

تنظيم علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية وفقاً لمبادئ علم التنظيم والإدارة

للدكتور محمد فؤاد مهنا
الاستاذ بجامعة الاسكندرية
والاستاذ المحاضر بالمعهد

تحديد المقصود بالسلطات المحلية :

يقصد بالسلطات المحلية هنا الأشخاص الإدارية المحلية التي تنشأ في الوحدات الإقليمية المختلفة (المحافظات والمدن والقرى) لكي تتولى إنشاء وإدارة المرافق والمشروعات العامة المحلية ، وتقديم الخدمات العامة لصالح سكان الوحدات المحلية . وتنشأ هذه السلطات المحلية وفقاً لنظام عرف في القانون الإداري بأسماء مختلفة منها « اللامركزية الإدارية » ، و « نظام المجالس المحلية » ، « نظام الإدارة المحلية » ، « نظام الحكم المحلي » .

وقد نشأ هذا النظام في دول العالم الحديث تحت تأثير انتشار الفكرة الديمقراطية التي تقرر حق كل شعب في أن يحكم نفسه بنفسه . ولهذا قام هذا النظام في كل الدول التي نشأ فيها على أساس واحد رغم اختلاف صورته هو أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب الحر المباشر .

(=) بحث قدمه الدكتور محمد فؤاد مهنا مثل معهد البحوث والدراسات العربية في الندوة العربية الثافية للإدارة المحلية بدمشق (من ٢ إلى ٩ يناير « كانون الثاني » ١٩٧٣) .
وينظر له بحث منشور بمجلة الحقوق ج ١ / ٢٤ سنة ١٩٧٠ بعنوان « علم التنظيم وعلوم الإدارة » .

أهداف نظام اللامركزية الإدارية وشروط تحقيقها :

يمكن حصر أهداف اللامركزية الإدارية في هدفين رئيسيين :

الأول : تخفيف العبء عن السلطة المركزية لكي تتفرغ للقيام بالمصالح والأهداف القومية التي تهم الدولة كلها كمجموع .

الثاني : تمكين أهالي كل وحدة محلية من ممارسة الديمقراطية في إدارة مرافقهم المحلية على أساس أنهم أقدر من غيرهم على رعاية مصالحهم المحلية . ويتوقف تحقيق هذه الأهداف على إقامة تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية على أسس علمية سليمة .

ومن المتفق عليه أن هذا التنظيم السليم يقتضى توافر عنصرين أساسيين في أى نظام لامركزي ينشأ للإدارة المحلية .

العنصر الأول : توفير الحرية والاستقلال للمجالس المحلية .

والثاني : إخضاع أجهزة الإدارة المحلية لنوع من الرقابة من جانب السلطة المركزية بشروط وفي حدود تكفل عدم إهدار حرية المجالس واستقلالها في مباشرة اختصاصاتها .

وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية على هذه الأسس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسلوب الذى يتبع في تكوين السلطات المحلية وتحديد اختصاصاتها ومواردها المالية .

ولهذا رأينا أن نعرض أولاً للكلام عن تكوين السلطات المحلية واختصاصاتها ومواردها بالقدر الذى يلزم لإيضاح وجهة نظرنا فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية . وبعد هذا وفي ضوء ما تقدمه في هذه الأمور من بيان وإيضاح نعرض للكلام عن تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ونحدد مقترحاتنا في هذا الشأن .

أولاً : تكوين السلطات المحلية واختصاصاتها
ومواردها المالية

١ - تكوين السلطات المحلية :

يلاحظ بوجه عام أن نظام الإدارة المحلية ولو أنه بطبيعته نظام إدارى بمعنى أن الأجهزة المحلية لا تنشأ لتباشر الوظيفة السياسية أو الوظيفة الحكومية فى الدولة وإنما تنشأ لمباشرة الوظيفة الإدارية دون غيرها ، إلا أنه برغم ذلك لم يتخذ شكل السلطة المختصة بمباشرة الوظيفة الإدارية فى الدولة ، وإنما اتخذ على العكس شكل الحكومة المركزية ، بمعنى أن السلطة الإدارية المحلية لا تتكون من عنصر واحد هو عنصر الموظفين كما هو الشأن فى تكوين السلطة الإدارية المركزية ولكنها تتكون من العناصر الثلاثة التى يتكون منها نظام الحكم فى الدولة وهى :

أولاً : عنصر شعبى ينتخب بواسطة سكان الإقليم أو المدينة أو القرية يتكون من المجالس المحلية . وهذه المجالس تقابل البرلمان فى نظام الحكم المركزى فى الدولة . ولا يشترط فى أعضاء هذه المجالس المحلية توافر مؤهلات علمية خاصة .

ثانياً : عنصر إدارى يتكون من موظفين يشترط فيهم توافر مؤهلات علمية أو خبرة عملية . وهم يقابلون أعضاء وموظفى السلطة الإدارية فى نظام الحكم المركزى فى الدولة . اتحاد الجامعات العربية

ثالثاً : عنصر ثالث تنفيذى يعهد إليه بالإشراف على أعمال الإدارة والتنفيذ وهو يقابل السلطة التنفيذية فى نظام الحكم المركزى فى الدولة . وقد وجدت هذه العناصر الثلاثة فى كل نظم الحكم المحلى فى كل الدول وكل العصور مع اختلاف فى شكل وتكوين العنصر التنفيذى .
ففى فرنسا وبعض دول أوروبا - وفى أمريكا أيضاً فيما عدا استثناءات

قليلة - يكون العضو التنفيذي فرداً هو رئيس المجلس المنتخب أو عضو معين لهذا الغرض . وفي مصر كان العنصر التنفيذي في كل النظم المحلية فرداً معيناً من قبل السلطة المركزية .

وفي إنجلترا وبلجيكا والدول الاشتراكية بوجه عام يكون الإشراف على التنفيذ بيد لجنة دائمة تتكون من عدد قليل من الأعضاء .

٢ - اختصاصات السلطة المحلية :

يتناول البحث في اختصاصات السلطة المحلية أمرين :

الأول : توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والثاني : توزيع اختصاصات السلطات المحلية بين العناصر المختلفة التي تتكون منها السلطة المحلية .

(١) توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية :

ففيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية عرفت دول العالم الحديث طريقتين لإجراء هذا التوزيع :

الأولى - الطريقة المتبعة في إنجلترا وأمريكا وهي تحديد اختصاصات السلطة المحلية بالتفصيل في نصوص تشريعية صريحة ، بمعنى أن السلطة المحلية لا تملك مباشرة أى اختصاص غير مقرر لها بنص صريح في القانون .

والطريقة الثانية المتبعة في فرنسا وبلجيكا وهولندا وغيرها من دول أوروبا لاتحدد فيها اختصاصات السلطة المحلية بالتفصيل وإنما تحدد وفقاً لقاعدة عامة أو مبدأ عام يرجع إليه في تحديد اختصاصات السلطة المحلية كأن ينص مثلاً - كما هو الشأن في التشريع الفرنسي - على أن مجلس المديرية ينظر كل الموضوعات المتعلقة بمصالح المديرية ، أو أن المجلس البلدى يختص بنظر المسائل الخاصة بالمدينة ، أو أن ينص على أن مجالس المديريات والمجالس البلدية تختص بكل ما يتعلق بالمصالح البلدية أو الإقليمية البحتة كما الشأن في التشريع البلجيكي .

وقد اتبع المشرع المصرى هذا النهج فنص في المادة ١٩ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن يتولى مجلس المحافظة في نطاق السياسة العامة للدولة إنشاء وإدارة مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى التي تعود بالنفع العام على المحافظة وأورد نصاً مماثلاً بالنسبة لاختصاصات مجالس المدن ومجالس القرى .

ونصت المادة ١١ من قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن المجلس الشعبى يختص باقتراح إنشاء مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى التي تعود بالنفع على المحافظة في إطار الخطة العامة للدولة . .» (فقرة ٢) . غير أنه يلاحظ أن المشرع المصرى لم يكتف في تحديد اختصاصات المجالس المختلفة والمجالس الشعبية بهذه القاعدة وإنما نص مع ذلك بالتفصيل على مسائل أخرى كثيرة يشملها اختصاصات المجالس المحلية .

وفي اعتقادنا أن عدم تحديد اختصاصات السلطات المحلية بطريقة واضحة لاثير أى شك من شأنه أن يثير الاحتكاك بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ويسمح للسلطة المركزية بالتدخل في أعمال السلطة المحلية والمساس باستقلالها وحرية العمل .

ولعل هذا من أهم الأسباب التي أدت إلى الانتقاص من حرية واستقلال السلطات المختلفة في مصر .

ولهذا فإننا نقترح أن يحدد النظام الذى يوضع للإدارة المحلية أو للحكم المحلى اختصاصات السلطات المحلية تحديداً واضحاً لا يثير أى لبس ، وأن يحدد في نفس الوقت الموضوعات والشئون ذات الطابع القومى التي تخرج عن اختصاصات هذه المجالس والتي يمتنع على هذه السلطات التعرض لها .
(ب) توزيع الاختصاصات بين العناصر التي تتكون منها السلطة المحلية :

قدمنا أن السلطة المحلية تتكون بوجه عام من ثلاثة عناصر : عنصر شعبى هو المجالس المحلية المنتخبة ، وعنصر إدارى وهم الموظفون ، وعنصر تنفيذى هو الجهاز التنفيذى الذى يتولى الإشراف على أعمال التنفيذ .

ومن المبادئ المسلم بها في علم الإدارة والتنظيم أن المجالس تصلح لمباشرة وظائف المداولة والتقرير ، لكنها على العكس لاتصلح للقيام بأعمال التنفيذ^(١) ولهذا فإن تخويل المجالس المحلية المنتخبة في أى نظام إدارى حق القيام بأعمال التنفيذ يعتبر مخالفا لمبادئ التنظيم العلمى السليم .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن نظام الإدارة المحلية الذى كان قائما في مصر قبل قانون سنة ١٩١٠ ظل إلى سنة ١٩٥٤ يتجاهل كلية هذا المبدأ التنظيمى السليم ويخلط خلطا ظاهرا بين وظيفة المداولة والتقرير وبين مباشرة الإدارة التنفيذية ، ويعهد بالوظيفتين معا إلى مجالس المديرىات والمجالس البلدية رغم ما هو ثابت من عدم صلاحية تلك المجالس لمباشرة أعمال التنفيذ^(٢) .

وقد أثار هذا الوضع نقداً شديداً من جانب الفقه^(٣) ويبدو أن المشرع المصرى تنبه على أثر ذلك إلى وجوب إصلاح هذا العيب حيث صدر القانونان رقم ٣٧٨ ، ٣٧٩ لسنة ١٩٥٤ بتعديل قانون بلدية القاهرة وقانون بلدية الاسكندرية .

(١) انظر لنا ، الإصلاح الإدارى ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية س ١ ع ١

ص ٢٤ .

(٢) انظر المادة ١٢ من قانون البلديات رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ والمادة ٦٩ من نفس القانون . وكان قانون بلدية الإسكندرية رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ ينص على أن اختصاص المجلس يشمل « تنفيذ قانون المجلس ولائحته الداخلية والقوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني وتحصيل إيرادات المجالس أيا كان نوعها . كما يشمل إدارة الأعمال الآتية : عمليات المياه والإنارة والمجارى وإنشاء الشوارع » .

ولم يكن قانون بلدية القاهرة رقم ١٤٥ لسنة ٤٩ يفرق بين أعمال المداولة والتقرير وبين أعمال التنفيذ بل كان يعهد بها كلها إلى المجلس .

(٣) أثرتنا هذا النقدي في دروس الدكتوراه بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية في السنة الجامعية ١٩٥٣ - ١٩٥٤ وفي محاضرة عامة ألقيناها بجمعية الشبان المسلمين بالإسكندرية في ٢٢ فبراير (شباط) سنة ١٩٥٤ .

ونص على اختصاص المجلس في القانون المعدل في صيغة تشعر بحقيقة التغيير الجوهري الذي أراد المشرع إدخاله على نظام بلدية القاهرة والاسكندرية ، وذلك بقوله في المادة ٢٠ من كل من القانونين « يختص المجلس بالإشراف على تنفيذ قانونه ولائحته الداخلية والقوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم كما يختص بإصدار القرارات في المسائل الآتية :

أولاً : ١ - عمليات المياه والإنارة .

٢ - إنشاء الشوارع .

ثانياً : مسائل الموظفين والمستخدمين .

ثالثاً : قبول الهبات والوصايا .

ومن جهة أخرى عدلت المواد ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٩ تعديلاً جوهرياً حقق الفصل بين العمل التشريعي (المداولة والتقرير) والعمل التنفيذي وذلك بالنص على استقلال الإدارة البلدية عن المجلس بحيث تختص هذه الإدارة بأعمال التنفيذ تحت إشراف المجلس .

كذلك يستفاد من مجموع نصوص قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ أنه يقتصر اختصاص المجلس الشعبي على أعمال المداولة والتقرير وتقديم المقترحات والتوصيات دون أعمال التنفيذ .

ونقترح أن يكون هذا هو النهج الذي يتبع في تحديد اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة في كل الدول العربية .

٣ - الموارد المالية للسلطات المحلية :

لاشك أن نجاح السلطات المحلية في تحقيق الآمال المعقودة على إنشائها يتوقف أساساً على توفير الموارد المالية بالقدر اللازم للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقها . ولهذا فإن توفير الموارد المالية لكل وحدة إدارية وفقاً للمروفها وحاجاتها شرط أساسي لإقامة نظام سليم للإدارة المحلية . وعلى قدر ماتوفره

الحكومة للسلطات المحلية من موارد مالية يكون حقها في مساءلتها عما حققته من نجاح أو فشل في أداء رسالتها .

ثانيا : تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية

برغم اختلاف أنواع السلطات المحلية^(١) واختلاف صور تنظيم العلاقة بينها وبين السلطات المركزية في دول العالم المختلفة فإنه يلاحظ بوجه عام أن الأهداف الأساسية للدولة سواء بالنسبة للسلطة المركزية أو السلطات المحلية واحدة ، وهي توفير إدارة سليمة للمرافق العامة والمشروعات العامة . أو بعبارة أخرى ضمان تقديم الخدمات العامة للمواطنين على أحسن وجه في أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة . وتحقيق هذا الهدف يستلزم تنظيم السلطة المركزية والسلطات المحلية في الدولة على أسس علمية سليمة . وأهم العناصر التي يجب أن يتناولها هذا التنظيم تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية .

لكن كيف يمكن تنظيم هذه العلاقة تنظيما علميا سليما .

سبق القول بأن السلطات المحلية أشخاص إدارية تنشأ مستقلة عن السلطة المركزية بغية تحقيق الفكرة الديمقراطية عن طريق تمكين أهالي الوحدات المحلية المختلفة من إدارة شئونهم بأنفسهم .

ومعنى هذا أن السلطات المحلية في كل دول العالم وأيا كان النظام المحلي المطبق فيها يجب أن تكون مستقلة عن السلطات المركزية .

لكن إنشاء سلطات محلية مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة المركزية يعرض

(١) نظام الحكم المحلي في إنجلترا وأمريكا ، ونظام اللامركزية الإدارية في فرنسا وبلجيكا وهولندا .

الدولة لأخطار جسيمة أهمها خطر المساس بوحدة الدولة وخطر الاضرار بالمصلحة العامة بسبب انحراف السلطات المحلية أو عجزها عن اتباع الأساليب العلمية السليمة في إدارة المرافق والمشروعات العامة المحلية .

ولهذا فإن النظم المحلية المطبقة في دول العالم الحديث تفرض قيوداً على السلطات المحلية تحد من استقلالها رعاية لمصلحة الدولة كلها كمجموع .

وتأخذ هذه القيود في نظام اللامركزية المحلية في فرنسا صورة رقابة من جانب السلطة المركزية على السلطات المحلية تعرف باسم الوصاية الإدارية الهدف منها تحقيق غرضين أساسيين هما جوهر كل نظام إداري سليم .
الغرض الأول إداري وهو ضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية وسلامة وكفاية قدرتها الإنتاجية .

والغرض الثاني سياسي وهو صيانة وحدة الدولة وضمان وحدة اتجاه السياسة الإدارية العامة في جميع أجزاء الدولة .

وتعتبر الوصاية الإدارية بهذا التحديد عنصراً أساسياً في نظام اللامركزية المحلية المطبق في فرنسا وبلجيكا وهولندا وغيرها من الدول التي أخذت عن فرنسا نظامها الإداري ، وذلك على عكس الحال في الحكم المحلي Self Government المعروف في إنجلترا وأمريكا في صورته الأصلية حيث لا تعتبر الرقابة الإدارية على السلطات المحلية عنصراً أساسياً في نظام الحكم المحلي . بل إن السلطات المحلية في نظام الحكم المحلي لم تكن في الأصل تخضع لأية رقابة إدارية وإنما كانت تخضع فقط لرقابة السلطين التشريعية والقضائية .

غير أنه تبين بعد ذلك أن نظام الحكم المحلي المطلق في صورته السابق تحديدها يحول دون تحقيق وحدة الاتجاه القومي ويساعد على الانحراف ويضعف من فاعلية السلطة الإدارية (١) .

ولهذا فقد تطور نظام الحكم المحلى فى انجلترا وأمريكا متجها فى تطوره نحو نظام اللامركزية الإدارية المعروف فى فرنسا وأخضعت السلطات المحلية تبعاً لذلك لرقابة إدارية ممثلة فى الوزارات المختلفة فضلا عن الرقابة المفروضة عليها أصلا من جانب المشرع والقضاء (١).

وصور الوصاية أو الرقابة الإدارية على السلطات المحلية متعددة . ولكنها كلها وفى كل الدول لاتصل إلى حد إهدار حق السلطة المحلية فى أعمال إدارتها الحرة فى مباشرة الاختصاصات التى يحددها لها القانون مع ملاحظة أن هذه الاختصاصات تتسع أو تضيق فى كل نظام وفى كل دولة بل وفى الأزمنة المختلفة فى الدولة الواحدة تبعاً للظروف والأحوال القائمة فى كل دولة وفى كل زمان . ولانرى محلاً للتعرض هنا لدراسة صور الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية ولكننا نكتفى بتحديد العناصر التى نرى أن يقوم تنظيم العلاقة بين الحكومة والسلطات المحلية على أساسها فى الدول العربية بوجه عام وفى مصر بصفة خاصة ونلخص هذه العناصر فيما يلى :

أولاً: يحدد القانون اختصاصات السلطات المحلية :

ونرى أن يشمل اختصاص هذه السلطات كقاعدة عامة كل الشؤون الإدارية المحلية . أى التى تتعلق بمصالح المواطنين المقيمين فى الوحدة الأرضية المحلية . ولكى نمنع الشك الذى يمكن أن يثار حول تحديد نطاق كل من الاختصاص المحلى الذى تباشره السلطات المحلية والاختصاص القومى الذى تباشره السلطة المركزية نرى أن يحدد القانون فى نصوص صريحة وبالتفصيل الكافى الاختصاصات القومية التى تخرج عن اختصاص السلطات المحلية (٢).

(١) انظر فى كل ما تقدم R. Drago المرجع السابق ص ١٢٣ وما بعدها .

وانظر أيضاً : Hasluck : Local Government in England ; marshall :
Edward Dimock : American Government in Action.

(٢) يلاحظ أن تحديد اختصاص السلطات بمقتضى قاعدة عامة كأن ينص القانون مثلاً =

ثانيا : يكون للسلطة المحلية حق إعمال إرادتها الحرة في مباشرة اختصاصاتها في الدائرة المحددة لها في القانون مع خضوعها في نفس الوقت لوصاية إدارية من جانب الحكومة المركزية على النحو الذي تحدده في البنود التالية .

ثالثا : من المبادئ العلمية المسلم بها أن الحرية والاستقلال اللذين يمنحان للسلطات المحلية يجب أن يكونا بالتقدير الذي يتفق مع الظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة . ومن المعروف أن البلاد العربية تمر بمرحلة بناء قوتها العسكرية وتنمية مواردها المالية وتوفير المقومات الأساسية للمجتمع . وعلى هذا الأساس نرى فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية :

١ - أن يشمل تكوين المجالس المحلية أعضاء معينين يختارون من موظفي الدولة ذوي الخبرة والكفاية وأعضاء منتخبين بواسطة الشعب المحلي ، على أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين كما كان الحال في قانون الإدارة المحلية المصري رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وفي معظم القوانين التي سبقته .

٢ - أن يعين رئيس المجلس من قبل السلطة المركزية على أن يمثل السلطتين المركزية والمحلية ويكون رئيسا للجهاز التنفيذي المحلي .

٣ - أن يقتصر اختصاص المجلس المحلي على الشؤون الإدارية المحلية البحتة وأن يقتصر دوره في مباشرة هذا الاختصاص على المداولة وإصدار القرارات .

عضو اتحاد الجامعات العربية

= على أن السلطة المحلية تختص بالشؤون المحلية المتعلقة بالإقليم أو المدينة أو القرية كما هو الحال في نظم الدول المختلفة في فرنسا وبلجيكا وهولندا وكذلك في مصر وبعض الدول العربية . مثل هذا النص يترك الأمر في تحديد المسائل التي تعتبر محلية أو غير محلية لتقدير السلطات المختصة تحت رقابة السلطة المركزية والقضاء الإداري . و نرى باقتراحنا في هذا الشأن إلى منع أو التقليل إلى حد كبير من الحالات التي يمكن أن يثار بشأنها الشك حول طبيعة المسائل القومية الهامة .

أما أعمال التنفيذ فيتولاها الجهاز التنفيذي المحلي على أن يكون هذا الجهاز (التنفيذي) منفصلا عضويا عن المجلس مع خضوعه لرقابته . بمعنى أن لا يكون من حق المجلس أو أى عضو من أعضائه مباشرة أعمال التنفيذ .

٤ - تتولى السلطة المركزية رسم السياسة الإدارية المحلية ويلزم المجلس في مباشرة اختصاصاته بعدم الخروج عن حدود هذه السياسة فضلا عن التزامه بمباشرة اختصاصاته وفقا للسياسة العامة للدولة وبصفة خاصة الخطة العامة للدولة .

٥ - يحدد القانون نطاق الرقابة التي تقرر للسلطة المركزية إزاء المجالس المحلية وإزاء الجهاز التنفيذي المحلي .

ونرى أن يقتصر حق السلطة الإدارية المركزية (الوزارات) إزاء قرارات المجلس المحلي على رقابة المشروعية فقط وتشمل هذه الرقابة إلغاء ووقف تنفيذ قرارات المجلس ، والتصديق صراحة أو ضمنا على بعض القرارات الهامة التي يحددها القانون دون أن يكون للسلطة المركزية في كل الأحوال حق فرض إرادتها على المجلس المحلي في إصدار القرارات التي يدخل إصدارها في اختصاصه . بمعنى أن لا يكون للسلطة المركزية حق إلزام المجلس بإصدار قرار معين بصورة معينة في المسائل التي تدخل في اختصاصه . ذلك لأن تحويل السلطة المركزية هذا الحق يهدم استقلال السلطة المحلية من أساسه . وقد سبق القول بأن استقلال السلطة المحلية في مباشرة اختصاصاتها بإرادتها الحرة عنصر أساسي في كل النظم المحلية .

ولكن هذا لا يمنع من أن يكون للحكومة المركزية ممثلة في مجلس الوزراء أو رئيس الدولة (رئيس السلطة التنفيذية في الدولة) حق حل المجلس بشروط وضمانات معينة تحول دون إساءة استعمال هذا الحق .

أما حق السلطة المركزية إزاء أعمال التنفيذ التي يقوم بها الجهاز التنفيذي المحلي يمكن أن يشمل في نظرنا تعيين الرؤساء الإداريين في هذا الجهاز ،

والتفتيش على الأعمال التنفيذية والإدارية وإصدار التعليمات والتوجيهات الملزمة لهم .

معنى هذا أن الجهاز التنفيذي المحلى يكون خاضعا فى نفس الوقت لرقابة المجلس المحلى و رقابة السلطة الإدارية المركزية على النحو السابق ذكره .

رابعا - تحديد درجات السلم الإدارى المحلى وعلاقته بتنظيم الرقابة على السلطات المحلية وخطر التعقيدات الإدارية .

تقضى مبادئ علم الإدارة والتنظيم بوجود تبسيط الإجراءات الإدارية والتقصيد فى تحديد عدد درجات السلم الإدارى لتقريب الصلة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتمكين السلطات الإدارية المختلفة من تحقيق أهدافها فى خدمة المصالح القومية والمحلية على السواء بطريقة سهلة خالية من التعقيد تضمن تقديم أحسن الخدمات للأفراد بأقل التكاليف الممكنة .

وتطبيقا لهذه المبادئ يجب فى رأينا قصر درجات السلم الإدارى فى النظام الإدارى المحلى على درجتين فقط ، كما يجب الامتناع عن إنشاء وحدات إدارية مستقلة فى القرى أو البلاد الصغيرة التى يقل عدد سكانها عن حد معين - نرى أن يكون عشرة آلاف - وإنقاص عدد الوحدات المحلية المستقلة فى الدولة إلى الحد الذى يتفق مع هذا الوضع .

وبهذا يمكن أن يتوفر للدولة جهاز إدارى محلى سليم يكفل تحقيق الأهداف التى ترجوها الدولة على أكمل وجه .

ذلك لأن تعدد درجات السلطات الإدارية فوق الحد المعقول وما يستلزمه ذلك من ضرورة تنظيم الصلات بين السلطة المركزية وكل سلطة من السلطات المحلية فى الدرجات الدنيا من جهة وبين كل سلطة من السلطات المحلية والسلطات التى تليها فى الدرجة مباشرة من جهة أخرى ، كل هذا من شأنه أن يعقد الإجراءات الإدارية ويعطل العمل الإدارى ويجعل من المتعذر إدارة

المرافق المحلية بطريقة تكفل توفير أحسن الخدمات وأفضل الحاجات التي يتطلبها الجمهور بتكاليف مقبولة .

ومن جهة أخرى فإن الخدمات والحاجات العامة التي يتطلبها الجمهور في العصر الحديث لم تعد كما كانت في الماضي خدمات وحاجات محدودة بسيطة وسهلة المنال ولكنها أصبحت في هذا العصر الذي تعيش فيه مطالب وخدمات كثيرة متعددة الأنواع صعبة المنال .

فالمجتمع الحديث لا يكتفى اليوم بوسائل العيش التي كان يقنع بها في القرن الماضي أو في أوائل هذا القرن وإنما هو يطلب اليوم أن يوفر له مستوى عاليا من الحياة في جميع النواحي المادية والاجتماعية والثقافية ، فهو يطلب اليوم أن يوفر له الصحة والأمن والثقافة على أوسع نطاق ونؤمنه على مستقبله ومستقبل أولاده ضد العجز والمرض والشيخوخة وأن ينهي له وسائل الانتقال الحديثة وأن يوفر له الغاز والكهرباء في مسكنه وغير ذلك مما تتطلبه الحياة في العصر الحالي .

وتوفير هذه الحاجات والخدمات العامة في الوقت الحاضر يتطلب نفقات كبيرة وجهوداً وتنظيماً فنياً ، كما يتطلب توفير الكفايات التي تتولى إدارة المرافق العامة التي تنشأ لتقديم هذه الخدمات والحاجات العامة .

ولا يمكن توفير هذه العناصر إلا في المشروعات الكبيرة ، فكلما كبر المشروع زادت إمكاناته وأمكنه أن يحقق أغراضه على أحسن وجه بأقل التكاليف .

وهذه حقيقة لا يمكن اليوم إنكارها ؛ فالعصر الحاضر هو حقيقة عصر التقدم والارتقاء العلمي لكنه في نفس الوقت هو عصر المشروعات الضخمة التي تعتبر أهم عوامل التقدم والارتقاء في العصر الحديث ، ومن هنا تبرز أهمية الوحدات الإدارية الكبيرة في خدمة المصالح المحلية وعدم جدوى

الاعتماد على الوحدات الصغيرة في تقديم خدمات وحاجات عامة لاتساعدها
إمكاناتها المحدودة على القيام بها^(١).

وليس الأمر فيما تقدم كله أمر نظريات فلسفية أو مجرد آراء فقهية وإنما
هي حقائق أثبتتها العلم والتجربة فلم يعد من الجائز تجاهلها أو إنكارها .

ففي فرنسا وبلجيكا ارتفعت الشكوى من زيادة عدد البلديات الصغيرة
قليلة السكان لعدم قدرتها على أداء الواجبات المفروضة عليها^(٢).

وفي إنجلترا وأمريكا أثار وضع السلطات الإدارية المحلية فيهما من حيث
كثرة عدد درجاتها واختلاطها ببعضها وانعدام الانسجام في تنظيمها نقد
الفقهاء والعلماء من الإنجليز والأمريكيين أنفسهم .

خامساً : بالنسبة لمصر بصفة خاصة يلاحظ أن النظام الاجتماعي والسياسي
فيها تغير تغيراً جذرياً بقيام الثورة ، وقد حددت أسس ومبادئ النظام
الاجتماعي والسياسي الجديد بنصوص صريحة وردت في ميثاق العمل الوطني
وتقرير الميثاق وفي الدساتير التي صدرت منذ سنة ١٩٥٦ .

(١) بذلت محاولات عديدة لعلاج العيب الناشئ عن صغر حجم الوحدات المحلية في فرنسا
وبلجيكا وإنجلترا وأمريكا . انظر وسائل هذا العلاج في دروس الأستاذ Roland Drago
المرجع السابق .

(٢) انظر بالنسبة لفرنسا
Dubois Richard : L'organisation technique de l'Etat 1930 pp.
220 - 225 et swiv. Michel Debré : La mort de l'Etat Repu-
blicain 1967, p. 47.

وبالنسبة لبلجيكا وهولندا انظر :
Daniel Warnotte directeur general honoraire au ministeré du
travail de Belgique.

في تقريره المقدم للمؤتمر الدولي السابع للعلوم الإدارية .
وانظر أيضاً Dr. G. A. Poelge في تقريره المقدم لاتحاد المدن الهولندية
سنة ١٩٤٦ .

ويهمنا من نصوص الميثاق تلك التي تحدثت عن المجالس الشعبية وقد وردت في موضعين من الميثاق . في الباب الخامس منه وعنوانه « الديمقراطية السليمة » . وفي الباب الثامن وعنوانه « مع التطبيق الاشتراكي ومشاكله » . في الباب الخامس حدد الميثاق معالم الديمقراطية السليمة ثم أشار إلى وجوب توافر ضمانات لازمة لإطلاق فعالية القوى الشعبية المكونة للاتحاد الاشتراكي العربي . وفي بيان هذه الضمانات تحدث الميثاق عن المجالس الشعبية بقوله :

« إن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية . فذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب ، ثم هو الكفيل بأن يظل الشعب دائماً قائد العمل الوطني ، كما أنه الضمان الذي يحمي قوة الاندفاع الثوري من أن تتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الإهمال أو الانحراف . كذلك فإن الحكم المحلي يجب أن ينقل باستمرار وباللحاح سلطة الدولة تدريجياً إلى أيدي السلطات الشعبية فلإنها أقدر على الإحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حلها » :

وفي الباب الثامن تحدث الميثاق مرة أخرى عن الديمقراطية باعتبارها الطريق الذي يوصل العمل الوطني كله سليماً إلى أهدافه ونص على تأكيد سلطة المجالس الشعبية باعتبارها إحدى وسائل تحقيق الديمقراطية بقوله :

« كذلك فإن وسيلة الديمقراطية أن تتحقق سلطة المجالس الشعبية على جميع مراكز الإنتاج وفوق كل أجهزة الإدارة المركزية أو المحلية » .

« إن ذلك يضمن للشعب باستمرار أن يكون سلطة تحديد أهداف الإنتاج ، وأن يكون في الوقت ذاته سلطة الرقابة على تنفيذها » .

أما تقرير الميثاق فقد أشار إلى المجالس الشعبية تحت عنوان « الديمقراطية »

بقوله :

« ولقد اقتضى فهمنا للديموقراطية السليمة أن نقرر أنه لا بد من أن تتأكد

باستمرار سلطة المجالس الشعبية المعبرة عن إرادة الشعب على أجهزة الإنتاج وفوق سلطة الأجهزة التنفيذية والإدارية وذلك حتى تمنعها من الانحراف وتباعد بينها وبين أن تجعل من نفسها بيروقراطية يمكنها أن تتحدى انطلاق الثورة التقدمية .

ونظراً لما هو معروف من أن قائد الثورة ورئيس الجمهورية في مصر هو الذي أعد ميثاق العمل الوطني وقدمه للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية الذي أقره واعتمده في صورة إعلان للميثاق ، كما أقر واعتمد وأعلن في نفس الوقت تقريراً عن الميثاق أعدته لجنة المؤتمرات انتخبت لهذا الغرض . ولهذا فإن أقوال قائد الثورة الذي أعد الميثاق تعتبر بمثابة شرح وتفسير يعتمد عليه في فهم كل ماورد في الميثاق من أسس ومبادئ .

وفي جلسات المؤتمر الوطني للقوى الشعبية تحدث السيد رئيس الجمهورية عن المجالس الشعبية مرتين وذلك في معرض الرد على استفسارات الأعضاء : في المرة الأولى تحدث رئيس الجمهورية عن المجالس الشعبية باعتبارها الوسيلة الديمقراطية التي يراها لعلاج الروتين والإدارة الحكومية وقال في هذا الصدد « يجب أن تكون عندنا أجهزة شعبية ، وهذه الأجهزة الشعبية تكون فوق السلطة التنفيذية ، يعنى إيه ، تستطيع أن تراقبها وتحاسبها وتناقشها وتقرح عليها اقتراحات ، وبهذا تعطى الشعب فرصة المشاركة . وبهذا أيضاً تمارس الديمقراطية على أوسع نطاق » .

وفي موضع آخر قال رئيس الجمهورية رداً على استفسار مقدم من أعضاء المؤتمر الوطني للقوى الشعبية .

« تفكيرى أنا علشان وضع هذا إن فى القرية بيكون لازم فيه مجلس قرية ومجلس شعب . مجلس مدينة وجنبه مجلس شعب . محافظة فيها مجلس محافظة وجنبه مجلس شعب . الدولة فيها مجلس وزراء وجنبه مجلس أمة مجلس شعب ، على هذا الأساس نبقى ماشيين من القرية إلى الدولة إلى

الجمهورية على نفس الشيء يحصل إليه . على الدولة مجلس أمة يسأل ويستجوب ويناقش المسئولين عن الجمهورية كلها . في المحافظة هذا المجلس الشعبي يسأل ويناقش ويستفسر ويقترح بالنسبة للمسئولين عن التنفيذ في مجلس المحافظة . « نفس الشيء في المدينة . نفس الشيء في القرية » .

وطبقاً لنصوص الميثاق وتقرير الميثاق يمكن تحديد الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم في الإدارة في مصر كما يلي :

أولاً : إن ممارسة السلطة الشعبية إنما تكون عن طريق المجالس الشعبية التي أشار إليها الميثاق .

ثانياً : إن المجالس الشعبية التي نص الميثاق على إنشائها لا تختص بمباشرة العمل التنفيذي ولكنها تمارس سلطتها عن طريق توجيه الأجهزة التنفيذية والإدارية ومراقبتها ومناقشتها الحساب عن أعمالها .

ثالثاً : إن المقصود بالأجهزة التنفيذية التي أخضعها الميثاق لسلطة المجالس الشعبية هي السلطة التنفيذية والإدارية على اختلاف أنواعها سواء أكانت مركزية أو محلية أو مرفقية^(١) .

رابعاً : إن الهدف الذي قصده الميثاق من إنشاء المجالس الشعبية هو كما أوضح رئيس الجمهورية أمام المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ضمان حسن سير الجهاز الإداري في خدمة الوطن والمواطنين ومنع التعقيدات الإدارية والحيلولة دون انحراف السلطة^(٢) .

(١) عبر الميثاق وتقرير الميثاق عن هذه الأجهزة بعبارات قاطعة الدلالة في تأييد هذا المعنى فهي في الميثاق « مراكز الإنتاج وأجهزة الإدارة المركزية والمحلية » وهي في تقرير الميثاق « أجهزة الإنتاج والأجهزة التنفيذية والإدارية » .

(٢) ويلاحظ أن الميثاق لم يفرض نظاماً معيناً للمجالس الشعبية المراد انشاؤها وإنما ترك أمر تنظيمها للسلطة المختصة وبصفة خاصة السلطة التشريعية .

وفي تطبيق هذه الأسس والمبادئ التي أوردها الميثاق يلاحظ أن الأمر واضح فيما يتعلق بالحكومة المركزية فإنه يوجد فعلاً جهازان قائمان على هذه الأسس وهما مجلس الشعب ومجلس الوزراء والعلاقة بين هذين الجهازين منظمة فعلاً بنصوص صريحة في الدستور تتفق مع الأسس التي نص عليها الميثاق .

أما بالنسبة لنظام المحلى في المحافظات والمدن والقرى فإنه يلاحظ أن قانون الإدارة المحلية الذي كان قائماً عند إعلان الميثاق كان ينص على إنشاء مجالس محلية منتخبة في المحافظات والمدن والقرى ويحدد اختصاصاتها وينظم علاقاتها بالسلطة المركزية . وكان يوجد فعلاً طبقاً لأحكام هذا القانون مجالس محافظات في كل محافظات مصر ومجالس مدن وقرى في عدد كبير من المدن والقرى المصرية .

ولهذا فقد أثارت الأسس والمبادئ التي أعلنها الميثاق تساؤلاً ضخماً بالنسبة لهذه المجالس المحلية .

هل نحن في حاجة إلى مجلسين يمثلان الشعب في دائرة إقليم واحد أو مدينة واحدة أو قرية واحدة يباشران اختصاصاً واحداً أو على الأقل من نوع وطبيعة واحدة ، هل يجوز أن تظل المجالس المحلية الحالية (١) بنفس تشكيلها الحالي وبنفس نظامها الحالي بعد إنشاء المجالس الشعبية .

= غير أنه يفهم من أقوال رئيس الجمهورية مقدم الميثاق في هذا الشأن أنه يرى أن يكون نظام المجالس الشعبية مشابهاً لنظام مجلس الأمة (الآن مجلس الشعب في مصر) بمعنى أن يكون نظام مجلس الشعب في الحكومة المركزية أصلاً يقاس عليه في إنشاء المجالس الشعبية المحلية في المحافظات والمدن والقرى .

انظر لنا المحاضرة الأولى من سلسلة المحاضرات العامة التي أقيمت بجامعة الإسكندرية في العام الجامعي ٦٤ - ١٩٦٥ بعنوان «المجالس الشعبية والمجالس المحلية في ميثاق العمل الوطني وقانون الإدارة المحلية» .

(١) الإشارة إلى المجالس المنشأة طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

وقد أجيبت على هذا التساؤل في محاضرة عامة أقيمت بجامعة الاسكندرية في العام الجامعي ١٩٦٤ - ١٩٦٥ بعنوان «المجالس الشعبية والمجالس المحلية في ميثاق العمل الوطني وقانون الإدارة المحلية» قلت فيها ما يلي :

أرى أن نبدأ أولاً بتحديد الأسس التي يقوم عليها نظام المجالس المحلية الحالي والعناصر التي تتكون منها المجالس المحلية في ظل النظام القائم . ثم نحاول بعد ذلك الإجابة على التساؤل الذي أثارناه .

وفي هذا لا يمكن أن يثور شك في أن نظام المجالس المحلية الحالي يقوم على أساسين أحدهما سياسي والثاني تنظيمي .

فالأساس السياسي هو الفكرة الديمقراطية التي تهدف إلى تقرير حق كل شعب في أن يحكم نفسه بنفسه . وتحقيقاً لهذه الفكرة يلاحظ أن كل نظم الإدارة المحلية التي عرفتها مصر حرصت دائماً على أن تجعل الأغلبية في كل مجلس للأعضاء المنتخبين ، وهذا هو ما ينص عليه صراحة قانون الإدارة المحلية الحالي .

والأساس الثاني هو المبدأ المسلم به في علم التنظيم الذي يقضى بقصر اختصاص المجالس على المداولة والتقرير دون أعمال التنفيذ أو أعمال الإدارة اليومية .

وفي ضوء هذين المبدأين أرى أنه لا يجوز أن تظل المجالس المحلية قائمة بتشكيلها ونظامها الحالي بعد قيام المجالس الشعبية الجديدة وذلك لسببين :

الأول : أن النظام الحالي للمجالس المحلية يتعارض مع مفهوم الديمقراطية التي حددها الميثاق وذلك لأن ديموقراطيتنا في مفهومها الحقيقي تضع سلطة الشعب فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية والإدارية سواء أكانت أجهزة مركزية أو محلية أو مرفقية .

ومعنى ذلك أن المجالس التي تمثل السلطة الشعبية لا يجوز أن تكون خاضعة للسلطة التنفيذية المركزية أو المحلية في الدولة .

ومع هذا ورغم هذا فإنه يلاحظ أن قانون الإدارة المحلية^(١) برغم نصه على أن المجالس المحلية تتكون أغليتها الساحقة من أعضاء الاتحاد الاشتراكي ، وبرغم نصه على أن الأغلبية في كل المجالس يجب أن تكون دائماً للمنتخبين باعتبارهم ممثلي الشعب . برغم هذا كله نرى أن هذا القانون من ناحية أخرى يغلب إرادة السلطة الإدارية المركزية على إرادة المجالس المحلية ويمنح السلطة المركزية ممثلة في وزير الإدارة المحلية وباقي الوزراء واللجنة الوزارية للإدارة المحلية حق فرض إرادتها على المجالس المحلية .

وهذا ولاشك وضع يخالف روح الديمقراطية السليمة التي حددها الميثاق .

وقد يبدو هذا القول غريباً على الكثيرين ممن يعتقدون أن قانون الإدارة المحلية يمنح المجالس المحلية استقلالاً حقيقياً في علاقتها بالسلطة المركزية .

ولهذا نعرض فيما يلي بعض نصوص القانون التي تقرر حق السلطة المركزية في توجيه المجالس المحلية وفي تغليب إرادتها على إرادة المجالس المحلية .

(أ) طبقاً لنص المادة ٦١ من قانون الإدارة المحلية تتولى اللجنة الوزارية للإدارة المحلية وضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الإدارة المحلية ولنشاط المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة .

(ب) وطبقاً لنص المادة ٩٢ تتولى كل وزارة بالنسبة إلى شئون المرفق المعنية به إصدار القرارات والتعليمات التنفيذية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما تتولى متابعة تنفيذ أعمال المجالس ولها في ذلك أن تبلغها ماتراه من إرشادات وتوجيهات تؤدي إلى حسن قيامها بنصيبها في هذا المرفق . وأفصحت المذكرة الإيضاحية للقانون عن المعنى المقصود من هذا النص بقولها .

(١) الإشارة إلى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

« المجالس المحلية لم تخرج عن كونها قطاعاً من الجهاز الإداري للدولة عهد إلى ممثلي المواطنين الاضطلاع بمراقبتهم المحلية على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق في نطاق السياسة العامة للدولة . ولهذا يفرض على المجالس المحلية أن تهتدى في مباشرة اختصاصاتها بتوجيهات الوزارة ذات الشأن » .

(ج) وطبقاً لنص المادة ٩٣ لكل وزارة حق التفتيش على أعمال المجالس فيما يتناول شئون المرفق الذي يدخل في اختصاصها . وإذا أسفر التفتيش عن وقوع خطأ أو إهمال جسيم في أعمال المجالس المتعلقة بمرفق معين فللوزير ذى الشأن أن يكلف المجلس بتصحيح الخطأ أو الإهمال على وجه الاستعجال وله أن يعاقب موظف المرفق المتسبب في هذا الخطأ أو الإهمال .

(د) وبالنسبة لسلطة المجلس في فرض الرسوم تجيز المادة ٤٣ من قانون الإدارة المحلية للوزير أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إن رأى في بقاءه على حاله ما لا يتفق والسياسة الاقتصادية والمالية للدولة . وتنص كذلك على أنه إذا رفض المجلس إجابة الطلب يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً .

ومعنى هذا أن حق المجلس المحلي في أعمال إرادته فيما يتعلق بفرض الرسوم المحلية يقيد إلى حد يكاد يعدمه . وذلك لأن وزير الإدارة المحلية يملك بموافقة رئيس الجمهورية فرض إرادته على المجلس فيما يتعلق بإلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجله .

حقيقة يلاحظ أن المادة ٤٣ تنص على أنه إذا رفض المجلس طلب الوزير في هذا الشأن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ويكون قراره (قرار رئيس الجمهورية) في هذا الشأن نافذاً .

وقد يظن أن هذه الفقرة الأخيرة من المادة تغلب إرادة المجلس على إرادة الوزير الذي طلب إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه ، إلا أن الحقيقة أن النص صريح في تغليب إرادة السلطة المركزية على إرادة المجلس لأنه يجعل الرأي الأعلى في النهاية (في حالة الخلاف بين الوزير والمجلس) لرئيس الجمهورية لا للمجلس . ورئيس الجمهورية يمثل بحكم الدستور السلطة المركزية في الدولة لا السلطة المحلية (٤٦ ، ١٠٠ من الدستور) .

وكل هذه النصوص السابقة قاطعة كما هو ظاهر في أن المجالس المحلية وهي تمثل المواطنين وتمثل الاتحاد الاشتراكي أي تمثل الشعب في نطاق المحافظة أو المدينة أو القرية خاضعة في عملها لتوجيهات وتعليمات الوزارات ذات الشأن .

الثاني : والسبب الثاني الذي نرى من أجله عدم جواز الإبقاء على المجالس المحلية بشكلها الحالي هو أنه طبقاً لمبدأ التنظيم العلمي السابق الإشارة إليه لا يجوز أن يشمل اختصاص هذه المجالس الشعبية القيام بتمثل هذا النوع من الأعمال التنفيذية .

وعلى هذا فإن اختصاص المجالس المحلية الحالية والمجالس الشعبية بعد إنشائها يجب أن يكون مقصوراً على أعمال المداولة والتقرير أي الأعمال شبه التشريعية .

وإذا كان الأمر كذلك فإن النتيجة الحتمية التي تترتب على الإبقاء على المجالس المحلية بتشكيلها ونظامها الحالي هو أن نظامنا الإداري يصبح مشوباً بعدة عيوب خطيرة حذر الميثاق منها وحرّمها بنصوص صريحة وهي الازدواج في الاختصاص والازدواج في الأجهزة والتعقيد في الإجراءات والإسراف في الانفاق بدون مبرر معقول .

ويتبين مما تقدم أن إنشاء المجالس الشعبية مع بقاء المجالس المحلية بشكلها وتنظيمها الحالي لن يكون له أثر سوى اشتراك مجلسين يمثلان الشعب في

اختصاص واحد في نطاق محافظة واحدة أو مدينة واحدة أو قرية واحدة .
وهو أمر يتعارض مع المبادئ التنظيمية المسلم بها .

وفي اعتقادنا أنه يمكن تفادي العيوب التي تنشأ عن إنشاء المجالس
الشعبية الجديدة إذا أقمنا نظامها على الأسس الآتية :

أولاً: أن تكون هذه المجالس هي السلطة الشعبية الوحيدة في نطاق
المحافظات والمدن والقرى .

ثانياً: أن تلغى المجالس المحلية بتشكيلها الحالي وأن تحل محلها سلطات
إدارية محلية تتكون من موظفين مؤهلين متخصصين تعيينهم السلطة المركزية ،
وأن يتمتع أعضاء هذه السلطة المحلية في مباشرة اختصاصاتهم بحق البت في
الأمر دون الرجوع للسلطة المركزية وفقاً لمبدأ عدم التركيز الإداري
المعروف والذي طبق عندنا بنجاح من زمن غير قصير ، على أن يكون
هؤلاء الأعضاء خاضعين في نفس الوقت لرقابة السلطة المركزية في العاصمة
والسلطة الشعبية المحلية ممثلة في المجالس الشعبية .

ثالثاً: أن تحدد اختصاصات السلطات الإدارية المحلية وتنظم العلاقة
بينها وبين السلطة المركزية من جهة وبينها وبين السلطات الشعبية من جهة
أخرى بطريقة علمية سليمة تكفل توكيد سلطة المجالس الشعبية على الأجهزة
الإدارية المحلية وتكفل في نفس الوقت لهذه الأجهزة حرية العمل في تنفيذ
السياسة العامة للدولة والسياسة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية والسلطات
الشعبية المحلية .

وبهذا التنظيم القائم على أسس ديموقراطية وعلمية سليمة يمكن أن يكون
لنا جهاز حكومي وإداري تتوافر له كل شرائط الصحة والسلامة وكل مقومات
النجاح .

ذلك لأنه بإقامة نظام المجالس الشعبية والسلطات الإدارية المحلية في
المحافظات والمدن والقرى على هذه الأسس مع قيام مجلس الأمة ومجلس

الوزراء بتنظيمه الحالى المقرر فى الدستور نضمن لجهازنا الحكومى والإدارى - على جميع المستويات من القاعدة إلى القمة - عنصر القوة الشعبية ممثلة فى مجلس الشعب والمجالس الشعبية ، وعنصر الكفاية والمقدرة العلمية والفنية ممثلة فى الأجهزة التنفيذية والإدارية فى العاصمة والمحافظات والمدن والقرى . وهذان العنصران هما بدون شك سر نجاح كل تنظيم سليم :

وقد صدر أخيراً فى مصر " قانون الحكم المحلى الجديد محققاً مبدأً تنظيمياً سليماً طالما دافعنا عنه ، وهو فصل الجهاز التنفيذى المحلى عن المجلس المحلى المنتخب الذى يجب أن يقتصر اختصاصه على المداولة وإصدار القرارات .

فقد نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أن « ينشأ بكل محافظة مجلسان يسمى أولهما المجلس الشعبى ويسمى الثانى المجلس التنفيذى ويضاف إلى هذه التسمية اسم المحافظة المنشأ بها المجلس » .

ونصت المادة ٥٦ منه على أمرين . الأول أن المجلس التنفيذى فى النظام الجديد يحل محل مجلس المحافظة فى النظام السابق . والثانى أن قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لايلغى كلية وإنما يلغى منه فقط مايتعارض مع أحكام قانون الحكم المحلى الجديد .

ويستفاد بوضوح من هذا النص أن المجلس التنفيذى فى قانون الحكم المحلى هو الوريث الطبيعى لمجلس المحافظة فى النظام السابق وأنه يحل محله فى اختصاصاته ، كما يحل محله فى الموضوع لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فيما لايتعارض - من هذه النصوص - مع أحكام قانون الحكم المحلى الجديد .

ويبدو من مراجعة ظاهر نصوص قانون الحكم المحلى الجديد أنه أخذ مقترحاتنا التى أعلنها فى المحاضرة العامة السابق الإشارة إليها .

غير أن الحقيقة أن هذا القانون تضمن أحكاماً تختلف اختلافاً كبيراً عن مقترحاتنا في هذا الشأن ، ويعتبر وجود هذه الأحكام عيباً في النظام المحلى الجديد نرى من واجبنا أن ندعو لمعالجته .
ونلخص أوجه النقص في نظام الحكم المحلى الجديد ، ورأينا في علاجها فيما يلي :

أولاً : تكوين المجلس الشعبى

نصت المادة الخامسة من قانون الحكم المحلى على تكوين المجلس الشعبى من أعضاء معينين بحكم مراكزهم في الاتحاد الاشتراكى ومن ممثلين عن الشباب وعن النشاط النسائى يختارون من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة . ويصدر بتشكيل المجلس بهذه الصورة قرار من رئيس الجمهورية . وهذا النص يخالف كما هو ظاهر المبادئ التنظيمية السليمة والتي توجب أن يقوم نظام الحكم المحلى على أساس ديمقراطى يمكن الشعب في الأقاليم والمدن والقرى من أن يحكم نفسه بنفسه بواسطة أشخاص يختارهم الشعب المحلى بالانتخاب الحر المباشر .

وليس هذا فقط بل إن نص (المادة الخامسة) المذكور يخالف نصاً صريحاً في دستور جمهورية مصر العربية هو نص المادة ١٦٢ التى تقول « تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر » .

حقيقة يلاحظ أن المادة ٥٥ من قانون الحكم المحلى تنص على أن « يعدل بأحكام هذا القانون إلى أن يتم تشكيل المجالس الشعبية وفقاً لحكم المادة ١٦٢ من الدستور » . وواضح من صيغة هذا النص أن المشرع كان منتبهاً إلى مخالفة نص المادة الخامسة من قانون الحكم المحلى (الخاصة بتشكيل المجلس الشعبى بالتعيين) لنص المادة ١٦٢ من الدستور ، ولهذا فقد أراد في المادة ٥٥ من قانون الحكم المحلى أن يخفف من وقع هذه المخالفة بنصه في

المادة المذكورة على أن هذا التشكيل مؤقت . ولكن المخالفة تبقى مع ذلك قائمة وغير مقبولة ولو كانت مؤقتة .

ويلاحظ هنا أنه لا يجوز الاستناد في تبرير هذه المخالفة إلى المادة ١٦٢ من الدستور في نصها على أن « تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر » لأن التدرج المشار إليه في النص الدستوري ينصرف إلى إنشاء المجالس الشعبية في جميع المحافظات والمدن والقرى ، بمعنى أن المشرع الدستوري يرى طبقاً لهذا النص أن تنشأ المجالس الشعبية في المحافظات والمدن والقرى تدريجياً فتنشأ أولاً وفي مرحلة أولى في المحافظات مثلاً ثم تنشأ في مرحلة ثانية في المدن وأخيراً وفي مرحلة ثالثة في القرى .

والتدرج على هذه الصورة يبدو مقبولاً ومعقولاً . أما اختيار أعضاء المجلس الشعبي بالانتخاب الحر المباشر فأمر لا يقبل التدرج لاعتقلا ولا منطقاً لأن اختيار أعضاء المجلس الشعبي إما أن يكون بالانتخاب كما ينص الدستور أو أن يكون بغير انتخاب فيقع مخالفاً للدستور ولا شيء غير ذلك .

ثانياً : اختصاص المجلس الشعبي :

تنشأ المجالس المحلية المنتخبة في كل النظم المحلية لكي تدير المرافق العامة والمشروعات العامة المحلية بإرادتها الحرة . ومن العناصر الأساسية في كل تنظيم للسلطات المحلية المستقلة أن يكون لهذه السلطات شخصية معنوية وأن يكون لها حق البت بإرادتها في المسائل التي تدخل في اختصاصها .

غير أنه يبدو أن قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يلتزم بهذا المبدأ فيما يتعلق بتحديد اختصاص المجالس الشعبية .

ذلك لأن المادة ١١ من هذا القانون (الحكم المحلي) لم تحدد بوضوح سلطة المجلس الشعبي في نظر المسائل التي وردت في النص (١) . بل إن

صيغته تدل على أن سلطة المجالس الشعبية في نظر معظم هذه المسائل لاتعدو أن تكون مجرد توصية أو اقتراح غير ملزم .

وفي هذا أوردت المادة ١١ حكما عاما ورد في صدر المادة في الصيغة الآتية :

يختص المجلس الشعبي بمتابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطني في نطاق المحافظات ، كما يختص المجلس باقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات في المسائل الآتية : وذلك في إطار الخطة العامة للدولة ، وفي حدود القوانين واللوائح .

ثم نصت في فقرات تالية على الاختصاصات بالتفصيل وهي كما يلي :

١- دعم الدفاع عن أرض الوطن والمواطن وتأمين الخدمة الوطنية في نطاق المحافظات .

٢- إقتراح إنشاء مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي التي تعود بالنفع العام على المحافظة في إطار الخطة العامة للدولة وبوجه خاص الأمور الآتية :

(أ) الشؤون التعليمية والصحية والاجتماعية وشئون التكوين والقوى العاملة والإسكان والمرافق .

(ب) الخدمات الثقافية .

(ج) وسائل تشجيع واستغلال مصادر الثروة المحلية والعمل على النهوض بالإنتاج الزراعي والحيواني ونشر التعاون بين المواطنين بالمحافظة .

(د) تهيئة العمل للمتعبطين وحماية الأمومة والطفولة ورعاية العجز والشيخوخة .

(هـ) شئون النقل والمواصلات والطرق المحلية .

(و) شئون القرى .

- ٣- القيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى التى لاتتمكن مجالس المدن والمجالس القروية من إنشائها .
 - ٤- الموافقة على الاشتراك مع المحافظات الأخرى أو مع مجالس المدن أو المجالس القروية فى إنشاء المرافق أو الأعمال التى تعود بالنفع على الجهات التى تمثلها تلك المجالس وفق الشروط التى تنظمها اللائحة لذلك .
 - ٥- إقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التى تتبع المجلس .
 - ٦- إقرار مشروع موازنات المدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .
 - ٧- إقرار الحساب الختامى السنوى لموازنة المحافظة وكذلك الحساب الختامى لموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلى التابعة للمحافظة والمدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .
 - ٨- متابعة تنفيذ الخطة العامة للإنتاج والخدمات فيما يتعلق بالمشروعات والأعمال الداخلة فى نطاق المحافظة .
 - ٩- تدعيم المشروعات والصناعات المحلية والبيئية وتنميتها وتصريف منتجاتها .
 - ١٠- دراسة الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .
 - ١١- دراسة الخطط والبرامج الخاصة بتنظيم الأسرة ومتابعة تنفيذها .
- ويتبين بوضوح من المادة الحادية عشرة من القانون السابق ذكره :
- (١) أن قانون الحكم المحلى الجديد لم يحول المجلس الشعبى سلطة البت فى جميع المسائل الداخلة فى اختصاصه . بدليل أنه نص فى صدر المادة على اختصاص المجلس باقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات ، وقصر سلطة المجلس فى الاختصاصات المقررة فى معظم بنود الفقرات الثانية من المادة على حق القيام بدراسات أو تقديم اقتراحات بالنسبة للمسائل الواردة فيها دون حق البت فيها بإصدار قرارات .

(٢) أن الاختصاص المقرر للمجلس الشعبي في الفقرة الأولى من المادة ١١ في قولها « دعم الدفاع عن أرض الوطن والمواطنين وتأمين الخدمة الوطنية في نطاق المحافظة » وكذلك الاختصاص المقرر في الفقرة ٩ من المادة ١١ في قولها « تدعيم المشروعات والصناعات المحلية والبيئية وتنميتها وتصريف منتجاتها » . إن الاختصاص الوارد في هذين النصين قد جاء في صيغة عامة إنشائية وغامضة لا يمكن أن يتبين معها بصورة واضحة محددة دور المجلس الشعبي في تحقيق مضمون النص ، كما لا يمكن أن يتبين معها الطريقة التي يباشر بها المجلس دوره في هذا الصدد على فرض إمكان التعرف على هذا الدور ، وهل يكون ذلك عن طريق إصدار قرارات أو اقتراحات أو توصيات أو إعداد مذكرات ودراسات مثلاً .

(٣) أن الاختصاص المقرر في الفقرة الثالثة من المادة الحادية عشرة في قولها « القيام بالمشروعات ذات الطابع المحلي التي لا تتمكن مجالس المدن والمجالس القروية من إنشائها » يخالف المبادئ التنظيمية العلمية المسلم بها والسابق الإشارة إليها .

ذلك لأن النص بصيغته التي ورد بها يفيد أن المجلس الشعبي يختص بالقيام بالأعمال التنفيذية اللازمة لإنشاء وتنظيم سير المشروعات ذات الطابع المحلي التي لا تتمكن مجالس المدن والمجالس القروية من القيام بها .

وقد سبق القول بأنه لا يجوز طبقاً لمبادئ علم الإدارة والتنظيم أن يعهد إلى المجالس المنتخبة بالقيام بأعمال التنفيذ وأنه يجب قصر اختصاصاتها على المداولة والتقرير .

وفي رأينا أن علاج عيوب الاختصاص السابق الإشارة إليها يمكن تحقيقه عن طريق النص على اختصاصات المجلس الشعبي في صيغة أكثر دقة وتحديداً ، وأن يشمل هذا الاختصاص كل الشؤون الإدارية المحلية ، وأن يحدد بوضوح دور المجلس الشعبي في مباشرة هذا الاختصاص وأن

يكون هذا الدور هو إصدار قرارات ملزمة في المسائل على إبداء رأى استشارى أو اقتراح أو توصية ليس لها صفة الإلزام .

وذلك علاوة على الاختصاص الطبيعى للمجلس الشعبى فى مراقبة المجلس التنفيذى وفقاً للأحكام الواردة فى قانون الحكم المحلى رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

ثالثاً : تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس الشعبية :

اقتصر قانون الحكم المحلى على النص على تنظيم العلاقة بين المجلس التنفيذى (١) وتنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والمجالس الشعبية (٢) .

ومعنى هذا أن قانون الحكم المحلى أغفل الإشارة إلى علاقة الحكومة المركزية بالمجالس الشعبية .

ولايجوز فى نظرنا تطبيق الأحكام الخاصة بالعلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية التى وردت فى قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، لايجوز تطبيق هذه الأحكام على العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس الشعبية استناداً إلى المادة ٥٥ من قانون الحكم المحلى .

ذلك لأنه بالرغم من أن قانون الحكم المحلى لم يبلغ قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ نهائياً وبصفة مطلقة وإنما قصر إلغائه على ما يكون متعارضاً من أحكام قانون الإدارة المحلية مع أحكام قانون الحكم المحلى (٥٥م) . إلا أن قانون الحكم المحلى نص صراحة فى المادة ٥٦ منه على

(١) يلاحظ أن الأحكام الخاصة بتنظيم العلاقة بين المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى وردت فى الفصل الرابع من القانون تحت عنوان « العلاقة بين المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى فى الفرع الأول من الفصل الثالث من القانون » (المواد ١٥ ، ١٦ ، ١٧) تحت عنوان « نظام سير العمل فى المجلس » وكان الأولى فى نظرنا أن ينص على هذه الأحكام فى الفصل الرابع المخصص للعلاقة بين المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى .

(٢) الفصل الخامس م ٤٥ ، ٤٦ .

أن المجلس التنفيذي يحل محل مجلس المحافظة ، بمعنى أن المجلس التنفيذي وليس المجلس الشعبي هو الوريث الطبيعي لمجلس المحافظة .

وعلى هذا فإنه إذا قيل بأن الأحكام الخاصة برقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية لا تزال نافذة المفعول رغم صدور قانون الحكم المحلي ورغم إنشاء المجالس الشعبية ، فإن هذا القول لا يكون صحيحاً إلا بالنسبة للرقابة على المجالس التنفيذية في المحافظات التي نص عليها قانون الحكم المحلي ويكون صحيحاً كذلك بالنسبة لمجالس المدن والمجالس القروية .

أما المجالس الشعبية فلا تخضع لغير النصوص التي وردت في قانون الحكم المحلي وليس في هذه النصوص ما يخضع قرارات المجالس الشعبية لأية رقابة من جانب السلطة المركزية .

وقد سبق القول بأننا نرى تحديد اختصاصات المجالس الشعبية بدقة في نصوص القانون ، وأن يشمل هذه الاختصاصات كل الشؤون الإدارية المحلية ، على أن تكون مباشرة المجلس الشعبي لهذه الاختصاصات عن طريق المداولة وإصدار القرارات في شأنها .

ونرى الآن أن لا تخضع المجالس الشعبية في مباشرتها لاختصاصاتها التي يحددها القانون لأية رقابة من جانب السلطة الإدارية المركزية ممثلة في الوزارات ، وأن تقتصر الرقابة التي يفرضها القانون على المجالس الشعبية على أنواع الرقابة الثلاثة الآتية :

١ - رقابة تباشرها الحكومة المركزية ممثلة في مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، وتنحصر في حق حل المجلس الشعبي مع توفير الضمانات التي تكفل عدم إساءة استعمال هذا الحق ، كما تكفل انتخاب المجلس الشعبي الجديد في حالة الحل في أقصر مدة ممكنة .

٢ - رقابة قضائية تتمثل في إقرار حق الطعن في قرارات المجالس الشعبية أمام القضاء الإداري وإلغائها أو وقف تنفيذها إذا جاءت مخالفة للقانون أو السياسة العامة للدولة .

٣ - رقابة من جانب السلطة التشريعية تتمثل في وضع التشريعات المنظمة لشؤون هذه المجالس التي تهيء لها فرص النجاح في أداء وظيفتها وتحقيق أهدافها على أحسن وجه .