢٠٠٦[١١] .

١-٥ مدينة الصالحية الجديدة : تقع فى الجزء الشرقى لمحافظة الشرقية وقرب حدود محافظة الاسماعيلية وبلغ عدد المصانع المنتجة بها ٧١ مصنعا يوفر ١٢ ألف فرصة عمل[١٢] .

٢- المدن الجديدة التابعة :

٢-١ مدينة ١٥ مايو : تقع شرق مدينة حلوان ، وهى تعتبر مدينة سكنية فقط وتحتوى على ٧٥ مصنعا منتجا يوفر أربعة الآف فرصة عمل .

٢-٢ مدينة السادس من أكتوبر : أنشئت بالقرار الجمهورى رقم ٥٠٤ لسنة ١٩٧٩ وتقع على مسافة ٣٥كم من وسط القاهرة على هضبة مرتفعة ١٩٠ متر فوق سطح البحر ، وقد بلغ عدد المصانع المنتجة نحو ٨٥٢ مصنعا ، وتحت الإنشاء نحو ٣٤١ مصنعا يوفر فرص عمل قائمة ٧٨ ألف فرصة حتى أكتوبر سنة ٢٠٠٦ [١٣] .

٢-٣ مدينة العبور : تقع على طريق القاهرة – بلبيس الصحراوى وبها ٢٨١ مصنعا منتجا يوفر ٢٣,٥ ألف فرصة عمل حتى أكتوبر سنة ٢٠٠٦[١٤] .

٢-٤ مدينة بدر : تقع على بعد ٤٦ كم من القاهرة طريق مصر – السويس الصحراوى، وقد خصصت كمدينة سكنية وبها ١٤٣ مصنعا منتجا يوفر ٧ آلاف فرصة عمل .

٢-٥ التجمعات العمرانية العشرة حول القاهرة الكبرى[١٥] تقع تلك التجمعات على الطريق الدائرى (الأوتوستراد) على أمل أن يستوعب كل تجمع نحو ربع مليون نسمة لتخفيف الضغط السكانى عن القاهرة ولوقف الامتداد العشوائى فى ضواحيها بالإضافة إلى استهداف نقل بعض الأنشطة الاقتصادية إلى تلك التجمعات وتوجيه الامتداد العمرانى نحو الصحراء بشكل حضارى فى إطار مدن منظمة كاملة المرافق تستوعب كافة المستويات السكانية

٣- المدن التوءم :

يقصد بالمدن التوءم تلك المجتمعات التى تمثل توسعا عمرانيا فى الأراضى الصحراوية لها قواعدها الاقتصادية التى ترتكز عليها شأنها فى ذلك شأن المجتمعات القائمة، ولكنها على اتصال وثيق بالمدن الأم فيما يتعلق بالمستويات الخدمية [١٦] ، وهذه المدن هى :- مدينة بنى سويف الجديدة ، مدينة المنيا الجديدة ، مدينة أسيوط الجديدة (مدينة الصفا الجديدة) ، مدينة سوهاج الجديدة ، مدينة أسوان الجديدة، مدينة الأقصر الجديدة .

بعض الملاحظات على تجربة المدن الجديدة :

١- إذا كانت الدولة قد أخذت الطريق الصحيح نحو التخطيط الإقليمى والتحضر بإنشاء سلسلة من المدن تفتح المجال للتوسع العمرانى المخطط بعيدا عن العشوائيات وضواحى المدن المقامة للإعاشة دون مراعاة الكثير من النواحى الإنسانية وحقوق المواطن ، وكان الهدف من إنشاء هذه المدن فى الأساس كما تكون قطباً اقتصاديا جاذبا للسكان ، فإن الأهداف الأولى للمدن الجديدة، وهى سحب الزيادة السكانية على مدى ٢٥ عاما مضت، لم تتحقق بالقدر المطلوب ، فإذا ما تبين أن عدد السكان فى عام ٢٠٠١ فى مدينة العاشر من رمضان بلغ ٥٢,٧٠ ألف نسمة ، وبرج العرب ٧,٦ ألف نسمة ، ومدينة العبور ١,٣ ألف نسمة ومدينة السادات ٢٠,٧٥ ألف

نسمة، ومدينة الصالحية ٩ الآف نسمة ، ومدينة ٦ أكتوبر ٣٩,١ ألف[١٧] ، فإن إجمالى السكان فى هذه المدن لايتعدى ١٥٠ ألف نسمة على الأكثر ، هذا ولم نتبين عدد سكان التجمعات العشرة حول القاهرة والمدن التوءم فى محافظات الوجه القبلى إلا أن المجموع لو تضاعف لن يصل إلى ما هو مستهدف فى مدينة واحدة مستقلة مثل العاشر من رمضان (نصف مليون نسمة) .

٢- من الملاحظ أن قرارات إنشاء هذه المدن تركزت فى آواخر السبعينات وأوائل الثمانينات ، وتوقف إصدار قرارات إنشاء مدن جديدة على مدى عشرون عاما مضت ، وإن كانت هناك إرهاصات بإنشاء قرى ظهير صحراوى فى الوجه القبلى إلا أنه لم يتبين حتى الآن إصدار قرارات تنفيذية أو مجرد تخطيط لإنشاء هذه القرى، فى الوقت الذى من المفترض إقليميا أن يتم التوجه بالدرجة الأولى إلى إقليم الصعيد الطارد للسكان بكثافة لامثيل لها ، حيث ضيق الرقعة الزراعية وعزلها تنمويا ، فالبداية لاتكون إلا من الأقاليم الطاردة حتى نمنع الهجرة الداخلية وهذا لن يتأتى إلا بالتوجه الى التوسع فى الصحراء بإنشاء مدن وقرى جديدة تكون جاذبة للسكان فى إطار تنمية متكاملة .

٣- إن حجم فرص العمل المتاحة فى المدن الكبرى حول القاهرة قد بلغ فى مدينة العاشر حتى عام ٢٠٠٦ نحو ١٤١ ألف فرصة عمل ، وفى مدينة ٦ أكتوبر نحو ٧٨ ألف فرصة عمل إلا أن هذا الحجم من السكان غير مقيم فى هذه المدن ، وصارت وسائل الانتقال هى الحل الأمثل لانتقال العمال صباحا ومساءا وما تجلبه من زيادة الزحام فى الشوارع الغير مؤهلة لاستيعاب هذا الكم الهائل من وسائل الانتقال وما يلقيه بعبء على التنمية لحل المشاكل المستحدثة نتيجة قرب المدن من القاهرة والأقاليم .

الفصل الأول: النظام المؤسس لإدارة المدن الجديدة

عندما إنتهج المشرع فكرا تخطيطيا إقليميا جديدا واراد إنشاء مدن لتخفيف التكدس السكانى عن المدن القديمة ، لتكون مجتمع تنموى حضرى متكامل جاذب للسكان ، كان من الضرورى أن تراعى فى نشأته نظاما غير تقليديا لتحقيق النجاح المنشود من المخطط، وراعى فى ذلك تجارب فرنسية وبريطانية فى إنشاء وإدارة المدن الجديدة ، وبناء على ذلك اصدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ ، بإنشاء هيئة المجتمعات العمرانية

الجديدة أوكل اليها تخطيط وإنشاء وإدارة المدن الجديدة منتهجا فى ذلك الأسلوب المركزى فى التخطيط والإنشاء والإدارة حتى يتحقق النجاح المنشود، وهو ما قد كان حيث شيدت المدن الجديدة على مدى ٢٥ عاما مضت.

١-١ هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بين المركزية واللامركزية:

إذا كانت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تعتبر إحدى وحدات الإدارة المركزية للسلطة التنفيذية فى الدولة ، إلا أنها من الناحية القانونية تعتبر هيئة لا مركزية فى هذه الإطار المركزى ، وتسمى (اللامركزية المرفقية أو المصلحية).

١-٢ اللامركزية المرفقية بين مفهوم المركزية واللامركزية[١٨]:

أ — اللامركزية ، تعنى تركيز الوظيفة الادارية وحصر النشاط الادارى فى يد الحكومه المركزية بما تشمله من هياكل تنظيمية ممثلة فى الوزارات وممثليها فى الاقاليم والذين يعملون تحت إشرافها ويخضعون لها رقابيا خضوعاً تاما.

وهى ترتكز على عدد من العناصر هى — تركيز الوظيفة الإدارية فى يد السلطة المركزية ، وتدرج السلطة الإدارية هرميا والرقابة عليها.

ب — أما اللامركزية فتعنى توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى مستقلة إقليميه أو مرفقية وتباشر وظائفها تحت رقابة الدولة وهى تنقسم إلى نظامين:

النظام الأول : وهى اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية ، وهى تتحقق عند تقسيم الدولة إلى اقاليم جغرافية مثل المحافظات ، المدن ، القرى ، وتمنح كل منها الشخصية الاعتبارية وتكون لها من يمثلها وذمة مالية مستقلة.

النظام الثانى : وهو اللامركزية المرفقية أو المصلحية — وهى تعد إحدى الأساليب المتطورة فى التنظيم الإدارى، وتقوم على أساس منح بعض المرافق العامة الخدمية أو الاقتصادية التى يكون من الملائم إدرتها بعيدا عن الأسلوب المركزى ، ومنحها الاستقلال القانونى على نحو يمكنها من إدارة شئونها ومباشرة أنشطتها وتحقيق أغراضها واستقلالها عن السلطة المركزية ،التى تحتفظ بحق الإشراف والرقابة ، وهذا النوع من اللامركزية المرفقية هى ما أصطلح على تسميتها (هيئة عامة) من أمثلتها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، الجامعات،

وهى تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، والاستقلال الإدارى ، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية التى تمارس عليها الوصاية الإدارية.

١-٣ هيئة المجتمعات العمرانية مرفق يتمتع باللامركزية المرفقية:

ومما لا شك فيه أن هيئة المجتمعات العمرانية هى هيئة عامة مثلها مثل جميع الهيئات العامة مرفق اقتصادى ، أراد المشرع أن يعطيه الفرصة لإدارة شئونه وتحقيق أغراضه بتخطيط وإنشاء وإدارة المدن الجديدة بعيداً عن المركزية الإدارية التى تتمتع بها الوزارات فى إطار السلطة التنفيذية (الحكومة) ، والهيئة وإن كانت تابعة إشرافيا لإحدى الوزارات (وزارة الإسكان) إلا أنها فى حقيقية الأمر تتمتع باللامركزية المرفقية — ولها شخصية اعتبارية — وممثل ينوب عنها- وذمة مالية مستقلة ولها حق التقاضى وغيرها من الحقوق اللازمة. وفى النهاية هذا لايخرجها مثل سائر الهيئات العامة عن كونها أحد المرافق الإدارية الخاضعة بشكل غير مباشر للسلطة التنفيذية ، وتدير إحدى المهام الموكل إدارتها وتطويرها إلى السلطة التنفيذية فى إطار سياسة الدولة وخططها.

١-٤ الإطار القانونى والمؤسسى لهيئة المجتمعات العمرانية وإختصاصاتها:

أ — نظمت الهيئة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ لتكون جهاز الدولة المسئول عن تخطيط وإنشاء وإدارة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وفى سبيل ذلك منحها القانون الشخصية الاعتبارية وتسرى فى شأنها احكام قانون الهيئات العامة، ومن المعروف أن الشخصية الاعتبارية تعطى للهيئة عدد من الحقوق منها الذمة المالية المستقلة والإدارة المستقلة عن الوزارة المشرفة عليها ، وحق التقاضى ولها ممثل يعبر عنها وإدارتها ، وتدار بأسلوب مجلس الإدارة ، وأجاز القانون للهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها إنشاء أجهزة إدارية لإدارة وتنمية المدن الجديدة ، وتباشر الاختصاصات التى تحددها لها الهيئة من خلال مجلس إدارة الهيئة[١٩] والأجهزة الإدارية المعاونة.

ب — وقد حدد القانون اختصاصات الهيئة فى الآتى[٢٠]

بحث واقتراح وتنفيذ ومتابعة خطط وسياسات وبرامج إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة طبقاً لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى إطار السياسة العامة للدولة، إجراء الدراسات الخاصة باختيار أنسب المواقع

للمجتمع الجديد ، التنسيق وتبادل المشورة مع الوزارات الأخرى، متابعة تنفيذ الخطط الخاصة بالتعمير، إجراء المزايدات والمناقصات والتعاقدات وفقا للوائح الهيئة والإشراف على التنفيذ، تقسيم الأراضى وعقد القروض والحصول على المنح، الترويج لبيع وتأجير أراضى المجتمعات العمرانية الجديدة للمستثمرين والأجانب، إقتراح منح إمتياز خدمة مرفق عام بالمدن الجديدة، تقسيم المجتمع الجديد إلى مدن وقرى ومناطق واحياء.

ح – وتتكون موارد الهيئة [٢١] من الأموال والاعتمادات التى تخصصها الدولة لها والأراضى التى يقع عليها الاختيار وفقا لأحكام قانونها، الأراضى الأخرى التى تخصصها الدولة للهيئة ، ما يؤول إلى الهيئة من أصول ثابتة أو منقولة ، حصيلة بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالأراضى والعقارات المملوكة للهيئة ، حصيلة نشاط الهيئة، القروض والهبات والإعانات والتبرعات والوصايا، وتعتبر أموال الهيئة من املاك الدولة الخاصة ، ويكون للهيئة موازنة خاصة وحساب ختامى.

٢ – النظام المؤسسى لإدارة المدن الجديدة فى إطار الهيئة:

إن إدارة المدن الجديدة تبدأ من مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، الذى له اختصاصات عديدة منها تشكيل أجهزة إدارة وتنمية المدن وكذلك تعيين مجلس الأمناء والأجهزة المعاونة لها وهو ما نعرض له فى الصفحات القادمة.

٢-٢ مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة:

أ – يعتبر مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها والمباشرة لكافة اختصاصاتها ، له فى سبيل ذلك اتخاذ كافة القرارات لتحقيق الأغراض الذى أنشئت من أجلها الهيئة[٢٢].

ب – ويتكون مجلس الإدارة من رئيس وأعضاء من القيادات الرئيسية بالهيئة وممثلين للقطاعات والوزارات والجهات المعنية بنشاطها وعدد من أهل الخبرة، ويصدر بتشكيلة قرار من رئيس الجمهورية بناء على إقتراح وزير الإسكان باعتبار تبعية الهيئة له ، ولمجلس الإدارة دعوة رؤساء أجهزة المدن الجديدة لحضور اجتماعه ويكون لكل منهم صوت بالنسبة للموضوعات التى تدخل فى اختصاصاتهم.

ج – وقد حدد القانون اختصاصات مجلس إدارة الهيئة فى وضع سياسة إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى حين نقل مسئولياتها لوحدات الإدارة المحلية ، وله اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة وإنشاء الأجهزة

التابعة لها والتى تباشر عن طريقها المشروعات والأعمال التى تقوم بها، وإصدار قرارات إنشاء أجهزة المجتمعات الجديدة ، وغيرها من الاختصاصات المنظمة مثل وضع اللوائح الداخلية وتشكيل اللجان والاشراف على أعمال الهيئة وتوقيع عقود القروض، وقرارات مجلس إدارة الهيئة نهائية ونافذة بمجرد صدورها عدا ما يرتبط منها باختصاصات وزارات أخرى فيلزم إعتمادها من رئيس مجلس الوزراء .

٢ -٢ أجهزة إدارة المدن الجديدة:

أ — أعطى القانون لمجلس إدارة الهيئة سلطة إنشاء أجهزة المدن الجديدة وإصدار القرارات المنفذة لذلك، كما له أن يفوض بعض من اختصاصاته لرؤساء إدارة المدن الجديدة.

ومن الملاحظ أن سلطة مجلس إدارة الهيئة كبيرة للغاية فى شأن رسم سياسة إدارة المدن الجديدة، فله الهيمنة على شئون تلك الأجهزة فى نشأتها وأسلوب إدارتها وفقا للقرارات والقواعد واللوائح التى يضعها فى هذا الشأن ، حيث لم ينظم قانون إنشاء الهيئة أسلوب الإدارة وتكوينات الأجهزة واختصاصاتها وسلطاتها، ولم يصدر للقانون لائحة تنفيذية حتى الآن، وإنما ترك كل ذلك من إطلاقات مجلس إدارة الهيئة ورئيسها.

وكل هذا يعنى أن إدارة المدن الجديدة تتم بمركزية شديدة ، حيث لم يوزع القانون الاختصاصات والسلطات بين مجلس إدارة الهيئة وأجهزة إدارة المدن ، بل ترك لمجلس الادارة الحق الكامل فى الانشاء وتحديد اختصاصات وسلطات كل جهاز على حدة بقرار من رئيس الهيئة وفق ظروف إنشاء كل مدينة.

ب — ومن الملاحظات أن سياسة الإدارة لمختلف المدن توضع من خلال لجان يتم تشكيلها بقرارات من رئيس الهيئة، تتفرع عنها لجان فرعية تعمل فى أجهزة المدن بحيث أصبحت السلطات الممنوحة لأجهزة تنمية المدن محدودة ومقيدة بسلطات أعلى منها للجان أو الإدارات المركزية[٢٣]، ومن أمثلة ذلك، اللجان أو الإدارات العقارية — التى تشكل بأسلوب المركزى- ثم ينبثق عنها لجان أو إدارات عقارية فرعية تعمل فى أجهزة المدن وفق السياسة المرسومة لها من الإدارة المركزية بحسب التنظيم اللائحى الصادر باللائحة العقارية، وهذه اللائحة تعطى مهام من أخطر ما يمكن فى تقسيم وبيع وتأجير الأراضى للأفراد والمؤسسات ولها سلطات عقارية كبيرة[٢٤]، ويقاس على ذلك تنظيم التراخيص للبناء ومزاولة الأنشطة وتخصيص الأراضى للمشروعات وتحديد

أسعار الوحدات السكنية، ومتابعة التعاقدات مع المستثمرين والمنتفعين ومتابعة المشروعات الصناعية والسياحية والخدمية ودراسات الجدوى الاقتصادية ووضع سياسة عامة لتنفيذ الخطة.

كل هذه المهام مشكلة فى صورة لجان رئيسية ينبثق عنها لجان فرعية بأجهزة المدن، وهو ما يعنى المركزية الشديدة فى إدارة وتنمية المدن ، وأن فرص الإدارة الذاتية محدودة للغاية ، وأن أجهزة المدن فى الغالب تقوم بتنفيذ السياسات الموجهة من الهيئة.

٢-٣ تكوين جهاز تنمية المدن واختصاصاته:

يعتبر جهاز تنمية المدينة الجديدة الجهاز الممثل لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، ويتبعها مباشرة، ويمارس مجلس إدارة الهيئة عليه كافة سلطات الادارة وهو يتكون من الجهاز التنفيذى ومجلس الأمناء.

٢-٣-١ الجهاز التنفيذى:

أ — يرأس الجهاز التنفيذى رئيس جهاز تنمية المدينة ويتم تعيينه من رئيس هيئة المجتمعات العمرانية ويتبعه عدد من الإدارات المتخصصة فى شئون الخدمات والمرافق مثل التعليم والصحة والإسكان والمرافق وغيرها من الإدارات الخدمية والعقارية.

ب — وقد حدد مجلس إدارة الهيئة سلطات رئيس جهاز تنمية المدينة فى الآتى ، الإشراف على أنشطة الجهاز وتنسيق العمل بها، إصدار القرارات واللوائح الداخلية التنظيمية، تنفيذ البرامج والخطط المعتمدة للجهاز من السلطه المختصة، تمثيل الجهاز أمام الغير وتوقيع عقود القروض، المشاركة فى رسم السياسة العامة مع المسئولين بالهيئة وغيرها من الأمور الإدارية[٢٥] ، وقد أصبح جهاز تنمية المدينة المساعد لمجلس الأمناء منذ عام ١٩٩٠[٢٦].

٢-٣-٢ مجلس الأمناء :

أ — فى إطار تطوير نظام الادارة فى المدن الجديدة من المركزية المتمثلة فى الجهاز الادارى للمدينة التابع للهيئة تبعية مطلقة ، إلى نظام شبه لا مركزى، تم إبتكار نظام مجلس الأمناء، ليكون مجلس مكون من أصحاب المصالح يتم بأسلوب التعيين من قبل رئيس مجلس ادارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، على نحو يقرب المسافة من نظام الإدارة المحلية أى بالقياس على المجالس الشعبية المحلية بالمدن القديمة ولكن مع الفارق.

ب- وقد بدأ العمل بهذا النظام بصدورو القرار رقم ١٠١ لسنة ١٩٨٦ من وزير التعمير ورئيس مجلس ادارة الهيئة بتشكيل مجلس أمناء مدينة العاشر من رمضان وتحديد اختصاصاته ونظام سير العمل بالمجلس وموارده المالية ، وتبعة عدد من القرارات لعدد من المدن الأخرى[٢٧] إلى أن عمت التجربة بصدور القرار ٧٤ لسنة ١٩٩٠ الذى نص فى المادة الأولى على أن يشكل مجلس الأمناء للمدينة الجديدة التى تستكمل مقوماتها بقرار من وزير التعمير ورئيس مجلس إدارة الهيئه.

ج — ومن الملاحظ أن مجلس الأمناء ليس مقرراً بنص قانونى، بل هو اجتهاد صادر عن مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية، ويصدر بتشكيله وتحديد صلاحياته قرار من وزير التعمير بصفته رئيس مجلس إدارة الهيئة، وهذا يعنى أن هناك فرقاً بينه وبين المجالس الشعبية المحلية التى يتم تشكيلها بأسلوب الإنتخاب وبناء على قانون الإدارة المحلية.

كما أن للوزير أن يحدد عدد الأشخاص ونوعياتهم زيادة أو نقصانا بحسب كل حالة وكل ظرف، فالأمر أشبه بلجنة إدارية من نوع خاص مكونة بقرار إدارى ومشكلة من تخصصات مختلفة تناسب اسلوب إدارة المدن، وهذا يعتبر نوعاً من الادارة شبه اللامركزية. **٢-٣-٢-١ تشكيل مجلس الأمناء واختصاصاته**[٢٨] :

أ — يشكل مجلس الأمناء من عدد من الممثلين عن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وعدد من المستثمرين وعدد من ممثلى الوزارات الخدمية وعدد محدود من العاملين بالمشروعات الصناعية وممثل عن ربات البيوت وآخر عن الشباب، كما أن مسئول التنمية بجهاز المدينة عضواً بالمجلس وأميناً له وله عدد من الاختصاصات.

ب- ويعين مجلس الأمناء لمدة ثلاث سنوات وتعقد دورته مره كل شهر على الأقل ويجوز لرئيسه دعوته لجلسة طارئه، وتصدر قراراته بالأغلبية، وقراراته نهائية، ولرئيس مجلس الهيئة الإعتراض على قراراته خلال عشرة أيام من إبلاغه، ولمجلس الأمناء تشكيل عدد من اللجان المتخصصة لمساعدته.

ج — كما حدد القرار ١٠١ لسنة ١٩٨٦ إختصاصات مجلس الأمناء ونجملها فى الآتى:

إقتراح سياسة واضحة ومستقرة لتنمية المدينة، وإقرار مشروعات التخطيط العمرانى والاقتصادى والاجتماعى الثقافى والدينى، والموافقه على المشروعات العامة للاسكان والتعمير، وتحديد وإقرار خطة المشاركة بالجهود الذاتية فى تنمية المدينة، إقتراح النظم الكفيلة بتحقيق النمو المتوازن والتنمية الشاملة للمدينة، متابعة تنفيذ

السياسة العامة لهيئة المجتمعات فيما يتعلق بالمرافق والأعمال التى تدخل فى إختصاص المدينة، وغيرها من الاختصاصات التنظيميه مع الجهات الأخرى.

د- والحقيقة أن هذه الاختصاصات لا تخرج عن كونها إقتراح أو توصية وفى بعض منها الإقرار، إلا أننا نعتبر مجلس الأمناء خطوة كبيرة فى اتجاه ديمقراطية الإدارة حيث حاز على قدر كبير من الاستقلال المحلى فى ادارة المدن الجديدة، فقد أصبح بتشكيله وصلاحياته مشاركاً بشكل كبير فى إتخاذ القرار وإن استند أصل شرعيته على قرار وزارى مما يجعله عرضه للتحكم الادارى والإقاله كلما كان هناك داعى لذلك، ومن المستجدات أيضا أن صار الجهاز التنفيذى للمدينة مساعداً لمجلس الأمناء منذ عام ١٩٩٠ بعد أن كان وكيل وممثل الهيئة مباشرة فى إدارة المدينة.

٢-٣-٢-٢ الموارد المالية لمجلس أمناء المدينة:

تتكون الموارد المالية لمجلس أمناء المدينة من الآتى[٢٩]:

١ - ما قد تخصصه هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لمجلس الأمناء من أموال.

٢ - المبالغ التى يتقرر تحصيلها من المواطنين والمستثمرين لصالح تنمية المدينة.

٣ - حصيلة إقامة الحفلات والمعارض والمتاحف والمباريات الرياضية التى تقام بالمدينة.

٤ - ما يقرره اتحاد المستثمرين من مبالغ للمجلس.

٥ - الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا الذى يتقرر قبولها من مجلس الأمناء، وللمجلس موازنة خاصة وحساب ختامى، وتتقرر سلطة الإنفاق منها لرئيس مجلس الأمناء أو من ينيبه وأمين السر، ويصدر المجلس لائحه مالية تعتمد من وزير التعمير ورئيس مجلس إدارة الهيئة.

٢-٣-٢-٣ تقييم موارد المدن الجديدة :

١ - ومن الواضح أنه يوجد وجه شبه بين موارد المدن الجديدة والمدن القديمة فى قانون الادارة المحلية وان كان هناك بعض الفوارق لإختلاف مصادر التمويل فى كل منها وظروفها.

٢ - إذا كان السند الشرعى لموارد المدن الجديدة يقوم على قرار وزير التعمير ورئيس مجلس إدارة الهيئة ، إلا أن له سند قانونى فى قانون الإدارة المحلية، حيث نصت المادة ١٣ من قانون هيئة المجتمعات العمرانية رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ على أن يكون للهيئة الموارد المالية المقررة للمحليات، وهو ما يعطى لرئيس مجلس إدارة الهيئة

الحق فى تصنيف موارد عديدة على غرار الموارد المحلية بالإضافة إلى الموارد التى خصصها له قانون إنشاء الهيئة[٣٠].

٣ — من الملاحظ أن هيئة المجتمعات العمرانية ومجلس إدارتها قد حازت على عدد كبير من الاستثناءات فى شأن التخطيط والانشاء والإدارة للمدن الجديدة، ومنها الموارد المالية، حيث يستطيع رئيس الهيئة أن يحدد الموارد لكل جهاز من أجهزة المدن بقرار إدارى، وله كذلك بالإضافة إلى التحصيل سلطة التصرف والإنفاق، وهذه الصلاحيات إستثناء على قاعدة أن تحصيل الموارد بفرض رسوم وإنفاقها يكون بناء على نص قانونى.

الفصل الثانى: أوجه التباين فى إدارة المدن الجديدة بين ادارة الهيئة والإدارة المحلية

تتناول فى هذا الفصل أوجه التشابه والاختلاف بين نظام إدارة المدن الجديدة تحت سلطة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وقانونها رقم ٥٩ لسنه ١٩٧٩، ونظام الإداره فى إطار قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ وتعديلاته. وذلك فى عدد من الجوانب هى، هل تتمتع المدن الجديدة فى إطار الهيئة بالشخصية الإعتبارية ، ونظام الإدارة ، والتمويل والرقابة؟.

١- هل تتمتع المدن الجديدة بالشخصية الإعتبارية؟

أ — للإجابة على هذا السؤال ينبغى أن نسترجع بعض القواعد الدستورية القائمة فى مصر، فقد نصت المادة ١٦١ من دستور سنه ١٩٧١ على أن — تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الإعتبارية هى المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الإعتبارية إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك.

ومن هذا النص الدستورى الهام يتبين أن المشرع الدستورى وهو الأمة أو الشعب قد أراد مبدئياً لتكوينات اقليمية حددها بالاسم أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية دون إنتظار لصدور قانون بذلك وهى ، المحافظات والمدن والقرى، ثم أردف قائلاً أنه يجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، وهو هنا قد حكم مسبقاً بأن الوحدات الأخرى التى قد يرى المشرع العادى (القانون) إقرارها تتمتع أيضا بالشخصية الاعتبارية[٣١] ، وهو ما قد كان فعلاً بصدور قانون الإدارة المحلية، ونص فى مادته الأولى على وحدات أخرى وهى (المراكز والأحياء) بالإضافة إلى المحافظات والمدن والقرى.

ب – ومن ثم فإننا نرى أن الحكم الدستورى بأن مسمى (المدنيه) أيا كانت قديمة أو جديدة تأخذ الشخصية الإعتبارية أينما وجدت وحينما كانت تبعيتها للمحليات أم لهيئة عامة، وأن المشرع الدستورى قد قطع على المشرع العادى هذا الإلتزام ، ولا رأى مع صراحه ووضوح النصوص.

وهو ما يعنى أن التقسيم العمرانى فى مصر على كافة المستويات وبالحدود القانونية المنصوص عليها، يمنح الشخصية الإعتبارية، فلا تمنح الشخصية الإعتبارية بقرار من أى سلطة وإنما تولى أمرها الدستور وقانون الإدارة المحلية المعنى بالتقسيم العمرانى فى مصر.

١-١ قرارات إنشاء المدن الجديدة صدرت بقرارات جمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء:

إن المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية نصت فى الفقرة الأولى على أن تنشأ المحافظات بقرار رئيس الجمهورية، وتنشأ المراكز والمدن والأحياء بقرار رئيس مجلس الوزراء، وهو ما حدث فعلاً بشأن إنشاء المدن الجديدة أمثلة مدن العاشر من رمضان و٦ أكتوبر ، و١٥ مايو وبدر ، والعبور وغيرها، حيث صدرت قرارات جمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء بإنشاء تلك المدن، أما الشخصية الإعتبارية فقد منحها القانون ومن قبله الدستور.

١-٢ المدن الجديدة تتمتع بالشخصية الإعتبارية:

من التحليل السابق يتبين أن المدن الجديدة أيا كان تبعيتها تتمتع بالشخصية الإعتبارية، حتى لو كانت تحت امرة هيئة عامة خدمية مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وحتى لو كانت لاتمارس حقوقها كاملة فى إطار منظومة مؤقتة أو منظومة مغتصبة أيا كان الوضع، إنما الحقيقة الدستورية والقانونية أن المدن الجديدة تتمتع بالشخصية الإعتبارية.

لماذا الشخصية الإعتبارية :

١-٣ الشخصية الإعتبارية هى قدرة الشخص على إكتساب الحقوق والتحمل بالإلتزامات، وحتى يتمكن الاقليم المحلى من مباشرة إختصاصاته ووظائفه بواسطة موظفيه نيابه عنه ينبغى أن يمنح الشخصية الاعتبارية ليتصف بالديمومة أو الدوام، ويترتب على ذلك عدد من الآثار:

أ – وجود شخص قانونى مستقل عن الدولة وعن ممثليه يتحمل مسئوليته عن أعماله.

ب— تمتع هذا الشخص بذمة مالية مستقلة.

ج — إكتساب أهلية التقاضى.

٤-١ موقف قانون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من الشخصية الإعتبارية للمدن الجديدة:

إن القانون رقم ٥٩ لسنه ١٩٧٩ بإنشاء هيئة المجتمعات العمرانية نص فى المادة ٢٧ منه على أن تنشأ هيئة تسمى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تكون لها شخصية إعتبارية مستقلة ويجوز لها فى سبيل تحقيق أغراضها أن تنشىء أجهزة تنمية للمجتمعات العمرانية الجديدة (المدن) لمباشرة إختصاصاتها.

ومما سبق يتبين أن القانون السالف نص على منح الشخصية الإعتبارية للهيئة فقط ومنحها كافة الإختصاصات بالنسبة للمدن وأجهزتها، ومن هنا فإنه طبقاً لأحكام هذا القانون لاتتمتع المدن الجديدة أو أجهزتها قبل الهيئة بالشخصية الاعتبارية وليس لها استقلال مالى أو أهلية قضائية أو غيره بل هى مدمجه فى الهيئة تدور فى فلكها أى تبعية كاملة، أى أن المدينة الجديدة مجرد إدارة من إدارات الهيئة.

إلا أنه وطبقاً لما تقدم من تحليل قانونى فإن المدن الجديدة تتمتع بالشخصية الإعتبارية، ولكنها فى وضع مؤقت أو إستثنائى ينبغى أن ينتهى بتمام عمليات إنشاء المدن وإستكمال مقوماتها وإلا دخلنا فى وضع قانونى مغتصب، وأن ما يمارس على المدن الجديدة بعد إستكمال مقوماتها يعتبر وضع غير دستورى وغير قانونى.

ولذا فإن المدن الجديدة متمتعه بالشخصية الإعتبارية من حيث الموضوع ولكنها تحتاج إلى من يكشف عن هذه الحقيقة بصدور قرار رئيس مجلس الوزراء بتحويل تبعيتها إلى قانون الإدارة المحلية، والقرار هنا ليس منشىء لشخصية المدن ولكنه كاشف عن حقيقة ثابتة ومؤكدة موضوعياً، أى أنه قرار شكلى.

٢- أوجه التباين فى الإدارة بين المدن القديمة والجديدة:

من المعلوم أن النظام المؤسسى لإدارة المدن القديمة يتم طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ [٣٢] ، ويقوم على أساس ما يلى:

٢-١ يتولى رئاسة المدن القائمة أو القديمة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل الإدارية والمالية، ويكون تعيينه بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالإتفاق مع المحافظ المختص، فى حين أن تعيين

رئيس جهاز المدن الجديدة بقرار من وزير التعمير ورئيس مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية وهذا من إطلاقاته ولاتوجد قواعد قانونية تحدد مستواه الوظيفى أو إختصاصاته القانونية حسبما أوضحنا سلفاً.

٢-٢ فى المدن القائمة أو القديمة يشكل مجلس شعبى محلى بأسلوب الانتخاب من المواطنين المقيمين فى المدينه، فى حين يشكل مجلس الأمناء فى المدن الجديدة بأسلوب التعيين من وزير التعمير على أساس تمثيل المصالح للهيئة والمنتفعين.

٢-٣ الإختصاصات الخاصة بالمجلس الشعبى المحلى للمدن القائمه (القديمة) إختصاصات قانونية منصوص عليها فى قانون الإدارة المحلية، أما الإختصاصات الخاصة بمجلس الأمناء للمدن الجديدة فهى مجرد تنظيم صادر بقرار وزارى قابل للتغيير والتعديل والإلغاء بحسب ظروف كل حالة وما يستجد.

٢-٤ يوجد مجلس تنفيذى بالمدن القائمة (القديمة) يتكون من مديرى المديريات وقيادات المرافق الكائنه بالمدينه وبرئاسة رئيس المدينه وله اختصاصات قانونية أيضاً ، أما جهاز تنمية المدينه وجهازه التنفيذى مجرد فروع من إدارات مركزية تابعة تبعية مطلقة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

٢-٥ إدارة المدن القائمه (القديمة) قائمه على أسلوب ادارة اقليمية محلية ضمن اقليم أوسع وهو المحافظة لكل إختصاصاته الإدارية والمالية ولكل كيانه المادى (المكانى) والقانونى والعلاقة بينهما علامة تبعية ورقابية وتنسيقية اقليمية باعتبار أن الاقليم الأصغر جزء من الاقليم الأكبر أى أن المدينه جزء من المحافظة والمصالح متبادلة.

إما إدارة المدن الجديدة فهى خاضعة لمرفق إدارى هو هيئة المجتمعات العمرانية يدار بأسلوب مركزى قوى شامل، ولايمكن أن تدار المدن (الكيانات الاقليمية) من خلال مرفق يستحوذ على كل شىء (الشخصية الاعتبارية — الادارة — التمويل — الرقابة) ولاشىء للمدن سوى ما يمنح من الهيئة (المرفق الإدارى) فهذا مخالف للحقائق الواقعيه عن حق الاقليم فى إداره شئونه، وأنه ينبغى أن ينتهى دور الهيئة التى أتمت عمليات التخطيط والإنشاء.

٣- التباين فى الموارد المالية بين المدن القديمة والجديدة:

إذا كان قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ — قد حدد الموارد المالية للمدن القديمة، فإن قانون هيئة المجتمعات العمرانية يعتبر أنه قد جمع بين موارد المدن القديمة، بالإضافة الى الموارد الأخرى الواردة فى قانون الهيئة — وهو ما سوف نوضحه فى السطور القادمة.

٣-١ الموارد المالية للمدن القديمة أو القائمه:

حدد قانون الإدارة المحلية بوضوح موارد المدن فى المادة (٥١) منه على النحو التالى:

أ – حصيلة ضرائب العقارات المبنيه والضرائب الإضافية، ضريبتى الملاهى والمراهنات وحصيلة ضرائب الأطيان (٧٥٪) الأصلية والإضافية.

ب – ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدن، والرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينه فى حدود القوانين واللوائح مثل رسوم الترخيصات لكافة الأعمال التجارية والإنتفاع بالمرافق العامه والشواطىء والأسواق... الخ.

ج – ايرادات استثمار أموال المدينه والمرافق وايجار المبانى وأراضى الفضاء ومقابل الاستغلال والانتفاع بالمرافق العامة.

د – الإعانات الحكومية والقروض والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما يرد منها من هيئات أجنبية.

٣-٢ الموارد المالية للمدن الجديدة :

أوردت المادة (١٣) من قانون إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة احكاما فى غاية الأهمية لعل أهمها ما يتعلق بالموارد المالية للمدن الجديدة – حيث قررت انه – يكون للهيئة وللأجهزة وللوحدات التى تنشئها فى سبيل مباشرة إختصاصها المنصوص عليه فى هذا القانون جميع السلطات والصلاحيات المقررة قانوناً بالوحدات المحلية، كما يكون للهيئة الموارد المالية المقرره للمحليات.

ومن هذا النص الهام يتضح أن المشرع حينما قرر إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التى ستقوم بإنشاء المدن الجديدة لم يخرج عن الإطار التقليدى المتبع فى تحصيل موارد المدن حسبما اوضحها تفصيلاً فى قانون الإدارة المحلية، بل وأكد على ذلك بالنص عليها فى المادة (١٣) السالفه من قانون إنشاء الهيئة وحدد بوضوح بأن يكون للهيئة الموارد المالية المقررة للمحليات.

والتفسير الصحيح لهذه الفقرة الهامة – هو أنه يجب الرجوع إلى قانون الإدارة المحلية لتحديد الموارد التى يجب تحصيلها للمدن الجديدة، وهى كما سبقت الإشارة إليها مبينه تفصيلاً فى المادة (٥١) من قانون الإدارة

المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ وتعديلاته. والتى أحالت اليها المادة (١٣) من قانون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بكل وضوح وصراحة.

إن المشرع المصرى قد أودع جميع إختصاصات المدن الجديدة ومواردها فى إطار هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، فهى بمثابة الأم أو الممثل الشرعى والقانونى للمدن الجديدة، وتعتبر المدن بأجهزتها توابع للهيئة، ومن هنا فإن الموارد المالية المنصوص عليها فى قانون الهيئة يتم تحصيلها بمعرفة أجهزة المدن الجديدة لصالح الهيئة التى تتولى إعادة عملية الإنفاق بحسب كل مدينه، وهو ما يتضح فى اسلوب الإدارة المبين بالمادة (٢/٢٧) بقولها — ويجوز للهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها ان تنشىء أجهزة تنمية للمجتمعات الجديدة لمباشرة الاختصاصات التى تحددها لها على الوجه المبين فى هذا القانون، وهو مايعنى أن الهيئة هى الشخص المعنى بالخطاب القانونى[٣٣]، وفى ذات الوقت فإن القانون المعنى بالهيئة حدد الموارد لصالح الهيئة وليس لصالح أجهزة المدن وهو ما يتضح فى الآتى:

أ — المادة (٣١) قررت أنه يتكون رأس مال الهيئة من الأموال التى تخصصها الدولة، والأراضى التى يقع عليها الإختيار وفقاً لأحكام هذا القانون، وما يئول إلى الهيئة من أصول ثابتة أو منقولة.

ب — المادة (٣٢) قررت انه تتكون موارد الهيئة من — الاعتمادات التى تخصصها الدولة، حصيلة بيع وإيجار ومقابل الإنتفاع بالأراضى والعقارات المملوكة للهيئة، حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال والخدمات، القروض، الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا.

ومن هذا يتضح أن موارد المدن الجديدة تصب فى هيئة المجتمعات العمرانية وتعتبر قانوناً موارد الهيئة التى يجوز لها التصرف فيها وفق ما تراه من إعادة الإنفاق على أجهزة المدن وتنميتها أو إنشاء مدن جديدة أو سداد مديونيات سابقة لشركات المقاولات.. الخ.

٣-٣ حصيلة إستغلال والتصرف فى الأراضى والعقارات بالمدن الجديدة:

إن القرارات الوزارية الصادرة من وزير الإسكان والتعمير بصفته رئيس مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة — تشير إلى سيطرة هيئة المجتمعات العمرانية على موارد أجهزة المدن الجديدة فى شأن حصيلة إستغلال والتصرف فى الأراضى والعقارات:

أ - القرار الوزارى رقم ١٨ لسنه ١٩٨٨ بشأن انشاء الجهاز التنفيذى لتعمير سيناء قرر أن تورد المبالغ المحصله إلى حساب هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة [٣٤].

ب - القرار الوزارى رقم ٣ لسنه ٢٠٠١ بشأن اللائحة العقارية المعدله [٣٥] الخاصة بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والأجهزة التابعة لها، التى تنص على تشكيل اللجنة العقارية الرئيسية بالهيئة والتى لها إختصاصات رقابية على اللجان العقارية الفرعية بالأجهزة التى تقوم بعمليات التسجيل وتحصيل الرسوم بأجهزة المدن، إلا أن المبالغ المحصلة تورد إلى الهيئة، حيث لم تشير اللائحة إلى اختصاص أجهزة المدن بتلك الموارد، وإن أشارت الى وجود حساب باسم جهاز المدينه يتم التحصيل عليه، وما يشير إلى مركزية اللجنة وتبعية الفروع وجود رقابة دورية متمثلة فى قيام رئيس جهاز المدينه بعمل تقرير سنوى فى شهر يونيو من كل عام لعرضه على نائب رئيس الهيئة للشئون الاقتصادية والمالية والادارية بالأقساط المتأخرة وسدادها بالنسبة للأراضى والعقارات التى تتصرف فيها والإجراءات التى إتخذها الجهاز.

ج- وأخيراً - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩٠٥ لسنه ١٩٩٥ فى شأن القواعد المنظمه للصرف من حصيلة إدارة وإستغلال والتصرف فى الأراضى والعقارات المخصصة للهيئة [٣٦] ، حيث نص القرار على أن تخصص حصيلة إدارة وإستغلال والتصرف فى الأراضى والعقارات للصرف منها فى إجراء البحوث والدراسات لإختيار مواقع المدن الجديدة، وعمل المخططات العامه والهيكلية للإستفادة من تلك المواقع، وتصميم وتنفيذ المرافق والمبانى العامه والخدمية.. وغيرها.

كما قرر فى المادة الرابعة منه على أن يؤول الفائض الى الخزينة العامة للدولة وهو يمثل الفرق بين الايرادات المحصله، وما يصرف فى الأغراض المخصصة والسابق الإشارة إليهما.

ومما تقدم يتضح الآتى:

١- أن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة هى الممثل القانونى لأموال الدولة العامة، وهى الوكيل عن الدولة فى إدارة وإستغلال والتصرف فى تقسيم الأراضى والترخيص فى بناء العقارات فى المدن الجديدة.

٢- أن جصيلة تلك الإستغلالات والإنتفاع والتصرفات فى جميع المدن تؤول إليها لاستخدامها فى إقامة مجتمعات جديدة أخرى إو إنشاء مرافق أو غيره من المرافق العامة الجديدة، وكذلك للإنفاق منها على أجهزة المدن ومرافقها وصيانتها، وسداد ديونها لدى البنوك وشركات المقاولات.

والسؤال هو: متى ستكون تلك الموارد خاصة بالمدن الجديدة لتكون موارد محلية؟ إن الاجابة على هذا السؤال تقتضى — تحديد هويه وتبعية المدن الجديدة بعد أن تم الانتهاء من استكمال مقومات العديد منها، وذلك بحسب ظروف وموقع كل مدينه، فقد تكون ذات طبيعة خاصة، أو نواه لمحافظة جديدة، أو مدينه تابعة لمحافظة أخرى.

٤- التباين فى أسلوب الرقابة بين المدن القديمة والمدن الجديدة:

حددت المادة ١٣ من قانون هيئة المجتمعات العمرانية المهام والسلطات والصلاحيات التى تتمتع بها الهيئة قبل المدن الجديدة إلى أن يتم تسليم المدن إلى الإدارة المحلية، فقد نصت على أن — يكون للهيئة وللأجهزة والوحدات التى تنشئها فى سبيل مباشرة إختصاصاتها المنصوص عليها فى هذا القانون جميع السلطات والصلاحيات المقررة قانوناً بالوحدات المحلية.

ومن هذا النص يتبين أن المشرع أعطى للهيئة وللأجهزة التابعة لها جميع الصلاحيات والسلطات المقررة فى قانون الإدارة المحلية، وهو ما يعنى إتباع أساليب الرقابة المقررة فى قانون الإدارة المحلية على المدن الجديدة من قبل هيئة المجتمعات العمرانية.

ما هى أوجه الرقابة فى المدن القديمة الخاضعة لقانون الإدارة المحلية:

أ - رقابة من الإدارة المركزية للدولة المتمثلة فى رقابة مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين.

ب — رقابة المجالس الشعبية المحلية الأعلى على المجالس الشعبية المحلية الأدنى.

ج — رقابة مجلس الشعب والشورى.

وإذا كانت هذه هى الأوجه العامه للرقابة بالنسبة للإدارة المحلية فى المدن القديمة — فإنه لايمكن تطبيق هذه الرقابة رغم النص القانونى السالف حيث أنه لا وجه لهذه الرقابة المتعددة فى إدارة المدن الجديدة.

نوع الرقابة على المدن الجديدة من قبل الهيئة:

أ – إن الرقابة الواردة فى قانون الهيئة هى رقابة رئيس الهيئة ومجلس إدارة الهيئة بصفتها الجهاز الإدارى الرئيسى والمتبوع والمعنى أمام الدولة بكافة العمليات، وهى بلاشك رقابة رئاسية مركزية مباشرة تخضع للتدرج الوظيفى يصل أقصى مداها فى التصديق على قرارات الأجهزة بصفتها سلطة أعلى.

ب – رقابة مجلس الأمناء على جهاز المدينه وتوجيهه وهى رقابة شبيهه بالنظام اللامركزى أو المركزية المخففه.

ج – أما هيئة المجتمعات العمرانية فهى تخضع بلاشك لرقابة الوزير المختص وهو رئيس مجلس إدارتها ورقابة مجلس الوزراء الذى يصدق على بعض من أعمالها وإصدار قرارات حددها قانونها، وأخيراً رقابة مجلس الشعب بصفته رقبياً على الأعمال الحكومية ويمثلها فى ذلك الوزير المختص.

وهكذا ، فإنه لايمكن عملاً تطبيق أحكام الرقابة الواردة بقانون الإدارة المحلية على المدن الجديدة رغم ورودها كسلطات وصلاحيات بالمادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة، بل إن لكل رقابته حسب طبيعته وظروفه الواقعية حتى يتم إنفاذ حكم القانون بتحويل المجتمعات الجديدة الى نظام الاداره المحلية.

الفصل الثالث : مستقبل إدارة المدن الجديدة

تباينت الأراء حول مستقبل إدارة المدن الجديدة بعد اكتمال العديد منها وأصبحت مدن متكاملة لها دور فعال وكبير فى الاقتصاد المصرى وتستحوذ على نسبة من السكان والأنشطة وصار تأهيلها بكيان إقليمى امرا واجباً حيث ان استمرار تبعيتها لهيئة مرفقية ادارية أمر يصعب قبوله، ولذلك فإن المدن الجديدة ليست أهلا لممارسة حياتها الطبيعية المستديمة كمرفق اقليمى يجب ان يتسم ذاتيا بالديمومه، وهو ما يوجب أن تكون له مقومات حياة لادارة شئونه بما لاخلاف عليه ولاينتقص من مقومات وجوده.

وفى هذا الإطار سوف نتناول الموقف التشريعى القائم ثم آراء الخبراء المهتمين بمستقبل هذه المدن.

أولاً: رؤية الموقف التشريعى لمستقبل إدارة المدن الجديدة:

إن استقرار رؤية المشرع ومدى تصوره لمآل المدن الجديدة وأسلوب إدارتها مستقبلاً، تتوضح من أحكام قانون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٥٩ لسنه ١٩٧٩ التى بينت مواده بما لايدع مجالا للشك فى استيضاح رؤية المشرع المستقبلية للمدن الجديدة.

١- المادة (٥٠) وشروط تحققها:

قرر المشرع صراحة فى المادة (٥٠) من القانون السالف على الآتى:

يصدر قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الجهة التى تتبعها الهيئة، بتسليم ما ينشأ من مجتمعات عمرانية جديدة بعد استكمال مقوماتها ومرافقها الأساسية الى وحدات الحكم المحلى (الإدارة المحلية حاليا) لتباشر اختصاصاتها وفقا للقانون المخصص للحكم (الإدارة) المحلية.

وبهذه المادة فإن المشرع قد حدد بوضوح وحسم كل خلاف قد ينشأ عن مستقبل إدارة المدن الجديدة بتأكيده على أن مآل هذه المدن هو للإدارة المحلية طال الوقت أم قصر.

وهناك ثلاث شروط لتحقيق حكم المادة (٥٠) وتنفيذه، شرط موضوعى وأخرين شكليين:

الشرط الموضوعى :

إن الشرط الموضوعى الذى أوضحه المشرع هو إستكمال المدن الجديدة المقومات والمرافق الأساسية التى لاتقوم إلا بها وكذلك الغرض من إنشائها وغيره، وكون هذا الشرط موضوعى – أى انه يتحقق بتحقق المقومات الأساسية دون إنتظار إذن أو رأى أو استشارة من جهة ما فإن الواقع المعايش هو الحاكم فى تحقق الشرط الموضوعى، وهو ما يعنى أنه إذا أصبحت المدن قادرة ومؤهلة على إدارة شئونها من حيث إنشاء كافة المرافق الأساسية من مياه وكهرباء وصرف وصيانة وطرق وبنايات وخدمات ومناطق صناعية وغيرها صارت مؤهله إلى العمل بنظام الإدارة المحلية.

الشرطين الشكليين :

أ – إقتراح الجهة التى تتبعها الهيئة وهى هنا وزارة الاسكان والتعمير على مجلس الوزراء نقل المدينه الى نظام الادارة المحلية وهذا الشرط شكلى لأنه يجب أن تتقدم وزارة الاسكان بالاقتراح فور تحقق المقومات التى ارساها وتحدث عنها الواقع فهو شرط لاينشىء وضعاً جديداً بل مجرد عرض الأمر على مجلس الوزراء بأن المدن الجديدة صارت قادرة على تحمل مسئوليتها فور استكمال مقوماتها فهو شرط كاشف وليس منشىء.

ب – صدور قرار من مجلس الوزراء بنقل تبعية المدن الجديدة إلى الادارة المحلية، وهو أمر قد حدده المشرع بوضوح ولم يترك بشأنه اجتهاد لجهة أو وزارة أو حتى مجلس الوزراء فكل ما فى الأمر أن يتأكد مجلس الوزراء

من استكمال المقومات ثم يصدر القرار الكاشف أيضا عن وجود المدينه وليس المنشىء لتصير تبعيتها الى نظام الادارة المحلية.

١-٢ تأكيد رؤية المشرع فى المادة (١٣) والمادة (٣٦) من قانون الهيئة:

فى أكثر من موضع من قانون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أكد المشرع على أن مآل المدن الجديدة إلى العمل بنظام الادارة المحلية.

ففى المادة (١٣) يقرر المشرع الآتى – إلى أن يتم تسليم المجتمع العمرانى الجديد إلى اداره الحكم المحلى طبقاً لأحكام المادة (٥٠) يكون للهيئة وللأجهزة وللوحدات التى تنشئها فى سبيل مباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها فى القانون جميع السلطات والصلاحيات المقررة قانونا بالوحدات المحلية، كما يكون للهيئة الموارد المالية المقررة للمحليات.

فقد احتوت هذه المادة على ثلاثة أحكام أساسية تتعلق بمآل وكينونة المدن الجديدة فى الوقت الراهن – فمن حيث المآل يقرر المشرع صراحة (إلى أن يتم تسليم المجتمع العمرانى الجديد إلى الحكم المحلى.. الخ) هذه هى النظرة التشريعية المستقرة فى ذهن المشرع ورؤيته لمستقبل هذه المدن، حيث أن هذا الوضع القائم مؤقت ومآله الى نظام الادارة المحلية، أما ما حوته المادة تأكيداً لرؤية المشرع فهى منح جميع السلطات فى قانون الإدارة المحلية وكذلك الموارد المحلية بهذا القانون للمدن الجديدة الى حين نقل مسئوليتها الى نظام الادارة المحلية وهو أمر سبق الافاضه فيه.

وفى المادة (٣٦) التى تتحدث عن اختصاصات مجلس ادارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة يذكر المشرع فى الفقرة السابعة من هذه المادة أن أحد اختصاصات مجلس الإدارة هو رسم سياسة إدارة المجتمعات العمرانية الجديدة الى حين نقل مسئوليتها لوحدات الحكم المحلى وفقاً لأحكام هذا القانون.

ولذلك فإن هذا تأكيد على توجه المشرع مستقبلاً فى شأن اسلوب إدارة هذه المدن.

١- ٣ موقف المشرع من العاملين بأجهزة المدن الجديدة حين تسليمها إلى الادارة المحلية :

إن المدن الجديدة الحالية تكونت فيها أجهزة وهياكل إدارية كبيرة تقوم بإدارة شئون هذه المدن فى كافة الشئون الخاصة بها، فماذا يكون حال هؤلاء العاملين فى هذه الأجهزة التابعين لهيئة المجتمعات العمرانية

حينما يتقرر نقل التبعية بالمدن الجديدة الى نظام الادارة المحلية، يجيب المشرع بوضوح على هذا فى عدد من مواد قانون هيئة المجتمعات العمرانية، حيث يقرر أنه فى حال تسليم المجتمع العمرانى الجديد إلى الوحدة المحلية المختصة وفقاً لاحكام هذا القانون ، ينقل إلى هذه الوحدة العاملين بجهاز التنمية المختص الذين تتطلب حاجة العمل إلحاقهم بالإدارة المحلية وذلك بفئاتهم وأوضاعهم الوظيفية ويحتفظون بما كانوا يتقاضونه من مرتبات وبدلات ومتوسط ما كانوا يحصلون عليه من حوافز ومكافآت وأية مزايا مادية أو عينية وذلك بصفة شخصية، مع مراعاة عدم الجمع بين هذه المزايا وما قد يكون مقررا من مزايا مماثلة فى الجهة المنقول إليها العامل، وفى هذا يصرف أيهما أكبر[٣٧] ، وهكذا فإن الموقف التشريعى واضح فى معالجة كافة الآثار التى قد تترتب على عملية نقل المدن الجديدة الى نظام الادارة المحلية، فقرر نقلهم بذات أوضاعهم الوظيفية حتى لا يضار أحدهم من عملية نقل السلطات والتبعيات، ونضيف أن هذا تأكيد تشريعى على مآل المدن الجديدة الى نظام الادارة المحلية.

ثانيا : تباين الآراء حول مستقبل إدارة المدن الجديدة :

بعد أن عرضنا للموقف التشريعى ورؤيته لإدارة المدن الجديدة فى المستقبل ، نرى أنه من الضرورى استعراض الآراء المختلفة للمتخصصين بشأن مستقبل هذه المدن والأسلوب الأمثل لإدارتها .

١- ذهب رأى إلى أنه من الخطورة تحويل المدن وجعل تبعيتها الى المحافظات نظرا للقصور الشديد فى كفاءة أجهزة الإدارة المحلية بالمحافظات ، وعدم قدرتها على تبنى هذه المدن فى ضوء أهداف وفلسفة المجتمعات الجديدة ، حيث ستلقى نفس المصير الذى تعيشه الآن المراكز والمجتمعات الحضرية القائمة بمحافظات الجمهورية من نقص فى الخدمات وتدهور مستويات المرافق وتخلف فى أساليب الإدارة المحلية وبالتالى سوف يؤدى هذا إلى ضياع الإنجازات الضخمة التى حققتها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، واقترح صاحب هذا الرأي إنشاء محافظات جديدة تغطى المجتمعات والمدن الجديدة الواقعة على خريطة مصر الحضارية لتعمل بروح العصر ، وتخضع فى إداراتها لأحدث النظم والأساليب الإدارية[٣٨] .

٢- وذهب رأى آخر إلى أن مآل المدن الجديدة هو فى النهاية إلى الإدارة المحلية ، ولهذا فإنه من الملائم أن تكون هناك مشاركة بين أجهزة الإدارة المحلية والجهة المشرفة على المدن الجديدة بحيث تساهم فى المعالجة والحد من القصور فى أسلوب إدارة المدن [٣٩].

٣ — وذهب رأى آخر إلى تحويل أجهزة المدن الجديدة إلى شركات قابضة [٤٠]، وأن هذا سيعود على الاقتصاد الوطنى ، حيث أن نظام الشركات تستند إلى أسس علمية فى الادارة ولديها حرية ومرونة الحركة ، وقدرتها على وضع لوائح تنظيمية داخلية غير معقدة للقضاء على البيروقراطية لتحقيق مصالح المستثمرين والسكان، كما أنها ستكون هيئة اقتصادية تعمل على أسس اقتصادية وتهتم بأليات السوق وسوف تكون لهذه الشركات مرونة تشغيل الاراضى وتنفيذ المرافق الخدمية التى ستحصل على مقابل الخدمة، وفى النهاية ستكون إدارة المدن بنظام الشركات القابضة تحت رقابة الدوله.

٤ — كما ذهب رأى آخر إلى قيام القطاع الخاص بإدارة المدن الجديدة[٤١] وإقامة المشروعات التنموية على أن تكون الإدارة قطاعية كأن تكون شركة لإدارة أعمال المرافق وثانية لإنشاء وصيانة شبكات الطرق وثالثة للخدمات ورابعة لتسويق المنتجات الصناعية وخامسة لزراعة الحزام الأخضر، إلا أن أصحاب هذا الرأى تسألوا عن دور الدول متمثلة فى هيئة المجتمعات العمرانية هل سيكون دور الشركة القابضة أم دور إشرافى تنظيمى أم سلطوى تحكمى ، ما هى الجهة التى سيحق لها تحصيل الرسوم لضمان إعادة صرفها فى تنمية المدن وإستطرد أصحاب هذا الرأى عن أهداف إدارة المدن بأسلوب القطاع الخاص ، بأنه يرفع كفاءة الادارة وتطوير اللوائح والقوانين وزيادة معدلات الانجاز والتسهيل على المستثمر فى انجاز مشروعه والترخيص له بسرعة... الخ إلا أن هذا الأمر يحتاج إلى إطار تشريعى تنظيمى تسبقه دراسات عديدة لضمان نجاح عملية خصخصة المدن الجديدة وإدارتها بنظام القطاع الخاص.

٥ — وفى مطلع عام ١٩٩١ عبرت القيادة السياسية (رئيس الجمهورية) عن ضرورة تتبيع المدن والمجتمعات الجديدة للمحافظات القائمة ، بمعنى أن تتبع مدينة العاشر من رمضان محافظة الشرقية ، ومدينة ٦ أكتوبر محافظة الجيزة، ومدينة السادات محافظة المنوفية ، ومدينة برج العرب محافظة الاسكندرية ومدينة الصالحية الجديدة محافظة الشرقية ، ومدينة مايو محافظة القاهرة.... وهكذا [٤٢] .

ويرى الباحث أن مستقبل إدارة المدن الجديدة يجب أن يسير فى الاتجاه الصحيح وفق واقع أن هذه المدن الجديدة هى كيانات إقليمية وليست مرافق خدمة أو مرافق اقتصادية، والكيان الاقليمى له أسس أهمها الموقع والديمومه والحضاره والتطور وصنع التاريخ لمواجهة المستقبل.

فالكيان الاقليمى يحتوى بطبيعته على قدر من السكان يتكونون مع الزمن من عائلات ويتكاثرون ويتشعبون ، وهم صناع تاريخ المدن التى ينتمون إليها ، وهم أولى الناس وأقدرهم على إدارة شئونهم وصنع تاريخهم وتوفير سبل راحتهم، كما يحتوى الكيان الاقليمى على مكونات هياكل اقتصادية قد تكون صناعية كبيرة أو صغيرة أو حرفية أو مرافق خدمية أو أراضى زراعية أو منشآت تجارية كل منها يصب فى الآخر ويرتبط بالآخر فى تكوين أرزاق السكان القاطنين بهذا الاقليم ، والمعنى هو الارتباط بالحياة بكل الوانها ومشكلاتها فى شريان حياة متكامل كل منها يصب فى الآخر، ومن هنا فإن الدوام والاستقرار والتطور وصنع التاريخ لا يتأتى من إدارة مرفق لكيان اقليمى متكامل ليكون فى النهاية مجرد إدارة تابعة لهذا المرفق، فهذا يتناقض تماما مع هذا الكيان الضخم المأمول فيه وفى مستقبله، وإنما ينبغى أن يصنع السكان والمواطنيين المحليين بأنفسهم تاريخهم بجهودهم الذاتية وبمشاعرهم وعقائدهم بانتمائهم وولائهم ومستقبل أبنائهم ، وهذا يعنى أن تصير تلك المدينة أو ذلك الكيان الاقليمى جزء من حياتهم ماضيهم ومستقبلهم بما يحملونه من آمال وآلام وتطلعات.

إن المرفق الادارى الذى كلف يوما بالتخطيط والانشاء للمدن الجديدة ، إنما هى مهمة صعبة وشاقة للغاية ومضت فخلفت ورائها نجاح عظيم سوف يذكره التاريخ دائما، وتبقى مهمته عند هذا الحد — حد الانشاء والتعمير وليس القيام بالمسؤليات العديدة لإدارة المدن،إن الواجب يقتضى أن يتم الاستشارى والمقاول مهمته بنجاح ، ويقوم بتسليم المبنى وأمره إلى أهله كى يتولوا هم إدارة شئونهم وتطويرها عبر ازمانهم بما يقتضية تطور الحياة فى كل زمان أخذاً ورداً.

ولكن كيف تدار المدن الجديدة؟

إن نظام الإدارة المحلية هو الاصلح لإدارة المجتمعات بكل المعانى السابق إيضاحها ، ولا يمكن الركون إلى الأوضاع الحالية بمصر بشأن أسلوب الادارة المحلية السارى الآن ،فإن هذا النظر محدود، وإنما ينبغى التعامل مع الادارة المحلية بروح المستقبل المنظور وليس البعيد، فإن كل المؤشرات تؤكد النقمة من المجتمع على أوضاع الادارة المحلية، قادة ومواطنين ، وأن النظر إلى التغيير أصبح حتمياً فسنة التطور ليست بيد أفراد يقومون الآن بل تفرضها إعتبارات الزمان الذى يتغلب على ما هو قائم، ومن المحال استمرار الاوضاع على نمط واحد ونحن على اعتاب تغيرات جديدة ونظرة مستقبلية لقانون الادارة المحلية ربما لا ترضى طموحاتنا حين الانتهاء منها ، لكن المؤكد أن هناك جديد يناسب سنة التطور والاستفادة من تجارب الماضى ، وعموما

فهى خطوة قد تليها خطوات فى ظروف ورجال أصوب وأجود تأخذ بما انتهى إليه العلم الحديث فى الادارة المحلية والتجارب الدولية والتجارب الذاتية.

وفى شأن إدارة المدن الجديدة – فإن النظر اليها من زاوية الإدارة المحلية ينبغى أن تأخذ أطراً جديدة ، بمعنى أن يراعى فى القانون الجديد أوضاع المدن الجديدة والنجاح الذى قدمته والأمل المرجو منها مستقبلاً فيجب أن يكون هناك المدن ذات الطبيعة الخاصة التى تمثل مناطق جاذبة للاستثمار واقطاب أو مراكز نمو قد تكون قاطرة اقتصادية لغيرها من المدن والاقاليم المجاورة.

كما يجب أن يراعى أوضاع هذه المدن عندما يعاد تقسيم المحافظات أو جزء منها أو إعادة تقييم الاقاليم الاقتصادية، بمعنى أن تشكل بعض المدن كل فى موقعه – محافظات جديدة – أو نواه لمحافظة جديدة وبهذا تكون الاستفادة من هذه المدن صارت متعاظمة حيث جذب السكان والنمو الاقتصادى للكيان الجديد.

ومن هنا فإننا نعتبر أن إلحاق هذه المدن الجديدة بنظام الإدارة المحلية هو السبيل الأمثل لها ولمستقبلها ، فقد تكون مدن تابعة لإحدى المحافظات وقد تكون مدن ذات طبيعة خاصة ، وقد تكون إحدى هذه المدن نواه لمحافظات جديدة يعاد على أساسها التقسيم ، مثل مدن العاشر من رمضان والسادات وغيرها ، وكل هذا يجب أن يكون فى اطار منظومة محلية متطورة تبدأ بإخراج القانون المنظور لنظام الإدارة المحلية وتفعيل الفكر التنموى المحلى وإعادة النظر فى ان يكون التخطيط الاقليمى هى الأسلوب الأمثل للتنمية على المستوى القومى.

خاتمة:

إن المنظومة الحديثة فى إدارة المدن والاقاليم تبحث دائماً عن إدارة الاقليم بذاته من خلال أجهزة يتم اختيارها بأسلوب الانتخاب من قاطنى هذا الاقليم، ومن خلال تمويل ذاتى لإدارة الإقليم وتنمية موارده، فقد انتهت تجارب ادارة المدن والاقاليم أن الاسلوب المركزى له معوقاته التنمويه ، وأن اللامركزية الاقليمية هى الأسلوب الأمثل فى الإدارة حيث الدفع بالمواطنين إلى التنمية بما يتوافق مع متطلبات حياتهم والاستفادة بجهودهم فهم أدرى من الحكومات بمشكلات حياتهم.

وقد تناولت الدراسة النظام الحالى لإدارة المدن الجديدة من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ومجلس إدارتها وأجهزة إدارة المدن، وتبين أنها أجهزة مركزية تابعة لرؤسائها ، وأن المدن تدار بقرارات وزارية فى كل شئونها ولا تحكمها منظومة تشريعية توزع الاختصاصات كما هو معهود فى نظام الإدارة المحلية ، مما يجعل الأمر عرضة للتقلبات الإدارية الدائمة، كما استعرضت الدراسة أوجه التشابه والاختلاف بين نظام إدارة الهيئة ونظام الإدارة المحلية، وكيف أن قانون الهيئة اقتبس العديد من المبادئ والأسس الحاكمة فى قانون الإدارة المحلية للعمل بها فى إداراة المدن الجديدة، الأمر الذى يعنى أن إدارة المدن لها منظومتها الإدارية التى لا يمكن العمل بدونها.

كما تناولت الدراسة البحث فى مستقبل إدارة المدن الجديدة، وتناولت العديد من الآراء بالبحث والدراسة وموقف المشرع المصرى الداعم لنظام الإدارة المحلية بعودة الأبناء إلى أحضان مجتمعهم واقليمهم، وانتهى الرأى إلى البحث عن منظومة إدارية جديدة تناسب كل مدينة وظروفها ولكن على أساس نظام الادارة المحلية ٠

الهوامش

(١) علا سليمان الحكيم ، ظاهرة التحضر ونمو المدن — فى ندوة — التوسع الحضرى سنة ١٩٨٨ ، معهد التخطيط القومى ، مؤسسة فريدريش إيبرت ، ص ١٧٧ ٠

(٢) سيد عبد المقصود ، بعض قضايا التوسع الحضرى ، مناقشة فى المفاهيم ودور المدن فى التنمية وإستراتيجية التنمية الحضرية — فى ندوة التوسع الحضرى سنة ١٩٨٨ معهد التخطيط القومى ، ص ٤٢ : ٤٦ ، د/ علا سليمان الحكيم، المرجع السابق ص ١٤٣ : ١٤٥ ٠

(٣) سيد عبد المقصود ، مرجع سابق ، ص ٥٠:٤٧ ، علا سليمان الحكيم ، مرجع سابق ، ص ١٥٢ :١٦٢

(٤) سامى عفيفى حاتم — المجتمعات الجديدة ، طريق التنمية الاقتصادية ، الدار المصرية اللبنانية سنه ١٩٩٢، ص ٨٣ ، ٨٤

(٥) قطب النمو — هو توطين لمجموعة من الأنشطة المرتبطة بعلاقات فنية واقتصادية فى حيز متجانس وتمتد آثاره التنموية إلى المناطق المحيطة ، بحيث ينمو وينى هذه المناطق ويساهم فى تحقيق أهداف قومية ، د/ علا سليمان الحيكم — أقطاب النمو أسلوب لحل مشاكل المدن الكبرى فى مصر ، فى ندوة التوسع الحضرى سنة ١٩٨٨ ، مرجع سابق ٠

(٦) السيد كيلانى – تصنيف وترتيب المدن المصرية ، حسب بيانات تعداد سنة ١٩٩٦ ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٤١) ، معهد التخطيط القومى ٠

(٧) صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤٩ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء مدينة العاشر من رمضان قبل صدور القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩٠

(٨) سامى عفيفى حاتم – مرجع سابق ، ص ١٣٩ : ١٤٢ ٠

(٩) هيئة المجتمعات العمرانية – العاشر من رمضان عام ٢٠٠٦ www- Urban-Com m.gov.eg

(١٠) تقرير التنمية البشرية للمحافظات عام ٢٠٠٣ – محافظة الاسكندرية ، جهاز بناء وتنمية القرية ، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، ص ١٦٢ ، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، مدينة برج العرب ، مرجع سابق ٠

(١١) سامى عفيفى حاتم ، مرجع سابق ص ١٣٣ ، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، مدينة دمياط الجديدة

(١٢) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣ (مصر) – التنمية المحلية بالمشاركة – معهد التخطيط القومى ، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، ص ٤٧ج (٣-٣) ، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة – مدينة الصالحية الجديدة – مرجع سابق ٠

(١٣) هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، مدينة ٦ أكتوبر ، مرجع سابق .

(١٤) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣ ، محافظة القليوبية ، جهاز بناء وتنمية القرية ، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، ص ١٦٧ ، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، مدينة العبور ، مرجع سابق .

(١٥) سامى عفيفى حاتم ، مرجع سابق ص ١١٢ : ١١٦ ، على الصاوى ، إدارة المدن الجديدة فى مصر ، نموذج إدارة التيسيير الذاتى ، مؤتمر المدينة العربية وتحديات المستقبل ٣- ٧ إبريل سنة ١٩٩٤ ص١ المعهد العربى لإنماء المدن ، ص ٩٣٢، ٩٣٣ .

(١٦) سامى عفيفى حاتم ، مرجع سابق ص ١١٧ /١٢٣ ، على الصاوى ، مرجع سابق ، ص ٩٣٤.

(١٧) تقارير التنمية البشرية للمحافظات ٢٠٠٣، مراجع سابقة ، المنوفية ص ١٦٢ ، الاسكندرية ص ١٦٢ ، القليوبية ص ١٦٧ ، الشرقية ص ١٦٢ ٠

(١٨) سليمان الطماوى – الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ١٩٩١ ، دار الفكر العربى ص ٥٥ ومابعدها ، محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإدارى – دار الثقافة الجامعية سنة ١٩٩٠ ، ص ٥٠ وما بعدها ٠

(١٩) يراجع المواد ارقام ٢ ، ٢٧ ، من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ٠

(٢٠) يراجع المادة ٢٨ من ذات القانون ٠

(٢١) المواد ٢٧ ، ٣٦ ، ٤٠ من ذات القانون السالف ٠

(٢٢) المواد ٢٧ ، ٣٦ ، ٤٠ من ذات القانون السابق ٠

(٢٣) محمد العزازى أحمد أبو إدريس ، تقويم تجربة إنشاء المدن الجديدة فى مصر بالتركيز على الجوانب الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة، جامعة الزقازيق سنة ١٩٩٣ ص ١٤٦ ٠

(٢٤) اللائحة العقارية — الصادرة بقرار وزير الإسكان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ ، الماده ٥ ، من اللائحة ٠

(٢٥) محمد العزازى احمد أبو ادريس — مرجع سابق ص ١٤٧ : ١٥٠ ، والمادة ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ من القانون ٥٩ لسنة ١٩٧٩ .

(٢٦) على الصاوى — مرجع سابق ص ٩١٩ ، ٩٢٠ ٠

(٢٧) بالإضافة إلى القرار ١٠١ لسنة ١٩٨٦ بتشكيل مجلس أمناء مدينة العاشر من رمضان صدرت القرارات ٧٧ لسنة ١٩٩٠ لمدينة السادات ، والقرار ٧٨ لسنة ١٩٩٠ لمدينة ٦ اكتوبر والقرار ٤٠٧ لسنة ١٩٩٠ لمدينة ١٥ مايو ، والقرار ١٣٤ لسنة ١٩٩٣ لمدينة دمياط الجديدة ، كما تم تعميم التجربة بصدور القرار رقم ٧٤ لسنة ١٩٩٠ ٠ والذى نصت المادة الأولى منه على أن يشكل مجلس الأمناء للمدينة الجديدة التى تستكمل مقوماتها بقرار منا (وزير التعمير) ، يراجع فى ذلك د/ نجوى ابراهيم محمود ، مستقبل ادارة المدن الجديدة ، تقييم لتجربة الإدارة الذاتية فى مدينة العاشر من رمضان ، كتاب السياسة والنظام المحلى فى مصر ، د. السيد عيد المطلب غانم (محرر) مركز البحوث والدراسات السياسية ، كلية الإقتصاد ، جامعة القاهرة ص ٧٧ ، ٧٨ ٠

(٢٨) يراجع القرار ١٠١ لسنة ١٩٨٦ سابق الإشارة إليه ٠

(٢٩) القرار رقم ١٠١ لسنة ١٩٨٦ سابق الإشاره إليه ٠

(٣٠) يراجع ماسبق إيضاحه فى شأن موارد الهيئة — المواد ٣١ ، ٣٥ من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ ٠

(٣١) سليمان الطماوى — مرجع سابق — ص ٣٦.

(٣٢) يراجع قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٣٣) يراجع الفصل الثانى من هذا البحث.

(٣٤) الوقائع المصرية — العدد رقم ٦٧ فى ١٩٨٨/٣/١٩.

(٣٥) الوقائع المصرية — العدد رقم ١٢٥ تابع فى ٢٠٠١/٦/٦.

(٣٦) الجريدة الرسمية — العدد ٤٨ فى ١٩٩٥/١١/٣٠.

(٣٧) المادة ٤٥ من القانون رقم ٥٩ لسنه ١٩٧٩.

(٣٨) سامى عفيفى حاتم — مرجع سابق ص ١٦٩ ، ١٧٠ .

(٣٩) إسلام إبراهيم عبده ، استخدام منظومة إدارة الأعمال فى إقامة و إدارة المدن الجديدة فى مصر – رسالة دكتوراه – كلية التخطيط العمرانى – جامعة القاهرة سنة ١٩٩٢ ، ص ١٦٦ .

(٤٠) مجلة الأهرام الإقتصادى ، المدن الجديدة هل يديرها القطاع الخاص ، عدد (١٦٤٨) ، ٧ أغسطس ٢٠٠٠ ص ١٤ ، ١٥ ، الأهرام الإقتصادى عدد (١٦٤٩) ١٤ أغسطس سنة ٢٠٠٠ ص ١٥ ، ١٦ ، ١٧ .

(٤١) مجلة الأهرام الإقتصادى ، نعم لتحويل المدن الجديدة إلى شركات قابضة ، عدد (١٨٧٠) ، فبراير ٢٠٠٣، ص ٢٤ ، ٢٥

(٤٢) سامى عفيفى حاتم ، مرجع سابق ، ص ١٦٩ .

المراجع

أولاً : المؤلفات العامة :

١- السيد كيلانى ، تصنيف وترتيب المدن المصرية حسب بيانات تعداد سنة ١٩٩٦، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٤١) ، معهد التخطيط القومى سنه ٢٠٠١ .

٢- سيد عبد المقصود ، بعض قضايا التوسع الحضرى ، مناقشة فى المفاهيم ودور المدن فى التنمية وإستراتيجية التنمية الحضرية ، فى (ندوه) التوسع الحضرى معهد التخطيط القومى – مؤسسة فريدريش إيبرت سنه ١٩٨٨ .

٣- سامى عفيفى حاتم ، المجتمعات الجديدة طريق التنمية الإقتصادية ، الدار المصرية اللبنانية سنة ١٩٩٢ .

٤- سليمان الطماوى ، الوجير فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى سنة ١٩٩١ .

٥- علا سليمان الحكيم ، ظاهرة التحضر ونمو المدن ، فى ندوه التوسع الحضرى سنة ١٩٨٨ ، معهد التخطيط القومى – مؤسسه فريدريش إيبرت سنه ١٩٨٨ .

٦- علا سليمان الحكيم ، أقطاب النمو اسلوب لحل مشاكل المدن الكبيرة فى مصر ، فى ندوة التوسع الحضرى– معهد التخطيط القومى– مؤسسة فريدريش إيبرت سنه ١٩٨٨ .

٧- على الصاوى ، إدارة المدن الجديدة فى مصر ، نموذج إدارة التسيير الذاتى مؤتمر المدينة العربية وتحديات المستقبل ،جـ ١ المعهد العربى لإنماء المدن ، ابريل سنه ١٩٩٤ .

٨- محمود أبو السعود حبيب ، التنظيم الإدارى ، دار الثقافة الجامعية سنة ١٩٩٠ .

٩- نجوى ابراهيم محمود ، مستقبل إدارة المدن الجديدة ، تقييم لتجربة الإدارة الذاتية فى مدينة العاشر من رمضان ، (فى كتاب) السياسة والنظام المحلى فى مصر ، كلية الاقتصاد ، جامعة القاهرة ١٩٩٥ .

١٠- هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة – الموقع على شبكة الإنترنت:

www.urban.com.M.gov.eg.

ثانياً : الرسائل :

١٣- إسلام ابراهيم عبده، إستخدام منظومة إدارة الأعمال فى إقامة وإدارة المدن الجديدة فى مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية التخطيط العمرانى ، جامعة القاهرة سنة ١٩٩٢ ٠

١٤- محمد العزازى احمد أبو إدريس ، تقويم تجربة إنشاء المدن الجديدة فى مصر بالتركيز على الجوانب الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة الزقازيق سنة ١٩٩٣ ٠

ثالثاً : التقارير والدوريات :

١٥- تقرير التنمية البشرية للمحافظات ، محافظة الشرقية ، جهاز بناء وتنمية القرية ، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، عام ٢٠٠٣ ٠

١٦- تقرير التنمية البشرية للمحافظات ، محافظة المنوفية ، جهاز بناء وتنمية القرية، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، عام ٢٠٠٣ ٠

١٧- تقرير التنمية البشرية للمحافظات ، محافظة الاسكندرية ، جهاز بناء وتنمية القرية، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، عام ٢٠٠٣ ٠

١٨- تقرير التنمية البشرية للمحافظات ، محافظة القليوبية ، جهاز بناء وتنمية القرية، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، عام ٢٠٠٣ ٠

١٩- تقرير التنمية البشرية للمحافظات (مصر) – التنمية المحلية بالمشاركة ، جهاز بناء وتنمية القرية، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، عام ٢٠٠٣ ٠

٢٠- مجلة الأهرام الاقتصادى ٠

٢١- قانون هيئة المجتمعات العمرانية رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ ٠

٢٢- قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ٠

٢٣- الجريدة الرسمية ٠

٢٤- الوقائع المصرية ٠

٢٥- اللائحة العقارية الصادرة بقرار وزير الإسكان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ ٠

٢٦- القرار رقم ١٠١ لسنة ١٩٨٦ الصادر من وزير الإسكان بشأن مجلس أمناء مدينة العاشر من رمضان