

## قانون الإدارة المحلية بين التعديل والتطوير

محمود عثمان حجازى\*

### المقدمة:

اشتاق المجتمع المصري كثيراً إلى تفعيل منظومة الإدارة المحلية، كي يقوم كل كيان عمراني على إدارة شؤونه، وتنمية موارده والارتقاء بمجتمعه، وتربية وتدريب كوادره على الممارسة السياسية، وخلق حالة الوعي العام، وبث روح المشاركة في هموم المجتمع والمساهمة في حلها.

ولقد كفل تجاهل العمل على وقف منظومة الإدارة المحلية، تراجع نشاط المجتمع، وتباطؤ عملية التنمية، وتعاضد حالة الاغتراب والعزوف عن المشاركة، وتراجع ثقافة المجتمع وسلوكه بصفة عامة.

إن المضي ببطء نحو اللامركزية الإدارية في مصر أدى إلى إعطاء الفرصة لتقدم دول أخرى في كثير من مناحي الحياة، وربما كانت هذه الدول أقل من مصر عدداً وعدة وثقافة وعلماً وتاريخاً، بل إن الدول التي أخذت باللامركزية في شؤونها، قللت كثيراً من فجوة الزمن اللازمة لعملية التنمية، حيث نمت بداخلها عمليات المشاركة ودعم الجهود الذاتية التي أدت إلى بروز فكرة الأولويات التنموية اللازمة للمجتمع المحلي، وهو ما ساهم كثيراً في جودة عملية توظيف الموارد وعدم إهدارها.

ولم تحظ مصر حتى الآن باستراتيجية ناجحة لدعم منظومة الإدارة المحلية، بل يتم التعامل معها على هامش مجريات إدارة الدولة، وعلى أنها عنصراً مكمل وليس عنصراً أصيلاً قائماً بذاته يتم الاعتماد عليه جنباً إلى جنب مع مركزية الدولة، ومنذ صدور أول قانون موحد للإدارة المحلية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم تشهد مصر أي تطور لمنظومة الإدارة المحلية يخرج عن الحدود المرسومة لها من قبل الإدارة المركزية، حيث صدرت عدة قوانين متوالية تدور في فلك نفس الفكرة وذات الهدف المرسوم لها، وهي ألا تخرج عن حدود السيطرة المركزية، وألا تنتقص من المركزية شئ إلا ما يبسر أو يسهل أداء المركزية وجهودها على المستوى المحلي، حيث ظلت فكرة الإدارات القومية المركزية مشيدة وقوية حتى الآن تؤدي خدمات عديدة في أكثر الأمور التي تهتم حياة المواطن اليومية.

\*د. محمود عثمان حجازى: معهد التخطيط القومي.

لقد آن الأوان أن تخرج اللامركزية في مصر عن عثرتها ومن الظلام الذي تعيشه لترى النور لصالح مواطنيها ليكون للمواطن المحلي الرأي في شئونه ومصالحه وهموم مجتمعه .

وكان الأمل معقوداً على التطوير لا التعديل للقانون ، حيث الفارق كبير بينهما، فالتطوير يعني خلق الفكرة الجديدة والإستراتيجية الناجحة وإعادة غرسها وزرعها في المجتمع وجذب المواطن إلى العمل وطمأنته بأن الدولة جادة فيما يصلح إدارة المجتمع المحلي. إن التطوير عملية متشابكة تعني إصلاح منظومة العملية الديمقراطية برمتها، من عمليات انتخابية وحرية المشاركة، ودعم الأحزاب السياسية، وإعطائها حقها في حرية الممارسة، وفك العديد من القيود عن المواطن ليمارس حرياته وحقوقه دون خوف أو خشية من سلطة، ليستوعب من جديد أنه هو السلطة التي يجب أن تخشاه الدولة .

أما التعديل الذي تريده الدولة، فهو لا يعني سوى التدرج في عملية تطوير منظومة الإدارة المحلية، بمعنى اصلاح بعض ما ثبت عبر التجربة من عيوب في القانون، ومحاولة التقليل من حدة المركزية إلى حد ما، وفي ذات الوقت اعطاء اللامركزية دور أكبر من المتاح حالياً، دون التعمق في إصلاح المنظومة، وعلى هذا فلا يمكن أن يأخذ التعديل إطاراً أوسع من حجمه أو طاقته، حيث سيظل التعديل غير قادر على حمل القانون إلى الإتجاه الأقوى نحو اللامركزية ، وإن كان سيؤهل إلى المرحلة القادمة نحو التطوير .

وعلى نحو ما تقدم فإن تعديل القانون يجب أن ينظر إليه في إطار المحاور الآتية :-

١- المجالس الشعبية المحلية - من حيث عدد الأعضاء وموقف المجالس التنفيذية، وعدم جدوى بعض التقسيمات الإدارية، وتوسيع حق الرقابة لأعضاء المجالس ومراجعة الإختصاصات خاصة فيما يتعلق بحق اتخاذ القرار .

٢- الأقاليم الإقتصادية - من حيث إعادة تقسيم الدولة في إطار نظام الأقاليم ومنحها الشخصية الاعتبارية، وكيفية تشكيل مجالس إدارتها ونظام قيادتها .

- ٣- القيادات المحلية - من حيث توسيع سلطات المحافظين والقيادات على مستوى المحليات الأدنى ، والسعي نحو اختيار القيادات بالانتخاب، وتوسيع اختصاصاتها بشأن فروع الوزارات .
- ٤- التمويل والموارد المالية - من حيث إعادة النظر في كيفية وأسلوب فرض الرسوم والضرائب المحلية، وإقرار الموازنات المحلية وإعدادها والرقابة على تنفيذها .

### المبحث الأول: المجالس الشعبية والتنفيذية والطريق إلى الإصلاح

- نظم القانون الحالي للإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته - نظام المجالس الشعبية والتنفيذية، حيث قسم الجمهورية إلى محافظات ومدن وأحياء ومراكز وقرى، ومنح كل منها الشخصية الاعتبارية، وجعل نظام التمثيل لتلك الوحدات الإدارية يتم وفق نظام المجلسين، المجالس الشعبية المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة، بالإضافة إلى الإدارات التنفيذية العاملة في كل وحدة إدارية .
- ١-طريقة تشكيل المجالس الشعبية وعدد أعضائها:

١/١-تشكل المجالس الشعبية بالانتخاب السري العام المباشر من المواطن المحلي المدرج في جداول الانتخاب ، وقد وضع المشرع المصري أسلوباً للتشكيل من خلال اعطاء كل مستوى محلي عدداً من الأعضاء المنتخبين، يسهم في تشكيل المجالس من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى على النحو التالي:

- ٢/١- فعلى مستوى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة - يشكل المجلس من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري بالانتخاب المباشر - وهو ما يعني بلوغ عدد أعضاء المجالس على مستوى المحافظات إلى أعداد كبيرة للغاية لا تصلح إطلاقاً لإدارة شؤون المحافظة، واتخاذ القرارات في شؤون التنمية والخدمات بداخل المحافظة، ولنضرب مثلاً بتلك المجالس:
- في محافظة القاهرة يبلغ عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي ٣٨٠ عضواً تقريباً، نظراً لكثرة عدد الأحياء والأقسام الإدارية لكونها محافظة حضرية .
- في محافظة الدقهلية يبلغ عدد الأقسام والمراكز الإدارية ٣٣ × ١٠ أعضاء = ٣٣٠ عضواً .

- في محافظة البحيرة يبلغ عدد الأقسام والمراكز ٢٩ × ١٠ أعضاء = ٢٩٠ عضواً، وهكذا على مستوى باقي المحافظات تتراوح الأعداد بفارق ضئيل وإن كانت بعض المحافظات الكبيرة والهامة مثل الإسكندرية لا يتجاوز عدد أعضاء مجلسها مائة عضواً تقريباً - بسبب قلة عدد المراكز والأقسام الإدارية .

وهكذا فإن وضع قاعدة عشرة أعضاء من كل قسم أو مركز إداري طبقاً لنص المادة (١٠) من قانون الإدارة المحلية في شأن تشكيل المجالس على مستوى المحافظات يساعد على تضخم عدد أعضاء المجالس، مما يحولها إلى مجالس للإرضاءات الشعبية وتبادل الخطب ، وفي بعض الأحوال الاتهامات والشجار والشلل وغيره، مما يخرج بمهمة تلك المجالس عن ما هو مطلوب منها، وهو أن تكون صاحبة قرار لإدارة مجتمعها المحلي، ولذا فإنه يجب أن يكون المجلس المحلي أشبه بمجلس إدارة لإدارة المحافظة .

٣/١- وعلى مستوى المركز - وهو مكون إداري قروي محدود - حيث يضم بعض المجالس القروية نجد نفس المشكلة وهي تضخم مجلس المركز - حيث تنص المادة ٣٩ من ذات القانون على أن يشكل المجلس الشعبي المحلي للمركز من ١٢ عضواً عن المدينة عاصمة المركز، وإذا كانت تضم أكثر من قسم إداري فتمثل بأربعة عشر عضواً، وتمثل باقي الوحدات في نطاق المركز من ١٠ أعضاء عن كل وحدة قروية وهو ما يعني أن المركز الذي يضم مدينة ذات قسمين إداريين ١٤ عضواً، ويضم أيضاً عشر وحدات محلية قروية ١٠ أعضاء عن كل وحدة ليكون المجموع ١٤ + ١٠ = ١١٤ عضواً وأن المركز الصغير يضم نحو ٩٢ عضواً تقريباً وتتراوح الأعداد بين هذا وذاك، وهو ما يعني تضخم عدد أعضاء المركز مما يعوق حركة العمل والأداء واتخاذ القرار، في الوقت الذي يعتبر فيه المركز منظومة إدارية فقط تقوم بتجميع قرارات الوحدات المحلية القروية والمدن التي تحت لوائه لاتخاذ قرار بشأنها وإرسالها إلى المجلس الشعبي للمحافظة .

٤/١- أما في شأن المدن فالأمر أفضل حالاً - حيث يشكل المجلس الشعبي للمدينة بأربعة عشر عضواً عن كل قسم إداري، أما المدينة ذات القسم الواحد فيشكل مجلسها بأربعة وعشرون عضواً (المادة ٤٧)، ومن المعلوم أن أغلب المدن في مصر من النوع المتوسط التي تضم قسمين إداريين فقط، أو المدينة

ذات القسم الواحد، وهو ما يعني أن أغلب المدن تتكون من ٢٤ عضواً أو ٢٨ عضواً إذا كانت ذات قسمين إداريين.

وكذلك الأمر بالنسبة للأحياء حيث يمثل الحي ذو القسم الواحد من ١٢ عضواً، وذو القسمين الإداريين من ١٨ عضواً (مادة ٥٨) وكذلك بالنسبة للقرى فيشكل المجلس القروي من أربعة وعشرين عضواً، فإذا كان يضم عدداً من القرى فتمثل القرية التي بها مقر المجلس من عضوين على الأقل وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل، ولا يجوز أن يزيد عدد الأعضاء عن ٢٤ عضواً إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية (مادة ٦٦).

٥/١- إن ما تقدم يعني ترهل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وزيادة عدد أعضائها عن الحاجة العملية المطلوبة لاتخاذ قرار تنموي لصالح الوحدات المحلية، ولذلك فإنه يجب مبدئياً النظر في تخفيض عدد أعضاء تلك المجالس خاصة على مستوى المحافظات والمراكز التي يجب أن تنخفض إلى النصف مبدئياً على أن يعاد النظر في ذلك في مراحل قادمة، أما المدن والأحياء والقرى فيجب تخفيض أعدادها أيضاً بنسبة لا تخل بصالح القدرة على اتخاذ قرار من المجلس في تلك المستويات الثلاث، كما يجب أخذ عدد السكان في الاعتبار. فليس من الصالح توحيد أعداد المجالس حتى لو كان عدد سكان الوحدات المحلية قليل، فهناك الكثير من المدن والأحياء والقرى قليلة الكثافة السكانية مثل المناطق الحدودية والنائية وغيرها<sup>(١)</sup>.

## ٢- طريقة تشكيل المجالس التنفيذية المحلية:

فصل المشرع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة في تشكيل المجالس المحلية، وأفرد للعناصر المعينة بالمجالس التنفيذية وذلك بدءاً من القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١، وتبعه في هذا التقليد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعمول به حالياً، واتبع المشرع في ذلك أسلوب التعيين بحكم الوظيفة. حيث نص في مواده المنظمة<sup>(٢)</sup> على أن يكون تعيين الأعضاء بحسب صفة وظيفية معينة تطلبها القانون بحسب كل مجلس.

فعلى مستوى المجلس التنفيذي للمحافظة - يشكل من المحافظ رئيساً وعضوية نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة، وسكرتير

عام المحافظة يكون أميناً للمجلس، وعلى مستوى المراكز يكون برئاسة رئيس المركز وعضوية مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز ويكون سكرتير المركز أميناً للمجلس، وهكذا في المدينة والحي والقرية، ومن الملاحظ أن تشكيل المجلس التنفيذي على كافة مستوياته يضم في حقيقة الأمر مجموعة القيادات لإدارات الخدمات في كل مستوى محلي من موظفي الجهاز الإداري للدولة، وقد تحددت اختصاصات هذا المجلس في الإعداد/ والدراسة/ وابداء الرأي/ ووضع القواعد.

ومن هنا فإن هذه المجالس في حقيقة الأمر غير معبرة عن المواطن المحلي وغير معنية به وبمشاكله، حيث يعبر المجلس التنفيذي عن الجهاز الإداري المركزي للدولة تبعاً للسلطة الرئاسية التي يتبعها، ومن هنا فإنه لا يقدم قليلاً أو كثيراً لخدمة المجتمع المحلي الذي يعمل به (٣) .

### ٣- نحو مجلس محلي واحد وإلغاء لإزدواج المجالس:

١/٣ - إذا كان المجلس التنفيذي غير معبر عن المجتمع المحلي الذي يعمل به، حيث يعبر عن رؤى قياداته وتعليمات رؤسائه وأجهزتهم المركزية، حيث هناك ارتباط وظيفي رئاسي رقابي أقوى بكثير من العلاقة التي تربطه بالمجتمع المحلي، بالإضافة إلى كونه عبء إداري ومالي، كما أنه من طبيعة العلاقات الوظيفية أن يجتمع الرئيس بمرؤوسيه في أي وقت شاء لعرض المشكلات والحلول والدراسات والمقترحات وغيرها، حيث هذا من طبيعة العلاقات الوظيفية لغرض التنفيذ والرقابة والمتابعة.

٢/٣ - إنه يجب أن يكون المجلس المحلي معبراً عن مواطنيه، ويكون وجود الأعضاء في هذا المجلس شأن محلي خالص، حيث يقوم المواطن المحلي بانتخاب ممثليه في المجالس المحلية، ولا يجب أن يكون هناك ما يسمى بالمجلس التنفيذي على هذا النحو، ويمكن الإستعاضة عنه بلجنة تنفيذية لمتابعة قيام الجهاز الإداري المحلي بتنفيذ قرارات المجلس المحلي المنتخب<sup>(٤)</sup>.

ولذلك فإنه يجب إلغاء المجالس التنفيذية بكافة مستوياتها، والكتفاء بالمجالس المحلية المنتخبة فقط.

### ٤- إعادة النظر في المراكز والأحياء:

١/٤- من المعلوم أن قانون الإدارة المحلية قد قسم الوحدات المحلية في مصر تقسيماً خماسياً (محافظات - مراكز - مدن - أحياء - قرى) وإذا كان التقسيم الخماسي لا ينطبق على جميع المحافظات حيث يكون التقسيم في المحافظات الحضرية تقسيماً ثنائياً (محافظة - حي) مثل القاهرة والإسكندرية وبور سعيد والسويس، أما باقي المحافظات فهي محافظات ريفية، حيث تتعدد مدنها وقراها، ولذا فإن التقسيم الخماسي ينطبق عليها. ومن هنا تتعدد المشكلات الناتجة عن هذا التقسيم، حيث تترحل المجالس الشعبية المحلية خاصة مجالس المحافظات التي تتكون من عدد معين من الأعضاء من كل قسم إداري ومركز حسبما أوضحنا سابقاً، وكذلك تترحل مجالس المراكز حيث تتكون من عدد معين من الأعضاء من الأقسام الإدارية للمدن والوحدات المحلية القروية.

٢/٤- ومن هنا فإنه يجب إعادة النظر في هذا التقسيم وجعل مستوى المركز والحي مستوى إداري فقط لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية، وإن كان يجب الأخذ في الإعتبار التمثيل السكاني للمركز والحي في المستويات الأعلى، أي على مستوى مجالس المحافظات بالنسبة للمركز، ومجالس المدن بالنسبة للأحياء.

وهناك العديد من الأسباب الداعية إلى ذلك، ففي شأن المركز نجد الآتي: <sup>(٥)</sup>

١/٢/٤- إن المركز يعتبر كياناً اعتبارياً فقط وليس كياناً عمرانياً، فهو في حقيقته منظومة إدارية للمدينة والقرى والتوايح التي تعتبر الكيانات العمرانية الحقيقية، وما يجب أن يكون عليه هو أن يبقى عند هذه المنظومة الإدارية فقط، ولا يتمتع بالشخصية الاعتبارية التي تجعل له تمثيلاً خاصاً بمجلس مترهل هو في حقيقته يقوم بوظيفة تجميعية لمطالب المدينة والقرى التابعة له، ثم يقوم بتحويل هذه المطالب إلى المجلس الشعبي للمحافظة لإقرارها.

٢/٢/٤- وإذا نظرنا إلى اختصاصاته سنجدتها تدور في هذا الإطار، وهي قاسم مشترك مع اختصاصات المدينة والقرى التابعة له.

٣/٢/٤- ومن ناحية أخرى ليس للمركز موارد مالية إلا ما يخصص له من المجلس الشعبي للمحافظة والإعانات، وذلك لأنه ليس كياناً اقليمياً أو عمرانياً يمكن أن ينتج عنه موارد حيث إن موارده هي موارد المدينة والقرى التابعة <sup>(٦)</sup>.

٤/٢/٤- إن إدخال المركز في منظومة الإدارة المحلية أمر يزيد من البيروقراطية، والأفضل أن يكون الاتصال مباشر بين القرى والمدن والمجلس الشعبي للمحافظة دون ضرورة وجود المركز.  
٣/٤- وبالنسبة للأحياء - فإنه يجب أن يظل عند منظومته الإدارية فقط، ويؤخذ في الاعتبار عند تشكيل المجلس الشعبي للمدينة، ولا يجب أن يتمتع بالشخصية الاعتبارية، حيث أن هذا يزيد من الأعباء الإدارية والبيروقراطية، وفي النهاية الحي هو جزء من المدينة، وجميع مطالبه ومشاكله جزء من مطالب ومشاكل المدينة، ولا يمكن الفصل بينهما في أي مشروع تنموي، كما أن موارده هي جزء من موارد المدينة، وكذلك إختصاصاته قاسم مشترك مع إختصاصات المدينة<sup>(٧)</sup>.

٤/٤- أما بشأن المحافظات الحضرية الكبيرة مثل القاهرة التي يجب أن تقسم إلى وحدات محلية فيقتراح أن تقسم محافظة القاهرة إلى مدن صغرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية دون الحي، مثل مدينة نصر، مدينة مصر الجديدة، منطقة شبرا، وهكذا، وفي نفس الوقت لا مانع من وجود محافظات حضرية لها طبيعة خاصة ينظر في تقسيمها إلى وحدات محلية بما يناسب ظروفها مثل السويس وبور سعيد والإسكندرية.

#### ٥- إختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

إذا نظرنا إلى إختصاصات المجالس الشعبية المحلية على إختلاف مستوياتها نجد أنها تنحصر في الاقتراح، الدراسة، الإقرار، الرقابة والإشراف، والموافقة<sup>(٨)</sup> ويثور السؤال عن هو صاحب القرار الملزم والتنفيذي في ظل قانون الإدارة المحلية الحالي؟ والإجابة أن إختصاصات المجالس الشعبية منقوصة بشكل واضح، وهذا يرجع إلى أنه لا زال للسلطة المركزية المتمثلة في الجهاز الإداري للدولة والقيادات المحلية اليد الطولى في اتخاذ القرار داخل الإدارة المحلية، وما على المجالس الشعبية إلا أن تقر ما اتخذته السلطة التنفيذية أو المركزية من قرارات، وإعداد للمشروعات، أو تبدي الرأي وتقتصر وتدرس وتوافق، أما أن تكون هي صاحبة القرار وما حولها من أجهزة تنفيذية تقوم على التنفيذ فهذا أمر لا زال في الآمال والطموحات<sup>(٩)</sup>.



إنه يجب أن يشمل قانون الإدارة المحلية أفقاً جديداً لتفعيل المجالس الشعبية المحلية بإعطائها دوراً كبيراً وأقوى في اتخاذ القرار في شأن إختصاصاتها، إلى حين أن ينظر إليها على أنها الأصل الأصيل في اتخاذ القرار، وأنها صاحبة السلطة والمسئولية في الشأن المحلي.

#### ٦- انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية:

إن انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية يخضع لذات الأوضاع القانونية والسياسية والاجتماعية القائمة في مصر عن انتخاب البرلمان، ولذلك فإن هناك من الأوجه التي يجب أن يأخذها القانون في الإعتبار منها:

١/٦- إن الإكتفاء بإجادة القراءة والكتابة في الترشيح لعضوية المجالس الشعبية<sup>(١١)</sup> أمر قد صار عبئاً ثقيلاً على المجتمع المصري فإذا كانت الظروف الإجتماعية في وقت سابق أدت إلى الإكتفاء بإجادة القراءة والكتابة لقلّة الفئات المتعلمة حينذاك، فإنه في هذه المرحلة نرى أن المجتمع قد بلغ مبلغاً ليس هيناً في مسألة التعليم والثقافة، خاصة وأن المشرع قد ألغى هذا النص بالنسبة لانتخاب أعضاء البرلمان، ولذلك من المطلوب أن يلغى هذا النص وأن يطلب من المرشح مؤهلاً عالياً، فلم تعد تنمية المجتمع ومستقبله يتحملان الركون إلى تلك القواعد البالية.

٢/٦- إن اختيار عضو المجالس الشعبية المؤهل لدور تنموي ناجح للمجتمع يتطلب أن تجري الإنتخابات من خلال عمليات إنتخابات نزيهة تقودها الأحزاب السياسية ببرامجها التي تقوم على تأهيل وتوعية المجتمع وجمهور الناخبين لحسن الإختيار، أما ترك الأمور للعصابات والعائلات وللحزب الواحد الكبير لتكون في النهاية نسب النجاح بالتركيز نتيجة عدم المنافسة الحزبية تصل إلى ما يزيد على ٩٥٪ فإنه لا يمكن أن نصل إلى مجالس محلية منتخبة قوية تأخذ بيد المجتمع وتصنع كوادراً إدارية وسياسية فاعلة في المجتمع.

٣/٦- إن إصرار المشرع على بقاء نسبة ٥٠٪ على الأقل من العمال والفلاحين في المجالس الشعبية<sup>(١١)</sup> والبرلمانية أمر قد صار عبئاً على المجتمع، فإنه إذا كان لذلك أهداف سياسية وإجتماعية في مراحل سابقة فإنه قد آن الأوان لتغيير هذه القاعدة الدستورية الشائكة التي أصبحت غير ملائمة لما بلغه المجتمع من تطور في التعليم، وتعتبر النسب من الفئات المتعلمة أكثر من نسبة العمال والفلاحين، وهو

ما يعني أن النص التشريعي أصبح قاسياً وظالماً للقنات الأخرى غير العمال والفلاحين، كما أن هذه القاعدة قد أسين إستخدامها في جميع المراحل منذ ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ولم يعد لها من هدف سياسي برلاني أو محلي في مصر.

#### ٧-رقابة أعضاء المجالس الشعبية على القيادات والأجهزة التنفيذية:

نظم قانون الإدارة المحلية عمليات الرقابة التي يقوم بها أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الأجهزة والقيادات التنفيذية في الوحدات المحلية على النحو التالي:-

١/٧-طلب طرح موضوع عام للمناقشة - حيث أعطي القانون لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبي المحلي أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية في نطاقها، ويرفع هذا الطلب إلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الذي يحيله إلى المجلس التنفيذي لبحثه ودراسته وفحصه الذي يحيل إلى المحافظ، أو رئيس الوحدة المحلية تقريراً بالنتيجة، ثم يحال أيضاً من خلال المحافظ أو رئيس الوحدة إلى المجلس الشعبي المحلي لمناقشته وإبداء الرأي وإصدار التوصية اللازمة بشأنه<sup>(١١)</sup>.

٢/٧-طلبات الإحاطة - وفيها يجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلبوا إحاطة المحافظ وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة علماً بأمر له أهمية عاجلة في الشئون الداخلة في إختصاصاتهم<sup>(١٢)</sup>.

٣/٧-حق توجيه أسئلة إلى القيادات التنفيذية:

لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه إلى المحافظ وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في إختصاصاتهم، وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم أسئلة، الإجابة عليها شفاهة أمام إحدى جلسات المجلس، إلا إذا رأى الإكتفاء برد مكتوب عنها، ويجوز للمحافظ أن ينيب في الرد عنه رؤساء المصالح والهيئات العامة بالمحافظة<sup>(١٣)</sup>.

ومن الملاحظ على ما تقدم أن طلبات الإحاطة وتوجيه الأسئلة وردن في قانون الإدارة المحلية في المواد ١٩، ٢٠ مقصوراً على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة فقط، وقد تدارك المشرع هذا النقص في اللائحة التنفيذية الصادر بشأن قانون الإدارة المحلية، وأعطى للمراكز والمدن والأحياء والقرى حق توجيه أسئلة وطلبات إحاطة، ونرى أن هذا قصور يستوجب التدخل من المشرع وإدراج حق الرقابة من تشريعى هذا النوع ضمن أحكام القانون وليس في اللائحة التنفيذية، حيث إنه من الأمور الهامة جداً الرقابة الصادرة من قبل أعضاء المجالس الشعبية، فلا يجب أن يستهين بها المشرع، ولا يتداركها في القانون لأنها أصل من أصول العمل وسلطة من السلطات وسلاح رقابي في يد أعضاء المجالس الشعبية لا يجب أن يستهان به.

### الإستجواب :

١- يختلف السؤال وطلب الإحاطة عن الاستجواب من حيث الموضوع والأثر الناتج عنه، فالسؤال وطلب الإحاطة يقصد بهما استفسار العضو عن أمر يجمله أو التحقق من حدوثه أو الاستعلام عن نية الحكومة عن أمر من الأمور أو لفت نظرها إلى مخالفات وقعت.

٢- أما الإستجواب<sup>(١٥)</sup> فهو يحمل معنى محاسبة المسئول عن تصرفاته في الشؤون العامة ونقد أعماله، ومن خلاله يقوم أعضاء المجلس بمناقشة المسئول لينتهي المجلس بقرار يصدره في شأن الواقعة، إما بإدانة المسئول أو استيثاق المجلس من صحة التصرف، ويترتب على الإستجواب نتائج خطيرة قد تنتهي بسحب الثقة من المسئول.

٣- وقد أخذ المشرع بالإستجواب كأحد آليات الرقابة لأعضاء المجالس الشعبية في القانون ٢٧ لسنة ١٩٧١ مادة (١٥) ونظراً لما أكده الفقه القانوني في حينه من عدم صحة تطبيق آليات الرقابة البرلمانية خاصة الإستجواب على المجالس الشعبية لإختلاف نوع العمل التي يقوم به كل منها، حيث تنحصر المجالس الشعبية في أداء عمل إداري تنفيذي لا يرقى إلى العمل البرلماني، فقد تراجع المشرع المصري في القانون الحالي ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وأغفل النص على حق الرقابة بأسلوب الاستجواب لأعضاء المجالس الشعبية المحلية<sup>(١٦)</sup>.

٤- تم صدور القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ معدلاً للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي أعاد تقرير حق أعضاء المجالس الشعبية المحلية في تقديم الاستجواب، حيث إشتطت المادة (٢٠) مكرر أن يكون الاستجواب في موضوع عام وليس شخصي، وعندما يكون مقدم ضد المحافظ يجب أن يقدم من ثلث أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو ستة من الأعضاء أيهما أكثر، وبالنسبة لسائر المسؤولين يكتفي بتقديم الاستجواب من أربعة أعضاء، وإذا رأى ثلثا أعضاء المجلس على الأقل مسؤولية المحافظ، فإن رئيس المجلس الشعبي يقوم برفع الأمر إلى رئيس الوزراء الذي يقوم اعفاء برفعه إلى رئيس الجمهورية ليقرر إما إعفاء المحافظ من منصبه أو حل المجلس الشعبي للمحافظة.

أما إذا قرر المجلس الشعبي إدانة من هم أقل درجة من المحافظ، فإنه ينتهي بإحالة المسئول إلى التحقيق بموافقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء، ويقوم المحافظ بإتخاذ إجراءات التحقيق خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره، وإبلاغ الوزير المختص بالواقعة، وعلى المحافظ أن يخطر المجلس الشعبي بنتيجة التحقيق خلال خمسة عشر يوماً.

٥- ثم ما لبثت أن أُلغى نظام الاستجواب بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية - ومما لاشك فيه أن إلغاء نظام الأستجواب قد أضعف من قدرة المجالس الشعبية المحلية وزاد من سلطات المحافظ والقيادات المحلية في مواجهتها، حيث لم تعد بيدها سلطة قوية تستطيع من خلالها الرقابة الفعالة على القيادات التنفيذية.

إنه وإن كان حق الاستجواب يعتبر في الأصل نشاطاً سياسياً للرقابة البرلمانية على الحكومة، وأن المجالس الشعبية تعمل في إطار السلطة التنفيذية أي تقوم بأعمال إدارية صرفه ولا يجب أن ينطبق هذا على ذلك، فإنه يجب النظر بعين الاعتبار إلى أن طبيعة تكوين المجالس الشعبية على أنها برلمانات شعبية لإرضاء الشعب قد خلق الفكرة البرلمانية في نفوس المواطنين والعاملين في هذا المجال، ولذلك فإنه إلى حين إصلاح نظام الإدارة المحلية لتكون فلسفه منظومه وهياكله القيام بأعباء إدارية، وإدارة شئون المحليات، وبالتالي سوف تتغير رؤية وأسلوب الرقابة وإلى حين ذلك، وأمام ضعف المجالس الشعبية المنزوعة السلطات والإختصاصات والموارد أمام القيادات المحلية، فإننا نرى أمام ذلك إعطائها سلطة

الاستجاب ليكون هناك نوع من الرقابة الوقائية في مواجهة القيادات المحلية، وكذلك الرقابة الحاسمة إذا ما ارتكبت القيادات المحلية الخطأ.

ثم إنه إذا كان هناك خشية من سوء الاستخدام، نتيجة تعظيم المصالح الشخصية على المصالح الموضوعية، فإنه يمكن إحاطته بكافة الضمانات الفاعلة التي تقلل من حدة المصالح الشخصية في هذا الإطار، كما أنه لا يجب أن يعطى لكل مجلس محلي، بل يجب أن يقتصر على بعض المجالس مثل المحافظة، المدينة فقط، وتحال مخالفات القيادات المطلوب فيها استجاب في أدنى المستويات المحلية إلى هذين المجلسين فقط.

### المبحث الثاني: الأقاليم وإعادة النظر في التقسيم الإداري في مصر

#### ١- الوضع الراهن للأقاليم الاقتصادية في مصر:

إن فكرة الأقاليم الاقتصادية، وهيئات التخطيط الاقليمي، ليست من مستحدثات القانون الحالي ٤٣ سنة ١٩٧٩، بل وجدت قبل صدوره، واقتصر دوره علي النص عليها في صلبه، حيث كان هناك شبه اجماع علي أن المحافظات بتقسيمها القائم لم تعد تتفق مع متطلبات العصر، لأن التقسيم الاقليمي يجب أن يستند إلي مقومات جغرافية واقتصادية واجتماعية، وهو ما تفتقده محافظاتنا الحالية<sup>(١٧)</sup>. ولقد أثار هذه الفكرة قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ سنة ١٩٧١ وأقر مبدأ إنشاء الأقاليم، وكل ما اشترطه أن يقوم التقسيم علي أساس ضم عدة محافظات متكاملة اقتصاديا، إلا أن هذا القانون لم يمنح الاقاليم الشخصية الاعتبارية كما هو الحال في القانون الحالي.

٢/١- وبناء علي ذلك صدر القرار الجمهوري رقم ٤٩٥ سنة ١٩٧٧ بتقسيم مصر إلي أقاليم اقتصادية، كما أوجب أن تنشأ بكل اقليم لجنة عليا للتخطيط الاقليمي، وهيئة للتخطيط الاقليمي، وحدد كيفية تشكيل كل منهما واختصاصاتهما، ثم أعاد النص عليها في المواد ٩٨ و٩٠ من قانون الإدارة المحلية ٤٣ سنة ١٩٧٩<sup>(١٨)</sup>.

فالأقاليم الاقتصادية وفقا للقرار الجمهوري ٤٩٥ سنة ١٩٧٧ بدأت بثمانية أقاليم، ثم أدمج اقليم مطروح في اقليم الإسكندرية لتصبح سبعة أقاليم علي النحو التالي.

- ١/٢/١ - إقليم القاهرة، وعاصمته القاهرة ، ويشمل محافظات القاهرة و الجيزة والقليوبية .
- ٢/٢/١ - إقليم الاسكندرية ، وعاصمته الاسكندرية ويشمل الاسكندرية والبحيرة ومحافظة مطروح.
- ٣/٢/١ - إقليم الدلتا ، وعاصمته الغربية، ويشمل محافظات المنوفية والغربية و كفر الشيخ ودمياط والدقهلية .
- ٤/٢/١ - إقليم قناة السويس ، وعاصمته الاسماعلية ، ويشمل محافظتي شمال و جنوب سيناء وبورسعيد والاسماعلية والسويس والشرقية والجزء الشمالي من محافظة البحر الأحمر حتي نهاية خليج السويس .
- ٥/٢/١ - إقليم شمال الصعيد ، وعاصمته المنيا ، ويشمل محافظات بني سويف والمنيا والفيوم ، وجزء من شمال البحر الأحمر .
- ٦/٢/١ - إقليم أسيوط، وعاصمته أسيوط ويشمل محافظتي أسيوط والوادي الجديد .
- ٧/٢/١ - إقليم جنوب الصعيد، وعاصمته أسوان، ويشمل محافظات سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر .
- ٣/١ - كما نصت المادة الثامنة من القانون علي أن ينشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الاقليمي تشكل علي النحو التالي - محافظ الإقليم وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظي محافظات الإقليم، وهو تعديل جاء بالقانون ١٤٥ سنة ١٩٨٨ ، حيث كانت الرئاسة سابقا لمحافظ المحافظة عاصمة الاقليم - وقد جاء هذا التعديل ليزيل بعض الحساسيات بين الأقاليم ، إلا أن جعل الرئاسة محددة وواضحة كما في السابق هو ادعى للفاعلية والمتابعة<sup>(١٩)</sup>.
- ويتكون أعضاء اللجنة من محافظي المحافظات المكونة للإقليم ، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم ، ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي أمينا عاما للجنة، وممثلو الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرارا من الوزير المختص، وتختص هذه اللجنة بالتنسيق بين خطط المحافظات و إقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي، والنظري التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الاقليمي .

٤/١- كما نصت المادة (٩) من ذات القانون علي أن تنشأ بكل من الأقاليم الإقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمي تتبع وزير التخطيط، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارة التخطيط و المتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالإتفاق مع محافظ الاقليم، وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، وإقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية للاقليم.

## ٢-الملاحظات التي أخذت علي الأوضاع الراهنة للأقاليم الإقتصادية:

١-٢ لم يمنح المشرع الأقاليم الاقتصادية الشخصية الاعتبارية ، بل اعتبرها كيانا تنسيقيا بين المحافظات للعمل في مجالات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتكاملة بين المحافظات .

٢-٢ أعطى المشرع رئاسة الاقليم بالتناوب بين محافظي محافظات الاقليم، مما أدى إلي شيوع المسؤولية ، وعدم الإحتراز بمنظومة العمل.

٣/٢- شكل القانون لجنة للتخطيط الاقليمي بالتشكيل السابق ذكره باختصاصات تنسيقية ومتابعة للتقارير التي تصدرها هيئة التخطيط الإقليمي، ولم تمنح اللجنة إصدار قرارات إدارية ملزمة وليس لها اختصاصات أصيلة ذات فاعلية .

وهكذا فإن الأقاليم الاقتصادية ولدت مبتورة الإرادة ولم تفعل حتى الآن، ولم يظهر لها صدى أو أثر اقتصادي أو اجتماعي منذ إنشائها، حيث لا هوية لها ولا آليات ولا سلطة ولا مسؤولية فكيف يكون لها فاعلية أو هدف يمكن أن تسعى إليه .

٤/٢- إن ما وجد له صدى هي هيئات التخطيط الإقليمي التي تقوم بدور محدود على مستوى الجمهورية، حيث تتبع وزارة التخطيط التي تقوم بمتابعة أعمالها وتكليفها بمهام وردت بالمادة (٩) السابق الإشارة إليها داخل الاقليم .

## ٣-رؤية في الأقاليم لتكون إدارية تقوم على أسس اقتصادية واجتماعية:

إن فكرة تقسيم مصر إلى أقاليم قائمة في عقول مفكري مصر على الأسس الإقتصادية والإجتماعية خاصة القائمين على دراسة التخطيط الاقليمي منذ أن عرفت مصر مفاهيم التنمية الاقليمية بوصفها الهدف والأمل الداعي إلي التنمية على المسنهي الاقليمي والمحلي .

ويرجع فشل سياسة نظام الأقاليم الاقتصادية إلى أنها لم تقم على مفهوم إداري، بمعنى أنه لا يكفي أن يقوم الاقليم على أساس اقتصادي، بل يجب تهيئة الاقليم أولا على الأساس الإداري، وقد آن الأوان بعد عدد من التجارب التي جانبها النجاح أن يبدأ التقسيم الإقليمي من المفهوم الإداري، وذلك وفقا للأركان الآتية :

١/٣- أن يتمتع الاقليم بالشخصية الاعتبارية، حتى يكون له حق اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات والواجبات، ويكون له أهلية للتقاضي، وأن يتمتع بذمة مالية مستقلة.

٢/٣- الإعتراف من جانب السلطة المركزية بأن هناك مصالح محلية سوف تعود بالنفع على مواطني الإقليم وما سوف يضمه من محافظات و مدن وقرى، وأن هذه المصالح لها خصائصها المتميزة عن المصالح القومية، وإن كانت تصب في المصالح القومية على الدوام.

والمعنى هنا أنه يجب الإعتراف أن هناك قدر من مصالح الدولة في الإطار الاقليمي والمحلي سواء كانت تنمية أو خدمية أو تنسيقية أو تخفيف من المركزية أو غيرها من المصالح التي سوف تعود بالنفع على الإقليم والمستوى القومي في ذات الوقت.

٣/٣- أن تقوم السلطة المركزية بتعيين قائد للإقليم أيا كان المسمى الذي سوف تختاره وهذا التعيين يأخذ أشكالا عديده، قد يكون فرد يمثل السلطة المركزية، وهذا غير مرغوب فيه، وقد يكون مجلس إدارة يحمل صفات وظيفية يضعها القانون، وله رئيس يعينه رئيس الجمهورية، وهذا مقبول مؤقتا إلى حين وصول عقيدة المشرع المصري وقناعته إلى أن تكون القيادات في الأقاليم يتم تعيينهم بأسلوب الانتخاب.

٤/٣- أن يخضع الإقليم للرقابة من السلطة المركزية في إطار ما سوف يحمله من مهام ترى السلطة المركزية أن هذه المهام ستكون مركزية أو لامركزية أو تحمل الصفتين معا، ولكل أسلوب في الرقابة عليها وإن أخذ الأمر بالتدرج.

٤- نظام الاقليم في فرنسا:

١/٤- أصبحت التقسيمات المحلية في فرنسا منذ صدور القانون رقم ٢١٣ سنة ١٩٨٢ هي الأقاليم والمحافظات والبلديات، حيث تتمتع هذه المستويات الثلاث بالشخصية الاعتبارية، بالإضافة إلى وجود



تقسيمات إدارية أخرى تعد فروعاً للحكومة المركزية تحقق أهداف تنظيمية وأمنية وقضائية مثل (الأحياء والأقسام والكنوتونات) وهى لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية .

٢/٤- وتتركز المهمة الأساسية للاقليم في فرنسا حول تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تعمل أساساً حول مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتنسيق بين المحافظات المختلفة الواقعة في نطاقه، وتتكون الأقاليم في فرنسا من ٢٢ اقليم منذ عام ١٩٦٤ .

٣/٤- ويمثل الاقليم في فرنسا ويدير شئونه عدد من الهيئات على النحو التالي(٢٠).

١/٣/٤- مفوض الجمهورية (محافظ الاقليم)

يتم تعيين مفوض الجمهورية- لرئاسة الإقليم بمرسوم صادر من مجلس الوزراء، وهو بهذه الصفة يمثل الوزير الأول والوزراء في الإقليم، ويعاونه في أداء مهامه سكرتير عام للاقليم وعدد من الإداريين والفنيين، ورؤساء المصالح والهيئات الحكومية العاملة في الاقليم، بالإضافة إلى محافظي المحافظات وسكرتيري المحافظات التابعة للاقليم.

٢/٣/٤- وقد نظم القانون رقم ٣٩٠ سنة ١٩٨٢ السلطات و الإختصاصات الخاصة بمفوض الجمهورية حيث تتركز مهمته الأساسية في تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تتركز حول مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نطاق الاقليم، كما يتولى تنفيذ القوانين واللوائح والإشراف والرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية العاملة في نطاق الاقليم، والتنسيق بين المحافظات المختلفة الواقعة في نطاقه .

٣/٣/٤- يمثل مفوض الجمهورية الاقليم أمام القضاء، ويرأس كافة اللجان الإدارية التي تتصل أنشطتها بالهيئات والمصالح الحكومية.

٤/٣/٤- يوافق مفوض الجمهورية مجلس الاقليم المنتخب بتقرير عن نشاط أجهزة الدولة العاملة في نطاق الاقليم.

٥/٣/٤- يوقع مفوض الجمهورية باسم الدولة الاتفاقيات والعقود التي تتصل ببرنامج الخطة القومية على مستوى الاقليم.

٦/٣/٤- القيام بجمع المعلومات واعداد المقترحات المتصلة بالخطة القومية على مستوى الاقليم ورفع اراء ومقترحات مجلس الاقليم واللجنة الاقتصادية والاجتماعية إلى الوزير المكلف بإعداد الخطة(٢١).

## ٤/٤- مجلس الإقليم المنتخب :

في البداية كان يشكل مجلس الاقليم من نسبة من أعضاء يمثلون هيئات مختلفة، من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب المنتخبين عن الاقليم وممثلين عن المجالس المحلية في محافظات الاقليم، وممثلو الجهات الحضرية التابعة للاقليم. ثم صار المجلس العام للاقليم بمقتضى القانون رقم ٢١٣ سنة ١٩٨٢ يشكل عن طريق الإقتراع العام المباشر، من المحافظات والبلديات، لمدة ست سنوات يجدد خلالها نصف عدد الأعضاء كل ثلاث سنوات .

## إختصاصات المجلس :

١/٤/٤- تتركز مداوات ومناقشات المجلس الاقليمي بصفة أساسية حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية للاقليم، وتقع على عاتق المجلس المساهمة في تنفيذ مشروعات التنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة داخل الإقليم، مع مراعاة إختصاصات المحافظات والبلديات، ويقوم بإصدار التوصيات الخاصة بتقديم المساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية لأغراض الاستثمارات الرأسمالية في الاقليم.

وأجاز القانون اتفاق أكثر من اقليم على إنشاء مؤسسات عامة مشتركة، إذا كانت ستعود بالنفع العام على الأقاليم المشاركة.

٢/٤/٤- يتولى المجلس المشاركة في وضع الخطة القومية واعتماد الشق الذى يخص الاقليم.

٣/٤/٤- تعتبر قرارات المجلس نافذة منذ صدورها، إلا أنها خاضعة للرقابة من مفوضي الجمهورية في حالة مخالفتها للشرعية .

٤/٤/٤-ولرئيس مجلس الاقليم عدد من الإختصاصات على النحو التالي :

يعتبر رئيس المجلس الإقليمي هو العضو التنفيذي للمجلس، بعد أن كان يقوم بهذا الدور في الماضي محافظ الاقليم (مفوض الجمهورية) ومن ثم أصبح رئيس المجلس مسؤولاً عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس، وتمثيل المجلس أمام القضاء وغيره.

كما يتولى رئيس المجلس الاقليمي - الإشراف والرقابة على المصالح والإدارات الحكومية وموظفيها بالإتفاق مع (مفوض الجمهورية)، وله أن يفوض إلى رؤساء هذه المصالح تنفيذ المهام المسندة إليهم<sup>(٣١)</sup>.  
 وخالصة ماتقدم: أن نظام الإقليم في فرنسا بدأ كمنظومة مهمتها تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية، غير متمتع بالشخصية الاعتبارية، وانتهى به الحال سنة ١٩٨٢ أن صار أحد ركائز اللامركزية الإدارية، وإن جمع رئيسه (مفوض الجمهورية) بين العمل المركزي المتمثل في تعيينه من رئيس مجلس الوزراء وممثله وممثل الوزراء داخل الإقليم، ومسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أن مجلس الإقليم كان في البداية عبارة عن فئات مختاره بصفتهم سواء أعضاء في مجلس الشيوخ والنواب، والمجالس المحلية بالمحافظات وممثلون عن الجهات الحضرية، ورغم أنهم في الأصل عناصر مختارة بالإنتخاب، إلا أنه انتهى به الأمر إلى وجود مجلس للإقليم منتخب بالإقتراع العام المباشر، وله ولرئيسه السلطات و الإختصاصات الأولى والأعمق والأهم داخل الإقليم، حيث هم السلطة الحقيقية على المستوى اللامركزي، كما يشار إلى ما تتمتع به في فرنسا من قلة المستويات الإدارية الأخرى في الإطار اللامركزي، حيث يقتصر الأمر على (المحافظات والبلديات) مع الأقاليم، وغير ذلك هي منظومات إدارية فقط لاتتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولها أهداف وأغراض إدارية وتنظيمية.

#### ٥- رؤية في مستقبل التقسيم الإداري اللامركزي:

١/٥- إن المسؤولية الإدارية للمستوى القومي المركزي المتمثل في السلطة التنفيذية على نحو ٢٨ محافظة قابلة للزيادة في السنوات القليلة القادمة، نظرا لتنوع الخدمات ومجالات التنمية الآخذة في الصعود، وهو الأمر الذى صار بالغ التعقيد نظرا للأعباء الضخمة على عاتق كل وزارة تقوم بتقديم خدمة مركزية لنحو ٨٠ مليون نسمة، فهذا أمر لا يمكن الاستمرار فيه، وإذا أصرت الدولة بصفتها المركزية القومية على موقفها الراهن، فما لا شك فيه أن التنمية على المستوى المحلى ستزداد ضعفا وتعقيدا، وسوف تحدث انتكاسات متكررة للجهود التنموية، نظرا لضعف قدرة الوصول إلى المواطن، حيث يحتاج المواطن إلى التفاعل التنموى في كافة المجالات مع أجهزة قريبة منه في كل الجوانب، بدءا من اتخاذ القرار والمشاركة والتنفيذ .

٢/٥- إن الدولة القومية يجب أن تكون علاقتها المباشرة بالأقاليم فقط، وسوف يكون عددهم محدودا لا يتجاوز ثمانية أو عشرة أقاليم تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويعين رئيس الاقليم بصفة مركزية من قبل رئيس الجمهورية، وتوضع تحت يده كافة الإختصاصات للوزارات المعنية بالخدمات، ويكون هناك مجلس الاقليم يتم إختيار عناصره من ذوى الخبرات العلمية والعملية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وممثلين عن الأجهزة الشعبية و البرلمانية، على أن يكون عددا محدودا قادرا على إتخاذ القرارات.

٣/٥- إن الإقليم بهذه الصفة سوف يكون يد الدولة القوية والقريبة على عدد محدود من المحافظات لا يتجاوز أربع أو خمس محافظات، بعد إعادة تقسيم المحافظات وسوف يكون المسؤول عن التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، وإدارة شئونه في كافة النواحي الخدمية التي تقدمها الدولة، وسوف يقوم بالدور التنسيقي بين المحافظات التابعة له، وسوف يكون له الرئاسة الإدارية عليهم، وسيقوم بإعداد خطة إقليمية والبحث في أولويات التنمية، وتدبير الموارد بشكل فعال وقوى، بعد أن تضع الحكومة القومية أطراً جديدة للموارد المحلية تزيد من قوتها، وسوف يكون للاقليم مساحة كبيرة من الأراضى قابلة للتخطيط والتوسع العمرانى في الصحراء و إستصلاح الأراضى.

٤/٥- إن الاقليم سوف يوفر على الدولة التفرغ للمشروعات القومية والمهام العليا، التي ترفع من شأن الدولة تنموياً على المستوى العالمي لتصير دولة متقدمة تأخذ بأطر التكنولوجيا الحديثة، وليكون المجتمع منتجا للتقنية الحديثة، وتترك للأقاليم إدارة المحافظات والمدن على المستوى المحلي.

٦- المحافظات والمدن والقرى كمستويات محلية:

١/٦- إن وجود الاقليم بمفهومه الإداري، القائم على أساس اقتصادي سيلزم معه الدولة أن ترفع يدها عن المحافظات ومن دونها من المدن والقرى، لكي تمارس الإدارة المحلية كما ينبغي أن تكون، ليكون هناك انتخابات نزيهه تتنافس فيها الأحزاب السياسية، لتشكيل مجلس منتخب قوي يدير شئون المحافظة، أو المدن والقرى، وكي يكون المحافظ أحد العناصر المحلية الصرفة وأن ينتخب من مواطني الاقليم، ولتكون هناك اختصاصات قوية متسقة تبدأ بإتخاذ القرار وتنتهي بالتنفيذ في إطار من المشاركة،

وسلطة في تحصيل الموارد المحلية التي ستتخلى الدولة القومية عن جزء منها لصالح المحافظات والمدن والقرى.

٢/٦- وسوف يعاد النظر في تقسيم المحافظات بشكل يخدم عمليات التنمية في إطار الكيان الأكبر وهو الاقليم، فليس معقولاً أن تتفاوت المساحات بين المحافظات أو تكون طويلة بشكل غير مقبول، مثل محافظات الوادي الجديد والبحر الأحمر. إن التقسيم الاقليمي وتقسيم المحافظات يجب أن يعاد فيه النظر ليكون بشكل تنموي وهاذاف اقتصادياً واجتماعياً، ويجب أن يشارك جميع المتخصصون في هذا التقسيم بدءاً من الاقتصاديين والاقليميين والجولوجيين والعمرانيين والأمنيين والسياسيين لتنتهي إلى منظومة إدارية ناجحة هادفة تأخذ بيد الدولة إلى التنمية والتقدم.

٣/٦- كما يجب أن تقتصر منظومة الإدارة المحلية داخل المحافظة على المدينة والقرية، كما سبق إيضاح ذلك في المبحث السابق، وأن يقتصر دور الحي والمركز على المنظومة الإدارية غير متمتعين بالشخصية الاعتبارية، ويكون الحوار مباشر بين القرية أو المدينة مع المحافظة مباشرة.

### المبحث الثالث: القيادات المحلية في إطار المركزية واللامركزية في مصر.

يثور التساؤل عن حقيقة موقع القيادات المحلية بين المركزية واللامركزية . وإذا كانت اللغة الدارجة على لسان الحكومة والقيادات والنخب أن القيادات داخل المحافظات هي قيادات محلية، وإذا كان القانون قد ضم تعيين هذه القيادات واختصاصاتها ضمن قانون الإدارة المحلية ، فما هو الموقع العملي والقانوني لهذه القيادات ، هل هي قيادات مركزية أو لامركزية ؟ أم أنها تحمل الصفتين ؟ وما هو السبيل الذي يجب على القانون الأخذ به حتى نكون أمام أمور واضحة في شأن الإدارة المحلية في مصر؟ وذات الأمر ينطبق على الموظف المحلى وما يحمله من صفات ومشكلات قانونية وواقعية تدور رحاها بين المركزية واللامركزية . ولذا سنحاول إبراز هذه المشكلات لنضع لها تصور لما يمكن أن يكون عليه الحال في قانون الإدارة المحلية.

### أولاً- القيادات المحلية بين المركزية و اللامركزية:

تتعدد القيادات المحلية داخل المحافظات لتبدأ بالمحافظ ثم رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء القرى . ويعتبر المحافظ هو الشخصية المحورية الأولى داخل المحافظة، وهو الركيزة للدولة وللسلطة التنفيذية

داخل المحافظة، حيث يجرى تعيينه وتحديد اختصاصاته بوضع خاص، يضمن تنفيذ السياسات العامة للدولة التي تقوم عليها السلطة التنفيذية المركزية.

### ١- الدور المركزي في تعيين المحافظ<sup>(٣٣)</sup>

١/١- يصدر بتعيين المحافظ وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، ويعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش، ويقسم اليمين قبل مباشرته أعمال وظيفته أمام رئيس الجمهورية أيضا، وهو ما كان عليه الأمر بالنسبة للمحافظين والمديرين سابقاً، أى أن طريقة التعيين بأداة القرار الجمهوري أمر تاريخي حتى قبل صدور قانون الإدارة المحلية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

٢/١- ثم نصت المادة ٢٥ أيضا على أن يعتبر المحافظون مستقيلون بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.

وتعبر هذه الفقرة عن مدى الارتباط السياسي برئيس الجمهورية، حيث اعتبرهم القانون مستقيلين بانتهاء الفترة الرئاسية لرئيس الجمهورية، وهى أيضا تعبر عن المركزية الشديدة في تعيين واستمرار المحافظين.

وياحبذا لو أطلع المرشح عن هذه الفقرة التي تخرج الإدارة المحلية عن إطارها، ويكتفي بأن يقوم رئيس الجمهورية بالتعيين والإعفاء، وهو أمر في غاية القوة المركزية كمنصب إدارى يقوم بأعباء تنفيذية، أما ارتباطه بانتهاء فترة الرئاسة قد وضعه في مصاف السلطة السياسية داخل المحافظة<sup>(٣٤)</sup>، وهو أمر غير محمود على مستقبل الإدارة المحلية في مصر.

٣/١٢- كما نصت المادة ٢٦ على أن يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة.

ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة..... ألخ. وهو اختصاص يؤكد عمق المركزية في إختيار وتعيين المحافظين، حيث هو المسئول عن أداء السياسات العامة للدولة داخل المحافظة بل وممثل لأعضاء السلطة التنفيذية داخل المحافظة.

ويعتبر هذا الأمر أفضل بكثير من قوانين سابقة<sup>(٣٥)</sup> كانت تنص على اعتبار المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة، وهو أمر غير دقيق حيث يمارس رئيس الجمهورية سلطات تشريعية وقضائية

وتنفيذية ، والمحافظ لا يستطيع أن يمارس إلا الاختصاصات التنفيذية فقط، وهو ما عدل عنه المشرع في المادة ٢٦ القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المعدل لأحكام قانون الإدارة المحلية الحالي ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وصار المحافظ فقط ممثلاً للسلطة التنفيذية.

كما أن المحافظ مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها في القانون<sup>(١١)</sup> كما يلتزم بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج أعماله، وننتهى من ذلك إلى أن الدور المركزى بالنسبة للمحافظ يتضمن التعيين وإنهاء الخدمة وتمثيل السلطة التنفيذية والمسئولية أمام رئيس مجلس الوزراء عن تنفيذ اختصاصاته، مما يؤكد شمولية الدور المركزى في الحياة الوظيفية للمحافظين.

## ٢- الدور المركزى في تعيين القيادات المحلية الأخرى:

وفقاً لقانون الإدارة المحلية يصدر بتعيين أو نذب أو نقل رؤساء المدن والأحياء ، قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر بتعيين أو نذب أو نقل رؤساء القرى قرار من المحافظ<sup>(١٢)</sup>. وإذا كان صدور قرار التعيين والنذب والنقل وكذلك إنهاء الخدمة بالنسبة لرؤساء المدن والأحياء ، يصدر من رئيس مجلس الوزراء ، وبالنسبة للقرى يصدر من المحافظ فإن هذا يعني أن الطابع المركزى يصاحبه التدرج الرئاسى المرتبط بالرقابة الرئاسية وفقاً للتسلسل الرئاسى لإدارة الأقاليم، والذي يبدأ من العاصمة ممثلة في رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ثم رؤساء المدن والمراكز والأحياء ثم رؤساء القرى، وهو ما يعنى أن هذا الخط المركزى الواضح في تسلسل إتخاذ القرار وصدور الأوامر والتعليمات المركزية ، يصب في الولاء لمن أصدر القرار بالتعيين أو النذب أو النقل ، وهى السلطة المركزية في العاصمة. أما شأن اللامركزية فغير واضح في هذا الإطار، حيث أصرت السلطة المركزية على الإحتفاظ بقوه قرارها من العاصمة، وحتى مستوى القرية متمثلة في الخط المركزى لقيادات الإدارة المحلية وجهازها الإدارى المرتبط ارتباطاً كلياً بالسلطة التنفيذية للنظام المركزى، وأن إعادة التوزيع للسلطات على هذا النحو في المستويات المحلية، إن هو إلا تحقيق للمركزية حتى يكون هناك يسر وسهولة في إدارة شئون الدولة.

## ٣- رؤية في شأن أسلوب إختيار القيادات المحلية:

١/٣- إن عملية فك الاشتباك بين المركزية واللامركزية لها أبعاد عديدة لعل أهمها الشأن المالى المتمثل في الموارد والموازنات المحلية المرتبطة ارتباطا معقدا بالموازنة العامة للدولة ، المتشابكة مع موازنات الوزارات المرتبطة بالمحليات في كافة الخدمات من تعليم وصحة ، وبنية أساسية، من مياه وطرق، وصرف صحى وغيره.

٢/٣- ولذلك فإن فكرة الاقليم على النحو الذى سبق عرضه سوف يكون لها دور كبير في الربط بين المركزية واللامركزية ، وسوف يلبي ويضمن الدولة وسلطاتها على قوة المركزية . أما بدون الاقليم المكون من محافظات ومدن وقرى سوف يكون الأمر لامركزيا إلى أبعد الحدود ، حيث من الممكن أن نذهب في هذا الطريق ونلبي طموحاتنا من انتخاب جميع القيادات المحلية بدءا من المحافظ وحتى رئيس القرية، وندعم المجالس المحلية بالشكل الذى يجعلها ذات فاعلية في إدارة الكيان المحلى، لتكون مسئولة مسئولية كاملة عن إدارة مجتمعها المحلى.

٣/٣- وإذا كانت الفكرة لم تولد بعد ، ويلزم تدعيم اللامركزية ، فلا حل في هذا الإطار سوى تقوية سلطات وقرارات المجالس الشعبية في مواجهة القيادات المحلية المركزية ، وجعل القرار والأمر الإدارى في أيدي المجالس الشعبية وإلغاء المجالس التنفيذية ، حيث إن دورها لا يختلف عن وظيفة كل من أعضائها على انفراد وإجماع إذا ماأرادت القيادة ( المحافظ ) ذلك .

ثانيا- اختصاصات القيادات المحلية:

أ- اختصاصات المحافظ الإدارية:

١- إن المحافظ هو السلطة الحقيقية الفعالة فى نظام الإدارة المحلية فى مصر ، فكما سبق وذكرنا هو يمثل السلطة التنفيذية للدولة داخل المحافظة ، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج ، وهو مسئول عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج والنهوض به فى كافة المجالات ، كما أنه مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة للمحافظة والتعاون مع مدير الأمن ، وأيضاً هو مسئول عن حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة التعديات ( م٢٦م )

٢- كما أنه يشرف على المرافق القومية بدائرة المحافظة ، وجميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية ( م٢٧ ) كما يعمل على دعم التعاون



بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا ، (م ٢٧ مكرر) كما يرأس جميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، كما يتولى بالنسبة للعاملين بفروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها، إقتراح نقل العامل وإبداء الرأى في ترقيته وإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية.

ويجب على الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها تفويض المحافظ في بعض اختصاصاتها (م ٢٧ مكرر)<sup>(٣٨)</sup>  
٣- للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة ، وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للإستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة إستصلاح الأراضى ، (مادة ٢٨)

٤- كما أن له أن يفوض بعض اختصاصاته إلى نوابه أو السكرتير العام للمحافظة أو السكرتير العام المساعد وإلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى<sup>(٣٩)</sup>  
ب- اختصاصات المحافظ المالية :

- ١- يصدر المحافظ القرار الخاص بتنظيم حسابات صناديق الخدمات والتنمية (مادة ٣٨)
- ٢- يوافق المحافظ على ما يفرضه المجلس المحلى للمدينة من رسوم (مادة ٥٣)
- ٣- يصدر القرار الخاص بتنظيم حسابات الخدمات الخاصة بالمدن والقرى (مادة ٥٤ ، ٧١)
- ٤- لايجوز للوحدات المحلية التعاقد مع أحد أعضاء مجالسها إلا بعد موافقة المحافظ (مادة ٩٢)
- ٥- يصدر المحافظ قرار تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظات وإنشاء لجان الخدمات بها بعد أخذ رأى الجهات المختصة (مادة ١١٠)
- ٦- يقوم المحافظ بدور هام فى إعداد موازنات المجالس المحلية ( مادة ١٢٠، ١١٩) وكذلك الحساب الختامى لها (م ١٢٤)
- ٧- يلزم موافقة المحافظ على قيام الوحدات المحلية بقبول التبرعات المحلية المقيدة بشرط يخرج تنفيذها عن سلطة المجلس، أو يغير من تخصيصها (مادة ١٢٨ ) .

## ج- اختصاصات المحافظ السياسية :

- ١- يصدر المحافظ القرار بإنشاء القرى بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز (مادة ١) كما يصدر المحافظ القرار بتعيين وندب ونقل رؤساء القرى داخل المحافظة (مادة ١٣٩) .
- ٢- يمثل كل محافظ محافظته أمام القضاء وفى مواجهة الغير (مادة ٤).
- ٣- للمحافظ سلطات عديدة فى خصوص عملية تنظيم الإنتخابات المحلية فى نطاق المحافظة ، حيث يقوم بتشكيل لجان تلقي طلبات الترشيح واعداد كشوف الإنتخابات.
- ٤- يعلن المحافظ نتيجة الإنتخابات المحلية و يدعو المجالس المحلية للإجتمع (مادة ٨٦).

## د- الاختصاصات الرقابية للمحافظ على المجالس الشعبية المحلية :

وفقاً للمادة ١٣٢ للمحافظ الحق فى الاعتراض على أى قرار يصدر من أى مجلس من المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة متى كان هذا القرار مخالف للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة ، أو كان ينطوى على أى مخالفة للقوانين واللوائح ، أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة فى قانون الإدارة المحلية ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من ابلاغه بقرار المجلس ، ثم تتبع إجراءات الأخذ والرد بين المجلس والمحافظ بسبب إعتراضه ، إلى أن يتم عرضه على الوزير المختص بالإدارة المحلية الذى يتولى عرضه على مجلس الوزراء ، الذى يكون قراره فى هذا الشأن نهائياً<sup>(٣)</sup>.

## هـ- اختصاصات القيادات المحلية فى إطار المجالس التنفيذية :

من المعروف أنه فى كل مستوى محلى يوجد مجلس تنفيذى ، يشكل من عدد من الأعضاء بصفتهم الوظيفية بإعتبارهم قيادات محلية و تنفيذية داخل كل مستوى ، برئاسة رئيس المستوى المحلى ، مثل المحافظ على مستوى المحافظة ، ورئيس المدينة على مستوى المدينة ، وهكذا حتى رئيس القرية على مستوى القرية ، وتتشابه إلى حد كبير إختصاصات المجالس التنفيذية فى كافة المستويات على النحو التالى.

- ١- إعداد مشروع الموازنة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد إعتادها من الوحدات المحلية.

٢- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدة المحلية، وتقييم الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات.

٣- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية .

٤- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبى المحلى، وكذلك في الموضوعات الاستثمارية ، وهناك عدد من الاختصاصات الخاصة بكل مستوى<sup>(٢٣)</sup>.

و- عدم التوازن في الإختصاصات بين القيادات المحلية والمجالس الشعبية:

١- لعل أهم ما كنا نصبو إليه من سرد اختصاصات القيادات المحلية هو إبراز هيمنة القيادات المحلية على نحو ٩٥٪ من الاختصاصات داخل المستويات المحلية خاصة اختصاصات المحافظ المتنوعة والمتعددة . وهناك أيضاً العديد من الاختصاصات الفرعية والتفصيلية التي يتمتع بها المحافظ والقيادات المحلية ، وإنه قياساً على ذلك باختصاصات المجالس الشعبية المحلية نجد أن الفجوة كبيرة للغاية ، ويتبين منها أن المجالس الشعبية ما هى إلا صورة لاستكمال المظهر العام في الإدارة المحلية ، أما السلطة الحقيقية والاختصاصات الفعلية فهي في يد المحافظ ومروسيه من القيادات المحلية .

والحقيقة أن الصورة على هذا النحو مقلوبة بالنسبة لفلسفة منظومة الإدارة المحلية، التي تهدف في الأساس إلى أن تكون الاختصاصات بصفة عامة بيد المجالس المنتخبة، لأنها هى المعنية من حيث الأصل بإدارة الاقليم أو المستوى المحلى ، أما الأجهزة التنفيذية فيجب عليها تنفيذ قرارات المجالس المنتخبة . إنه من المطلوب إحداث حالة من التوازن في الاختصاصات في المرحلة القادمة بين القيادات المحلية والمجالس الشعبية ، حتى لا يظهر طغيان سلطة على أخرى أو تهميش سلطة لحساب أخرى . إن المركزية دائماً داعية إلى قوة عناصرها المحلية لتكون قابضة باستمرار على مجريات الأمور ، أما اللامركزية فهي داعية إلى قوة العناصر المنتخبة من أبناء الاقليم حيث مصلحة المواطن المحلى وتنمية المجتمع المحلى، وهم أصحاب الإعتبار الأول.

٢- مشكلات إختصاصات المحافظ :

إن المشكلات التي يعانى منها المحافظ في شأن الاختصاصات ، تنحصر في علاقته بفروع الوزارات . فعلى الرغم من النص القانونى الواضح في هذا الشأن إلا أنه لم يفعل حتى الآن بالقدر الكافي ، حيث

أكدت ( المادة ٢٧ ) على أن يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص الوحدات المحلية جميع السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء، ويكون المحافظ رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

ويتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، كما أكدت المادة (٢٧) مكرر (١)) على أن يختص المحافظ بالنسبة لجميع العاملين المدنيين في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية جميع اختصاصات الوزير، ويختص بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها، اقتراح نقل أي عامل وإبداء الرأي في ترقيته والإحالة إلى التحقيق .

ويجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته .

وهكذا فإن أهم ما يعاني منه المحافظون هو عدم سيطرتهم على فروع الوزارات والمرافق التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، وأنه على الرغم من تنظيم القانون للاختصاصات بشأن إشراف المحافظين عليهم وتأديب العاملين فيها، إلا أن الواقع العملي يؤكد أن المحافظين يفقدون سيطرتهم على فروع الوزارات، وأن ما يجري يلزم معه التنسيق مع الوزير المختص، وأن الوزراء لم يفوضوا المحافظين بشأن بعض اختصاصاتهم كما ذكر القانون، وباختصار أن القانون لم يفعل حتى في القدر اليسير الذي نص عليه .

ولذا فإننا نجد أن المحافظين لا سيطرة لهم على العاملين في فروع وزارات الصحة والسكان والتعليم والتموين ومرافق مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء والطرق والكباري وهيئات النقل القومية مثل السكك الحديدية وغيرها من فروع الوزارات الخدمية التي تهتم المواطن المحلي .

وإذا كانت العلاقة القانونية غير واضحة في شأن أهم ما يتطوق إليه المواطن المحلي، وهي الخدمات التي تقدمها هذه الفروع المركزية، فأين إذن الفائدة من منظومة الإدارة المحلية ككل إذا كانت الحلقة الأهم مفقودة .

إننا يجب أن نعترف أن هناك أزمة كبرى تحتاج إلى قرارات تنظيمية تاريخية لفض هذا الإشتباك، حيث إن فروع الوزارات متخصصة في مسائل فنية مرتبطة ارتباطاً لا يقبل التجزئة بقياداتها في العاصمة، حيث مسئولية الدولة عن أداء الخدمات المرتبطة بالمواطن أيا كان مكانه، فلا يمكن أن تنظم الشؤون الصحية في كل محافظة على حده ويكون هناك سياسة لكل محافظة، حيث إن الأمر مرتبط بـ سياسة صحية على مستوى الدولة، ومرتبطة أيضاً بالإنفاق العام والكوادر الفنية ذات المستويات العليا، وبمركزية بعض المهام الصحية التي يصعب تحقيق الإنتشار لها في كافة أقاليم الدولة. ولذلك فإنه يجب التنسيق بين ما هو فني وما هو إداري، فالعمل الفني يكون من إختصاص الوزارات وفروعها في المحافظات وكذلك الإنفاق العام، أما الشأن الإداري المتعلق بعلاقات العمل والإنتظام فيه وسياسة إدارة المنظومة المحلية فيجب أن تكون شأن محلي يختص به المحافظون والقيادات المحلية، ليكون لهم السيطرة في إدارة العمل داخل المحافظة، وترفع الوزارة في العاصمة يدها عن هذا الأمر لتكون الرقابة الإدارية والشؤون الإدارية من شأن اللامركزية، ولتكون السياسة الصحية والمهام الفنية من شأن المركزية، ويطبق هذا في جميع فروع الوزارات.

هذا إلى حين تنظيم الأقاليم وإعادة تقسيم المحافظات، حيث يمكن أن توضع نظم إدارية جديدة داخل الاقليم تضمن السيطرة المركزية، وفي ذات الوقت تعطي الفرصة كاملة للامركزية أن تعمل دون قيود مركزية.

#### المبحث الرابع: مشكلات الموارد المالية للإدارة المحلية

أولاً: الموارد المالية:--

١- من المبادئ الدستورية الهامة أن أداء الضرائب والتكاليف العامة يكون وفقاً للقانون،<sup>(٣٣)</sup> وهو ما يعني أنه لا يجوز ربط أو تحصيل أي ضريبة أو موارد مالية إلا وفقاً للقانون واللوائح المنظمة، ولقد حرص المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، أن يحدد الموارد المالية لكل مستوى محلي، وأوردها على سبيل الحصر، وأمام الحظر الدستوري والنص القانوني وقفت الوحدات المحلية حائرة وتجمدت مواردها عند المصادر الهزيلة التي حددتها النصوص القانونية في قانون الإدارة المحلية<sup>(٣٣)</sup>.

٢- فقد حدد القانون موارد المحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى بنصوص قانونية واضحة لا يجوز الخروج عنها ويجب الإلتزام بها، رغم تغيير الزمان والأحوال والاحتياجات والخدمات وغيرها من عناصر التنمية الشاملة التي لا تنقطع رحاها، مع توقف الموارد عند المصدر القانوني الهزيل الذي لا يسمن ولا يغني من جوع.

٣- وبالنظرة العابرة إلى تلك الموارد تبين أنها موارد تأتي من مصادر بطبيعتها ضعيفة، أو مقابل خدمات عامة تؤدي من الوحدات المحلية، وغالباً ما تكون الرسوم بسيطة تناسب ظروف المجتمع ودخول المواطنين، أما الموارد السيادية التي يؤديها مواطنو الوحدات المحلية سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتبارية، فإنها موارد سيادية لا حقوق فيها لأبناء الوحدات المحلية إلا بما يترأى للسلطة المركزية من إعانات أو تبرعات أو غيره.

#### ٤- وإجمالاً فإن موارد الوحدات المحلية تنحصر في الآتي:

١/٤ - حصيد ضريبة الأطنان بواقع الربع للمحافظة، و ٧٥٪ للمدينة في دائرة اختصاصها، ٧٥٪ للقرية في دائرة اختصاصها. ومن المعلوم أن ضريبة الأطنان كانت ولا زالت ضعيفة نظراً لتفتت الحيازات الزراعية ومشكلات التحصيل، وقلة دخول حائزي الأرض الزراعية، مما يؤدي إلى كثرة الإعفاءات وذلك على الرغم من الحديث عن حوالي ٨ مليون فدان.

٢/٤ - حصيد الضرائب على العقارات المبنية في دائرة المدينة، ومعلوم أن الضرائب العقارية مورد قليل، نظراً للعديد من الأسباب منها ضعف الإيجارات التي تعتبر مناط الربط الضريبي وكثرة الإعفاءات.

٣/٤ - رسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات.

٤/٤ - رسوم مقابل أداء خدمات مثل مستخرجات قيد الميلاد، رخص المحاجر والمناجم والصيد، إشغالات الطرق والحدائق، المحال العمومية والصناعية والتجارية، مراكب الصيد التجارية والنزهة، الأسواق، الانتفاع بالشواطئ والسواحل السياحية.

وهذه كلها رسوم مقابل خدمات، وفي الغالب تكون الرسوم رمزية تناسب حالة المجتمع ودخول المواطنين، ناهيك عن تكلفة أداء الخدمة وإعدادها للجمهور وهو يكلف في الغالب أكثر بكثير من مقابل

الرسوم. وهذا النوع من الرسوم يحصل لصالح المدينة نظراً لطبيعتها الداعية إلى تواجد مثل هذه الخدمات.

٥/٤- حصيللة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة، ورسوم الإستغلال والإنتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة.

٦/٤- حصيللة استثمار الأموال وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها على مستوى المحافظة أو المدينة أو القرية.

ومن المؤكد أن هذه الموارد يصيبها الضعف يوماً بعد يوم نظراً للتضخم في الأسعار والثبات النسبي للقيمة الإيجارية في المدد المتفق عليها.

٧/٤- الإعانات الحكومية وهو أهم مورد محلي على الإطلاق، ومن المعلوم أنها تمثل حوالي ٨٥٪ تقريباً في المتوسط لجميع المحافظات<sup>(٣١)</sup>، وهذه الإعانات في حقيقتها هي الإنفاقات الجارية التي تبتلع منها الأجور أكثر من ٨٠٪ في المتوسط على مستوى المحافظات، وهو ما يعني أن الإعانات المركزية والتي تسمى الموازنة بتمويل العجز الجاري<sup>(٣٢)</sup> وهي كلها مسميات لا تحمل في مضمونها الحقيقة، حيث إن قانون الإدارة المحلية نص في المادة ١٤٢ على أن تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعملين في الجهات التي نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون إلى وحدات الإدارة المحلية إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات.

ولذا فإن من الواضح من هذا النص أن الدولة قد التزمت بتمويل أجور العاملين في الجهاز الإداري للدولة، وقد نقلوا إلى الوحدات المحلية، هذا بالإضافة إلى فروع الوزارات الخدمية والمرافق العامة، وأطلقت الدولة على ما ينفق عليهم أنها إعانات حكومية، ورصدت في الموازنة بتمويل عجز، في حين أن هؤلاء الموظفون في الأصل كانوا ضمن الجهاز الإداري للدولة ولا زالوا وإن أصبحوا تحت مسمى الإدارة المحلية، فمن الطبيعي أن تتولى الدولة الإنفاق عليهم وعلى أجورهم، وصيانة المباني والنققات الجارية وغيره، لأنه عندما نقلت الاختصاصات - نقلت بدون موارد حقيقية من الموارد المحلية واستمرت الدولة في تحصيل الموارد السيادية من الوحدات المحلية - فمن الطبيعي أن تتولى عمليات الإنفاق، ولذا فإن هذا حق أصيل للمحليات وليس إعانة أو عجز أو غيره.

٨/٤- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص معنوية، وهذا المورد محلياً غير معتاد عليه الشعب المصري فلا زال الفقر ضارب في أعماق المجتمع، ولا زالت ثقافة المشاركة والجهود الذاتية قليلة، وإن أخذت في التزايد نسبياً في هذه المرحلة، أما التبرعات من الهيئات الأجنبية فهي متواجدة ولكن في مستويات معينة وبشروط معينة، والسلطات تتولى توجيهها بشكل أو بآخر إلا أنها ليست كبيرة ومن المؤكد أنها توجه إلى البحوث والدراسات وغيرها.

٩/٤- القروض التي يعقدها المجلس في أي مستوى.

إن هذه الموارد عدا الإعانات الحكومية، لا يمكن أن تقوم عليها نظام إدارة محلية ناجح فمن الأركان الأساسية للإدارة المحلية، وجود موارد مالية كافية للإقليم أو المستوى المحلي، ومن المؤكد أنه بعد مضي نحو ثلاثين عام على قانون الإدارة المحلية الحالي قد تطور المجتمع كثيراً وظهرت عناصر جديدة للتنمية تدر موارد محلية جديدة، إلا أن الوضع القانوني الحالي قاصر على التعامل معها بكفاءة.

٥- ماهي المشكلة وما هو الحل؟

إن المشكلة الحقيقية لضعف الموارد المحلية هي إصرار السلطة المركزية على السيطرة على الموارد السيادية القوية التي من الممكن أن تقيم منظومة الإدارة المحلية، وهذه الموارد هي الضرائب العامة، وضريبة المبيعات وبعض الموارد السيادية الأخرى مثل دخل قناة السويس، وللتوفيق بين ما هو مركزي وما هو لا مركزي، يجب أخذ الكل في الاعتبار، فالمهام المركزية في دولتنا كثيرة وعميقة، وأسبابها التاريخية، وأسلوب إدارة الدولة، والمفاهيم السائدة، والخوف من التربص الدولي، كل هذه اعتبارات يجب أخذها في الاعتبار للمستوى المركزي الذي يجب أن يكون قوياً.

أما اللامركزية فيجب أن نؤكد أنها أساس قوة الدولة، حيث هي الدعائم والأساسات التي يجب أن تكون قادرة على حمل أبنية المجتمع وتحدياته، ولذلك يجب أن تراعي اللامركزية وتأخذ نصيبها من إنتاجها من الموارد السيادية.

ولذلك نقترح الآتي:-



١/٥- أن تجنب من كافة أنواع الضرائب (العامة والمبيعات) التي تحصل من المحافظات نسبة ٢٥٪ لصالح المحافظة وما دونها من مستويات محلية.

٢/٥- أن يؤخذ من دخل قناة السويس نسبة ٢٠٪ كمورد مشترك لجميع المحافظات.

٣/٥- أن تتولى الدولة وبحق تقديم إعانة حكومية للمحافظات التي لا تفي مواردها من الضرائب العامة والمبيعات وتمول العجز الوارد بالخطة.

٤/٥- أن تعمل الحكومة على إعادة النظر في الموارد المحلية بتوسيع فئاتها حسب حجم التنمية في الإقليم، وأن تعطي إتاحة أكثر للمجالس المنتخبة والقيادات المحلية تحت رقابة الحكومة المركزية، في أن تقرر ما ينبغي أن يكون مورداً أو لا يكون وحجمه وطرق الإعفاء منه وغير ذلك، فهم الأقدر على فهم مجتمعهم المحلي وموارده.

#### ٦- مشاكل التحصيل والإنفاق للموارد المحلية:

لعل من أهم المشكلات المالية هي أن تتولى الحكومة المركزية تحصيل الضرائب والرسوم المحلية لصالح وزارة المالية، ثم يعاد صرفها مركزياً على المحافظة، حتى وإن تم الربط والتحصيل بمعرفة أجهزة الوحدات المحلية، إلا أن هذا يتم توريده مباشرة إلى وزارة المالية التي تتولى عملية إعادة الصرف. والمادة ١٢٦ من القانون الحالي واضحة في هذا خاصة في الفقرة الثالثة التي تقرر، أن تتولى الأجهزة الحكومية المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التي تخص الوحدات المحلية وأداء الحصيلة إليها، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

إن الأجهزة المحلية لم تعطي الفرصة لتحمل المسؤولية عن مواردها في شأن ربطها وتحصيلها وإعادة إنفاقها وفق القواعد المالية والموازنة الخاصة بكل محافظة، ولا زالت أجهزة الدولة المركزية تخشى أن ينفرد العقد من يديها، وتصر على أن يكون الجانب المالي تحت سطوتها وإن كان قليلاً.

إنه يجب التدرج في تحمل الأجهزة المحلية المسؤولية عن أعمالها وتدريبها جيداً على مسألة التحصيل والإنفاق وفق الخطة والموازنة في إطار رقابة أجهزة الدولة، حسبما ورد في المادة ١٣٦ من قانون الإدارة المحلية، والتي تتكلم عن رقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات، وهو إختصاص شامل

للإيرادات والمصروفات في الموازنة، وقابل أن يشمل كافة العمليات بشأن التحصيل والإنفاق المباشر دون التعامل مع وزارة المالية.

ثانياً: الحسابات والصناديق الخاصة:

كان الهدف من إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة هو بداية أمل لتحقيق قدر من الإستقلال المالي للوحدات المحلية، وإعطائها الفرصة لتنمي مواردها الذاتية، واستثمارها بعيداً عن الموازنة العامة للدولة، وذلك بإنشاء مشروعات عمرانية وزراعية واستكمال مشروعات بالخطة، وذلك بهدف تخفيف العبء عن الموازنة العامة، وكذلك خلق منفذ جديد لدعم الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية للمجتمع المحلي.

ويوجد بالمحافظات عدد ضخم من الحسابات والصناديق الخاصة تتنوع حسب الغرض الذي أنشئت من أجله لعل أشهرها:

١- حساب استصلاح الأراضي، وهو المخصص لاستصلاح الأراضي في المحافظة، وتكون حصيلته من التصرف في الأراضي المستصلحة، مادة (٣٦).

٢- حساب الاسكان الاقتصادي، وهو مخصص لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي، وتحدد المادة (٣٦) من قانون الإدارة المحلية موارده<sup>(٣٦)</sup>.

أما حسابات الخدمات والتنمية المحلية فهي الأكثر إنتشاراً على مستوى الوحدات المحلية داخل كل محافظة أي على مستوى المحافظة، وكذا المراكز والمدن والقرى<sup>(٣٧)</sup>.

- كما نظمت المادتان (٣٧، ٧٠) موارد حسابات الخدمات والتنمية.
- كما أكدت المادة (٣٨) في فقرتها الأخيرة على أن تعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.

- كما أكدت المادة (٣٦) على أن يعتبر موارد الحسابين (استصلاح الأراضي - الاسكان الإقتصادي، الموارد الذاتية للمحافظة، ويدخل فائض من كل الحسابين في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية).

## -المشكلات التي تعاني منها الصناديق الخاصة:

١-لعل أول مشكلة تتعرض لها الصناديق والحسابات المحلية الخاصة هو افتعال وزارة المالية عدد من النزاعات مع المحافظات بهدف ضم تلك الصناديق إلى موازنة الدولة، بحجة خروج تلك الصناديق في إنفاقها عن الأغراض التي خصصت من أجلها، وبعدها عن الرقابة، والحقيقة أن وزارة المالية قد خالفت قانون الإدارة المحلية في المواد المنظمة لتلك الحسابات التي أكدت على أن هذه الحسابات تعتبر موارد ذاتية للمحافظة، ويرحل فائضها في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية، ولا يؤول الفائض إلى الخزانة العامة.

٢-إن تنفيذ وزارة المالية ما أurdته لهذه الصناديق من أن تكون تابعة لها وتحت أمرتها ورقابتها أجهز على الأمل الوحيد الذي تكون عبر السنوات الماضية من أن تكون موارد ذاتية للوحدات المحلية.

٣-أما المشكلة الثانية هي أن موارد هذه الحسابات استخدمت في الغالب الأعم في الأغراض العامة للدولة وليس لمشروعات محلية بمبادرات محلية كما كان الغرض منها، فحسبما قررت المادة ٣٨ من قانون الإدارة المحلية أن تستخدم موارد حسابات الخدمات والتنمية بالمحافظات في استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة، التي لا تفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها، هذا بالإضافة إلى الصرف على الخدمات العاجلة والحيوية، ورفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية. ولهذا فإن النص القانوني في حد ذاته يفتح المجال للعديد من أوجه الإنفاق التي تأخذ مسارات أخرى غير التي يهدف إليها القانون، وهي عملية التنمية وتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية<sup>(٣٨)</sup>.

وقد ذهب الأمر لأبعد من ذلك حيث كثيراً ما استخدمت نسبة من هذه الصناديق في إتفاقات تخرج عن

الهدف، مثل الاحتفالات العامة وتجميل الشوارع، والمكافآت.

ب- رؤية في شأن اصلاح مسار الصناديق والحسابات الخاصة:

لقد آن الأوان أن توضع الأمور في نصابها، وطلما أننا بدأنا بتجربة محلية لتنمية الموارد مثل الصناديق المحلية، وحققت نجاحاً، فيجب أن لا تترك لتنهيار أمام أعين الجميع دون أن نحرك ساكناً، بل

يجب الاستفادة من التجربة وتعظيمها ووضعها في أسس وقواعد قوية، ولذلك فإن رؤية الباحث في هذا الشأن هي الآتي:-

- ١- أن يتم تأهيل كل نوع من الصناديق الخاصة على مستوى المحافظة، بمنحه الشخصية الاعتبارية، حتى يكون كياناً مستقلاً له ذمة مالية مستقلة، وقادر على التعامل مع المجتمع من منطلق كيان ذاتي له إرادة حرة قادرة على إدارة شئونها صالحة لإكتساب الحقوق والتحمل بالإلتزامات.
- على أن يكون منح الشخصية لكل نوع من الصناديق على مستوى المحافظة فقط، أما باقي الصناديق في المستويات المحلية الأخرى فتكون فروع لهذه الصناديق، فمثلاً حساب الخدمات والتنمية نص عليه القانون في كل مستوى محلي، ويصدر بشأنه قراراً من المحافظ، فلا بأس من وجود تلك الصناديق أو الحسابات، ولكن تكون فروعاً لصندوق المحافظة الذي سيكون كياناً قوياً كما سبق الإشارة.
- ٢- يجب أن يتقرر في قانون الإدارة المحلية باباً أو فصلاً خاصاً بتنظيم الصناديق والحسابات الخاصة، من حيث مواردها وسبل إدارتها، ومجالات الإستثمار، والرقابة عليها، وأن يكون لكل صندوق لائحة للعمل والإدارة والاستثمار.
- ٣- يجب أن يحدد القانون بدقة إنفاق الأموال التي تنتج عن الإستثمار في تلك الصناديق، ويجب أن يقتصر الأمر على المشروعات والخدمات المحلية فقط، وألا يتحمل أي أعباء خاصة بالخطة والموازنة.
- ٤- يجب أن يبين القانون بوضوح استقلالية هذه الصناديق وعدم جواز ضمها لأي وزارة مركزية، وعدم تحكم المحافظ في توجيه إنفاقاتها على أغراض أخرى غير المحددة في قانون ولوائح إنشائها.

## الخاتمة

تحتاج منظومة الإدارة المحلية في مصر إلى خطوات جادة وقوية وجريئة للخروج من هموم السيطرة عليها منذ عرفت مصر الإدارة المحلية، حيث تركن جميع التشريعات السابق تنظيمها لها، إلى إعطاء المركزية الدور الفاعل في تلك المنظومة، لذا فإن التشريع هو نقطة البداية للتطوير، ثم يليه صدق النوايا وتفعيل العمل وفق التشريع المنظم، كي تتوجه أجهزة الدولة ونخبها وأحزابها ومجتمعها المدني إلى الوقوف بجانب إعطاء الإدارة المحلية الدور الأكبر والأوسع في عمليات التنمية، لتتآلف وحدات

المجتمع وتعمل وتنساق وفق المنظومة الجديدة الدافعة إلى إبراز المشاركة في صنع القرار وتنفيذه، ولتكون للجهود الذاتية دورها الداعم لحاجات المجتمع المحلي والتي قد تغني كثيراً عن الموارد المركزية. وقد ناقش هذا البحث مشكلات الإدارة المحلية في مصر مركزاً على المشكلات القانونية في إطار القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته العديدة، وانتهى إلى ضرورة إدخال تعديلات عديدة على الكثير من مواده، كما يأمل أن يصيب التطوير بعض مواده وفصوله، وعلى هذا النحو إنتهت الدراسة إلى تصور بشأن التعديلات القانونية المرتقبة أو التطوير، ويشمل الآتي:-

- ١- ففي شأن تشكيل المجالس الشعبية وعدد أعضائها إنتهت الدراسة إلى تعديل المادة (١٠) بشأن المجالس الشعبية للمحافظات والمادة (٣٩) بشأن المجالس الشعبية للمراكز، بتخفيض عدد أعضاء هذه المجالس بدرجة كبيرة ولو تدريجياً لإزالة ما بها من ترهل لا يساعد على إتخاذ القرار.
- ٢- وفي شأن المجالس التنفيذية المبينة بالمواد ٣٢، ٤٥، ٥٦، ٦٤، ٧٣، تقترح الدراسة إلغائها، لكون هذه المجالس غير معبرة عن إرادة المواطن المحلي، ناهيك عن أن أعضاء هذه المجالس يعينون بصفتهم الوظيفية من الجهاز الإداري للدولة.
- وترى الدراسة أن يكتفي بمجلس واحد منتخب في كل وحدة محلية، وأن يباشر الجهاز التنفيذي المحلي مهامه الإدارية دون تشكيل مجلس.
- ٣- وفي شأن المراكز والأحياء كتقسيم محلي (مادة ١) ترى الدراسة إلغاء المراكز والأحياء من منظومة الإدارة المحلية، والإكتفاء بوجودها كمنظومة إدارية غير متمتعة بالشخصية الاعتبارية.
- ٤- وفي شأن المحافظات الحضرية الكبرى مثل القاهرة، ترى الدراسة إعادة النظر في خصوصيتها وأن تقسم إلى مدن صغرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وأن يكون دور الحي دوراً إدارياً فقط، وأن يفرد لها تنظيم خاص-
- ٥- وفي شأن إختصاصات المجالس الشعبية المحلية (المواد ١٢، ١٣، ٤١، ٤٩، ٦١، ٩٨) تقترح الدراسة تفعيلها وإعطائها دوراً أكبر متوازناً مع إختصاصات القيادات المحلية الطاغية عليها.

- ٦- وفي شأن انتخاب أعضاء المجالس الشعبية، تقترح الدراسة تعديل المادة (٥٧ فقرة ٤) الخاصة بشرط الاكتفاء بإجادة القراءة والكتابة للمرشحين، ليصير حصول المرشح على مؤهل عال.
- ٧- وفي شأن رقابة أعضاء المجالس الشعبية على القيادات والأجهزة التنفيذية (المادتان ١٩، ٢٠) بخصوص طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وطلبات الإحاطة، وحق توجيه أسئلة، تقترح الدراسة أن تعدل هذه المواد لتشمل باقي المجالس الشعبية إلى جانب مجلس المحافظة، حيث أن حق الرقابة بالنسبة للمجالس الشعبية دون المحافظة ورد في اللائحة، والرقابة ليست أمراً هيناً حتى يتجاهله القانون.
- ٨- أما الاستجواب - وهو نص لاغي بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، فترى الدراسة إعادة العمل به لما له من وقع قوي في الرقابة في ظل ضعف الإدارة المحلية في الوقت الراهن، وفي ظل الفلسفة التي أرادها المشرع حالياً، إلى حين إصلاح منظومة الإدارة المحلية، وفي هذه الحالة ستتغير الفلسفة والمفاهيم ولا يكون للاستجواب دوراً حينذاك.
- ٩- وفي شأن الأقاليم الاقتصادية، وهيئات التخطيط الاقليمي المنظمة بالمواد (٧، ٨، ٩) فترى الدراسة أن تتحول الأقاليم الاقتصادية إلى أقاليم إدارية تقوم على الأساس الاقتصادي والاجتماعي، وأن تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وأن تجمع بين المركزية واللامركزية، حيث ستتعامل السلطة المركزية مع ثمانية أو عشرة أقاليم فقط، ثم يكون الاقليم مسئولاً عن إدارة ما هو دونه من محافظات ومدن وقرى في إطار لا مركزي متكامل، يمارس اللامركزية بكل حرية كما ينبغي، وأن يعاد تقسيم المحافظات في ضوء ذلك، وتكون علاقتها المباشرة مع إدارة الإقليم الذي سيمثل السلطة المركزية بالنسبة لها، وفي هذا تخفيف كبير عن كاهل السلطة المركزية للدولة التي سوف تتعامل مع عدد محدود من الأقاليم.
- ١٠- ولعل أهم ما تعاني منه الإدارة المحلية في القانون الحالي هو تعيين القيادات المحلية بدءاً من المحافظ وحتى رئيس القرية من قبل السلطة المركزية. وهو ما يعني تبعيتهم وولائهم للسلطة المركزية التي تملك حق التعيين والترقية والنقل والندب والرقابة، والشاهد أنه يوجد خط مركزي متصل يربط القيادات المحلية، ومنفصل تماماً عن المجالس الشعبية المحلية في الأداء.

ولذا فإن محاولة التخفيف من المركزية أمر هام على مستوى القيادات المحلية بصفة مبدئية، إلى أن تصل إلى المستوى المطلوب وهو الانتخاب المباشر بعد إقرار فكرة الأقاليم التي ستغير الفلسفة الكائنة. ويضاف إلى ذلك مرحلياً أن تلغي الفقرة الأخيرة من المادة (٢٥) بشأن اعتبار المحافظين مستقيلين بإنهاء رئاسة رئيس الجمهورية، حيث إنها فقرة مخالفة للأصول القانونية والدستورية، حيث يقوم المحافظ بدور إداري فقط، وهو عمل تنفيذي غير مرتبط برئيس الجمهورية إلا في هذا الشق التنفيذي.

١١- أما عن اختصاصات القيادات المحلية، فقد أبرز البحث مدى شمولية اختصاصات المحافظ في النواحي الإدارية والمالية والسياسية، وفي المقابل ضآلة ومحدودية اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، وهو ما نجم عنه حالة عدم التوازن بين ممثلي الإدارة المحلية وقياداتها، وهو أمر يجب دعمه والنظر إليه بقوة لإحداث تغييرات جذرية مستقبلاً.

١٢- أما مشكلات المحافظ بشأن تنازع الاختصاصات مع فروع الوزارات وهي المشكلة المورقة للمحافظين، حيث تمثل هذه الفروع عصب الإدارة المحلية فهي الخدمات والمقومات والأركان التي تدار مركزياً من العاصمة، وترى الدراسة أن يعاد النظر في هذا، فما هو شأن فني يكون من اختصاصات الفروع وقياداتها في العاصمة، وما هو شأن إداري يكون من اختصاص المحافظين والقيادات المحلية.

١٣- أما بشأن الموارد المالية لجميع المستويات المحلية (المواد ٣٥، ٤٣، ٥١، ٦٢، ٦٩) فقد انتهت الدراسة إلى أنها موارد ضعيفة قشرية لا تمثل سوى ١٦٪ تقريباً من الإنفاق، ويجب إعادة النظر في تعظيمها بعد أكثر من ثلاثين عاماً، وكذلك إعادة النظر في مفهوم ومصطلح الإعانات الحكومية.

١٤- إن تخصيص نسبة من موارد المحافظات السيادية مثل الضريبة العامة على الدخل، وضريبة المبيعات لا تقل عن ٢٥٪ لتكون ضمن الموارد المحلية للمحافظة سوف يدعم المحافظات ويقلل من الإعانات المركزية.

١٥- وكذلك تخصيص نسبة ٢٠٪ من موارد قناة السويس كمورد مشترك ليوزع على المحافظات تستفيد منه كل محافظة بنسبة العجز الذي تعاني منه.

- ١٦- تقترح الدراسة أن يتم الربط والتحصيل والإنفاق داخل المحافظة من خلال وحدات محاسبية تخضع لرقابة الأجهزة المركزية (المالية - المركزي للمحاسبات)، حيث سيغني هذا عن التحصيل لحساب وزارة المالية، ثم تمد الأيدي لها مرة أخرى للحصول عليها للإنفاق (المادتان ١٢٥، ١٢٦).
- ١٧- وفي شأن الصناديق والحسابات المحلية الخاصة (المواد ٣٦، ٣٧، ٥٤، ٧٠) ترى الدراسة أن ترفع وزارة المالية يدها عنها، وأن يقرر لها باباً أو فصلاً مستقلاً في القانون ينظم شئونها كاملة وأن توضع لوائح للعمل بها، وأن تتمتع الصناديق على مستوى المحافظات بالشخصية الاعتبارية، وأن تتبعها الصناديق الأخرى كفروع لها داخل المحافظة وأن تخضع للرقابة، وتخصص مواردها للتنمية في المشروعات المحلية الإنتاجية والخدمية، ولا تمويل الخطة العامة على الأقل في المرحلة الراهنة.
- وهكذا فإن التعديلات القانونية كثيرة وهامة وهادفة، كما أن التطوير أهم وأعمق، وإذا أخذنا بالتدرج فلنبدأ من الآن لنصل إلى منظومة محلية ناجحة، تركز على عملية التنمية المحلية وتدعم التنمية الإقليمية، وتقلل من حدة الهجرة الداخلية والتفاوت بين المحافظات، وتخلق فرص العمل، وتنمي الوعي لدى المواطن وتنتشله من حالة العزلة والإغتراب، وتربي الكوادر في كافة المجالات وتقوي صرح الدولة على المستوى القومي.

## الهوامش:

- (١) د/ محمود عثمان حجازي، تشكيب المجالس المحلية بين نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد، مؤتمر نحو إصلاح وتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر في الألفية الثالثة ١٥، ١/٤ سنة ٢٠٠٧- أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ص ٩، ١٧، ١٢، ١٨.
- (٢) المواد: ٣٢، ٤٥، ٥٦، ٦٤، ٧٣ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- (٣) محمود عثمان حجازي - مرجع سابق، ص ١٢، ١٣
- (١) محمود عثمان حجازي، المرجع السابق، ص ١٤ : ١٧
- (٥) محمود عثمان حجازي، مرجع سابق، ص ١٩، ٢٠، ٢١
- (٦) يراجع المواد ٤١، ٤٣ من قانون الإدارة المحلية.
- (٧) يراجع المواد ٥١، ٦١، ٦٢ من قانون الإدارة المحلية.



- ( ٨ ) يراجع المواد ١٢ ، ١٣ ، ٤١ ، ٤٩ ، ٦١ ، ٩٨ من قانون الإدارة المحلية .
- ( ٩ ) سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ودراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ص ٢٤٦
- ( ١٠ ) مادة ٧٥ من ذات القانون السالف الذكر .
- ( ١١ ) المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية .
- ( ١٢ ) يراجع المادة (١٠٥) من قانون الإدارة المحلية والمادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية لذات القانون .
- ( ١٣ ) مادة ٢٠ من قانون الإدارة المحلية ، المادة ١٠٦ من الرئحة .
- ( ١٤ ) مادة ١٩ من القانون ، والمادة ١٠٦ من اللائحة .
- ( ١٥ ) محمد صلاح عبد البديع ، نظام الإدارة المحلية في مصر ، بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، ص ١٦٤-١٦٨
- ( ١٦ ) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ص ٢٦٠
- ( ١٧ ) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٣٧
- ( ١٨ ) المرجع السابق ص ٣٨ : ٤١
- ( ١٩ ) المرجع السابق ، ص ٣٩
- ( ٢٠ ) وائل محمد إسماعيل المخلاف ، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة ط١ ، دار النهضة العربية - سنة ١٩٩٠ ، ص(١٥٤)ومابعدھا .
- (٢١)المرجع السابق ص ١٥٦ : ١٥٨ .
- (٢٢)المرجع السابق ١٥٩ : ١٦٢ .
- ٢٣- المادة ٢٦،٢٥ من قانون الإدارة المحلية.
- ٢٤ - سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ١٣٦
- ٢٥-مادة ٢٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والمادة ٢٧ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥
- ٢٦ - مادة ٢٩ مكرر من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المعدل لأحكام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية.
- ٢٧ - مادة ١٣٩ من قانون الإدارة المحلية.
- ٢٨ -يراجع المواد ٢٦ : ٣٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل
- ٢٩ -يراجع المواد ٧٨ ، ٧٩ ، ٨١ ، ٨٣ ، ٨٤ من قانون الإدارة المحلية المعدل
- ٣٠ - معدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨

- ٣١ - يراجع المواد ٣٣، ٤٦، ٥٧، ٦٥، ٧٤ من قانون الإدارة المحلية المعدل  
(٣٢) مادة (٦١) من دستور سنة ١٩٧١
- (٣٣) يراجع المواد ٣٥، ٤٣، ٥١، ٦٢، ٦٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية.
- (٣٤) علا سليمان الحكيم، الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٨٨ لسنة ٢٠٠٦، معهد التخطيط القومي، ص ١٢٣، ١٢٤
- (٣٥) السيد محمد عبد المطلب غانم، الموازنة المحلية، مقارنة اللامركزية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (٣) عام ٢٠٠٥، كلية الإقتصاد، جامعة القاهرة.
- (٣٦) يراجع المواد ٢٨، ٣٦ من القانون ٢٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية.
- (٣٧) يراجع المواد ٣٧، ٤٣، ٥٤، ٧٠ من القانون السابق.
- (٣٨) د/ السيد عبد المطلب غانم، مرجع سابق ص ٢٩ : ٣٢