

جامعة القاهرة  
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية

تنظيمات المجالس المحلية في الدول النامية  
مع إشارة خاصة لمصر

بحث مقدم من

حسن عبد المطلب الملوانسى  
لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية

إشراف

الأستاذ الدكتور / محمد خيرى عيسى - عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة •

والأستاذ الدكتور / أحمد رشيد حسين - أستاذ الإدارة العامة بكلية الاقتصاد  
والعلوم السياسية - جامعة القاهرة •

١٩٧٦

ففي تمام الساعة الخامسة مساءً يوم ٩ أبريل ١٩٧٢  
اجتمعت لجنة الحكم والمناقشة المكونة من السادة الاساتذة:

د • محمد فتح الله الخطيب      وزير الدولة باتحاد  
الجمهوريات العربية

أ • محمد لبيب زمزم      نائب وزير الحكم المحلي

د • محمود خيرى عيسى      عميد كلية الاقتصاد  
والعلوم السياسية

د • احمد رشيد حسين      استاذ الاداره العامه بكلية  
الاقتصاد والعلوم السياسية

ومعد المناقشة أجازت الرسالة الحصول على درجة  
" ماجستير " في العلوم السياسية بتقدير " جيد جدا "

لجنة الحكم والمناقشة

الأستاذ الدكتور / محمد فتح الله الخطيب

الأستاذ / محمد لبيب زمر

الأستاذ الدكتور / محمود خيرى عيسى

الأستاذ الدكتور / أحمد رشيد حسين

• أنى رأيت انه لا يكتب أحدا كتابا فى يومه  
الا قال فى غمده : لو غير هذا لكان أحسنه  
ولو بهد هذا لكان يستحسنه و لو قسدم  
هذا لكان أفضله و لو ترك هذا لكان أجمل  
وهذا من أعظم الصبره وهو دليل  
على استيلاء النقص على جملة  
البشر

العماد الأصفهاني

## اهـءاء

- الى اللى رءلء ءءاءة رءاءء الى الاءاءء
- الى اللى لم ءءب عنى لءظة واءءءءء
- الى شءقءى الصءفرى " كءءءر "
- أهءى هءءه الرءالءءءء

ءسن العلوانى

## تصويب

حدث خطأ مطبعي في الباب الثالث في ترتيب المبحث الثالث  
من الفصل الثالث.

وصححه أنه يلي المبحث الثاني من الفصل الثاني فـ  
نفس الباب .. أي بعد صفحة (٢٤٤)

.. ..

لم يعد من المتصور في وقتنا الحاضر أن تقوم الحكومة المركزية في العاصمة بمباشرة كافة الأنشطة والاختصاصات بعد هذا التوسع الهائل في وظائف الدولة الحديثة ومسئولياتها تجاه مواطنيها ، ولذا فقد استلزم الأمر ضرورة اتباع صورة أو أخرى من صير اللامركزية تقضى بتوزيع عبء العمل بين المنظمات المركزية ومنظمات أخرى محلية تنهأ لهذا الغرض .

وتختلف الدول عن بعضها البعض في اتباع الصيغة الملائمة لها حيث يتوقف ذلك على ظروف البيئة التي قد تختلف جوهريا من بلد لآخر . هذه الصيغة قد تكون مجرد انشاء فروع للوزارات والمصالح المركزية وبثها في مختلف أجزاء الدولة ، كما أنها قد تكون انشاء هيئات محلية مشكلة أساسا بالانتخاب تعرف باسم " المجالس المحلية " وذلك لتتولى العواقب والأنشطة التي تهتم المواطنين المحليين .

وتلمب " المجالس المحلية " دورا هاما بالنسبة لكافة الدول ، فلا شك أن توزيع المسؤوليات والأعباء ما بين قومية تتولاها الحكومة المركزية ومحلية تقوم عليها " المجالس المحلية " سيعترب عليه تخليص الحكومة المركزية من أعباء روتينية تخلق بتكدسها في مكاتب العاصمة منعطفات خانقة يضيع معها الجهد والوقت وبالتالي كفاءة الخدمة ومستوى الأداء .

كما أن من شأن الأخذ بنظام " للمجالس المحلية " قائم على أساس شعبي ، توفير أسباب التهيئة السياسية للمواطنين وإبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنظيم جهودها في تحسن مشاكل الجماهير وإيجاد الحلول السليمة لها وتدريب المواطنين على حسن اختيار ممثليهم وتمهيد أعضاء المجالس

المحلية على الاشتغال بالمسائل العامة وتحمل المسئوليات والاستعداد لأداء  
الوظائف القيادية على المستوى القوي .

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن الحاجة إلى " المجالس المحلية " تكتمل بسبب  
بعدها خاصا بالنسبة للدول النامية باعتبارها الأسلوب الأمثل والوسيلة الفعالة  
لتحقيق عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ذلك أنها تقضى على المسئولية  
وتعنى المسئولية المالية لدى الأهالي عن طريق تلائم الصلة بين أداء الضرائب  
والرسوم المحلية وبين التمتع بالخدمات التي تتول من حصيلتها ، كما أن هناك  
ضرورة في الاعتماد على الموارد المحلية في عملية التنمية ذلك أن استعمال الموارد  
المألوفة أسهل على المجتمع من استعمال موارد جديدة ، وينطبق هذا  
بصفة خاصة على الموارد البشرية ذلك أن القادة المحليين يكونوا أكثر دراجعا  
في تشيير اتجاهات أفراد مجتمعاتهم والتشجيع بالأفكار الجديدة من الغرباء  
عن البيئة .

وبالنظر إلى أهمية الدور الذي تلعبه " المجالس المحلية " خاصة  
بالنسبة للدول النامية ، جاء اختياري لموضوع هذه الرسالة " تنظيمات  
المجالس المحلية في الدول النامية مع إشارة خاصة لمصر " .

∞ والهدف الأساسي لقيام بهذا البحث هو دراسة تنظيم المجالس  
المحلية في مصر مع مقارنة ذلك بتنظيم المجالس المحلية في بعض الدول النامية  
على ضوء المبادئ العامة والاتجاهات المماثلة لتنظيم هذه المجالس حتى  
نستطيع أن نقرر بعد إجراء هذه الدراسة المقارنة إلى أي مدى تستطيع  
المجالس المحلية في مصر أن تضطلع بمسئولياتها وأن تؤدى الهدف وتحقيق الغرض  
من انشائها . . . ثم طأهى نواحي القصور ومواطن الضعف وكيف يمكن تلافيها  
والتغلب عليها .



وفي اختياري للدول محل الدراسة لم أجد صعوبة كبيرة في أن يشمل ذلك : السودان ، ويوغوسلافيا \*\* وقد قام اختياري للنموذج السوداني نظرا للتشابه الكبير والروابط العديدة التي تربط مصر بالسودان بما يجمعهما من خلفيات جغرافية وتاريخية مشتركة بالإضافة الى تقارب البلدين في درجة النمو وما يخلقه ذلك من تشابه في المشاكل والصعوبات التي تواجه النظام المحلي بها .

أما اختياري ليوغوسلافيا فقد نبع من اقتناعي بأن تجربة المجالس المحلية بها تجربة جديدة للبحث والدراسة \*\* نظرا للنجاح الذي حققته الى الدرجة التي أصبح ينظر اليها على أنها نموذج يجب اقتباسه والاستفادة منه فسي تطوير نظم المجالس المحلية في الدول النامية .

وستكون خطتي في هذه الدراسة هي القيام أولا بتأصيل لمفهوم النظام المحلي وتحديد المقصود به والتعريف بالمجالس المحلية والمبادئ العامة لتنظيمها ، ثم يتبع ذلك دراسة وصفية تحليلية لتنظيم المجالس المحلية في كل من السودان ويوغوسلافيا ، وبعد ذلك أتمرض لدراسة تنظيم المجالس المحلية في مصر دراسة تحليلية مقارنة مع السودان ويوغوسلافيا على ضوء المبادئ العامة التي استقر الرأي بشأنها \*\* ثم عمل التي خاتمة تهيئ فهمي الى أي مدى يمكن للمجالس المحلية في مصر بتنظيمها الحالي أن تحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها وما هي النتائج العامة التي يمكن أن نستخلصها من هذه الدراسة حتى نستطيع في النهاية أن نتقدم بمسئ التوصيات والمقترحات التي تهدف الى تطوير المجالس المحلية في مصر \*\*

وأود أن أشير هنا الى أن الوقت الذي بهذل في اجراء هذه الدراسة وقدت طويل نسبيا حيث تمت الموافقة عليها في نوفمبر ١٩٧٢ \* ولا أدعي أن ذلك يعود الى صعوبة الموضوع أو الى عدم توافر المادة \* ولكنه يرجع أساسا الى ظروف قياى بأعباء الخدمة بالقوات المسلحة التي استغرقت ما يزيد على خمس سنوات قضيتها جميعا على ضفاف قناة السويس حيث شاركت في حرب الاستنزاف وحرب أكتوبر وانتهت خدمتي بالقوات المسلحة في مارس ١٩٧٤ \*تفرغت بعدها لاعداد هذه الرسالة \*

•• ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والعرفان لكل من عاونني في اعداد هذه الرسالة •• وأخص بالذكر أستاذي الدكتور محمود خيرى عيسى لتفطله بالموافقة على الاشراف رغم اعبائه الكبيرة ومسئولياته الضخمة \* واتقدم بالشكر أيضا الى أستاذي الدكتور أحمد رشيد الذى تولى بالرعاية والاهتمام هذا البحث منذ البداية •• والذى كاتبت لرائته وملاحظاته القيمة أكبر الأثر في أن يتخذ البحث شكله النهائى وما كان لن أن يستكمل بهذه الصورة بدون توجيهاته ومتابعته المستمرة ••

حسن العلوانى

أكتوبر ١٩٧٦

## فهرس المحتويات

صفحة

١

مقدمة

٥

فهرس المحتويات

### البسبب الأول

١٠٢-١ التمريف بالمجالس المحلية والمباديء العامة لتنظيمها

٦

الفصل الأول : التمريف بالنظام المحلي

٧

\* المبحث الأول : المركزية واللامركزية

٨

المطلب الأول : المركزية

١٣

المطلب الثاني : اللامركزية

٢٣

\* المبحث الثاني : أشكال النظم المحلية الحديثة

٢٤

المطلب الاول : تصنيف النظم المحلية على  
أساس الاعتبارات التاريخية  
والثقافية

٢٩

المطلب الثاني : تصنيف النظم المحلية على  
أساس الملافة بين الهيئات  
المركزية والهيئات المحلية

٣٣

المطلب الثالث : تصنيف النظم المحلية على  
أساس التشكيل وحجس  
الاختصاصات

- ه -

صفحة

- ٣٩ \* المبحث الثالث : طبيعة النظام المحلي
- ٤١ المطلب الأول : تحديد مفهوم " الإدارة " و " الحكومة "
- ٤٤ المطلب الثاني : العلاقة بين " الوظيفة الحكومية " و " الوظيفة الادارية "
- ٤٦ المطلب الثالث : النظام المحلي بين " الحكم " و " الادارة "
- ٥٠ المطلب الرابع : مقومات الادارة المحلية

٦٠ الفصل الثاني : المبادئ العامة لتنظيم المجالس المحلية

- ٦٢ \* المبحث الأول : تشكيل المجالس المحلية
- ٦٣ المطلب الأول : أسلوب التشكيل
- ٧١ المطلب الثاني : نظام العضوية
- ٨٠ \* المبحث الثاني : اختصاصات المجالس المحلية
- ٨٠ المطلب الأول : أسلوب توزيع الاختصاصات
- ٨٥ المطلب الثاني : أساليب منح الاختصاصات
- ٨٨ المطلب الثالث : نوعية الاختصاصات
- ٨٩ المطلب الرابع : سلطات المجالس المحلية
- ٩٣ \* المبحث الثالث : رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

## الباب الثاني

تنظيم المجالس المحلية في بعض الدول النامية ١٠٣-١٨٧

١١٧ الفصل الأول : تنظيم المجالس المحلية في السودان

٢٢١ \* المبحث الأول : تشكيل المجالس المحلية

١٢٢ المطلب الأول : تشكيل المجالس الشعبية المحلية

١٢٧ المطلب الثاني : تشكيل المجالس الشعبية للتنفيذية

١٣٢ المطلب الثالث : نظام الموضوعة

١٣٥ \* المبحث الثاني : اختصاصات المجالس المحلية

١٣٥ المطلب الأول : وظائف واختصاصات المجالس المحلية

١٤٠ المطلب الثاني : سلطات وصلاحيات المجالس المحلية

١٤٥ \* المبحث الثالث : رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

١٤٥ المطلب الأول : الرقابة على المجالس المحلية ذاتها

١٤٦ المطلب الثاني : الرقابة على تشكيل المجالس المحلية

١٤٧ المطلب الثالث : الرقابة على أعمال المجالس المحلية

١٥٠ المطلب الرابع : الرقابة المالية على المجالس المحلية

١٥٢ المطلب الخامس : وزارة الحكومة المحلية

صفحة	
١٥٥	<u>الفصل الثاني : تنظيم المجالس المحلية في يوغوسلافيا</u>
١٦١	* <u>المبحث الأول : تشكيل المجالس المحلية</u>
١٦٥	* <u>المبحث الثاني : اختصاصات المجالس المحلية</u>
١٧٥	* <u>المبحث الثالث : رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية</u>

٢٨٥-١٨٨

### الباب الثالث

#### تنظيم المجالس المحلية في مصر

١٩٦	<u>الفصل الاول : تشكيل المجالس المحلية</u>
١٩٧	* <u>المبحث الأول : أسلوب تشكيل المجالس المحلية</u>
٢١١	* <u>المبحث الثاني : عضوية المجالس المحلية</u>
٢١١	المطلب الاول : شروط العضوية
٢١٥	المطلب الثاني : مدة العضوية
٢١٦	المطلب الثالث : مقابل العضوية
٢١٧	المطلب الرابع : فقدان العضوية
٢٢٠	* <u>المبحث الثالث : رئاسة المجالس المحلية</u>

صفحة	
٢٢٥	<u>الفصل الثاني : اختصاصات المجالس المحلية</u>
٢٢٦	* <u>المبحث الاول : أسلوب توزيع اختصاصات المجالس المحلية</u>
٢٣٥	* <u>المبحث الثاني : نوعية اختصاصات المجالس المحلية</u>
٢٤٥	<u>الفصل الثالث : رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية</u>
٢٤٦	* <u>المبحث الأول : الرقابة الشعبية والسياسية</u>
٢٤٦	المطلب الاول : رقابة التنظيم السياسي
٢٤٩	المطلب الثاني : رقابة السلطة التشريعية
٢٥٤	* <u>المبحث الثاني : الرقابة الادارية والتنفيذية</u>
٢٥٤	المطلب الاول : الرقابة على المجالس المحلية ذاتها
٢٥٩	المطلب الثاني : الرقابة الادارية على تشكيل المجالس المحلية
٢٦٢	المطلب الثالث : الرقابة الادارية على أعمال المجالس المحلية
٢٦٧	* <u>المبحث الثالث : سلطات المجالس المحلية</u>
٢٦٧	المطلب الاول : على مستوى المحافظة
٢٧١	المطلب الثاني : على مستوى الوحدات المحلية الآخري

صفحة

٢٧٦

المبحث الثالث : الرقابة الاقتصادية والمالية

٢٧٨

المطلب الاول : الرقابة على الموارد المحلية

٢٨١

المطلب الثاني : الرقابة على الموازنات المحلية

٢٨٦

خاتمة

٢٩٩

قائمة المراجع

\*\*\*  
\*\*\*  
\*\*\*  
\*\*\*  
\*\*\*



## الباب الاول

التمريف بالمجالس المحلية والبيادئ المامة لتنظيمها

## الباب الأول

التعريف بالمجالس المحلية والهادى العامة لتنظيمها

من الأمور البديهية التي استقر الفكر الانساني بشأنها ، القول بأن السلطة السياسية ظاهرة طبيعية في كل المجتمعات ، فهي ملازمة لنشوء الجماعة وتصاحب تطورها ، فليس هناك سلطة سياسية بدون جماعة ، وليس هناك جماعة بدون سلطة سياسية ، ذلك أن كل جماعة تضم فئة حاكمة وفئة محكومة أي فئة تمارس السلطة السياسية وفئة أخرى عليها طاعة هذه السلطة .

وقد اتخذت الجماعات السياسية البدائية في جميع أرجاء العالم الشكل القبلى ، فقد عاشت هذه الجماعات في مضارب القبائل التي أخذت شكل القرى أو المدن الصغيرة ، أى أن المفهوم البدائى للسلطة هو المفهوم القبلى وهو مفهوم محلى (١) .

وظل المفهوم المحلى للسلطة السياسية قائما في ظل النظام الاقطاعى الذى قام على أساس تفتيت السلطة وتوزيعها على أمراء الاقطاع ، وبمعنى ذلك تقسيم النطاق الاقليمى للدولة الى وحدات أصغر مستقلة في ادارة شؤونها .

وعندما قامت الدولة الحديثة على أنقاض النظام الاقطاعى اتخذت نظامها السياسى طابع التركيز وتجميع السلطة حتى تتمكن من القضاء على التفتيت السياسى الذى صاحب لنظام الاقطاعى . وقد انعكس هذا الاتجاه على التنظيم الادارى الذى اتجه

---

(١) د . مصطفى احمد فهى ، محاضرات وبحوث في المدخل لنظم الحكم المحلى ، (القاهرة : معهد الادارة العامة ، قسم ادارة الحكم المحلى ، ١٩٦٤) ، ص ٦ - ٩ .

بصفة عامة نحو المركزية وساعد على هذا ضآلة وظائف الدولة التي اقتصر على  
حماية البلاد من العدوان الخارجي وتحقيق الأمن الداخلي •

غير أنه من الملاحظ الآن ان تغيرا جذريا قد حدث في مفهوم وظيفة الدولة  
فلم تعد أنشطتها تاصرة على الوظائف التقليدية كال دفاع والقضاء والتمثيل  
الدبلوماسي • بل نمت وتشعبت مسؤوليات الحكومات الحديثة الى حد لم يكن  
مقصورا من قبل • وأصبح الاتساع الهائل والمستمر في المسؤوليات والالتزامات  
التي تضطلع بها تلك الحكومات - على نحو غير مسبوق في التاريخ الانساني  
كله - يمثل أخطر ظاهرة شهدها القرن العشرين (١) •

وقد تضافرت عوامل عديدة أحدثت بدورها تلك الظاهرة • فقد أثرت  
الثورة التكنولوجية في أنماط الحياة التقليدية وأضافت أبعادا جديدة وأصبح  
يتعين على الحكومات أن تهني الظروف وتوفر الامكانيات التي تساعد على  
الاستفادة القصوى من هذا التقدم التكنولوجي • كما كان لانتشار الأفكار  
والمفاهيم الاشتراكية والنظريات ذات المضمون التقدمي أثرها البالغ في  
اتجاهات هذه الحكومات وأساليب عملها بحيث أصبحت لا تستطيع أن تتخذ موقفا  
سلبيا في مواجهة المشكلات التي ترتبط بقضية التخلف الاجتماعي والاقتصادي •

ويزداد الأمر وضوحا بالنسبة للدول النامية • فقد عانت من السيطرة  
الاستعمارية وما أدت اليه من تخلف وفقير وما خلفته من مشكلات اقتصادية واجتماعية  
وسياسية تمثلت في أوضاع من الاختلال الاجتماعي وعدم الاستقرار السياسي

---

(١) د • اسماعيل صبري مقلد • دراسات في الادارة العامة مع بعض التحليلات  
المقارنة ( القاهرة : دار المعارف بمصر • ١٩٦٧ ) • ص ٣ •

بالغة السوء \* وكان أن أصبحت حكومات هذه الدول مطالبة بأن تحقق اندماجاً قومياً تذوب فيه الاختلافات العنصرية وأن تكسر الأطار الاجتماعى التقليدى بكل مايشتمل عليه من تناقضات وأن تقيم على أنقاض بنيانها اجتماعياً أكثر تقدماً وتطوراً فى قيمه وأهدافه وعلاقاته \* ومن هنا تتضح الأهمية الحيوية للدور الذى تلعبه الحكومات فى المجتمعات النامية التى بدأت تواجه مشكلات اجتماعية واقتصادية حادة فى فترة ما بعد الاستقلال السياسى (١) \*

وقد أسفرت كل هذه العوامل عن تضخم الجهاز الادارى نتيجة لاتساع المرافق العامة وتنوعها وانشاء المزيد من الادارات والأجهزة والمؤسسات والهيئات كى تتولى القيام بهذا النشاط المتزايد \* واستلزم الأمر - بطبيعة الحال - ضرورة تنظيم الجهاز الادارى للدولة والبحث عن الأسلوب الملائم الذى يحقق الأهداف التى تسمى الجماعة لتحقيقها \*

وتأخذ الدول المختلفة فى خصوص تنظيم جهازها الادارى بالأسلوب المركزى أو الأسلوب اللامركزى أو تجمع بين الأسلوبين تبعاً لظروفها الجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية \* وتبعاً بمراحل نموها وتطورها \*

وتتخذ اللامركزية العديد من الصور والأشكال تتدرج تحت أسلوبين رئيسيين هما اللامركزية المصلحية واللامركزية المحلية \* ومن بين العناصر التى تتكون منها اللامركزية المحلية \* هو ما نطلق عليه " السلطة المحلية " وهى تختلف بطبيعة الحال عن تلك السلطة التى وجدت فى المجتمعات البدائية أو الاقطاعية بحيث أصبح النظام المحلى فى أى دولة لا يعمد وأن يكون نظاماً فرعياً Sub - System لنظامها الادارى الذى يعمد هو الآخر

(١) د \* اسماعيل صبرى مقلد \* مرجع سبق ذكره \* ص ٤ \*

• نظاما فرعيا للنظام السياسى الذى يعد بدوره نظاما فرعيا للنظام الاجتماعى (أ)

وقد ثارت تساؤلات عديدة حول التمرير بالنظام المحلى وبمفهومه المحاصر والأسس التى يقوم عليها والمناصر التى يتكون منها ، ثم بصفة خاصة التمرير بالمجالس المحلية ، والمبادئ العامة لتنظيمها •

وحول هذه التساؤلات يدور هذا الباب فتصدى أولا لتحديد المقصود بالنظام المحلى ، ثم نتناول بعد ذلك دراسة المبادئ العامة لتنظيم المجالس المحلية وذلك فى فصلين على النحو التالى :

### الفصل الأول :

• التمرير بالنظام المحلى

### الفصل الثانى :

• المبادئ العامة لتنظيم المجالس المحلية •

---

(١) د • أحمد رشيد • مقدمة فى الإدارة المحلية ( القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٥ ) ، ص ٤٧ •

## الفصل الأول

### التعريف بالنظام المحلي

يتخذ النظام المحلي صورا متعددة وأشكالا متباينة تختلف من دولة لأخرى نظرا لاختلاف الظروف البيئية بين الدول وخاصة الأنظمة السياسية والاجتماعية • ويعكس هذا التباين والاختلاف أثره على مفهوم النظام المحلي وعلى نظرة المفكرين والكتاب الى طبيعته •

وسنمقد هذا الفصل للتعريف بالنظام المحلي وتحديد مفهومه وتوضيح طبيعته • ويستلزم ذلك أن نحدد أولا مفهوم المركزية واللامركزية • ثم نتمرض لدراسة الأشكال المتنوعة التي يتخذها النظام المحلي في تطبيقاته المختلفة وأخيرا نوضح طبيعة النظام المحلي لكي نخلص في النهاية الى التعريف بالمجالس المحلية •

وعلى هذا الأساس سينقسم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة على النحو التالي :

#### المبحث الأول

• المركزية واللامركزية

#### المبحث الثاني

• أشكال النظم المحلية الحديثة

#### المبحث الثالث

• طبيعة النظام المحلي

## المبحث الأول

### المركزية واللامركزية

يستخدم مفهوم "المركزية واللامركزية" بكثير من المرونة الى درجة تجعلنا نقرب من القول بأنه ليس هناك معنى محدد لهذا المفهوم \* وقد حدا هذا ببعض الأساتذة الى القول بأن " مفهوم المركزية ومن ثم اللامركزية هو مفهوم مرن ومتشابه الى أقصى درجة \* فهو موضوع لا يتعلق بكمية السلطة ولكن بنوعها \* وهذا موضوع لا يتقرر بصيرة مطلقة بحيث يمكن القول بوجود ادارة مركزية أو ادارة لامركزية " (١) \*

وترجع هذه المرونة في مفهوم المركزية واللامركزية الى اختلاف العوامل والمؤثرات البيئية من دول الى أخرى والتي لا بد وأن تمكس تأثيرها المباشر على الأسلوب الذي تتبعه الدولة بخصوص تنظيم جهازها الادارى وعلى المفهوم الذي يستتر خلف هذا الأسلوب (٢) \*

ويؤيد الأمر غموضاً بالنسبة للدول النامية \* فقد واجهت هذه الدول وصفة خاصة تلك التي استقلت حديثاً \* مشكلات عديدة لها طبيعتها المتميزة

---

(١) د. احمد رشيد \* نظرية الادارة العامة \* الصلطة الادارية في الجهاز الادارى ( الطبعة الأولى \* القاهرة : دار النهضة العربية \* ١٩٦٩ ) ، ص ٢٦١ \*

(٢) United Nations, A Hand Book of Public Administration (New York:1961)P. ,63.

مثل النفور من السلطة المركزية ، وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي ، وعدم الادراك الكامل والتصور الصحيح للأهداف القومية ، ثم المقاومة التقليدية لأي تغيير (١) .

وتلعب اللامركزية دورا هاما بالنسبة للدول النامية ، ليس لأهداف ادارية فقط ، ولكن لكونها أيضا وسيلة لتنمية الوعي والتعاون والمشاركة في البرامج الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢) .

وقبل أن نتناول موضوع اللامركزية بالبحث ، سوف نلقى بمحض الضوء على أسلوب المركزية . وبناء على ذلك سنقسم هذا البحث الى مطلبين ، يتناول الأول " المركزية " ، ويتناول الثاني " اللامركزية " .

\* \* \* \* \*

### المطلب الأول : المركزية

يمكن تعريف المركزية Centralization بأنها أسلوب في التنظيم الاداري للدولة تتخذ فيه معظم القرارات في المركز (٣) . أي أنها تقوم على جمع وتركيز السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ، خاضعين لسلطانها وتوجيهاتها خضوعا تاما ، أي ليست لهم سلطة ذاتية ، وانما يستمدون سلطتهم في العمل

(١) Ibid., p., 63.

(٢) Ibid., p., 64.

(٣) د . أحمد رشيد ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦١ .



وحقهم في تولى اختصاصاتهم من السلطة المركزية . معنى هذا ألا توجد في الدولة غير سلطة واحدة تتولى جميع الوظائف والاختصاصات بواسطة أجهزة تتبعها دون أن يكون لغيرها سلطة البت في أمر من الأمور (١) .

واستنادا الى هذا المفهوم يتبين لنا أن المركزية تقوم على عنصرين يمثل أولهما فكرة التركيز الوظيفي أو الموضوعي بمعنى حصر سلطة البت والتقدير النهائي في يد السلطة المركزية ، ويقوم العنصر الثاني على فكرة التركيز الموضوعي حيث يخضع موظف الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري وتدريجهم اداريا بمعنى وجود تسمية في السلم الإداري (٢) .

ويجوز التمييز في الفقه التقليدي بين " المركزية السياسية " من ناحية وبين " المركزية الادارية " من ناحية أخرى . ويقصد بالمركزية السياسية جمع وتركيز السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئاسية واحدة ، وهذا يستتبع حتما توحيد القانون ، لأن السلطة السياسية هي التي تصنع القوانين . أما المركزية الادارية فتعني توحيد وتركيز الاختصاصات الادارية في يد سلطة رئاسية واحدة ، أي أن المركزية الادارية تعني قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي السلطة المركزية دون مشاركة هيئات أخرى (٣) .

وينكر البعض تلك التفرقة التقليدية بين المركزية السياسية والمركزية الادارية فيقرر : " أن ما يرى فيه الفقهاء المقلدون شيئين متميزين متقابلين ليس الا شئ واحد هو المركزية السياسية بمرحلتها ، انها أصلا احتكار الأجهزة العليا فسي

- 
- (١) د . علي السيد الحبيبي " ادارة الحكم المحلي في السودان " دراسة مقارنة " ( رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٩ ) ، ص ٢ .
  - (٢) د . ثروت بدوي ، القانون الإداري ( القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ ) ، ص ٣٤٤ - ٣٤٧ .
  - (٣) د . محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري - السلطة الادارية ( الاسكندرية : مؤسسه المطبوعات الحديثة ، ١٩٦٠ ) ، ص ١٠٨ .

الدولة لمظاهر السلطة السياسية وامتيازاتها ، ومن ثم لسلطة الأمر ، واحتكار سلطة الأمر يعنى احتكار سلطة الأمر العام بالنسبة لنطاق اختصاص الدولة كله على المستوى التشريعى ، ثم أن هذا الأمر لا يقتصر على هذا المستوى وانما لابد من نزوله الى مرحلة التنفيذ . . . . . وتخلو الأجهزة العليا عن احتكار أعمال المرحلة الثانية - مرحلة التنفيذ - يفوت على المركزية السياسية الكثير من مضمونها وفرضها . . . . . ان التمييز التقليدى بين المركزية السياسية والمركزية الادارية لا يستند الى حقيقة ما فهما معا شئ واحد ، ووضع حد فاصل بين نطاق كل من النشاط السياسى والنشاط الادارى للدولة أمر جد عسير ، فثمة مناطق مشتركة بين الذريعين ، وثمة أعمال هى من طبيعة عمل المستويات السياسية أصلا ومع ذلك تخول لهيئات المستويات الادارية كالمواضع الضبط مثلا (١)

وأيا كان الأمر وسواء قبلنا التفرقة التقليدية بين المركزية السياسية والمركزية الادارية أو اعتبرنا هذه الأخيرة ماهى الا احدى مرحلتى المركزية السياسية فاننا نستطيع القول أن الدول النامية - بصفة عامة - تعتمد على نظام مركزى قوى حيث تظهر الحاجة لقيام الجهاز الادارى - مركزيا - بوظائف هامة منها (٢) :

- أ - الوظائف التقليدية التى تقوم بها مصالح ومؤسسات الحكومة المركزية كال دفاع والقضاء والأمن والتمثيل الدبلوماسى . . . الخ .
- ب - الوظائف الاقتصادية الرئيسية المتعلقة بتحديد أولويات التصرف فى الموارد المادية والبشرية طبقا لما تطيه الاعتبارات الخاصة بعملية التنمية .

(١) د . محمد طه بدوى ، أصول علوم السياسة (الطبعة الثانية ، الاسكندرية : المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، ١٩٦٥ ) ص ١٨٢ - ١٨٤ .

(٢) د . أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٣ .

ح - أهم من ذلك أن الإدارة المركزية هي التي تقرر مقدار السلطات التي يجب منحها إلى الأقاليم المختلفة .

وإذا كانت جميع الحكومات تضطلع بأداء تلك الوظائف - مركزيا - فإن السمة المميزة للبلدان النامية هي درجة اعتمادها على الحكومة المركزية ، ووصفها خاصة على قرارات العاصمة بشأن الخدمات التي تنفذ محليا حيث تتركز معظم شؤون تلك الدول في العاصمة (١) . وحيث تتجدد كل خطوط السلطة بها ، ويرجع ذلك إلى أسباب عديدة من بينها (٢) :

- ١ - أن الدول النامية تسعى - بعد حصولها على الاستقلال - إلى الاعتراف بكيانها في المجتمع الدولي . والدول التي تملك الاعتراف لا تفعل ذلك إلا إذا تأكد لها أن الدولة ، وحيثما كانت الاستقلال ، قد استتب لها الأمر وسطت سلطانها على أرضها وهكذا نجد أن الحاجة إلى الاعتراف من جانب المجتمع الدولي تدفع الدول النامية إلى إنشاء مركز واحد للسلطة أي الاحتفاظ بنظام مركزي قوى .
- ٢ - تعتبر عملية التنمية الاقتصادية أحد الدوافع الأساسية الهامة في الاتجاه نحو المركزية ، فلتحقيق التنمية تجد الدولة نفسها متجهة نحو التخطيط القوي الشامل ، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا في ظل قرارات مركزية تتطلب بدورها وجود تركيز شامل للسلطة .
- ٣ - الاعتبارات التكنولوجية وما توعدى إليه من الاتجاه نحو المزيد من المركزية ، تحدث آثارها أيضا بالنسبة للدول النامية .

(١) United Nations, Decentralization for National and Local Development (New York: 1962) p. 6.

(٢) د . عبد الكريم دويش ، د . ليلى تكلاء ، أصول الإدارة العامة (الطبعة الثانية) القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، (١٩٧٢) ص ٣٦٩ - ٣٧٠ .

- ٤ - ظاهرة النمو الحضري التي توءدى الى مركزية معظم أوجه النشاط الاجتماعى والسياسى والاقتصادى بالمواصم تبتدو أكثر وضوحا بالنسبة للدول النامية .
- ٥ - بالنظر الى أن القوات المسلحة - فى معظم الدول النامية - كانت هى الطريق الى تحقيق الاستقلال والوحدة القومية ، فان التنظيم الحكوى الذى يقبمه المسكربون بعد تولبهم السلطة خلال الممل الثورى يستمد الكثير من عناصره من التنظيم المسكربى الذى بمنى وجود مركز موحد للسلطة .

وعلى الرغم من الدور الهام الذى تقوم به الادارة المركزية فى الدول النامية فإن هذا الأسلوب ينطوى على الكثير من العيوب والمساوىء التى تتلخص فى تعطيل الأعمال وضياع جهود الفروع المختلفة للوزارات فى السعى للحصول على الموافقات النهائية وعلى الموارد اللازمة وفى نقل صورة الموقف فى موقع التنفيذ الى الوزارة أو المصلحة فى المركز ، هذا بالإضافة الى تجاهل الحاجات المحلية وعدم أخذها فى الاعتبار (١) .

وفى عن القول أنه لا يمكن الأخذ بالأسلوب المركزى على اطلاقه اللهم الا اذا تناهت الدولة فى الصغر الى الدرجة التى تمكن حكومتها من ادارة كافة شؤونها من المركز ، واذا كان لهذا الوضع حالاته التاريخية مثل دولة المدينسة City-State أو بعض النماذج المماصرة مثل دولة الفاتيكان أو امسارة موناكو ، فان هذه الاستثناءات لا يمكن أخذها فى الاعتبار .

• • • • •

---

د . أحمد رشيد ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٤ .

## المطلب الثاني : اللامركزية

إذا كانت المركزية تشير إلى ذلك الأسلوب الذي تتخذ فيه معظم القرارات في المركز ، فإن العكس ينطبق على مفهوم اللامركزية Decentralization الذي يشير إلى تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريق التفويض إلى وحدات الجهاز الإداري ، وإما بطريق النقل إلى المجالس المحلية (١) .

(١) جدير بالذكر أن اصطلاح اللامركزية Décentralization في المفهوم الفرنسي يشير إلى توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً إما على أساس وظيفي Functionally أو على أساس اقليمي Areally على أن تتمتع تلك الهيئات بالشخصية المحلية . وتشمّل كلمة Déconcentration في المفهوم الفرنسي أيضاً لكن تشير إلى عملية " عدم التركيز الإداري " . هذا ونلاحظ أن كلمة Decentralization تستخدم في كل من إنجلترا وأمريكا كاصطلاح شامل يجر عن الصورتين في المفهوم الفرنسي ، ويلحق بها بعض الصفات مثل " إدارية " أو " سياسية " إذا ما أريد استعمالها استعمالاً خاصاً أو ضيقاً . وفي دراستنا سوف نسير على النهج الذي سارت عليه الأمم المتحدة وهو استخدام مفهوم اللامركزية لكن نشير إليه إلى توزيع وظائف الدولة بأي صورة من الصور ، أي أننا نكون قد سايرنا التقاليد الانجلوسكسونية في هذا المجال .

أنظر في ذلك :

International Encyclopedia of the Social Sciences,  
edited by: David Sills (New York: The Macmillan &  
The Free press, 1972) p. 370.

وانظر في مفهوم اللامركزية :

د . ثروت بدوي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٤ - ٣٤٧ .

وعلى هذا فان اللامركزية تتخذ تطبيقين مترابطين :

- الاول : يقوم على أساس تفويض السلطة  
Delegation of power
- ويعرف بعدم التركيز الادارى  
Deconcentration
- وهو يعنى عدم تركيز السلطة والمسئولية في يد الادارة المركزية  
في العاصمة ، وانما تخويل مثلى تلك الادارة في المحليات القيام  
بوظائف محددة داخل رقمتهم الجغرافية مع منحهم السلطات  
والمسئوليات الضرورية لذلك على أن يتم ذلك في ظل السلطة  
الرئاسية للادارة المركزية  
Hierarchical Authority
- أى احتفاظها بحق الرقابة ، وكذلك حقها في استرداد تلسلك  
السلطات متى شاءت . أى أن هذا الأسلوب لا يتضمن  
التحويل النهائى لسلطة الادارة المركزية (١) . ويطلق على  
هذا الأسلوب العديد من المصطلحات مثل :
- Area Administration, Field Administration,  
Bureaucratic Decentralization.

وهو ما نطلق عليه اصطلاح " ادارة الفروع " (٢) .

(١) United Nations, A Hand Book of Public ...op., cit., p., 64.

(٢) تجدر الاشارة هنا الى بعض الآراء التى ترى أن عدم التركيز الادارى هو  
درجة من درجات المركزية وليس صورة من صور اللامركزية . ويحبر عن ذلك  
بوضوح الدكتور عثمان خليل عثمان حيث يرى أن الدول تتفاوت في الدرجة التى  
تأخذ بها من المركزية ، فبعضها يأخذ بأسلوب التركيز الادارى Concent  
ration حيث تتركز السلطة الادارية بكلياتها وجزئياتها في يد الحكومة  
المركزية المستقرة في العاصمة دون أن تترك لممثلى هذه الحكومة في الأقاليم  
سلطة البت النهائى . أما الدرجة الثانية من المركزية هى عدم التركيز الادارى  
Deconcentration الذى يقوم على توزيع بعض الاختصاصات  
التفيذية المحددة على فروع الوزارات والمصالح في الأقاليم بحيث تمنح سلطة  
البت في حدود ما يخول لها من سلطات .  
أنظر في ذلك :

د . عثمان خليل عثمان ، التنظيم الادارى في الدول العربية ، محاضرات  
لطلبة قسم القانون بمعهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٥٩ ، ص ١١ .

## الثاني : يقوم على أساس نقل السلطة Devolution of Power

الذي بمقتضاه يتم توزيع السلطات والمسئوليات بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة قانونا • فاللامركزية القائمة على أساس " نقل السلطة " تعنى أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتبرع نوع من الاستقلال تجاه الحكومة المركزية التي يتسع اختصاصها أصلاً لكل إقليم الدولة • والسمة المميزة لهذا النمط هو الاستقلال النسبي حيث لا ترتبط المنظمات المحلية بتبعية رئاسية مطلقة للحكومة المركزية • وإنما تخضع فقط لنوع من الرقابة من قبلها • وهو بهذا يتميز عن سابقه الذي يعنى أساساً تبعية الفروع للحكومة المركزية في العاصمة (١)

وعملية نقل السلطة قد تشمل وظائف الدولة الثلاث (التشريعية • التنفيذية والقضائية) وقد تقتصر على الوظيفة التنفيذية فقط • وفي كل حالة تتخذ صوراً مختلفة •

فإذا كانت وظائف الدولة الثلاث موزعة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم • وكان هناك تعدد في مراكز السلطة بحيث لا تقتصر فقط على الحكومة المركزية • أصبحنا أزاء دولة مركبة تتكون من عدة دويلات لكل منها دستورها وسلطاتها • وفوقها جميعاً تقوم حكومة اتحادية بدستورها وسلطاتها • ويحرف هذا النظام باسم النظام الفيدرالي Federal ويقوم على قانونين صاغهما الفقيه الفرنسي G.Scalie هما : قانون التراكب وقانون الذاتية • ويعنى الأول أن بكل جماعة فيدرالية ثمة أنظمة كلية باختصاص شامل للجماعة المركبة وهي أنظمة تميل إلى أن تكون من فوق الأنظمة الخاصة بالجماعات المولفة للجماعة الكلية • أما قانون الذاتية فيعنى أن الجماعات المولفة للجماعة الفيدرالية

---

(١) بالنظر إلى أن بحثنا يتناول موضوع المجالس المحلية فنقتصر حدِيثنا على هذا الشكل من أشكال اللامركزية أي ذلك الذي يقوم على أساس نقل السلطة فقط •

تتمتع كل واحدة منها باختصاص ذاتي خالص لاتخضع فيه لرقابة من جانب الأنظمة الكلية (١) . وهذه الصورة من صور اللامركزية هي أسلوب في الحكم أكثر من كونه أسلوب في التنظيم الإداري للدولة .

أما إذا تناول التوزيع الوظيفي الإدارية والتنفيذية فقط ، فإننا نكون ازاء نمط آخر من اللامركزية . في هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدها السياسية بوصفها دولة موحدة لا يوجد بها غير سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة (٢) .

وهنا يكمن الفارق بين هذا النمط وسابقه ، فبينما تتعدد مراكز السلطة السياسية في الحالة الأولى نجد أن الدولة في الحالة الثانية لاتدع مجالاً لبيتها لتعدد مراكز السلطة بها ، وإنما على العكس تؤكد توحيد هذا المركز مع منسج المنظمات المحلية درجة من الاستقلال بسلطة الأمر في مجال معين على مقتضى ارادة الدولة وتحت وصايتها (٣) .

ويطلق الكثير من الكتاب على هذا النمط من اللامركزية اسم " اللامركزية الادارية " ويرون أنها يمكن أن تقوم اما على أساس وظيفي Functional أو على أساس اقليمي Territorial . فاذا قام توزيع الوظيفة الادارية على أساس وظيفي عرف هذا الأسلوب باسم " اللامركزية المصلحية او المرفقية " وهي تعنى قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس وظيفي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى اقليم الدولة وهي ما تعرف بالمؤسسات العامة . أما اذا قام توزيع الوظيفة الادارية على أساس اقليمي فان هذا الأسلوب

(١) د . محمد طه بدوي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٨ .

(٢) د . علي السيد الحبيبي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧ .

(٣) د . محمد طه بدوي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٦ .



يعرف باسم " اللامركزية المحلية " وهو ما نعنى به في هذه الدراسة \*

وتقوم اللامركزية المحلية على أساس توزيع العمل بين الحكومة المركزية وبين المنظمات المحلية ، بحيث تقوم الهيئات المركزية أصلاً بمهمة إشباع الحاجات العامة القومية ، بينما تقوم المنظمات المحلية بإشباع الحاجات العامة المحلية في رقعة جغرافية محددة وتحت رقابة الحكومة المركزية (١) .

وتطبق سياسة اللامركزية في الدول النامية يثير صعوبات كثيرة نظراً لما يصادف هذه العملية من عقبات . فتواجه المجتمعات النامية - بصفة عامة - صعوبات كثيرة في عطية نقل السلطة أو حتى تفويضها ، ومحاولة التشبُّه بالنماذج المتطورة في الدول المختلفة ، في هذا المجال ، عادة ما يصادف أخفاقاً كبيراً ، ويرجع ذلك إلى العديد من الاعتبارات الهامة نلخصها في اعتبارين هما (٢) :

أولاً : عدم قدرة المؤسسات السياسية على صياغة السياسات العامة وتحديد واضح للبرامج والمخططات التي تنفذ بواسطة الأجهزة التابعة لها وما يستتبع ذلك من تداخل بين الإجراءات السياسية والاجراءات الادارية ، الأمر الذي يصبح فيه السياسيين " أشباه اداريين " ويصبح الاداريون " أشباه سياسيين " . عنئذ لا يمكن تطبيق أسلوب التفويض ولا النقل لأن اتباع الأسلوب اللامركزي يستلزم شرطاً أساسياً لكي يكون فعالاً وهو كفاءة العملية السياسية والعملية الادارية . وعندما تقوم الدول النامية

---

(١) تقرير الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في مصر ، مقدم إلى الندوة العربية الثانية للادارة المحلية ، دمشق ، ١٩٧٣ ، التي عقدتها المنظمة العربية للعلوم الادارية ( القاهرة : الندوة ، ١٩٧٣ ) .

(٢) Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964) pp. , 341-346.

باتباع الأسلوب اللامركزي في ظل عدم الكفاءة السياسية والادارية  
فان ما يبدو لنا من الناحية الشكلية أنه "Delegation"  
أو "Devolution" يعود في التطبيق ليصبح  
"Derogation"

ثانياً : الفجوة بين السلطة الرسمية والسلطة الفعلية • فالسلطة لكى  
تعتبر عن قوة Power لا بد أن تتضمن قدرا من الوحدة  
بين عنصرين هما : سلطة Authority ، رقابة  
Control ، غير أنه في بعض الأحيان يحدث أن يكون  
العنصرين منفصلين بدرجة أو بأخرى ، وهو ما يحدث عادة بالنسبة  
للدول النامية ، وعندها لا تعتبر اللامركزية عن مضمون حقيقى  
ذلك أن السلطة Authority بدون رقابة Control  
هى سلطة شكلية Formalistic Power وان الرقابة  
بدون سلطة شرعية هى سلطة مجردة Naked  
وتصبح سياسة اللامركزية في ظل الفجوة بين السلطة الرسمية  
والسلطة الفعلية لا تعتبر عن Delegation أو  
Devolution وانما تعود فتصبح Derogation

ويداهة لا يعنى وجود هذه الصمومات عدم امكانية تحقيق اللامركزية  
بالنسبة للدول النامية ، وانما مانود أن نؤكد عليه أن هناك مجموعة من الاعتبارات  
يلزم توفرها لكى يتم قيام نظام لامركزي ناجح • وفي مقدمة هذه الاعتبارات أن يتوفر  
الاستقرار الحكوى الذى يستلزم وجود دستور قائم ومطبق ومحترم مع سيادة -

(١) يعبر Riggs عن سياسة اللامركزية في الدول النامية باسم  
Derogation وهو يرى أن اللغة الانجليزية تفتقر الى الكلمة  
المناسبة التى تعبر بصورة واضحة عن المعنى المقصود ، ويرى أنه يكسب  
المعبر عنها بأنها :

"Lessening and weakening of power, authority, and  
position"  
Fred W. Riggs, *op.cit.*, p., 344

القانون والنظام ، اذ لا يمكن الأخذ بنظام اللامركزية في ظل حكومة غير مستقرة ومهددة في أمضا ، أو لا تخطى بتأييد المواطنين لها ، وهذا يعنى أننا لا نستطيع تحقيق اللامركزية في هذه الدول الا بعد تحقيق المركزية ، فالمركزية هي المرحلة الأولى تأتي بعد تأكيدها المرحلة الثانية وهي اللامركزية (١) .

وقد دعت الحاجة الى اتباع أسلوب اللامركزية المحلية نظرا للمديد من الاعتبارات ، من بينها اتساع رقعة الدولة وتزايد أنشطتها وأعمالها ، ثم وجود حاجات محلية متميزة تستوجب قيام هيئات محلية للاضطلاع بها ، وأيضا مطالب المجتمعات المحلية بدرجة ما من الاستقلال (٢) .

ويمكن أن تقوم اللامركزية بنمطيهما (التفويض والنقل) بدورها بالنسبة للدول النامية ، فهناك حالات يكون فيها استخدام التفويض مرغوب فيه ، وهناك حالات أخرى تحتاج الى نقل السلطة نظرا لارتباطها بالبيئة المحلية الى أقصى درجة .

وكلا الأسلوبين له المديد من المزايا نظرا لما يحققه بالنسبة لعملية التنمية في هذه البلاد . فالأخذ بأسلوب التفويض يرجع الى الحاجة السي اتصال مزدوج بين مركز الجهاز الادارى من ناحية وفروعه من الناحية الأخرى فهذا الاتصال يترجم الخطط لهذه المناطق وينقل في نفس الوقت انطباعاتها وردود الفعل الى المركز . يضاف الى ذلك أن العملية الادارية ذاتها لا تتحقق بكفاءة الا عن طريق الاتصال بكافة انحاء الدولة الواحدة ، وهذا الاتصال يكاد يكون مستحيلا " جغرافيا " من العاصمة الى الابد من تقسيم الدولة الى مناطق

(١) د . عبد الكريم درويش ، د . ليلي تكلا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٢ .

(٢) Brian C. Smith, Field Administration, (London: Routledge and Kegan paul, 1967) p. 2.

ادارية واتباع شكل أو آخر من التفويض.

- أما الأسلوب الثاني وهو نقل السلطة وتكوين وحدات محلية فانه ينطوى على العديد من المزايا بالنسبة للدول النامية ، من أهمها (١) :
- ١ - ان عملية التنمية الاقتصادية ، ليست عملية ادارية ، أو اقتصادية أو فنية فحسب ، انها عملية اجتماعية بكل ما يحمله مفهوم Social من معان سياسية وغيرها . وليس من شك في أن تحقيق التنمية لا يتأتى الا في ظل نظام سياسى على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على الاتصال بال جماهير . وفي نفس الوقت بواسطة جهاز دولة يعبر عن حكومة شعبية يرضى عنها الراى العام ويمنحها ثقته وتأييده . ان وجود ادارة محلية هو خطوة هامة في طريق وجود حكومة محلية ، وهو خطوة على تحقيق هذه الثقة وهذا النظام الايجابى .
  - ٢ - ان الادارة المحلية تقضى على السلبية التى تميز جماهير الدول النامية تجاه سياسات الدولة وخططها للتنمية .
  - ٣ - ان الادارة المحلية تساعد على رفع مستوى معيشة المناطق المتخلفة وتقرب الفجوة الهائلة بين المدينة والريف مما يساعد تدريجيا على تأكيد الوحدة السكانية والاجتماعية في الدولة .
  - ٤ - ان الادارة المحلية تخفف الضغط على الجهاز الحكوى والادارى المركزى ، وبالذات مما ينتج عن مطالب المناطق المتخلفة وتطلعاتها ويجمل هذه المناطق تواجه أهدافها على ضوء مواردها ومقدار ما تبذله من جهود حقيقية ، ويخلق منها شريكا حقيقيا في عملية التنمية .

---

(١) د . احمد رشيد ، نظرية الادارة العامة ، المحلية الادارية في الجهاز الادارى ( الطبعة الثانية ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٢ ) ، ص ٢٧٨ - ٢٨٠ .

- تلعب الإدارة المحلية دوراً فعالاً في تكوين رأس المال عن طريق تجميع المدخرات المحلية ، وتنمية المشروعات المحلية وحسن استغلال الموارد المحلية . كما أنها وسيلة هامة من وسائل الاستخدام الأمثل للموارد .

• • • • •

ما سبق يتضح لنا أن أسلوب اللامركزية بنمطها ( التفويض ، النقل ) يمكن أن يتخذ العديد من الصور والأشكال التي تختلط وتشابك مع بعضها البعض بحيث لا نستطيع أن نضع حداً فاصلاً بين هذه الصورة أو تلك .

وفي إطار هذه الدراسة سنستبعد - قطعاً - الحديث عن النظام الفيدرالي وشبه الفيدرالي ، وسيدور حديثنا على نظام المجالس المحلية سواء أطلقنا عليه اسم " الإدارة المحلية " أو عرفناه بـ " الحكم المحلي " وسنمبر عنه في البدايه بـ " النظام المحلي " إلى أن نتبين طبيعته في السدول التامية وما إذا كان نظام حكم أو نظام إدارة وعن المصطلح المناسب الذي يمكن أن نطلقه عليه .

غير أن الحديث عن طبيعة النظام المحلي يحتم علينا أن نتعرض للصور والأشكال المختلفة التي يتخذها هذا النظام ، وهو ما سنبحثه في المبحث التالي .

• • • • •

# اللامركزية

## أدارية

توزيع الوظيفة الادارية للدولة  
على أساس قانوني

موضوعيا  
لامركزية موقفية  
المؤسسات  
العامة

جغرافيا  
لامركزية محلية  
تفويض السلطة  
ادارة  
فروع

نقل السلطة  
نظام  
ادارة  
محلية

مجالس محلية

## سياسية

توزيع وظائف الدولة الثلاث  
على أساس مستوى

تنفيذية (حكومية)  
تنفيذية  
نظام  
حكم  
محلي

تشريعية تنفيذية  
تشريعية  
تنفيذية  
نظام  
شبه  
فيدرالى

قضائية  
نظام  
فيدرالى

(شكل رقم 1)

## المبحث الثاني

### أشكال النظم المحلية الحديثة

لا يتخذ النظام المحلي صورة واحدة ، وإنما تتعدد صوره وتباين أشكاله بتباين الظروف البيئية التي ينشأ في ظلها ، خاصة الأنظمة السياسية والاجتماعية .

وقد رأينا في المبحث السابق أنه يجري التمييز بين مجموعتين من النظم المحلية ، تقوم الأولى ضمها على أساس تفويض السلطة حيث ينحصر العمل في وحدات وحدات وتنظيمات ادارية تكون تابعة للحكومة المركزية ، وتأتي بالأوامر والتعليمات الصادرة عن القيادات المسئولة داخل الجهاز الإداري المركزي ولا تستطيع مثل هذه الوحدات أو التنظيمات وضع وصياغة القرارات في بيئاتها المحلية لأن هذه المسئولية تتركز أساسا في المنظمات المركزية . أما المجموعة الثانية من النظم المحلية فتقوم على أساس نقل السلطة ، وفي هذه الحالة تتمتع الوحدات المحلية بقدر أكبر من السلطة وزمام المبادرة في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها وان كانت تخضع في ذلك لرقابة وإشراف الحكومة المركزية .

وأمام هذا المفهوم الواسع للنظام المحلي تعددت الآراء والنظريات بخصوص الصور والأشكال التي يتخذها هذا النظام في تطبيقاته الحديثة ، وبرزت بهذا الصدد تصنيفات عديدة تقوم بعضها على أساس العلاقة بين الأنظمة المحلية في صورتها الراهنة وبين الخلفيات التاريخية والمؤسسات الثقافية والحضارية التي تأثرت بها ، ويقوم البعض الآخر على أساس الصورة التي توجد عليها العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية ، أما التصنيف الثالث فيقوم على أساس الربط بين معيارين هما أسلوب تشكيل المجالس المحلية وحجم الاختصاصات ومقدار

السلطة التي تتمتع بها هذه المجالس.

وستتناول في هذا المبحث دراسة هذه المحاولات لتصنيف النظم المحلية

كل في مطلب مستقل .

المطلب الأول :  
تصنيف النظم المحلية على أساس  
الاعتبارات التاريخية والثقافية

بفعلت محاولات عديدة لتصنيف النظم المحلية على أساس النظر التي  
الاعتبارات التاريخية والتراث الثقافي والحضارى . ومن أبرز هذه المحاولات -  
التصنيف الذى قدمه " هيومز " و "مارتن " ، والتصنيف الذى قدمه " اولدريفير "  
ثم المحاولة التي قام بها " فرايد " .

أولا : تصنيف " هيومز " و "مارتن" Humes & Martin

يميز " هيومز " و "مارتن" S.Humes & E.Martin بين تسع  
مجموعات من النظم المحلية وذلك على النحو التالى (١) :  
أولا : مجموعة الدول الأنجلو سكسونية

The Anglo-Saxon group.

وتضم : المملكة المتحدة ، استراليا ، كندا ، الولايات المتحدة ، جنوب  
افريقيا . وتتميز بأنها ذات تراث ثقافى مشترك ، وتحتق الديانسة

(١) M.C.Campbell, "Toward a Classification of  
Decentralization" in, Studies in Comparative Local  
Government, (I.U.L.A.)  
Vol.2, No.,2, Winter, 1968, p., 38.



البروتستانتية ، وتتخذ الانجليزية لثة لها •

مجموعة شمال أوروبا

ثانيا :  
          

The North Europe group.

وتشمل البلاد الاسكندنافية وهى ضد البروتستانتية ، وذات  
تاريخ سياسى واحد ، ولغة مشتركة واحدة هى الألمانية •

مجموعة وسط وشمال غرب أوروبا

ثالثا :  
          

The Central and North West Europ Group.

وتضم ألمانيا ، النمسا ، سويسرا ، بلجيكا ، لوكسمبورج • وجميعها  
تتحدث الألمانية كأحد اللغات الرسمية لها ، ولها علاقات  
ثقافية وسياسية واسعة مع ألمانيا والنمسا •

مجموعة شرق أوروبا

رابعا :  
          

The East Europe Group.

وتتحدث معظمها اللغة السلافية ، وتتخذ الاشتراكية الماركسية  
كعقيدة رسمية لها •

مجموعة جنوب أوروبا

خامسا :  
          

The South Europe Group.

وتشمل : فرنسا ، ايطاليا ، اليونان ، أسبانيا ، البرتغال •  
وترتبط بينها جميعا علاقات ثقافية قوية ، وتعتنق الديانة الكاثوليكية •

مجموعة جنوب ووسط أمريكا

سادسا :  
          

The South and Central American Group.

وجميع هذه الدول - باستثناء البرازيل - كانت مستعمرات أسبانية  
الديانة الشائعة بها الكاثوليكية ، وتتحدث اللغة الأسبانية •

سابعاً : مجموعة غرب آسيا وشمال افريقيا

The West Asia and North African Group.

- وتضم دول الشرق الأوسط وتتحدث معظمها اللغة العربية ،
- وتربطها خلفيات ثقافية وحضارية ترجع الى تأثير الديانة الاسلامية .

ثامناً : مجموعة جنوب آسيا وشرق افريقيا

The South Asia and East African Group.

- وتشمل : الهند ، سيلان ، الملايو ، بورما ، السودان ، اثيوبيا .
- وباستثناء الاخيرة كانت كل دول المجموعة تمثل جزءاً من الامبراطورية البريطانية واقتبست كثيراً من النظام الانجليزي .

تاسعاً : مجموعة شرق آسيا

The East Asia Group.

- وتشمل : تايلاند ، الفلبين ، اليابان .

. . . . .

ثانياً : تصنيف الدرفير Alderfer

يرى هارولد الدرفير Harold Alderfer أن الحكم المحلي هو كافة المستويات الحكومية بمدى المستوى القوي بالنسبة للدولة الموحدة ، ومدى المستوى القوي ومستوى الولايات في الدولة الفيدرالية .

ويميز الدرفير بين أربعة أنماط رئيسية للحكم المحلي يمكن على أساسها تصنيف كافة النظم ذلك أن هذه النظم قد تأثرت بواحد أو أكثر من هذه الأنماط الأربعة ، وهذه الأنماط هي (١) :

Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (1) (New York: McGrawhill Book Company, 1964) pp., 1-16.

أولاً : النموذج الفرنسي The French Image  
ويتميز بملامحه المركزية التي تتمثل في سلسلة مباشرة من الأوامر  
وسيطرة الأجهزة التنفيذية على الأجهزة التشريعية •

ثانياً : النموذج الانجليزي The English Pattern  
ويتميز هذا النموذج بتمتعه بدرجة عالية من اللامركزية مع وجود  
هيئات تشريعية ذات فعالية حقيقية ، واستقلال السلطات فيما بينها  
والاعتماد على نظام اللجان بصورة واسعة ، واضطلاع المجالس المحلية  
بأنشطة متعددة الأغراض ، الى جانب كون المشاركة اختيارية من  
جانب المواطنين •

ثالثاً : النموذج السوفيتي The Soviet Model  
ويتميز برقابة الحزب الشيوعي ، بإتباع أسلوب المركزية الديمقراطية  
ووجود سلسلة هرمية من الأوامر ، ومجال واسع من السلطات والاختصاصات  
للمجالس المحلية ، ثم أن اختيار الأعضاء يتم بطريقة الاستفتاء على  
أشخاص معينة •

رابعاً : بقايا النظام التقليدي Traditional Residues  
ويتميز ببدايته وكونه يعطل في ظل قواعد اجتماعية معقدة •

• • • • •  
ثالثاً : تصنيف فرايد Fried

قدم روبرت فرايد Robert Fried تصنيفاً للنظم المحلية  
على أساس الاعتبارات التاريخية والمؤثرات الثقافية والحضارية • وقد جاء هذا  
التصنيف متأثراً الى حد كبير بذلك الذي قدمه أولدرفير Alderfer  
وان كان ميز فيه بين أنماط خمسة للنظم المحلية •

يتفق فرايد Fried مع ألدرفير Alderfer في القول بوجود ثلاثة أنماط رئيسية للنظم المحلية هي : النمط الفرنسي ، النمط الانجليزي ، والنمط السوفيتي .

ويطلق Fried على النمط الرابع اسم الادارة المحلية الأهلية Indigenus Local Administration ، ويسرى أن هذا النمط تحبير عن أنظمة متماسكة متميزة لم تخضع للتأثيرات الفرنسية أو الانجليزية أو السوفيتية أو لتيارات الثقافة العالمية ، ويسوق أمثلة على مثل هذه الأنظمة باليابان ، تايلاند ، اسرايل .

أما النمط الخامس الذي يقده Fried فقد أطلق عليه اسم الادارة المحلية البدائية Primitive Local Administration ويرى أنه يتميز بعدم وجود الهيكل التنظيمي الجيد الذي يتيح للنظام امكانية القيام بمهامه وانجاز وظائفه . ويرجع ذلك الى طبيعة الأوضاع والعلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية السائدة في المجتمعات القبلية . (١)

• • • • •

M.C.Campbell, op.cit., p., 39.

(١)

المطلب الثاني : تصنيف النظم المحلية على أساس العلاقة  
بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية

هناك عدة تصنيفات تقوم على أساس العلاقة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية نعرض من بينها لاثنتين ، الأولى هو ما قدمه خبراء الأمم المتحدة ، والثاني قدمه ليمانز .

أولا : تصنيف الأمم المتحدة

ويتم التمييز فيه بين أربعة أشكال رئيسية للنظم المحلية وذلك على النحو التالي (١) :

أولا : نظام الحكم المحلى الشامل

Comprehensive Local Government System

في هذا النظام تضطلع السلطات المحلية بالمديد من المسؤوليات وتباشر معظم الشؤون العامة المحلية ولذا يطلق عليها " السلطات

المحلية ذات الأغراض المتعددة Multi-purpose

Local Authorities وتقوم السلطات المحلية مباشرة بمحضر

الاختصاصات بموجب القانون ، والبعض الآخر نيابة عن المؤسسات

المركزية . والسمة المميزة لهذا النمط أن السلطات المحلية تقوم

بإدارة كافة أو معظم الخدمات المتعلقة بالزراعة والتعليم والصحة

والرعاية الاجتماعية والتي تتصل مباشرة بالمواطنين . وفي كل مراحل

التنمية تكون هناك حاجة الى الخدمات الفنية من المستويات الأعلى .

هذه الحاجة تكون قائمة بصورة أكبر في المراحل الأولى لتطور هذا

النظام في الدول النامية كما هو الوضع بالنسبة للهند وباكستان -

والسودان ومصر .

U.N., Decentralization... op. cit., pp., 9-10.

(١)

**ثانياً :** النظام القائم على المشاركة Partnership System  
ويتم فيه توزيع الاختصاصات بين السلطات المحلية وفروع الهيئات المركزية . وتقوم السلطات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات بدرجة من الاستقلال بموجب القانون وفي إطار السياسة العامة ، بينما تقوم بمباشرة اختصاصات أخرى نيابة عن الهيئات المركزية وتحسب اشرافها الفني . وهذا النمط يجعل من الممكن الاستفادة سواء من الهيئات المركزية أو السلطات المحلية طبقاً لاحتياجات الموقف وطبيعة الاختصاص . وهذا النمط هو الشائع في سيلان ودول أفريقيا الناطقة بالانجليزية .

**ثالثاً :** النظام المزدوج Dual System  
في ظل هذا النمط ، تقوم الهيئات المركزية بمباشرة الاختصاصات التي تتطلب مهارات وإمكانيات مالية وتشريعية من نوع خاص ، وان كان مسوحاً من الناحية القانونية - للسلطات المحلية أن تباشر ماتستطيع مباشرة من اختصاصات بخية تشجيع التنمية المحلية ، غير أن هذه السلطات لاتباشر - في الواقع - الا القليل من الاختصاصات نظراً لقصور إمكانياتها . والسلطات المحلية في هذا النمط أقرب الى كونها أداة سياسية من أن تكون وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهذا النمط شائع في دول أمريكا اللاتينية .

**رابعاً :** النظام الإداري المدمج أو المتكامل Integrated Administrative System  
وفيه تقوم هيئات الحكومة المركزية بمباشرة بإدارة - كافة الشؤون الفنية عن طريق فروعها ، وان وجدت بعض السلطات المحلية الريفية فيكون لها مباشرة قدر يسير من الرقابة على أنشطة الحكومة وموظفيها في وحداتها المحلية . وهذا النمط سائد في معظم دول جنوب شرق آسيا ودول الشرق الأوسط .

هذا التصنيف ، لا يمكن القول بأنه يضع حدودا فاصلة بين الدول من حيث أن أي منها يتبع هذا النمط أو ذلك من نظم الحكم المحلي بصورة قاطعة فقد يوجد نظام أو أكثر في أجزاء مختلفة من الدولة الواحدة ، وصفة خاصة في تلك الدول التي تنظم على أسس فيدرالية حيث يوجد بها مناطق محددة مباشرة بواسطة الحكومة القومية (١) .

Leemans

ثانيا : تصنيف ليمانز

يقوم هذا التصنيف كسابقه على أساس العلاقة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية . وفيه يميز ليمانز A.F.Leemans بين ثلاثة أشكال رئيسية وذلك على النحو التالي :

أولا : النموذج الهرمي المزدوج

Dual Hierarchy Model

في هذا النمط من أنماط النظام المحلي تكون ازايا شكلين :

١ - إدارة فروع الحكومة المركزية

The Central Government Field Administration.

٢ - مؤسسات الحكم المحلي التمثيلية

The Representative Local Government Institutions

وكل شكل منهما يتكون من عدة مستويات للحكم المحلي والادارة المحلية . غير أن هذا لا يعني أن يسير الشكلان بالتوازي جنباً الى جنب ، فقد توجد فروع للحكومة المركزية في بعض الأحيان على كافة المستويات المحلية

U.N., Decentralization...op.cit., p., 13. (١)

A.F.Leemans, Changing Patterns of Local (٢)

Government, (The Hague: I.U.L.A., 1970) pp., 52-58.

ولكن قد تختفى مثل هذه الفروع في المستويات الدنيا ، خاصة في الدول ذات التقاليد المبرقعة في الديمقراطية المحلية . ونفس بعض الدول توجد مستويات أكثر لفروع الحكومة المركزية عند مقارنتها بالهيئات المحلية .

وفي كافة هذه الصور والأشكال تقوم الهيئات المركزية بوظيفة مؤدوجة فهي الى جانب قيامها ببعض المسؤوليات تقوم أيضا برقابة الهيئات المحلية على نفس المستوى أو في المستوى الأدنى .

### ثانياً : النموذج الهرمي المفرد

#### Fused or Single Hierarchy Model

وفي هذا النمط تندمج الحكومة المركزية مع مؤسسات الحكم المحلي وتكون ازاء تنظيم موحد للحكم والادارة يوجد على كافة المستويات ويضم ممثلى الحكومة المركزية وممثلى الوحدات المحلية . وهنالك يكون موظفو الحكومة المركزية ( من فئة الادارة العليا : مديرون محافظ . . . الخ ) هم أنفسهم رؤساء المجالس المحلية ، ويرأسون في نفس الوقت الأجهزة التنفيذية في المحافظات . وفي اطار هذه النظم تختلف الأهمية الممنوحة لموظفي الحكومة المركزية أو لممثلى الوحدات المحلية من دولة لأخرى .

### ثالثاً : النموذج الهرمي المنفصل

#### Split-Hierarchy Model

وفيه توجد فروع للحكومة المركزية في بعض المستويات ، بينما توجد مؤسسات الحكم المحلي التمثيلية في مستويات أخرى . ويختلف الأمر - بطبيعة الحال - من دولة لأخرى ، ففي السودان - مثلاً - تدار المستويات الدنيا في بعض المناطق ادارة مركزية كاملة بواسطة الموظفين ، بينما نجد في فنلندا أن فروع الحكومة المركزية تقسّم بمفردها في المستويات العليا . وقد تكون بعض المستويات الوسطى



ذات طبيعة بيروقراطية خالصة كما هو الحال في فرنسا فيما يتعلق  
بالـ Arrondissement في تركيا بالنسبة  
المـ .Kaza

• • • • • • •

المطلب الثالث : تصنيف النظم المحلية على أساس  
التشكيل وحجم الاختصاصات

يميز بعض الكتاب بين صورتين من صور اللامركزية على أساس أسلوب تشكيل  
المجالس المحلية هما (١) :  
أولا : اللامركزية الكلية أو المطلقة - وتحقق في صورة الهيئات الإقليمية  
المنتخبة انتخابا كاملا في نطاق اختصاصاتها بواسطة السكان  
المحليين في المنطقة دون أن يكون هناك أي عضو معين من جانب  
الحكومة المركزية أو تابع لها • بحيث يتحقق من ناحية الاختصاص  
توزيع كامل للتوظيفة الإدارية بقدر تعدد أقاليم الدولة بحيث يقسف  
دور السلطة المركزية عند حد الرقابة العامة •

ثانيا : اللامركزية الجزئية أو النسبية - وفي هذه الصورة يكون تشكيل  
المجالس المحلية مختلطا ومتقاسما بين أعضاء منتخبين انتخابا شعبيا  
وبين أعضاء معينين مركزيا من أهل الخبرة والمعرفة •

(١) د • اسماعيل صبرى مقلد • مرجع سبق ذكره ص ٢٥٠ - ٢٥١ •

والى جانب هذا التصنيف هناك تصنيف آخر يربط بين حجم الاختصاصات من جانب وبين أسلوب التشكيل من جانب آخر • وقدّم هذا التصنيف كل من هيومو ومارتن S.Humes & E.Martin فميزا بسين النظم المحلية على أساس معيارين (١) :

الاول : حجم الاختصاصات التي تضطلع الهيئات المحلية بمباشرتها ، وفي هذا الصدد أمكن التمييز بين نوعين :

أ - الحكومات المحلية ذات الأغراض المتعددة  
General-Purpose Local Governments.

وهي تلك التي تضطلع باختصاصات واسعة وتقوم على تولى قطاع كبير من الأنشطة العامة المحلية داخل منطقة محددة •  
ب - الحكومات المحلية ذات الغرض الواحد أو الأغراض المحددة  
Special or Limited-Purpose Local Governments.

وفيه تضطلع الهيئات المحلية باختصاص واحد أو باختصاصات وأنشطة عامة محلية قليلة داخل منطقة جغرافية محددة •

الثاني : أسلوب تشكيل الهيئات المحلية والصلاحيات أو السلطات المخولة لها • ويمكن التمييز أيضا بين نوعين :

أ • الحكومات المحلية التمثيلية

Representative Local Governments.

وهي تلك التي توجد مظماتها بسند من القانون ، وينتخب كل أو معظم أعضاء هذه المنظمات بطريق مباشر أو غير مباشر من قبل المواطنين المحليين ، ويكون لها سلطة اتخاذ القرارات وسلطة رقابة أعمال الموظفين المحليين •

---

(١) Samuel Humes and Eileen Martin, The Structure of Local Government, (The Hague, I.U.L.A. 1969) PP.27-31.

ب • الحكومات المحلية غير التمثيلية

Non-Representative Local Governments

وهي تلك التي لا تتضمن أى تمثيل شعبي محلي ، وحتى لو حدث ذلك فان منظمات تلك الحكومات لا تتمتع بأية سلطة في مجال الحكم أو الادارة أو عملية اتخاذ القرارات •

وبالمقارنة بين المعيارين السابقين أمكن لـ هيومنز ومارتن أن يتبيننا أربعة أنماط رئيسية للنظم المحلية وذلك على النحو التالي :

أولا : حكومات محلية تمثيلية ذات أغراض متعددة

General-Purpose, Representative Local Governments

وفي هذا النمط يكتسب المجلس المحلي سندا شرعية بموجب القانون وينتخب كل أعضائه أو معظمهم بطريق مباشر أو غير مباشر بواسطة المواطنين المحليين ، ويكون لهذا المجلس سلطة المبادرة في اتخاذ القرارات • ويضطلع باختصاصات واسعة تقوم على تولى قطاع كبير من الأنشطة العامة داخل منطقة جغرافية محددة • وهذا النمط شائع في كثير من دول أوروبا الغربية •

ثانيا : حكومات محلية غير تمثيلية ذات أغراض متعددة

General-Purpose, Non-Representative Local Governments

ويشارك هذا النمط مع سابقه في كون المجلس يضطلع باختصاصات واسعة داخل نطاقه الجغرافي ، غير أنه يختلف عنه في كونه لا يتضمن أى تمثيل شعبي ، أو أن سلطاته ذات طبيعة استشارية فقط • وقد كان هذا النمط هو الشائع في فرنسا ومعظم دول أوروبا الغربية خلال عصر الثورة الفرنسية وعصر نابليون حيث لم تكن تمدد المجالس المحلية غير أفرع للحكومة المركزية • وقد انتشر هذا النمط في الوقت الحالى في معظم دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية •

ثالثا : حكومات محلية تمثيلية ذات أغراض محددة

Local Special-Purpose Representative Governments.

وهذا النمط يتميز بصفة الشمبية حيث يستطيع المواطنون المحليين ممارسة نوع من الرقابة على تنفيذ الأنشطة العامة المحلية ، ولكنه من ناحية أخرى يضطلع باختصاص واحد أو اختصاصات محددة وأنشطة عامة محلية قليلة داخل نطاق جغرافي محدد . وعادة تملئتم تشكيل المجلس في هذه الحالة - بطريق الانتخاب غير المباشر .

رابعا : حكومات محلية غير تمثيلية ذات أغراض محددة

Local Special-Purpose, Non-Representative Governments.

وهذا النمط ، الى جانب كوزع الهيئات المحلية تعتبر بمثابة أسرع للحكومة المركزية ، ذلك أنها لا تتضمن أى تمثيل شعبي ، فانها أيضا تضطلع باختصاص واحد أو اختصاصات محددة .

" أنماط النظم المحلية طبقا لتصنيف هيمز ومارتن "

أغراض محددة	أغراض متعددة	الاختصاصات التشكيل
حكومات محلية تمثيلية ذات أغراض محددة . مثال : French Syndicat.	حكومات محلية تمثيلية ذات أغراض متعددة . مثال : English Counties.	تمثيلية Representative.
حكومات محلية غير تمثيلية ذات أغراض محددة . مثال : Nigerian joint boards.	حكومة محلية غير تمثيلية ذات أغراض متعددة . مثال : French arrondissement.	غير تمثيلية Non-Representative

شكل رقم (٢)  
Samuel Humes and Eileen Martin, op.cit. P.28.

(١)

من استعراضنا للتصنيفات السابقة للنظم المحلية الحديثة والمحاولات التي بذلت بهذا الصدد ، يمكن لنا أن نستبعد بعض هذه المحاولات وأن نركز على البعض الآخر .

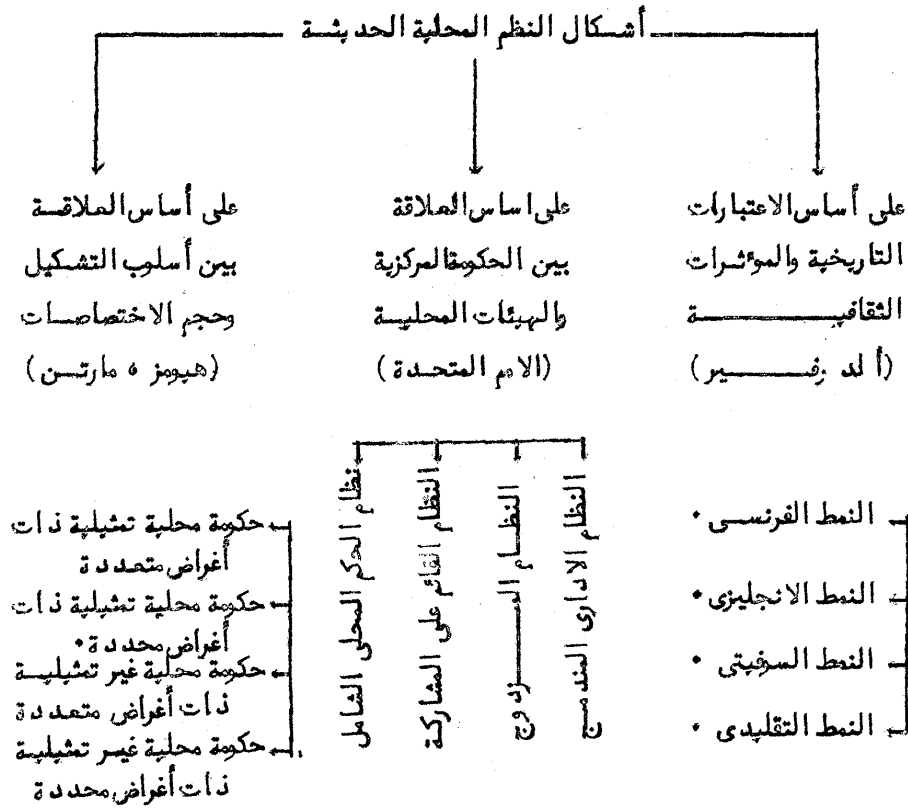
فالتصنيف الذي قدمه كل من " هيومز " و " مارتن " لم يعد يمثل سوى قيمة تاريخية حيث استطاع " هارولد الدر فير " أن يتقدم عليه ويقدم تصنيفا أكثر شمولاً مما حدا بكل من " هيومز " و " مارتن " أن يتقدم ما بتصنيف آخر للمنظم المحلية يقوم على أساس العلاقة بين أسلوب تشكيل المجالس المحلية ، وحجم الاختصاصات التي تضطلع بها هذه المجالس .

أما التصنيف الذي قدمه " فرايد " فيحيطه الغموض فيما يتعلق بالتمييز الأهلئ Indigenou والبدائئ Primitive حيث لم يحدد لنا فواصل قاطعة بينهما .

وعلى هذا الأساس يظل التصنيف الذي قدمه أولد فير أكثر وضوحاً وشمولاً من كل التصنيفات الأخرى التي ميّزت بين النظم المحلية على نفس الأساس الذي اعتمد عليه أولد فير وهو الاعتبارات التاريخية وللمؤثرات الثقافية والحضارية ولا يزال هذا التصنيف هو المعمول به عند دراسة النظم المحلية خاصة في الدول النامية .

أما التصنيف الذي قدمه " ليمانز " والذي يميز فيه بين ثلاث نماذج والذي يميز فيه بين ثلاث نماذج للنظم المحلية ، فيظل تصنيف الأمم المتحدة أكثر شمولاً ووضوحاً منه فضلاً عن أنه يتضمن النماذج التي قدمها " ليمانز " .

وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن توضيح التصنيفات الثلاثة الرئيسية لأشكال النظم المحلية الحديثة على النحو التالي :



شكل رقم (٣)

## المبحث الثالث

### طبيعه النظام المحلي

يختلف مفهوم " النظام المحلي " باختلاف نظرة الكتاب والمفكرين الى طبيعته ، كما أنه يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية التي ينشأ في ظلها ، فهذا المفهوم - كما يقول البعض - لا يعبر عن حقيقة ثابتة <sup>(١)</sup> .

ويهدو هذا الاختلاف واضحا بين التقاليد الانجليزية والتقاليد الفرنسية ، فحيث يعبر الانجليز عن النظام المحلي باسم " الحكم المحلي Local Government " يعبر عنه الفرنسيون باسم " اللامركزية Decentralization " وليس للتعبير الانجليزي ترجمه فرنسية ، كما أن التعبير الفرنسي لا يوضح المعنى المقصود عندما يترجم الى الانجليزية <sup>(٢)</sup> .

وازاء هذا الاختلاف الذي يعكس تباينا حول تحديد المفهوم ، وحول النظام ذاته ، يثور التساؤل ٠٠٠ ما هي طبيعة النظام المحلي ؟ هل هو نظام ادارة ٠٠٠ ؟ أو هو نظام حكم ٠٠٠ ؟ أم أنه نظام ذو طبيعة مختلفة ٠٠٠ ؟ وما هو الاصطلاح المناسب الذي يمكن أن نعبر به عن النظام ٠٠٠ ؟ هل نطلق عليه اسم ادارة محليّة Local Administration أم أن اصطلاح حكم محلي Local Government أكثر ملاءمة ٠٠٠ ؟

(١) د عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة ( القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٣ ) ، ص ١٧ .

(٢) M.J.Campbell et al. , The Structure of Local Government in West Africa , (The Hague: Martinus Nijhoff, 1965) p. , 12 .

حول هذه النقطة يثور خلاف شديد بين الكتاب ويكثر الجدل بين الفقهاء ويتخذ كل فريق مبادئ مختلفة ويستند الى حجج خاصة لا ثبات وجهة نظره ، فمنهم من يميز بين الادارة المحلية والحكم المحلي بالنظر الى هدف كل منها معتقد بان أن الحكم المحلي يشكل خطوة متقدمة على الادارة المحلية ، وأن الادارة المحلية تشكل الأداة الفعالة لتطوير المجتمع المحلي وتأهيله لتقبل نمط معين من الحكم المحلي . . . . وفريق ثان يحاول التمييز بين الادارة المحلية والحكم المحلي من حيث نطاق اختصاصات كل منها ، فيقولون أن الادارة المحلية تتولى الخدمات ذات الطابع القوي بواسطة أجهزة الحكومة المركزية ، بينما يتولى الحكم المحلي الخدمات ذات الطابع المحلي بواسطة أجهزته الخاصة . . . . وهناك فريق ثالث من الكتاب لا يميز بين الادارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن كل منهما يقوم على نفس الأسس والمقومات وأن الاختلاف ليس الا اختلافا لفظيا لا ينطوي على شيء من الواقع الفعلي (١) .

وعلى الرغم من وجود معايير مختلفة لاتامة التمييز من عدمه بين الادارة المحلية والحكم المحلي ، فان العلاقة بين الادارة والحكومة أي بين الوظيفة الادارية والوظيفة الحكومية تظل هي المعيار الأمثل لدى الكثير من الكتاب بهذا الخصوص . وبناءً على ذلك سنناقش هذه العلاقة ونتخذها أساسا للتمييز أو عدم التمييز بين الادارة المحلية والحكم المحلي ، ومن ثم لتحديد مفهوم النظام المحلي وتبيان طبيعته ومقوماته حتى يتسنى لنا التصريف بالمجالس المحلية . ولكن لا بد أن نبدأ أولا بتحديد مفهومى " الادارة " و " الحكومة " .

---

(١) عبد المحطى عساف ، " تنظيم المجالس المحلية ، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الأردن " ، ( رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٤ ) ، ص ١ - ١٤ .



المطلب الأول : تحديد مفهومي " الإدارة " و " الحكومة " :

تستعمل كلمة " إدارة " ترجمة لكلمة " Management " وأحياناً أخرى لكلمة " Administration " . وعلى الرغم من وجود بعض محاولات للتمييز بينهما إلا أن التعبيرين في النهاية يشيران إلى مفهوم واحد وهو تلك العملية التي تتم في حالة قيام جهد بشري منظم لتحقيق هدف أو أهداف محددة . وعليه فإنه يمكن تعريف الإدارة بأنها " تلك العملية التي تختص بتوجيه الجهود البشرية المشتركة لتحقيق بعض الأهداف " (١) . أي أن الإدارة نشاط ذهني يتعلق بتحقيق الأهداف وتنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة جهود واتهم .

وإذا كانت هذه الأعمال عامة ، أي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، أطلق على الإدارة في هذه الحالة " إدارة عامة " (٢) .

ويعرف وايت Leonard D.White الإدارة العامة بأنها " جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة " (٣) أي أن نشاط الإدارة العامة يرتبط على نحو وثيق بتنفيذ السياسة العامة للدولة .

- 
- (١) د . أحمد رشيد . نظرية الإدارة العامة ، الطبعة الثانية مرجع سابق
- (٢) د . سيد محمود الهوارى ، الإدارة العامة ، إدارة الأعمال الحكومية وشبه الحكومية . ( الطبعة الثانية ، بيروت ، ١٩٦٥ ) ، ص ١٢ .
- (٣) د . سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ( الطبعة الرابعة ، القاهرة : دار الفكر المصرى ، ١٩٦٩ ) ، ص ٢٥ .

وإذا انتقلنا الى مفهوم "الحكومة" لوجدنا أن كلمة حكومة Government تستعمل للدلالة على معان مختلفة :

- ١ - " فالحكومة " بالمعنى الواسع هي ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة ، وبالتالي يكون المقصود من كلمة " حكومة " هو نظام الحكم في الدولة ، أى كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة (١) .
- ٢ - و " الحكومة " يقصد بها أيضا الهيئة صاحبة السلطة في المجتمع والتي تتمكن من توجيه الأفراد نتيجة ما تستمع به من سلطة تفرضها عليهم في شكل قوانين (٢) .
- ٣ - ولكن " الحكومة " تستعمل أحيانا بمعنى ضيق أو خاص ، فتمنى توجيه النشاط التنفيذى فقط ، أى تعنى السلطة التنفيذية وحدها وتقتصر عليها دون غيرها (٣) .
- ٤ - وقد تستعمل كلمة " حكومة " أحيانا للدلالة على الوزارة وخصوصا فى البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني (٤) .
- ٥ - ويرى البعض تحريف " الحكومة " بأنها " الهيئة التي تتولى الاشراف على الشعب وتنظيم العلاقات بين أفرادها ، وتقوم بإدارة واستغلال موارد لصالح المواطنين ، وتتولى حماية الشعب من كل

- 
- (١) د . ثروت بدوى ، النظم السياسية ( القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٧٢ ) ، ص ١٨٥ .
  - (٢) د . محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ( الجزء الأول ) ، القاهرة : دار النهضة المصرية ، ١٩٦٦ ) ، ص ٥ - ٦ .
  - (٣) د . طارق بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق ( الطبعة الأولى ، القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧١ ) ، ص ٢٥ .
  - (٤) د . ثروت بدوى ، النظم السياسية . . . . . مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٦ .

عسديان خارجي (١) .

هذه التعبيرات المختلفة والاستعمالات المتعددة لكلمة " حكومة " جعلت المفهوم يزداد غموضاً فهو يتسع تارة ليشمل كل عناصر النظام السياسي ، ويضيق تارة أخرى ليمبر عن السلطة التنفيذية في جانبها السياسي فقط (٧) ، غير أننا - نسي مجال هذه الدراسة - سنذهب في تحديدنا للمفهوم " الحكومة " الى ما ذهب اليه أستاذنا الدكتور فتح الله الخطيب حيث يقرر أنه يقصد بها " الهيئة صاحبة السلطة في المجتمع والتي تتمكن من توجيه الأفراد نتيجة ما تستمتع به من سلطة تفرضها عليهم في شكل قوانين " . أي أن مفهوم الحكومة - بهذا المعنى - لا يقتصر فقط على السلطة التنفيذية ، بل يمتد ليشمل السلطة التشريعية أيضا .

وتعدي مفهومى " الحكومة " و " الادارة " على النحو المتقدم بوضع لنا أن الحكومة إنما تضطلع بالأمر والتوجيه وتقدير السياسة العامة بما تفرضه من تشريعات وقوانين ، بينما تضطلع الادارة بمهمة التنفيذ والتطبيق للسياسة العامة التي ترسمها

(١) د . بطرس بطرس غالى ، د . محمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ( السبعة الرابعة ، القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٤ ) ، ص ٣٨٩ .

(٢) يرى هارولد لاسكى أن " . . . السلطة التنفيذية في الدولة لها مظهران : مظهر سياسي ، ومظهر ادارى . فهى من ناحية هيئة صغيرة من رجال الدولة يؤكون سياسة معينة ويتقدمون بها للسلطة التشريعية لتوافق عليها ، وهى من ناحية أخرى هيئة أكبر من الأولى بكثير تضم الموظفين الرسميين الذين يتخذون القرارات التي يتخذها رجال الدولة . . . " .

أنظر : هارولد لاسكى ، مدخل الى علم السياسة ترجمة عزالد بن محمد حسين ( القاهرة : مؤسسة سجل العرب ، بدون تاريخ نشر ) ، ص ٩٧ .

(٣) د . محمد فتح الله الخطيب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦ .

الحكومة . أي أن الإدارة إنما تتعلق فقط بالجانب الفني من السلطة التنفيذية وهو ما يطلق عليه اسم " الميروقراطية " (١) .

### المطلب الثاني : العلاقة بين "الوظيفة الحكومية" و"الوظيفة الادارية"

على الرغم من التحديد الواضح والتميز الدقيق بين مفهومى " الحكومة " و " الادارة " كما بينا ، فانه من الصعب التمييز بين " الوظيفة الحكومية " و " الوظيفة الادارية " واقامة نواصل وحدود بينهما .

ويرجع الارتباك بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية الى أن الخط الفاصل بين السياسة والادارة ليس بواضحا تماما حيث يندمج السياسيون فسي الادارة باعتبارهم وزراء ، ويندمج الموظفون العموميون في السياسة كـمسوى ضاغطة (٧) .

ويبدو والارتباك بين العملية السياسية والعملية الادارية أكثر وضوحا بالنسبة للدول النامية وذلك لأن السياسيين في هذه الدول لا يكونوا قادرين على صياغة السياسات التي تحبر عن أهدافهم ، ونتيجة لعدم الوضوح في هذه السياسات يتدخل الاداريون بتوضيح الأهداف المعطاه لهم مما ينتج عنه صياغة سياسات جديدة ، وبعبارة أخرى يصبح الاداريون أشباه سياسيين Quasi-Politicians أو سياسيين لبعض الوقت<sup>n</sup> Part-time politicians ونتيجة لتدخل الاداريين في اعادة صياغة السياسات المعطاه لهم يتكشف

(١) هارولد لاسكى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٧ .

(٧) Brian Chapman, The Profession of Government, London: Unwin University Books, 1966) p. 273.

السياسيون أن البرامج التي وضعوها لم تنفذ كما أرادوا أو كما تصوروا ، عندئذ يبدأون بالتدخل في العملية الادارية مصرين على ضرورة تنفيذ سياساتهم وبرامجهم .

(1)

Semi-Administrators

وعلى الرغم من هذا التدخل بين العملية السياسية والعملية الادارية وعدم وضوح الخط الفاصل بين السياسة والادارة - خاصة في الدول النامية - فان ذلك القول لا يعنى بعدم تمايز العمليتين ، فالعملية السياسية Political Process هي صنع السياسة العامة ، وهي عملية تتم حسب النظام السياسي القائم بالتعاون والتنسيق الكامل مع السلطات القائمة في الدولة . أما العملية الادارية Administrative Process فانها تعنى بالدرجة الأولى بتنفيذ تلك السياسة العامة بأقصى كفاءة . وتم العملية الادارية تحت الاشراف الكامل للعملية السياسية عن طريق خضوع الجانب الاداري في السلطة التنفيذية للجانب السياسي ، وعن طريق مسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية والقضائية (٧) .

وجد ير بالذكر أن النظرية الماركسية مذها آخر بخصوص تحديد مفهومى " الحكومة " و " الادارة " ، فحينما نهج ماركس منهجا علميا في تفسير ظواهر اجتماعية معينة ( السلطة ، الملكية ، الطبقة ) فكشف منهجه على علاقة السببية بينهما ، ميز بين السلطة السياسية باعتبارها السلطة التي تنظمها طبقة معينة بقصد اكرام طبقة أخرى ، وباعتبار قيامها مرتبطا بنظام الملكية الفردية والنظام الطبقي معا ، من ناحية ، وبين ادارة الأشياء حين يبلغ المجتمع غاية المنتهى الشيوعى فيصبح من غير ملكية فردية ومن ثم بلا طبقات فيضمحل نظام الدولة

Fred W. Riggs, op., p., 151.

(1)

(٧) ٠٥ احمد رشيد ، مقدمة في الادارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢ - ٣٣ .

ويتأذى تبعا لزوال سبب نشأته اذا لم تعد ثمة عاجة الى سلطة سياسية ويحل محلها في المجتمع الشيوعى النهائي مجرد ادارة للأشياء المشتركة . ان منهم ما ركس أدى به الى التمييز القاطع بين " الحكومة " و " الادارة " على أساس أن الحكومة هي أداة لقمع الأفراد في المجتمع الطبقي ، أما الادارة فانها تستهدف ف مصالح معينة ، مادية كانت أم أدبية ، أي أنها تستهدف " شئون " وليس " أفراد " . فالأفراد لا يدارون وإنما فقط تدار الأشياء (١) .

### المطلب الثالث : النظام المحلى بين " الحكم " و " الادارة "

على ضوء تحديدنا لمفهومى " الحكومة " و " الادارة " والتمييز بـسبين العملية الحكومية والعملية الادارية على أساس القول بأن الحكومة هي الهيئة صاحبة السلطة في المجتمع والتي تتولى صنع السياسة العامة ، وأن الادارة تعنى بتنفيذ هذه السياسة تحت اشراف الحكومة وتوجيهها ، فانه يمكن لنا أن نتبين طبيعة النظام المحلى ونميز بين " الحكم المحلى " و " الادارة المحلية " .

(١) على ضوء هذا التمييز بين الحكومة والادارة يغتلط الأمر فيما يتعلق بالمجالس المحلية ويصعب التعرف على طبيعة نشاطها واما اذا كان هذا النشاط يستهدف شئون أم أنه يوجه سلوك ... ومن ثم فهل هي ادارة أم أنها حكم ؟ الأمر الذى لا جدال فيه أن أنشطة المجالس المحلية - في بعض جوانبها - لا تقتصر على " ادارة الشئون " فقط ، بل تنطبق الى " توجيه السلوك " بطريق مباشر أو غير مباشر ، فعندما تلجأ هذه المجالس الى فرض رسم معين على أداء خدمة ما ، أو عندما تضع قواعد معينة لقبول تلاميذ المدارس ... الخ فانها بالقطع توجه سلوك الافراد ومن ثم فهى تحكم ، وعلى هذا يمكن اعتبار النظام المحلى في بعض جوانبه ، نظام حكم .  
أنظر :

د . محمد طه بدوى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠١ - ١٠٢ .

فعلی أساس التمييز هذا والفرقة بين العملية السياسية والعملية الادارية يمكن القول بأن الحكم المحلي Local Government لا يتأتى الا في الحالات التي توجد فيها سلطة سياسية ( لترسم سياسة ) ، وهذا لا يتحقق الا بوجود - بدرجة أو بأخرى - لكل من السلطة التشريعية والقضائية مع وجود حكومة اتحادية ( مركزية ) تمارس اختصاصات تنفيذية على مستوى الدولة كلها جنبها الى جنب مع السلطتين التشريعية والقضائية • ومن هنا فان نظام الحكم المحلي لا بد وأن يكون جزء من النظام الدستوري للدولة حيث يشير الى ظاهرة التوسع في اللامركزية السياسية ، وهو دراسة في صميم موضوع الحكومات والنظم السياسية ويستلزم الالمام بالخلفية السياسية والدستورية ، وهو يشير الى نظام توجد فيه سلطات تتصف بالصفات الآتية (١) :

- ١ - وجود مجالس محلية يتم تشكيلها بالانتخاب وفق نصوص دستورية وقانونية تمنح لها سلطات تشريعية محلية •
- ٢ - تتمتع المجالس المحلية بسلطة فرض الضرائب الخاصة بها والتي تحتها جميعا لتنفيذ سياساتها المحلية •

أما الادارة المحلية Local Administration فهي دراسة في تنظيم الجهاز الاداري للدولة وتنسيق العلاقة بين الهيئات المركزية والمنظمات المحلية • أي أنها حالة من حالات اللامركزية الادارية تقوم على أساس توافر شروط معينة هي :

- ١ - ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الادارية المحلية •
- ٢ - أن يعبر عن هذه الوحدة هيئة لها الشخصية المعنوية أيضا ، تباشر بعض الصلاحيات والاختصاصات المخولة لها قانونا •

---

(١) د . أحمد رشيد ، مقدمة في الادارة المحلية ، ص ٣٣ • مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣ •

٣ - أن تقوم بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية علاقات معينة تهدف الى ضمان ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في حدود القانون وفي إطار السياسة العامة للدولة .

وعلى أساس هذا التمييز بين الحكم المحلي والادارة المحلية فاننا نختلف مع الذين يذهبون الى القول بأنه لا فرق نهائيا بينهما وأن كلا التسميتين تصيران عن أسلوب واحد من أساليب الادارة وأن الاختلاف ليس في الكيف ولكنه في الكم فقط ، فالواقع أنه لا بد أن يكون هناك فارق أساسي في طبيعة كلا الأسلوبين طالما أكدنا أن هناك اختلاف بين مفهوم " الحكومة " ومفهوم " الادارة " وأن هناك تمايز بين " الوظيفة الحكومية " و " الوظيفة الادارية " يرجع الى الاختلاف بين طبيعة " العملية السياسية " وطبيعة " العملية الادارية " .

ما سبق نخلص الى القول بأنه على أساس التمييز بين الوظيفة الادارية والوظيفة الحكومية يمكن أن نميز بين صورتين للنظام المحلي هما : " الادارة المحلية " و " الحكم المحلي " . فعندما تلجأ الدولة الى توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية - عن طريق نقل السلطة - أمكننا القول أننا ازاء نظام محلي يعرف باسم " الادارة المحلية " أما اذا لم يقتصر هذا التوزيع على الوظيفة الادارية فقط ، وإمتد ليشمل الوظيفة التشريعية - بصورة أو بأخرى - أمكننا القول أننا ازاء نظام محلي ذو طبيعة مختلفة عن سابقه تعرف باسم " الحكم المحلي " .

على هذا الأساس فان الفارق الجوهرى بين " الحكم المحلي " و " الادارة المحلية " يكمن في أن المجالس المحلية في الحالة الأولى تفضل بوظيفة تشريعية بأى صورة من الصور ، بينما لا تفضل هذه المجالس بأى مهمة تشريعية في حالة الادارة المحلية ، فما الادارة المحلية الا أحد أساليب التنظيم



الادارى ، ويبتعد نشاط المجالس المحلية عن الاطار التشريعى ذلك ان حقيقة النشاط الذى تقوم به هذه المجالس هو العمل الادارى<sup>(١)</sup> ، وان كان لها الحق فى ممارسة بعض الرخص التشريعية المحددة فى حدود القانون .

ورغم ان الاختلاف بين نظام الادارة المحلية " ونظام الحكم المحلى " هو اختلاف فى الكيف وليس فى الكم كما يرى البعض<sup>(٢)</sup> ، فان الادارة المحلية تعتبر الخطوة الاولى فى الطريق الى نظام الحكم المحلى ، فسرعان ما يوءى الأخذ بنظام الادارة المحلية الى تبني فكرة الحكم المحلى ، بل انه من الممكن القول بان الادارة المحلية تعتبر المرحلة الاولى فى تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلى<sup>(٤)</sup> .

ولما كانت دراستنا هذه تتناول تنظيم الجهاز الادارى للدولة فانه مسن الطبيعي ان نتناول دراسة المجالس المحلية فى ظل نظام الادارة المحلية ذلك ان الحكم المحلى - كما أسلفنا - هو دراسة فى صميم موضوع الحكومات والنظم السياسية وهو ما يخرج عن نطاق هذه الدراسة . ونظرا لأنه لا يوجد اتساق بشأن اطلاق اصطلاح " الادارة المحلية " على كافة النظم المحلية ذات الطبيعة الادارية والتنفيذية وتختلف المسميات من دولة لأخرى فاننا فى مجال هذه الدراسة

R.M.Jackson, The Machinery of Local Government, (1)  
(London: Macmillan and Company limited, 1965) pp. 3-4.

(٢) د . مصطفى أحمد فهمى ، معاضرات وبحوث فى المدخل لنظم الحكم المحلى ،  
( القاهرة : معهد الادارة العامة ، قسم ادارة الحكم المحلى ، ١٩٦٤ ) ،  
ص ٣٢ - ٣٣ .

(٣) صبحى محرم ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢ .

(٤) د . أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة . . . الطبعة الثانية . . . مرجع سبق  
ذكره ، ص ٢٨٧ .

سنستخدم كافة المصطلحات التي تعبّر بها الدول محل الدراسة عن نظمها الإدارية المحلية وقد نستخدم أيضا اصطلاح "الحكم المحلي" أثناء دراستنا ولكن ليكن معلوما أن كل عد يثنا في هذه الدراسة انما يدور حول نظم الادارة المحلية .

### المطلب الرابع : مقومات الادارة المحلية

على ضوء تحد يدنا لمفهوم الادارة المحلية يمكن القول أن مقومات هذا

النظام تنحصر في ثلاثة عناصر هي :

- ١ - وحدات محلية .
- ٢ - هيئات محلية .
- ٣ - علاقات مركزية محلية .

وفي هذا المطلب سنلقى بعض الضوء على الوحدات المحلية ذلك أننا

سنتناول دراسة المنصرين الآخرين بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا

الباب .

رأينا أن نظام الادارة المحلية يقوم على أساس تقسيم اداري لاقليمي الدولة الي مساحات محددة ذات مفهوم محلي قد تكون قرية أو مدينة صغيرة أو كبيرة أو مجموعة من القرى أو المدن ، ويطلق على هذه المساحات اسم "وحدات الادارة المحلية" .

ولا تشكل هذه البقعة المكانية في حد ذاتها وحدة محلية ، ان لوحدت

وهاجر الناس من مكان محين لا يفتق المجتمع بالرغم من استمرار وجود البقعة

المكانية . فالسكان عنصر أساسي لا بد منه لقيام " الوحدة المحلية" .

ولكن رغم ذلك ، فالإقليم والسكان وان اعتبرنا من العناصر الضرورية لتكوين الوحدة المحلية ، إلا أنهما في حد ذاتهما لا يعبران عن جوهر الوحدة المحلية ولا يكفيان لتوضيح طبيعتها ، إذ لا بد أن يقوم بين السكان الذين يقطنون بقعة مكانية معينة مجموعة مركبة من العلاقات التي تربط الأفراد والجماعات بعضهم ببعض . وتقوم هذه العلاقات على أساس وجود مصالح مشتركة بين سكان الوحدة المحلية تتميز عن تلك التي تنشأ بين سكان إقليم الدولة ، وكذلك تتميز عن المصالح التي تربط بين سكان وحدة محلية أخرى .

وتشير دراسة الوحدات المحلية العديد من القضايا من بينها :  
حجم الوحدات المحلية - مستويات الإدارة المحلية - العلاقة بين الوحدات المحلية - أساليب تقسيم إقليم الدولة لأفراض الإدارة المحلية .

#### أولا : حجم الوحدات المحلية :

يعتبر تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية إحدى المشكلات الهامة التي تواجه نظم الإدارة المحلية ، حيث أن هذه العملية تؤثر عليها عوامل جغرافية وعوامل تاريخية ، فالتمارض كثيرا ما تقدم حدودا إقليمية طبيعية للوحدات الإدارية المحلية ، كذلك نجد التاريخ يقدم بدوره تحديدات أخرى للأقاليم .

وتزداد المشكلة وضوحا بالنسبة للدول النامية التي أخذت بأسلوب التخطيط الشامل لتحقيق التنمية الاقتصادية . فأول عقبه تواجه هذه الدول هي أن التقسيم الإداري إلى وحدات محلية لم يراع اعتبارات التنمية ، بل كان يستند أساسا إلى اعتبارات أخرى تخدم أهدافا مستعمر وأهمها ضمان السيطرة والتحكم في مقاليد الأمور في الدولة وحفظ الأمن والنظام وجباية الضرائب والرسم .

وقد أوضحت الدراسة التي قام بها خبراء الأمم المتحدة في المؤتمر الذي عقد بنيويورك عام ١٩٦٢ لمبحث موضوع " اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية " ، أن هناك عدة عوامل تؤثر في تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية مثل العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والتكنولوجية والأيدولوجية . إلا أن أهم هذه العوامل على الإطلاق هو كيفية أداء الخدمات للمواطنين في سهولة ويسر وبكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة ، ومن ثم يمكن تحديد متطلبات معدلات أداء الخدمات الفنية المختلفة من المساحة والسكان . وقد أصدر خبراء الأمم المتحدة توصياتهم بهذا الشأن فكانت على النحو التالي (١) :

- ١ - أن تكون للموزارات المركزية منطقة عمل محددة واحدة لجميع الأنشطة التي تؤديها هذه الموزارات .
- ٢ - يجب أن يراعى في تحديد هذه المناطق أن تكون متناسبة قدر الامكان مع متطلبات معدلات أداء الخدمات بكفاءة وفاعلية ، وأيضا مع متطلبات الأنشطة الأخرى وأهمها تحصيل الموارد المحلية وحفظ الأمن والنظام وإدارة الانتخابات . . . الخ .
- ٣ - كلما اتسع حجم الوحدة المحلية كلما سهل استيعاب الاحتياجات المختلفة للخدمات الفنية المعقدة ، ولكن يجب ألا يكون حجم الوحدة كبيرا بحيث يصعب على أعضاء مجلسها المحلي الاجتماع بصفة دورية ومتكررة بصورة ميسرة كلما تطلب الأمر ذلك .

وقد أسفر المؤتمر الذي عقده ( الاتحاد الدولي للسلطات المحلية . I.U.L.A. ) في كوينهاجن عام ١٩٦٧ تحت عنوان " الإدماج أم التعاون بين السلطات المحلية " ، الى أن تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية لا بد وأن تسبقه دراسة لمختلف الجوانب مثل : نوع ودرجة العلاقات الاقتصادية والاجتماعية ،

(١) U.N. Decentralization . . . . op., Cit., p., 35.

— (١)

ومدى قوة الروابط التي تربط ما بين المواطن ومجلسة المحلي ، وتحليل للملاقة ما بين تكاليف بعض الخدمات الرئيسية وما تحققه هذه الخدمات من فائدة ، وعلاقة كل هذا بحجم الوحدات المحلية . وعلى ضوء مثل هذه الدراسة يمكن وضع أسس ومعايير للحجم الأمثل للوحدة المحلية من وجهة نظر التكاليف والفائدة للخدمات التي تقدمها الوحدة المحلية ، ومن حيث طبيعة الملاقات الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية . . . الخ . وهذه الأسس والمعايير تعتبر هاديا ومرشدا يمكن وضعها موضع الاختبار والتجربة عند اجراء تعديل في حجم الوحدات المحلية (١) .

وبدراسة نفس الموضوع توصلت لجنة للإدارة المحلية في المملكة المتحدة التي نتيجته مفادها أنه كلما صغر حجم الوحدة المحلية كلما ارتفعت الكفاءة الإدارية لها . غير أن نفس اللجنة بينت استحالة التحديد الدقيق للملاقة بين الحجم من ناحية والكفاءة من الناحية الأخرى (٢) .

وقد واجهت أنظمة الإدارة المحلية في كافة الدول العالم معادلة صعبية ليعلم ما يتعلق بتحديد الحجم الأمثل لوحداتها المحلية . ففي الوقت الذي تلبى فيه اعتبارات تحقيق الكفاءة الإدارية ضرورة أن تكون الوحدة المحلية على درجة من الضخامة تكفل لها تلبية الاحتياجات الفنية المناسبة ، نجد أن اعتبارات تحقيق المشاركة الشعبية تتطلب أن تكون الوحدة المحلية على درجة من الصغر يشعر معها كل مواطن بفعالية مشاركته في شؤون وحدته المحلية (٣) .

ونظرا لتعارض طرفي هذه الملاقة على النحو السابق أيضا ، فإن التوفيق بينهما يعتبر مهمة غاية في الصعوبة والتحديد ، فليس من السهل تقدير طبيعة هذه الملاقة لأنها تتناول تفسيرات مختلفة قيمتها ووزنها من مجتمع لآخر تبعاً للتقسيم

(١) A.F.Leemans, op. cit., p., 25.

(٢) د . أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩ .

(٣) S.Humes & E.Martin, op. cit., p., 67.

السائدة فيه ، كما أنها تعدتة امن وقت لآخر في نفس المجتمع تبعا لتغير المفاهيم حول هذه القيم .

وقد حاولت دول كثيرة الخروج من هذه المشكلة بايجاد حلول مناسبة لها ، فلجأت الى العديد من الأساليب من بينها <sup>(١)</sup> :

- ١ - الادمج Amalgamation بمعنى ادمج الوحدات المحلية القاعدية لتوفير مقومات الادارة السليمة وامكان ايجاد تناسب بين معدلات اداء الخدمات ونطاق اتساع الوحدات المحلية .
- ٢ - التعاون Co-operation وذلك بايجاد أشكال وصور للتعاون بين السلطات المحلية بهدف حل مشكلاتها المترتبة على عدم كفاية حجم الوحدة المحلية لأداء الخدمات المختلفة بكفاءة وادارة المشروعات المشتركة .
- ٣ - التخطيط الاقليمي Regional Planning أى الاتجاه نحو احدات اقاليم تخطيطية فوق مستوى الوحدات المحلية تضم عددًا متجانسًا أو متكاملًا منها بهدف وضع خطة اقليمية شاملة ، تم تحويلها الى هذه الأقاليم في مرحلة لاحقة الى وحدات ادارية كاملة .

#### ثانياً : مستويات الادارة المحلية :

تختلف الدول بخصوص عدد مستويات وحداتها المحلية ، فبينما نجد أن عدد هذه المستويات قد يصل الى ست مستويات كما هو الحال في بعض المناطق

(١) صبحي محرم ، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي ( القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٣ ) ، ص ٥ .

في الهند ونوربا وأثيوبيا ، نجد أن بعض الدول تأخذ بأسلوب المستوى الواحد كما هو الحال في يوغوسلافيا مثلا (١) .

وبلاحظ بصفة عامة أن غالبية الدول تأخذ بأسلوب المستويين أو الثلاثة ، وهناك اتجاهها عالميا للعمل على خفض عدد مستويات الادارة المحلية من أربعة أو ثلاثة مستويات الى مستويين فقط ، وقد لقي هذا الاتجاه حماسا كبيرا من خبراء الادارة المحلية ، كما لقي ترحيبا كبيرا في المؤتمرات الدولية ومن بينها المؤتمر المصري الأول لخبراء الادارة المحلية الذي انعقد في القاهرة في الفترة من ١٠ - ٢٠ ابريل ١٩٧١ حيث أوصى هذا المؤتمر بتقليل عدد مستويات الادارة المحلية مستندا الى القول بأن تعدد هذه المستويات محوق للعمل (٢) .

### ثالثا : العلاقة بين الوحدات المحلية :

بخصوص العلاقة بين وحدات الادارة المحلية تتبع بعض النظم فكرة وجود علاقة هرمية بين المستويات المختلفة بحيث تتدرج السلطة من المركز الى أصغر وحدة بمعنى خضوع كل وحدة محلية لرقابة الوحدة التي تعلوها درجة . نفسا فرنسا تتدرج السلطة في حلقات متصلة حيث تتبع كل وحدة محلية الوحدة السنية تعلوها . كذلك نجد هذا التدرج الهرمي في النظام السوفيتي بمعنى أن الوحدات

(١) S.Humes & E.Martin, op. cit., p., 63.

(٢) طاهر مرسى عطيه ، وحدات الادارة المحلية ( القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧١ ) ، ص ٤ - ٥ .

الدنيا تتلقى التوجيهات الملزمة من المستويات العليا ، كما أن الحزب الشيوعي يمارس في الوقت نفسه دوره القيادي على كافة المستويات (١) .

وعلى عكس هذا الأسلوب نجد دولا أخرى تتبع أسلوب المساواة بـ بين الوحدات المحلية فلا تمارس أي منها إشرافا على الأخرى ، وذلك هو المتبع في النظام الانجليزي ، ورغم وجود اختلافات كبيرة بين أحجام هذه المستويات واختصاصاتها لا يوجد تدبير رئاسي بينها ، فلكل وحدة كيانها واختصاصاتها وسلطاتها الممنوحة لها (٢) .

رابعا : أساليب تقسيم اقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية :

عند تقسيم اقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية ، يمكن الأخذ بأسلوب من الأساليب الثلاثة التالية (٣) :

أولا : التقسيم على أساس كمى بحت ، بمعنى تقسيم اقليم الدولة الى وحدات ذات مساحات متساوية ثم تقسيم الوحدات المحلية الى وحدات فرعية متساوية أيضا . . . . . وهكذا تبعا لعدد المستويات المحمول بها . ويعيب هذا الأسلوب أنه تحكى لا يأخذ في الاعتبار الاختلافات الاجتماعية والثقافية والجغرافية والتاريخية القائمة بين المجتمعات المحلية . ففى هذا النوع من التقسيم لا يمكن تلافى الجمع بين مجتمعات غير متجانسة في نطاق وحدة واحدة . كما أنه لا يمكن تفادي تقسيم المجتمع المتجانس الى أكثر من وحدة محلية واحدة .

(١) طاهر مرسى عطية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥ .

(٢) نفس المرجع السابق ، ص ٥٦ .

(٣) د . طريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها . . . . . مرجع سبق ذكره ،

ص ١٠٨ - ١١٢ .



ثانياً : التقسيم الوظيفي • ويقوم على أساس حاجة العمل ومهام الإدارة المحلية وتحقيق كفاية إدارة الخدمات عن طريق إدارة كل خدمة في النطاق الملائم لطبيعتها • ويتأتى ذلك بتقسيم إقليم الدولة الى مناطق تعليمية • ومناطق صحية • الخ • ويؤدي تطبيق هذا الأسلوب الى تعقيد نظام الإدارة المحلية وصعوبة التنسيق بين الخدمات المختلفة •

ثالثاً : التقسيم الطبيعي • ويقوم على أساس الاعتراف بالمجتمعات القائمة كوحدات أساسية للإدارة المحلية • ويحقق هذا الأسلوب قيلم وحدات اجتماعية حقيقية وان كان يؤخذ عليه تفاوت الوحدات المحلية تفاوتاً كبيراً في نطاقها وأحجامها ، كما أنه قد يترتب عليه عدم عدالة توزيع الشروة الطبيعية (١) .

تلك هي الأساليب الثلاثة لتحديد نطاق الوحدات المحلية • ولا يعنى تمايز هذه الأساليب أنه يمكن الأخذ بأسلوب منها على إطلاقه عند التطبيق ، فمع مجازاة أسلوب التقسيم الكمي لفلسفة الإدارة المحلية ، واستحالة تطبيقه بصفة مطلقة ، فان الدولة تحاول اليوم الاقتراب قدر الامكان من تحقيق المساواة في أحجام وحداتها المحلية • وعلى الرغم من عيوب أسلوب التقسيم الوظيفي فانه لا يمكن استبعاد قيلم مثل هذه الوحدات في بناء نظام للإدارة المحلية مهما أحكم تخطيطه ، فالوحدات المحلية المتجاورة كثيراً ما تتعاون في إدارة خدمات مشتركة في نطاقها الكلي لأسباب اقتصادية أو لأسباب تتعلق بطبيعة الخدمة (٢) •

ويمكن القول عموماً أن هناك مبادئ عامة يجب الاسترشاد بها عند دراسة الوحدات المحلية في أي دولة من بينها وجود مصالح مشتركة حيث تمثل هذه

(١) د . أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ••• مرجع سبق ذكره ، ص ٧٠ •  
(٢) د . ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها ••• مرجع سبق ذكره ، ص ١١٢ •

المصالح روابط قوية بين مواطني الوحدة المحلية ، وأيضا العوامل الاجتماعية والتي تعنى شعور أفراد الوحدة المحلية بالارتباط مع فيهم ، يضاف إلى ذلك العدد المناسب من السكان الذي يسمح بتوافر الكفايات المطلوبة (١) للخدمة المحلية ، والقدر المناسب من الثروات الطبيعية .

نخلص - مما تقدم - إلى القول بأن النظام المحلي هو أسلوب نسي التنظيم الإداري للدولة يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية تمارس وظائفها واختصاصاتها في ظل إشراف ورقابة مركزية .

وتفسير ذلك أن النظام المحلي هو صورة من صور اللامركزية الإدارية تعنى بإدارة الشؤون المحلية لكل منطقة من الدولة بواسطة سكان هسندة المنطقة أنفسهم على نحو يثق ومصالحهم . ويتم هذا عن طريق هيئات محلية مسؤولة تمثل الأهالي ولها شخصيتها المعنوية ، وتتمتع بالاستقلال ، ويتم اختيار أعضائها أو ممثلهم بطريقة الانتخاب . وتباشر هذه الهيئات المحلية الوظائف المخولة لها بحكم القانون ، وهي وظائف ذات طابع إداري وتنفيذي وترتبط باحتياجات الأهالي في المجتمعات التي تخدمها هسندة الهيئات . كما أن هذه الهيئات تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية .

وإذا كان قد شاع استخدام اصطلاح الحكم المحلي Local Government للتمييز عن النظم المحلية المختلفة دون التمييز بين نظام وآخر بين الكثير من الكتاب والمتخصصين ، كما شاع أيضا بين المنظمات الدولية كالأمة المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، والاتحاد

(١) طاهر مرسى عطية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥ .

الدولى للسلطات المحلية I.U.L.A. ، فان هناك اتجاه قوى يرى  
أن اطلاق اصطلاح الحكم المحلى Local Government على النظم  
المحلية - خاصة فى الدول النامية - لا يعبر عن طبيعة هذه النظم وأنه يجافى  
الحقيقة العلمية ، لذا فانه من الأفضل أخذ الأشياء بمسمياتها والتحرر  
من التقاليد والمسميات التى لا تعبر الا عن صور تاريخية للنظم.

ونحن نميل الى الأخذ بالرأى الأخير طالما أنه أمكننا التمييز بين \* الحكم  
المحلى \* و \* الادارة المحلية \* ورأينا أن اصطلاح \* الادارة المحلية \* هو  
الاصطلاح العلمى الذى يعبر عن النظم المحلية فى تطبيقاتها وأشكالها الخدمية  
خاصة فى الدول النامية . وعلى هذا فإنا سنستخدم اصطلاح \* الادارة المحلية \*  
فى دراستنا هذه وان كنا نفضل أن نستخدم المصطلحات الرسمية التى تتخذها  
الدول التى ستكون محل الدراسة للتعبير عن نظمها المحلية .

## الفصل الثاني

### المبادئ العامة لتنظيم المجالس

#### المحلية

رأينا فيما سبق أن القول بوجود نظام للادارة المحلية يعنى بالضرورة قيام سلطة محلية تمثل الوحدة المنبثقة عنها وتقوم بأمر رعاية المصالح التي تهتم الأفراد المتبعين بهذه الوحدة المحلية ، وقد استقر الأمر في غالبية دول العالم أن يعبر عن هذه السلطة المحلية مجلس محلي يتم تشكيله من قبل المواطنين المحليين أنفسهم وتمطى له الصلاحيات الكافية لادارة الشؤون المحلية .

ويشير تنظيم المجالس المحلية عدة قضايا هامة هي :

- ١ - تشكيل المجالس المحلية .
- ٢ - اختصاصات المجالس المحلية .
- ٣ - نظام سير العمل في المجالس المحلية .
- ٤ - تمويل المجالس المحلية .
- ٥ - علاقة المجالس المحلية بالحكومة المركزية .

وبطبيعة الحال لن تتمكن من الالمام بكل هذه القضايا في هذه الدراسة فمن بينها ما يستوجب افراد دراسة خاصة به مثل نظام سير العمل وما يستتبعه من دراسة اللجان ودورها في المجالس المحلية ، وأيضاً تمويل المجالس المحلية وأهمية الموارد المالية والميزانية المستقلة في تدعيم المجالس وقيامها بوظائفها .

ونحن نرى أن نجاح المجلس المحلي في أداء دوره يعتمد على عاملين هما :

- ١ - مدى تمثيل أعضاء المجلس للمجتمع المحلي .
- ٢ - مقدار السلطة التي يملكها المجلس .

غير أن هناك عاملاً هاماً يتوقف عليه ليس فقط السلطة التي يملكها المجلس ولكن وجود المجلس ذاته • ونقصد بذلك الحكومة المركزية وعلاقتها الرقابية على المجالس المحلية •

وتأسيساً على ذلك فإن محور هذه الدراسة سيدور حول

نقاط ثلاث هي :

- أولاً : تشكيل المجالس المحلية •
- ثانياً : اختصاصات المجالس المحلية •
- ثالثاً : رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية •

وستتناول هذه النقاط كل في مبحث مستقل •

## المبحث الأول

### تشكيل المجالس المحلية

يشير موضوع تشكيل المجالس المحلية العديد من القضايا والمسائل التي تؤثر بطريق مباشر أو غير مباشر على كفاءة هذه المجالس وحسن أدائها لوظائفها واختصاصاتها .

فلا شك أن الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية يؤدي إلى تدعيم الديمقراطية والمشاركة الشعبية ، وإن كان له بعض الجوانب السلبية إذا ما أخذنا في الاعتبار موضوع الكفاية الإدارية للمجلس .

ويؤثر نظام العضوية أيضا على كفاءة المجلس ، والقضايا المتعلقة بالعضوية متشعبة وتؤثر في اتجاهات متباينة تتركز في الصراع بين الاعتبارات الديمقراطية واعتبارات الكفاية الإدارية .

وفي هذا المبحث سنتعرض لدراسة تشكيل المجالس المحلية والقضايا المتعلقة بهذا التشكيل وأثر ذلك على كفاءة المجلس الإدارية والسياسية ، ثم إمكانية تحقيق التوازن بين هذه الاعتبارات المتعارضة .

وسنتناول ذلك في مطلبين ، يتعلق الأول بأسلوب التشكيل ، أما الثاني فنخصه لنظام العضوية والقضايا المتعلقة بها .

### المطلب الأول : أسلوب التشكيل

لا شك أن الأسلوب الذي يتم به تشكيل المجالس المحلية يعتبر المامل الأساسي في تحديد الطبيعة الديمقراطية للمجلس وما إذا كان يمثل المجتمع المحلي ويعبر عنه أم أنه لا يعدو أن يكون هيئة تعبر عن آراء واتجاهات الحكومة المركزية .

ورغم أن الكتاب يختلفون فيما بينهم حول الأسلوب أو الكيفية التي يتم بها تشكيل المجالس المحلية ، فإن هناك شبه إجماع الآن على أنه لا يوجد بديل مرضي للانتخابات كوسيلة لاختيار كل أو على الأقل معظم أعضاء تلك المجالس ، فالانتخاب يعتبر من بديهات التمثيل الديمقراطية (١) .

وبعداً انتخاب أعضاء المجالس المحلية مبدأ قديم ارتبطت نشأته منذ قرنين من الزمان بالقيم السائدة في ذلك الوقت في المجتمعات الغربية ، فلقد كان الانتخاب هو الوسيلة العملية لتحقيق الديمقراطية السياسية في مجالس الإدارة ، وكان يقاس مقدار انتشار الديمقراطية وتغلغلها في دولة ما بمقدار الزيادة في عدد الأفراد المساهمين في عضوية المجالس المحلية . كما كسان الانتخاب الوسيلة لأن يستشعر الأفراد بأن لهم الحرية والاستقلال في اختيار من يمثلهم في مباشرة شؤونهم المحلية وما يترتب على ذلك من حرية هؤلاء النواب في البت واتخاذ القرارات في المسائل التي تخص هؤلاء الأفراد استقلالاً عن السلطة المركزية (٢) . ومن ثم كان الانتخاب في ظل هذه القيم هو الوسيلة لتحقيق اللامركزية الإدارية الديمقراطية .

(١) S.Humes & E.Martin, op.cit., p., 90.

(٢) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٠ .

وقد تعرض مبدأ انتخاب المجالس المحلية للنقد من جانب بعض الكتاب والفقهاء واستندوا في ذلك الى الحجج الآتية :

أولاً : يحمل مبدأ انتخاب المجالس المحلية مغاظر تهديد وحدة الدولة السياسية والإدارية ، إذ يخشى من تحول اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساسها المجالس المحلية الى لامركزية سياسية (١) .

ثانياً : لا يأتي الانتخاب بأحسن العناصر الصالحة للعضوية وممارسة الوظيفة الإدارية التي هي الهدف من انشاء المجالس المحلية ، بل انه قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم بهذه الوظيفة حيث يمكن التأثير في هيئة الناخبين حيث تخضع هذه الهيئة لبعض المؤثرات من جانب القوى الضاغطة مما يؤدي الى أن يصبح الانتخاب أداة شكلية لا تظهر الإرادة الحقيقية للناخبين . ويزداد الأمر وضوحاً بالنسبة للسدول النامية حيث تعتقد هيئة الناخبين فيها الى الوعي السياسي الكافي (٢) .

ثالثاً : ان الاعتراض الأساسي الذي يوجهه الفقهاء لمبدأ الانتخاب هو القول بأنه قد فقد أساس التمسك به كمنصر من العناصر المكونة لنظام اللامركزية ، ذلك أن الشرط اللازم والكافي لتحقيق اللامركزية هو ضمان الاستقلال بالنسبة للهيئات المحلية وهو ما يمكن تحقيقه عن طريق الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية ، ثم عن طريق اعفاء أعضائها من الخضوع للسلطة الرئاسية للهيئات المركزية . وعلى ذلك فإنه من الممكن - وفقاً لهذا الرأي - تعيين أعضاء

(١) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١١ .

(٢) نفس المرجع ، ص ١١٢ .



المجالس المحلية دون أن يمنع ذلك تحقيق اللامركزية ، فالتميين  
وعدده ليس شرطاً لاعتبار الشخص مندوباً في السلم الرئاسي طالما  
أن هناك من الضمانات ما يكفل استقلاله • والخلاصة - عند  
أصحاب هذا الاتجاه - أن الانتخاب ليس الا وسيلة لتحقيق  
الاستقلال اللامركزي وهو ما يمكن تحقيقه بوسائل أخرى بحيث  
لا يكون الانتخاب شرطاً لازماً له (١) •

وعلى العكس من هذا الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب والذي  
يمثل قلة من الكتاب ، استقر الأمر لدى الغالبية على ضرورة الأخذ بمبدأ  
الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية وذلك لاعتبارات كثيرة أهمها :

أولاً : لما كان جوهر الأخذ بنظام الممثلات المحلية هو أن يعهد إلى  
أبناء الوحدة المحلية بأن يشعروا بحاجاتهم المحلية بأنفسهم ، فانه  
لا يكفي الاعتراف أو القول بأن هناك ثمة مصالح محلية متميزة ،  
وانما يجب أن يشرف على هذه المصالح ويدبرها من يهتمهم الأمر  
بأنفسهم • ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة المحلية  
أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فانه من الضروري أن يقوم  
بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم • أي أن الأصل في المجالس  
المحلية أنها تقوم على إدارة المصالح المحلية بواسطة أشخاص يدركون  
طبيعة هذه المصالح ويتأثرون بها الأمر الذي يضمن معه أن تكون  
الهيئات التي تشرف على إدارة هذه المصالح هيئات منتخبة (٧) •

(١) د . محمود عاطف البنا ، تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها ، ( القاهرة :  
معهد الإدارة المحلية ، ١٩٧١ ) ص ٢ •

(٧) Peter Self, "Elected Representatives and Management in Local Government", in, Public Administration,  
Vol.49, Autumn, 1971, p., 270.

ثانياً : إذا كان من المتصور أن يتحقق الاستقلال دون اتباع أسلوب الانتخاب فإنه لا يمكن تصور أن تتحقق الديمقراطية بشير هذا الأسلوب ، كما أنه لا يمكن تصور وجود مجالس محلية بدون دعامة ديمقراطية ، فالانتخاب ليس مجرد شرط لتحقيق استقلال المجالس المحلية ولكنه ركن أساسي من أركان نظام اللامركزية المحلية<sup>(١)</sup> ، وهذا تتميز اللامركزية المحلية عن اللامركزية المرفقية (الصلحية) والتي تقسم على مجرد منح مرفق معين بمض مظاهر الاستقلال ، وهو ما يمكن تحقيقه بشير وسائل الانتخاب ، وعلى هذا فإنه لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة بين الهيئات المحلية والهيئات المرفقية حيث أن تناسيم الأخيرة يرتبط بنقضايا إدارية بحثه على عكس الوضع في الهيئات المحلية التي تتميز بتنظيمها ببيددين أساسيين : سياسى ، وإدارى<sup>(٢)</sup> .

ثالثاً : ان فكرة التشكيك في نضج الناخبين ووعيهم وفي مدى قدرتهم على أن يختاروا من يمثلهم التمثيل الحقيقي والفعال تنتمين التشكيك فمى قيمة الممارسة الديمقراطية ذاتها وتعنى المطالبة بإرجاعها حسبى يتم خلق الوعى الشعبى والفكرى الذى يؤهل المواطنين لممارسة حقوقهم الانتخابية ، وهذا القول مردود بطبيعة الحال ، ذلك أن النضج الفكرى والسياسى مسألة نسبية ولا يمكن تحريفه أو قياسه ، فقد يكون الشخص أميا ولكنه يمتلك الصفات التى تؤهله للنجاح فى الحياة العامة ، يضاف الى ذلك أن ناخبى المجالس المحلية هم أنفسهم ناخبوا المجالس التشريعية ، فإذا كان لهم حق انتخاب ممثلهم فى المجالس التشريعية التى تمارس أخطر عملية فى الدولة

(١) د . محمود عاطف البناء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣ .

(٢) د . عادل محمود خيرى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٥ .

فكيف يمكن القول بحرمانهم من حق انتخاب المجالس المحلية التي تتولى مصالح يدركونها جيدا ٠٤٠ ثم أنه حتى مع افتراض عدم نضج الأهالي لمباشرة حقوقهم الانتخابية فإن الممارسة الديمقراطية ذاتها تعتبر وسيلة لاكتساب هذا النضج (١) .

بالنظر الى الاعتبارات السابقة فقد استقر الرأي على أن يكون الأساس في تشكيل مجالس محلية ذات فعالية حقيقية هو أسلوب الانتخاب العام المباشر، ذلك أنه يمثل ضرورة حتمية من ضرورات البناء السليم للحكم المحلي أو الإدارة المحلية (٢) .

غير أن الإدارة في وقتنا الحاضر أصبحت تلبسها صعوبات ومشكلات لا سبيل الى حلها أو الهت فيها الا بالاستعانة بالمعلومات التي كسفتها العلم الحديث والاستعانة بالدراية والخبرة المتخصصة . ولما كان مجال الانتخاب لا تقاس فيه الكفاءات العلمية والفنية للمرشحين للمفاضلة بينهم ، بل كسبان الاعتماد فيه على الثقة التي يوليها الناخبون لمرشح معين ، كانت النتيجة الحتمية لكل انتخاب أنه لا يضمن توافر جميع الكفاءات المطلوبة لإدارة مرفق الوحدة المحلية وان كان يضمن ايجاد أعضاء يمثلون أهالي الوحدة المحلية تمثيلا صادقا في التعبير عن مطالبهم وفي السعي لتحقيق احتياجاتهم (٣) .

ويمكن علاج هذه المشكلة بوسائل مختلفة منها استئجار المجلس المحلى للفنيين والاختصاصيين المتفرغين الذين يفرض عليهم تنفيذ قراراته ، واقتصاص

---

(١) د . ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٥ - ١٢٦ .

(٢) د . أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٢ .

(٣) د . محمود عاطف البناء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣ .

نسبة من الأعضاء من أهل الخبرة والكفاية لسد المجز الذي تأتي به الانتخابات، ثم الاستعانة باللجان الاستشارية من خارج المجلس ٠٠٠ الخ ٠ وكل هذه الأساليب لا تتعارض مع مبدأ الانتخاب واعتباره الأساس الوحيد لتشكيل مجالس محلية حقيقية (١) .

وفي التطبيق العملي نرى أن غالبية الدول قد جعلت تشكيل المجالس المحلية قائما كلية على الانتخاب المباشر . غير أن بعض الدول قد مزج بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين لا سيما في رئاسة المجالس المحلية ، فقد جعلت فرنسا حاكم المحافظة المعين من قبل الحكومة المركزية هو الأداة التنفيذية لمجلس المحافظة ، والعمدة - وهو الرئيس المنتخب من أعضاء المجلس البلدى - يكون للحكومة المركزية حسم عزله أو وقفه . وفي كل من بلجيكا وهولندا نجد أن رئيس المجلس البلدى وأداته التنفيذية معينان من قبل الحكومة المركزية أيضا (٢) .

وجدير بالذكر أن بعض الدول التي تسكت بمبدأ الانتخاب الكلي في تشكيل مجالسها المحلية قد اضطرت الى اجراء بعض التعديل في المبدأ . فمثلا نلاحظ أن غالبية المدن الأمريكية التي تشكل مجالسها بالانتخاب الكلي اضطرت أخيرا الى أن تنقل مقاليد التنفيذ من رئيس المجلس الى مدير المدينة City Manager الذي يتولى العملية التنفيذية بكل جوانبها تحت اشراف المجلس . كما أن النظام البريطاني الذي دأب على أن تكون مجالسها المحلية كلها بالانتخاب العام المباشر يأخذ بأسلوب اللجان Committee System في إدارة مرافقها وتنفيذ قراراتها ، وهذه اللجان تشمل أعضاء المجلس الى جانب أعضاء متخصصين من خارج المجلس ، وقد أصبحت اللجان في الواقع هي المهيمنة على

(١) د . محمود عاطف المينا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣ .

(٢) د . طريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية ٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٥ .

نشاط المجلس (١) .

وفيما يتعلق بالدول النامية فانها تحتاج - أكثر من الدول المتقدمة - الى تطعيم مجالسها المحلية بالكفايات الفنية التي تخمينها أولا على صياغة السياسات المحلية ، ثم تخمينها ثانيا على سلامة تنفيذ القرارات السمتى يتخذها المجلس ومتابعة هذا التنفيذ . وهكذا يتعين على هذه السدول - مراعاة لظروفها - أن تطعم مجالسها المحلية بعناصر لم يتم انتخابهم - مراعاة لاعتبارات توفير الخبرات والكفايات اللازمة . الا أنه ينبغي عدم التوسع في هذا الاجراء حتى لا يفقد المجلس المحلى أساس وجوده الذى يجب أن يظل ، وهو الانتخاب الكلى المباشر وأن يبقى ذلك خطوة مؤقتة فقط يمكن الاستغناء عنها في المستقبل .

ما تقدم يتضح أن الاختلاف حول أسلوب تشكيل المجالس المحلية يجد أساسا له في التعارض بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية ، أى التعارض بين حق أفراد الجماعة المحلية في اختيار من يمثلهم في الهيئة التى تتولى رعاية وادارة شؤونهم وما يترتب على ذلك من ضرورة الأخذ المطلق بهدف الانتخاب العام المباشر ، وبين ضرورة أن تكون المجالس المحلية قادرة على ممارسة اختصاصاتها بكفاءة وما يقتضيه ذلك من وجوب توافر العناصر المدربة والكفاءات الفنية التى يمكنها القيام بأعمال هذه المجالس وهو الأمر الذى لا نضمن توافره عند الأخذ بأسلوب الانتخاب الكلى المباشر .

---

(١) د . محمد عبدالله الصوي ، " دور الادارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا " مجلة العلوم الادارية ، العدد الأول ، السنة التاسعة - ابريل ١٩٦٧ ، ص ٦٩ - ٧٠ .

وهل هذا يمكن القول أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية يرتبط ارتباطا وثيقا بالهدف الذي نسمى الى تحقيقه • فإذا كان الهدف هو تدعيم الممارسة الديمقراطية كان المنطقي اتباع أسلوب الانتخاب الكلي المباشر في تشكيل المجالس المحلية • أما اذا كان الهدف هو تحقيق الكفاءة الادارية يصبح من الضروري تطعيم المجالس المحلية بمناصر فنيه مدربة على القيام بالأنشطة المختلفة لهذه المجالس •

غير أنه على الرغم من ذلك فاننا نرى بضرورة الأخذ بمبدأ الانتخاب الكلي المباشر في تشكيل المجالس المحلية ، إذ لا يوجد بديل آخر غير هذا الأسلوب لتحقيق ادارة محلية ديموقراطية • أما مسألة المناصر المدربة والكفاءات الفنية فانه يمكن توفيرها بأساليب عديدة بحيث يمكن احداث نوع من التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية •

• • • • •

## المطلب الثاني : نظام العضوية

يثير نظام العضوية في المجالس المحلية العديد من القضايا مثل : مدة العضوية ، شروطها ، ومدى تمثيلها للفئات والطوائف المختلفة ، مقابلته للعضوية وما اذا كانت طبيعة عمل العضو تتطلب منحه اجرا مقابل ذلك أم أنه يؤدي هذا العمل تطوعا ، ثم حجم المجلس .

وسميدا عن الخلافات التي تثار حول هذه القضايا يمكن القول بوجود اتجاهات عامة بشأن بعض الجاهديء نذكرها فيما يلي :

### أولا : مدة العضوية :

تتراوح مدة عضوية المجالس المحلية في النظم المختلفة بين ٦ سنوات وسنة واحدة وتباين أساليب التجديد الجزئي للمجلس من دولة الى أخرى .

ففي فرنسا تمتد فترة عضوية مجلس المديرية ( المجلس العام ) ست سنوات ولكن يتم تجديد نصف عضوية المجلس كل ثلاث سنوات ، ومدة العضوية في الكوميونات تمتد ست سنوات كاملة تنتهي بعدها العضوية دفعة واحدة (١) .

وفي انجلترا ينتخب أعضاء المجالس المحلية - بكافة مستوياتها لمدة ثلاث سنوات . ولكن لا يوجد أسلوب موحد فيما يتعلق بالتجديد الجزئي لهذه المجالس ، ففي المدن في مرتبة المقاطعات والمدن البلدية يتم تجديد ثلث المجلس سنويا ، وفي المقاطعات ولندن الكبرى ومدنها والمدن الريفية والأبرشيات تنتهي فترة العضوية بالنسبة لجميع الأعضاء بعد ثلاث سنوات . وأما مجالس المراكز الريفية

(١) د . ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٨ .

والخضيرة فلا تسمير على قاعدة ثابتة في هذا الخصوص إذ يأخذ بعضها بالأسلوب المطبق في مجالس المدن بينما يتبع البعض الآخر الأسلوب الذي تسمير عليه مجالس المقاطعات (١).

وفي الاتحاد السوفيتي تتحدد مدة العضوية في جميع السوفيات المحلية بماهين • وتوجد بعض القيود على تجديد فترات العضوية منها الالتزام بأن يكون ثلث الأعضاء في كل انتخاب يجرى من الذين يدخلون السوفيات المحلي لأول مرة • وأيضا تحريم انتخاب الشخص لأكثر من ثلاث دورات متتالية في نفس السوفيات الا في حالات الضرورة (٢).

وتتحدد مدة العضوية في كثير من البلديات السويسرية والبلديات الصغيرة في شمال أمريكا بسنة واحدة أو سنتين (٣).

ويمكن القول بصفة عامة أن مدة العضوية في كثير من الدول الأنجلوساكسونية تتحدد بثلاث سنوات • وفي الدول الأوروبية الأخرى وغالبية الدول النامية تتحدد مدة العضوية بأربع سنوات (٤).

وقد استقر الرأي على أنه يجب ألا تطول مدة العضوية الى الحد الذي يفقد معه العضو صلته بالناخبين أو الى الدرجة التي تخربه باهمال الشؤون المحلية استنادا الى بعد صلته بالناخبين • ومن ناحية أخرى لا يحسن أن تكون مدة العضوية قصيرة الى الحد الذي لا يوفر للعضو فرص الالمسام بأعمال المجلس • أو الى الدرجة التي تقصر عمله في الاشراف على تنفيذ

(١) د • ظريف بطرس • مبادئ الإدارة المحلية • ٢٠٠ • مرجع سبق ذكره ص ١٣٩ •

(٢) د • ظريف بطرس • الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي (القاهرة: المنظمة العربية للمعلوم الادارية • ١٩٧٤) ص ٢٠

S.Humes & E.Martin, op., cit., p.94.

Ibid., p., 94



السياسات التي يرثها من أعضاء الدورة السابقة ، فانه وان كان يحسن تفسير مدة العضوية الا أنه يجب ألا يمس ذلك باعتبارات الكفاءة الادارية .

ولا يوجد معيار موحد لتحديد المدة المثلى للعضوية ، فالسندول المختلفة تتبع أكثر من معيار واحد لذلك ، حتى أن الاختلاف موجود داخل الدولة الواحدة ، ويرجع ذلك بالطبع الى النظام السياسي القائم أو لظروف الوحدة المحلية ذاتها . وقد لاحظنا من دراستنا للنظم المقارنة أن غالبية الدول تتجه الى جعل مدة العضوية تتراوح بين ثلاث الى أربع ستمنوات وان كانت هناك بعض الحالات التي تخرج عن هذا الاتجاه كما قدمنا .

### ثانيا : شروط العضوية

تتفق غالبية - ان لم يكن جميع - الدول حول الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية المجالس المحلية ، كشرط السن القانونية ، وعدم ارتكاب جرائم أخلاقية ، وشروط الجنسية والاقامة بمقر المجلس . . . الخ . غير أن خلافاً يثور حول ضرورة اشتراط مؤهلات علمية أو ادارية معينه من عدمه . . . وأيضاً حول ضرورة توافر شرط الالتزام السياسي من عدمه .

وحول القضية الأولى يوجد خلاف في الرأي بين أنصار الكفاءة الادارية وموئدى الكفاءة السياسية ، فيرى الفريق الأول ضرورة تقييد الحقوق الانتخابية وتخصرها على فئة المثقفين دون سائر الفئات حتى تتوافر الكفاءات في عضوية المجلس ذلك أن أعضاء المجالس المحلية لا يضطلعون فقط برسم السياسة العامة ولكنهم يشرفون أيضاً على تنفيذ هذه السياسة في كلياتها وجزئياتها . أما الفريق الآخر فيرى أن عضو المجلس المحلي ينتخب لتمثيل وجهات النظر المحلية ، بمعنى

أنه يوجد في المجلس بصفته ممثلاً لأهل الوحدة المحلية ينظر إلى الأمور بحين رجل الشارع ، أما الكفاءات المتخصصة فيمكن توفيرها في هيئة موظفي المجلس ، ومن ثم فإنه لا توجد ضرورة لاشتراط مؤهلات خاصة في المرشح لعضوية المجلس غير تلك الصفات العامة التي تضمن كونه مواطناً صالحاً (١) .

ونحن نرى أن القول بوجود توافر شروط أو مؤهلات معينة لعضو المجلس المحلي يخل بمبدأ المساواة كأساس ديمقراطي مما يجعل من التمثيل السياسي تمثيلاً فقيراً للفقيرين والخبراء ، وهذا إلى جانب أن عضوية المجالس المحلية لا تحتاج إلى خبراء متخصصين بقدر ما تحتاج إلى أشخاص من ذوي القدرة على الممارسة السياسية ، ومن ثم فإنه يجب عدم اشتراط أية مؤهلات خاصة بالعضوية ، ويمكن تعويض النقص في كفاءة الأعضاء الفنية عن طريق عقد الدورات التدريبية لهم وتزويدهم بالمعلومات الخاصة بشؤون المجالس المحلية ، وأيضاً عن طريق التوسع في الاستمارة باللجان الاستشارية المتخصصة والخبراء من خارج المجلس .

أما بخصوص مسألة الالتزام السياسي فإنها محل جدل شديد وخلاف بين الكتاب غير أن هناك اتفاق بشأن ضرورة عدم الربط بين عضوية المجالس المحلية وعضوية التنظيم السياسي نظراً لاختلاف وظيفة المجالس المحلية عن وظيفة التنظيم السياسي وما يتطلبه من توافر شروط معينة في أعضاء المجالس المحلية تختلف عن تلك التي يقررها التنظيم السياسي في شأن أعضائه يجعل الترابط العضوي بينهما لا معنى له .

---

(١) د . طارق بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٣ - ١٤٧ .

وجدير بالذكر أنه حتى بالنسبة للدول الشيوعية لا تعتبر عضوية  
الحزب الشيوعي شرطاً من شروط العضوية في المجالس المحلية بل هي  
مجرد شرط تزكية<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : مقابل العضوية

القاعدة العامة التي تطبقها غالبية الدول هي اعتبار عضوية المجالس  
المحلية مجانية ومن ثم فهي لا تجيز تحقيق أى كسب مادي للشخص عن طريق  
عضوته لتلك المجالس انطلاقاً من أن موضوع التمثيل الشعبي يجب ألا يكون  
مقابل منافع مادية في هيئة راتب أو أجر والا فقدت عملية التمثيل جوهرها ،  
هذا بالإضافة إلى أن منح مقابل للعضوية يكلف المجالس المحلية نفقات  
كبيرة مما يشكل عليها عبثاً يمرقل أداءها لوظائفها خاصة في الدول النامية .

ولا شك أن الأخذ بمبدأ مجانية العضوية بالنسبة للمجالس المحلية  
ينطوى على بعض الجوانب السلبية التي تعكس آثارها على تشكيل هذه المجالس  
وعلى مدى كفاءتها في الاضطلاع بواجباتها ، وتمثل ذلك في ارتفاع معدل  
تشغيل الفئات الفنية أكثر من غيرها ، وأيضاً تشييل الفئات التي تخضت مرحلة  
الشباب في هذا المعنى يقول برتراند راسل :

" يعتبر الحكم المحلي في الوقت الحاضر هوية الأغنياء وأرباب المعاشات ،  
فهؤلاء - كقاعدة عامة - هم الذين يتيسر لهم وقت الفراغ اللازم لتخصيصه  
لأعمال المجالس المحلية ، والقليل من الشباب من كلا الجنسين من يهتم

---

(١) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٢٩ .

بالشئون المحلية • ولا سبيل لعلاج هذا الوضع الا بتقرير أجز لأعضاء  
المجالس المحلية شأنهم شأن أعضاء البرلمان " (١)

وعلى الرغم من قوة الحجج التي يسوقها مؤيدى فكرة تقرير أجزور  
لأعضاء المجالس المحلية فاننا نتفق والرأى القائل بعدم تقرير مثل هذه  
الأجزور نظرا لأنها تحمل المجالس المحلية أعباء مالية كبيرة ، ولأنها تفسير  
من طبيعة عمل الأعضاء بتحويل العضوية الى وظيفة يسمى اليها الأشخاص  
كوسيلة لتحقيق دخل أفضل أكثر منه لخدمة المجتمع المحلي (٢) .

ويمكن تعرض الخسارة التي يتكبدها الأعضاء بسبب عضويتهم فسمى  
المجالس المحلية بتقرير مقابل لحضور الجلسات ، وتقرير مقابل نفقات السفر  
والانتقال والاقامة والاعاشة التي يتعرض لها العضوات أثناء اضطراره بأعمال  
خاصة بالمجلس ، وأيضا تقرير مكافآت لرؤساء المجالس ورؤساء اللجان اللذين  
تتطلب طبيعة أعمالهم تضيعة أوقات طويلة في المجلس .

#### رابعا : حجم العضوية

لا يوجد معيار واضح يحدد حجم العضوية في المجلس المحلي ، فهناك  
اختلافات كبيرة في أحجام المجالس المحلية سواء بالنسبة للدول المختلفة

(١) د. ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٠ .  
وشير الى :

Bertrand Russel, Authority and the Individual,  
George Allen and Unwin, 2 nd imp., 1955, p., 160.

(٢) نفس المرجع ، ص ١٥٥ .

أوبالنسبة للوحدات المحلية داخل الدولة ذاتها ، ويرجع ذلك الى عوامل عديدة من بينها طبيعة النظام الذى تتبعه الدولة وهما اذا كان نظام وحدة النمط أم نظام اختلاف الأنماط ، ثم حجم الوحدة المحلية من حيث عدد السكان والمساحة ، بالإضافة الى درجة التقدم التكنولوجى واعتبارات الكفاءة الادارية ، وأخيرا الاعتبارات السياسية<sup>(١)</sup> .

ويمكن القول - بصفة عامة - أن الدول الشيوعية تتميز بكبر حجم مجالسها المحلية اذا ما قورنت بالدول الأخرى خاصة الولايات المتحدة وكندا<sup>(٢)</sup> . ويرجع ذلك الى حوص الدول الشيوعية على تأكيد الطبيعة التمثيلية الواسعة للمجالس المحلية أى الى مراعاتها لمتطلبات الكفاية السياسية ، بينما تهدف الدول التى تتمسك بصغر حجم مجالسها المحلية الى تحقيق أعلى قدر ممكن من الكفاية الادارية .

ولا شك أن كبر حجم المجلس المحلى يحقق العديد من المزايا ، ذلك أنه يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة ، كما أنه يوفر العدد الكافى لعضوية اللجان المختلفة ، بالإضافة الى أنه يقوى احتمالات توفير كفايات أكثر فى عضوية المجلس ، الا أن الدافع الأساسى للتمسك بكبر حجم المجلس المحلى هو اعتبارات المشاركة الشمبية ذلك أنها تزيد من معدل عدد الأعضاء بالنسبة لسكان الوحدة المحلية مما يترتب عليه امكانية اشراك أكبر عدد ممكن من السكان فى أعمال المجلس مما يجعل المجلس أكثر تمثيلا وارتباطا بالجماهير .

(١) S.Humes & E.Martin, op., cit., p., 92.

(٢) يتراوح حجم المجالس المحلية فى انجلترا بين ٣٠ و ١٥٠ عضوا  
وصل حجم المجلس المحلى لمدينة موسكو الى حوالى ١٤٠٠ عضو بينما  
حجم المجالس المحلية فى بعض الوحدات المحلية فى الولايات المتحدة  
بين ٣ - ٥ أعضاء .

Ibid, p., 92.

وإذا كان هذا القول صحيحاً في الماضي حيث كانت العملية السياسية تعتمد على الاتصال الشخصي الواسع المدى، فإنه يصبح مثاراً للشك مع تطور فن الاتصال الجماهيري، الأمر الذي يدعونا إلى القول بأن حجم المجلس المحلي يعتبر عاملاً ضئيلاً في تحديد الصفة التمثيلية للمجلس وظل العامل الحاسم في ذلك هو أسلوب تشكيل المجلس، وما إذا كان يمثل بصدق جمهور الناخبين أم لا (١).

مدافع البعض عن المبدأ القائل بصغر حجم المجلس المحلي علمي أساساً أن ذلك يعطى جميع الأعضاء فرصة المشاركة في المناقشات الأمر الذي يزيد من جدية هذه المناقشات وفعاليتها كما أنه يقوى من مكانة العضو ومركزه في المجلس على أساس أن كبر حجم المجلس فوق حد معين يؤدي إلى حصر المناقشات في عدد قليل من الأعضاء لأن اتاحة الفرصة لاشتراك جميع الأعضاء في المناقشات يؤدي إلى تشعبها وكثرة الجدل حول مسائل فرعية.

ولتحقيق التوازن بين كفاية المجلس السياسية وكفايته الإدارية يسرى بعض الكتاب أن يتراوح حجم المجلس المحلي بين ١٢ عضواً، ٦٠ عضواً، تبعا لحجم الوحدة المحلية التي يمثلها، على ألا يزيد متوسط عدد الأفراد الذين يمثلهم العضو عن ٧٥٠٠ نسمة مهما كبر حجم الوحدة المحلية (٢).

ونحن نرى أن هذا التحديد الرقعي لحجم المجلس المحلي يفتقر إلى التحكم نظراً لأن أحجام المجالس المحلية تختلف باختلاف الظروف البيئية الخاصة بكل دولة، بل بكل وحدة محلية، ومنه على ذلك فإن ما يمكن القول به في هذا

(١) Ibid, p. 93.

(٢) د. طريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية، ص ١٣٧.

الخصوص أنه بمراعاة الظروف البيئية للوحدة المحلية يجب ألا يكون حجم المجلس من الصغر بحيث لا يسمح بتمثيل مختلف الفئات والمصالح والاتجاهات المحلية ، كما أنه يجب ألا يكون من الكبر إلى الدرجة التي تعرقل مداواته ومناقشاته واتخاذها للقرارات ، أما مسألة التحديد الرقمي لحجم المجلس فيجب أن تخضع للظروف الخاصة بكل دولة وما تسفر عنه الدراسات التي يجب أن تجرى في هذا الشأن .

•••••

## المبحث الثاني

### اختصاصات المجالس المحلية

نتناول في هذا البحث دراسة أربعة نقاط رئيسية تثار عند التعمير  
لمناقشة وظائف واختصاصات المجالس المحلية وهي :  
أسلوب توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية ، وأساليب  
منح هذه الاختصاصات ، ثم نوعية الاختصاصات وماهيتها ، وأخيرا سلطات  
وصلاحيات المجالس المحلية ، أي مدى قدرتها على الاضطلاع باختصاصاتها .

#### المطلب الأول : أساليب توزيع الاختصاصات

تختلف الدول بالنسبة للأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات المجالس  
المحلية بين توزيعها بصفة عامة مجملة ، وتحديد لها على سبيل الحصر .

#### \* أولا : توزيع الاختصاصات بصفة عامة :

يتم توزيع الاختصاصات بصفة عامة مجملة طبقا للمبدأ المعروف باسم  
مبدأ العمومية (1) Universality الذي بمقتضاه تغطي المجالس  
المحلية الحق في ممارسة أي اختصاص عدا ما يتناقض مع أحكام القانون أو ما يستم  
استثناءه صراحة . وعادة ما يكون هذا الاختصاص مرهون بكل ما يهم أهالي الوحدة  
المحلية . ولسنا بحاجة الى التأكيد على أنه لا يوجد معيار واضح ومحدد  
يمكن أن توزع على أساسه الشؤون المحلية ، ذلك أن لكل دولة ظروفها البيئية

(1) د . ظريف بطرس ، النظم الأساسية للحكم المحلي ، دراسة مقارنة  
(القاهرة : معهد الادارة المحلية ، بدون تاريخ اصدار) ص ١٦٠



النهائية وأن ما يعتبر مرفقا قوميا في دولة ما قد يعتبر في دولة أخرى مرفقا محليا<sup>(١)</sup>

ويطبق هذا الأسلوب في عديد من الدول منها فرنسا والاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا ، وان كانت درجة العمومية التي يتمتع بها النظام مسألة نسبية تختلف باختلاف الفلسفة السياسية . ففي الدول الرأسمالية - التي تأخذ بهذا الأسلوب - لا تملك المجالس المحلية الحق في ممارسة كافة الاختصاصات فعلا حيث لا تملك الحق في مباشرة كافة الاختصاصات الاقتصادية التي يظلمع بها الأفراد بصفة أساسية ، وهذا على عكس الوضع في الدول الاشتراكية<sup>(٢)</sup> .

ويرى البعض لأن لأسلوب توزيع الاختصاصات بصفة عامة مجتمعة مزايا عديدة مثل حفز المجالس المحلية على المبدأة والابتكار والقيام بتجارب رائدة وتخفيف الضغوط على الهيئات التشريعية ، وتشجيع الكبرياء المحلية ، وهذا بالإضافة الى دعم العمل على طريق التنمية والتطوير واغناء الحياة المدنية بتحقيق مزيد من الرفاهية<sup>(٣)</sup> .

غير أن هذا الأسلوب - من ناحية أخرى - يؤدي الى عدم القدرة على تحديد الخطوط الواضحة لاختصاصات المجالس المحلية مما يفقد هذه المجالس الدقة والكفاية في الانجاز ، كما أنه يساعد على خلق الخلافات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية حول الحد الذي يجب ألا يتعداه أي منهما ، الأمر الذي يؤدي الى ضياع المسؤولية بينهما<sup>(٤)</sup> . هذا بالإضافة الى أن عدم

- 
- (١) د . عثمان خليل عثمان ، التنظيم الإداري في الدول العربية ( القاهرة : معهد الدراسات للمصرية ، ١٩٥٦/١٩٥٧ ) ص ١٩ .
- (٢) عبد المعطي عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٦ .
- (٣) د . ظريف بطرس ، النظم الأساسية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩ .
- (٤) د . مصطفى فهمي ، الملاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية ( القاهرة : المنظمة المصرية للمعلوم الإدارية ، ١٩٧٠ ) ص ١٨ .

التوازن بين الاختصاصات العديدة والامكانيات المحدودة سوف يولد خسلا  
ومهدد الكفاية الادارية للمجالس المحلية مما يفقد الثقة فيها وفي فكرة الحكم  
المحلي ذاتها •

\* ثانيا : تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر :

يقوم هذا الأسلوب على أساس الاستناد الى النصوص القانونية التي تحدد  
مجموعة الاختصاصات التي يحق للمجالس المحلية ممارستها • وطبقا لهذا التحديد  
لا يجوز لهذه المجالس مباشرة أية اختصاصات غير واردة في القانون والا كان  
عملها باطلا بمقتضى مبدأ تمدى الاختصاص Ultra vires (١) •

ويطبق هذا الأسلوب في انجلترا حيث تلتزم المجالس المحلية حدود  
الاختصاصات المخولة لها بحكم القانون • وان كانت تستطيع الحصول على  
المزيد من الاختصاصات بتشريعات جديدة (٢) •

ورغم أن هذا الأسلوب يمتاز بتحديد المسؤوليات بين المجالس المحلية  
والحكومة المركزية ، الا أنه يؤخذ عليه أنه يعيق المجالس المحلية عن ممارسة  
حق المبادرة باقتراح المشروعات وتنفيذها الأمر الذي يهدد القدرة على المبادرة  
والابتكار والقيام بتجارب رائدة •

(١) د • ظريف بطرس ، النظم الأساسية ..... مرجع سبق ذكره • ص ١٧ •  
(٢) نفس المرجع • ص ١٨ •

ما تقدم يفرض أن أسلوب توزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والحكومة المركزية يختلف من دولة لأخرى نظرا لاختلاف الظروف البيئية ، وبصفة خاصة نظرا لاختلاف طبيعة النظام السياسي ومن ثم الإداري فيها (١) . غير أنه رغم تباين أساليب منح الاختصاصات وتوزيعها بين المجالس المحلية والحكومة المركزية فهناك بعض الأسس والاعتبارات التي تلتقى عندها كافة النظم وهي (٢) :

أولا : المسائل التي تهم الدولة في مجموعها كوحدة قومية شاملة ينافط أمرها بالحكومة المركزية على أن يترك للمجالس المحلية الوفاء بالحاجات التي تهم أهل الأقليم بصفة خاصة .

ثانيا : أن تدار بالأسلوب المركزي المرافق التي تحتاج الى الانسجام فسيادتها وعدم التنوع في الأساليب في جميع أجزاء الدولة . على أن تدار بالأسلوب اللامركزي تلك المرافق التي تحتاج الى تنوع هذه الأساليب .

ثالثا : أن يعهد الى الحكومة المركزية بالمرافق التي تحتاج ادارتها الى إمكانيات مالية وعلمية وفنية كبيرة لا تتوافر للمجالس المحلية .

وجد ير بالذكر أنه رغم الاتفاق على الأسس والاعتبارات السابقة فإنها تظل أيضا أمورا نسبية لا تصلح كقيصل مطلق في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية . والدليل على ذلك أن مرفق الأمن الذي يدخل في وظائف الدولة التقليديه ويتصل مباشرة بالمصلحة القومية يترك أمر ادارته في إنجلترا للمجالس المحلية (٣) .

- 
- (١) د . أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٨٤ .  
(٢) د . محمود عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥ .  
(٣) نفس المرجع ، ص ٥٦ .

ورغم أنه لم يعد هناك اختلاف حول ضرورة توسيع دائرة الاختصاص المحلي وأن تدار كافة الشؤون المحلية بواسطة السكان المحليين أنفسهم ، فإن الاتجاه نحو التوسع في الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية لا يعني أن يتم بعيداً عن أية قيود أو اعتبارات ، وقد نهضت مجموعة عمل خاصة بالأمم المتحدة بمحض الأسس المهمة التي يجب أن تطبق في هذا المجال وذلك على النحو التالي (١) :

أ - يجب أخذ موافقة المجالس المحلية على عملية نقل الاختصاصات وذلك حتى تصبح هذه المجالس مسئولة عن أية نتائج قد تحدث فيما بعد .

ب - لا بد من وجود جهاز مركزي يتولى دراسة التشريعات التي تتعلق بنقل السلطات والاختصاصات الى المجالس المحلية

ليراعى التنسيق فيما بينها وليلائم بينها وبين الواقع .

ج - يجب التثبت من أن المجالس المحلية تملك الموارد التي تساعد على القيام بالمهام التي يعهد بها اليها .

د - ينبغي مراعاة حق المجالس المحلية في العمل المشترك فيما بينها وذلك للقيام بالمشروعات التي قد لا تستطيع الوحدة المحلية الواحدة القيام بها أو التي قد تكون ذات منفعة تمتد عبر أكثر من وحدة واحدة . . . غير أن ذلك يجب ألا يمس القاعدة العامة التي تقضى بأن تحدد مهام المجالس المحلية من قبل الحكومة المركزية .

(١) انظر في ذلك : I.U.L.A., Municipal Problems in Developing Countries, Africa-Asia, pp., 7-9.  
U.N., Decentralization....op.cit., - pp., 30-31.

- عبد المعطي عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠١-١٠٤ .

- هـ - يجب التثبت من وضوح النصوص التي يتم بموجبها منح الاختصاصات للمجالس المحلية .
- و - يجب التأكد من تحقيق المرونة في أسلوب منح الاختصاصات وذلك بالنص على بعض الاختصاصات الاختيارية التي تمنح للمجالس المحلية فرصة العمل طبقا لمقتضيات الظروف .

.. ..

### المطلب الثاني : أساليب منح الاختصاصات

تتبع الدول المختلفة أسلوبا أو أكثر لمنح الاختصاصات للمجالس المحلية ويمكن تحديد أساليب منح هذه الاختصاصات على النحو التالي (١) :

أولا : أن ينص في الدستور أو القانون على حق المجالس المحلية في ممارسة أى اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور أو القانون . أى أن ينص صراحة على حق المجالس المحلية في اتخاذ كافة التدابير الخاصة بالوحدة المحلية باستثناء تلك التي حظرها الدستور أو القانون أو عهد بها الى أجهزة أخرى .

ويتميز هذا الأسلوب بآتاحة الفرصة أمام المجالس المحلية للقيام بكل ما تراه ضروريا لمجتمعاتها المحلية مما يعطى تلك المجالس أكبر

(١) أنظر في ذلك :

د . أحمد رشيد ، اللامركزية والتنمية الاقتصادية (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ١٩٧٢) ص ١٦ .

— عهد المصطفى عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٣-١٠٤ .

درجات الاستقلال •

غير أنه على الرغم من ذلك فإن هذا الأسلوب ينطوي على مخاطرة كبيرة خاصة إذا كانت المجالس المحلية تفتقر إلى الإمكانيات التي تمكنها من ممارسة هذه الاختصاصات بفعالية مما يؤدي إلى قيام تلك للمجالس بتنفيذ مشاريع استعراضية تستهدف المظاهر دون الحاجات الحقيقية للسكان •

ويؤدي هذا الأسلوب أيضاً إلى خلق فجوات بين الوحدات المحلية المختلفة في نفس المستوى ، ذلك أن الوحدات الفريسية تتمكن من الاضطلاع بكافة اختصاصاتها على عكس الحال بالنسبة للوحدات الفقيرة (١) •

ثانياً : أن يتم نقل الاختصاصات إلى المجالس المحلية بقرارات وزارية بالاستناد إلى قانون أساسي يحدد المهام والاختصاصات التي يمكن نقلها إليها هذه المجالس والشروط التي يجب أن تتوافر لقيام هذا النقل • ومثل هذا الأسلوب يمكن أن يحدد بوضوح الاختصاصات التي تبقى للحكومة المركزية والاختصاصات التي تنقل إلى المجالس المحلية • كما أنه يمكن من وضع منهج يتيح القيام بهذا النقل تدريجياً تبعاً لتوافر الإمكانيات لدى الوحدات المحلية • ولذا فإنه قد يكون ملائماً فسي المرئحل الأولى من تطبيق نظام الإدارة المحلية •

ثالثاً : أن يتم تحديد اختصاصات المجالس المحلية بقوانين متعددة أو بقرارات وزارية •

---

(١) عهد المعطي عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٣ •

ولاشك أن هذا الأسلوب يودي الى الاضطراب وعدم الوضوح والتناقض والتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية واختصاصات المجالس المحلية أو بين الهيئات المحلية وبعضها البعض وذلك بسبب اختلاف الجهات المسؤولة عن نقل الاختصاصات ونظرا لتمدد القوانين السعي تنظم ذلك .

رابعاً : أن ينظر الى الهيئات المحلية على أنها جزء من الحكومة المركزية ومن مقتضيات ذلك أن تقع مسؤولية القيام بكثير من المهام المحلية على الحكومة المركزية وان كانت تتمتع على الهيئات المحلية في انجاز هذه المهام بدلا من اعتمادها على منظماتها الخاصة . وهذا الأسلوب هو الشائع في الدول التي تخطو الخطوات الأولى فسي طريق الادارة المحلية وفق ما يسي بأسلوب الادارة الاجمالية

• (١)

#### Comprehensive L.G. System

خامساً : هناك أسلوب تلجأ اليه بعض الدول ومنها كولومبيا - يقضي بإسرام عقد بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية تقوم بموجبه هذه الهيئات ببعض الاختصاصات والمهام . ويتضمن المقدم عادة على الاختصاصات التي تقوم بها الهيئات المحلية ، وعلى التقارير التي تقدمها ، وعلى الشروط التي يتم بمقتضاها تنفيذ العمل ، وعلى حق الحكومة المركزية في التدقيق والرقابة . الخ .

ويبدو أن هذا الأسلوب يودي الى نتائج ايجابية حيث تلجأ الهيئات المحلية الى توقيع مثل هذه العقود بقصد الاستفادة من الامكانيات التي تقدم لها مقابل ذلك (٢) .

### المطلب الثالث: نوعية الاختصاصات

أكدت الاتجاهات الحديثة لتطوير نظم الإدارة المحلية والحكم المحلى على ضرورة توسيع رقعة اختصاصات المجالس المحلية لدعم استقلالها وتأكيد دورها في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١) • ويقودنا ذلك الى التساؤل عن نوعية الاختصاصات التى يمكن للمجالس المحلية أن تضطلع بها وماهى الحدود التى ينبغى لها ألا تتجاوزها أو تتعداها •

وقد برز بهذا الخصوص اتجاهين رئيسيين ينادى الأول بضرورة منحه المجالس المحلية الحرية الكاملة في ممارسة وتنفيذ كافة المشروعات والأنشطة التى تمكنها من زيادة إيراداتها لدعم دورها وجهودها في عمليات التنمية وبناءً على ذلك تكون المجالس المحلية صاحبة الحق في ممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية التى تعود عليها بالربح •

أما الاتجاه الثانى يرى أن مفهوم التوسع في الاختصاصات يجب أن يبقى في حدود القيام بأنشطة معينة مثل البوليس والدفاع المدنى والطرق والسكان والنظافة والخدمات التعليمية والخدمات الصحية... الخ (٢) •

ويتضح لنا أن التعارض الرئيسى بين الاتجاهين يكمن حول الدور الذى يمكن أن تؤديه المجالس المحلية بالنسبة للأنشطة الاقتصادية وهما إذا كان من الممكن تحويلها القيام بهذا النوع من الأنشطة أم تقتصر اختصاصاتها

(١) د • على محبوب • د • فؤاد المطار • اختصاصات المجالس المحلية ودورها في تنفيذ مشاريع التنمية • (القاهرة : المنظمة العربية للمعلومات الإدارية • ١٩٧٠) ص ١٠٥ •

(٢) R.J.Ripley, Administration in Local Authorities, (London:Butter Worths,1970)P.,13.



على الموافق والخدمات تاركة الأنشطة الاقتصادية والتجارية للمشروعات الخاصة •  
والذي تجدر ملاحظته أن هنالك شبه اجماع بين مفكري السدول  
الرأسمالية على أنه لا يجوز للمجالس المحلية أن تضطلع بأية أنشطة اقتصادية  
أو تجارية يكون الهدف منها تحقيق الربح • وينبع ذلك من الفلسفة التي  
يستند اليها النظام الرأسمالي والتي تقضى باضطلاع القطاع الخاص بالمشروعات  
الاقتصادية والتجارية (١) •

وهذا المنطق مرفوض بطبيعة الحال في الدول التي تمتتق الفكر  
الاشتراكي ، كما أنه لا يمكن التسليم به بالنسبة للدول النامية نظرا لأن القطاع  
الخاص في هذه الدول لا يملك الامكانيات التي تؤهله القيام بأنشطة اقتصادية  
تهدف الى تحقيق التنمية كما أنه لا يملك القدرة أو الدافع على توجيه استثماراته  
طبقا لاعتبارات المصلحة القومية •

#### المطلب الرابع : سلطات المجالس المحلية

من البديهي أن المجالس المحلية لا تستطيع ممارسة اختصاصاتها  
والاضطلاع بوظائفها ما لم يكن لها من الصلاحيات والسلطات ما يمكنها من  
ذلك •

وتختلف المجالس المحلية - بالنظر الى قدر السلطة الذي تتمتع  
به - من دولة لأخرى • ففي فرنسا نجد أنها محدودة السلطات والصلاحيات

---

(١) صبحي محرم ، الخدمات المركزية للسلطات المحلية (القاهرة : المؤسسة  
الصربية للحكم الادارية ، ١٩٧٠) ص ٤٤ •

لأنها خاضعة لتنفيذ الحكومة المركزية وداخلة في سلمها الإداري وتدرجها  
الرئاسي • أما في النظام الانجليزي فإن المجالس المحلية تتمتع بالاستقلال  
والحرية وقد ركيز من السلطات • وفي النظام السوفيتي هناك ثلاث مستويات  
من المجالس المحلية يخضع كل منها للمستوى الأعلى منه وفي نفس الوقت يخضع  
للجان الحزبي الشيوعي القائمة في مستواه (١) •

ويمكن القول - بصفة عامة - أن سلطات المجالس المحلية تتفاوت  
بين سلطات الوضع الاستشاري التي تنحصر في حق الاقتراح على السلطات  
الأعلى مستوى وايداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها ، وبين انشاء  
وإدارة كافة الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي ومايستتبع ذلك من استقلال  
بموارد مالية خاصة وموازنات محلية وأجهزة دارية وتنفيذية ... الخ • (٢) •

وإذا كانت المجالس المحلية تتفاوت في قدر السلطة الممنوح لها ،  
فانه لا بد من التأكيد على ضرورة أن تتمتع هذه المجالس بقدر كاف من السلطات  
والصلاحيات تتمكن معه من الاضطلاع بوظائفها واختصاصاتها • ويمكن  
ذلك أن يكون للمجلس المحلي حق اصدار قرارات نافذة في حدود معينة دون  
أن يخضع في ذلك لأوامر الحكومة المركزية وتوجيهاتها وهو مايعترب عليه النتائج  
التالية (٣) •

١ - أن يكون للمجلس المحلي دائماً حرية المبادرة ، فله الحرية في أن يتصرف  
أولاً يتصرف •

---

(١) د • مصطفى فهمي ، الحكومات المحلية في اطار الدولة ... مرجع  
سبق ذكره ، ص ٣٨ •

(٢) S.Humes & E.Mattin, *op.cit.*, pp, 81-84.

(٣) د • عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٦-١١٧ •

- ٢- ألا يكون للحكومة المركزية حق تعديل قرارات المجلس المحلي حتى ولو كان خاضعا لرقابتها ، فلو أصبحت هذه القرارات خاضعة للتعديل يسئل من جانب الحكومة المركزية لفقد المجلس استقلاله .
- ٣- يجب أن يظل المجلس المحلي صاحب السلطة على قراراته حتى بمعد تصديق الجهات المركزية عليها . فهذه القرارات من عمل المجلس وتأسيسا على ذلك، فله أن يعدل عن تنفيذها ، وله أن يفسخها ويصدر قرارات أخرى جديدة ، بل له أيضا أن يعدل فيها .

وفي مجال الحديث عن سلطات المجالس المحلية تبرز لنا قضية هامة تتعلق بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس وعن دوره في العملية التنفيذية . فإذا كانت الاعتبارات الديموقراطية توجب وضع كافة الشؤون المحلية في يدي المجلس المنتخب ، فإن الاعتبارات الادارية توجب قصر دور المجلس المنتخب على المداولة والتقرير أما التنفيذ فينبغي أن تضطلع به هيئة فنية تحت اشراف رئيس تنفيذي (١) .

وتقوم النظم التي تغلب المبادئ الديموقراطية على وضع السلطة الكاملة في المجلس المنتخب فيما يتعلق بتقرير السياسة المحلية والأشراف على تنفيذها والأمثلة على ذلك النظام الانجليزي والنظام السوفيتي .

أما النظم التي تمنح أهمية خاصة للاعتبارات الادارية فانها تقصر مهمة المجلس المنتخب على رسم السياسة العامة واعتماد الموازنة ، أما التنفيذ فتتولاه أجهزة فنية تعين عادة من قبل الحكومة المركزية ، وهذا النظام معمول به في ألمانيا الاتحادية وفرنسا .

---

(١) د . ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها . . . مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٩ - ١٨٣ .

ولما كان الأسلوب الأول يعترّب عليه اغفالا لاعتبارات الخبرة الفنية والكفاءة الادارية ، والأسلوب الثانى يعترّب عليه اغفال الاعتبارات السياسية والتمثيل الديموقراطى ، فقد حاولت بعض النظم تحقيق التوازن والتوفيق بين الأسلوبين بأن يضطلع المجلس بوضع السياسة العامة على أن يعين شخص له كفايات خاصة رئيسا للادارة يتمتع بسلطات كاملة فى مجال التنفيذ واقترح المسائل المتعلقة بالسياسة العامة فى كافة أوجه نشاط المجلس \* وبأخذ بهذا الأسلوب بعض المدن الأمريكية \*

ولاشك أن تخويل المدير التنفيذى مثل هذه السلطات من شأنه التقليل من أهمية المجلس المنتخب وما ينطوى على ذلك من اغفال للاعتبارات الديموقراطية والتمثيل الشمبى \*

ولتحقيق التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية استقر الرأى لدى الكثير من الكتاب على ضرورة أن يقوم المجلس المنتخب باختيار أو تعيين أعضاء ورئيس الجهاز الذى يتولى تنفيذ قراراته على أن يخضع خضوعا تاما له \*

.. .. ..

### المبحث الثالث

#### رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

يقوم نظام الحكم المحلى أو الادارة المحلية على أساسين ، يقضى الأول باستقلال الهيئات المحلية عن الحكومة المركزية ، ويقضى الثانى بوجود علاقات مركزية محلية تدعم وحدة الدولة وسلابتها (١) .

وبناء على ذلك فانه يمكن القول أن المجالس المحلية - باعتبارهما سلطات ذات اختصاصات حكومية في نطاق وحدتها المحلية - ليست - سوى منظمات من الجهاز الادارى والسياسى فى الدولة تهتم اليها بالاضطلاع بالموافق المحلية ، ومن ثم فهى ليست سلطات ذات سيادة داخل وحدتها المحلية والا أصبحنا ازاء مجموعة دويلات داخل نطاق جغرافى معين ، وهو مايشبه نظام دولة المدينة City - State فى أثينا القديمة (٢) .

وتأسيسا على ماتقدم فانه لايد من وجود علاقات بين المجالس المحلية من ناحية ، والحكومة المركزية ومنظماتها من ناحية أخرى ، ذلك انه من الطبيعى أن تمارس المجالس المحلية نشاطها فى نطاق السياسة العامة للدولة ، وتباشر سلطاتها بمقتضى ماتمنحها اياه الحكومة المركزية ، وحتى فى الدول التى تتمتع مجالسها المحلية بأكبر قسط من الاستقلال الذاتى لا يوجد أى قيد على السلطة التشريعية فى نزع هذه السلطات من المجالس المحلية

(١) د . محمد فؤاد مهنا ، القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التمازنى (المجلد الأول ، الطبعة الثالثة ، القاهرة : دار المعارف بمصر ، ١٩٦٧) ص ٤٧٠ .

(٢) S.Humes & E.Martin, op. cit., p., 177.

أو الحد منها ، فهي تمنحها بقانون وتملك أن تستردها بقانون آخر . وهذا لا يـمـنى انتفاء قيام سلطات محلية تملك وضع التشريعات المحلية Bye Laws في نطاقها الاقليمي ، وإنما يعنى أن قيام هذه السلطات أو الفاعلها مرهون بإرادة الدولة (١) .

وتختلف طبيعة العلاقات المركزية المحلية باختلاف الهدف الذى طبق من أجله نظام المجالس المحلية في الدولة ، بمعنى أنه إذا كان الهدف هو تحقيق الديمقراطية ودعمها فإن هذه العلاقات تسير على أسس معينة تحصل على تخفيف الرقابة على المجالس المحلية ، أما إذا كان الهدف هو تخفيف العبء عن الحكومة المركزية في العاصمة ، فإن هذه العلاقات تحكمها قواعد أخرى تعمل على احكام الرقابة على المجالس المحلية ، أما إذا كان الهدف نابعا من اعتبارات تحقيق التنمية فإن العلاقات المركزية المحلية ستبقى مهمة طالما أن هناك اختلافات حول مفهوم التنمية ووسائلها وفلسفتها (٢) .

وعلى الرغم من اختلاف أسس العلاقات المركزية المحلية باختلاف الأهداف وباختلاف الظروف البيئية الخاصة بكل دولة عن الدول الأخرى ، إلا أنه يمكن القول بوجود أسس عامة ترتكز عليها هذه العلاقات وهى (٣) :

أولا : أساس قانونى ، ويعنى ضرورة أن يكون هناك نوع من العلاقة بين المجالس المحلية والحكومة المركزية حتى لا يحدث انفصام في البناء القومى العام .

(١) د . محمد عبد الله العربى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٧ - ٨٨ .

(٢) أنظر كل من :

— د . مصطفى فهمى ، العلاقة بين الحكومة . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٨ .

— عبد المصطفى عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٥ .

(٣) د . أحمد رشيد ، مقدمه في الادارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨ .

ثانياً : أساس وظيفي ويعنى ضرورة وجود نوع من العلاقة المركزية المحلية تضمن قيام المجالس المحلية باختصاصاتها المختلفة وبما يتفق مع الخطة القومية العامة ومع المتطلبات المحلية المختلفة ، الأمر الذى يساعد على تحقيق السياسات العامة القومية .

ثالثاً : أساس سياسى ويعنى ضرورة أن تبقى العلاقات المركزية المحلية محدودة فى إطار معين يسمح بتحقيق التوازن بين الاعتبارات الديمقراطية والاعتبارات الادارية ولا يمس جوهر البناء المتكامل لنظام الحكم المحلى .  
ومثل هذا الوضع يؤثر اتجاهها يقضى بضرورة أن تتحول العلاقة المركزية المحلية من علاقة رقابية الى علاقة تعاونية تحكمها أحكام الدستور بدلا من الأحكام التشريعية الأخرى التى تصدرها السلطة المركزية والتى تعطىها حرية التصرف فى الأمور المحلية أحيانا .

ويرى بعض الاساتذة الذين يأخذون بالتمييز بين نظام الادارة المحلية ونظام الحكم المحلى أن النظام الأول يقوم على الأساس القانونى والوظيفى دون أن يأخذ فى الاعتبار الأساس السياسى الأمر الذى يعنى امكانية أن تكون الرقابة التى تمارسها السلطة المركزية من خلال الأساس القانونى شديدة فى الغالب ، وذلك على عكس الوضع بالنسبة لنظام الحكم المحلى (١) .

وجدير بالذكر أن العلاقات المركزية المحلية لا تقتصر فقط على الجانب الرقابى ولكنها تمتد لتشمل جوانب أخرى مثل الخدمات والمساعدات التى تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية ، والأجهزة التى تتولى التنسيق بين الأنشطة المركزية والأنشطة المحلية أو بين أنشطة الأجهزة المحلية وبعضها البعض . غير أنه يجب أن نضع فى اعتبارنا أنه لا توجد فى جميع الأحوال تفرقة

(١) د . أحمد رشيد ، مقدمة فى الادارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩ .

واضحة بين الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية وبين الصور والجوانب الأخرى للملاقات المركزية المحلية ، إذ يحدث في حالات كثيرة أن تختلط المفاهيم ، فلو نظرنا - مثلا - إلى الاعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية بقصد معاونتها في مشروعاتها الاستثمارية أو في سداد النفقات الجارية ، وهذه الاعانات تحمل معنى المساعدة من الخزائنة العامة للمجالس المحلية ولكنها تتضمن في ذات الوقت صورة من صور الرقابة المركزية تتأكد عند بحث المركز المالي للمجالس المحلية وكذا عند متابعتها الصرف من هذه الاعانات (١) .

وتتخذ الرقابة المركزية على المجالس المحلية صوراً عديدة وأشكالاً متنوعة تختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف الظروف البيئية وتباينها ، على أن أهم هذه الصور والأشكال هي :

الرقابة السياسية ، الرقابة الشعبية ، الرقابة القضائية ، الرقابة الإدارية .

#### أولاً : الرقابة السياسية :

وتتم هذه الصورة من صور الرقابة من خلال السلطة التشريعية التي تملك الحق في إنشاء أو إلغاء المجالس المحلية ، ومنحها الاختصاصات المختلفة وتمديد هذه الاختصاصات بالنقصان أو الزيادة ، ومتابعة نشاطها وتوجيه الحكومة إلى أوجه القصور في هذا النشاط . . . الخ .

#### ثانياً : الرقابة الشعبية :

وهذا النوع من الرقابة مكمل للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية وهو تعبير عن الديمقراطية المباشرة حيث يمارسه الشعب كأفراد أو عن طريق

(١) د . صلاح صادق ، "خدمات السلطات المركزية للمؤسسات المحلية والرقابة عليها ، دراسة مقارنة تشمل كل من إنجلترا وفرنسا والهند" مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة عشرة - العدد الثاني ، أغسطس ١٩٧٣ ، القاهرة ، ص ١٣٨ .



التنظيمات السياسية والنقابات والاتحادات والتجمعات المختلفة •

ثالثا : الرقابة القضائية :

وببإشراف القضاء وتنحصر في النظر في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية والغاء غير المشروع منها ، وقد تمتد الى حد اصدار أمر بضرورة الامتناع عن ممارسة عمل معين •

رابعا : الرقابة الادارية :

وتمارسها السلطة التنفيذية في الدولة لضمان حسن أداء الخدمات المحلية ، ودعم وحدة الدولة الادارية • ويتخذ هذا النوع من الرقابة صورا متعددة أهمها أربع صور هي :

أ - الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتتم بعدة طرق منها :

١ - الاذن باجراء التصرف وذلك باشتراط الحصول على الموافقة المسبقة من الأجهزة المختصة التابعة للحكومة المركزية • وفي هذه الحالة لا تستطيع المجالس المحلية المبادأة بالتصرف قبل الحصول على اذن من الحكومة المركزية • وهذه الصورة من صور الرقابة نادرة الحدوث •

٢ - التصديق على التصرف بعد اجرائه وذلك باشتراط التصديق على القرارات التي تتخذها المجالس المحلية • وهذا الشكل من أشكال الرقابة أقل شدة من سابقه اذ أنه يعطى المجالس المحلية حرق المبادأة بالتصرف • وهو مطبق في كثير من الأنظمة •

٣ - ايقاف قرارات المجالس المحلية أو ابطالها أو الحل محلها فسي اصدار القرارات •

ب - الرقابة على سلطات وصلاحيات المجالس المحلية ، وتتمثل هذه الصورة من صور الرقابة فيما تملكه الحكومة المركزية من سلطة حل المجلس المحلي

أو إيقافه • ويعتبر هذا الشكل من أشكال الرقابة أكثرها مأسا باستقلال المجالس المحلية •

ج - الرقابة على أعضاء المجالس المحلية • ويتمثل هذا الشكل من أشكال الرقابة في تدخل الحكومة المركزية في طريقة تشكيل المجلس المحلي بتحديد نسبة محددة للمعينين من قبلها • وكذلك في حق الحكومة في إيقاف عضو المجلس أو عزله •

د - الرقابة المالية على المجالس المحلية • وتتميز أكثر صور الرقابة فاعلية فمن طريقها يمتد إشراف الحكومة المركزية إلى كافة أنشطة المجالس المحلية • وتتخذ هذه الصورة من صور الرقابة عدة أشكال أهمها :  
التصديق على القروض ، والتصديق على الموازنات ، منح الإعانات ، والتفتيش المالي •

• • • • •

وتتفق جميع الدول - بسختلف نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية - على ضرورة إخضاع المجالس المحلية لقدرة من الرقابة المركزية ، غير أن قدر الرقابة هذا وأسلوب ممارسته يختلف من دولة لأخرى تبعاً لظروفها كل منها ، وظروف نشأة نظامها المحلي وتطوره ، وطبيعة العلاقات المركزية المحلية ، وايضاً لمدى كفاءة المجالس المحلية في اضطلاعها باختصاصاتها ، وقدر الاستقلال الذي تتمتع به •

ففي إنجلترا تقوم العلاقات المركزية المحلية على المساندة والمشاركة أكثر من قيامها على استخدام السلطة أو التهديد باستخدامها • وتستند هذه العلاقات إلى التقاليد أكثر من استنادها إلى القانون • ورغم أن أهم السمات المميزة لنظام الحكم المحلي الإنجليزي كانت إلى عهد قريب تتمتع

المجالس المحلية بقدر كبير من الاستقلال الذاتي والحرية في العمل ، فان هناك العديد من صور الرقابة المركزية على هذه المجالس التي بدأت تظهر بصورة واضحة بعد الحرب العالمية الثانية .

وتتخذ الرقابة المركزية على المجالس المحلية في انجلترا العديد من الصور والأشكال في مجال التنظيم والتشكيل والاختصاصات أو في النواحي المالية ومن أهم هذه الصور (١) :

أولاً : وضع سياسات على المستوى القومي لتنفيذها محليا تحت اشراف السلطات المركزية أو منح هذه الأخيرة حق اقرار بعض التصرفات التي تجريبها المحليات في بعض الأمور ذات الأهمية الخاصة .

ثانياً : تخفيف مسؤوليات الهيئة المحلية وذلك بنزع اختصاصات عديدة منها وفي مجالات كثيرة ، منها طرق النقل والخدمات الصحية وتوزيع الكهرباء .

ثالثاً : للسلطة المركزية أن تمارس رقابة من جانبها على أعمال المجالس المحلية المالية اذا ما تقدمت هذه المجالس بطلبات لمنحها اعانات مالية . وتشترط الحكومة المركزية عند منح الاعانة عادة جواز سحبها أو تخفيضها اذا لم يتبع المجلس توجيهاتها أو تبين لها سوء التصرف أو الادارة .

(١) أنظر كل من :

- د . صلاح صادق ، خدمات السلطات المركزية ، مرجع سبق ذكره

ص ١٤٨ - ١٥٢ .

- د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٠ - ٢٩٢ .

ورغم نحو قدر الرقابة على المجالس المحلية في إنجلترا فان هذه المجالس مازالت تتمتع بحرية العمل وتتمتع بسلطات واسعة في الشؤون المحلية ، ويسرى البعض أن اشرف الحكومة المركزية على المجالس المحلية ينحصر في التثبيت من مواعاة المجالس المحلية لحدود اختصاصاتها ، وأيضا التحقق من وصول المجالس المحلية الى مستوى معين من الكفاءة في انجاز أعمالها (١) .

وفي فرنسا تمارس الحكومة المركزية مختلف صور الرقابة على المجالس المحلية . وأهم ما يميز الأسلوب الفرنسي هو أخذه بفكرة " الوصاية الادارية " التي تلخص في أن المجلس المحلي له أن يصدر قرارته فيما يشاء من شئون وحدته المحلية ، على أنه لا سبيل الى نفاذ أكثر هذه القرارات الا اذا صادقت عليها الحكومة المركزية مع تفاوت في مدى هذه المصادقة بحسب طبيعة هذه القرارات ومع التحفظ الخاص بجواز التظلم من قرارات الحكومة المركزية في استعمالها لهذه الوصاية الى القضاء الادارى . كما تمتد هذه الوصاية الى أعضاء المجالس المحلية حيث يكون للحكومة المركزية حق الوقف والعزل والاقاله ، وحق الحيل في النهاية (٢) .

ويرتبط أسلوب الرقابة المركزية على المجالس المحلية في فرنسا بالظروف التاريخية لنشأة نظام الادارة المحلية فيها . فعندما وضع نابليون أسس النظام في فرنسا أقامه على أساس التبعية والتدرج الهرمى . وعلى الرغم من ادخال بعض التعديلات على النظام في فترات متفاوتة ، فان هذه التعديلات لم تقسم كثيرا من جوهره لحرص الحكومة دائما على أن يقوم النظام في الحدود والضوابط التي تليها مصلحة الدولة العليا ، ولخوفها من أن يوءى التوسع في اللامركزية

(١) د . محمد عبدالله العيسى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩ - ٩١

(٢) نفس المرجع ، ص ٩٢ .

الادارية من احياء أفكار الفيدرالية أو الموودة الى الاقليمية التي عانت منها  
البلاد كثيرا خلال العهود السابقة على قيام الثورة الفرنسية .

وفي النظام السوفيتي تتركز العلاقات المركزية المحلية على الفلسفة  
الماركسية ، وطبيعة تكوين الدولة متعددة القوميات والثقافات ، ولذا قام  
النظام السوفيتي على فكرة " الديمقراطية المركزية " التي تتمثل في اشراك أكبر  
عدد ممكن من أفراد الشعب في عمليات الحكم والادارة ، من ناحية ، وفي اخضاع  
المجالس المحلية لرقابة السلطات التي تملوها فسي تسلسل قيادي يمتد  
من أصغر وحدة في التنظيم الى السلطة المركزية العليا من ناحية أخرى . هذا  
ويمكن اعتبار اختيار الحزب الشيوعي للمرشحين لمضوية المجالس المحلية  
وقصر دور المواطنين على مجرد الاستفتاء على اختيار الحزب نوعا من رقابة  
الأشخاص (١) .

وفي الدول النامية تتأثر علاقة الحكومة المركزية بالمجالس المحلية  
باعتبارات حدائة عهدا بنظم الادارة المحلية واعتبارها النظم الادارية  
شديدة التركيز ، فتمارس الحكومة المركزية رقابة شديدة على المجالس المحلية  
لأسباب عديدة من بينها :

أولا : عدم توافر الكوادر السياسية والادارية التي تستطيع تحمل مسؤولية  
العمل في المحليات .

ثانيا : الأخذ بنظام التخطيط الشامل للاسراع بعمليات التنمية .

ثالثا : دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل السياسي والاجتماعي في مواجهة  
مشكلات ما بعد الحصول على الاستقلال .

(١) د . ظريف بطرس ، مبادئ الادارة المحلية . . . مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٢ .

ومصفة عامة ، يمكن القول أن العلاقات المركزية المحلية على مستوى العالم تمر بمرحلة حرجة نتيجة لتأثرها بعوامل عديدة بعضها بالسلب وبعضها بالإيجاب ، أي أن بعضها يدعم الاتجاه نحو المركزية وبعضها الآخر يدعم استقلال المجالس المحلية .

وتتمثل العوامل السلبية في التقدم التكنولوجي الذي أدى إلى اعلاء شأن التكنوقراطية على حساب الديمقراطية ، وأيضا إلى ندرة الموارد في مواجهة الحاجات المتزايدة مما أدى إلى الاتجاه نحو توسيع أوعية الخدمات إلى أقصى حد ممكن لتحقيق الكفاءة في أدائها ، يضاف إلى ذلك نمو الأخذ بأساليب التخطيط الاقتصادي على أثر انتشار المفاهيم الاشتراكية ، وأخيرا تزايد اختصاصات المجالس المحلية بنمو وظيفة الدولة المعاصرة وتزايد اعتمادها على الحكومة المركزية لأداء بعض وظائفها .

أما العوامل الايجابية فتتركز أيضا في اتساع وظيفة الدولة واقتضاء تفرغ الحكومة المركزية لممارسة المسائل الهامة ، وأيضا الضغط الشعبي بتحقيق ديمقراطية الإدارة .

وفي ضوء هذه العوامل المتناقضة يتحدد اتجاه العلاقات المركزية المحلية سواء نحو الميل إلى إعادة التركيز أو الاتجاه نحو منح المجالس المحلية المزيد من الاستقلال .

... ..

(X)

## الباب الثاني

تنظيم المجالس المحلية في بعض الدول النامية

## الباب الثاني

### تنظيم المجالس المحلية في بعض الدول النامية

تأهلت نظم الإدارة المحلية في الدول النامية بالعديد من العوامل والمؤثرات المشتركة التي تميز هذه الدول عن الدول المتقدمة ، مثل التقارب في درجة النمو الاقتصادي والاجتماعي والشكالات المرتبطة بعمليات التنمية ، ثم مشكلات ما بعد الحصول على الاستقلال .

ومن بين العوامل المختلفة التي تؤثر على تنظيم المجالس المحلية في تلك الدول يبرز عاملاً هاماً يكاد يدفع بنا دفعا إلى اعتباره المعيار الرئيسي الذي يمكن على أساسه التمييز بين نظم الإدارة المحلية في غالبية الدول النامية ونقصد به تأثير الأنماط الأساسية للحكم المحلي في العالم على النظم المحلية في هئاه الدول وهي : النمط الفرنسي ، النمط الانجليزي ، النمط السوفيتي .

ويرى بعض الكتاب أن هذه الأنماط الثلاثة تجمعها ظاهرة أساسية وهي كونها نتاج لمدنية وحضارة واحدة ، وان اختلفت في جوهر كل منها ، فهي جميعاً أنظمة أوروبية (1) .

وقد طبقت أشكال نظم الحكم المحلي الأوروبية الثلاث في أرجاء العالم بصورة واسعة نتيجة لعوامل وملايسات تمود أساسا إلى فترة الوجود الاستعماري فيما يتعلق بالنمطين :

Harold F. Alderefer, op. cit., p. 14.

(1)



الفرنسي ، والانجليزي وما خلفته من تراث ثقافي ونظم ادارية في المستعمرات .  
وفيما يتعلق بالنمط السوفيتي فيرجع تأثيره الى ماتخذت عنه الحرب العالمية  
الثانية من نتائج أسفرت عن انتشار التماثل الماركسية في الكثير من دول العالم  
بدأت أولا في دول شرق أوروبا التي تأثرت تأثيرا مباشرا بالنمط السوفيتي  
ثم انتقلت بعد ذلك الى العديد من الدول النامية في آسيا وافريقيا وأمريكا  
اللاتينية . وقد لازم تطبيق هذه الأنماط الأوروبية في الدول النامية شيئا من  
الاختلاف والتفسير والملاءمة بما يناسب كل دولة مراعاة لظروفها البيئية وان احتفظ  
كل نمط بسماته الأساسية وملامحه العامة التي تميزه عن غيره من الأنماط الأخرى .

ويتسم النمط الفرنسي للادارة المحلية بسمات وخصائص معينة نوجزها

فيما يلي :

أولا : صياغة التنظيم على أساس درجتين مرتبطتين ببعضهما مع خضوعهما  
للعديد من صور الرقابة المركزية . وبيان ذلك أن الوحدة الأساسية  
هي الكوميون Commune of Municipality والوحدة  
الكبرى هي المديرية Department ولكل وحدة من  
هذه الوحدات مجلس منتخب يباشر اختصاصاته تحت وصاية الحكومة  
المركزية أو مندوبها في المديرية Prefect \* وبرغم ثنائية  
التنظيم المحلي فان اتجاهه حقيقيا يظهر في الخمسينات مدافعا عن المديرية  
لكي تكون في المستقبل هي الهيئات المحلية الوحيدة نظرا لاتساع  
رقعتها الجغرافية واقتدارها المالي (١) .

(١) من التقسيمات الادارية الأخرى في فرنسا ما يطلق عليه اسم Canton  
والـ Arrondissement أما الأول فهو أحد التقسيمات  
الادارية لأغراض الحكومة المركزية مثل الانتخابات العامة والقضاء ، والثاني  
فهو أحد التقسيمات الفرعية للمديرية ويرأسه وكيل المديرية . ولا يتمتع أي من  
هذين التقسيمين بالشخصية الاعتبارية ، ومن ثم لا يعتبر أي منها وحدة محلية .  
أنظر : د . صلاح صادق ، خدمات السلطات المركزية . . . مرجع سبق ذكره ،  
ص ١٥٧ .

**ثانياً :** وحدة النمط Uniformity ويتضح ذلك أولاً في تقسيم الدولة إلى تقسيمات متماثلة هي المديرية ، ثم تقسيم هذه المديرية إلى وحدات هي الكوميونات ، ثم يتضح ثانياً في تنظيم وإدارة هذه الوحدات المحلية ووحدة البناء القانوني لها بحيث تتماشى في بيانها الإداري وسلطاتها وهيئاتها ومجالسها المنتخبة والنظم المتبعة فيها بغض النظر عن أوجه الخلاف الكبيرة فيما بينها في عدد السكان والحجم والموارد المالية والتفاوت بين متطلبات البيئة الحضرية والبيئة الريفية (١) . ولا يخفى من هذا الوضع - صفة التماثل - تقسيم البلديات إلى فئات متعددة بحسب تعداد السكان في كل منها ، وكذلك تقسيم المديرية إلى أربع فئات : ممتازة ، أولى ، ثانية ، ثالثة .

**ثالثاً :** العمومية والشمول في تحديد اختصاصات المجالس المحلية ، ويتضح ذلك في صياغة هذه الاختصاصات في قالب عام بحيث يكون للمجالس المحلية حق إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية الاستثنائية منها بنص صريح مع الزام هذه المجالس بخدمة إجبارية يجب أن تتولاها (٢) .

**رابعاً :** المركزية Centralization ويتضح ذلك في تمديد صور الرقابة المركزية على المحليات ، أي إسناد اختصاص الرقابة إلى أكثر من جهة ، فبالإضافة إلى القدرات الفنية مثل التعليم والصحة والأشغال هناك وزارتي الداخلية والمالية حيث تباشر كل منها مختلف صور الرقابة والتدخل في تصرفات وأعمال المجالس المحلية (٣) . بالإضافة إلى ذلك فإن وزير

(١) د . جلال بكر ، الأسلوب الفرنسي في الإدارة المحلية وتطبيقاته في دول المغرب العربي (المغرب - الجزائر - تونس) بحث مقدم إلى المؤتمر الأول لخبراء الإدارة المحلية ، القاهرة ، أبريل ١٩٧٤ ، ص ١١ - ١٣ .

(٢) نفس المرجع ، ص ١٢ .

(٣) د . صلاح صادق ، خدمات السلطات المركزية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٨ .

الداخلية يحترس السلطة النهائية بالنسبة لكافة الأمور المتعلقة بالادارة المحلية في البلاد . ولاشك أن هذا الوضع يلقى على الهيئات المركزية اعباء ادارية متعددة قد تصرفها عن مسئولياتها القومية الأساسية فضلا عن أنها قد تسبب تعقيدات أمام الهيئات المحلية وتخلق امامها صعوبات في ممارسة نشاطها وتقتل روح المبادرة الفردية (١) .

**خامسا : التكامل Integration** ومعنى ذلك أن الهيئات المحلية في أى مستوى لا تعتبر شيئا منفصلا عن الحكومة في الماصصة وأنه ليس هناك سوى حكومة واحدة تحكم البلاد طولها وعرضها هي الحكومة المركزية (٢) . ويستند هذا الواقع الى النظرية القانونية القائلة بأن وحدات الحكم "حلى أشخاص اعتبارية وأنسبه مادامت الحكومة (بمفهومها الواسع) هي الشخص الاعتباري الأعلى فان مادونها يخضع لها تضعه وتسند من قواعد ه ومن ثم فان الوحدات المحلية باعتبارها أدنى في المستوى من الحكومة فانها تتسلم من الأخيرة صيغا وأشكالا محددة سلفا وأنه في سبيل الحفاظ على هذه الصيغ والأشكال فان الحكومة تمارس رقابتها للتحقق من هذا (٣) .

**سادسا : التبعية المزدوجة Dual Subordination** حيث يتمتع الموظفون المحليون لكل من الادارة المركزية والادارة المحلية وقيامهم بخدمة الادارتين معا ه ويترتب على ذلك تأثير الوحدات المحلية بعدم الاستقرار السياسي والحزبي في العاصمة حيث تؤدي التغييرات

- (١) د . جلال بكر ه الأسلوب الفرنسي . . . . مرجع سبق ذكره ه ص ١١ - ١٣ .  
(٢) نفس المرجع ه ص ١٢ - ١٣ .  
(٣) د . صلاح صادق ه خدمات السلطات المركزية . . . . مرجع سبق ذكره ه ص ١٥٨ .

الوزارة المستمرة الى تغييرات في الموظفين المحليين (١) .

وهكذا يتضح أن النمط الفرنسي في الادارة المحلية يجمع بين كون مؤسساته تعبر عن الديمقراطية ممثلة في انتخاب أعضاء المجالس المحلية ، وبين خضوع هذه المؤسسات للرقابة المركزية ، بالإضافة الى أنه يعبر عن التدرج الهرمسي ويؤكد على دور الأجهزة التنفيذية في المحليات (٢) .

ويختلف النمط الانجليزي في الحكم المحلي اختلافا كبيرا عن سابقه فيما يتعلق بتنظيم الوحدات المحلية ودور المجالس وسلطاته ، ثم في الملائمة بين المجالس المحلية والحكومة المركزية . ويتميز النمط الانجليزي بالخصائص والسمات الآتية :

- أولا : تنوع أشكال الهيئات المحلية ، فملا يعرف النظام الانجليزي نوعا واحدا من الوحدات المحلية ، كما لا يعرف وحدة الشكل أو التنظيم حتى بالنسبة للنوع الواحد منها . فهناك المقاطعات Counties وهي تعتبر التقسيم الأساسي الذي يضم مادونه من وحدات محلية هي : ١ - المدن البلدية Municipal Boroughs ويطلق عليها أحيانا اسم Non-County Boroughs وهي مدن متحضرة تتمتع بميزات خاصة .
- ٢ - المراكز أو الأقسام الحضرية Urban Districts وهي وان كانت مدنا عادية الا أنها لاتصل الى مستوى الأولى .
- ٣ - المراكز أو الأقسام الريفية Rural Districts

(١) د . صلاح صادق ، النظام الفرنسي في الادارة المحلية (القاهرة : المعهد القومي للتنمية الادارية ، مركز الادارة المحلية ، ١٩٧٣) ص ٣٠

M.J.Campbell and Others, op., cit., p., 17.

(٢)

وتنقسم الى أبرشيات Parishes لكل منها مجلس منتخب يدير شئونها ، وقد يوجد داخل كل أبرشية اجتماعات للمواطنين في الأماكن الصغيرة وهو ما يطلق عليه اسم Parish Meeting ومن الخصائص غير المألوفة عادة والتي يتميز بها النظام الانجليزي وجود المدن الشبيهة بالمقاطعات County Boroughs وهي رغم وقوعها جغرافيا في النطاق الاقليمي للمقاطعة التي تضمها الا أنها يحكم وضمتها التاريخي والسكاني والاقتصادي لانخضاع لسلطان المقاطعة ومن ثم فإنها تتمتع بسلطات واسعة (١) . ومن السمات البارزة أيضا في هذا النظام هي أنه يجوز لوحده أنه أن تترقى الى مستوى أعلى ، كما يمكن للوحدة المحلية أن تنفرد بالاشرف على جميع الموافق المحلية في ائمة معينة ، وقد تشارك ثلاثة أنواع منها في أداء الخدمات لسكان هذه المنطقة (٢) .

ثانيا : استقلال الهيئات المحلية ، فليس هناك ترابط أو تدرج رئاسي بين الهيئات المحلية في النظام الانجليزي يربط الهيئات الدنيا بالعليا بروابط مثل تلك التي توجد في النظام الفرنسي وتجمبل من الهيئات المحلية هيئات خاضعة بصفة مستمرة ودائمة لتدخل السلطات المركزية أو الجهات الأعلى في النطاق المحلي ، فكل وحدة لها كيانها واختصاصاتها وسلطاتها المخولة لها ، كما أن هذه الوحدات لا تعتبر همزة وصل بين الحكومة المركزية بوزاراتها ومجالسها من ناحية ، والشعب والمجتمعات المحلية من ناحية

(١) د . صلاح صادق ، خدمات السلطات المركزية ، ص ١٤١ . مرجع سبق ذكره ، ص ١٤١ .

(٢) د . عادل محمد حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٧ .

ناحية أخرى \* كما أنها لا تعتبر فلسفة يعتمد عليها البرلمان وإنما يكون اتصال الحكومة المركزية بالشعب عن طريق الأحزاب (١) \* غير أن هذا لا يفي بوجود رقابة تمارسها مختلف الجهات على الهيئات المحلية \* ولكن مع وجود هذه الرقابة فإن كل مجلس محلي يشكل بعيداً عن جهات الرقابة كما أنه يباشر مسؤولياته بموجب قراراتها مباشرة وتنفذه أصلاً دون حاجة إلى هذه الرقابة (٢) \*

ثالثاً : السلطة في النظام الانجليزي منوطة للمجلس وليس لافراد \* فالكلمة الأولى والأخيرة في ادارة الشؤون المحلية ليست للعمدة أو لأي شخص آخر بل للمجلس مجتمعاً \* ولا توجد قاعدة تحدد اختصاص كل نوع من أنواع المجالس المحلية \* فاختصاصات هذه المجالس متباينة ومتنوعة \* ولا يقتصر هذا التباين على الأنواع المختلفة بل يمتد ليشمل النوع الواحد منها \* فمن السهل علينا أن نجد مجلس مدينة متوسطة يملك اختصاصات أوسع ويدير موافق أكثر من مجلس مدينة متوسطة أخرى \* والقاعدة الأصلية في هذا النظام هي أنه ليس لأي مجلس محلي أن يباشر أي اختصاص إلا إذا خول له بقانون أو بناء عليه قانون وتقتصر اختصاصاته على القيام بالأنشطة التي ينص عليها دون غيرها (٣) \*

(١) صبحي محرم \* نظام الحكم المحلي في بريطانيا ( القاهرة : المنظمة العربية

للعلوم الادارية \* ١٩٧٠ ) ص ٥ \*

(٢) د \* صلاح صادق \* خدمات السلطات المركزية \* \* \* مرجع سبق ذكره \* ص ١٤١ \*

(٣) د \* عادل حمدي \* مرجع سبق ذكره \* ص ٢٧٣ \*

رابعاً : تفرد اقليم لندن بتنظيم خاص بحكمه القانون الصادر عام ١٩٣٦ - وتعديلاته، بمقتضى هذا القانون اتسع الاقليم ليشمل مساحة قدرها ٦٢٠ ميل مربع بدلا من ١١٧ ميل مربع، وليضم حوالي ٨ مليون نسمة بدلا من ٣٢ مليون كانت في ظل النظام السابق ومن مميزات هذا التنظيم أنه يجعل هناك درجتين حيث يوجد مجلس لندن الكبرى G.I.C. ليتولى الاختصاصات التي تتطلب مباشرتها بجالا مكانيا أرحب مثل التخطيط والطرق الرئيسية وغيرها . في حين أن الوظائف والأنشطة الأخرى التي يطلق عليها اسم الخدمات الشخصية التي تؤدي للمواطنين من باب الرعاية الاجتماعية والصحية وغيرها فائما من اختصاص مايسوى بلديات لندن London Boroughs وعددتها ٣٢ وحدة (١) .

خامساً : صغر مساحة كثير من الوحدات المحلية ووجود فصل تام في بعض الأحوال بين الريف والحضر، كل ذلك مما يتعارض مع مقتضيات اداء خدمات معينة تستلزم العمل على أساس جغرافي واسع ومع متطلبات التقدم التكنولوجي ووسائل المواصلات .

وقد تفجع عن هذه الحقيقة ظاهرة هامة هي العلاقات العدائية او الخلافات ما بين الريف وتمثله المقاطعات، والحضر ممثلا فسي البلديات والمدن الشبيهة بالمقاطعات . وسبب هذه الخلافات أن بعض البلديات تسعى للوصول الى المركز القانوني للمدن الشبيهة بالمقاطعات حيث أن هذه الصورة هي أسوأ ما يمكن أن تصل اليه أية وحدة محلية . غير أن المقاطعات تعارض هذه المطالب لأنها لو تحققت لتضمن ذلك خسارة كبيرة للمقاطعات سواء في المساحة أو

(١) د . صلاح صادق، خدمات السلطات المركزية . . . مرجع سبق ذكره ص ١٤٢ .

الضرائب التي ستفقدتها نتيجة لهذا الانفصال . أما لظن المدن الشبيهة بالمقاطعات فإنها تبغى التوسع جغرافيا بضم مساحات ريفية مجاورة لها وذلك للاستفادة منها لتنفيذ مشروعات الاسكان أو للاغراض الترفيهية أو غير ذلك . وبالمثل فإن المقاطعات تقف في سبيل هذا الاتجاه للأسباب السالف بيانها (١) .

وإذا ما انتقلنا لدراسة النمط السوفيتي في الحكم المحلي لوجدنا أنه يتميز بالمديد من الخصائص التي نوجزها فيما يلي :

أولا : تعدد أنواع الوحدات المحلية تبعا لطبيعة كل منها ولمدى تمايز مصالح سكانها ومدى تقدمهم الحضاري . فلكل جمهورية سوفيتية داخلية في نطاق الاتحاد السوفيتي نظامها الخاص في التنظيم الإداري الاقليمي . ففي روسيا الاتحادية ، مثلا ، تقرر التقسيم إلى مقاطعات وأقاليم . أما في أوكرانيا وبيلوروسيا فإلى مقاطعات فقط . غير أنه مع هذا تعمل جميع الوحدات المحلية على أساس المبادئ العامة المشتركة ، الأمر الذي يوحد لها معا في نطاق الدولة (٢) .

ثانيا : تتمتع جميع السوفيتات (المجالس) المحلية بصلاحيات ومبادرات ذاتية واسعة في التصدي للشئون والمسائل المحلية ومن أجل تنفيذ مهامها تتمتع بالقاعدة المادية الضرورية وتخضع لها المشروعات الصناعية والاقتصادية والتجارية المختلفة . وتتمتع السوفيتات المحلية من مختلف الدرجات بصلاحيات متساوية . الأمر الذي يعتبر تجسيدا لسلطتها التامة في منطقة عملها (٣) .

(١) نفس المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

(٢) تشيخيفادزه ، السوفيتات هيئات السلطة الشعبية في الاتحاد السوفيتي

(موسكو : دار التقدم ، بدون تاريخ نشر) ص (٣٠١) .

(٣) نفس المرجع ، ص ٣٤٨ - ٣٥٩ .



ثالثا : تجمع السوفيتات المحلية بين وظيفة التقرير ووظيفة التنفيذ ، فهى التى تقرر السياسة العامة وتشرف على تنفيذها عن طريق اللجان التنفيذية التى تشكلها من بين أعضائها لهذا الغرض . وهى بهذا تعبر عن الفلسفة الماركسية التى تقضى بتوحيد وظيفتى تشريع القوانين وتنفيذها والتى أوضحها لينين بقوله : " . . . يتوجب على البرلمان أن يعملوا هم أنفسهم ، أن ينفذوا قوانينهم بأنفسهم ، أن يتحققوا بأنفسهم من نتائجها العملية وأن يقدموا الحساب مباشرة لناخبيهم . ان المؤسسات التمثيلية تبقى ولكن البرلمانية باعتبارها نظاما خاصا ، باعتبارها فصلا للمعمل التشريعى عن العمل التنفيذى ، باعتبارها وضعا ممتازا للنواب ، تنعدم هنا " (١) .

رابعا : توسيع قاعدة المشاركة الشعبية التى تتمثل فى احكام رقابة الناخبين على السوفيتات المحلية عن طريق منحهم حق عزل الأعضاء ، وتأكيد التزام الأعضاء بتأدية واجباتهم تجاه المجلس وتجاه الأهل وتبسيط نشاطهم داخل المجلس وخارجه ، وفى توسيع قاعدة العضوية وتحقيق سرعة دورانها وتقصير فترتها ، ثم فى ربط الأهل بالسوفيتات المحلية وتحويلهم ممارسة الشؤون المحلية عن طريق ضم أعضاء من خارج المجلس الى اللجان المختلفة وعن طريق اختيار أفراد منهم للقيام بالأعمال الادارية بدلا من موظفى المجلس الذين ينتقلون الى قطاعات الانتاج المختلفة (٢) .

(١) لينين ، المختارات (الجزء الثانى ، موسكو : دار التقدم ، ١٩٦٨) ، ص ٢٣١ .

(٢) د . ظريف بطرس ، الحكم المحلى فى الاتحاد السوفيتى (القاهرة : المنظمة العربية للمعلومات الادارية ، ١٩٧٤) ، ص ٤٣ .

خامسا : التدرج الهرمي بين المستويات الادارية للحكم المحلي • فوحدات الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي عبارة عن حلقات تشرف كسلسلة حلقة منها على الحلقة الأدنى • وتمثل هذه الحلقات في مجموعها سلطة الدولة وقدرتها (١) •

سادسا : الدور القيادي للحزب الشيوعي وممارسة رقابته على جميع الأجهزة المحلية • غير أن رقابته لا تعنى الحلول محل الادارة أو التدخل في نشاطها أو اصدار القرارات بدلا منها • فمبدأ وحدة ورقابة الحزب لا يعنى مبدأ وحدة التوجيه والادارة (٢) • ولا يقتصر دور الحزب على الرقابة فقط بل يمتد ليشمل توجيه نشاط كافة السوفيتات فمسئائل الهامة لبناء الدولة والبناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي • وتعتمد قيادة الحزب للهيئات المحلية على الاقتناع والتأثير الأيديولوجي والسمة المعنوية (٣) •

والخلاصة أن جميع ملامح وخصائص نظام الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي هي تعبير عن مبدأ "الديموقراطية المركزية Democratic Centralization" الذي يعتبر بدوره المبدأ الرئيسي الذي يقوم عليه نظام الحكم في الاتحاد السوفيتي • ويتكون هذا المبدأ من أساسين هما "الديموقراطية" و "المركزية" • وتجسد "الديموقراطية" تعبيرها في الانتخاب المباشر للسوفيتات المحلية ثم خضوع الهيئات الادارية والتنفيذية المحلية لمراقبة ومحاسبة الناخبين • وأكثر من ذلك في مسئولية النواب أمام

(١) د • جلال بكور • نظام الحكم المحلي السوفيتي ( القاهرة : معهد الادارة المحلية • ١٩٧٧ ) • ص ٨ •  
وأنظر أيضا :

د • محمد فتح الله الخطيب • مرجع سبق ذكره • ص ٢٨٦ •

(٢) د • عادل حمدي • مرجع سبق ذكره • ص ٥٤٩ •

(٣) د • تشيخيكافره • مرجع سبق ذكره • ص ١٠٠ •

ناخبهم ، وتطبيق الناخبين بحق سحب الأشخاص المنتخبين اذا فقدوا الثقة .  
أما الأساس الثاني وهو " المركزية " فيمكن في قيادة الهيئات العليا ومراقبتهم  
لعمل الهيئات الدنيا . ويوجد مبدأ " الديمقراطية المركزية " تعبيره - بصفة  
خاصة - فيما يسمى بمبدأ " التبعية المزدوجة " Dual Subordination  
وتخضع بموجب الهيئات المحلية رأسيا للهيئات ذات المستوى الأعلى ، وأفقيا  
للسوفيت المحلي الذي انتخبها في ذات المستوى . فاللجان التنفيذية  
للسوفيتات المحلية - مثلا - وهي تخضع للسوفيتات المحلية التي انتخبتهما  
تخضع في ذات الوقت للجان التنفيذية للسوفيتات المحلية الأعلى منها مرتبة (١) .

اذا كنا قصدنا ميزنا بين النظم المحلية في الدول النامية على أساس تأثرها  
بالأنماط الأساسية الثلاث للحكم المحلي ( الفرنسى - الانجليزى - السوفيتى )  
فيجب ألا يغيب عن ذهننا وجود نمط رابع هو النمط التقليدى . فانه وان كان  
قد فقد أهميته كنظام يمكن اللجوء اليه لحل مشكلات المجتمعات المحلية فسوى  
المصر الحديث ، الا أنه نظام له كيانه وخصائصه وقواعده ولا زالت له فاعليته  
في بعض الدول حيث يهيمن جنبها الى جنب مع النظم الأخرى كنظام مساعد ومكمل  
لهيكل النظام المحلي فيها . والخاصية الأساسية لهذا النظام هو قيامه  
على النفوذ السياسى أو الدينى أو الاجتماعى الذى يرفع لواءه الزعيم أو شيخ  
القبيلة أو رئيس المجموعة البشرية المكونة للوحدة الاجتماعية . ذلك بالإضافة  
الى " مجلس الكبار " الذى يضم عيون القبيلة أو شيوخ المشائرو أصحاب الكلمة  
والنفوذ (٢) .

(١) تشيخ كفاورزه ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٤ .  
(٢) د . مصطفى أحمد فهمى ، محاضرات وبحوث فى المدخل لنظم الحكم المحلى ،  
القاهرة : معهد الادارة العامة ، قسم ادارة الحكم المحلى ، ١٩٦٤ ) ،  
ص ٧٨ - ٧٩ .

وسنتناول بالدراسة نماذج ثلاث لنظم الادارة المحلية في الدول النامية تأثرت بصورة أو بأخرى بالأنماط الأوروبية الثلاث ه وهى السودان التى تأثرت بالنمط الانجلوزى ويوغوسلافيا التى اعتنقت الفكر الماركسى وتأثرت بالنمط السوفيتى ه ثم مصر التى يظهر تأثير النمط الفرنسى واضحا بخصوص تنظيم مجالسها المحلية ه وسنقصر هذا الباب على دراسة تنظيم المجالس المحلية فى كل من السودان ويوغوسلافيا ه على أن نخصص الباب الثالث لدراسة تنظيم المجالس المحلية فى مصر (١) .

وستدور دراستنا لتنظيم المجالس المحلية فى الدول محل الدراسة طبقا للاطار الذى حددناه للبحث وهو التركيز على تشكيل المجالس المحلية ثم اختصاصات هذه المجالس ه وأخيرا رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية (٢) .

وبناءً على ما تقدم سينقسم الباب الى فصلين على النحو التالى :

### الفصل الأول :

تنظيم المجالس المحلية فى السودان

### الفصل الثانى :

تنظيم المجالس المحلية فى يوغوسلافيا

---

(١) أنظر مقدمة هذه الرسالة لمعرفة أساس اختيارنا لكل من السودان ويوغوسلافيا كنماذج للدول النامية .  
(٢) أنظر مقدمة الفصل الثانى من الباب الأول لهذه الرسالة .

## الفصل الأول

### تنظيم المجالس المحلية في السودان

تعتبر السودان أكبر دولة أفريقية مساحة ، إذ تبلغ مساحتها حوالي ٢٥٠٥٨١٣ كيلومتر مربع تشغل الرقعة الممتدة بين خطي عرض ٤٤ و ٢٢ شمالا حيث تحدها مصر من الشمال ، وكينيا وأوغندا وزائير من الجنوب ، وأفريقيا الوسطى وتشاد وليبيا من الغرب ، والبحر الأحمر وإثيوبيا من الشرق<sup>(١)</sup>.

وتنقسم هذه المساحة الشاسعة الى ثلاثة أقسام متميزة ، فيوجد في الشمال الاقليم الصحراوي الذي ينعدم فيه المطر وتعتمد بذلك الحياة النباتية ، ويوجد في الوسط أراضي زراعية وأراضي قابلة للزراعة ، أما في الجنوب فتوجد المستنقعات وغابات السافانا<sup>(٢)</sup>.

وسكن السودان مجموعة من الأجناس تتكون من عدة مجموعات سكانية قسمها العلماء الى قسمين رئيسيين هما مجموعة القوقازيين في الشمال والوسط ، ومجموعة الزنوج في الجنوب<sup>(٣)</sup> . وتنقسم المجموعة الأولى الى قسمين لغويين هما : الهاميون في الشمال ، والساميون والمختلطين بهم في الوسط والغرب ، أما المجموعة الثانية فتسكن الجنوب وتنقسم الى ثلاثة أقسام رئيسية هي : الزنوج ، النيليون ، والنيليسون الهاميون ، وتعتبر هذه المجموعة بأقسامها الثلاثة أقدم سكان

(١) U.N., Statistical year book, 1968, (New Yourk, 1969) p., 79.

(٢) S.Humes & E.Martin, op. cit., p., 294.

(٣) د . محمد رياض ، عكوش عبد الرسول ، أفريقيا ، (بيروت : دار النهضة العربية ،

(١٩٦٦) ص ٣٤١ .

القارة الإفريقية موطننا (١) .

وقدر عدد السكان بحوالي ١٦٪ مليون نسمة طبقا لتقديرات الأمم المتحدة موزعين تبعاً للمجموعات اللغوية على النحو التالي (٢) :

المغرب ٥١٤٪ - النيليون ١٧٧٪ - غير الحروب في الشمال والوسط ١٢٠٪ - الدنوبيون ٥٦٪ - النيليون الحاميون ٤٩٪ - السودانيون ٤٧٪ - آخرين ٣٦٪ .

يعاني السودان من ضعف الوحدة الوطنية ، ومن تفاوت مستويات النمو الحضارى من منطقة لأخرى ، كما يعاني أيضا من تخلف وسائل الاتصال السبقي تربط أجزائه المختلفة .

وتفرض كل هذه العوامل ضرورة الأخذ بصورة أو بأخرى من صور اللامركزية ، وهو ما حدا بالكاتبة ريتا هندن Rita Hinden الى القول بأن السودان يكاد ينادى بصوت مرتفع بوجوب تطبيق نظام الحكم المحلي فيه (٣) .

وقد بذلت محاولات عديدة لتنظيم الحكم المحلي في السودان سواء على يد الأتراك أو في ظل الاحتلال البريطانى كان أهمها صدور قوانين الحكم المحلي الثلاثة عام ١٩٣٧ وهى : قانون الحكومة المحلية للبلديات ، وقوانين الحكومة المحلية للمدن ، قانون الحكومة المحلية لمناطق الأرياف . وفي عام ١٩٤٣ صد قانون الحكم المحلي لمجالس المديرية (٤) .

(١) أحمد محمد الحاج ، الإدارة الأهلية في السودان وأثرها على الحكم المحلي ( القاهرة : المصهد القوي للتنمية الادارية ، مركز الادارة المحلية ، ١٩٧١ )

ص ٨ .  
(٢) Encyclopedia Britannica, Book of the year 1973, William Benton Publisher, 1974, p. 64.

(٣) د . علي السيد الحبيبي ، الحكم المحلي في السودان ( القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠ ) ص ٥٥ .

ونتيجة لتعدد القوانين التي تنظم الحكم المحلي في السودان فكر الانجليز في ضرورة اتباع نظام موحد ، فقدموا الدعوة للدكتور مارشال لدراسة الوضع في السودان وتقديم التوصيات اللازمة . وأعد مارشال تقريره الشهير السندي صدر على أثره قانون الحكومة المحلية لسنة ١٩٥١ والذي ظل معمولاً به السوي جانب قانون ادارة المديرية لسنة ١٩٦٠ .

وسعد قيام ثورة مايو ١٩٦٩ انعقد " المؤتمر القوي لتطوير الحكم المحلي " من الثامن حتى السابع عشر من ابريل عام ١٩٧١ وذلك بدعوة من وزارة الحكومة المحلية . وقدمت في المؤتمر بحوث ودراسات من المتخصصين والمهتمين بالحكم المحلي تتضمن مراجعة شاملة وتقييماً كاملاً لنظام الحكم المحلي في السودان مع وضع تصور لشكل وضمون الحكم المحلي المنشود مع الاهتمام بدراسات مقارنة لأوضاع الحكم المحلي في دول العالم المختلفة (١) .

وقد تمخض هذا المؤتمر عن مشروع قانون جديد للحكم المحلي صدر تحت رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ وألغى القوانين السابقة وقوم على أساسه الآن الحكم المحلي في السودان .

ويقوم الحكم المحلي في السودان في ظل النظام الجديد على مستوى واحد من الوحدات المحلية هو المديرية . فالمديرية هي وحدة الحكم المجلسي ، ومعترف القانون لمجالسها فقط بالشخصية الاعتبارية (٢) . ويجيز القانون تقسيم المديرية الى " مناطق ادارية " بناء على توصية من المجلس الشعبي

---

(١) آدم الزين ، الحكم الشعبي المحلي ، أهدافه وأسسها ، ( الخرطوم : وزارة الحكومة المحلية ، ١٩٧٢ ) ص ٥ .

(٢) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ - م ٨ .

التنفيذى بالمديرية ، وتصبح هذه المناطق نواة تكوين مديريات جديدة متى اكتملت مقومات نشأتها (١) .

ورغبة في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية يلزم القانون المجالس الشعبية التنفيذية - وهي المجالس المحلية على مستوى المديريات - بإنشاء مجالس شعبية محلية في المناطق والمدن والأرياف والقرى والأحياء والفرقان والأسواق والمناطق الصناعية وتفويضها ببعض سلطاتها حسب ما تراه مناسبا حتى يتحقق أكبر قدر من اللامركزية الفعلية في المشاركة وأداء الخدمات (٢) .

وفي دراستنا لتنظيم المجالس المحلية في السودان سنتعرض لمسائل ثلاث هي : تشكيل المجالس المحلية ، واختصاصاتها ، وأخيرا رقابة الحكومة المركزية عليها . وعلى هذا الأساس سينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي :

#### المبحث الأول :

تشكيل المجالس المحلية .

#### المبحث الثاني :

اختصاصات المجالس المحلية .

#### المبحث الثالث :

رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية .

---

(١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - ٤ .

(٢) ٤٤ ٤٤ ٤٤ م - ١٥ .



## المبحث الأول

### تشكيل المجالس المحلية

يقوم الحكم المحلي في السودان على مستوى واحد من الوحدات المحلية هو المديرية • فالمديرية هي وحدة الحكم المحلي حيث يعترف القانون لمجالسها فقط بالشمسية الاعتبارية<sup>(١)</sup> ويجيز القانون تقسيم المديرية إلى مناطق إدارية "بناءً على توصية من المجلس الشعبي التنفيذي بالمديرية" وتصبح هذه المناطق نواة تكوين مديريات جديدة متى اكتملت مقومات نشأتها<sup>(٢)</sup> .

ويأخذ القانون المجالس الشعبية التنفيذية - وهي المجالس المحلية على مستوى المديرية - إنشاء مجالس شعبية محلية في المناطق والمسند والأرياف والقري والأحياء والفرقان والأسواق والمناطق الصناعية وتفوضها ببعض سلطاتها حسب ما تراه مناسبا حتى يتحقق أكبر قدر من اللامركزية الفعلية في المشاركة وأداء الخدمات<sup>(٣)</sup> .

ومقتضى هذا التنظيم أن تكون المجالس الشعبية التنفيذية هي السلطات الوحيدة على المستوى المحلي • وحيث أن هذه المجالس تشكل عن طريق تصعيد الانتخابات من المجالس الأدنى درجة ، لذا يتعين توضيح أسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية المختلفة لتفهم طريقة تشكيل المجالس الشعبية التنفيذية •

وهي هذا الأساس سنقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة ، يتناول الأول تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، ويتناول الثاني تشكيل المجالس الشعبية التنفيذية بالمديريات ، ويتناول الثالث نظام العضوية •

(١)	قانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - ٨
(٢)	قانون رقم ٤ م - ٤
(٣)	قانون رقم ١٥ م - ٤

## المطلب الأول : تشكيل المجالس الشعبية المحلية

جاء القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ بأحكام تلزم المجالس الشعبية التنفيذية بإنشاء مجالس شعبية محلية بالمناطق والمدن والأرياف والقري جميعها يراه مناسباً<sup>(١)</sup> كما حدد القانون المجالس الشعبية المحلية على سبيل المصير بأنها : مجالس قري ، ومجالس فرقان ، ومجالس أسواق ، ومجالس مناطق صناعية ، ومجالس مدن ، ومجالس شعبية ريفية ، ومجالس مناطق ، وقد أوضح القانون أن إنشاء هذه المجالس ينبغي أن يقام على أساس جغرافي اقليمي يراعى فيه عدم وجود فواصل طبيعية في المجلس الواحد<sup>(٢)</sup> .

وتكون المجلس الشعبي المحلي ... كقاعدة عامة - من ٢٤ عضواً تمثل فيه النساء بنسبة ٢٥% ، ويمثل المنصر الديواني بنسبة لا تزيد على ثلث مجموع مقاعد المجلس ، ويشغل المنصر الشعبي باقي المقاعد ، كما يجوز للمجلس أن يضم في عضومته أعضاء بالانتساب من ذوي الخبرة والكفاءة والرغبة في العمل العام ومن تطابق عليهم شروط أهلية العضوية ولا يكون لهؤلاء حق التصويت في المجلس<sup>(٣)</sup> .

وسنوضح فيما يلي أسلوب تشكيل كل نوع من هذه المجالس :  
أ - المجالس الشعبية للقري والفرقان والأحياء :

- (١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ - م ١٥ .  
(٢) مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧٣ - م ٣ .  
(٣) " " " " " " " " " " " " - م ٦ .

لا يميز القانون بين " القرية " أو " الفريق " أو " الحي " بخصوص (١)  
تشكيل مجالسها الشعبية المحلية بل يتبع قواعد موحدة تتلخص في الآتي:

١ - يدعو رئيس لجنة تطوير القرية أو الفريق - أو الضابط الإداري فسي  
حالة عدم وجود تنظيمات جماهيرية بالقرية أو الفريق في حالة  
تشكيل مجلس الحي - إلى اجتماع جماهيري عام يضم جميع أهمل  
القرية أو الفريق أو الحي لاختيار ممثلهم في المجلس الشعبي المحلي .

٢ - يتم الترشيح لعضوية المجلس في الاجتماع العام عن طريق لجان  
المنظمات الجماهيرية أو أي فئات أخرى يحددها المجلس الشعبي  
التنفيذي . وفي حالة عدم وجود منظمات جماهيرية يجوز لأي  
مواطن أن يرشح أي مواطن تتدابق عليه شروط العضوية . ويجب  
ألا يقل عدد المرشحين عن ٤٨ مرشحا .

٣ - يقدم الضابط الإداري كشوفات المرشحين للمحافظ لمراجعتها  
وعلى المحافظ أن يراعي في مراجعة الكشوفات وإصدار كشوف  
المرشحين النهائي تمثيل المهن المختلفة وتمثيل النساء وشروط  
العضوية .

٤ - يتم اختيار أعضاء المجلس من بين المرشحين في اجتماع عام لأهمل  
القرية أو الفريق أو الحي يدعو له رئيس لجنة التطوير أو الضابط  
الإداري في حالة عدم وجود الأول .

٥ - ينتخب المجلس الشعبي المحلي للقرية أو الفريق أو الحي رئيسا  
له في أول جلسته من جلساته ثم يصدر قرارا بتعيينه من وزير  
الحكومة المحلية .

(١) الفريق جمعها فرقان ويقصد بها مجالس القبائل الرحل .  
(٢) مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧٣ - المواد من ٧ إلى ١٨ .









أ - التمثيل الجغرافي الاقليمي :

ويتم على النحو التالي :

- ١ - يخصص لكل وحدة من وحدات الحكم الشعبي المحلي في المديرية مقعد واحد<sup>(١)</sup> .
- ٢ - تشكل كل وحدة من وحدات الحكم الشعبي المحلي دائرة انتخابية اقليمية جغرافية يكون ناخبوها من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية .
- ٣ - تخصص مقاعد للمنصر النسائي ووزع المحافظ العدد المطلوب ممن النساء على وحدات الحكم الشعبي المحلي ويتم انتخابهن بواسطة أعضاء المجالس الشعبية المحلية .

ب - تمثيل قوى الشعب<sup>(٢)</sup> :

يتم توزيع مقاعد تمثيل قوى الشعب بالمجلس التنفيذي للمديرية طبقاً

(١) تعرف المادة (٢) من مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية لسنة ١٩٧٢ وحدة الحكم الشعبي المحلي بأنها " المجالس الشعبية الريفية ومجالس المدن الشعبية المنشأة بموجب المادة (١٥) من القانون " . وعرفت نقر المسادة المجالس الشعبية المحلية بأنها " المجالس الشعبية المحلية المنشأة بموجب المادة (١٥) من القانون وتشمل : المجالس الشعبية للقرى والفرقان والأحياء والأسواق والمناطق الصناعية " .

(٢) توضح المادة (٣) من القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ أن قوى الشعب " يقصد بها الجود وأعضاء لجان تلاوسر القرى وكثائب مايو للشباب وكثائب مايو للنساء وأعضاء الجمعيات التعاونية وممثلو المنظمات الفتوية وأيسة فقات يحدد ها الوزير " ويقصد بالوزير هنا وزير الحكومة المحلية .



للقواعد التالية (١) :

- ١ - يعين وزير الحكومة المحلية ممثلاً واحداً للجنود في المجلس الشعبي التنفيذي وفق ما يتم الاتفاق عليه في ذلك بين وزيرى الدفاع والداخلية .
- ٢ - يكون أعضاء اللجان التنفيذية لنقابات العمال بالمديرية - وفق ما يشهد به وزير الخدمة العامة والاصلاح الادارى - مجمعا انتخابيا لانتخاب ممثل واحد للعمال .
- ٣ - يكون أعضاء اللجان التنفيذية لاتحادات التجار ولجان الحرف المنضوية تحت لواء مجالس الأسواق ومجالس المناطق الصناعية وأعضاء اللجان التنفيذية للفرقة التجارية مجمعا انتخابيا واحدا لاختيار ممثل واحد لهم في المجلس الشعبي التنفيذي .
- ٤ - ينتخب المهنيون ( الأطباء والمهندسين والمحامين وأساتذة الجامعات ٠٠٠ وغيرهم ) ومعلمى ومعلمات الثانوى العالى والموظفين العاملين بالمديرية ممثلاً واحداً عن طريق الاقتراع الفردى .
- ٥ - ينتخب معلمى ومعلمات المدارس الثانوية العامة والمدارس الابتدائية ممثلاً واحداً عن طريق الاقتراع الفردى .
- ٦ - ينتخب أعضاء اللجان التنفيذية لاتحادات المزارعين بالمديرية وفق ما يشهد به سجل النقابات - ممثلاً واحداً .

ج - تمثيل المنظمات الجماهيرية :

أوضحت المادة (٢) من مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ أن المنظمات الجماهيرية يقصد بها لجان تطوع

(١) مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ - م ٧٠

القرى واتحاد شباب السودان واتحادات نساء السودان ومجالس الآباء  
والجميات التعاونية •

وقد أوضحت المادة (٨) من مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية  
للمديريات لسنة ١٩٧٣ أنه دوماً نظراً لتمثيل الجغرافى الاقليمى يتم انتخاب  
ممثلين للمنظمات الجماهيرية حسب المقاعد الموضحة فى أمر التأسيس الخاص  
بكل مديرية عن طريق مجمع انتخابى مؤلف من أعضاء اللجان التنفيذية  
للمنظمات الجماهيرية بالمديرية الاقليمية للمنظمات الجماهيرية •

#### د - تمثيل الديوانيين :

يتم تمثيل الديوانيين ( ممثلى الوزارات أو الوحدات الحكومية ) بالمجلس  
الشعبى التنفيذى للمديرية وفق القواعد التالية<sup>(١)</sup> •

١ - يتم تعيين الأعضاء الديوانيين بالمجلس الشعبى التنفيذى حسب  
المقاعد المخصصة لذلك والمحددة فى أمر تأسيسه بواسطة الوزير  
بالتشاور مع الوزراء المركزيين المختصين •

٢ - يجب أن يكون العضو الديوانى على درجة عالية من المسئولية  
الوظيفية والخبرة والكفاءة ومن القادرين على تحمل أعباء اللامركزية  
وتداول الأداء للحكم الشعبى المحلى •

ويعين رئيس الجمهورية محافظاً لكل مديرية يكون مسئولاً لديه عن الإدارة  
ومن تنفيذ سياسة الحكومة بالمديرية<sup>(٢)</sup> • كما أنه يرأس المجلس الشعبى

(١) مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ - م ٩ •

(٢) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ - م ٦ •



وأخذ القانون أيضا بأسلوب الترابط العضوي في تشكيل المجالس المحلية الذي يتمثل في تشكيل كل مجلس من بين أعضاء المجالس الأدنى درجة الأمر الذي يحقق اقبال الأهالي على المشاركة في أعمال المجالس المحلية الدنيما باعتبارها السبيل الوحيد للوصول الى عضوية المجالس الأعلى مستوى .

يضاف الى كل ما تقدم أن نظام الحكم المحلي في السودان يأخذ بفكرة صبح التنظيمات المحلية بالطابع السياسي . فعضوية المجالس المحلية تتمسند على التنظيم السياسي وترتبط به . وقد أوضح قانون الحكم المحلي أن من يمين شروط الأهلية لعضوية المجالس المحلية هي أن يكون الشخص محمدا من قبل الاتحاد الاشتراكي السوداني وفق نظمه ولوائحه (١) .

### المطلب الثالث : نظام العضوية

أوضح مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ شروط الأهلية لعضوية المجالس الشعبية التنفيذية وحالات سقوط العضوية . كما أوضح مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧٣ شروط الأهلية لعضوية هذه المجالس وكذلك حالات سقوط العضوية .

وقد جاءت الأحكام الخاصة باكتساب عضوية المجالس المحلية وكذلك الأحكام

(١) انظر في ذلك :

— مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ — م ٤٠

— مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧٣ — م ٥٠

الخاصة بفقد العضوية على النحو التالي :

أولا : أهلية العضوية :

يتمتع الشخص بأهلية العضوية للمجلس الشعبي التنفيذي اذا توافرت فيه الشروط التالية<sup>(١)</sup> :

- ١- أن يكون سودانيا .
- ٢- ذكر أو أنثى .
- ٣- لا يقل عمره عن ٢٥ سنة .
- ٤- ألا يكون قد حكم عليه بالسجن في جريمة تمس بالشرف أو الأخلاق خلال الخمسة سنوات التي تسبق تكوين المجلس الشعبي التنفيذي .
- ٥- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية .
- ٦- أن يكون محتمد الترشيح من قبل الاتحاد الاشتراكي السوداني وفق نظمته ولوائحه .

وقد بينت المادة (٥) من مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلى لسنة ١٩٧٣ شروط الأهلية لعضوية المجالس الشعبية . وهي ذات الشروط الخاصة بعضوية المجالس الشعبية التنفيذية باستثناء شرط واحد يتعلق بالسن . فبينما نجد أنه يجب ألا يقل عمر المرشح لعضوية المجلس الشعبي التنفيذي عن ٢٥ عاما ، نجد أن قواعد اكتساب العضوية الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية تقضى بالآ يقل عمر المرشح لعضويتها عن ١٨ عاما<sup>(٢)</sup> .

(١) مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ - م ٤٠

(٢) مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلى لسنة ١٩٧٣ - م ٥٠

### ثانياً : سقوط العضوية :

أوضحت المادة (١٢) من مرشد تكوين المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات لسنة ١٩٧٣ الحالات التي تسقط فيها عضوية المجلس، كما أوضحت المادة (٣١) من مرشد تكوين مجالس الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧٣ الأحكام الخاصة بفقدان عضوية هذه المجالس .

ويمكن اجمال حالات سقوط العضوية بالنسبة للمجالس المحلية - بصفة عامة - على النحو التالي :

- ١ - الاستقالة . ذلك أن العضو يفقد عضويته للمجلس الذي ينتمي اليه اذا قدم استقالته . وتشتترط أحكام العضوية الخاصة بالمجالس الشعبية التنفيذية للمديريات أن يقدم عضو المجلس استقالته بموجب اخطار كتابي للمحافظ .
- ٢ - التخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية للمجلس دون اذن كتابي بذلك .
- ٣ - الاستدعاء . وذلك اذا صدر قرار بأغلبية أربعة أعضاى الناخبين باستدعاء عضو المجلس وذلك فى اجتماع عام للناخبين يحلن عنه قبيل أسبوعين على الأقل من اجراء التصويت على الاستدعاء .
- ٤ - الوفاة .
- ٥ - الاعفاء . فتسقط عضوية المجلس الشعبى التنفيذى عن عضو ما اذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعفائه . كما تسقط عضوية الشخص للمجلس الشعبى المحلى اذا أوفاه الوزير من عضوية المجلس .
- ٦ - تسقط عضوية العضو الديوانى اذا فقد الصفة التى أهله للتمييز .

## المبحث الثاني

### اختصاصات المجالس المحلية

تتطلع المجالس المحلية في السودان باختصاصات واسعة وتباشر وظائف ومهام على قدر كبير من التنوع والتشعب سواء فيما يتعلق بالمسائل المحلية الجسوسه أو فيما يتعلق بالمسائل القوية على المستوى المحلي ، وتارس في سبيل ذلك قدرا من السلطات والصلاحيات تمكنها من مباشرة هذا القدر من الاختصاصات .

ونتناول في هذا المبحث دراسة اختصاصات المجالس المحلية في السودان وسلطاتها وذلك في مطلبين نبحث في الأول موضوع الاختصاصات والوظائف ، أما الثاني فنمقده للسلطات والصلاحيات .

#### المطلب الأول : وظائف واختصاصات المجالس المحلية :

وفقا لأحكام القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ يكون المجلس الشعبي التنفيذي مسئولا عن التوعية السياسية ، والتمهقة الشعبية ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتدعيم الوحدة الوطنية ، والعمل على محاربة الحزبية والطائفية والمنصرية والقبلية ، والمحافظة على النظام العام ، والتأكد من أن الخدمات التي تقوم بها المجالس الشعبية المحلية تهدف لمصلحة المواطنين بالمديرية ، وعودى بأعلى مستوى ممكن ، وأنها متشبية مع السياسة القوية ، كما أنه يكون مسئولا عن تطوير المفاهيم الحديثة للحكم المحلي ، ودمج النشاط الشعبي والرسمى ، كما يشجع المجلسس تكوين اللجان الشعبية المتخصصة كلجان تطوير القرى وكنايب مايو للشباب وكنايب مايو للنساء ، وعليه الاهتمام بكل فروع الادارة التي تمه المديرية والتقدم بمقترحات

بشأن ذلك لمجلس الوزراء عن طريق وزير الحكومة المحلية ، ويجوز له أن ينشىء  
أو يدير أى مشاريع تجارية تد ر عليه دخلا على ألا يتعارض ذلك مع خطط التنمية  
القومية ، كما يتولى القيام بأعمال الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة بالمديرية  
لمعدا تلك المستثناءة فى أوامر التأسيس (١) .

وقد نص الجدول الملحق بالقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ على الأنشطة  
والاختصاصات التى يجوز تخويلها للمجالس الشعبية التنفيذية بمقتضى أممسر  
التأسيس، وتتضمن هذا الجدول أربعة عشر قسما على النحو التالى (٧) .

١ - التنمية الاقتصادية - ويكون ذلك بالعمل على انشاء وتطوير الصناعات  
ريفية كانت أو منزلية واعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية  
وتنظيم الاحصاءات واجراء الدراسات والبحوث التى تهدف لتطوير  
المديرية .

٢ - التعليم حتى المرحلة الثانوية العليا والصرف عليها واعداد وإدارة  
أندية الصبيان وتعليم الكبار والمعاهد الدينية وانشاء واعتماد  
وصيانة المكتبات العامة ومنح الاعانات والمكافآت للطلبة المتفوقين

(١) أنظر فى ذلك :

القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م ١١ .

وجدير بالذكر أن أمر تأسيس المجلس الشعبى التنفيذى لمديرية شمال  
كردفان الصادر فى عام ١٩٧٤ قد أوضح على سبيل المثال الأعمال المستثناءة  
من اختصاصات المجلس وهى : القوات المسلحة - القضاء - الأمن القومى -  
الجمارك - البريد والبرق - السكك الحديدية - البواخر النيلية - الرى .

(٢) أنظر فى ذلك :

الجدول الملحق بالقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ .



ورفع الخطط التعليمية وتطهير النهمضة النسوية وانشاء وإدارة رياض الأطفال ه  
الى غير ذلك مما يمكن أن يدعم أهداف التعليم •

٣- الصحة العامة - ويتمثل ذلك في انشاء وصيانة المستشفيات العامة والشفخانات  
والعيادات والمراكز الصحية ونقاط الفيار ومراقبتها وتسجيل المواليد والوفيات  
ومراقبة المشتغلين ببيع الطعام والقيام بالنظافة العامة ومنع انتشار الذباب  
والبعوض والحشرات الضارة وتدريب القابلات والمرضات وانشاء وإدارة الجانات  
والقيام بكل الخدمات الصحية •

٤- الأشغال العامة - وهي تشمل في القيام بتشبيد وصيانة الطرق العمومية والكبارى  
والشوارع والبيادين وامداد مياه الشرب والانارة وتشبيد المباني سواء أكانت  
من ضمن اختصاص المجلس أو أية مباني أخرى واقامة وصيانة الاستراحات وتشبيد  
المطارات المحلية وصيانتها وانشاء وإدارة ورش فبرية للحربات •

٥- الزراعة - وهي تشمل في رفع المستوى الزراعى بالمديرية من حيث توفير الأدوات  
والآلات الزراعية والبذور الجيدة للزراعة والأسمدة ونشر الثقافة الزراعية وتعليم  
طرق الانتاج الزراعى وتعمد أشجار الشوارع العامة والمنزهات وإدارة وتطهير  
الفضبات بالمديرية واقامة أية مزارع نموذجية •

٦- الثروة الحيوانية - وذلك باثخاذ الوسائل لمكافحة أمراض الحيوانات والدواجن  
ومنع الأمراض المعدية من الانتشار وتطعيمها والحفاظ عليها وانشاء وصيانة  
المراعى ومزارع تربية الماشية والدواجن واقامة المعارض البيطرية وانشاء وصيانة  
المستشفيات والشفخانات ونقاط الفيار والمعامل البيطرية والوحدات العلاجية  
المتقلة للحيوان •

٧ - الجاني والتخطيط والاسكان وذلك بتنظيم البناء وتخطيط واعادة  
تخطيط المدن والقرى والتصرف في الاراضى الحكومية والعمل على ايجاد  
المساكن اللازمة للمواطنين .

٨ - الثقافة العامة - وذلك بانشاء وصيانة مراكز الارشاد والاعلام واعتماد  
وسائل لها بالمؤسسات والاماكن العامة وتشجيع النشاط الثقافى  
العام واقامة المحاضرات وتنظيمها وتشجيع الفرق الموسيقية والاحتفالات  
بالمناسبات والأعياد القومية والاهتمام بالآثار التى فى المديرية والرياضة  
وتشجيعها واقامة المتاحف وحدائق الحيوان وانشاء وتطوير المسارح .

٩ - تنمية المجتمع - وذلك باحداث التغيير الاجتماعى الذى يقتضيه تنفيذ  
مشروعات التنمية القومية بتطبيق أساليب تنمية المجتمع والتصديق على مشاريع  
المون الذاتى وتسجيل الجمعيات التعاونية .

١٠ - التقدم الاجتماعى - بانشاء الوسائل التى تهدف الى الرفاهية الاجتماعية  
وذلك بانشاء وإدارة وصيانة المؤسسات الخيرية وملاجئ المعجز والأمراض  
العقلية وتدعيم الفئات الاجتماعية والوطنية ومنح المساعدات للفقراء  
والمنهوس بالمرأة والحماية بالطفولة ومكافحة المجاعات والنكبات الطبيعية .

١١ - القوى العاملة - وذلك بالعمل على حصر القوى العاملة بالمديرية وتنظيم  
التخديم والتوظيف بها والنظر والتحقيق فى حوادث العمل والتدريب  
على الصناعات الريفية والتأهيل المهني .

١٢ - التجارة والتموين - وذلك بالاشراف على جميع أوجه الأنشطة التجارية  
وتوفير المواد التموينية المختلفة وتوزيعها ومراقبة الموازين والمكاييل وتحديد  
أسعار السلع .

١٣ - النظام العام - وتمثل ذلك في تقليل الاجرام بين الاحداث ومنبع التسول وانشاء ومراقبة السلخانات والأسواق الخصوصية وتنظيم ذبح الحيوانات ومبيها واعداد أماكن للاستحمام واداد زواجب لحفظ الحيوانات وتخصيص أماكن للاستهلاك العام للخمور وتنظيم استعمال البصات والعربات والمعدنيات وعمل لافتات بالطرق واشارات المرور ومقاومة الفيضانات والحرائق وتقليد وتنظيم حمل الأسلحة النارية والمراقبة واعطاء الرخص لأصحاب الحرف الصغيرة وتشديد مهائس الحكم المحلي \*

١٤ - أنشطة أخرى - تتمثل في تدريب الحاملين والعمل على رفاهيتهم واستقبال كبار الزوار الرسميين وانشاء مخازن رئيسية لامداد الوحدات بالمديرية بما يلزم من أدوات وغير ذلك \*

ولا يخول القانون أية اختصاصات للمجالس الشعبية المحلية في المناطق والمدن والقرى ... وغيرها \* غير أنه يلزم المجالس الشعبية التنفيذية بتفويض بعض اختصاصاتها الى المجالس الشعبية المحلية في نطاق كل منها على أن تحدد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر في أمر التأسيس الخاص بكل مجلس شعبي محلي \*

ولا يحدد القانون نوع الاختصاصات التي يلتزم المجلس الشعبي التنفيذي بتفويضها الى المجالس الشعبية المحلية بل يترك أمر تحديدها لتقدير المجلس الشعبي التنفيذي تبعاً لظروف كل مجلس وامكانياته وان كان وزير الحكومة المحلية قد أوضح تصوره فيما ينهض أن تضطلع به بعض تلك المجالس وذلك

على النحو التالي (١) :

- ١ - الاحصاء \*
- ٢ - رعاية النظام العام \*
- ٣ - جمع الأموال المقررة \*
- ٤ - رعاية المدارس الابتدائية والمستوصف وصيانتها \*
- ٥ - التشجير \*
- ٦ - حمل الأوساخ \*
- ٧ - رعاية الأمومة والطفولة وإدارة وإنشاء رياض الأطفال \*
- ٨ - الترفيه والشقافة \*
- ٩ - تدعيم التكافل الاجتماعى \*
- ١٠ - تنظيم تصريف المياه \*

المطلب الثانى : سلطات وصلاحيات المجالس المحلية :

لكى تتمكن المجالس الشعبية التنفيذية من الاضطلاع باختصاصاتها فانها تتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة تمارسها سواء بالنظر الى اعتبارها أشخاصا محنوية عامة \* أو على اعتبار تمتعها بامتيازات السلطة العامة على أساس كونها تمثل الوحدات المحلية \* وقد أوضح القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ السلطات التى يجوز منحها وذلك بالنص عليها فى أوامر التأسيس \* وتختصر

---

(١) حديث الدكتور جعفر محمد على بخيت وزير الحكومة المحلية الذى ألقاه نفس اجتماعه مع الضباط الاداريين بمديرية الخرطوم يوم ٢٤/١٢/١٩٧٢ بقاعة مجلس شعبى منطقة ما بين النيلين \*

هذه السلطات فيما يلي :

أولا : يتمتع المجلس الشعبي التنفيذي بسلطات شبه تشريعية أى ما يعرف " بالسلطات التقديرية " ، ذلك أن له الحق فى إصدار قرارات بشأن الضرائب المحلية والعوائد ورسوم الرخص وفقا لنصوص القوانين الخاصة بها أو وفق تشريعات محلية يضمنها المجلس ، كما يجوز له أيضا إصدار قرارات بفرض ضرائب محلية وقتية على الملاهسى أو السلع أو الخدمات بمغرض انشاء أو اكمال أى مشروع عام بالمديرية ، وبالإضافة الى ذلك يمكن للمجلس الشعبي التنفيذي أن يصدر قرارات بشأن النظام العام بالمديرية واصدار أوامر محلية بهذا الصدد (١) . ويكون لهذه الأوامر قوة القانون فى المديرية لتمكين المجلس من مباشرة سلطاته والقيام بمسؤولياته التى يمنحها له القانون (٢) . ولا تقتصر سلطة المجلس على إصدار الأوامر المحلية فقط ، بل يجوز له أيضا أن يفرض عقوبة على الاخلال بأى أمر محلى وأن يفرض عقوبات متعددة فى حالة الاخلال المتتابع على ألا تزيد أية عقوبة عن غرامة قدرها خمسمائة جنيهة سودانى مع السجن لمدة أقصاها سنة عن المخالفة الأولى والثانية ، وعن غرامة قدرها ألف جنيهة مع السجن لمدة لا تتجاوز سنتين عن المخالفة الثالثة أو أية مخالفات لاحقة . وفى حالة المخالفات المستمرة عن غرامة قدرها عشرة جنيهات عن كل يوم تستمر فيه المخالفة . كما يجوز للمجلس أن ينص فى الأمر المحلى - علاوة على أية عقوبة مفروضة - على أن يدفع الشخص الذى أخل بالأمر المحلى

(١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - م ١١

(٢) م ٢٨ - م ٦٦ - م ٦٦ - م ٦٦





ومن التنظيمات الديمقراطية الجديدة ذات الاختصاص الوظيفي والمسئولية الإقليمية المكونة من لجان تطهير القرى وكثائب مايو للشباب وكثائب مايو للنساء ، ومنح هذه المجالس سلطات واسعة تمارسها عن طريق الأوامر المحلية والمنشورات المكتبية في التنظيم وفي اتباع الميدانية في أسلوب العمل الإداري واللجان المشتركة في الإشراف على الخدمات . ويجوز لهذه المجالس أيضا الاضطلاع بأية سلطات واختصاصات تفوض إليها من جانب الوزارات المختلفة (١) .

أما سلطات المجالس الشعبية المحلية فتقوم جميعها على أساس تفويض السلطة Delegation of Power التي تمنح لها من جانب المجالس الشعبية التنفيذية على سبيل الحصر بمقتضى أوامر التأسيس وطبقا لأحكام القانون . ومع أن القانون يحدد اختصاصات المجالس الشعبية التنفيذية على سبيل الحصر بمقتضى أوامر التأسيس فإن أمر الاختصاصات التي تفوض للمجالس الشعبية المحلية متروك كلية لإرادة المجالس الشعبية التنفيذية تحدد لها في أمر التأسيس الذي تصدره لكل مجلس فسي نطاقها . وهكذا فإنه يمكننا القول أن المجالس الشعبية المحلية لا تمسدو أكثر من كونها أجهزة فرعية للمجلس الشعبي التنفيذي في المديرية .

---

(١) د . جعفر محمد علي بخيت ، الثورة الإدارية والحكم الشعبي المحلي ، ( الخرطوم : وزارة الحكومة المحلية ، ١٩٧٣ ) ص ٦٣ .



### المبحث الثالث

#### رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

تمارس الحكومة المركزية في السودان كافة أشكال الرقابة المصروفة على المجالس المحلية والتي تتخذ صوراً متعددة مثل الرقابة على المجالس المحلية ذاتها وكذلك الرقابة على تشكيل المجالس المحلية ، الى جانب الرقابة على أعمال هذه المجالس ، وأخيراً الرقابة المالية .

ونتناول هذه الأشكال والصور المتعددة لرقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية في السودان بشئ من التفصيل ، فنتناول أولاً الرقابة على المجالس المحلية ذاتها ، ثم الرقابة على تشكيل المجالس المحلية ، ونتناول ثالثاً الرقابة على أعمال المجالس المحلية ، ونخلص رايماً الى الحديث عن الرقابة المالية ولا يمكن أن نبحث موضوع رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية في السودان دون الحديث عن وزارة الحكومة المحلية بوصفها الأداة المنسقة للعلاقات المركزية المحلية . وسنتناول هذه النقاط كل في مطلب مستقل على النحو التالي :

#### المطلب الأول : الرقابة على المجالس المحلية ذاتها

ينص القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ على أن ينشئ " مجلس الوزراء " في كل مديرية مجلساً يسمى " المجلس الشعبي التنفيذي للمديرية " وذلك بموجب أمر تأسيس ويخول له بموجب هذا الأمر الصلاحيات التنفيذية اللازمة لإدارة المرافق العامة في المديرية ماعدا تلك الخاصة بالقوات المسلحة والأمن القومي والقضاء . وأية موافق أخرى تستثنى في أمر التأسيس (١) . ولمجلس الوزراء بموجب أمر يصدره

(١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ - م٧٠

وينشر في الجريدة الرسمية) أن يعدل في حدود المديرية الحالية (١).

ويتضح من نصوص القانون أن انشاء المديرية وتعيين حدودها وانشاء المجالس الشعبية التنفيذية التي تمثل الارادة العامة لأهاليها مرفوضون بمسارادة الحكومة المركزية ممثلة في مجلس الوزراء.

ويستتبع ذلك بالضرورة أن تتمتع الجهة التي تلك حق الانشاء بسلطة التعديل والالغاء . وعلى هذا الأساس ينص القانون على حق مجلس الوزراء في ايقاف أو الغاء أمر التأسيس أو تعديله أو وقف أية سلطة من سلطات المجلس الشعبي التنفيذي ، ويجوز له أن ينقل سلطات المجلس الشعبي التنفيذي في هذا الصدد - الى أي شخص أو هيئة (٢).

#### المطلب الثاني : الرقابة على تشكيل المجالس المحلية

تتخذ رقابة الحكومة المركزية على تشكيل المجالس المحلية في السودان عدة أساليب هي :

أ - تعيين المحافظ بواسطة رئيس الجمهورية ليمثل الحكومة في المديرية ويكون مسئولاً لدى رئيس الجمهورية - عن طريق الوزير - عن الادارة الرشيدة وعن تنفيذ سياسة الحكومة بالمديرية . ويرأس المحافظ - بحكم منصبه - المجلس الشعبي التنفيذي ولجنته المركزية ، ويكون

(١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - ٤

(٢) " " " " " " " " م - ٣٤

- ـ فضلا عن ذلك ـ أمن خزانة المجلس (١) .
- بـ تعيين نائب المحافظ بواسطة وزير الحكومة المحلية ليحل محل المحافظ في رئاسة جلسات المجلس في حالة غيابه ويكون ـ بحكم منصبه ـ سكرتير المجلس وسكرتير لجنته المركزية (٢) .
- جـ تعيين الأعضاء الديوانيين في المجالس الشعبية التنفيذية وفي المجالس الشعبية المحلية بمقتضى أمر التأسيس (٣) .
- دـ تعيين رؤساء المجالس الشعبية المحلية بواسطة وزير الحكومة المحلية بناءً على ترشيح المحافظ المختص (٤) .
- هـ ـ مراجعة المحافظ (أو ممثله) بصفة مثالا للسلطة المركزية لقوائم ترشيحات أعضاء المجالس المحلية للتأكد من تمثيلها للمهن المختلفة والالتزام بأهداف الثورة المعلنة وسياساتها المرسومة (٥) .

### المطلب الثالث : الرقابة على أعمال المجالس المحلية

ويتمثل هذا النوع من الرقابة في :

- أـ التفهيم على أعمال المجالس الشعبية التنفيذية من جانب كل وزير فـ المسائل المتعلقة بأعمال وزارته أو ابتداء مفتوحاً فنى للقيام بهذا العمل وذلك على ضوء المستويات المحددة باللوائح حتى يكون في الامكان مساهمة

(١)	القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١	م ٦٠
(٢)	م ٩٠ م ١٠٠	م ٩٠ م ١٠٠
(٣)	م ٩٠ م ١٠٠	م ٩٠ م ١٠٠
(٤)	م ١٠٠ م ١٠٠	م ١٠٠ م ١٠٠
(٥)	مؤشد تكوين مجالس الحكم الشعبى المجلس لسنة ١٩٧٣	م ١٠٠ م ١٠٠

المجالس للمنى تلك الحدود المقررة للمستويات (١) .

ب - التفويض على أعمال المجالس الشعبية التنفيذية عامة بواسطة وزير الحكومة المحلية أو من ينتدبه (٢) . حيث يقوم مفتشوا الوزارة بالتفتيش اداريا على أعمال المجالس من ناحية صحة الاجراءات وسلامة القرارات ومسئولى تنفيذها .

ج - يجوز القانون للمجلس الشعبى التنفيذى أو المحلى أن يضع أوامر محلية تكون لها قوة القانون فى دائرة المجلس شريطة ألا تتعارض هذه الأوامر مع أى قانون عام . ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه الأوامر المحلية تخضع لرقابة الحكومة المركزية حيث :

١ - يضع وزير الحكومة المحلية أوامر محلية نموذجية لتسير المجالس المحلية على هديها (٣) .

٢ - يوقف مجلس الوزراء - بالتشاور مع وزير الحكومة المحلية - أى قرار يصدره المجلس الشعبى التنفيذى جزئيا أو كليا حسبما يراه مناسبا ، ويوجه المجلس للنفاذ أو تعديل القرار أو الأمر المحلى فى مدة معينة (٤) .

٣ - يجوز لوزير الحكومة المحلية أن يعطل أى أمر محلى أو أى جزء منه يكون قد أصدره المجلس الشعبى التنفيذى اذا رأى أن المصلحة العامة تحتم ذلك لمدة لاتزيد على ثلاثة أشهر السى أن يجرى تحقيقا فى هذا الأمر ويرفع تقريره لمجلس الوزراء مشتملا

(١)	القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١	م ٣٤
(٢)	“ “ “ “ “ “	م ٣٤
(٣)	“ “ “ “ “ “	م ٢٨
(٤)	“ “ “ “ “ “	م ٣٤

على توصياته مما يتخذ فيه من اجراء سواء بالغاء الأمر الأصلي أو بتعديله (١) .

٤ - يجوز لوزير الحكومة المحلية أن يوجه المجلس الشعبي التنفيذي - بإصدار أمر محلي في مدة معينة لفرض معين وعلى المجلس الشعبي التنفيذي الالتزام بذلك التوجيه (٢) .

٥ - يجوز للمحافظ - بوصفه ممثلاً للحكومة المركزية - تعطيل تنفيذ أى قرار يصدره المجلس الشعبي التنفيذي إذا رأى أنه لا يتفق والمصالح العام أو السياسة العامة للدولة أو يهدد الأمن أو يجالى حقوق المواطن أو مبدأ المساواة وعليه أن يرفع تقريراً بذلك لمجلس الوزراء عن طريق الوزير إذا لم يبلغ قرار التعطيل في خلال شهرين أصبح القرار نهائياً (٣) .

٦ - لوزير الحكومة المحلية أن يأمر باجراء تحقيق محلي في حالة الشكوى اليه من تقصير أى مجلس شعبي تنفيذي في اداء ما هو ملزم بأدائه بموجب أمر تأسيسه أو بمقتضى قانون الحكم الشعبي المحلي أو أى قانون آخر وأ أنه قام بأى فعل كان عليه ألا يفعله فاذا تبين للوزير بعد ذلك التحقيق أن هناك تقصيراً أو خطأ من جانب المجلس الشعبي للتنفيذي فله أن يصدر اليه أمر بتلاى تقصيرة أو اصلاح خطئه ه وله أن يحدد في الأمر زمناً معيناً لذلك . واذا قصر المجلس في العمل بأمر الوزير فللوزير أن يرفع تقريراً بذلك لمجلس الوزراء (٤) . ويمكن لمجلس الوزراء - فى

(٢)	القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١	م ٢٨٠
(٢)	٤٤ ٤٤ ٤٤ ٤٤	م ٢٨٠
(٣)	٤٤ ٤٤ ٤٤ ٤٤ ٤٤	م ٦
(٤)	٤٤ ٤٤ ٤٤ ٤٤ ٤٤	م ٣٥

- هذه الحالة - أن يتخذ أحد اجراءات ثلاث هي (١) :
- أ - أن يوقف أو يلغى أو يعدل أمر تأسيس المجلس .
  - ب - أن يوقف أى سلطة من سلطات المجلس .
  - ج - أن ينقل سلطات المجلس في هذا الخصوص الى أى شخص أو هيئة أخرى .

#### المطلب الرابع : الرقابة المالية على المجالس المحلية

- تتمثل الرقابة المالية التي تباشرها الحكومة المركزية على المجالس المحلية في السودان فيما يلي :
- أ - يقرر مجلس الوزراء الضرائب التي تتناول عنها الحكومة للمجالس الشعبية التنفيذية وكذلك الاعانات التي تمنح لهذه المجالس سنويا لتمكينها من الايفاء بالتزاماتها (٧) .
  - ب - يعتمد مجلس الوزراء الموازنات السنوية للمجالس الشعبية التنفيذية والتي ترفع اليه بواسطة وزير الحكومة المحلية بعد حصوله على موافقة وزير الخزانة كما يعتمد مجلس الوزراء أيضا الاعتمادات الاضافية التي ترفع اليه من المجالس الشعبية التنفيذية عن طريق وزير الحكومة المحلية (٣) .
  - ج - يخضع تصرف المجالس الشعبية في حساب احتياطي المنشآت (بنسبة ١٢٪ من جملة المصروفات المقدرة في كل سنة مالية لمقابلة تمويل الأعمال الانشائية الجديدة التي يقررها المجلس) للتوجيهات التي يصدرها وزير الحكومة

(١)	القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١	م ٣٤
(٢)	٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥	م ١٩
(٣)	٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥	م ٢١

المحلية في هذا الخصوص (١) .

د - يخطر وزير الحكومة المحلية بالقروض التي تنوى المجالس الشعبية التنفيذية عقدها ، وبالمخرض من عقد هذه القروض وذلك قبل الاعلان عن هذه القروض بشهر على الأقل (٢) . وعلى الرغم من أن القانون لا يوضح سلطات الوزير فيما يتعلق بالقروض المحلية الا أنه من الواضح أن سلطاته لا تقتصر على مجرد العلم بالقروض المحلية التي تمقد لأن اشترط اعلام الوزير قبل الاعلان عن القروض بشهر على الأقل معناه أن يكون للوزير رأى فيما يتعلق بقيمة كل قرض وطريقة الاقتراض والمخرض منه (٣) .

هـ - تخضع حسابات المجالس الشعبية التنفيذية لمراجعة ديوان المواجه العام (٤) وذلك للتأكد من أن المصروفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل والصرف قد تمت وفقا للقوانين واللوائح والنظم الحسابية والمالية المعمول بها في حدود الموازنة المصدق عليها (٥) .

.. .. ..

(١) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - ٢٢ م

(٢) .. .. .. ٢٣ م

(٣) أنظر في ذلك :

كمال نور الله ، د . ظريف بطرس ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧ .

(٤) القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ م - ٢٦ م

(٥) أنظر أيضا :

كمال نور الله ، د . ظريف بطرس ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨ .

### المطلب الخامس : وزارة الحكومة المحلية

تمثل العلاقات المركزية المحلية أساسا في علاقة مجلس الوزراء بالمجالس الشعبية التنفيذية عن طريق وزارة الحكومة المحلية التي تعتبر الأداة المنسقة لهذه العلاقات .

ولقد كان تنظيم الوزارة قديما يقوم على مسئولية رأسية متصلة ، واسعة وعريضة في القمة ثم تأخذ في الضيق والتضائل كلما نزلنا الى أسفل .

غير أنه أعيد تنظيم الوزارة على نحو يتمشى مع دورها في العلاقات المركزية المحلية " بهدف تحقيق الذاتية الادارية للمديرية والمجالس وتصدى رئاسة الوزارة لمشاكلها بتنظيم جهاز يضمن العناية الفردية بها . . . . ولا يعنى هذا وصاية الوزارة على أجهزة الحكم المحلي المديرية . . . . إذ أن اختصاصات الوزارة المركزية يجب حصرها في وضع السياسة العامة وتطويرها ، واليقظة فسي متابعة تنفيذها ووضع المناهج والأسس والمثل وتوظيف وتدريب الكوادر والتفتيش والتقييم والتنسيق والدراسة والبحث . . . . " (١) .

وقد قام التنظيم الجديد على أساس وجود مجموعة كيانات متساوية فسي المسئولية وتقوم على أساس دائري حول محور محدد هو الوزير وسياسته .

وبناء على ذلك فقد اتخذ التنظيم الجديد الشكل التالي :

(١) أنظر في ذلك :

د . جعفر محمد علي بخيت ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٧ .



أ - الادارات الاقليمية - وهي : ادارة شؤون الحكم المحلى للمديريات الجنوبية ، ادارة شؤون الحكم المحلى للاقليم الغربى ( اى مديريتى دارفور وكردفان ) ، ادارة شؤون الحكم المحلى للاقليم الشرقى والأوسط ( اى كسلا والنيل الأبيض ) ، ادارة شؤون الحكم المحلى للاقليم الشمالى ( اى الشمالية والخرطوم ) . وتختص الادارات الاقليمية بدراسة مشاكل المجالس المحلية وتتبع تطور نشاطها وتقيم انجازاتها ، وتتولى المسائل الاجرائية الخاصة بتكوينها وصلحياتها .

ب - الادارات المهنية - وهي : ادارة الشؤون الهندسية والخدمات ، ادارة الشؤون المالية والحسابية ، ادارة شؤون الخدمة ، ادارة تنمية المجتمع ، ادارة مواصلات العاصمة ، ادارة السلخانة ، ادارة المطافى ، ادارة الشؤون القانونية . وتختص الادارات المهنية بوضع القواعد والتوجيه والتفهم والتنظيم فيما يتعلق بالمسئوليات المهنية على نطاق القطر .

ج - ادارة مكتب الوزير - وتتكون من كوادر متميزة يسند لها الوزير ما يسره من اعباء تشمل الى جانب تخطيط السياسة العامة تمحيص الموضوعات والمسائل المحروضة عليه .

• وعلى هذا نلاحظ أن التنظيم الجديد لوزارة الحكومة المحلية فى السودان قد اتخذ بمدى :

- (١) بمد رأسى : يتمثل فى الادارات الاقليمية وهو انعكاس للسياسة الجديدة للحكم المحلى القائم على بهوز الوحدات الاقليمية .
- (٢) بمد أفقى : يتمثل فى الادارات المهنية ، وتحتج كل ادارة منها كياناً قائماً بذاته وتنظم مسؤلياتها على أساس أفقى .

•••••

مما تقدم نرى أن صلة الحكومة المركزية قاصرة على علاقاتها بالمجالس الشعبية التنفيذية ، أما المجالس الشعبية المحلية فتترتبط بالمجالس الشعبية التنفيذية التي تخولها الاختصاصات وتمنحها السلطات عن طريق التفويض .

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن القول أن العلاقات المركزية المحلية في السودان تقوم على أساس الرقابة المباشرة من جانب الحكومة المركزية على المجالس الشعبية التنفيذية على النحو المقرر بمقتضى القانون ، وعلى أساس الرقابة غير المباشرة على المجالس الشعبية المحلية تمارسها الحكومة المركزية عن طريق المجلس الشعبي التنفيذى المختص .

ومباراة أخرى نلاحظ أن السودان يأخذ بتنظيم السلطات المحلية تنظيماً رأسياً على أساس هرمى بحيث تخضع المجالس الأدنى درجة لرقابة وإشراف المجالس الأعلى .

.. ..

## الفصل الثاني

### تنظيم المجالس المحلية في يوغوسلافيا

تقع يوغوسلافيا في جنوب شرق أوروبا ، يحدها من الشمال النمسا والمجر ورومانيا ، ومن الشرق بلغاريا ، ومن الجنوب اليونان وألبانيا ، ومن الغرب إيطاليا ، وتبلغ مساحتها حوالي ٢,٥٥٨,٠٠ كيلومتر مربع (١) .

ويوغوسلافيا دولة اتحادية تتكون من ست جمهوريات هي : البوسنة والهرسك ، Bosnia-Herzegovina ، كرواتيا ، Croatia ، مقدونيا ، Macedonia ، مونتينيغرو ، Montenegro ، صيربيا ، Serbia ويوجد بها منطقتين مستقلتين هما : فوجفودينا ، Vojvodina ، كوزوفو ، Kosovo ، وأخيرا توجد جمهورية سلوفينيا ، Solovenia (٢) .

ويتميز سكان يوغوسلافيا بتمدد أصولهم حيث ينتمون إلى قوميات مختلفة ، وتتمدد اللغات والثقافات بتمدد القوميات ، وحرية استعمال اللغة القومية مكفولة للجميع بحكم الدستور الذي يقرر المساواة في الحقوق بين لغات وكتابات شعوب يوغوسلافيا والحرية في استعمال اللغة القومية وتلقى العلم بها (٣) .

(١) U.N., Decentralization for National and Local Development, (New York, 1962) p. 226.

(٢) The Constitution of The Socialist Federal Republic of Yugoslavia, (Belgrade, 1974) Article, 2.

(٣) Ibid, Articles, 170-171.

ويتوزع سكان البلاد بنسبة ٥٥% في الحضر، ٤٥% في الريف، ويتوزعون على الأنشطة المختلفة بنسبة ٤٥% في الزراعة، ٣٠% في الصناعة، ٢٥% في التجارة وغيرها من الأنشطة الأخرى. ويبلغ متوسط دخل الفرد في السنة حوالي ٢٢٠.٠٠٠ دينار يوغوسلافي، غير أن هذا المتوسط يتفاوت من جمهورية لأخرى فبينما يصل إلى حوالي ٤٢١.٠٠٠ دينار في جمهورية سلوفينيا نجد أنه لا يزيد عن ١٤٠.٠٠٠ دينار في جمهورية مونتينيغرو (١).

ما تقدم يتضح أن يوغوسلافيا تعكس مشكلات الدولة متعددة القوميات واللغات والثقافات ودرجة النمو الاقتصادي وما يستتبع ذلك من تفاوت مستوى المعيشة من جمهورية لأخرى. وينعكس كل ذلك بالطبع على أسلوب الحكم والإدارة الذي يستهدف تحقيق الوحدة السياسية بين شعوب متباينة قومياً ولغوياً وثقافياً واقتصادياً.

وتتمتق يوغوسلافيا الأيد يولوجية الماركسية وإن كانت تختلف في بعض الجوانب عن كلاسيكيات الفكر الماركسي من جانب، وعن النظام السوفيتي ونظام الديمقراطية الشعبية من جانب آخر، ويرجع هذا الاختلاف إلى محاولة اليوغوسلاف أقامة الفلسفة الماركسية مع الظروف البيئية لديهم.

ويظهر هذا الاختلاف - فيما يتعلق بالجوانب التي تتعرض لها الدراسة - حول فكرة تلاشي الدولة في آخر مراحل التطور وعند بلوغ المجتمع غاية المنتهى الشيوعي. فقد أوضحت الماركسية الكلاسيكية أن تلاشي الدولة إنما يتأتى عن طريق نقل وظائفها إلى التنظيمات المحلية والجماعية، وأن الكوميونات

---

(١) د. ظريف بطرس، نظام الإدارة المحلية في يوغوسلافيا، (القاهرة: المعهد القومي للتنمية الإدارية، مركز الإدارة المحلية، ١٩٧٥) ص ٢-٣.

المؤسسة على الإدارة الذاتية هي الشكل السياسي للمجتمع الاشتراكي ، وأن أفضل مجال لتحقيق هذا التحول هو حالة التقدم التكنولوجي بحيث تصبح أجهزة الحكم الذاتي قادرة على التحكم في الإنتاج والسيطرة عليه بطريقة ذاتية وهو ما لم يتحقق في يوغوسلافيا بعد ، ومن هنا لم يتردد اليوغوسلاف في قلب ترتيب النموذج فهذا أو في تغيير العلاقات الاجتماعية لدفع تطور القوى الانتاجية ، ومن هنا أقيم نظام التسيير الذاتي " أو "الحكم الذاتي" (١)

ويعتبر " الحكم الذاتي " خبجرا الزاوية في النظام اليوغوسلافي بأسسه ، وهو يعنى النقل التدريجي لسلطات الأجهزة المركزية الى المنتجين المباشرين والمحليات ونقل معظم سلطات الدولة الى الأجهزة الاجتماعية المستقلة .

ويتميز الحكم الذاتي بأنه نظام شامل لكل قطاعات المجتمع وهو ليس مجرد جهاز تنظيمي اقتصادي ولكنه أيضا جهاز سياسي ديموقراطي لتسيير المجتمع لأن المشاركة الاقتصادية للجماهير مستحيلة اذا لم تشاركها مشاركة سياسية .

ويأتي نظام الحكم الذاتي في صلب الدستور حيث ينص على " حق فئات الشعب العاملة في تنظيم أنفسهم على أساس الإدارة الذاتية Self-Management في منظمات الاتحاد العمل ، والمجتمعات المحلية ، وكافة نواحي الأنشطة الأخرى " (٢) .

وتستند فكرة الحكم الذاتي على أسس أيديولوجية ودستورية كما أوضحنا

(١) روجيه جارودي ، " حول تعدد النماذج الاشتراكية " ، مجلة الطلبة ، ( القاهرة : مؤسسة الأهرام ، فبراير ١٩٧٠ ) .

(٢) The Constitution ... op. cit., Article, 98. (٧)

وتأخذ أسلوبين :

الأول : نقل سلطة الدولة الى هيئات أو منظمات اجتماعية مستقلة تخضع لاشرف الدولة وهو ما يطلق عليه " اللامركزية خارج الدولة " وتتمثل في وضع المشروعات الصناعية والاقتصادية تحت ادارة الممال ومنحها قدرا كبيرا من الاستقلال وانشاء هيئات اجتماعية لادارة بعض المرافق مثل التعليم والصحة والأمن الاجتماعى .

الثانى : نقل سلطة الدولة من الأجهزة والهيئات المركزية الى الهيئات المحلية وهو ما يطلق عليه " اللامركزية داخل الدولة " وما يعسرف بالحكم الذاتى المحلى .

ويمكن القول بأن " لجان التحرير الشعبية " التى تكونت أثناء مقاومة الاحتلال النازى فى فبراير ١٩٤٢ كانت بمثابة النواة لنظام الحكم الذاتى المحلى ، فقد كانت هذه اللجان تتشكل بالانتخاب المباشر ، كما كانت مسئولة أمام اجتماعات الناخبين ، وكانت تضطلع - الى جانب الكفاح ضد قوات الاحتلال - بادارة كافة الشؤون المحلية .

وقد أضيف دستور ١٩٤٦ طابعا دستوريا على لجان التحرير الشعبية باعتبارها الأجهزة الرئيسية للحكم فى البلاد . وفى خلال سنوات ١٩٤٦ ، ١٩٤٩ ، ١٩٥٢ صدرت ثلاثة قوانين أوضحت أن هذه اللجان هى " أساس نظام الدولة بأسره " . وفى سنة ١٩٥٣ صدر قانون دستورى وضع الأساس والقواعد الخاصة بالنظام اللامركزى لتطبيقه فى جميع المجالات . وقد حرص المشرع على أن يؤكد فى القانون الدستورى على أن الحكم المحلى فى الكرييون والمنطقة هو القاعدة الأساسية للتنظيم السياسى والاجتماعى فى الدولة .

وابتداءً من عام ١٩٥٥ حدث تحول حاسم في نظام الحكم المحلى بتطبيق نظام الكوميونات بمقتضى " قانون تنظيم الكوميونات والمقاطعات " الصادر في سبتمبر ١٩٥٥ . وبمقتضى هذا القانون أصبح الكوميون هو الخلية الأساسية للتنظيم الاجتماعى السياسى ، والمنظمة القاعدية للديموقراطية الاشتراكية باعتباره وحدة اجتماعية اقتصادية متكاملة (١) .

ومنذ عام ١٩٦٣ بدأت عملية نقل السلطات والاختصاصات تتخذ مساراً أفقياً من مجلس الكوميون الى مجالس الادارة الذاتية فى القرى ، والمناصع ، والمزارع الجماعية ، والهيئات الاجتماعية ، والمرحعات السكنية ٠٠٠ الخ وذلك تطبيقاً لنظام " الادارة الذاتية الاشتراكية System of Socialist Self - Management " واقتضى توسيع اختصاصات الكوميونات على هذه الصورة تعديل نطاق وأحجام وحداتها على نحو يحقق صلاحياتها للاضطلاع بالأعباء الجديدة المنقولة اليها بكفاءة فتم ادماج الكوميونات المتجاورة على أساس الجمع بين الريف والحضر فى نطاق الكثير من الكوميونات .

ولم يتضمن دستور الدولة الصادر فى أبريل ١٩٦٣ أية إشارة الى المراكز التى تضافل شأنها تدريجياً وتناقض عددها حتى اختلفت تماماً عام ١٩٦٨ - وأصبحت الكوميونات هى النوع الوحيد من الوحدات المحلية .

وفىما يلى بيان بتطور عدد الكوميونات والمراكز منذ عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٦٩ :

---

(١) جمال محمود ، " الكوميون ونظام الحكم الذاتى فى يوغوسلافيا " ، مجلة الأهرام الاقتصادية ، ( القاهرة : مؤسسة الأهرام ، أول ابريل ١٩٦٩ ) ص ٤٦ .

عدد الكوميونات والمراكز منذ عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٦٩ \* (١)

السنة	عدد الكوميونات	عدد المراكز
١٩٤٦	١١٥٥٦	٤٠٧
١٩٤٩	٧٧٨٢	٣٤٤
١٩٥٢	٤٠٥٢	٣٢٧
١٩٥٥	١٤٧٩	١٠٧
١٩٥٧	١١٩٣	١٠٠
١٩٦١	٧٥٩	٧٥
١٩٦٤	٥٧٧	٤٠
١٩٦٧	٥١٠	١٧
١٩٦٨	٥٠١	—
١٩٦٩	٥٠٠	—

جدول رقم (١)

وفى دراستنا لتنظيم المجالس المحلية في يوغوسلافيا سنتناول ثلاث نقاط  
هي : تشكيل المجالس المحلية ، اختصاصات المجالس المحلية ، رقابة  
الحكومة المركزية على المجالس المحلية ، وسنخصص لكل منها مبحث مستقل .

S.E.M. Sadek, op. cit., P. 192.

(١)



## المبحث الأول

### تشكيل المجالس المحلية

يعتبر الكوميون Opstina بمثابة التنظيم السياسي الاقليمي القاعدي للإدارة الذاتية من ناحية ، والجماعية الاجتماعية والاقتصادية للسكان في اقليمه من ناحية أخرى وذلك باعتباره الخلية القاعدية لنظام ادارة الشؤون العامة من قبل المواطنين أنفسهم (١) .

وتنقسم كل جمهورية الى مجموعة من الكوميونات يتحدد النطاق الاقليمي لكل منها طبقا لقانون جمهوري يأخذ في اعتباره معيارين :

الأول : موضوعي قوامه مراعاة أن يكون الكوميون وحدة اقليمية متكاملة ذات أساس مادي يمكنها من ممارسة شؤونها بنفسها وبحيث لا تتسع المساحة الى حد تتأى معه السلطة المحلية عن الرقابة الشعبية .

الثاني : ذاتي قوامه مراعاة رغبات الناخبين في العيش في اطار معين . ولهذا فقد تم تجميع الوحدات الصغيرة في الريف ، وتجزئة الوحدات الكبيرة في المدن مما أدى الى تناقص عدد الكوميونات من ١١٥٥٦ عام ١٩٤٦ الى ٥٠٠ عام ١٩٦٩ .

وتبلغ مساحة الكوميون في المتوسط حوالي ٤٥٠ ميل مربع بينما يبلغ متوسط عدد السكان حوالي ٣٥٠٠٠ نسمة (٢) . وقد تقرر أن يكون

(١) U.N., Decentralization....op., cit., p., 226.

(٢) Zivorad Kovacevic, The Yugoslav Commune, (Belgrade: Beogradski Graficki Zavod, 1965) p., 25.

الحد الأقصى لحجم الكوميون حوالي ١٠٠,٠٠٠ نسمة ولذا قسمت المدن الكبرى الى كوميونات (١).

ويقوم تنظيم الكوميون على مبدأ وحدة السلطة إذ أن جمعية الكوميون (الجمعية البلدية) تعتبر المنظمة الرئيسية للسلطة والادارة الذاتية في اطار حقوق وواجبات الكوميون ، كما أنها تمارس الوظيفة التشريعية والتنفيذية على أساس مبدأ التفويض السياسي للمواطنين والتفويض الاجتماعي للشعب المامل .

وتتكون جمعية الكوميون Communal Assembly من مجلسين هما مجلس الكوميون Communal Chamber ، ومجلس الفئات العاملة Chamber of the working Communities الذي حل محل مجلس المنتجين .

ويتكون مجلس الكوميون بالانتخاب السري المباشر من قبل مواطني الكوميون الذين يتمتعون بحقوقهم الانتخابية . أما مجلس الفئات العاملة فيتشكل بالانتخاب السري المباشر أيضا من بين العاملين في المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية أو المنظمات السياسية والاجتماعية . . . . . الخ (٧)

وحدد بالذکر أن ثلاثة أرباع عدد أعضاء مجلس الفئات العاملة يتكون من ممثلي الأنشطة والمنظمات الاقتصادية مثل الصناعة ، والزراعة ،

(١) تضم مدينة بلجراد ٩ كوميونات ، وتضم مدينة لبلجانا ٥ كوميونات ، وتضم مدينة سكوبجي ٤ كوميونات ، وتضم مدينة زغرب ١١ كوميونا .  
وذلك طبقا لاحصاءات عام ١٩٦١ .

أنظر في ذلك :  
د . ظريف بنطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها . . . مرجع سبق ذكره ، ص ١٢١

Zivorad Kovacevic, op., cit., p., 61.

(٧)

والتجارة والنقل ، والبنوك ، والعرفيين ... الخ . أما الريح الباقى فيتشكل من مثلى المنظمات والأنشطة غير الاقتصادية مثل التعليم ، والثقافة ، والصحة ، والرعاية الاجتماعية ، والحضانة ، والخدمات العامة ، والمنظمات السياسية والاجتماعية ... الخ (١) .

وينتخب كل من المجلسين لمدة أربع سنوات تتجدد نصفها كل سنتين ، ولا يجوز إعادة تجديد العضوية مرتين متتاليتين ، والعضوية مجانية غير أن رئيس المجلس ونائبه يتقاضيان رواتب شهرية (٧) .

ويشترط في المرشح لعضوية أى من المجلسين أن يتمتع بشروط معينة

أهمها :

- ١ - بلوغ السن القانونية وهى ١٨ سنة .
- ٢ - الانتماء للوحدة المحلية التى يرشح نفسه لها .
- ٣ - شروط سلوكية وأخلاقية متعلقة بالأهلية وغيرها .
- ٤ - ألا يكون عضواً فى مجلس محلى آخر .
- ٥ - ألا يكون عضواً فى المجلس الجمهورى أو المجلس الاتحادى .

ويفقد العضو عضويته للمجلس الذى ينتمى اليه فى الحالات التالية :

- ١ - اذا فقد أحد شروط العضوية .
- ٢ - يمكن عزل العضو اذا أقر ذلك أغلبية اجتماع الناخبين أو بقرار من المجلس نتيجة لتضيق العضو ستة أشهر متتالية عن حضور الجلسات ، وعادة ما يتم العزل بالاقتراع السرى المباشر وبموافقة ثلث الأعضاء .

Zivorad Kovacevic, op. cit., p., 62.

(١)

S. Humes & E. Martin, op. cit., p., 635.

وتقوم جمعية الكوميون ( مجلس الكوميون \* مجلس الفئات العاملة )  
 بانتخاب الرئيس ونائبا أو أكثر له من بين الأعضاء لمدة ٤ سنوات \* ويسهم  
 الحلف الاشتراكي في ترشيح رئيس المجلس وفي كسب التأييد له \*

ويختبر رئيس المجلس الموظف الإداري الأعلى الذي يرأس الجهاز الإداري  
 ويشرف على أعماله بواسطة سكرتير المجلس \*

ويجوز للمجلس عزل رئيسه قبل انتهاء فترة رئاسته وانتخاب رئيس  
 آخر من بين أعضائه عن الفترة الباقية (١) \*

• • • • •

---

(١) د \* ظريف بطرس \* نظام الإدارة المحلية في يوغوسلافيا \* \* \* مرجع سبق ذكره \*

## المبحث الثاني

### اختصاصات المجالس المحلية

يضطلع الكوميون بوظائف عديدة متمشعة تفوق الوظائف التقليدية لأجهزة الحكم المحلي ، ويرجع ذلك الى أن الكوميون كوحدة اقتصادية واجتماعية يمد الأساس لتنفيذ مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمستوى الجمهورية والاتحاد في يوغوسلافيا (١) .

وقد نصت المادة ١١٦ من الدستور الصادر في عام ١٩٧٤ على أن للميئات المحلية الحق في أن تمارس مباشرة ومن خلال فروعها الذاتية مختلف الاختصاصات والوظائف التي تمكنها من المساهمة في تطوير عمليات التنمية وإدارة كافة الشؤون المتعلقة بالكوميون فيما عدا تلك التي أوردها الدستور باعتبارها اختصاصات اتحادية (٢) .

ورغم هذا التحميم فقد أورد الدستور على سبيل الحصر بعض المسائل التي يمكن أن تتضمنها الدساتير الجمهورية أو اللوائح التي يصدرها الكوميون بشأن الوظائف والاختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية (٣) .

S.Humes & E.Martin, op.cit., p.635. (١)

The Constitution.....Article,116. (٢)

The Constitution.....Article,117. (٣)

وبالاستناد الى النصوص الدستورية ، ويتقصد الواقع الفعلي يمكن القول  
أن المجالس المحلية في يوغوسلافيا تضطلع ، بالمديد من الوظائف والاختصاصات  
في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأهم هذه الاختصاصات ما يلي :

أولا : اختصاصات سياسية :

طبقا لأسلوب الحكم الذاتي ، يسهم المواطنون داخل نطاق الكوميون ،  
بصورة مباشرة في مناقشة الشؤون والمسائل العامة ، وفي اتخاذ القرارات بشأنها  
وذلك عن طريق الاجتماعات العامة والاستفتاءات والمشاركة في أعمال منظمات الكوميون  
والإسهام في التنظيمات السياسية والمهنية والمالية ، الخ .

ويشجع الكوميون اشتراك المواطنين في التنظيمات والتجمعات المستت  
من شأنها إتاحة الفرصة أمامهم للإسهام في الحياة العامة (١) .

ويضطلع الكوميون أيضا بتوفير الظروف المناسبة لممارسة الحريات والحقوق  
التي كفلها الدستور للمواطنين مثل الحكم الذاتي ، حق التصويت والانتخاب  
حق العمل وحرية العمل ، حرية التفكير والمقيدة ، حرية التعبير عن الرأي ، حرية  
الثقافة والتعليم واستعمال اللغة القومية ، حرية الانتقال والإقامة ، حق التأميم  
الصحي والعلاج المجاني ، وكافة الحقوق الأخرى التي كفلها الدستور (٢) .

ويحمل الكوميون ، أيضا على كفاية الظروف المادية التي تضمن ممارسة  
الحقوق السياسية وممارسة الديمقراطية .

ويحمل الكوميون على حماية الملكية العامة والملكيات الخاصة للمواطنين  
وحماية أمنهم وسلامتهم وتقديم المساعدة للمواطنين التي تعينهم على

(١) Zivorad Kovacevic, op. cit., p. 35

(٢) Ibid., p. 35.

• ممارسة حقوقهم التي يكفلها لهم الدستور والقوانين (١) .

ثانيا : اختصاصات اقتصادية :

ويشمل هذا النوع من الاختصاصات كافة القضايا المتعلقة بالتنمية  
الشاملة في الكوميون وأهمها :

- أ - ما يتعلق بالخدمات العامة مثل توزيع المياه والكهرباء والغاز والمواصلات  
وصيانة الحدائق والعامة وبناء وصيانة الطرق . . الخ .
- ب - انشاء وتأسيس المشروعات الصناعية والتجارية وغير ذلك مما يتعلق بهندسة  
الأنشطة كتوفير وسائل النقل وتطوير الأعمال الزراعية . . الخ . وتقسيم  
الكوميونات بانشاء هذه المشروعات مباشرة وتعيين مديريها ، كما تشرف  
على مدى قانونية العمل وتقدير مستوى الربح وتوزيعه .
- ج - توفير الأيدي العاملة الماهرة والخدمات المرتبطة بالصناعة من اسكان  
ورعاية طبية وغيرها مما يؤهلها الى تحسين مستوى المعيشة العامة .

• وجدير بالذكر أن المجالس المحلية في يوغوسلافيا - وهي بصدد  
مباشرتها لمهامها المتعلقة بالتنمية - انما تقوم بذلك عن طريق مايسمى  
خطة الكوميون للتنمية الاجتماعية .

The Communal Social Development Plan

وهي التي بموجبها يتم وضع الخطوط الرئيسية للتوجيه نحو الاسراع بالتنمية  
الاقتصادية والتوجيه الأمثل للموارد والثروات واستقلالها الاستقلال الكامل .

ولا يمتنى ذلك التدخل في شؤون المنظمات الاقتصادية واجبارها على سياسة  
مميثة ، بل على العكس من ذلك فان لها الحرية المطلقة في اتخاذ قراراتها

Ibid., p., 35.

(١)

وتقرير سياستها على ضوء التوجيهات العامة والخطوط الرئيسية التي تضمنها  
الخطة . وتستفيد المنظمات الاقتصادية من الخطة الإرشادية للكوبيون حيث  
تضع لها تصورا طويلا المدى للوضع الاقتصادي في الكوبيون والوضع الاقتصادي في  
الدولة بأكملها مع توضيح الوسائل والأساليب الملائمة ، وهو الوضع الذي  
يمكن هذه المنظمات من تحقيق سياستها في الكوبيون مع السياسة الاقتصادية  
العامة للدولة (١) .

وتعطي الخطة اهتماما كبيرا للمسائل التي تتعلق بالمصالح والحاجات  
العامة للمواطنين ولتلك التي تتعلق وتوثر على الأنشطة الاقتصادية المختلفة  
وفي هذه المجالات يقوم الكوبيون بالاضطلاع بهذه الاختصاصات مباشرة  
أو يسهم في ذلك مع المنظمات والمشروعات الاقتصادية القائمة في نطاقه (٢) .

ويتعين على البنوك أن تلاءم بين سياستها المصرفية وبين الأهداف والخطوط  
العامة لخطط التنمية الاجتماعية التي تقرها الكوميونات . غير أن هذا لا يعتبر  
اجبارا للبنوك فيما يتعلق بتوجيه أنشطتها وسياساتها المالية التي تشمل  
الاستقلال الكافي في إدارة شؤونها شأنها في ذلك شأن أي منظمة  
مظلمات الحكم الذاتي Self-governing (٣) .

ويدخل في الاختصاصات الاقتصادية ما يتعلق منها بالأموال المالية حيث  
تقوم جميعة الكوبيون بإدارة الأملاك العامة وكيفية استخدامها وإصدار اللوائح  
التي تكفل حمايتها وتنميتها . كما تقوم أيضا بإقرار الميزانية المحلية وتقديم  
المضاربات المحلية وغيرها من موارد الدخل ، وتوفير الموارد المحلية اللازمة لعملية  
التنمية وتقرير أوجه إنفاقها ، كما تحدد القروض التي يمكن للمشروعات والمنظمات

Zivorad Kovacevic, *op. cit.*, p. 34.

*Ibid.*, p. 34.

*Ibid.*, p. 42.

(١)

(٢)

(٣)



المختلفة اقتراضها من بنوك الاقتراض (١) .

### الثا : اختصاصات اجتماعية

تتولى المجالس المحلية في الكوميونات كافة الأنشطة المتعلقة بالنواحي الاجتماعية التي تتصل برفاهية المجتمع ، ومن ثم فإنها تعمل على مواجهة وإسراع الحاجات العامة للمواطنين - داخل نطاق الكوميون - من مادية وثقافية وصحية وتعليمية . . . الخ . ويمكن إبراز هذه النواحي فيما يلي (٢) :

أ - تتولى المجالس المحلية - بصفة مباشرة - كافة المسائل المتعلقة بالسكان والتشييد سواء فيما يتعلق بإدارة بعض المساكن أو تحديد القواعد واللوائح الخاصة بشغلها أو فيما يتعلق بإقامة وتشديد وحدات سكنية جديدة .

ب - إنشاء معاهد التعليم والمدارس بمختلف نوعياتها ومراحلها ، ويتولى المجالس المحلي في الكوميون مسؤولية ضمان مجانية التعلم وجعله إجباريا لمدة ثمانى سنوات في المرحلة الابتدائية .

ج - إنشاء وإدارة المكتبات العامة والمؤسسات الثقافية من متاحف ومسارح وصلالات الفنون ودور السينما ودور الأذاعة والصحف المحلية والنوادي الثقافية وتتمتع المجالس المحلية - بصفة خاصة - بتحقيق التنمية الثقافية للأقليات وتوفير المعاهد التي يتلقون فيها العلم بلغاتهم الخاصة وتوفير الكتب اللازمة لهم وإنشاء الجامعات الشعبية والمكتبات العامة . . . الخ .

(١) عهد المعطن عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢١ .

(٢) Zivorad Kovacic, op.cit, p., 35.

د - يشترك معظم العمال في نطاق المحليات في مشروعات التنمية الاجتماعية التي تديرها مكاتب التأمينات الاجتماعية المحلية التابعة لإدارة الكوميسونات وبمقتضى هذا النظام يتقاضى العمال المنتفعين بمشروعات التأمينات هم وأفراد أسرهم مساعدات في حالات الشيخوخة والمجزو والمرضى والوفاة كما يتقاضون علاوات اجتماعية تبعا لعدد الأفراد الذين يتولون إعالتهم .

هـ - تتولى المجالس المحلية إنشاء مؤسسات الرعاية الاجتماعية أو ترخص بإنشاء هيئات خاصة لإدارة مثل هذه المؤسسات ، ويمتد نشاطها - فسي هذا الخصوص - إلى رعاية الطفولة والشباب عن طريق إنشاء دور الحضانة ودور رعاية المتخلفين عقليا ، وتوفير أسباب الحياة الكريمة للخارجين من المسجون والموضوعين تحت الرقابة ، وإنشاء مؤسسات رعاية الشيخوخة . . .

و - إنشاء المستشفيات ومراكز رعاية الطفولة والأمومة وتوفير الخدمات الطبية لكافة المواطنين ، والقيام بشؤون الصحة البيئية والعلاجية والوقائية .

ز - إنشاء وإدارة كافة المرافق العامة المحلية مثل مياه الشرب والكهرباء والغاز والنقل الحام وصيانة الطرق والشوارع وإنشاء المتنزهات . . . الخ . كما يجوز إنشاء مؤسسات عامة لإدارة مثل هذه المشروعات .

• • • • •

إلى جانب الاختصاصات السابقة تضطلع المجالس المحلية في يوغوسلافيا باختصاصات أخرى منها ما يتعلق بالأمور المالية ومنها ما يتعلق بالأمور التنظيمية ومنها ما يتعلق بالأعمال التنفيذية . . . الخ . على أن أهم الاختصاصات هي :  
أ - يضطلع الكوميون - بصفة مستقلة - بوضع البناء التنظيمي لكافة المنظمات والأجهزة التنفيذية والإدارية الخاصة به وتحديد صلاحياتها ومسئولياتها وأسلوب عملها في ممارسة اختصاصاتها وأنشطتها المختلفة .

- ب - تقوم منظمات الكوميون بتنفيذ كافة القوانين واللوائح المحلية والجمهورية وحتى الفيدرالية فيما عدا تلك التي تنص صراحة على وجوب تنفيذها بواسطة الأجهزة الجمهورية أو الفيدرالية وكذلك القوانين الدستورية .
- ج - يتولى الكوميون الرقابة على شرعية أعمال الأفراد والهيئات والمؤسسات العاملة في نطاقه . كما أن له حق إيقاف قرارات مؤسسات الإدارة الذاتية إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين الجمهورية أو النظام الأساسي للكوميون . كما أن للكوميون حق محاسبة الأفراد والهيئات التي أضرت تصرفاتها بالمصلحة العامة سواء كان ضررا ماديا أو أدبيا . وجد يسر بالذكر أن الرقابة التي يمارسها الكوميون تجاه الأفراد أو المؤسسات لا تحس أو تقيد أو تنتهك الحقوق التي كفلها الدستور والقانون لهذه المؤسسات أو للمواطنين .
- د - يجوز للكوميون أن يتعاون مع كوميونات أخرى للقيام ببعض المشروعات المشتركة أو من أجل إيجاد حلول أكثر سهولة وكفاءة لبعض المشكلات العامة . كما يمكن للكوميون أن يقوم ببعض المشروعات أو الأعمال التي تدخل في اختصاص الجمهورية أو الاتحاد إذا ما عهد له ذلك . ويمكن أيضا أن يتعاون مع المنظمات المحلية والدولية التي تهتم بشؤون الحكومات المحلية وذلك لتبادل الخبرات والمعلومات .

تلك هي الوظائف والاختصاصات التي يضطلع بها الكوميون وكما هو واضح فإنها كثيرة ومتشعبة ولا تقتصر على ناحية معينة بل تمتد لتشمل كافة النواحي والمجالات .

ولكن يتمكن الكوميون من مباشرة اختصاصاته والقيام بوظائفه فانه يتمتع  
بسلطات وصلاحيات عديدة تمكنه من ذلك • فبالإضافة الى السلطات التنفيذية  
والرقابية التي يمارسها الكوميون فانه يتمتع بسلطات وصلاحيات تشبه تشريعية  
تتضح فيما يلي :

أولا : وضع النظام الأساسي للكوميون (١) :

يتمتع النظام الأساسي للكوميون The Statute of the Commune بقوة دستورية حيث يعتبر بمثابة دستور الكوميون وجزء لا يتجزأ من البناء الدستوري ليوغوسلافيا • وهو ينظم سائر العلاقات داخل اطار الكوميون مسترشداً فسي ذلك بالمبادئ العامة الواردة بدستور الجمهورية والدستور الاتحادي • كما أنه يعتبر وثيقة هامة لتوضيح أساليب ادارة أوجه النشاط المختلفة بدائسرة الكوميون • هذا بالإضافة الى أنه يكفل قيام رأى عام ونقد جماهيري سليم بالنص على علنية الأعمال العامة وخضوع كافة أوجه النشاط للرقابة الشعبية المباشرة في الاجتماعات العامة لأهالي الكوميون •

وعلى الرغم من كون الأنظمة الأساسية للكوميونات اليوغوسلافية تختلف من كوميون لآخر • الا أن هناك مبادئ مشتركة تحكمها ويتضمنها أي نظام أساسي بصورة يمكن معها القول أن النظام الأساسي للكوميون اليوغوسلافي ينقسم الى قسمين :

أ — القسم الأول ويتضمن :

- ١ — حقوق وواجبات وصلاحيات الكوميون وأسلوب ممارسته لها •
- ٢ — مسؤوليات الكوميون تجاه سد احتياجات الأهالي من الخدمات •

(١) د • مصطفى فهمي • الكوميون في نظام الحكم المحلي في يوغوسلافيا (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠ ) ص ٤٥ — ٥٢ •

ب- القسم الثاني ويختص بالتنظيم السياسي لأهالي الكوميون ويشتمل :

- ١ - جمعية الكوميون ومجالسها وهيئاتها .
- ٢ - الوحدات المحلية .
- ٣ - اجتماعات الأهالي .
- ٤ - الاستفتاءات .

### ثانيا : اصدار اللوائح والاجراءات التنفيذية :

يتيح الكوميون - بموجب الدستور - بصلاحيه اصدار اللوائح والاجراءات التي تكفل له ادارة شئونه والاضطلاع بالانتماءات ، ولا يمكن حرمانه من هذا الحق او حتى تقييده بموجب أى قانون آخر . وبطبيعة الحال تدور هذه اللوائح والاجراءات فى نطاق ما يحدده الدستور من صلاحيات للكوميون وأيضا داخل النطاق الجغرافى له . وتوجد بصفة عامة ثلاثة أنواع من هذه اللوائح هى (١) :

أ - اللوائح المستقلة Independent Regulations وهى تلك التى تتعلق بتنظيم المسائل والشئون التى تختص بمسائل محددة تدخل فى النطاق الاقليمى للكوميون بصورة مباشرة ، أو تلك التى تحدد العلاقات بين الأجهزة والتنظيمات المختلفة القائمة فى نطاق الكوميون ولكن بشرط عدم مساسها بما نصت عليه القوانين الجمهوريه والفيدرالية .

Zivorad Kovacevic, op. cit., p. 40.

(١)

ب - اللوائح المكملة Supplementary Regulation وهي تلك التي تصدر مكملة للقوانين الجمهورية أو الاتحادية بالشكل الذي يتفق مع ظروف الكوميون وبما لا يتعارض مع أحكام تلك القوانين أو مع أحكام الدستور.

ج - اللوائح التنفيذية Executive Regulations وهي تلك التي تصدرها السلطات الجمهورية • أي أنها اللوائح التي توضح طريقة تنفيذ الأحكام التي أوردتها القوانين الجمهورية في نطاق الكوميون. وهناك نوع آخر من اللوائح التنفيذية هي التي تصدرها الكومونات عملاً لتوصية صادرة من السلطات الجمهورية رأيت العمل بها دون أن يكون لذلك أي صفة الزامية لأنها ليست خاصة بتنفيذ قانون جمهوري وبالتالي فليس لهذه اللوائح قوة الزامية على الأجهزة والمؤسسات المختلفة بالكوميون إلا أنه يتحتم على الجهات التي ستختص بتنفيذ هذه اللوائح أن تأخذ مأخذ الاعتبار ولا يجب عليها اقادة "جمعية الكوميون" بوجهة نظرها إذا لم تكن موافقة عليها • وفي هذه الحالة يجب عرض الأمر على مواطني الكوميون للاستفتاء وابداء الرأي بشأنه •

.....

### المبحث الثالث

#### رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

تتأثر العلاقات المركزية المحلية في يوغوسلافيا بطبيعة مشكلات الدولة المتعددة القوميات واللغات والثقافات وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي السائد حيث أن هناك علاقة ارتباطية بين النظام السياسي والاجتماعي في الدولة ودرجة الاشراف والرقابة التي تمارسها أجهزة الحكومة المركزية على الأجهزة المحلية .

وقد كانت العلاقات المركزية المحلية - في بداية الأمر - تقوم على أساس مركزية التوجيه ومحاولة السلطة المركزية فرض مجموعة من القيم والأهداف على مجموع الشعب ، ويرجع ذلك الى ما واجهته الدولة اليوغوسلافية من مشكلات إعادة البناء وتعمير ما خربته الحرب العالمية الثانية الأمر الذي حدا بالدولة الى السير في مشروعات كبرى لإعادة البناء وإقامة اقتصاد قوى وما يستتبع ذلك من الأخذ بالأسلوب المركزي في البناء الاقتصادي والإداري . وقد صدر قانون ١٩٤٦ الخاص بالسلطات المحلية مؤكدا على مبدأ المركزية والتسلسل القيادي بين " لجان الشعب " من أصغر المستويات المحلية الى مستوى الجمهورية (١) .

وفي عام ١٩٤٩ - ١٩٥٠ حدثت تغييرات اقتصادية واجتماعية هامة تمثلت في إحلال الإدارة الذاتية تدريجيا محل الإدارة الحكومية وما يعنيه ذلك من تطبيق مزيد من اللامركزية والوصول الى نوع من الحكم الذاتي بالنسبة

(١) د . مصطفى فهمي ، الكوميون في نظام الحكم المحلي في يوغوسلافيا ...  
مرجع سبق ذكره ، ص ١٢ .

للمشروعات الصناعية والتجارية ، وأيضاً بالنسبة للوحدات المحلية<sup>(١)</sup> .

وقد شكّل مفهوم " الحكم الذاتي " الفلسفة الأساسية لدستور إبريل ١٩٦٣ ودستور فبراير ١٩٧٤ والذي بمقتضاها تمتعت المجالس المحلية بمسلمات واسعة واختصاصات متنوعة وتراجع قدر الرقابة المركزية كثيراً حيث اقتصرت على المشاركة والمعاونة وتقديم المشورة .

وقد اعتبر الدستور اليوغوسلافي ، الكوميون ، وحدة أساسية فسي تنظيم المجتمع سياسياً واجتماعياً واشتمل على بنود عديدة تبيّن الوضعية القانونية للكوميون والتي تقوم على المبادئ التالية<sup>(٢)</sup> :

١ - أن حقوق وواجبات الكوميونات يحددها وينظمها الدستور نفسه بعد أن كانت تنظم بواسطة قوانين خاصة مستندة إلى الدستور .  
ولذلك فقد تضمن الدستور الأحكام العامة التي تنظم وضع وصلاحيات الكوميونات وترك لدمائير الجمهوريات الستة تناول هذه الأسس بصورة أكثر تفصيلاً وطبقاً للظروف الخاصة بكل جمهورية .

٢ - أن " النظام الأساسي " للكوميون يكفل الحقوق والواجبات التي نص عليها الدستور الاتحادي . أي أن النظام الأساسي للكوميون يتضمن أفضل السبل لمواجهة ظروف الكوميون واحتياجاته بالنسبة لوضع المبادئ والأحكام العامة التي أوردتها الدستور الاتحادي ودساتير الجمهوريات والخاصة بصلاحيات الكوميون موضع التنفيذ على ألا يتعارض

(١) د . ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها ، ٥٠٠٠ مرجع سبق

ذكرة ، ص ٢٣٢ .

(٢) Zivorad Kovacevic, op., cit., pp., 14-22.

وأنظر أيضاً :

د . مصداني فهمي ، الكوميون ، ٥٠٠٠ مرجع سبق ذكره ، ص ١٧ - ٢٥ .



هذا النظام الأساسي مع دساتير الجمهوريات والدستور الاتحادي والقوانين المكتملة لها عند ما ينظم مسؤوليات وصلاحيات الكوميون ويحدد طريقة تنفيذها .

٣ - أن الحكم المحلي الذاتي المطبق في الكوميون هو الأساس للنظام السياسي والاجتماعي الموحد المطبق في سائر البلاد . فال مواطنون في الكومونات يختارون ممثلهم في الجمعية العمومية للكوميون Communal Assembly بالانتخاب المباشر وأعضاء هذه الجمعية هم الذين يتولون اختيار أعضاء المجالس الخمسة التي تتكون منها الجمعية العامة لمستوى الجمهورية (١) . وأيضاً اختيار أعضاء المجالس المكونة للجمعية العامة على مستوى الاتحاد . وهذا الأسلوب في اختيار الجمعيات العامة ومجالسها يمكن الوحدة والارتباط بين نظام الحكم المحلي ونظام الحكم المركزي ، غير أن هذا لا يعني وجود علاقة تهمية بين أجهزة الكوميون وبين أجهزة الحكم المركزية فليس هناك تدرج رئاسي في نظام الحكم المحلي اليوغوسلافي .

٤ - أن يتولى الكوميون تنظيم علاقاته بالمواطنين وبالتنظيمات الاجتماعية والمهنية الموجودة .

٥ - أن يتولى الكوميون تحديد مصادير إيراداته وتقرير أوجه إنفاقها .

(١) هذه المجالس الخمسة هي :

المجلس السياسي - المجلس الجمهوري - المجلس الصحي - المجلس التعليمي والثقافي - المجلس الاقتصادي .

وجدير بالذكر أن المجلس السياسي يتم اختيار أعضائه بواسطة الانتخاب العام المباشر على عكس المجالس الأربعة الأخرى التي يتم اختيارها بواسطة الجمعية العامة للكوميون .

٦ - أن يتولى الكوميون - بطريقة مستقلة - تكوين وتحديد عدد ونوعية ونطاق نشاط ومسئوليات كافة الأجهزة والتنظيمات داخل اطراره وكذلك تكييف العلاقة بين الأجهزة والتنظيمات المختلفة .

٧ - أن تتولى أجهزة الكوميون تنفيذ كافة القوانين واللوائح سواء كانت لوائح أصدرتها الجمعية العامة للكوميون أو قوانين خاصة بالمقاطعة أو بمستوى الجمهورية أو حتى بالمستوى الاتحادي الا اذا نص الدستور أو القانون على خلاف ذلك .

٨ - يمكن للكوميون أن يتعاون مع كوميون آخر أو عدد من الكوميونات في القيام بأنشطة معينة بأسلوب تعاوني .

٩ - لا يخضع الكوميون لاشرف أو رقابة سلطات أعلى ، فالسلطات المحلية ، وسلطات المقاطعات ، وسلطات الجمهوريات ، والسلطات الاتحادية ، نص عليها الدستور ولا تخضع أي منها للمستوى الأعلى ولا يضمها نظام هرمي أو تدرج رئاسي ، فكل سلطة من هذه السلطات تستقل بمصالحها محددة ولا تخضع لرقابة أو اشرف من السلطة التي تملوها كما هو الوضع بالنسبة لبعض الأنظمة كالاتحاد السوفييتي مثلاً .

١٠ - أن تخضع أعمال الكوميون للنقد الجماهيري ورقابة أهالي الكوميون ، ويستلزم ذلك أن تتسم أعمال الكوميون بالملنية . وتأييد لهذا المبدأ تنص الأنظمة الأساسية للكوميونات على ضرورة عرض أي مشروع يتعلق بالأمور الهامة على الأهالي في اجتماعات عامة لمناقشتها . ويتعين على الكوميون أن يأخذ في الاعتبار الملاحظات التي أبدتها المجتمعون . وأن ينفذ الاقتراحات التي أبدتها فسي

الاجتماع • كما يتمين عليه نشر القرار النهائي في الموضوع السدى  
عرض على الأهالى فى الاجتماع العام •

وعلى ضوء المبادئ التى أرساها الدستور بالنسبة للكوميون ومن دراسة  
الواقع الفعلى لنظام الحكم المحلى فى يوغوسلافيا يمكننا استخلاص بعض النتائج  
التي تفيد فى القاء الضوء على مسألة الملاقة بين الحكومة المركزية والمجالس  
المحلية وذلك على النحو التالى :

أولا : أن الملاقة بين الكوميونات • من ناحية • وبين المقاطعات والجمهوريات  
والاتحاد • من ناحية أخرى • انما يحكمها وينظمها الدستور السدى  
تتميز نصوصه فى هذا الشأن بالوضوح والتحديد الحاسم لطبيعة وتوسع  
الملاقة •

ثانيا : أن حقوق وواجبات الكوميون كفلها ونص عليها الدستور وأن أى اعتداء  
من قبل المقاطعات أو الجمهوريات أو الاتحاد على الكوميونات يمكن أن  
ترده المحكمة العليا على مستوى الجمهورية أو الاتحاد وأن تعيد الحق  
الى نصابه •

ثالثا : أن نوع الملاقة القائمة بين هذه الأجهزة ليس أساسها التسلسل  
المهرى أو تسمية أجهزة أدنى لأجهزة أعلى • كذلك فانه ليس هناك  
مجال لأى نوع من المسؤولية المزدوجة للأجهزة المحلية ( مسؤولية  
تجاه المجلس المنتخب • ومسؤولية تجاه الأجهزة الادارية الأعلى ) •  
فالملاقات بين هذه المستويات المختلفة هى علاقة بين أجهزة مستقلة  
على قدم المساواة فى داخل نطاق الحقوق والواجبات التى نص عليها  
الدستور لكل مستوى من المستويات •

رابعاً : لا يعنى ذلك أن هذه الأجهزة تعمل منعولة ومنفصلة عن بعضها البعض ، فالحقيقة أن هناك تنسيق كامل بينها وتفاعل وتداخل يحققان نوعاً من التكامل وأن كان ذلك لا يتم بصورة تسلط جهاز على آخر ، بل أنه قائم على مبدأ التعاون كما حددتها واجبات وحقوق كل مستوى من المستويات .

مما تقدم يتبين لنا أن الكوميونات تتمتع بحرية واسعة واستقلال كبير في إدارة شؤونها ، ويبدو ذلك واضحاً فيما تملكه أجهزة الكوميون من حرية في إصدار القرارات المتعلقة بالمسائل التي تدخل في اختصاصها ، وفي حريتها بوضع ميزانيتها وخططها ومشاريعها ، بل وإدارتها لكافة المرافق الكائنة في إقليمها دون مشاركة من الدولة مما حدا بالبعض إلى القول بأن الكوميونات تمارس سلطة الدولة في مجموعها داخل نطاقاتها الجغرافية ، ومن ثم فليست هناك رقابة من جانب الحكومة المركزية عليها أو على أعمالها<sup>(١)</sup> .

ومع تأكيدنا على القول بأن الكوميونات تتمتع باستقلال كبير وحرية واسعة في مواجهة الحكومة المركزية ، وعلى أنه ليس هناك تدرج هرمي في مستويات الإدارة المختلفة ، حيث تستقل كل سلطة بمصالحات محددة نص عليها الدستور ، بالإضافة إلى أنه لا يوجد جهاز مركزي يشرف على الكوميونات<sup>(٢)</sup> ، رغم تأكيدنا على كل ذلك إلا أنه من المبالغة القول بأنعدام الرقابة على الكوميونات من جانب الحكومة المركزية فهناك بعض مظاهر لهذه الرقابة .

وعند دراستنا لنظام الحكم المحلي في يوغوسلافيا استطعنا أن نتبين بعض صور ومظاهر للرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس

(١) د . عادل محمود حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨٠ .

(٢) د . ظريف بطرس ، نظام الإدارة المحلية في يوغوسلافيا ، مرجع سبق

ذكره ، ص ٢٩ .

المحلية ، سنموض لها بشئ\* من الاجاز فيما يلي :

### أولا : الرقابة السياسية :

حرض الدستور اليوغوسلافي على تقوية سلطات الجمعية الشعبية الاتحادية باعتبارها أعلى هيئة تمارس سلطة الدولة في البلاد ومنحها سلطة الرقابة المباشرة على جميع الجمعيات الشعبية ولجانها التنفيذية الموجودة في الدولة .

وتشمل هذه الرقابة حق الفاء القرارات واللوائح التي تصدرها الجمعيات الشعبية اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين الاتحادية كما تختص بالفصل في التظلمات التي تقدمها الكوميونات من الفاء قراراتها اذا كان هذا الالفاء صادرا من المجلس الاتحادي أو الجمهوري (١) .

وللجمعية الشعبية في الجمهورية سلطة الرقابة على الجمعيات الشعبية للكوميونات الواقعة في دائرتها ، وتمثل هذه السلطة في الفاء أعمال (٢) هذه الجمعيات اذا كانت مخالفة للقوانين الاتحادية أو القوانين الجمهورية .

### ثانيا : الرقابة القضائية :

ياخذ الدستور اليوغوسلافي بنظام القضاء الموحد Unified System بمعنى أن الأحكام التي تصدرها المحاكم العليا في الجمهوريات تكون قابلة

(١) د . عادل محمود حندي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٧٠ .

(٢) نفس المرجع ، ص ٥٧١ .

للطعن فيها بالاستئناف أمام المحكمة العليا الاتحادية (١).

وتأخذ الرقابة القضائية على أعمال المجالس المحلية في يوغوسلافيا أشكال متعددة أهمها :

أولا : الرقابة القضائية من خلال البت في المنازعات الإدارية سواء بسبين الكوميون والأفراد ، أو بين الكوميونات وبعضها البعض ، أو بين الكوميونات والسلطات الأعلى . وتعتبر المحكمة العليا في يوغوسلافيا والمحاكم العليا للجمهوريات والمقاطعات صاحبة الاختصاص في الفصل في هذه المقاطعات .

ثانيا : الرقابة القضائية على الشؤون الاقتصادية ، حيث تختص محاكمهم الإدارة الذاتية Self-Management Courts بالبت في شرعية القرارات التي تتخذها أجهزة الكوميون بشأن توزيع الأموال والاعتمادات في شأن المنازعات التي تنشأ بين هذه الأجهزة أثناء عملها (٢) .

ثالثا : الرقابة القضائية العامة ، حيث تختص المحاكم العامة بالفصل في المنازعات القانونية الخاصة بالقانون المدني والتي تنشأ بين أجهزة الكوميون ، من جهة ، والمواطنين ، من جهة أخرى ، كذلك فإن من اختصاص هذه المحاكم تحديد مدى الأضرار التي أصابت المجتمع الاشتراكي ، أو الأضرار التي لحقت بالأفراد من جراء سوء تصرف ، أو عدم شرعية قرار اتخذته أحد شاغلي المناصب أو الوظائف العامة في أجهزة الكوميون .

The Constitution....Article,217. (١)

The Constitution....Article,224. (٢)

رابعاً : الرقابة الدستورية بحيث تختص المحاكم الدستورية - بالإضافة الى السلطات المخولة لها بالنسبة للقرارات والقوانين العامة التي تصدرها أجهزة الكوميون - بحماية الاستقلال الخاص بالكوميونات وحقوقها الأساسية التي كفلها الدستور .

ثالثاً : الرقابة الادارية والتنفيذية :

يمكن أن نبين أهم مظاهر العلاقة بين هيئات الحكومة المركزية والهيئات المحلية في يوغوسلافيا فيما تظلم به الأجهزة الادارية المركزية من سلطات واختصاصات تباشرها في الكوميونات والتي تنفج فيما يلي :

أولاً : من حق الحكومة المركزية وأجهزتها إصدار القواعد واللوائح والأوامر والتعليمات الخاصة بتطبيق وتنفيذ التشريعات والقوانين التي تصدرها في نطاق الكوميون ، ومن حقها أيضاً تحديد أسلوب تنفيذ أجهزة الكوميون لهذه التشريعات والقوانين . كما أنها تتمتع بحق إصدار توجيهات فنية الى أجهزة الكوميون متضمنة توجيهات تنظيمية أو فنية أو تقديم نوع من الخبرة التي تحتاجها أجهزة الكوميون بالنسبة لمباشرة اختصاصاتها (١) .

ثانياً : من حق الحكومة المركزية أن تطلب تقارير من سلطات الكوميون عن تنفيذ التشريعات والقوانين التي تصدرها ، كما أن من حقها أيضاً طلب المعلومات والبيانات التي تراها ضرورية ولازمة لمباشرة اختصاصاتها على الوجه الأكمل . وإذا لم يبادر الكوميون بالفاء أو ابطال مفعول

(١) صحى محرم ، الرقابة المركزية على السلطات المحلية ، بحث مقدم الى الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية ، دمشق ، ١٩٧٢ ( القاهرة : المنظمة العربية للمعلوم الادارية ، ١٩٧٣ ) ص ٤١ .

قرار اتخذه يتنافى مع أحكام القانون أو الدستور بناءً على طلب السلطات الأعلى ، بادرت هذه السلطات بطلب عقد مجلس الكوميون للنظر في نفس الشأن هذا القرار كما أن للسلطات المركزية حق اقتراح إلغاء أو وقف العمل بالقوانين والقرارات التي يصدرها الكوميون إذا كانت مخالفة للتشريعات الأخرى ، فللمجلس التنفيذي الجمهوري ( مجلس الوزراء ) حق وقف اللوائح التي يصدرها الكوميون وذلك في حالة الطعن في دستورية هذه اللوائح . وإذا حصل أن فشل المجلس التنفيذي في اتخاذ التدابير اللازمة لذلك فإنه يمكن للمجلس التنفيذي الاتحادي أن يقوم بذلك بشرط أن تكون المخالفة لأحكام الدستور أو القانون الاتحادي .

ثالثاً : تتمتع الحكومة المركزية - في مباشرة إشرافها ورقابتها على الكوميونات - بحق التفتيش بواسطة أجهزتها وذلك فيما يتعلق بالأمور التي تدخل في اختصاص كل مستوى من المستويات المختلفة والتي تباشر على أرض الكوميون . ويعتبر مثل هذا الإجراء استثناءً من القاعدة العامة التي تنص على أن السلطات الأعلى لا يمكنها أن تباشر اختصاصاتها مباشرة في نطاق أي كوميون . ولذا فنالها ما تطلب الأجهزة الإدارية المركزية من أجهزة التفتيش التابعة للكوميون أداء مهام تفتيشية معينة تدخل في اختصاص السلطات الأعلى ، ويتمين على هذه الأخيرة تدير التكاليف اللازمة وسدادها للكوميون (١) .

رابعاً : للإدارات المركزية سلطة توزيع الجزاءات التأديبية على الموظفين التابعين للجمعيات الشعبية المحلية إذا كان هناك تقصير من جانب هؤلاء الموظفين في تنفيذ المسائل المتعلقة بالمصالح القومية ، هذا السبب جانب حقها في طلب تعيين الموظفين اللازمين لأداء هذه الاختصاصات

(١) نفس المرجع ، ص ٤٣ - ٤٤ .



• من الجمعيات الشعبية المحلية

رابعا : الرقابة المالية :

تملك الكوميونات سلطات وحيات واسعة في ممارسة مختلف الشؤون المالية كتقرير الضرائب والرسوم المحلية ، والفئات التي تحصل بها طالما أنها تقع ضمن الدائرة التي حددها القانون •

وقد بدأ هذا الاتجاه منذ عام ١٩٥٢ وأخذ في الزيادة عام ١٩٥٥ الى أن تأكد في دستورى ١٩٦٣ و١٩٧٤ • وما يؤكد ذلك التزايد الملحوظ في الموازنات المحلية ، حيث تضاعفت في الفترة من ١٩٥١ الى (١٩٦٦) ثلاثة عشر ضعفا ( من ٢٦٥٠٠٠٠٠٠٠ الى ٢٩٠٧٠٠٠٠٠٠٠٠ دينار ) وتزايدت نسبتها في الموازنة العامة للدولة - في نفس الفترة - من ١٢,٥% الى ٣١,٢% (١) •

رغم ذلك فهناك جوانب للرقابة المركزية على الكوميونات تتخذ مظاهر مالية تتضح فيما يلي :

أولا : ربط التخطيط المحلي بالخطة القومية وذلك من أجل تحقيق برامج التنمية الشاملة وتحقيق التكامل القومى • وفي هذا المجال ، فسلطات المركزية تعتمد السياسات الاستثمارية التي تضعها الهيئات المحلية للاستثمار والائتمان وتشرف عليها لجنة التخطيط الاتحادية ومؤسسات البنوك (٢) •

(١) S.E.M.Sadek, op., cit., p.193.

(٢) مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية (الاسكندرية: منشأة المعارف ، ١٩٧١) ص ٢٢٨ - ٢٢٩ •

**ثانيا :** تخصيص اعانة مركزية للكوميونات ذات الدخل المنخفض على ضوء المعيدلات والمعايير التي تخصص على أساسها هذه الاعانات ، ولستنا في حاجة الى القول بأن الاعانات المركزية تتطوى على عكس جانب كبير من الرقابة غير المباشرة على المجالس المحلية .

**ثالثا :** يقوم الجهاز المركزي للتفتيش المالي بمهمة التفتيش على مدى قانونية العمليات النقدية ومنع حدوث عجز في الموازنات المحلية<sup>(١)</sup> .

**رابعا :** تضع السلطات المركزية بعض القيود على عملية الاقتراض حيث تتدخل السلطات الفيدرالية في تحديد الحد الأعلى للقروض ، كما انه لا يجوز للكوميون أن يفتش أموالا بهدف تمويل الأعمال والأنشطة المادية للكوميون وأجهزته . يضاف الى ذلك أنه لا بد من موافقة المجلس الجمهوري على أى قرض يريد عقده الكوميون من أجل تمويل بعض المشروعات ذات الأهداف الكبيرة .

#### خامسا : الرقابة الشعبية :

يتضح مما تقدم أن دور الحكومة المركزية في الرقابة على المجالس المحلية في يوغوسلافيا ، دور ضئيل ومحدود ، حيث لا يمكن للهيئات المركزية مراقبة مدى صحة القرارات المحلية ولكن يمكنها فقط أن تطعن في شرعيتها اذا كانت مخالفة لأحكام القانون أو الدستور .

ونتيجة لضعف الدور الذي تمارسه الهيئات المركزية في الرقابة على المجالس المحلية ازدادت أهمية الرقابة الشعبية التي يمارسها الناخبون

(١) د : محمد فتح الله الخطيب ، د . مصطفى أحمد فهمي ، درامة من مستوى القرية في أنظمة الحكم المحلي المقارنة ( القاهرة : معهد الادارة المحلية ، ١٩٧٠ ) ص ٢٧ .

في جمعياتهم ، والتنظيم السياسي ، وأيضا مجموع المواطنين .

وتمارس هيئة الناخبين رقابتها على المجالس المحلية عن طريق قيامها باختيار أعضاء هذه المجالس بالاقتراع السري المباشر . وسأل أعضاء هذه المجالس - بعد انتخابهم - أمام ناخبهم . وللناخبين حق عزل العضو اذا فقد الثقة ، كما أن لهم أيضا حق ابداء الرضات والمقترحات في المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس الذي يمثلهم . ولجمعيات الناخبين أيضا طلب اجراء استفتاء محلي في أي مسألة أو موضوع ترى استطلاع رأى المواطنين فيه .

ويباشر التنظيم السياسي دورا هاما في الرقابة على الكوميونات حيث يتولى في العادة ازالة التعارض الذي قد يحدث في سياسة الكوميونات نتيجة اتباع بعضها السياسة تتفق مع مصالحه الذاتية دون مراعاة مقتضيات الصالح العام . ويلاحظ أن برامج التوعية السياسية للثقيف الجماهيري التي تتولاها أجهزة التنظيم السياسي قد ساعدت على تفهم المواطن لدوره في خدمته مجتمعه المحلي بما لا يتعارض مع مقتضيات الصالح القومى ، ويتم ازالة هذا التعارض في اجتماعات يمقد لها التحالف الاشتراكي Socialist Alliance مع ممثلى الكوميونات المعنية بما يضمن الوحدة السياسية للدولة .

وتأكيدا لحق المواطن العادى في المشاركة في أعمال المجالس المحلية ورقابته عليها ، يتيح النظام اليوغوسلافى أسلوب علنية الجلسات والاجتماعات الخاصة بالمجالس المحلية ولجانها التنفيذية حتى يتمكن كل فرد من مباشرة حقه في الرقابة على أعمال هذه المجالس ولجانها المختلفة .

\*\*\*



## الباب الثالث

تنظيم المجالس المحلية فسي

## الباب الثالث

### تنظيم المجالس المحلية في مصر

يختلف الكتاب فيما بينهم حول نشأة نظام المجالس المحلية في مصر. فيرى البعض أن الدولة المصرية القديمة في عهد الفرعنة اتهمت اللامركزية الادارية أو نظام الادارة المحلية بصورة تقارب ما عليه الحال في كثير من الدول الحديثة<sup>(١)</sup> بينما يرجع البعض الآخر ادخال المجالس المحلية في مصر الى الحملة الفرنسية في عام ١٧٩٨ عندما أصدر أمرا بإنشاء الدواوين في سائر القطر<sup>(٢)</sup>. وفريق ثالث يرى أن الأخذ به هذا النظام في مصر يرجع الى أواخر القرن الماضي حيث أنشئت مجالس المديريات بمقتضى القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادرين في عام ١٨٨٣. وأيضاً إنشاء المجالس البلدية والقروية التي كان أسبقها مجلس بلدى مدينته الاسكندرية الذى أنشئ عام ١٨٩٠<sup>(٣)</sup>.

وإذا ما تتبعنا تطور نظام المجالس المحلية في مصر ابان العصور المختلفة لاستطعنا أن نقرر حقيقة ثابتة وهى أن مصر لم تعرف نظام المجالس

- (١) د. جلال بكير، نظام الادارة المحلية في الجمهورية العربية المتحدة، (القاهرة: المنظمة المصرية للعلوم الادارية، ١٩٧٠)، ص ٣. وأنظر أيضاً:  
د. السيد محمد زكى وآخرين، نظام الادارة المحلية في ج.م.ع.، تجربته وتطوره، بحث مقدم الى المؤتمر العربى الثالث للمعلوم الادارية (القاهرة، أكتوبر ١٩٦٥)، ص ٢٩.
- (٢) د. محمود عاطف البناء، تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها، (القاهرة: معهد الادارة المحلية، ١٩٧١)، ص ١.
- (٣) د. أحمد رشيد، مقدمة في الادارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٣. وأنظر أيضاً:  
د. عادل حمدي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨.  
د. اسماعيل صبرى مقلد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٠.

المحلية بمفهومه الحديث إلا بعد صدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ الذي اعترف لمجالس المديريات بالمشخصية الاعتبارية ، غير أن هذا النظام لم يتحدد ملامحه في صورته الحالية إلا بعد صدور القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ وما أعقبه من تشريعات .

ففي العصر الفرعوني كان الفرعون هو محور النظام السياسي بأكمله قابضاً بيديه زمام السلطة ومن ثم تميز النظام بالمركزية الشديدة ، غير أنه كانت تمر على الدولة عصور ضعف يستأثر فيها أحكام المقاطعات بالسلطة ويعلمون انفصالهم عن الوطن الأم . ولا شك أنه في مثل هذه الأوضاع لم يكن من المتصور قيام أى صورة من صور الإدارة المحلية<sup>(١)</sup> .

وفي ظل حكم البطالمة والرومان اتسم التنظيم الإداري بالمركزية الشديدة وبالطابع العسكري الذي مكن المستعمر من دعم نفوذه وتأكيد سيادته على البلاد . ومن ثم فلا مجال للحديث هنا عن أى صورة من صور اللامركزية بمفهومها الحديث<sup>(٢)</sup> .

وعندما دخلت مصر في نطاق الدولة الإسلامية في القرن السابع الميلادي ، ومع أن أساليب الحكم كانت تتسم بالديموقراطية التي أساسها قاعدة المشورية والأخذ بعهد الشورى ، فإن الطابع الذي غلب على التنظيم الإداري هو مركزيته وذلك على ما يبدو - لضمان تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في تطبيق الشريعة وأداء الفرائض المالية<sup>(٣)</sup> .

(١) محمد محمد زيتون ، الإدارة المحلية في مصر من خمسة آلاف سنة إلى اليوم ،

(القاهرة : دار المعارف بمصر ، ١٩٦٢) ، ص ٦٦-٨٤ . وأنظر أيضاً ،

د . صلاح صادق ، الحكم المحلي والمبادئ العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨ .

(٢) محمد محمد زيتون ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨ - ٩١ .

(٣) نفس المرجع ، ص ٩١ - ١٠٧ .

بعد الغزو الفرنسي لمصر عام ١٧٩٨ شهدت البلاد أول صورة للتنظيم  
التيايبي الحديث حيث أمر نابليون بتشكيل " ديوان القاهرة " ليكون بمثابة  
برلمان يشكل من أعضاء من الأقاليم . وقد قرر نابليون تعميم نظام ديوان  
القاهرة في الأقاليم وذلك بالأمر الصادر منه في ٢٧ يوليو ١٧٩٨ الذي قسمت  
البلاد بمقتضاه الى ١٦ مديرية يرأس كل منها أغا انكشاري<sup>(١)</sup> . ويرى بعض  
الكتاب أن هذه كانت أول تجربة لنظام الإدارة المحلية تمر بها مصر في تاريخها  
الحديث . بيد أننا نرى أن التجربة كانت قاصرة على أن تمثل النظام اللامركزي<sup>(٢)</sup>  
على حقيقته ، ذلك أن الدواوين كانت تشكل جميعها بالتعيين فضلا عن عدم  
الاعتراف لها بسلطة اليت في أمر من الأمور إذا كانت اختصاصاتها استشارية  
بحته ، أما سلطة الحكم في الأقاليم فكانت تمارس فعلا وقانونا بواسطة قسود  
الجيش الفرنسي الذين تولوا حكم المديريات في عهد الحملة الفرنسية<sup>(٣)</sup> .

في ظل الاحتلال البريطاني صدر المرسوم الخديوي بالقانون النظامي  
في أول مايو ١٨٨٣ متضمنا انشاء مجالس المديريات . وعلى الرغم من أن عضوية  
هذه المجالس كانت بالانتخاب ، إلا أنه لا يمكن اعتبارها وحدات لامركزية ذلك  
لأنه لم يكن يعترف لها بالشخصية المنفصلة الى جانب أنه لم يدخل لها سوى  
جمله اختصاصات استشارية بحيث لا تمدد أكثر من كونها ابداء الرأي فسبى  
بعض الأمور .

وقد أدخل على مجالس المديريات تعديل جوهرى بموجب الأمر العائلى  
رقم ٢٢ الصادر في سبتمبر ١٩٠٩ اعترف لهذه المجالس بالشخصية الاعتبارية  
ومنحها سلطة اليت النهائية في بعض الأمور ، ويعتبر ذلك في رأينا هو البداية

(١) د . طريف بطرس ، تطور نظام الإدارة المحلية في مصر ، ( القاهرة : المعهد

القومي للتنمية الادارية ، مركز الإدارة المحلية ، ١٩٧٤ ) ، ص ٤ - ٥ .

(٢) د . محمود عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ،

ص ١٩٩ .

(٣) محمد محمد زيتون ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٧ - ١١٠ .

الحقيقية لادخال نظام المجالس المحلية في صورته الحديثه في مصر .

والى جانب مجالس المديرية عرفت مصر نوعا آخر من المجالس المحلية  
هى المجالس البلدية التى كان أسبقها مجلس بلدى الاسكندرية الذى أنشئ  
فى عام ١٨٩٠ . أما المجالس القرية فقد صدر بتظيمها لائحة بمقتضى  
قرار من وزير الداخلية فى عام ١٩١٨ (١) .

وجاء دستور ١٩٢٣ متضمنا الاعتراف بالمستويات الثالث للوحدات  
المحلية وهى : المديرية ، والمدن ، والقرى ، وأقر لكل منها الشخصية  
المعنوية وأرسى القواعد التى يتحتم على المشرع مراعاتها عند سن التشريعات  
اللازمة لوضع النظام موضع التنفيذ ، وقد تضمنت هذه القواعد ضرورة جعل  
اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب ، واختصاصها بكل ما يهم  
أهل الوحدة المحلية ، وإلزامية أعمالها ، وتحديد مجال تدخل الحكومة المركزية  
لمنع المجالس المحلية من تجاوز اختصاصاتها (٢) .

وفى ما قامت ثورة ١٩٥٢ أعلنت أن من بين أهدافها تحقيق الديمقراطية  
والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأدرك قادة الثورة أن الطريق لتحقيق هذين  
الهدفين هو دعم اللامركزية بأى شكل من أشكالها (٣) .

وقد كانت عناية الثورة كبيرة بتتظيم المجالس المحلية وتدعيمها ، وبمكس  
ذلك ما تضمنته مواثيقها بهذا الخصوص ، فقد تضمن دستور ١٩٥٦ أحكاما

(١) د . عادل حمدى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٠ - ٥٩١ .

(٢) د . صلاح صادق ، الحكم المحلى والبهادى العامة ، مرجع سبق ذكره ،  
ص ٣٠ - ٣١ .

(٣) د . أحمد رشيد ، مقدمة فى الادارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ،  
ص ١٠٣ - ١٠٤ .



خاصة بالمبادئ الأساسية لنظام الإدارة المحلية<sup>(١)</sup>. وعندما صدر ميثاق العمل الوطني في مايو ١٩٦٢ أكد أن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية، كما أكد أيضا أن الحكم المحلي يجب أن ينقل باستمرار وبالحد الأدنى سلطة الدولة تدريجيا إلى أيدي السلطات الشعبية لأنها أقدر على الاحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حلها<sup>(٢)</sup>. ثم جاء بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ فأكد نفس ما جاء بالميثاق بخصوص تدعيم المجالس المحلية<sup>(٣)</sup>. وأشار برنامج العمل الوطني الصادر في يوليو ١٩٧١ إلى أن المجالس الشعبية المنتخبة تستطيع أن تلعب دورا مهما في تطوير جهاز الدولة<sup>(٤)</sup>. ثم جاء بعد ذلك دستور ١٩٧١ فوضع المبادئ والأسس التي تضمنتها المواثيق السياسية السابقة في مرتبة النصوص الدستورية حيث تضمنت أحكامه المبادئ الأساسية لتنظيم المجالس المحلية<sup>(٥)</sup>.

وباستعراض التطبيق الفعلي لنظام المجالس المحلية بمدى قيام الثورة نجد أنه قد صدرت عدة تشريعات متفرقة تعالج النظام بصورة جزئية إلى أن صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فألغى كافة التشريعات السابقة عليه والتي تنظم المجالس المحلية وأقام نظاما متكاملًا للإدارة المحلية.

وقد نص القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ على تقسيم الجمهورية بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى. ويكون

(١) جمهورية مصر، الدستور، ١٩٥٦ م، ١٣٢ م، ١٣٣ م.

(٢) ج.ع.م. ٥٠ م. ٥٠ م. ميثاق العمل الوطني، مايو ١٩٦٢.

(٣) ج.ع.م. ٥٠ م. ٥٠ م. بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨.

(٤) ج.ع.م. ٥٠ م. ٥٠ م. برنامج العمل الوطني، يوليو ١٩٧١.

(٥) ج.ع.م. ٥٠ م. ٥٠ م. الدستور الدائم، ١٩٧١ م، ١٦١ م، ١٦٢ م، ١٦٣ م.

لكل منها الشخصية المعنوية<sup>(١)</sup> كما أجاز تقسيم بعض المدن الى أحياء يكون لكل منها مجلس فرعى يصدر بتنظيمه واختصاصه قرار من وزير الادارة المحلية<sup>(٢)</sup> وتضمن القانون أيضا أحكاما خاصة بتشكيل المجالس المحلية وتحديد اختصاصاتها وعلاقتها بالحكومة المركزية ٠٠٠٠٠ الخ ٠

وقد تعدلت بعض أحكام القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ وفقا لمقتضيات الأمور وتمشيا مع التطور وتحقيق المرونة اللازمة للنظام ٠ وكانت أهم هذه التمددات هي صدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذي نص على انشاء المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية على مستوى المحافظات وظلت مجالس المدن والقرى خاضعة لأحكام القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ ٠

ولما كانت أحكام القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ / ١٩٧١ متعارضة مع أحكام دستور ١٩٧١ وبالنظر لما أسفرت عنه التجربة من قصور وسلبات قام المشرع بمحاولة لدفع النظام الى الأمام فأقر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذي ألغى القوانين السابقة وتضمن القواعد الأساسية لنظام الحكم المحلي ٠

وقد جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بأحكام جديدة لتنظيم المجالس المحلية من بينها استحداث وحدات جديدة للحكم المحلي بحيث أصبحت هناك خمسة أنماط للوحدات المحلية هي : المحافظات ، والمراكز والمدن ، والأحياء ، والقرى وأعطى لكل منها الشخصية المعنوية ، وأقام العلاقة بينها على أساس وجود ثلاث درجات تحتل المدن والأحياء والقرى المستوى الأدنى وتحتل المراكز المستوى الذي يعلوه درجة وتحتل المحافظات المستوى الأعلى ٠ كما أخذ

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م ١ ٠

(٢) " " " " " " م ٣٢ ٠

القانون أيضا بأسلوب الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية على كافة مستوياتها وأن ينتخب كل مجلس رئيسا له ونائبا للرئيس من بين أعضائه (١) .

وفي دراستنا لتنظيم المجالس المحلية في مصر سنتعرض لنظام الحكم المحلي كما جاءت به أحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ مع المقارنة بنظام الإدارة المحلية الذي أقره القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وأيضا نظام الحكم المحلي طبقا لأحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ . وستدور دراستنا حول تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها ثم رقابة الحكومة المركزية عليها . وبناء على ذلك سينقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول على النحو التالي :

#### الفصل الأول :

تشكيل المجالس المحلية .

#### الفصل الثاني :

اختصاصات المجالس المحلية .

#### الفصل الثالث :

رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية .

---

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١ م ٢ م ٣ .

## الفصل الأول

### تشكيل المجالس المحلية

نتعرض في هذا الفصل لدراسة تشكيل المجالس المحلية في مصر من حيث :  
أسلوب التشكيل ، وقضايا العضوية ، ثم رئاسة المجالس المحلية ، وسنعرض  
لهذه النقاط الثلاث كل في بحث مستقل وذلك على النحو التالي :

#### البحث الأول :

• أسلوب تشكيل المجالس المحلية

#### البحث الثاني :

• عضوية المجالس المحلية

#### البحث الثالث :

• رئاسة المجالس المحلية



الذى يجريه وزير الادارة المحلية من بين الأسماء المرشحة وفقا لترتيب معين تم وضعه بمد القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤ بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكي المصري (١) .

(١) وضع الاتحاد الاشتراكي أولويات لاختيار هؤلاء الأعضاء تتلخص في اختيارهم من بين أعضاء لجنة الاتحاد الاشتراكي لكل محافظة وأمناء لجان المراكز والبنادر أو الأقسام أو المدن الداخلة في نطاق المحافظة ، والأمناء المساعدون لتلك اللجان من الحاصلين على أكثر الأصوات في انتخاباتها ، وكذلك أعضاء تلك اللجان الحاصلون على أكثر الأصوات في الانتخابات ، وكذلك أعضاء مؤتمرات المحافظة من مندوبي وحدات مجال الإقامة ، هذا بالنسبة لمجالس المحافظات . أما بالنسبة لمجالس المدن والمجالس القروية ، فقد وضع الاتحاد الاشتراكي أولويات تتلخص في اختيار أعضاء هذه المجالس من بين أمين لجنة الاتحاد الاشتراكي للمدينة أو القرية ، وأمناء لجان القرى التي تدخل في نطاق المجلس القروي ، والأمناء المساعدون لهذه اللجان ، وأعضاء لجان الوحدات الأساسية لمجال الإقامة الحاصلون على أكثر الأصوات في انتخاباتهم لهذه اللجان .

وفي عام ١٩٦٤ صدر القرار الجمهوري رقم ٦٥ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتشكيلات المجالس المحلية ونص في المادة الأولى منه على أنه " يشترط فسي الأعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية أن يكونوا من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكي المصري في المحافظة التي يدخل في نطاقها المجلس المحلي .

أنظر في ذلك :

الاتحاد الاشتراكي المصري ، الكتاب السنوي ، ١٩٦٤ ، ص ١٩٤ .

د . محمد نور الدين عبدالرازق ، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر ، ( الاسكندرية : مكتبة الصفا ، ١٩٧٥ ) ، ص ٥٩ .

ثانياً : عدد من الأعضاء المختارين من ذوى الكفالية • وشترط أن يتوافر في الأعضاء المختارين ذات الشروط المتطلبة في الأعضاء المنتخبين الا شرط عضوية لجان الاتحاد الاشتراكي في أى مستوى من المستويات حيث يكتفى بأن يكونوا من بين الأعضاء العاملين فقط • ويكون اختيارهم بقرار من وزير الادارة المحلية بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكي المرعى وناءً على اقتراح المحافظ •

ثالثاً : عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم يمثلون المصالح الحكومية التى تهيمن في اللائحة التنفيذية للقانون • وحكمة الأخذ بعضويتهم هو ضمان توافر الخبرة الفنية اذا ما أخذنا في الاعتبار نسبة الأهمية المرتفعة وحالة التخلف السائد ولا سيما في الريف •

وصدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ استقلت المحافظات بتظيم خاص في حين ظلت مجالس المدن والمجالس القروية خاضعة للأحكام السابقة • وقام النظام على مستوى المحافظة على أساس وجود مجلسين هما : المجلس الشعبى • والمجلس التنفيذى (١) •

وصدر بتشكيل المجلس الشعبى قرار من رئيس الجمهورية يتكون برئاسة أمين لجنة الاتحاد الاشتراكي بالمحافظة وعضوية أعضاء هذه اللجنة بالاضافة الى أمناء المراكز والأقسام • وممثلين اثنين عن الشباب من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة • وممثلتين اثنتين عن النشاط النسائى من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة • وقد أجاز ضم عدد لا يزيد على خمسة يختارون من أعضاء المؤتمرات القوس أو مؤتمرات المراكز والأقسام لاستكمال الكفاءات المطلوبة لعمل المجلس (٢) •

أما المجلس التنفيذى فيتم تشكيله بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويتكون برئاسة

(١) القانون رقم ٥٧ لسنة ٧١ - م ٤ •

(٢) ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ - م ٥ •

المحافظ وعضوية مساعده ( ان وجد ) ، وسكرتير عام المحافظة ( أميناً للمجلس ) ،  
ومثلوا المصالح الحكومية على مستوى المحافظة التي تبين في اللائحة التنفيذية<sup>(١)</sup> .

يتضح مما سبق أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية بجميع مستوياتها  
والتي نص عليها القانون ١٢٤/١٩٦٠ والقانون ٥٧/١٩٧١ يتنافى مع  
المبادئ التي استقر عليها الفكر العالمي وكذلك ما جرى عليه الحال بالنسبة  
لنمالية نظم الإدارة المحلية في العالم ، بالإضافة إلى أنه يخالف أحكام  
الدستور الدائم الصادر في عام ١٩٧١<sup>(٢)</sup> وذلك لأن هذه المجالس هي فسي  
حقيقة الأمر أقرب إلى كونها مجالس ممينة منها مجالس منتخبة وبما ذلك  
فيما يلي :

أولاً : يرى البعض أن اختيار الأعضاء الذين طُلق عليهم " منتخبين " يقترب  
إلى أن يكون انتخاباً على درجتين ، حيث تنتخب هيئة الناخبين  
أعضاء التنظيم السياسي ، ثم يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية من  
بين المنتخبين<sup>(٣)</sup> . ونحن نرى أن هذا القول يخالف الحقيقة ،  
فالانتخاب على درجتين - كما هو معروف - يتم بأن يقوم الناخبون  
بانتخاب مندوبين عنهم يتولون بدورهم مهمة اختيار أعضاء المجالس  
المحلية المرشحين . أما ما يحدث بالنسبة للأعضاء المنتخبين فلا  
يعد وأن يكون تعييناً يجرى طبقاً لضوابط معينة ولا يوجد انتخاب

(١) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٢١ .

(٢) تنص المادة ١٦٢ من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام  
١٩٧١ على أن : " تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على  
مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر . على أن يكون  
نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين . وكفل  
القانون نقل السلطة إليها تدريجياً . ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس  
بطريق الانتخاب من بين الأعضاء " .

(٣) د . طحمة الجرنج ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية ( القاهرة : مكتبة  
القاهرة الحديثة ، بدون تاريخ نشر ) ، ص ١٥٦ .



بمعناه الحلي<sup>(١)</sup> . ومن ثم فلا محل للقول بأن " من مظاهر الطابع الديمقراطي لنظام الإدارة المحلية في ظل القانون ١٢٤ / ١٩٦٠ هو جعل الأغلبية في المجالس المحلية للمختص المنتخب"<sup>(٢)</sup> .

ثانيا : إذا كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قد أدخل تعديلات على أسلوب تشكيل مجالس المحافظات فإنها في حقيقتها تعديلات شكلية فيما يتعلق بهذا الأسلوب ولم تنير من طبيعة المجالس المحلية كمجالس معينة . فقد نص هذا القانون صراحة على أن تشكل المجالس الشعبية من أعضاء حدد لهم على سبيل الحصر ، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن هذا القانون مخالف للدستور الذي ينص على أن تشكل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب المباشر<sup>(٣)</sup> . ولا يشجب هذه المخالفة الاعتراف بأنه تشكيل مؤقت<sup>(٤)</sup> أو التور في المذكرة الإيضاحية للقانون بأن أعضاء هذه المجالس هم في الأصل من الأعضاء المنتخبين انتخابا مباشرا<sup>(٥)</sup> ، فالحقيقة أن هؤلاء الأعضاء جاءوا إلى عضوية هذه المجالس بطريق التعيين ، ومن ثم فإن " مخالفة الدستور تبقى قائمة وغير مقبولة ولو كانت مؤقتة"<sup>(٦)</sup> .

- (١) د . محمد نور الدين عبد الرازق ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩ .
- (٢) أنظر في ذلك كل من :
  - د . طعيمة الجرف ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٦ - ١٥٩ .
  - د . محمود عاطف الهنا ، نظم الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٤ ، ٢١٩ .
- (٣) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧٦ .
- (٤) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ - م ٥٥ .
- (٥) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧٦ ( عادية ) .
- (٦) د . محمد فؤاد مهنا ، تنظيم هلاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية وفقا لمبادئ التنظيم والإدارة ، بحث مقدم إلى الندوة الثانية للإدارة المحلية المنعقدة في دمشق ، ١٩٧٢ ، ص ٢٦ .

**ثالثا :** أدى الربط بين تنظيمات الادارة المحلية وتنظيمات الاتحاد القوي الى ادماج انتخابات الادارة المحلية في انتخابات الاتحاد القوي بمعنى أن الناخب حين يذهب لاختيار ممثليه في الاتحاد القومي فهو يختار أيضا - فرضا وفي ذات الوقت - المرشحين لعضوية المجلس المحلية . وبعد أن حل الاتحاد الاشتراكي محل الاتحاد القوي ضيق من نطاق الناخبين - بمقتضى القانون رقم ١٩٦٤/٦٥ - لأن أعضاء لجان الوحدات الأساسية ، الذين اقتصر عليهم الحق في الترشيح لعضوية المجلس المحلية ، ينتخبهم أعضاء مؤتمر الوحدة . فكان حق الانتخاب أصبح مقصورا على الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي وليس مهاجا لكل ناخب عادى (١) .

**رابعا :** ان اختلاف وظيفة المجالس المحلية عن وظيفة التنظيم السياسى وما يتطلبه من توافر شروط معينة في أعضاء المجالس المحلية تختلف عن تلك التى يقررها التنظيم السياسى فى شأن أعضائه يجعل الترابط العضوى بينهما لا معنى له ويصبح أمرا غير مقبول ، وهو نظام غير معمول به حتى فى الدول الاشتراكية ، فعضوية الحزب الشيوعى فى الاتحاد السوفىستى أو عضوية التحالف الاشتراكى فى يوغوسلافيا ليست شرطا من شروط العضوية فى المجالس المحلية بل هى مجرد شرط تزكية لعضوية مسنده المجلس فقط (٢) .

**خامسا :** جاء تشكيل المجلس التنفيذى طبقا لأحكام القانون رقم ١٩٧١/٥٧ قاصرا على ممثلى المصالح الحكومية بالمحافظة ، وهذا يخالف القواعد المقررة فى غالبية النظم المحلية التى تؤكد على ضرورة أن يتولى المجلس المحلى

- (١) د . سليمان الطماوى ، " علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية - دراسة عن جمهورية مصر العربية " مجلة العلوم الادارية ، ( العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٧٢ ) ، ص ١٣ - ١٤ .
- (٢) د . عادل حدى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧٧ - ٦٧٩ .

المنتخب الاشراف على التنفيذ ، وأن تعمل الأجهزة التنفيذية لحساب المجلس وأن تتهنى غالبيتها منه . أما ما يقضى به النظام المصرى من الفصل بين المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى ويجعل الأخير مستقل و متميز عن الأول ، فإنه لا يؤدى الى تحقيق الفرض من الأخذ بنظام الادارة المحلية . ولسنا فى حاجة الى تأكيد أنه لا يمكن أن تتحقق اللامركزية بمعناها الحقيقية الا بايجاد ربط عضوى بين المجلسين يقوم على انبثاق الهيئة التنفيذية من المجلس المنتخب وتهيئتها له .

وقبل صدور القانون الأخير الذى ينظم المجالس المحلية والذى يحمل رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٥ ، فى مرحلة المناقشات والاعداد لصدوره ، نظمت لجنة الحكم المحلى والتنظيمات الشعبية بمجلس الشعب جلسات استماع ومناقشة فى نظم الحكم المحلى واتجاهات تطوره ، أسفرت عن عدة توصيات بخصوص تشكيل المجالس المحلية انطلقت أساسا من الأحكام الدستورية التى تقسم تشكيل جميع المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة بالانتخاب المباشر . وقد رأيت اللجنة - بناء على تلك المناقشات - أن هذا المبدأ الدستورى يحقق الديمقراطية ولكنه لا يحقق الكفاية الادارية . ورغبة فى تحقيق مقتضيات الكفاية الادارية فى إطار نصوس الدستور أصحت اللجنة بمعدة توصيات أهمها (١) :

١ - أن يميز القانون ولائحته التنفيذية حق لجان المجالس الدائمة فى ضم أعضاء من خارج المجلس ، وفى حدود تلك مقاعد اللجنة ، لى يمكن ضم كفاءات يتفق مجال تخصصها مع مجال اختصاص اللجنة . ويحقق هذا الأسلوب ربط أكبر عدد من الأهالى بأعمال المجلس وكذلك ربط الهيئات التى تعمل فى أنشطة مماثلة أو مكملة لأنشطة المجلس باللجان

(١) ج . م . ج . ٠ ، مجلس الشعب ، لجنة الحكم المحلى والتنظيمات الشعبية ، التوصيات التى أسفرت عنها جلسات الاستماع والمناقشة فى نظم الحكم المحلى واتجاهات تطوره ومشاكل التطبيق ، بدون تاريخ اصداره ص ٣ - ٤ .

المناسبة حتى يمكن تنسيق الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة على مستوى الوحدة المحلية . فيمكن مثلا ضم رئيس مجلس إدارة الجمعية التعاونية للجنة الشؤون الزراعية ، ومثلى مجالس إدارات الهيئات الاجتماعية والخيرية للجنة الشؤون الاجتماعية . الخ . على أن يتمتع هؤلاء الأعضاء بذات المزايا التي يتمتع بها أعضاء اللجان باستثناء عضوية المجلس المحلي .

٢- أن يجيز القانون حق المجالس المحلية في الاستعانة بخبرة الخبراء في كافة أنشطة المجلس في مقابل مكافآت معقولة تصرف لهم من المجلس، وتشكيل لجان استشارية تضم متخصصين من غير أعضاء المجلس في بعض الأنشطة التي تتطلب خبرة مثل هذه اللجان مع تقرير مقابل حضور جلسات الأعضاء عن كل جلسة من جلسات المجلس وجلسات لجانه الدائمة لكي تكون حافزا للأعضاء على المواظبة في حضور الجلسات وحافزا للعناصر ذات الشأن على خوض الانتخابات للفوز بعضوية المجلس المحلي دون التعرض لخسائر أثناء اضطلاعهم بأعمال المجلس وأعمال لجانه المختلفة .

٣- تقرير مكافآت معقولة لرئيس المجلس ورؤساء اللجان الدائمة الذين تتطلب طبيعة عملهم تفضية أوقات في أعمال المجلس تفوق الوقت الذي يمضيه المضمون المادة ٥ .

صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ متضمنا أحكاما جديدة فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية مختلفا في ذلك اختلافا جذريا عن النظام الذي أقره القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ والقانون رقم ١٩٧١/٥٧ ، حيث نص على أن يكون لكل وحدة من وحدات الحكم الأعلى مجلس محلي من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا . وأن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين طبقا لتعريف المامل والفلاح

المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب<sup>(١)</sup> . وكما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون ، فإن النص على ذلك يكفل التشكيل الديموقراطي الشعبي لهذه المجالس والحفاظ على النسبة المقررة للعمال والفلاحين بين أعضائها ، ويوجد أساس لتحديد هذه الصفة بين أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مجلس الشعب<sup>(٢)</sup> .

وجد ير بالملاحظة أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية على النحو الذي قرره القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ جاء متمشيا مع الاتجاهات العالمية المعاصرة لتطوير نظم الحكم المحلي ، ومتمشيا أيضا مع التوصيات التي أسفرت عنها جلسات الاستماع والمناقشة في مجلس الشعب ، كما أنه التزم بأحكام الدستور الدائم .

وقد أوضح القانون كيفية تشكيل مجالس الوحدات المحلية المختلفة ، فقرر أن يشكل مجلس المحافظة من أربعة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري<sup>(٣)</sup> . أما مجلس المركز فإنه يشكل من ثمانية أعضاء عن المدينة عاصمة المركز وأربعة أعضاء عن كل وحدة من الوحدات المحلية بدائرة المركز<sup>(٤)</sup> . وفيما يتعلق بمجلس المدينة فقد تقرر تشكيله على أساس تمثيل كل قسم إداري بثمانية أعضاء على أن يكون عدد الأعضاء في المدينة ذات القسم الواحد ستة عشر عضوا<sup>(٥)</sup> . ويتم تشكيل مجلس الحى على أساس تمثيل كل قسم إداري بستة أعضاء<sup>(٦)</sup> . وأخيرا يتم تشكيل مجلس القرية من ستة عشر عضوا . على أنه في نطاق الوحدة المحلية للقرية

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٣

(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(٣) جدير بالملاحظة أن القانون قد استثنى محافظات القنطرة ومطروح والوادى الجديد وسينا ، فجعل تمثيل كل مركز أو قسم إداري بها بثمانية أعضاء بدلا من أربعة . أنظر: القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٦

(٤) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٣٩

(٥) " " " " " " م - ٤٧

(٦) " " " " " " م - ٥٩

التي تشمل عدة فري متجاورة يتعين تمثيل القرية الرئيسية التي بها مقسّر المجلس بأربعة أعضاء على الأقل وماقى القرى بعضو واحد عن كل منها على الأقل . غير أنه لا يجوز في جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للقرية عن ستة عشر عضواً (١) .

وقد قرر القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ بأن تشكل لجنة دائمة في كل مجلس محلي من رؤساء لجانته ورئاسة رئيس المجلس ، وتختص هذه اللجنة باعداد جدول أعمال المجلس ومدراسة وابداء الرأى في السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى ، والأسئلة والاستجوابات المقدمة من الأعضاء ، وكافة الأمور المتعلقة بالعضوية ، وأيضا المسائل التي يحيلها اليها المجلس ، وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس فيما بين أدوار انعقادها بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة على أن تعرض قرارات هذه اللجنة على المجلس في أول اجتماع تال لصدورها ليقرر ما يراه بشأنها (٢) .

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٠٦٦

قررت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٩٧٥/٥٢ أن يحدد عدد الأعضاء الذين يمثلون كل قرية على أساس التمثيل النسبى لعدد السكان بها ويتم ذلك بقرار من المحافظ . وقد أكدت اللائحة التنفيذية أحكام القانون في أنه لا يجوز أن يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للقرية عن ستة عشر عضواً ، وينت أنه لا ينبغي أن يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه . أنظر في ذلك :

اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٠٣٥

(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٠٩



والانتاج بالمركز، وسكرتير المركز ويكون أميناً للجنة (١) .

ثالثاً : تشكل بكل مدينة لجنة تنفيذية برئاسة رئيس المدينة وعضوية مديري  
ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة ، وسكرتير المدينة ويكون أميناً  
للجنة (٢) .

رابعاً : تشكل بكل حي لجنة تنفيذية برئاسة رئيس الحي وعضوية مديري  
ادارات الخدمات والانتاج في الحي ، وسكرتير الحي ويكون أميناً  
للجنة (٣) .

خامساً : تشكل بكل قرية لجنة تنفيذية برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء  
الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية ، وسكرتير القرية ويكون أميناً  
للجنة (٤) .

يتضح مما تقدم أن تشكيل اللجان التنفيذية على كافة المستويات يعتمد  
على أسلوب التعميم حيث تتكون من أعضاء معينين من قبل الحكومة المركزية  
وأن كان القانون قد أشرك عناصر منتخبة في عضوية هذه اللجان حيث نص  
على أن يشترك رؤساء لجان المجلس المحلي في اللجنة التنفيذية للوحدة

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٤٥٠ . وقد حددت اللائحة التنفيذية  
مديري ادارات الخدمات والانتاج بالمركز بأنهم مديري ادارات :  
( التربية والتعليم ، الاسكان والتعمير ، الشؤون الاجتماعية ، القوى  
العامة ، الصحة ، الزراعة ، الداخلية ، المالية ) .

اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٦٤٠ .  
(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٥٦٠ . وقد حددت اللائحة التنفيذية  
مديري ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة على النحو الذي حددتهم  
به بالنسبة للمركز .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٦٤٠ . وقد حددت اللائحة التنفيذية مديري  
الخدمات والانتاج بالحي على نفس النحو الذي حددت به بالنسبة للمركز والمدينة .

(٤) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٧٣٠ . وقد حددت اللائحة التنفيذية رؤساء  
الأجهزة التنفيذية بأنهم مديري ادارات ( التربية والتعليم ، الشؤون الاجتماعية ،  
الصحة ، الزراعة ، الاسكان والتعمير ، الداخلية ) .  
اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٦٥٠ .



المحلية دون أن يدخل ذلك بحقهم في ممارسة الرقابة (١).

وغيره عن الايضاح القول بأن المنصر المنتخب في هذه اللجان والذي يمثله رؤساء لجان المجالس المحلية يقتصر عملهم فقط على معاونة رئيس الوحدة المحلية - الذي هو رئيس اللجنة التنفيذية - في وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلي موضع التنفيذ ولا يمتد هذا العمل الى مباشرة العمل التنفيذي اليومي.

وجدير بالذكر أن مشروع قانون الحكم المحلي الذي تقدمت به الحكومة قد تضمن تشكيل اللجان التنفيذية على مستوى الوحدات المحلية على أساس أن يكون من بين أعضائها رؤساء لجان المجلس الشعبي وأن يكون أهم اختصاصاتها معاونة المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية في مباشرة الأعمال والأجراءات الادارية والتنفيذية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس الشعبي موضع التنفيذ.

وقد عدلت لجنة الحكم المحلي والتنظيمات الشعبية بمجلس الشعب تشكيل هذه اللجان على كافة مستوياتها بحيث يشترك رؤساء لجان المجلس المحلي فيها دون أن يدخل ذلك بحقهم في ممارسة الرقابة طبقاً لأحكام القانون ولائحته التنفيذية - كما عدلت اختصاصها المذكور بحيث أصبح بناءً على ذلك لا يشترك رؤساء لجان المجلس التنفيذي في المحافظة أو الوحدة المحلية في مباشرة العمل التنفيذي اليومي.

وترى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٩٧٥/٥٢ أن تعديلات اللجنة المشار اليها استهدفت عدم الجمع بين مباشرة التنفيذ والرقابة عليه لما ينطوي عليه ذلك من مثل للرقابة ذاتها اذا أصبح الرقيب شريكاً في العمل الذي يجب

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٤٣٣ م ٤٤٥ م ٥٥٦ م ٤٦٤ م ٥٧٣

مراقبته • وترى المذكرة الايضاحية أن هذا المبدأ مسلم به في كافة نظم الرقابة سواء أكانت أجهزة الرقابة في نطاق السلطة التنفيذية أم كانت الرقابة تمارسها السلطة التشريعية أو السلطة القضائية عليها - وترى المذكرة الايضاحية أيضا أن النص بالصورة التي أنتهت اليها اللجنة قد كفل إيجاد صلة بسببين قيادات المجلس المحلي ورئيس الوحدة المحلية مع كفالة التعاون بين الطرفين في وضع الخطط اللازمة للتنفيذ دون تجاوز ذلك الى إعادة المجلس التنفيذي الذي أنطوى عليه القانون رقم ١٩٧١/٥٧ لما ينطوى عليه من انتقادات لا تتفق مع حسن سير العمل بوحدات الحكم المحلي وضمف من فعالية المجالس المحلية المنتهية ومعدل تحقيق أهدافها<sup>(١)</sup> •

• • • •

---

(١) ج • م • ح • • مجلس الشعب • الفصل التشريعي الأول • دور الانعقاد  
المادى الرابع • مضبطة الجلسة الستين • ٩ يونيو ١٩٧٥ • المذكرة  
الايضاحية لمشروع قانون نظام الحكم المحلي • ص ٩ - ١٠ •



المضوية (١)

ونص القانون السالف الذكر على عدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي وذلك لكي يتمكن العضو المنتخب من أن يركز جهوده في خدمة نشاط المجلس ولا يشتت هذه الجهود في عضوية مجالس أخرى (٧).

ومن دراستنا لشروط المضوية كما أقرها القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ نلاحظ ما يلي :

أولا : تأييدا للطابع الديمقراطي في عضوية الأعضاء المنتخبين والمختارين لم يشترط القانون أي نصاب مالي أو قيد آخر يحد من نطاق التمثيل الشعبي غير أن تتوافر في المرشح بعض الشروط العادية والضرورية لعضوية المجالس المحلية .

ثانيا : لم ينص القانون على عدم الجمع بين عضوية المجلس المحلي وشغل

(١) هذه الفئات حددتها المادة (١٣) من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على النحو التالي :

- أ - المحكوم عليهم بمقوية جنائية أو بالحبس في جنائية أو جنحة مخله بالشرف مالم يكن قد رد اليه اعتباره أو كانت العقوبة موقوفة تنفيذها .
  - ب - من سبق فصلهم تأديبيا من الوظائف العامة لأسباب مخلسه بالشرف مالم تنقضى خمس سنوات من تاريخ الفصل .
  - ج - من سلبت ولايتهم أو عزلوا من الوصاية مالم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم بسبب الولاية أو الصل .
  - د - المحرومون من الحقوق السياسية أو المدنية .
  - هـ - المحجور عليهم مدة الحجر .
  - و - المصابون بأمراض عقلية مدة حجوزهم .
  - ز - من شهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم مالم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك .
- (٧) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ١٤ .

الوظائف العامة • وقد أبدى بعض الكتاب مخاوفه من أن تتخذ الجهات الحكومية من واقع تبعية الموظف لسلطتها ، سندا تضغط به عليه داخل المجلس (١) .

ثالثا : اشترط القانون ضرورة استمرار الصفة السياسية كشرط لاستمرار عضوية المجلس المحلي • وقد فسر العلاقة التي أوجدتها المشرع بين عضوية التنظيم السياسي وعضوية المجالس المحلية بأنها وسيلة لنقل رغبات المواطنين وحاجاتهم من خلال الأعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية الى الأجهزة التنفيذية • وكذلك لكفالة الانسجام بين تشكيلات الادارة المحلية ووحدات التنظيم السياسي (٢) .

رابعا : أكد القانون على ضرورة عدم الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي واحد ضمانا لتركيز جهود الأعضاء في نشاط المجلس .

ما سبق نستطيع أن نلخص شروط الصلاحية في استمرار العضوية بالنسبة للمنتخبين والمختارين في أمرين أولهما استمرار الصفة السياسية التي كانت أساسا للعضوية بالمجلس المحلي • وثانيهما عدم اكتساب صفة العضوية بمجلس محلي آخر • أما عن الأعضاء بحكم وظائفهم فمن المنطوق أن تستمر عضويتهم فقط طالما احتفظوا بصفاتهم سواء وظيفيا أو مكانيا • أي ما لم تنته خدمه أيهم لأي سبب كان أو ما لم ينقل الى مكان آخر (٣) .

وعندما صدر القانون رقم ١٩٧١/٥٧ أغفل ذكر شروط العضوية بالمجالس الشعبية ويرجع ذلك الى الربط العضوي الذي أوجده هذا القانون بين

- (١) د • محمد عاطف البنا ، نظم الادارة المحلية ••• مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٥ .
- (٢) د • عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٥٣ .
- (٣) د • صلاح صادق ، الحكم المحلي والمبادئ العامة ••• مرجع سبق ذكره ، ص ٥٤ .

أعضاء هذه المجالس وبين منظمات الاتحاد الاشتراكي بحيث لم تعد هناك فرصة للاختيار ومن ثم وضع شروط خاصة لذلك • وكذلك الأمر بالنسبة لأعضاء المجالس التنفيذية حيث تضم أعضاء بحكم وظائفهم ومن ثم لا مجال للاختيار طبقاً لشروط خاصة •

وجاء صدور القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ متضمناً شروط الترشيح لمضويصة المجالس المحلية على النحو التالي (١) :

- ١- أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية •
- ٢- أن يكون بالغا من العمر ٢٥ سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب •
- ٣- أن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في دائرتها •
- ٤- أن يجيد القراءة والكتابة •
- ٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون •

وقد أكد القانون على عدم جواز الترشيح في أكثر من وحدة محلية واحدة • فان حدث أن رشح شخص نفسه في أكثر من وحدة اعتبر مرشحاً في الوحدة التي رشح فيها أولاً (٢) •

ونص القانون أيضاً على أنه لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية • الترشيح للمضوية بالمجالس المحلية قبل تقديس استقلالهم من وظائفهم • وينطبق ذلك أيضاً على العمدة والمشايع ورؤساء الوحدات المحلية ومدبري المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم (٣) •

(١)	القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥	م - ٧٥
(٢)	“ “ “ “ “ “	م - ٨٢
(٣)	“ “ “ “ “ “	م - ٧٥

المطلب الثاني : مدة العضوية :

نصت أحكام القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ على أن مدة العضوية في المجالس المحلية أربع سنوات ، ويتجدد اختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمختارين كل سنتين ، وعند انقضاء السنتين الأوليين يخرج بطريق القرعة نصف الأعضاء المنتخبين والمختارين أما النصف الآخر فتنتهي مدة عضويتهم بانقضاء مدة السنوات الأربع ، ويجوز دائما تجديد عضوية هؤلاء الأعضاء (١) .

وبعد صدور القانون رقم ٥٧/١٩٧١ وربطه بين عضوية المجلس الشعبي وعضوية الاتحاد الاشتراكي ، كان منطوقاً أن تتحدد مدة عضوية المجلس الشعبي بنفس مدة عضوية لجنة الاتحاد الاشتراكي على مستوى المحافظة أو المركز وهسي أربع سنوات (٢) .

ولم يشترط القانون التجديد النصفى لعضوية المجلس الشعبي ، وفي هذا يختلف القانون رقم ٥٧/١٩٧١ عن القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ . وعلى هذا يمكن القول أن مدة العضوية في كافة المجالس المحلية هي أربع سنوات تتجدد نصفياً بالنسبة للأعضاء المنتخبين والمختارين في مجالس المدن والقرى .

وجاء القانون رقم ٥٢/١٩٧٥ ليقرر أن مدة المجلس المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، وتنتهي مدة المجلس المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس . ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته (٣) . وهكذا أخذ القانون رقم ٥٢/١٩٧٥ بنفس أحكام القوانين

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ١٢ .

(٢) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٩ .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٨٩ .

المابقة فيما يتعلق بمدة العضوية ، غير أنه ألغى فكرة التجديد النصفى التى  
أقرها القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ .

### المطلب الثالث : مقابل العضوية :

سار النظام المصرى على قاعدة المجانية فيما يتعلق بأعضاء مجالس المدن  
والقرى حيث قرر القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ - أن عضوية هذه المجالس مجانية ،  
وان كان قد أجاز لمجلس المدينة ومجلس القرية أن يقرر - بتصديق من وزير  
الإدارة المحلية - لكل عضو مقابل الجلسات ، وأجاز القانون كذلك أن يسترد  
العضو نفقات انتقاله من محل إقامته الى الجهات التى يكلف بأداء أعمال فيها (١)

غير أن النظام المصرى خرج عن قاعدة المجانية فيما يتعلق بالأعضاء  
المنتخبين والمختارين بمجالس المحافظات حيث قرر مكافأة شهرية مقدارها  
عشرون جنيها تمنح لهذه الفئات ، كما أجاز - بقرار من رئيس الجمهورية - منح  
هذه المكافأة للأعضاء بحكم وظائفهم فى هذه المجالس . كما أجاز القانون أيضا  
تقرير مكافأة شهرية لرئيس مجلس المدينة تمنح بقرار من رئيس الجمهورية ، ومكافأة  
لرئيس المجلس القروى تمنح بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية ويحدد قيمة  
المكافأة فى قرار التعيين وفى الحدود التى يقترحها نائب رئيس الجمهورية  
للإدارة المحلية (٢) .

وقد سار القانون رقم ١٩٧١ / ٥٧ على نفس النهج حيث أقر تحديد مكافأة  
لرئيس وأعضاء المجلس الشعبى تنظم قواعد منحها بقرار من رئيس الجمهورية ، وقد  
تقرر أن تكون هذه المكافأة ٢٥ جنيها شهريا (٣) .

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٦٤ .

(٢) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ١٥ .

(٣) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ - م ١٩ .



وقد سار القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ على قاعدة المصوبة المجانية فنص على ألا يتقاضى عضو المجلس المحلي أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله ، غير أنه أجاز منح أعضاء المجالس المحلية واللجان التنفيذية مقابل ما يتكبدونه من أعباء طبقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية<sup>(١)</sup> .

#### المطلب الرابع : فقدان العضوية :

يتم فقدان عضوية المجالس المحلية ، كما نظمتها القوانين السابقة على القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ ، في الحالات التالية :

- ١ - إذا زالت عن العضو أحد الصفات التي كانت أساساً لعضويته والتي حددها القانون<sup>(٢)</sup> .
- ٢ - إذا فقد عضويته في الاتحاد الاشتراكي أو في الهيئة التي يمثلها في المجلس الشعبي .
- ٣ - إذا جمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي واحد إلا إذا كان عضواً بحكم وظيفته .
- ٤ - إذا أخل بالواجب وفقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما عضويته في المجلس جاز فصله بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على قرار من المجلس المختص ، ولا يسرى هذا الحكم على الأعضاء المميين بحكم وظائفهم<sup>(٣)</sup> .
- ٥ - إذا استغل العضو وضعه لمصلحة شخصية له أو لأحد أقربائه أو أصحابه أو تماقد مع المجلس بالذات أو بالواسطة إلا إذا أجاز المجلس

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٩٠ .

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ١٥ .

(٣) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٦٧ . وأيضا : القانون رقم ٥٧ لسنة

١٩٧١ م - ١٠ .



- ٢ - الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي •
- ٣ - فقدان الثقة والاعتبار •
- ٤ - استغلال المضمرة لصلاحه لصلاحه شخصية •
- ٥ - التقييد أكثر من ثلاث جلسات متتالية أو ربع عدد  
الجلسات في الدورة الواحدة •
- ٦ - الاستقالة •

•••

### المبحث الثالث

#### رئاسة المجالس المحلية

أخذ النظام المصري - قبل صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - بمبدأ  
التعيين فيما يتعلق برؤساء المجالس المحلية على كافة المستويات .

فقد سار القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ على التقليد الذي ساد منذ  
نشأة نظام الإدارة المحلية فأُسند رئاسة مجلس المحافظة لأحد المعينين من  
قبل الحكومة المركزية وهو المحافظ الذي يصدر قرار بتعيينه من رئيس الجمهورية (١) .  
كما أُسند رئاسة مجلس المدينة إلى رئيس مجلس المدينة الذي يصدر قرار بتعيينه  
أيضاً من رئيس الجمهورية (٢) . أما المجلس القروي فيتولى رئاسته أحد الأعضاء  
يعينه الوزير المختص بالإدارة المحلية بالاتفاق مع التنظيم السياسي بعد أخذ  
رأى المحافظة (٣) .

ويصدر القانون رقم ٥٧ / ١٩٧٢ الذي أخذ بفكرة ثنائية المجالس  
المحلية على مستوى المحافظة جعل رئاسة المجلس الشعبي لأمن لجنة الاتحاد  
الاشتراكي بالمحافظة (٤) ، أما المجلس التنفيذي فمُراسمه المحافظ الذي

(١)	القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠	م ٥٥	م ٥٧	م ١٠
(٢)	٦٦	٦٦	٦٦	٦٦
(٣)	٦٦	٦٦	٦٦	٦٦
(٤)	٦٦	٦٦	٦٦	٦٦

يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية (١) . ويتضح لنا أن هذا القانون قد أخذ فيما يتعلق بالمجالس الشعبية - بفكرة جعل رئاسة المجلس لغير أحد الأشخاص المميين من قبل الحكومة المركزية .

أما بالنسبة لنواب ووكلاء رؤساء المجالس المحلية فيقوم الأعضاء أنفسهم باختيارهم من بين الأعضاء المنتخبين بالنسبة لمجالس المدن والمجالس القروية (٢) . ومن بين أعضاء لجنة الاتحاد الاشتراكي بالنسبة للمجالس الشعبية (٣) . أما فيما يتعلق بالمجالس التنفيذية فقد قرر القانون أن يحل مدير الأمن محل المحافظ في حالة غيابه وببإشراف اختصاصاته (٤) .

ولاشك أن الأخذ بهدأ التميمين في شغل مناصب رؤساء المجالس المحلية يتنافى مع الأسس العملية التي تقوم عليها النظم المحلية . كما أن ذلك يقيد من حرية الأعضاء واستقلالهم نظراً لما للشخص المعين من قبل الهيئات المركزية من نفوذ . وبعبارة أخرى يترتب على الأخذ بأسلوب تعيين رؤساء المجالس المحلية هدم لأحد الأسس التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية . كما أنه يبقى على نفوذ وسيطرة الحكومة المركزية قويا على المجالس المحلية الأمر الذي يهدد في النهاية أي استقلال حقيقي لها (٥) .

بالإضافة إلى ذلك فإن الأخذ بهدأ تميمين رؤساء المجالس المحلية يتعارض تعارضاً صريحاً مع أحكام الدستور الدائم الذي نص على أن يكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب من بين الأعضاء (٦) .

- (١) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٥٥
- (٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٥ م - ٣١ م ٤٦ م ٥٥
- (٣) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٦
- (٤) ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ ٥٥ م - ٢٦
- (٥) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٦٧ - ٦٦٨
- (٦) ج . م . ج . الدستور الدائم لعام ١٩٧١ م ١٦٢

ويصدر القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ جاءت معالمته بالنسبة لشغل رؤساء ووكلاء المجالس المحلية لمناصبهم متمشيا مع ما استقر عليه الفقه واقتضت به أحكام الدستور في ضرورة الأخذ بأسلوب الانتخاب غير المباشر بهذا الخصوص .

وقد بينت أحكام القانون كيفية شغل منصب رئيس ووكيل المجلس المحلي للمحافظة ، فنصت المادة السابقة على " أن ينتخب هذا المجلس من بين أعضائه رئيسا له ووكيلين على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ، وأن يتولى كل من الوكيلين الرئاسة بالتناوب بينهما عند غياب رئيس المجلس ، وإذا غاب الرئيس والوكيلان تولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء سنا ، وإذا خلا مكان الرئيس والوكيلين انتخب المجلس المحلي من يحل محله الى نهاية مدته (١) .

وينتخب كل مجلس محلي للوحدات المحلية الأخرى رئيسا ووكيلا له يراعى أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ، ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه ، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته (٢) .

ويتم انتخاب رؤساء ووكلاء المجالس المحلية لكافة الوحدات المحلية في أول اجتماع لدور الانعقاد المادي ولمدة هذا الدور . أي أن مدة رئاسة المجلس المحلي تختلف عن مدة المجلس المحلي ذاته ، فبينما تبلغ مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له (٣) . فان مدة رئيس المجلس المحلي ووكيله هي مدة دور الانعقاد فقط ، وقد حدد القانون مدة دور الانعقاد المادي بمشورة أشهر على الأقل ويراعى أن تبدأ أول سبتمبر وتنتهي في آخر يونيو من كل عام ، ويجوز بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلي بناء على

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥	م ٥٧ -
(٢)	م ٤٠ م ٤٨ م ٦٠ م ٦٧ -
(٣)	م ٨٦ -

اقترح المحافظ ورئيس المجلس المحلي للمحافظة تعديل موعد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس المحلية لظروف تتعلق بوحداتها المحلية (١) .

ولاشك أن قصر مدة رئيس المجلس المحلي تعطى فرصة أكبر لجميع الأعضاء لاعادة النظر في رئاسة مجلسهم في كل دور انعقاد ، كما تتيح الفرصة أمام عناصر جديدة لشغل منصب الرئاسة ، وان كنت - من ناحية أخرى - تعطى الفرصة لشغل اهتمامات الأعضاء بعملية انتخابات الرئاسة ويؤثر ذلك لسلك على عمل المجلس .

وإذا كان الأخذ بمبدأ انتخاب رؤساء المجالس المحلية من قبل أعضاء هذه المجالس يعتبر بمثابة دفعة نحو الاتجاه الديمقراطي وتأكيدا لاستقلالية المجالس المحلية في مواجهة تدخل الحكومة المركزية ، فإنه يلحق بعض الانتقادات - بالنسبة للدول النامية بصفة خاصة - على أساس أن المستوى الثقافي والتعليمي المنخفض في هذه البلدان ، والقوم التي تحكم عملية الانتخابات قد لا تصل بأفضل الكفاءات الموجودة بالمجتمع الى شغل منصب الرئاسة وتترك المجال أمام العناصر الأقل كفاءة لرئاسة المجالس المحلية .

ولتدبر هذا الموقف ولتحقيق التوازن بين اعتبارات الكفاية الادارية واعتبارات الكفاية السياسية والاتجاهات الديمقراطية ، استحدث القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ نظاما جديدا - لم يكن معمولا به من قبل - يقضى بأن يمين فسي كل وحدة محلية رئيسا للأجهزة الادارية بها تمتد رئاسته الى كافة العاملين فسي في نطاق الوحدة المحلية ويكون مسؤولا عن تنفيذ قرارات المجلس ، وممثلا للحكومة المركزية في نطاق وحدته المحلية .

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٥٧ م ٤٤٠ م ٤٤٨ م ٦٠ م ٦٧ .

وقضت أحكام القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ بأن يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية ، ويعامل معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب أو المعاش وفقاً لقرار تعيينه . ويعتبر المحافظ مستقلاً بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية (١) . ويجيز القانون تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس الجمهورية ، كما يجعل لكل محافظة سكرتير عام وسكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ويحل محله عند غيابه (٢) .

وبالنسبة للمراكز فقد نص القانون على أن يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز أو من يختاره الوزير المختص بالحكم المحلي وتكون له سلطة رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز . ويجوز تعيين نائب لرئيس المركز ، ولرئيس المركز تفويضه بعض اختصاصاته . ويحل مأمور المركز محل رئيس المركز في حالة غيابه . وفي حالة غيابهما يحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز . ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته (٣) .

وفيما يتعلق بالوحدات المحلية الأخرى فقد تضمن القانون نصوصاً تقتضى بأن يعين لكل وحدة محلية رئيس تكون له سلطة رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة الوحدة ، ويسمى هذا الرئيس ، رئيس المدينة على مستوى المدينة ، ورئيس الحى على مستوى الحى ، ورئيس القرية على مستوى القرية (٤) .

.. ..

(١)	القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥	م ٢٧٠
(٢)	.. ..	م ٣١٠
(٣)	.. ..	م ٤٤٠
(٤)	.. ..	م ٥٥٥ م ٦٣٠ م ٧٢٠



## الفصل الثاني

### اختصاصات المجالس المحلية

نتناول في هذا الفصل ، دراسة اختصاصات المجالس المحلية في مصر من زوايا ثلاث : نتعرض أولا لدراسة أسلوب توزيع الاختصاصات ، ونناقش ثانيا نوعية هذه الاختصاصات ، وأخيرا نتناول سلطات المجالس المحلية أية مدى صلاحياتها وقدراتها على الاضطلاع باختصاصاتها . وعلى هذا الأسرار، سيتضمن هذا الفصل مباحث ثلاث كما يلي :

#### المبحث الأول :

• أسلوب توزيع اختصاصات المجالس المحلية

#### المبحث الثاني :

• نوعية اختصاصات المجالس المحلية

#### المبحث الثالث :

• سلطات المجالس المحلية

أسلوب توزيع اختصاصات المجالس المحلية

من دراستنا لأنظمة الحكم المحلي المتأرنة رأينا أن الدول تختلف فى أسلوب الذى تتبعه فى تحديد اختصاصات المجالس المحلية بين توزيعها بصفة مجملة وبين تحديد ها على سبيل الحصر . ومقتضى الأسلوب الأول أن ينص القانون على قاعدة عامة يرجع إليها فى تحديد الاختصاصات ، أو ينص على جواز اضطلاع الهيئات المحلية بأية اختصاصات لا يحرمها القانون . أما الأسلوب الثانى فهو تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر عن طريق النص فى التشريعات على الأعمال التى تدخل فى اختصاص كل مجلس بصورة مباشرة .

وإذا ما حاولنا دراسة الاتجاهات العامة لأسلوب تحديد اختصاصات المجالس المحلية فى مصر لوجدنا أنها قد تحددت بصفة اجمالية فى الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ الذى ترك أمر تحديد هذه الاختصاصات للقانون . ورغم ذلك فقد سار التطبيق الفعلى على أسلوب مثير تماما وهو تحديد الاختصاصات حصرا .

فبالرجوع الى دستور ١٩٢٣ نجد أنه قد تضمن الببدأ المام الذى يقوم عليه اختصاص المجالس المحلية فيقرر اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة . وتقدير هذا الببدأ يعنى أن اختصاص المجالس المحلية أصبح اختصاصا عاما بكل ما يهم أهل الوحدة المحلية التى يمثلها المجلس ، أى بكل ما هو ذو طابع محلى ويتصل بشئون أهل المديرية أو المدينة أو الجهة . ومن ثم فلهذه المجالس أن تنشئ وتدير جميع

المرافق العامة المحلية التي تخص سكانها المحليين .

ورغم تقرير هذا الهمدأ في الدستور فإن القوانين المنظمة سواء لمجالس المديرية أو للمجالس البلدية والقروية اقتضت على جعل اختصاص هذه المجالس دائرا في نطاق محصور في شئون التعليم الإلزامي وبعض الشئون الصحية والزراعية ونواحي متواضعة في الخدمات والمرافق المعتادة كالسواء والأضائة والنظافة وغيرها (١) . خلاصة القول أن التشريعات الصادرة فسي ظل دستور ١٩٦٣ واللاحقة له بشأن مجالس المديرية والمجالس البلدية منحت بحذر وتقدير شديدين هذه المجالس اختصاصات في بعض المسائل محدودة الأهمية .

وقد سار دستور ١٩٥٦ على نفس النهج الذي سار عليه دستور ١٩٦٣ . فنص على أن تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تشملها ولها أن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين في القانون (٢) .

وبناءً على دستور ١٩٦٤ فقرر أن تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تشملها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة (٣) .

وبعد العمل بالقانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ اتسعت دائرة الاختصاص المحلي في اتجاهين أولهما أفقى باستحداث مجالات عمل جديدة لم تكن داخلية من قبل في دائرة اختصاص المجالس المحلية ومثلها الاختصاصات العديدة فسي

(١) د . صلاح صادق ، الحكم المحلي والمبادئ العامة ، ص ٥٨ . مرجع سبق ذكره ،

(٢) جمهورية مصر ، دستور عام ١٩٥٦ ، م ١٥٩ .

(٣) ج ٢٠٢٠ ، دستور عام ١٩٦٤ ، م ١٥١ .

الثقون العمالية ورفاية الشباب والنواحي الاقتصادية تنمية الصناعات المحلية وتوفير الآلات الزراعية وغير ذلك • وثانيهما رأسى بالتمعق فى النواحي التى كانت أصلا من عمل هذه المجالس ولكن أضيفت إليها أبعادا جديدة مثل كافة أنواع التعليم قبل الجامعى ، وإنشاء وإدارة كافلة المستشفيات اللهم الا تلك التى احتجز الاختصاص بشأنها للهيئات المركزية (١) .

ورغم التوسع فى دائرة الاختصاص المحلى الذى جاءت به أحكام القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ التى تعتبر انعكاسا للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى طرأت على البلاد منذ قيام ثورة ١٩٥٢ ، فان هناك بعض الملاحظات فى هذا الصدد نجملها فيما يلى :

أولا : بعد أن قررت أحكام القانون المبدأ العام بالاختصاص للمجالس المحلية بكل المسائل التى تمه السكان المحليين ، أى بإنشاء وإدارة كافة المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة ، نص على بعض المسائل التى تدخل فى اختصاص هذه المجالس ، ثم جاءت اللائحة التنفيذية فقامت بتحديد مختلف الاختصاصات التى يحق للمجالس المحلية ممارستها على سبيل الحصر . وهذا الأسلوب أطلق عليه البعض " أسلوب التخصيص بعد تعميم " (٢) .

ثانيا : ميز المشرع بين مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى ، فأجاز أن يهده الى مجالس المحافظات بإدارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصها الأصيل المسند إليها ، أما مجالس

(١) د . صالح صادق ، الحكم المحلى والمبادئ العامة ، ص ٥٩ . مرجع سبق ذكره .

(٢) د . محمد حلى مراد ، مالية الهيئات العامة المحلية ، ( القاهرة : معهد الدراسات العربية العالمية ، ١٩٦٢ ) ، ص ١٢٢ .

المدن والقرى فقد انحصر اختصاصها في نطاق المرافق والمشروعات المحلية ، ومن ثم يكون نشاط مجالس المدن والقرى محصورا في نطاق مبدأ التخصص الذي يحكم الفرض من انشاء المجالس المحلية على عكس مجالس المحافظات التي لها أن تباشر نشاطا قوميا الى جوار نشاطها الأصلي .

**ثالثا :** احتفظ المشرع للحكومة ببعض المرافق مثل مرفق الأمن العام والتعليم المالي والتمويل . أما المرافق الأخرى - وهي التي اعتبرها محلية - فقد اختص مجالس معينة ببعضها وجعل البعض الآخر شركة بين المجالس المحلية على المستويات المختلفة تتولي القيام بادارتها . وهكذا أجاز المشرع للمجالس المحلية أن تشترك سوية في القيام بانشاء وإدارة المشروعات التي يعود نفعها على الجهات التي تمثلها هذه المجالس .

**رابعا :** جعل المشرع للمجالس المحلية اختصاصات استشارية فنص على وجوب أخذ رأيها في بعض المسائل أو الحصول على موافقتها سلفا في البعض الآخر حسب الأحوال .

**خامسا :** ألزم المشرع المجالس المحلية بالقيام بإدارة بعض المرافق ومباشرة بعض الاختصاصات . ومن ثم يكون اختصاص المجالس اجباري استثناء من الأصل المقرر وهو حرية هذه المجالس في القيام بما عهد اليها من اختصاصات<sup>(١)</sup> .

**سادسا :** ان القانون ولائحته التنفيذية لم يتما طريقتا واحدة لتوزيع الاختصاص بين مختلف مستويات المجالس المحلية . وبيان ذلك أنه في بعض الحالات تعددت وموضوع كامل الفواصل بين اختصاص مجلس المحافظة

(١) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٤ - ٢٥٨ .

ومجالس المدن والقرى • ولكن في حالات أخرى نجد النص يجري على منح المجالس المحلية ككل اختصاصا معيناً ولكن بدون وضع علامات تحديد لما سيتولاه كل مستوى من المجالس المحلية • فمثلاً بالنسبة لشئون التربية والتعليم والتي تعرضت لها المواد من ٣٥ إلى ٣٩ من اللائحة التنفيذية تناولت أولى هذه المواد ما يمكن لمجلس المحافظة أن يقوم به في انشاء وتجهيز المدارس الثانوية والمعلمين والمعلمات • أما بالنسبة لمجالس المدن فانها تتولى المسؤولية على مستوى المدارس الاعدادية • وتقوم المجالس القروية على شئون المدارس الابتدائية • ولكن في حالات أخرى كما هو في الشئون الزراعية والاقتصادية والثقافية فان النصوص تشير الى "تولى المجالس المحلية في دائرة المحافظة ..... أو يباشر مجلس المحافظة بالاشتراك مع مجالس المدن والمجالس القروية الشئون .....". وذلك دون تحديد واضح لنصيب كل مستوى • ولا شك أن هذا الأسلوب يثير إشكالات بسبب غموضه قد تنتهي الى انتزاع كل أو غالبية الاختصاص ووضعه في المجلس المحلي الأعلى درجة (١) •

سابعاً : ان بعض الاختصاصات قد وزعت على مختلف مستويات المجالس المحلية بصورة جامدة لا تتسم بأية مرونة ومثال ذلك أن المجلس المحلي على مستوى المحافظة قد جعل مسئولاً عن المدارس الثانوية في نطاق المحافظة كلها • ومعنى هذا أن أي مدرسة ثانوية داخل دائرة أي مجلس مدينة لن تكون خاضعة له حتى لو كانت لديها كافة الامكانيات التي تؤهله لذلك والسبب في ذلك هو الأخذ بأسلوب التدرج في توزيع الاختصاص تمثيلاً مع مستوى المجلس المحلي (٢) •

---

(١) • د • صلاح صادق • الحكم المحلي والمبادئ العامة • مرجع سبق ذكره • ص ٥٩ - ٦٠ •

صدر القانون رقم ١٩٧١/٥٧ فصار على نفس التقليد الذي اتبعته التشريعات السابقة عليه فنص على أن يختص المجلس الشعبي باقتراح انشاء مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي التي تمود بالنفع العام على المحافظة في إطار الخطة العامة للدولة (١) .

وتجدر الإشارة هنا الى أن اختصاص المجلس الشعبي - كما أوضح ذلك القانون رقم ١٩٧١/٥٧ - ليس قاصراً على اقتراح انشاء وإدارة المرافق العامة المحلية التي تدخل في نطاق اختصاصه الجغرافي فقط بل يمتد ليشمل الموافقة على الاشتراك مع المجالس الشعبية الأخرى أو مجالس المدن والقرى في الأعمال التي تمود بالنفع العام على الجهات التي تمثلها (٢) .

وقد رأى المشرح أن تحتفظ الحكومة المركزية بإدارة بعض المرافق التي يرغب عليها الطابع القومي كمرفق التعليم العالي مثلاً، وجعل مثل هذه المرافق يبنأى عن تدخل المجالس الشعبية حتى ولو كان في شكل ابداء الرغبات أو التوصيات بشأن الخدمات التي تؤديها على عكس ما كان متبعاً في ظل القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ وذلك حتى تتوفر هذه المجالس للأموال التي تدخل في اختصاصها (٣) .

(١) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ١١ .

(٢) جاء ذلك في البند ٤ من المادة ١١ من القانون رقم ١٩٧١/٥٧ حيث نص على أن من اختصاصات المجلس الشعبي "الموافقة على الاشتراك مع المحافظات الأخرى أو مع مجالس المدن أو المجالس القروية في انشاء المرافق أو الأعمال التي تمود بالنفع على الجهات التي تمثلها تلك المجالس وفق الشروط التي تنظمها اللائحة لذلك" .

(٣) أنظر في ذلك :

- القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ١٩ .

- اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٥٥ .

- المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ولعل أهم ما جاء به القانون رقم ١٩٧١/٥٧ بخصوص توزيع اختصاصات المجالس المحلية هو فصل الوظيفة التقريرية - أي اتخاذ القرارات - عن الوظيفة التنفيذية - تنفيذ القرارات - أي اخراج هذه القرارات الى حيز التنفيذ ، وقد اختص المجلس الشعبي بالوظيفة التقريرية واختص المجلس التنفيذي بالوظيفة التنفيذية (١) .

ونلاحظ أن العلاقة التي أقمها القانون ١٩٧١/٥٧ بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي أشبه بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الأنظمة البرلمانية منها بالعلاقة التي تقوم بين المجالس المحلية وعمال التنفيذ بها بالرغم من اختلاف الوظيفة التي يباورها أطراف هذه العلاقة في الحالتين ، كما أن الطريقة التي اتبناها في تحديد اختصاص كل مجلس منها أدت الى أن تجعل من المجلس التنفيذي صاحب ارادة ذاتية وموقف على قدم المساواة مع المجلس الشعبي في مباشرة الاختصاصات بل وفوقه في ذلك أحيانا . وهذا الأسلوب لا يتفق والأسس المحلية ولا نظيره في الأنظمة المحلية الأخرى حيث تكون الأجهزة التنفيذية تابعة للمجلس المحلي ومنبثقة عنه .

وقد سار القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ على نفس النهج الذي سار عليه القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ حيث أخذ فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بأسلوب "التخصيص بحد تعميم" ، كما أخذ بالأسلوب الذي أقره القانون رقم ١٩٧١/٥٧ بشأن التمييز بين عملية اتخاذ القرارات وعملية تنفيذها .

فقد جاءت أحكام القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ بنصوص تفيد أن اختصاصات المجالس المحلية تمتد لتشمل مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الوحدة الادارية التي يمثلها المجلس فيما عدا المرافق القومية وكذلك ما يصدر

(١) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ - م ٥١١ م ٠٣٣



باستثناءه قرار من رئيس الجمهورية من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة  
ثم جاءت اللائحة التنفيذية بمد ذلك فحددت على سبيل الحصر مختلف  
الاختصاصات التي يحق للمجالس المحلية ممارستها (١).

وإذا كان القانون رقم ١٩٧١/٥٧ قد أخذ بفكرة المجلسين والتمييز  
بين عملية اتخاذ القرارات وعملية تنفيذها فان القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ قد أخذ  
بفكرة التمييز هذه وذلك عن طريق اسناد مهمة تنفيذ القرارات التي يتخذها

- (١) جاءت نصوص القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ لتوضح الأسلوب الذي اتبع في  
توزيع وتحديد اختصاصات المجالس المحلية وذلك على النحو التالي :
- نصت المادة (٢) على أن " تتولى وحدات الحكم المحلي انشاء وإدارة  
جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات  
الطبيعة الخاصة التي يصدر باستثناءها قرار من رئيس الجمهورية.....".
  - ونصت المادة (٨) على أن " يتولى المجلس المحلي للمحافظة في نطاق  
السياسة العامة للدولة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق والأعمال  
ذات الطابع المحلي.....".
  - ونصت المادة (٤١) عن أن " يتولى المجلس المحلي للمركز..... الرقابة  
والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من  
مجلس محلي في نطاق المركز.....".
  - ونصت المادة (٤٩) على أن " يتولى المجلس المحلي للمدينة..... الرقابة  
والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة.....".
  - ونصت المادة (٦١) على أن " يتولى المجلس المحلي للحى..... الرقابة  
والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحى.....".
  - ونصت المادة (٦٨) على أن " يتولى المجلس المحلي للقرية..... الرقابة  
والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق القرية.....".
- ثم جاءت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فحددت على سبيل الحصر  
في المواد من (٤) الى (٣٤) الاختصاصات التي يحق للمجالس المحلية ممارستها.

التي يتخذها المجلس المحلي الى رئيس الوحدة المحلية بالاشتراك مسموح للجنة التنفيذية التي تتولى معاونته في وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلي موضع التنفيذ ، كما تتولى أيضا اقتراح القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالوحدة المحلية ، كما تقوم هذه اللجنة بدراسة وبحث ما قد يحيله اليها المجلس المحلي أو رئيس الوحدة المحلية من موضوعات (١) .

نخلص من كل ما تقدم الى القول بأن نظام الحكم المحلي في مصر يأخذ - فيما يتصلن بأسلوب توزيع اختصاصات المجالس المحلية - بفكرة التخصيص بمعد تصميم ، كما أنه يأخذ أيضا بفكرة التمييز بين عملية اتخاذ القرارات وعملية تنفيذها .

.. .. ..

---

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٤٣٤ م ٤٤٦ م ٤٥٧ م ٤٦٥ م ٤٧٤ .



### ١ - شئون التربية والتعليم :

تباشر الوحدات المحلية للمحافظات انشاء وتجهيز وإدارة المدارس الثانوية العامة والفنية ، فيما عدا المدارس التجريبية والنموذجية ومراكز التدريب التي تتبع وزارة التربية والتعليم مباشرة . كما تباشر الوحدات المحلية للمراكز والمدن والأحياء في دائرة اختصاص كل منها انشاء وتجهيز وإدارة المدارس الاعدادية والابتدائية . أما الوحدات المحلية للقرى فتباشر انشاء وتجهيز وإدارة المدارس الابتدائية في دائرة اختصاصها .

### ٢ - الشئون الصحية :

تشمل انشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية ، فيما عدا الوحدات النموذجية أو المحددة منها لأغراض البحوث أو التدريب أو الانتاج التي تتبع وزارة الصحة مباشرة . وينطى اختصاص المحلى على مستوى المحافظة المستشفيات العامة وطب العيون والأمراض الصدرية والحميات وأمراض الجزام والأمراض المعدية ، كما تشمل وحدات التثقيف الصحى ومحامل الصحة العامة والمجلس الطبى للمحافظة والمخازن الاقليمية ومراكز ووحدات الاسعاف الطبى ، هذا بالإضافة الى الترخيص بانشاء المستشفيات الخاصة والصيدليات . أما على مستوى المركز فيشمل الاختصاص المحلى للمستشفيات المقامة بالمركز ومركز رعاية الطفولة والأمومة ووحدات الصحة المدرسية ومكاتب الصحة والمجلس الطبى للمركز ووحدات الاسعاف الطبى . وفيما يتعلق بالوحدات المحلية الأخرى فإن اختصاص المحافظة يشمل وحدات الخدمات الصحية بها فيما عدا ما يدخل منها فى اختصاص المحافظة أو المركز .

### ٣ - شئون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية :

تشمل معظم الاختصاصات التقليدية حيث يدخل فى اختصاص الوحدات

المحلية اقتراح خطط الاسكان والمرافق والتعمير والمساهمة في تصميم مشروعات الاسكان والمباني العامة وسياسة التشييد والمساهمة في دراسة ومراجعة مشروعات التخطيط الاقليمي ، وأعمال تخطيط المدن والقري والمساهمة في عمل البحوث الخاصة بانشاء وتدعيم وتنفيذ عمليات المياه - والمجارى والصرف الصحى وتنفيذ أعمال تحسين البيئة وأعمال النظافة العامة وتنفيذ أعمال شق الطرق والشوارع العامة والاشراف على الجمعيات التعاونية للاسكان ٠٠٠٠ الخ .

#### ٤ - الشؤون الاجتماعية :

تباشر الوحدات المحلية بالمحافظة كل في دائرة اختصاصه ، أعمال التنمية والرعاية الاجتماعية - فيما عدا الأعمال والمراكز والهيئات الخاصة بأغراض التدريب أو البحوث أو التي تختص بأكثر من محافظة التي تتبوع الوزارة مباشرة - وذلك وفقا للقوانين واللوائح والقرارات الوزارية الصادرة وطبقا للسياسة الاجتماعية التي تضعها وزارة الشؤون الاجتماعية في إطار السياسة العامة للدولة .

#### ٥ - شؤون التموين :

تتولى الوحدات المحلية في حدود اختصاصها الجنترافى كل ما يتعلق بشؤون التموين والتجارة الداخلية في حدود الخطة العامة التي تضعها وزارة التموين وعلى الأخص في وضع القواعد الخاصة بتوزيع المواد التموينية ومراقبة التسميرة الجبرية والقيام بأعمال الرقابة على تداول السلع وتخزينها والاشراف على الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ٠٠٠٠ الخ .

### ٦ - الشؤون التجارية :

تباشر الوحدات المحلية كل في حدود اختصاصها الجغرافي وطبقا  
لامكانيات كل منها انشاء وتجهيز وادارة مكاتب السجل التجارى ومكاتب دمج  
المصوفات والموازن وأجهزة الرقابة التجارية والتفتيش على أسمار السلع الغذائية  
والاشراف على الصرف التجارية .

### ٧ - الشؤون الزراعية :

تتولى الوحدات المحلية كل في حدود اختصاصها طبقا للسياسة العامة  
للدولة وخطة وزارة الزراعة تنظيم الخدمات الزراعية وانشاء خدمات زراعية جديدة  
وصفحة خاصة ، الارشاد الزراعى ومقاومة الآفات الزراعية ومراقبة الاتجار فى  
البذور وتنظيم وتشغيل الآلات الميكانيكية ومكافحة أمراض الحيوان والدواجن  
وأعمال التفتيش البيطوية والاشراف على الجمعيات التعاونية الزراعية ٠٠٠٠ الخ .

### ٨ - شئون السرى :

تباشر الوحدات المحلية كل في حدود اختصاصها وطبقا لامكانيات  
كل منها ادارة ومنح التراخيص أو تراخيص المصديات والوحدات القائمة  
وتشغيلها ، وكذلك الترخيص بانشاء المراسى العامة والخاصة بالاضافة الى رفع  
كفاءة المجارى المائية المستخدمة للنقل النهري وحماية الأراضى الزراعية  
الواقعة عليها والكبارى والجسور والمصارف .

### ٩ - القوى العاملة :

تباشر الوحدات المحلية كل في حدود اختصاصها انشاء وتجهيز وادارة  
مكاتب العمل طبقا للسياسة العامة للدولة وتكوين اللجان الاستشارية المشتركة

الخاصة برسم سياسة الاستخدام المحلية والخاصة باقتراح تحديد الأجور وأيضاً الخاصة بالتدريب المهني • كما تتولى الاشراف على تنفيذ الخطط التي تضعها الوزارة في مجال رعاية وحماية القوى العاملة ، ومعاونة طالبى العمل فى الحصول على العمل المناسب •

#### ١٠ - الشؤون الثقافية :

تباشر المحافظة بالاشتراك مع الوحدات المحلية الأخرى كل فى حدود اختصاصها ولبقاً لامكانيات كل منها مؤازرة الجمعيات الفنية والأدبية، وانشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ومبوت الثقافة ، كما تعمل على تنظيم المسابقات والمهرجانات والاحتفالات فى المناسبات القومية وبالتبادل مع المحافظات الأخرى وتشجيع السياحة الداخلية وزيارة مناطق الآثار •

#### ١١ - رعاية الشباب والرياضة :

تشمل انشاء وتجهيز وإدارة مراكز الشباب والاشراف على الهيئات والنوادر الرياضية وتنفيذ سياسة مجالس رعاية الشباب والتربية الرياضية وتوجيه الهيئات العاملة فى هذا الميدان للعمل بمقتضاها •

#### ١٢ - شؤون المواصلات والنقل :

تتولى الوحدات المحلية اقتراح مايتعلق بالنهوض ورفع كفاءة وسائل المواصلات السلوكية واللاسلكية والمحاوثة فى انشاء وتجهيز مكاتب البريد الخاصة • كما تباشر انشاء وصيانة الطرق الاقليمية واقامة الكبارى المنشأة على هذه الطرق وانشاء محطات واستراحات لخدمة ركاب السيارات وتديبر وسائل المواصلات فيما بين دوائر اختصاص الوحدات المحلية فى دائرة المحافظة والاشراف على الجمعيات التعاونية للنقل •

١٣ - الكهرباء :

تباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها ووفقا لامكانيات كل منها شئون توزيع الطاقة الكهربائية على الضغط المنخفض (٣٨٠ فولت فأقل) في المدن والقرى طبقا للتسيق الذي يتم الاتفاق عليه مع وزارة الكهرباء .

١٤ - الصناعة :

تباشر المحافظات بالنسبة للوحدات الانتاجية الواقعة بدائرة كل منها بعض الاختصاصات التي من بينها الموافقة على اختيار مواقع المصانع وتوفير المرافق العامة اللازمة لها والعمل على حل المشاكل العمالية ومتابعة مستوى الانتاج والعمل على رفعه والنهوض به والاشراف على الفسرف الصناعية .

١٥ - الشئون الاقتصادية :

تباشر المحافظات بالاشتراك مع الوحدات المحلية الأخرى العديد من الشئون الاقتصادية مثل اقتراح المشروعات الخاصة بتنمية المجتمع اقتصاديا وتشجيع استغلال مصادر الثروة المائية واقامة المعارض المحلية وتنظيمها ، كما ينبغي أن تعمل على تهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادي .

١٦ - التعاون :

تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الاشراف على الاتحاد التعاوني والجمعيات والهيئات التعاونية واقتراح حل مجالس ادارة الجمعيات التعاونية أو الهيئات التعاونية واقتراح تعيين مجلس ادارة مؤقت والعمل على تشجيع الحركة التعاونية والتسويق التعاوني .



١٧ - بناء وتنمية القرية :

تباشر المحافظات والقرى كل في حدود اختصاصها وطبقا لامكانيات كل منها وعلى أساس السياسة التي تضعها الجهة المركزية المختصة بتقييم الامكانيات المحلية في القرى وتحديد متطلبات دعمها ، وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرية واقتراح الدراسات والبحوث المتعلقة بهذه المشروعات ، واقتراح البرامج التدريبية اللازمة للعاملين في مجالات تنمية القرية .

١٨ - الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجي :

تتولى الوحدات المحلية حصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم في جمعيات تعاونية انتاجية ، كما تتولى الاقتراحات الخاصة بتوفير الخامات والاشراف على توزيعها والاجراءات الخاصة بالنهوض بالجمعيات التعاونية الانتاجية والاشراف عليها .

١٩ - شئون الأوقاف :

تتولى الوحدات المحلية معاونة الجهات المختصة لنشر الدعوة الاسلامية والعمل على انتظام اقامة الشعائر الاسلامية بها والاشراف على المساجد وصيانتها والاشراف على أموال الأوقاف وصيانتها وحمايتها بمعاونة هيئسة الأوقاف المختصة .

٢٠ - شئون الأمن :

من المعروف أن مرفق الأمن من المرافق ذات الطابع القوي والتي تضطلع بها الحكومة المركزية . غير أنه ايماننا بإمكانية مساهمة الوحدات المحلية بهذا الخصوص فقد كفل لها القانون أن تتولى تقديم المقترحات والمساعدات اللازمة لصيانة الأمن في دائرتها وكذلك بالنسبة لمكافحة الكوارث والتكبات الطبيعية وما يتخلف بالدفاع المدني والاطفاء وشرطة المرافق والمرور .

٢١ - اختصاصات استشارية :

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة التي تفصل عنها الوحدات المحلية، فإن هناك بعض المسائل التي يجب أخذ رأي هذه الوحدات فيها . وقد حددتها اللائحة التنفيذية كما يلي (١) :

أولا : يجب أخذ رأي الوحدة المحلية للمحافظة مقدما في المسائل الآتية :

- أ - المشروعات الزراعية التي تباشرها وزارات الزراعة والأصلاح الزراعي أو الحدود عن هذه المشروعات .
- ب - تحديد المناطق المتخصصة لزراعة معينة في المحافظة .
- ج - إنشاء طرق المواصلات الحديدية أو الجوية متى كانت تمر بالمحافظة دون سواها ، وكذلك في ابطال تلك الطرق وتعديل خطوطها .
- د - إنشاء المباني الداخلة في الأملاك العامة للدولة وتخطيطها أو تغيير استعمالها أو ازالتها . ولا يدخل في ذلك ما هو خاص بأعمال الري والكباري .
- هـ - إنشاء الجامعات والمعاهد العليا أو نقلها أو إلغائها .
- و - منح امتياز يحمل من الأعمال ذات المنفعة العامة بالمحافظة .
- ز - تغيير دوائر الاختصاص الادارية أو القضائية .
- ح - إنشاء أو إلغاء مراكز وأقسام الشرطة المستديمة .
- ط - تطبيق قانون ما أو عدم تطبيقه على مركز أو مدينة أو حى أو قرية في المحافظة وكذلك القرارات اللازمة لتنفيذه .

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٤٣٢ م ٣٣ .

ثانياً : يجب أخذ رأى الوحدة المحلية للمركز أو المدينة أو الحى أو القرية  
مقدماً فى المسائل الآتية :

- أ - تغيير حدود المركز أو المدينة أو الحى أو القرية .
- ب - انشاء معاهد أو مستشفيات تابعة للحكومة أو المحافظة وكذلك نقلها أو الشاؤها .
- ج - انشاء الأسواق أو المعارض التى تقيمها الحكومة المركزية .
- د - انشاء المباني الداخلة فى الأملاك العامة للدولة وأملاك المحافظة وكذلك تخصيصها أو تغيير استعمالها أو ازالتها .
- هـ - ما يعرض للبيع من الأراضى الفناء المملوكة للدولة أو للمحافظة اذا كانت على مسافة ألف متر على الأكثر من حدود اختصاص الوحدة المحلية .
- و - يجب موافقة الوحدة المحلية للمركز أو المدينة أو الحى أو القرية مقدماً فى حالة تغيير اسم المركز أو المدينة أو الحى ، أو القرية .

ما تقدم يتضح لنا أن المجالس المحلية فى مصر تضطلع بقدر كبير من الوظائف والاختصاصات التى يتسبب نطاقها فتشمل مجالات عديدة ومتشعبة بحيث تكاد تشمل أغلبية الخدمات العامة فى نطاق الوحدات المحلية بحيث تكاد تقتصر وظيفة الحكومة المركزية على الاشراف والتوجيه والمماونة الفنية .

وإذا كان هذا الأسلوب يعتبر تطبيقاً سليماً للمبادئ العامة التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي التي تقضي بأن يشمل اختصاص المجالس المحلية كل ما يهم سكان الوحدات السبتي تمثلها هذه المجالس ، فإن اتساع دائرة الاختصاصات لا بد وأن يواكبه اتساع في دائرة السلطات والصلاحيات التي تمنح للمجالس المحلية بحيث تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها المتشعبة ، هذا بالإضافة الى موارد مالية كافية والأصبح هذا النطاق المتشعب من الاختصاصات عبثاً على المجالس المحلية تعجز عن الاضطلاع بمسئولياته مما يعني تدخل الحكومة المركزية في شؤونها الأمر الذي يهدد استقلالها بالإضافة الى ما يؤدي اليه من فقدان الثقة في هذه المجالس وفي فكرة الحكم المحلي ذاتها .

.. ..

## الفصل الثالث

### رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

يتسم نظام الادارة المحلية في مصر بتسلط الحكومة المركزية وتدخّلها في كافة الشؤون المحلية وذلك بممارستها لكافة أنواع الرقابة المعروفة ، ويرجع ذلك الى تأثير العوامل البيئية وفي مقدمتها العوامل الجغرافية .

وقد كانت التشريعات الصادرة بشأن مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية ، في ظل دستور ١٩٢٣ ، مضمنة في مظاهر الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية .

ورغم التغييرات السياسية والدستورية التي شهدتها البلاد لم تخف هذه الرقابة بل جاء القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ ليزيد من قبضة الحكومة المركزية - ممثلة في وزارة الشؤون البلدية والقروية - على المجالس المحلية حتى أصبح لها الكلمة العليا في نشاطها . وجاء دستور ١٩٥٦ خلا من ذكر المبادئ التي تنظم العلاقات المركزية المحلية ، وسار على نفس النهج دستور ١٩٦٤ ، وأخيرا دستور ١٩٧١ فلم يتضمن ذكر المبادئ الأساسية التي تحكم علاقة الحكومة المركزية بالمجالس المحلية .

وفي حديثنا عن رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية في مصر سنتناول

الموضوع في ثلاثة مباحث على النحو التالي :

#### المبحث الأول :

• الرقابة الشخصية والسياسية

#### المبحث الثاني :

• الرقابة الادارية والتنفيذية

#### المبحث الثالث :

• الرقابة الاقتصادية والمالية

## المبحث الأول

### الرقابة الشعبية والسياسية

نقصد بالرقابة الشعبية تلك التي يمارسها الشعب من خلال التنظيمات الشعبية والسياسية على المجالس المحلية . أما الرقابة السياسية فنقصد بها رقابة البرلمان على هذه المجالس . ونتناول هاتين الصورتين من صور الرقابة في مطلبين ، نتناول في الأول دراسة الرقابة الشعبية ، أما الثاني فيتضمن دراسة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية .

### المطلب الأول : رقابة التنظيم السياسي

الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الوحيد في مصر ، وقد تمكن في أول الأمر تحت اسم الاتحاد القومي . ولا يعتبر الاتحاد الاشتراكي العربي حزبا سياسيا بقدر ما يعتبر نوعا من التحالف بين قوى الشعب العاملة وهي : الفلاحون ، العمال ، المثقون ، الجنود ، الرأسمالية الوطنية (١) .

ويعتبر الاتحاد الاشتراكي بمثابة الجهاز الأم بالنسبة لكافة التنظيمات في إطار الدولة ومن بينها المجالس المحلية التي تعتبر إحدى هذه التنظيمات (٢) . وبناء على ذلك فقد أبرز القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ / ١٩٧١ صور الرقابة التي يمارسها الاتحاد الاشتراكي العربي على المجالس المحلية

(١) ج . م . ح . م . الدستور الدائم ، ١٩٧١ ، م ٥ .

(٢) د . محمد عبد الله العربي ، " آراء حول تطوير نظام الإدارة المحلية " ، الأهرام الاقتصادي ، ( مجلد عام ١٩٦٦ ) ص ١٠٥٩ .

على النحو التالي :

( أ ) رسم السياسة العامة واقرار القوانين المحلية :

يمارس الاتحاد الاشتراكي العربى ، عن طريق مؤتمره القومى ولجنته المركزية ، رسم السياسات العامة لأجهزة الدولة المختلفة واصدار توجيهات ملزمة فى مختلف مجالات العمل الوطنى ، وتلتزم كل التنظيمات - بما فيها المجالس المحلية - بتنفيذ تلك التوجيهات . كما يلتزم البرلمان بأن تكون قوانينه تنفيذيا لتلك التوجيهات . ولا شك أن ذلك ينمكس على القوانين التى تخص المجالس المحلية .

( ب ) الرقابة على تشكيل المجالس المحلية :

جاء القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ والنانون رقم ٥٧ / ١٩٧١ بقواعد خاصة فى تشكيل المجالس المحلية ، وانفرد بها دون أنظمة العالم جيمما ، وتمثل فى الربط بين تشكيلات المجالس المحلية وتشكيلات الاتحاد الاشتراكي ، بحيث أصبحت الأولى فى حالة تسمية للثانية<sup>(١)</sup> . وبالإضافة الى ذلك فان الاتحاد الاشتراكي يمارس دورا ملموسا بالنسبة لتشكيل المجالس المحلية يتضح فيما يلى :

١ - أن الاتحاد الاشتراكي يملك الحق القانونى فى تحديد الطريقة التى ينتخب بها الأعضاء المنتخبين فى مجالس المدن والقرى<sup>(٢)</sup> .

(١) د . محمد رمضان ، الرقابة على الهيئات المحلية ، دراسة مقارنة ( القاهرة : دار الشعب ، ١٩٧٥ ) ، ص ٢٨٠ - ٢٨١ .

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - م ٣١ ، م ٤٦ .

وأنظر أيضا :

عبدالمعطي عساف ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٢ .





العامة للمحافظة (١) .

نص القانون رقم ١٩٧١/٥٧ على أن يكون لأعضاء اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي المصري حق حضور جلسات المجلس الشعبي والاشتراكي مداواته دون أن يكون لهم صوت محدود عند أخذ الرأي (٢) .

ولما كانت رقابة الاتحاد الاشتراكي على المجالس المحلية في مصر تعتبر وضعاً شاذاً لا مثيل له في كافة الأنظمة فقد تعرضت للنقد الشديد من جانب الكتاب والمفكرين .

وقد استجاب المشرع لهذه الاتجاهات الفكرية فلم تتضمن نصيب القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ أية أحكام تتعلق برقابة الاتحاد الاشتراكي على المجالس المحلية . ومن ثم يمكن القول أنه لا توجد أي صورة من صور الرقابة يمارسها التنظيم السياسي على المجالس المحلية فيما عدا تلك التي يمارسها عن طريق صلاحيات المؤتمر القومي واللجنة المركزية في رسم السياسة العامة واصصدار التوصيات الملزمة لكافة أجهزة الدولة بما فيها المجالس المحلية .

المطلب الثاني : رقابة السلطة التشريعية

بمراجعة أحكام القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ نجد طيلى :  
أولاً : يتم انشاء الوحدات المحلية بقرارات تصدر من رئيس الجمهورية أما المجالس الممثلة لهذه الوحدات فيتم انشاؤها وتحديد نطاقها وتحويلها من مستوى الى آخر بقرارات تصدر اما من رئيس الجمهورية

(١) لم ينص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على اشراك أعضاء المؤتمر القومي العام للاتحاد الاشتراكي بهذا المؤتمر غير أنه قد جرى الصرف على دعوتهم .

(٢) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ - م ١٢ .

أو من سلطة أدنى منه (١) .

ثانياً : يكون حل المجالس المحلية - على جميع مستوياتها - بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض وزير الإدارة المحلية بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكي العربي (٢) .

ثالثاً : اكتفى المشرع بوضع الأحكام العامة لاختصاصات المجالس المحلية فسي صلب القانون وأحال إلى اللائحة التنفيذية لبيان المسائل التي تدخل في اختصاص هذه المجالس بالتفصيل وتحديد نصيب كل مجلس منها . ويتيح هذا الاجراء لرئيس الجمهورية الذي يملك تعديل هذه اللائحة سلطة توسيع وتضييق اختصاص هذه المجالس .

رابعاً : فيما يتعلق بالرقابة على المجالس المحلية وأعمالها أحال المشرع إلى اللائحة التنفيذية لبيان الأعمال التي تخضع لهذه الرقابة من جانب الحكومة المركزية . وأجاز للحكومة المركزية إخضاع بعض أعمال هذه المجالس لرقابتها وأن يكون أداتها في ذلك اللائحة التنفيذية (٣) .

مما تقدم يتضح أنه لا توجد رقابة مباشرة للبرلمان على انشاء الوحدات المحلية أو تشكيل مجالسها أو تحديد اختصاصاتها أو على أعمالها . ومؤدى ذلك كله أن رقابة البرلمان في ظل أحكام القانون ١٢٤ / ١٩٦٠ على هذه المسائل رقابة محدودة (٤) .

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٥١ م ٥١٠ م ٥٣٠ م ٤٥ .

(٢) " " " " " " م ٩٥ .

(٣) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٦٤ .

(٤) نفس المرجع ، ص ٨٦٤ .

وقد سار القانون رقم ٥٧/١٩٧١ على نفس النهج الذي سار عليه القانون السابق بالنسبة لرقابة السلطة التشريعية على المسائل المتعلقة بإنشاء وحدات الحكم المحلي وتشكيل المجالس المحلية على مستوى المحافظات واختصاصاتها والرقابة على أعمالها، غير أنه استحدث صورا من العلاقة بين المجالس الشعبية ومجلس الشعب حددها على النحو التالي :

أولا : يتمين على رئيس المجلس الشعبي بالمحافظة أن يقدم الى رئيس مجلس الشعب تقارير عن نشاط المجلس وعن الأمور العامة التي تهتم المحافظة<sup>(١)</sup> كما أن رئيس المجلس الشعبي ملزم بأن يضع تحت نظر مجلس الشعب ملاحظاته بشأن متابعة خطة التنمية في المحافظة<sup>(٢)</sup>.

ثانيا : تتضمن موازنة مجلس الشعب ميزانية المبالغ المخصصة للمجالس الشعبية<sup>(٣)</sup>.

ثالثا : لأعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حق حضور جلسات المجلس الشعبي والاشتراك في المناقشات التي تجرى على ألا يكون لهم صوت محدود<sup>(٤)</sup>.

رابعا : لمجلس الشعب سلطة التصديق على تصرفات المجلس التنفيذي بالمحافظة بالمجان في أمواله الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسي أو بأقل من أجر المثل وذلك بشروط خاصة<sup>(٥)</sup>، كما له سلطة التصديق على عقد القروض إذا زادت عن ٢٠% من ميزانية المجلس<sup>(٦)</sup>.

(١)	القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٤٥
(٢)	“ “ “ “ م - ٤٦
(٣)	“ “ “ “ م - ٥٢
(٤)	“ “ “ “ م - ١٢
(٥)	“ “ “ “ م - ٢٧
(٦)	“ “ “ “ م - ٣٩

ونستنتج من كل هذا أن القانون رقم ١٩٧١/٥٧ جاء باتجاه جديد يهدف إلى اسناد بعض صور الرقابة على المجالس المحلية إلى السلطة التشريعية وأن كانت رقابة محدودة .

ولم يثن القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ عن القاعدة العامة والتقليد الذي سار عليه القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ ، غير أنه سائر الاتجاه الذي جاء به القانون رقم ١٩٧١/٥٧ ، فجعل إنشاء الوحدات المحلية وتشكيل مجالسها وتحديد اختصاصاتها بناءً على رقابة مجلس الشعب ، ولكنه أفر بعض صور للعلاقة بين المجالس المحلية ومجلس الشعب وأن كان قد ضيق من نطاقها .

وجاءت الأحكام الخاصة بالملاقة بين المجالس المحلية ومجلس الشعب ، كما أقرها القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ في مواد متفرقة نوجزها فيما يلي :

أولاً : يتمين على الوزير المختص بالحكم المحلي إبلاغ التوصيات التي يصدرها مجلس المحافظة إلى مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها وذلك بعد أن يبدى عليها ما يراه من ملاحظات (١).

ثانياً : يجوز لأعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حضور جلسات المجالس المحلية في نطاقها والمشاركة في مناقشتها ، ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة دون أن يكون لهم صوت محدود في اتخاذ القرارات (٧) .

ثالثاً : لا يجوز لوحدة الحكم المحلي إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه انفاق مبالغ في فترات مقبلة إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب (٢) .

(١)	القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥	م ١٤
(٢)	م ٥٢٦	م ١٠٢
(٣)	م ١٢٩	م ١٤

رابعا : يخطر مجلس الشعب بقرار حل المجلس المحلي الذي يصدره  
مجلس الوزراء ، بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالحكم المحلي  
وذلك خلال أسبوع من تاريخ صدوره (١) .

• • • • •

---

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٤٧ .

## المبحث الثاني

### الرقابة الادارية والتنفيذية

الرقابة الادارية على المجالس المحلية هي تلك التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة لتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية ودعم وحدة الدولة الادارية وتحقيق التناسق والترابط بين المجالس المحلية بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة .

وتتمثل الرقابة المفروضة من جانب السلطة التنفيذية على المجالس المحلية في مصر في حق هذه السلطة في الرقابة على المجالس المحلية ذاتها ، وفي الرقابة على تشكيل هذه المجالس ، وأخيرا في الرقابة على أعمالها .

#### المطلب الأول : الرقابة على المجالس المحلية ذاتها

تتمثل الرقابة الادارية على المجالس المحلية ذاتها في حق السلطة التنفيذية في انشاء الوحدات المحلية ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى في تقرير حق هذه السلطة في حل المجالس المحلية .

#### ( أ ) انشاء الوحدات المحلية :

رغم تحديد الوحدات المحلية في القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ والقانون رقم ١٩٢١ / ٥٧ بأنها المحافظات والمدن والقرى ، فان انشاء هذه الوحدات والنفاذ بها يكون بقرار من رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup> ، أي أن الوجود الفعلي

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ١ .

للوحدات المحلية يتوقف على ارادة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية .

وإذا كان للسلطة التنفيذية حق انشاء الوحدات المحلية والفاؤها فان لها كذلك سلطة تحديد نوع الوحدة المحلية وتحديد نطاقها وبيسان ما اذا كانت في مستوى محافظة أو مدينة أو قرية (١) .

وقد سار القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ على نفس النهج حيث حدد الوحدات المحلية ثم جعل أمر انشائها والفاؤها وتحديد نطاقها يتم بناءً على ارادة السلطة التنفيذية ، فعن في مادته الأولى على أن وحدات الحكم المحلي هي المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ، ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها والفاؤها على النحو التالي :

١ - المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

٢ - المراكز والمدن والأحياء والقرى : بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلي بعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة .

وقد أحرز القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ تقدماً طفيفاً بخصوص انشاء وتحديد نطاق والفاء الوحدات المحلية - دون مستوى المحافظة - متمثلاً في ضرورة موافقة المجلس المحلي للمحافظة على القرار الذي يتخذه الوزير المختص بالحكم المحلي في هذا الشأن ، وذلك كما أسلفنا الإشارة الى ذلك .

غير أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٩٧٥/٥٢ جاءت فوضت قيماً يزيد من رقابة السلطة التنفيذية في هذا الشأن حيث نصت على أنه يجب أخذ رأي اللجنة

(١) يحدد نطاق المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ، ونطاق المدن بقرار من وزير الادارة المحلية ، ونطاق القرى بقرار من المحافظ .

الوزارية للحكم المحلي في انشاء وتحديد نطاق أو الفاء أية وحدة من وحدات الحكم المحلي (١) .

### ( ب ) حل المجالس المحلية :

أخذ القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ بحق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية فأجاز لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية بناءً على عرض وزير الإدارة المحلية وبالتفاه مع الاتحاد الاشتراكي ، واعتبر قرار الحل غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة كانت ، الا أنه لم يجر حل المجالس المحلية باجراء شامل ، كما أنه لم يجر أيضاً حل المجلس المحلي مرتين لسبب واحد ، وأناط مهمة تأليف مجلس محلي مؤقت الى وزير الإدارة المحلية بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكي (٢)

وقد أكدت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ أن الحل اجراء ضروري لتأكيد اشراف الدولة على المجالس المحلية ولضمان أن يظل نشاطها في نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود المصلحة العامة من محلية وقومية (٣) .

وكما هو واضح من الأحكام الخاصة بحل المجالس المحلية كما أقرها القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ نلاحظ أن هناك بعض الضمانات لاستعماله مثل ضرورة أن يصدر قرار الحل من رئيس الجمهورية بناءً على عرض وزير الإدارة المحلية وموافقة التنظيم السياسي وعلى حظر اجرائه لنفس السبب مرتين أو اجراء حل شامل للمجالس المحلية .

غير أنه من ناحية أخرى لم ينص هذا القانون على ضرورة اجراء انتخابات

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ٧٥ م - ٢٠

(٢) القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٩٥ م ٩٦٠

(٣) د . عادل حمدي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩٠ .



لتشكيل مجالس محلية جديدة في خلال مدة معينة، واكتفى بالنص على أن يشكل مجلس محلي مؤقت يضم الأعضاء المميين بحكم وظائفهم في المجلس المنحل وبعض الأعضاء المختارين من الاتحاد الاشتراكي من ذوي الكفاءة وعلى أن تكون رئاسة هذا المجلس المؤقت للمحافظ . كما أن القانون لم ينص أيضا على ضرورة تسبب قرار الحل مما يخشى معه اتخاذ هذا الاجراء الخطير بلا ترو من قبل الحكومة المركزية نظرا لصعوبة عملية الرقابة على هذا القرار اذا ما أخذنا في الاعتبار أن قرار الحل هذا غير قابل للطعن فيه أمام أى جهة كانت .

ولم تتضمن نصوص القانون رقم ١٩٧١/٥٧ أحكاما تتعلق بحل المجالس الشعبية ، الا أنه رغم ذلك يجوز للحكومة المركزية استعمال هذه الوسيلة حيث تعتبر المادة ٩٥ من القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ مكملة للقانون رقم ١٩٧١/٥٧ ولا تتعارض مع أحكامه وذلك اعمالا لنص المادة ٥٦ من القانون رقم ١٩٧١/٥٧ التي تنص على أن تُلغى من نصوص القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ ما يتعارض مع أحكام هذا القانون ويستمر العمل باللوائح الصادرة ونفا لأحكام القانون المذكور الى أن تلغى أو تعدل أو يستبدل بها غيرها (١) .

وقد أخذ القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ - أيضا - بحق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية ، فأجاز لمجلس الوزراء حل المجالس المحلية بناء على عرض الوزير المختص بالحكم المحلي ويجب أن يضم تشكيله عدد من قيادات التنظيمات المحلية (٢) .

وقد بينت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٩٧٥/٥٢ أن الأحكام الخاصة بحل المجالس المحلية قد تضمنت المبادئ الآتية (٣) :

- (١) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٥٦ .
- (٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٤٦ م ، ١٤٧ م ، ١٤٨ م .
- (٣) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م .

**أولا :** عدم جواز حل المجالس المحلية باجراء عام شامل ، ذلك أن هذا الحل العام الشامل بقرار من السلطة التنفيذية - وان صدر من أى مستوى فيها - لاشك يمد اجراء غير دستورى اذ أن مقتضاه تعطيل أحكام قانون نظام الحكم المحلى ، ولا يجوز للسلطة التنفيذية تعطيل قانون أساسى مكمل للدستور وتعطيل نصوص الدستور ذاتها بشأن الحكم المحلى باجراء ادارى عام يصد وعنها .

**ثانيا :** عدم جواز حل المجلس المحلى مرتين لسبب واحد ، اذ بعد أن يستفتى سكان الوحدة المحلية عن طريق انتخابات المجلس الجديد ويصدر أعضاؤه الحائزون على ثقة الناخبين على القرار الذى كان سببا فسى حل المجلس السابق يتمين في هذه الحالة قبول ارادة الناخبين .

**ثالثا :** تحديد أسباب حل المجلس على سبيل الحصر في حالة الضرورة أو الاخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون ، وقد قصد بالنص صراحة على ذلك - كما تؤكد المذكرة الايضاحية - توفير الضمان لاستمرار هذه المجالس ومقائنها في أداء وظيفتها الديمقراطية مدتها القانونية .

**رابعا :** ضرورة صدور قرار الحل المنفرد لأى مجلس محلى من مجلس الوزراء بعد موافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلى بناء على ما يرضه الوزير المختص بالحكم المحلى ويحقق ذلك ضمانا كبيرا يوفر دراسة أسباب الحل وتقدير ملاءمته من كافة نواحيه قبل صدوره .

**خامسا :** حتمية اخطار مجلس الشعب بقرار الحل خلال أسبوع من تاريخ صدوره ومن البديهى أن هذا الاخطار سوف يشمل الأسباب التى بنى عليها . وهذه ضمانة أخرى لاستقرار المجالس المحلية حيث يكون تحت بصير مجلس الشعب قرار الحل وأسبابه بما يسمح له بتحريك مسئولية

السلطة التنفيذية بشأنه لو تكبت سبيل المصلحة العامة أو جانبت القانون بإصداره .

سادسا : ضرورة نشر قرار الحل في الجريدة الرسمية ، وهكذا يكفل أيضا ضمانه يتحقق محمها امكان تحريك الرقابة القضائية بدعوى الالفاء في مواجهة قرار الحل اعتبارا من تاريخ النشر .

سابعا : ضرورة تشكيل مجلس مؤقت في ذات قرار الحل بحيث يشترك فسى عضومته عدد كاف من القيادات التنظيمية الشعبية المحلية .

ثامنا : لا يجوز للمجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المحلى المنحل الا بالنسبة للمسائل الضرورية والمعالجة حتى يتم تشكيل المجلس المحلى الجديد .

تاسما : وجوب اجراء الانتخابات لتشكيل المجلس المحلى الجديد خلال السنتين يوما التالية لتاريخ صدور قرار الحل .

عاشرا : عرض كافة ما يصدر عن المجلس المؤقت من قرارات على المجلس المحلى الجديد في اول جلسة يمقد لها بعد تشكيله لاتخاذ مايراه فسى شأنها . فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها زال ما كان لها من أثر دون مساس بحقوق الفير .

### المطلب الثاني : الرقابة الادارية على تشكيل المجالس المحلية

تمتد رقابة الحكومة المركزية في مصر الى تشكيل المجالس المحلية سواء فيما يتعلق برئيس المجلس أو بأعضائه ويمثل ذلك في اختيار بعض العناصر عن فوسر طريق الانتخاب . فقد طبق مبدأ التمييز تطبيقا واسما فسى

تشكيل المجالس المحلية قبل صدور القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ الذي أخذ بأسلوب الانتخاب المباشر في تشكيل هذه المجالس .

فقد كانت مجالس المديرية تتكون من أعضاء منتخبين فيما عدا رئاسة المجلس حيث كانت لمدير المديرية المعين بمعرفة الحكومة المركزية . وعندما صدر القانون رقم ٢٤ / ١٩٢٤ نص على أن تتضمن مجالس المديرية بعض الأعضاء بحكم وظائفهم ، هذا بالإضافة الى المدير المعين . وعندما صدر القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ طبق مبدأ التعمين بشكل أوسع حيث ترك رئاسة المجالس المحلية لأعضاء معينين بواسطة الحكومة المركزية ، وأشرك ممثلي بعض الوزارات في عضوية هذه المجالس بالإضافة الى اختيار بعض الأعضاء بواسطة الحكومة المركزية أيضا (١).

صدر القانون رقم ١٩٧١/٥٧ الذي نص على تشكيل مجلسين على مستوى المحافظة ، أحدهما المجلس الشعبي وتم تعيين أعضائه من بين فئات معينة من أعضاء الاتحاد الاشتراكي ، وخول بعض الاختصاصات الاستشارية والرقابية البسيطة . أما المجلس الثاني ، وهو المجلس التنفيذي ، فجميع أعضائه من المعيينين برئاسة المحافظ الذي يمثل رئيس الجمهورية ، ومعين من قبله ، ومختص بالادارة الفعلية للمرافق المحلية ، وهكذا كان هذا القانون خطوة كبيرة للخلف تأييدا لفكرة التعمين (٢) .

وبالإضافة الى التوسع في الأخذ بمبدأ التعمين في تشكيل المجالس المحلية - قبل صدور القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ - فان السلطة التنفيذية أعطت لنفسها الحق في اسقاط العضوية عن أعضاء المجالس المحلية حيث نص القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤

(١) أنظر الفصل الأول من هذا الباب .

(٢) " " " " " " " " .

على أن تسقط العضوية بقرار من وزير الإدارة المحلية إذا أتى العضو الأعمال المحظورة عليه وهي :

أولا : إذا حضر العضو جلسة من جلسات المجلس أو لجنة تناقش فيها مصلحة شخصية له بالذات أو بالواسطة أو لأحد أقربائه أو أصحابه لفاية الدرجة الرابعة ، أو تكون له فيها مصلحة بصفته وصيا أو قيسا أو وكيلاً<sup>(١)</sup> .

ثانيا : إذا تعاقد العضو بالذات أو بالواسطة مع المجلس ما لم يكن للمجلس في ذلك مصلحة محققة ، ويشترط موافقة وزير الإدارة المحلية بالنسبة لمجلس المحافظة أو المحافظ بالنسبة للمستويات الأخرى<sup>(٢)</sup> .

ثالثا : إذا فقد العضو الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما عضويته في المجلس ، ويشترط في هذه الحالة أن يصدر قرار وزير الإدارة المحلية بناء على قرار من المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس<sup>(٣)</sup> .

وجدير بالذكر أنه بعد صدور القانون رقم ١٩٧١/٥٧ أصبحت الأحكام السابقة مقصورة على أعضاء مجالس المدن وأعضاء المجالس القروية ، أما أعضاء المجالس الشعبية فقد جعل القانون أمر إسقاط عضوية أحدهم من اختصاص المجلس الذي ينتمي إليه<sup>(٤)</sup> .

صدر القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ متمشيا مع الاتجاهات العالمية ومع أحكام الدستور فنص على ضرورة تشكيل المجالس المحلية على كافة مستوياتها بأسلوب الانتخاب المباشر على أن يتم اختيار رؤساء هذه المجالس بالانتخاب من بين الأعضاء ، وفيما يتعلق بسقوط العضوية فقد أصبحت من اختصاص المجالس المحلية وليس من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>(٥)</sup> .

(١)	القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٠٦٨
(٢)	٠٦٩ م - ٠٦٦ م
(٣)	٠٦٧ م - ٠٦٦ م
(٤)	القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ م - ٠١٠
(٥)	القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ٠٩٦

وهكذا يتضح أنه لم يعد للحكومة المركزية أى سلطة رقابية على تشكيل المجالس المحلية بعد الأخذ بأسلوب الانتخاب طبقاً لأحكام الدستور ونصوص القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ غير أنه - من ناحية أخرى - نلاحظ أن هذا القانون قد نص على تشكيل لجان تنفيذية على مستوى الوحدات المحلية المختلفة برئاسة رئيس الوحدة المحلية وعضوية عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم ، وتتولى هذه اللجان أعمال التنفيذ لقرارات المجلس المحلي . ولا شك أن ذلك يمثل رقابة فعلية من قبل السلطة التنفيذية على المجلس المحلي .

### المطلب الثالث : الرقابة الادارية على أعمال المجالس المحلية

تتمثل الرقابة الادارية على أعمال المجالس المحلية في مصر في صور متعددة مثل : رسم السياسة العامة للمجالس المحلية وتوجيه نشاطها ، وضروة تصديق السلطة التنفيذية على الكثير من قرارات هذه المجالس قبل تنفيذها ، هذا السى جانب حق الحكومة المركزية في الحلول محل أو التصرف نيابة عن المجالس المحلية في بعض الأحوال والقيام بأعمال التفتيش على أعمالها ، وأخيراً الرقابة على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية . ونتناول كل هذه الصور فيما يلي :

#### أولاً : رسم السياسة العامة للمجالس المحلية وتوجيه نشاطها :

نص القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ على أن تقوم اللجنة الوزارية للإدارة المحلية بوضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الإدارة المحلية ولنشاط المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود الاختصاصات الموكولة للمجالس<sup>(١)</sup> . هذا بالإضافة الى تحويل كل وزارة حق إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٦١ .

السياسة العامة للدولة ، كما تتولى متابعة تنفيذ أعمال المجالس<sup>(١)</sup> ولها في ذلك أن تبلغ المجالس المحلية ما تراه من توجيهات وارشادات تؤدي الى حسن قيامها بنصيبها من هذا المرفق<sup>(٢)</sup> ، كما يتولى الوزير المختص اصدار التعليمات المتضمنة قواعد واجراءات نشر ميزانيات المجالس المحلية<sup>(٣)</sup> .

وجاء القانون رقم ١٩٧١/٥٧ بأحكام مماثلة لسابقه فقرر أن تختص اللجنة الوزارية للحكم المحلي<sup>(٤)</sup> - فيما تختص - بوضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلي في نطاق السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، كما تختص أيضا بالتنسيق في التخطيط بين المشروعات التي تقوم بها المجالس المحلية والمشروعات الحكومية بما يحقق التعاون في تنفيذ هذه المشروعات بين مختلف فروع الوزارات والمصالح الحكومية والمجالس الممثلة للوحدات المحلية<sup>(٥)</sup> .

ولم يختلف القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ - في هذه الناحية - عن القانونين السابقين فتضمن نصوحا تقضى بأن تختص اللجنة الوزارية للحكم المحلي بوضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلي وابداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية المتعلقة بهذا النظام ، كما تتولى التنسيق بين الوحدات المحلية والوزارات في كافة المجالات ، هذا بالإضافة الى ابداء الرأي في

- 
- (١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٩٢ .
  - (٢) هذا بالنسبة لشئون المرافق المعنية بها .
  - (٣) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٧٥ .
  - (٤) يلاحظ أن اللجنة الوزارية للحكم المحلي قد حلت محل اللجنة الوزارية للإدارة المحلية وورثت جميع اختصاصاتها .
  - (٥) القانون رقم ١٩٧١/٥٧ م - ٣ .

انشاء أو الفناء أو تحديد نطاق وحدات الحكم المحلي وفي التسييق بينهما في نطاق الأقاليم الاقتصادية<sup>(١)</sup> . كما تضمن القانون أحكاما تقضى بحسب الوزير المختص بالحكم المحلي في الاشراف على الوحدات المحلية وذلك بغية مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة<sup>(٢)</sup> ، هذا بالإضافة الى أن لكل من الوزراء المختصين حق الاشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية وذلك لتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذ أعمال الوحدات المحلية في هذا الشأن<sup>(٣)</sup> .

#### ثانيا : التصديق على قرارات المجالس المحلية :

نص القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية - في مواد متفرقة - على القرارات التي يجب التصديق عليها من رئيس الجمهورية أو اللجنة الوزارية للإدارة المحلية أو وزير الإدارة المحلية<sup>(٤)</sup> .

وقد حاول القانون رقم ٥٧ / ١٩٧١ التخفيف من قسوة هذه الرقابة فأخضع بعض القرارات لرقابة مجلس الشعب<sup>(٥)</sup> .

وتضمن القانون رقم ٥٢ / ١٩٧٥ بعض الأحكام الخاصة بالتصديق على قرارات المجالس المحلية من قبل الحكومة المركزية بتعلق الجانب الأكبر منها بالنواحي المالية والاقتصادية كالقرارات الخاصة باعتماد الموازنات ، وعقد القروض ، وفرض الضرائب والرسوم المحلية ٠٠٠٠ الخ .

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٥٠

(٢) " " " " " " " " - م ١٣٤

(٣) " " " " " " " " - م ١٣٥

(٤) أنظر على سبيل المثال المواد ٢٥ ، ٢٦ ، ٤٣ ، ٦٠ ، ٦٣ من القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ ، وكذلك المواد ٨٧ ، ٨٩ ، ١٣٨ ، ١٣٩ من لائحته التنفيذية .

(٥) أنظر المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل .



ولاشك أن هذا النوع من الرقابة يمثل خطرا حقيقيا بالنسبة لاستقلال المجالس المحلية وذلك لأسباب عديدة من بينها :

- ١ - أن احتلال الشؤون المالية الغالبية بين هذا النوع من القسرات يمكن الحكومة المركزية من السيطرة على كافة الأنشطة المحلية فأخضاع الموازنات - مثلا - للتصديق معناه ممارسة رقابة سابقة على جميع أنشطة المجالس المحلية .
- ٢ - ان تنوع القرارات الخاضعة للتصديق وتحدد ها يعكس مدى تقييد حرية المجالس المحلية في العمل والمبادرة باتخاذ القرارات .
- ٣ - ان تأخير التصديق على قرارات المجالس المحلية كثيرا ما يؤدي الى تعطيل أعمال هذه المجالس .

ثالثا : الحلول محل المجلس المحلي أو التصرف نيابة عنه :

أعطى القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ للحكومة المركزية الحق في التصرف نيابة عن المجالس المحلية بالنسبة لأمر معينة - وذلك اذا لم تتمكن هذه المجالس من القيام بها - ومن هذه الأمور ما يتعلق بتعديل أو الفاء رسم بلدى معين أو ادراج بعض الاعتمادات في الموازنات المحلية (١) .

وقد جاء القانون رقم ٥٢ / ١٩٧٥ بأحكام مشابهة لما جاء به القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ فيما يتعلق بالرسم المحلية حيث قرر أنه يجوز للجنة الوزارية للحكم المحلي أن تطلب من المجلس المحلي تقريرا أو تعديل رسم محلي معين تمكينها له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي ، كما يجوز لها أن تطلب من المجلس الفاء الرسم أو تعديله أو تأجيل أجل سريانه اذا رأت أن بقاءه على حاله لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة ، فاذا رفض المجلس في الحالات المذكورة اجابة الطلب يعرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائيا (٢) .

(١) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٤٣ م ٦٣ .

(٢) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٥٣ .

رابعاً : التفتيش على المجالس المحلية :

يعتبر التفتيش وسيلة من وسائل الرقابة التي تباشرها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية . وتتعدد في مصر أجهزة التفتيش . فمنها أجهزة الرقابة العامة في الدولة مثل الجهاز المركزي للتمهئة العامة والاحصاء ، والجهاز المركزي للمحاسبات ، والرقابة الادارية . بالاضافة الى الوزارات المختلفة حيث تتولى كل وزارة التفتيش على أعمال المجالس المحلية فيما يتعلق بشؤون المرفسق المحليه به وعلى مدى تنفيذ المجالس المحلية للقوانين واللوائح المنظمة لهـ هذه الشؤون وتضع تقاريرها عن هذا التفتيش وتكون هذه التقارير محل الاعتبار عند تقدير الاعانة الحكومية لهـه المجالس (١) .

خامساً : الرقابة على الأعمال التنفيذية للمجالس المحلية :

تتمثل هذه الصورة من صور الرقابة في تعيين أعضاء الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية من قبل الهيئات المركزية ، كما تتمثل أيضا في الرقابة على بعض الأعمال التنفيذية ذاتها ، هذا بالاضافة الى الرقابة على تحمل الأعمال التنفيذية .

•••••

(١) أنظر في ذلك :

- القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ م - ٩٣ .
- القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٣٣ م ، ١٣٤ م ، ١٣٥ .
- د . محمد رمضان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٥ .

## المبحث الثالث

### سلطات المجالس المحلية

تتمتع المجالس المحلية في مصر ببعض السلطات والصلاحيات التي تكسبها القدرة على الاضطلاع بوظائفها واختصاصاتها المتعددة والتي تناولنا ايضاحها في المبحث السابق \* وسنتناول في هذا المبحث دراسة هذه السلطات فنتناول بيانها أولا بالنسبة للمجالس المحلية على مستوى المحافظة؛ ثم نتناولها - بهذا ذلك - بالنسبة للمجالس المحلية على مستوى الوحدات الأخرى \*

#### المطلب الأول : على مستوى المحافظة :

أولا : يتولى المجلس المحلي للمحافظة الاشراف على المجالس الأدنى وهى مجالس المراكز والمدن والأحياء والقرى ويمثل ذلك في (١) :

- ١ - الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس \*
- ٢ - التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر عن هذه المجالس \*
- ٣ - الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها \*
- ٤ - مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس المحلية في نطاق المحافظة والتي تتمكن هذه المجالس من القيام بها \*

وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للقانون رقم ٥٢/١٩٧٥ أن هذه - الاختصاصات الاشرافية والرقابية قد جاءت رغبة في التنسيق بين المجالس المحلية الكائنة في نطاق المحافظة وتحقيقا لافادتها من الخبرات المتوفرة على مستوى المجلس المحلي للمحافظة \*

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١٢ \*

ورغبة في أن يحقق هذا النشاط الرتالي أهدافه المرجوة فقد تحتم ضرورة تبليغ قرارات المجلس المحلي للمحافظة الى الهيئات المركزية ممثلة في المحافظ والوزير المختص بالحكم المحلي وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها<sup>(١)</sup>.

ثانياً : يختص المجلس المحلي للمحافظة ، في إطار الغطة العامة للدولة والموازنة الممتدة ، ومراعاة القوانين واللوائح بما يأتي (٢) :

- ١- اقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامي لها \*
- ٢- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمواونة في المشروعات المحلية \*
- ٣- اقرار مشروعات التخطيط العمراني بما يفي بمتطلبات الاسكان والتشييد والتعمير \*
- ٤- اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية \*
- ٥- اقرار انشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة \*
- ٦- اقتراح فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغائها \*
- ٧- دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها \*
- ٨- وضع واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المحافظة والتصرف فيها \*

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٢ \*

(٢)                                             م - ١٣ \*

٩ - اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات •

١٠ - الموافقة على القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية بالمحافظة •

١١ - اصدار القواعد والنظم اللازمة لضمان حسن سير وانتظام المرافق العامة المحلية •

١٢ - الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشترك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية •

ثالثا : يختص المجلس المحلي للمحافظة باصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بالأموال والحاجات العامة التي تهم سكان المحافظة وبوجه خاص في (١) :

١ - صيانة النظام والأمن المحلي •

٢ - دعم التطور الصناعي والزراعي والتجاري •

٣ - رفع الكفاءة الانتاجية •

٤ - رفع كفاءة أجهزة المرافق العامة •

٥ - تطوير وتعديل القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على مصالح المجتمع المحلي •

رابعا : يجوز للمجلس المحلي للمحافظة • بعد موافقة الوزير المختص بالحكم المحلي •

التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بايجار اسي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك اذا كان التصرف في حدود مبلغ خمسة وعشرين ألفا من الجنيهات في السنة المالية

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - ١٤ •



أو الوزراء المختصون استشارته فيها<sup>(١)</sup>.

تاسما : للمجلس المحلي للمحافظة في سبيل ممارسة سلطة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات التابع المحلي والأجهزة الحكومية العاملة في نطاق المحافظة أن يطلب من المحافظ موافاته بتقارير عن نشاط تلك المرافق والأجهزة مدعمة بالبيانات الإحصائية ومعدلات الانتاج والخدمات على أن تتضمن تلك التقارير ما يواجه المرفق من مشاكل ومخوقات والمقترحات اللازمة لحلها وإزالتها . وللمجلس أن يطلب من المحافظ تقارير دورية تتعلق بتنفيذ المخطط الخاصة بالوحدة المحلية لمتابعة تنفيذها على النحو الذي يتفق مع أغراضها ولايجاد الحلول اللازمة لمواجهة ما يعترضها من مشاكل ومخوقات<sup>(٢)</sup> .

المطلب الثاني : على مستوى الوحدات المحلية الأخرى :

أولا : تتولى المجالس المحلية في الوحدات الأعلى ، الرقابة والاشراف على المجالس المحلية في الوحدات الأدنى الداخلة في نفس النطاق وفي حدود السياسة العامة . فيتولى - مثلا - المجلس المحلي للمركز - في نطاق السياسة العامة للمحافظة - الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز والتصديق على قراراتها<sup>(٣)</sup> . كما يتولى المجلس المحلي للمدينة - في نطاق السياسة العامة للمركز -

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١٩ .

(٢) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٤٦ .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٤١ .







ببعض الصلاحيات في المسائل المالية مثل جباية الضرائب واقتراح فرضها أو فرض رسوم معينة وفي الحدود التي أوضحها القانون ولائحته التنفيذية • وإلى جانب ذلك • فللمجالس المحلية سلطة إدارة أموالها بل حتى التصرف فيها بالمجان أو تأجيرها بإيجار رمزي أو أقل من المثل إذا كان الهدف تحقيق فرض ذي نفع عام وفي حدود معينة •

غير أنه يلاحظ أن الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية لا يمدد كونها سلطات وصلاحيات استشارية أكثر من كونها سلطات حقيقية والتي تعنى الأمر والتوجيه • ويبان ذلك أن كافة أو معظم الصلاحيات الممنوحة لتلك المجالس لا تخرج عن كونها إما اقرار سياسة ما أو إصدار توصيات بخصوص مقترحات أو خطط تتعلق بالحاجات العامة التي تهتم المجتمع المحلي • أو صلاحيات جوازيه ولا يحق لها ممارستها قبل موافقة الهيئات المركزية المختصة • أو صلاحيات تتعلق بإبداء الرأي في أمور معينة • أما ممارسة السلطة بمعنى إصدار الأمر والقدرة على اتخاذ القرارات النافذة داخل إطار معين وفي حدود معينة • فأعتقد أننا لن نجاني الحقيقة إذا قررنا أن المجالس المحلية في مصر وضعها الحالي لازالت تهتم عين معناها الكامل •

وبالنظر إلى الاختصاصات المتشعبة التي تضطلع بها المجالس المحلية في مصر نستطيع ان نخلص إلى نتيجة مؤداها أن السلطات والصلاحيات التي تمارسها المجالس المحلية لا تتناسب وحجم الاختصاصات التي حدودها القانون ولائحته التنفيذية لهذه المجالس •

ويمكن القول - بصفة عامة - أن القوانين السابقة على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد سمحت لمجالس المديرية - فقط - أن تفرض رسوماً إضافية بقرار منها في حدود نسبة معينة \* ومازاد عن هذه النسبة اشترط تصديق الحكومة المركزية \* أما المجالس المحلية الأخرى فلم يكن لها سوى اقتراح فرض رسم معين على أن يكون القرار النهائي في يد الهيئات المركزية (١) .

ولم يأت القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ والقوانين اللاحقة عليه \* بما في ذلك القانون رقم ١٩٧١/٥٧ \* بجديد يذكر في هذا الشأن \* فقد أجاز القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ لمجالس المحافظات فرض ضريبة إضافية في حدود ٥% من الضريبة الأصلية على الثروة المنقولة والأطيان في المحافظة \* ويحتاج الأمر الى تصديق اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إذا جاوز القرار النسبة السابقة ولم يتجاوز ١٠% \* فإذا زاد عن هذه النسبة الأخيرة وحتى ١٥% وجب تصديق رئيس الجمهورية (٢) \* أما بالنسبة لمجالس المدن والمجالس القروية فان قراراتها الخاصة بفرض الرسوم البلدية تحتاج الى تصديق وزير الإدارة المحلية أو اللجنة الوزارية للإدارة المحلية \* كل هذا مع تحويل وزير الإدارة المحلية أن يطلب من مجلس المدينة أو المجلس القروي تقرير أو تعديل أو إلغاء رسم معين أو تأجيل سيرانه (٣) \* وبالإضافة الى ذلك فان المديرية المالية تقوم بإجراء عمليات حصر وتقدير الرسوم المحلية وتحصيل الإيرادات الذاتية للمحافظة \* كما تقوم الحكومة المركزية بتحصيل الرسوم المحلية على أساس تقدير الضريبة وربطها عملية فنية تعجز المحافظات عن القيام بها (٤) .

(١) د \* محمد رمضان \* مرجع سبق ذكره \* ص ١٩١ - ١٩٢

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٢٩ المعدل بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ والقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٣ .

(٣) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٤٢ و ٤٣ .

(٤) د \* محمد رمضان \* مرجع سبق ذكره \* ص ١٩٤ حاشية \*\* وأنظر أيضاً :  
مخبر اجتماع اللجنة الفنية للإدارة المحلية في ١٧ ديسمبر ١٩٦٠ واجتماعها في ١٧ يونيو ١٩٦٢ .

### المبحث الثالث

#### الرقابة الاقتصادية والمالية

تأخذ بصير بأسلوب التخطيط الشامل لتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(١)</sup> ولا شك ان المجالس المحلية تتأثر بهذه السياسة التخطيطية ايجابا وسلبا ، فالعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية يودي الى تزايد أنشطة المجالس المحلية وهذا يمثل الأثر الايجابي ، أما الأثر السلبي فيتمثل في فقدان هذه المجالس لقدرة من استقلالها وحريةها في العمل ، ذلك أن الأخذ بأسلوب التخطيط الشامل يخلق أجهزة مركزية عديدة يتمين على المجالس المحلية التعامل معها وتقبل توجيهاتها وتعليماتها ، وبالتالي تتزايد الأجهزة المركزية التي تمارس رقابة على المجالس المحلية<sup>(٢)</sup> .

ولم تبرر هذه الصورة من صور الرقابة المركزية في ظل العمل بالقانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ بوضوح ، ويرجع ذلك الى أن الأخذ بأسلوب التخطيط الشامل لتحقيق التنمية الاقتصادية جاء مواكبا لصدور القوانين الاشتراكية في عام ١٩٦١ ، أي بعد صدور قانون الادارة المحلية في عام ١٩٦٠ .

- 
- (١) ج ٥٠٠ مع ٠ الدستور الدائم ، ١٩٧١ ، م ٢٣ ، م ٢٤ .  
(٢) التقرير العام للندوة العربية الثانية للدائرة المحلية ، دمشق ، ١٩٧٢ (القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٣) ص ٣٨ .

وأشار القانون رقم ٥٧ / ١٩٧١ الى هذه الصورة من صور الرقابة  
أشارة سريعة عندما نص على أن يمارس المجلس الشعبي اختصاصاته في إطار  
الخطة العامة للدولة (١) .

وإذا كانت هذه الصورة من صور الرقابة لم تتضح في القانونين السابقين  
فإنها جاءت واضحة جلية في أحكام القانون رقم ٥٢ / ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية  
وذلك على النحو التالي :

أولا : لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات  
التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها  
بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية (٢) .

ثانيا : تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة المجالس المحلية في التخطيط  
إقليميا ومحليا بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للمؤلفاء  
باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية وعليها  
في سبيل ذلك دراسة امكانيات المجتمع المحلي وكشف الفرص الاستثمارية  
بكل وحدة محلية واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية  
حسب اولوياتها الفعلية (٣) .

ثالثا : تنشأ بكل محافظة ادارة للتخطيط والمتابعة يكون من بين اختصاصاتها  
ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية  
لخطة التنمية العامة لها الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة (٤) .

(١)	القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١	م ١١٠
(٢)	القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥	م ١١٥
(٣)	المادة (٧٠) من لائحته التنفيذية	م ١١٧
(٤)	المادة (٧١) من لائحته التنفيذية	م ١١٨

رابعاً : ترفع مشروعات خطط المحافظات بعد اقرارها من المجالس المحلية الى الوزير المختص بالحكم المحلي ويتولى الوزير الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزراء المختصين لتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة كما يتولى عرضها على اللجنة الوزارية للحكم المحلي (١) .

ولا تقتصر الرقابة الاقتصادية على المجالس المحلية في مصر على الأشكال التي قدمناها ذلك أنها تمتد لتشمل أهم صورة من صور هذا النوع من الرقابة وهي الرقابة المالية التي تمثل خطراً حقيقياً يهدد الاستقلال المحلي وتؤثر لمدى بعيد على الحريات والصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية .

وتتخذ الرقابة المالية للحكومة المركزية على المجالس المحلية في مصر صوراً متعددة أهمها : الرقابة على الموارد المحلية ، والرقابة على الموازنات المحلية .

#### المطلب الأول : الرقابة على الموارد المحلية :

يتمثل هذا النوع من الرقابة في عدة صور هي : الرقابة على فرض الضرائب والرسوم المحلية ، الرقابة على القيود المحلية ، الرقابة على قبول التبرعات والمساعدات ، وأخيراً الرقابة عن طريق منح الاعانات ، وذلك على النحو التالي :

أ - الرقابة على فرض الضرائب والرسوم المحلية :

تطور الوضع في مصر بالنسبة لمنح المجالس المحلية الحق في تقرير الضرائب والرسوم المحلية ، وكذلك السلطة المقررة لجهة الرقابة بهذا الخصوص .

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ م - م ١١٨ .

وجاءت نصوص القانون رقم ٥٢ / ١٩٧٥ بشأن الضرائب والرسوم المحلية  
بإحكام تمنح للحكومة المركزية صلاحية إصدار القرارات الخاصة بفرض الضرائب  
والرسوم المحلية وإن كانت قد اشترطت ضرورة موافقة المجلس المحلي للمحافظة  
في بعض الحالات (١) . وبالنسبة للمجالس المحلية للمدن والأحياء والقرى لا تكون  
قراراتها في شأن فرض الرسوم المحلية نافذة إلا بعد موافقة المجلس المحلي للمركز  
واللجنة الوزارية للحكم المحلي (٢) .

#### ب - الرقابة على القروض المحلية :

اشترط القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ ضرورة التصديق على قروض المجالس  
المحلية من قبل وزير الإدارة المحلية إذا كانت قيمة القرض لا تتعدى ١٠% من ميزانية  
المجلس وما زاد عن ١٠% حتى ٢٠% يكون بقرار من اللجنة الوزارية للإدارة المحلية  
وما زاد على ذلك يكون التصديق عليه بقرار من رئيس الجمهورية (٣) .

وتضمنت نصوص القانون رقم ٥٢ / ١٩٧٥ أحكاماً تجيز للمجلس المحلي  
للمحافظة - في حدود الخطة والموازنة المعتمدة - وموافقة الوزير المختص  
بالحكم المحلي - أن يقترض للقيام بمشروعات لازمة إنتاجية أو استثمارية للمحافظة  
أو للوحدات المحلية في نطاقها بما لا يجاوز ١٠% من المجموع السنوي لإيراداتها  
الذاتية أو الإيرادات الخاصة بالوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات  
بشرط ألا يجاوز حد المديونية في أي وقت ٢٠% من مجموع تلك الموارد ، وإذا زادت  
قيمة القروض عن ١٠% أو جاوز حد المديونية ٢٠% وجب الحصول على موافقة اللجنة  
الوزارية للحكم المحلي (٤) . ولا يجوز للوحدات المحلية إبرام أي قرض أو الارتباط

- |     |                          |                |
|-----|--------------------------|----------------|
| (١) | القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ | م ٣٦           |
| (٢) | “ “ “ “ “ “              | م ٥٢ م ٦٩      |
| (٣) | رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠        | م ٢٦ م ٢٩ م ٤٨ |
| (٤) | رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥         | م ١٦           |

بأى مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة أو إذا كان سيترتب عليه اتفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بعد موافقة الوحدة المحلية المختصة أو الوحدة المحلية للمحافظة على قيمة القرض ومبررات عقده واستعمالاته وبعد أخذ رأى المحافظ وموافقة الوزير المختص بالحكم المحلي ثم بعد ذلك موافقة مجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

#### ح - الرقابة على التبرعات والمساعدات :

أجازت المادة ٢٨ من القانون رقم ١٢٤/١٩٦٠ للمجالس المحلية قسوم التبرعات غير المقيدة بشروط يخرج تنفيذها عن سلطة المجلس من هيئة وطنية ، فإذا كان التبرع مشروطا بشروط يخرج تنفيذها عن سلطة المجلس أو مفادها لتخصيصه فإزيد من موافقة وزير الإدارة المحلية ، فإذا كانت التبرعات والمساعدات مقدمة من هيئات أو أشخاص أجنبية فإن الأمر يقتضى موافقة رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

وجاء القانون رقم ٥٢/١٩٧٥ بنفس الأحكام السابقة فيما عدا أنه جعل قبول التبرعات والمساعدات الأجنبية مرهونا بموافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلي بدلا من رئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

#### د - الرقابة عن طريق منح الاعانات :

رغم غرض الميزانيات المحلية إلا أنه يمكن القول أن الاعانات المركزية تشمل جزءا لا يستهان به من موارد المجالس المحلية ، فان نظرة سريعة على أرقام الحساب الختامي للسنة المالية ١٩٧٠/١٩٧١ توضح لنا أن اجمالي الإيرادات المحلية قد بلغ حوالي ٢٠٩٦ مليون جنيه في حين بلغت الاعانات المركزية حوالي ١٥٤٦ مليون جنيه أي احتلت نسبة تقدر بحوالي ٧٤% من اجمالي الإيرادات المحلية<sup>(٤)</sup>.

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١٢٩ .

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٢٨ .

(٣) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١٢٨ .

(٤) د . صلاح صادق ، الحكم المحلي والمبادئ العامة ، ص ٧٠ ، مرجع سبق ذكره .



وقد بلغت اعانة الحكومة المركزية للمجالس المحلية في موازنة ١٩٧٢/١٩٧١ حوالي ١٦١ر٥ مليون جنيه في حين بلغ اجمالي الايرادات الذاتية في نفس الموازنة حوالي ٥٨ مليون جنيه . كما بلغت الاعانة المركزية لهذه المجالس في موازنة ١٩٧٣/١٩٧٢ حوالي ٢١٣ر٧ مليون جنيه في حين أن اجمالي ايراداتها الذاتية بلغ حوالي ٦٢ر٥ مليون جنيه (١) .

ولسنا في حاجة الى القول بأنه عن طريق منح الاعانة تستطيع الحكومة المركزية أن تراقب ابتداء مدى الحاجة اليها وقدرة وكفاءة المجالس المحلية في ادارة مرافقها ، ثم تراقب بعد ذلك صرف الاعانة في الأغراض المخصصة لها - اذا كانت مخصصة - أو صرفها فيما يعود بالنفع العام على الوحدات المحلية اذا لم تكن مخصصة .

### المطلب الثاني : الرقابة على الموازنات المحلية :

تخضع الموازنات المحلية للرقابة المركزية في مرحلتى الاعتماد والتنفيذ فتصدر في صورة تفصيلية يتعذر معها تفسير تخصيص الاعتمادات الواردة بها الا بموافقة الحكومة المركزية .

وقد جرى العمل في ظل القانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ على أن يضع كل مجلس محلي مشروعاً للموازنة شاملاً تقديرات الايرادات والمصروفات وذلك وفقاً للأصول المتبعة في وضع الموازنة العامة للدولة ، ويراعى تقديم مشروعات موازنات مجالس المدن والمجالس القرية لفحصها وتضمينها مشروع موازنة المحافظة التي تعرض - بمصرف وزير الادارة المحلية على اللجنة الوزارية للادارة المحلية (٢) . وبعد الموافقة عليها ترسل الى نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية حيث يتولى فحصها ، وعليه ادراج الاعتمادات اللازمة لمواجهة

(١) محمود ابراهيم قريظم ، الاعانات والقروض وأثرهما في تدعيم الحكم المحلي مع الاشارة

الى الوضع في ج . م . م . ع . ( القاهرة : المعهد القومي للتنمية الادارية ، مركز

الادارة المحلية ، ١٩٧٣ ) ، ص ٢٠ - ٢١ .

(٢) القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٧١ وأنظر أيضاً لائحته التنفيذية ، المواد :

٨٢ ، ٧٨ .



في حالات معينة وشروط خاصة<sup>(١)</sup> . ويعقب ذلك الرقابة المقررة للجهاز المركزي للمحاسبات الذي يقوم بمراجعة حسابات المجالس المحلية من ناحية الإيرادات والمصروفات وجميع حسابات التسمية من أمانات وعهد وحسابات جارية ، والسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية وحث حالات المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد ومراجعة الحساب الختامي . كل هذا بالإضافة الى اشتراط موافقة مجلس الدولة على عقود المجالس المحلية اذا تجاوزت مبلغاً معيناً<sup>(٢)</sup> .

ولم يتضمن القانون رقم ١٩٧١/٥٧ أحكاماً تفصيلية فيما يتعلق بشؤون الموازنات المحلية ، غير أنه نص على أن يقوم المجلس التنفيذي باعداد مشروعات الموازنة والحسابات الختامية وعرضها جميعاً على المجلس الشعبي الذي يختص باقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية السبق تتبع المجلس واقرار مشروع موازنات المدن والقرى الواقعة في نطاق المحافظة ، هذا بالإضافة الى اقرار الحساب الختامي السنوي لموازنة المحافظة وكذلك الحساب الختامي لموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التابعة للمحافظة والمدن والقرى الواقعة في نطاق المحافظة<sup>(٣)</sup> .

أما القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ فقد جاء فيها يتعلق بموازنات المجالس المحلية - بأحكام تشابه الى حد كبير مع تلك التي جاء بها القانون رقم ١٩٦٠/١٢٤ وان كانت تختلف عنها في بعض التفاصيل وذلك على النحو التالي :

أولاً : تتولى المديرية المالية اعداد مشروع موازنة المحافظة شاملاً لمشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها ؛ وتتولى المحافظ عرض المشروع على المجلس المحلي للمحافظة لمناقشته واقراره . وترسل كل محافظة مشروع

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - م ٩١ .

(٢) د . محمد رمضان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٩ .

(٣) القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ - م ١١ ، ص ٣٥ .

موازنتها - بعد ذلك - الى كل من وزير المالية والوزير المختص بالحكم المحلي ، ويتولى هذا الأخير عرضها على اللجنة الوزارية للحكم المحلي بعد انتهاء وزارة المالية من بحثها مع المحافظات واعدادها اعدادا نهائيا ، وتدريج موازنة كل محافظة بعد ذلك في قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءا منه ويسرى عليها مايسرى على الموازنة العامة للدولة من احكام (١) .

**ثانيا :** يكون للمحافظة اختصاصات الوزير ووكيل الوزارة وسلطاتهما في المسائل المالية بالنسبة لأجهزة الوحدات المحلية وموازنتها والمرافق التي نقلت اليها . ويكون لرؤساء الصالح أعضاء اللجنة التنفيذية بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التي توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذي يشرفون عليه . ويكون لمكترير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة . ويكون لكل من رؤساء الوحدات المحلية بالنسبة للاعتمادات التي توضع تحت تصرفهم ، والشخاصة بكافة المرافق ، سلطات رؤساء الصالح في المسائل المالية (٢) .

**ثالثا :** تعين وزارة المالية بكل محافظة مديرا ماليا ممثلا لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها ايرادا ومصروفات

(١) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١١٦ م ١٢٠ م ١٢١ م ١٢٢ م وأنظر ايضا لائحته التنفيذية - م ٧٣ م ٧٤ م ٧٥ م ٧٦ م ٧٨ م .

(٢) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٧٩ .

ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية  
المحمول بها وبمعاونته في ذلك مدير أو رؤساء الحسابات ووكلائهم في  
كل وحدة (١).

رابطاً : تتولى وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات مراجعة الحسابات  
الختامية السنوية للمحافظات والوحدات المحلية التابعة لها .

كما تقدم نستطيع أن نعيّن بسهولة أن الموازنات المحلية تخضع لرقابة الحكومة  
المركزية في مرحلتى الاعتماد والتنفيذ . ولاشك أن هذا النوع من الرقابة يشكل  
خطراً حقيقياً على استقلال المجالس المحلية .

.. .. ..

( .. )  
( )  
( )  
( .. )

( ١ ) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ٨٦

( ٢ ) القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - م ١٢٣

## خاتمة

فيما تقدم قمت بدراسة تنظيم المجالس المحلية في بعض الدول النامية مع اعطاء أهمية خاصة للنظام في مصر . وقد تم ذلك في أبواب ثلاثة اختص الأول منها بتعريف المجالس المحلية وتحليل للمبادئ العامة لتنظيمها ، أما الثاني فقد خصصته لدراسة تنظيم المجالس المحلية في كل من السودان وبنوغوسلافيا كنماذج للدول النامية ، وعقدت الثالث لدراسة تنظيم المجالس المحلية في مصر .

وهذه ما تصديت لتأصيل مفهوم النظام المحلي والتعريف به خلصت إلى القول بأنه أسلوب في التنظيم الإداري للخدمة يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية تمارس وظائفها واختصاصها في ظل إشراف ورقابة مركزية . وعلى ضوء هذا التعريف خلصت إلى القول بأن هياكل النظام المحلي تنحصر في ثلاثة عناصر هي : وحدات محلية هيئات محلية ، علاقات مركزية محلية .

وقد تعددت الآراء والنظريات بخصوص الصور والأشكال التي يتخذها النظام المحلي في تطبيقاته الحديثة وبرزت بهذا الصدد تصنيفات عديدة يقوم بعضها على أساس العلاقة بين الأنظمة المحلية في صورتها الراهنة وبين الخلفيات التاريخية والمؤثرات الثقافية والحضارية التي تأثرت بها ، ويقوم البعض الآخر على أساس الصورة التي توجد عليها العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية . أما التصنيف الثالث فيقوم على أساس الربط بين معيارين هما أسلوب تشكيل المجالس المحلية وحجم الاختصاصات ومقدار الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها هذه المجالس .

وإذا كان تنظيم المجالس المحلية يثير العديد من القضايا الهامة ، فأنسى لم أتكن - بطبيعة الحال - من الالمام بكل هذه القضايا ، وركزت البحث حول نقاط ثلاث جعلتها اطارا للدراسة هي : تشكيل المجالس المحلية ، واختصاصاتها ثم رقابة الحكومة المركزية عليها .

وقيد أشرت الى أن الكتاب يختلفون فيما بينهم حول الأسلوب أو الكيفيية التي يتم بها تشكيل المجالس المحلية ويجد هذا الاختلاف أساسا له في التعارض القائم بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية ، أي التعارض بين حقوق أفراد الجماعة المحلية في اختيار من يمثلهم في المجلس الذي يتولى رعاية وادارة شؤونهم وما يترتب على ذلك من ضرورة الأخذ بأسلوب الانتخاب الكلي المباشر ، وبين ضرورة أن تكون المجالس المحلية قادرة على ممارسة اختصاصاتها بكفاءة وفعالية ومايقضيه ذلك من وجوب توافر العناصر المدربة والكفاءات الفنيية التي يمكنها القيام بأعمال هذه المجالس وهو الأمر الذي لا نضمن توافره عند الأخذ بأسلوب الانتخاب الكلي المباشر .

وعلى هذا الاساس يمكن القول بأن أسلوب تشكيل المجالس المحلية يرتبط ارتباطا وثيقا بالهدف الذي يسعى النظام الى تحقيقه ، فاذا كان هذا الهدف تدعيم الممارسة الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية كان المنطقى اتباع أسلوب الانتخاب الكلي المباشر في تشكيل المجالس المحلية وهو ما سار عليه النظام اليوغوسلافى ذلك أن مجلس الكوميون يتكون بالانتخاب السرى المباشر من قبل مواطنى الكوميون الذين يتمتعون بحقوقهم الانتخابية ، كما يتكون مجلس الفئات الخاملة بالانتخاب السرى المباشر أيضا من بين العاملين في المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية أو المنظمات السياسية والاجتماعية . . . . الخ .



أما إذا كان الهدف الأساسي من الأخذ بالمجالس المحلية هو تحقيق الكفاية الإدارية يصبح من الضروري تظميم هذه المجالس بعناصر فنيّة مدربة على القيام بالأعمال والأنشطة المختلفة . وقد سار النظام السوفياتي على هذا النهج حيث أخذ يبدأ الجمع بين العنصر الشعبي والعنصر الديوانسي لتحقيق مزج الخبرة المتخصصة والكفايات المهنية والفنية بالمصالح المحليّة والرأي العام المحلي . ويرجع ذلك لضمان توافر الخبرة الفنية في المجالس المحلية إذا ما أخذنا في الاعتبار نسبة الأمية المرتفعة وحالة التخلف السائدة في مناطق عديدة ولاسيما الريفية منها شأنها في ذلك شأن كافة الدول النامية .

ورغم كل ما قيل بشأن نقص العناصر الفنية في الدول النامية فإنني أؤيد الرأي القائل بضرورة الأخذ المطلق ببدء الانتخاب الكلي المباشر في تشكيل المجالس المحلية إذ لا يوجد بديل آخر غير الانتخاب لتحقيق إدارة ديموقراطية ومشاركة شعبية حقيقية في أعمال المجالس المحلية . أما مسألة العناصر المدربة والكفاءات الفنية فانه يمكن توفيرها في هذه المجالس بأساليب عديدة بحيث يمكن احداث نوع من التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية .

وإذا كان أسلوب تشكيل المجالس المحلية في مصر في ظل العمل بالقانون رقم ١٢٤ / ١٩٦٠ والقانون رقم ١٩٧١ / ٥٧ يعطى أهمية للاعتبارات الادارية بحيث ضمت هذه المجالس عناصر معينة من قبل الحكومة المركزية . فإن ذلك يتنافى مع المبادئ التي أستقر عليها الفكر المالي وما جرى عليه العمل بالنسبة لفالبية النظم المحلية في المالم . ولذا فقد جاء القانون رقم ١٩٧٥ / ٥٢ مضمنا أحكاما جديدة فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية مختلفا في ذلك اختلافا

جذريا عن النظام السابق حيث نص على أن يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي مجلس يتكون من أعضاء منتخبين انتخابيا مباشرا ، وقد جاء أسلوب تشكيل المجالس المحلية على هذا النحو متشيا مع الاتجاهات العالمية المعاصرة لتطوير نظم الحكم المحلي ومتشيا أيضا مع التوصيات التي أصدرت فيها جلسات الاستماع والمناقشة في مجلس الشعب ، كما أنه السهم بأحكام الدستور الدائم .

وفند دراسة اختصاصات المجالس المحلية رأيت أن الدول تختلف بالنسبة للأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات المجالس المحلية بين توزيعها بصفة عامة مجملة وتحديد لها على سبيل الحصر وقد تبينت أنه لا يوجد معيار واضح ومحدد يمكن أن توزع على أساسه الشئون المحلية ذلك أن لكل دولة ظروفها البيئية \* وأن ما يعتبر موقفا قوميا في دولة ما قد يعتبر في دولة أخرى موقفا محليا \*\* وقد أكدت الاتجاهات الحديثة لتطوير النظم المحلية على ضرورة توسيع رقعة اختصاصات المجالس المحلية لدعم استقلالها وتأكيد دورها في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١) .

ومن البديهي أن المجالس المحلية لا تستطيع ممارسة اختصاصاتها والاضطلاع بوظائفها ما لم يكن لها من الصلاحيات والسلطات ما يمكنها من ذلك . وتتفاوت سلطات المجالس المحلية بين سلطات الوضع الاستشاري التي تنحصر في حق الاقتراح على السلطات الأعلى مستوى وبين انشاء وإدارة كافة الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي \*\* وفي مجال الحديث عن سلطات المجالس

(١) د . أحمد رشيد \* المهم كيف نمي \* الجهود الشعبية ونستفيد منها \* الاهرام ، (القاهرة : مؤسسة الاهرام ، ١٩ مايو ١٩٧٦) ص ٥ .

المحلية تبرز لنا قضية هامة تتعلق بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس  
وعن دوره في العملية التنفيذية • فإذا كانت الاعتبارات الديمقراطية توجب  
وضع كافة الشؤون المحلية في يد المجلس المنتخب •• فإن الاعتبارات الادارية  
توجب قصر دور المجلس المنتخب على المداولة والتقريب • أما التنفيذ فينبغي  
أن تضطلع به هيئة تحت اشراف رئيس تنفيذي •

ولتحقيق التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الادارية  
استقر الرأي لدى الكثير من الكتاب على ضرورة ان يقوم المجلس المنتخب  
باختيار أعضاء ورئيس الجهاز الذي يتولى تنفيذ قراراته على أن يخضع خضوعاً  
تاماً له •

وعندما تطرقت للحدوث عن اختصاصات المجالس المحلية في يوغوسلافيا  
والسودان وجدت أن المجالس المحلية في هذه الدول تضطلع باختصاصات  
واسعة وتباشر وظائف على قدر كبير من التنوع والتشعب سواء فيما يتعلق  
بالمسائل المحلية الصرفة أو فيما يتعلق بالمسائل القومية على المستوى المحلي •

فالنظام السوداني يأخذ بمطى اللامركزية ويقرر نوعين من السلطات  
للمجالس المحلية • فهو يأخذ بأسلوب اللامركزية القائم على نقل السلطة  
بالنسبة للمجالس الشعبية التنفيذية في المديرية ويمنح هذه المجالس  
سلطات واسعة تمارسها عن طريق الأوامر المحلية والمنشورات المكتبية  
في التنظيم وفي اتباع الميدانية في أسلوب العمل الادارى واللجان المشتركة  
في الاشراف على الخدمات •• ويجوز لهذه المجالس أيضاً الاضطلاع بأية  
سلطات واختصاصات تفوض اليها من جانب الوزارات المختلفة • أما سلطات  
المجالس الشعبية المحلية فتقوم جميعها على أساس تفويض السلطة التي  
تمنح لها من جانب المجالس الشعبية التنفيذية على سبيل الحصر بمقتضى

أوامر التأسيس وطبقا لأحكام القانون • وهكذا فإنه يمكننا القول بأن المجالس الشعبية المحلية لا تمدد وأكثر من كونها أجهزة فرعية للمجلس الشعبي التنفيذي في المديرية •

• في يوغوسلافيا يباشر الكوميون وظائف عديدة متشعبة تفوق الوظائف التقليدية لاجهزة الحكم المحلي • ويرجع ذلك الى ان الكوميون كوحدة اقتصادية واجتماعية يعد الأساس لتنفيذ مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمستوى الجمهورية والاتحاد في يوغوسلافيا • ولكن يتمكن الكوميون من مباشرة اختصاصاته والاضطلاع بوظائفه فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات عديدة تمكنه من ذلك • فبالإضافة الى السلطات التنفيذية والرقابية التي يمارسها الكوميون فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات شبه تشريعية تتمثل في وضع النظام الاساسي للكوميون واصدار اللوائح والاجراءات التنفيذية مثل اللوائح المستقلة واللوائح المكملة واللوائح التنفيذية •

وتتطلع المجالس المحلية في مصر بقدر كبير من الوظائف والاختصاصات التي يتسع نطاقها فتشمل مجالات عديدة ومتشعبة بحيث تكاد تشمل أغلبية الخدمات العامة في نطاق الوحدات المحلية وبحيث تقتصر وظيفة الحكومة المركزية على الاشراف والتوجيه والمعاونة الفنية •

وإذا كانت الاتجاهات العامة لأسلوب تحديد اختصاصات المجالس المحلية في مصر قد تحددت بصفة اجمالية في الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ الذي ترك أمر تحديد هذه الاختصاصات للقانون فقد سار التطبيق الفعلي على أسلوب مفاهيمي تماما وهو تحديد الاختصاصات حصرا • ولذا يمكن القول أن النظام المحلي في مصر يأخذ بأسلوب التخصيص المحدود " ففقد

جاءت أحكام القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ بنصوص تفيد أن اختصاصات المجالس المحلية تمتد لتشمل مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الوحدة الادارية التى يمثلها المجلس فيما عدا المرافق القومية وكذلك ما يعذر به استثناءه قرار رئيس الجمهورية من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة \* ثم جاءت اللائحة التنفيذية بعد ذلك فحددت على سبيل الحصر مختلف الاختصاصات التى يحق للمجالس المحلية ممارستها \*

وقد أخذ النظام المصرى أيضا بنكرة التمييز بين عملية اتخاذ القرارات وعملية تنفيذها وذلك من طريق اسناد مهمة تنفيذ القرارات التى يتخذها المجلس المحلى الى رئيس الوحدة المحلية بالاشتراك مع اللجنة التنفيذية التى تتولى معاونته فى وضع المخطط الادارى والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلى موضع التنفيذ \* كما تتولى أيضا اقتراح القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالوحدة المحلية \* كما تقوم هذه اللجنة بدراسة وبحث ما قد يحيله اليها المجلس المحلى أو رئيس الوحدة المحلية من موضوعات \*

وإذا كان هذا الأسلوب يعتبر تطبيقا سليما للمبادئ العامة التى يقوم عليها نظام الحكم المحلى التى تقتضى بأن يشمل اختصاص المجالس المحلية كل ما يهم سكان الوحدات التى تمثلها هذه المجالس فان اتساع دائرة الاختصاصات لا بد وأن يواكبه اتساع فى دائرة السلطات والصلاحيات التى تمنح للمجالس المحلية بحيث تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها المشعبة \* هذا بالإضافة الى موارد مالية كافية والا أصبح هذا النطاق المشعب من الاختصاصات يمثل عبئا على المجالس المحلية تعجز عن الاضطلاع بمسئوليته مما يعنى تدخل الحكومة المركزية فى شؤونها الأمر الذى يهدد استقلالها بالإضافة الى ما يودى اليه

من فقدان الثقة في هذه المجالس وفي فكرة الحكم المحلى ذاتها .

وقد لاحظت أن الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية في مصر لا يعبر عنها كونها سلطات وصلاحيات استشارية أكثر من كونها سلطات حقيقية بمعنى الأمر والتوجيه . وبيان ذلك أن معظم الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس لا تخبر عن كونها إما إقرار سياسة ما أو إصدار توصيات بخصوص مقترحات أو خطط تتعلق بالحاجات العامة التي تمه المجتمع المحلى . أو صلاحيات جوازية . ولا يحسب لها ممارستها قبل موافقة الهيئات المركزية المختصة أو صلاحيات تتعلق بإبداء الرأي في أمور معينة . أما ممارسة السلطة بمعنى إصدار الأوامر والقدرة على اتخاذ القرارات النافذة داخل إطار معين في حدود معينة (١) فأعتقد أننا لن نجاني الحقيقة إذا قررنا أن المجالس المحلية في مصر في وضعها الحالي لا زالت تبعد عن معناها الكامل . . . . . والنظر إلى الاختصاصات المشتملة التي تضطلع بها المجالس المحلية في مصر نستطيع ان نخلص إلى نتيجة مؤداها أن السلطات والصلاحيات التي تمارسها المجالس المحلية لا تتناسب وحجم الاختصاصات التي حددها القانون ولا تحته التنفيذية لهذه المجالس .

وعندما تطرقت لدراسة العلاقات المركزية . المحلية خلصت إلى القول بأن هذه العلاقات تمر على مستوى الحالم بمرحلة حرجة نتيجة لتأثرها بعوامل عديدة بعضها بالسلب وبعضها بالإيجاب ، أى أن بعضها يدعم الاتجاه السائد نحو المركزية وبعضها الآخر يدعم استقلال المجالس المحلية .

وتتمثل العوامل السلبية في التقدم التكنولوجى الذى أدى إلى اعتلاء شأن التكنولوجيا على حساب الديمقراطية ، وأيضا ندرة الموارد في مواجهة الحاجات المتزايدة مما أدى إلى الاتجاه نحو توسيع أوعية الخدمات إلى أقصى حد ممكن لتحقيق الكفاءة في أدائها يضاف إلى ذلك نمو الأخذ بأساليب التخطيط

(١) حسن حافظ ، "هل للمجالس المحلية سؤال واستجاب الوحدات الانتاجية" ، الاهرام ، (القاهرة : مؤسسة الاهرام ١٢ أغسطس ١٩٧٦) ص ٥٥ .

الاقتصادى على أثر انتشار المفاهيم الاشتراكية ، وأخيرا تزايد اختصاصات المجالس المحلية بنمو وظيفة الدولة المعاصرة وتزايد اعتمادها على الحكومة المركزية لاداء بعض وظائفها .

أما العوامل الايجابية فتتركز ايضا فى اتساع وظيفة الدولة واقتضاء تفرغ الحكومة المركزية لممارسة المسائل الهامة ، أيضا الضغط الشعبى بتحقيق ديمقراطية الادارة .

فى ضوء هذه العوامل المتناقضة يتحدد اتجاه العلاقات المركزية المحلية سواء نحو الميل الى اعادة التركيز ، والاتجاه نحو منح المجالس المحلية المزيد من الاستقلال .

وفى الدول النامية تتأثر علاقة الحكومة المركزية بالمجالس المحلية باعتبارات حدائة عهدا بنظم الادارة المحلية واهتمامها بالنظم الادارية شديدة التركيز فتمارس الحكومة المركزية رقابة شديدة على المجالس المحلية لاسباب عديدة مثل عدم توافر الكوادر السياسية والادارية التى تستطيع تحمل مسؤولية العمل فى المحليات والاخذ بنظام التخطيط الشامل للاسراع بحمليات التنمية ، ودعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل السياسى والاجتماعى فى مواجهة مشكلات ما بعد الحصول على الاستقلال .

ومن هنا فان الحكومة المركزية فى السودان تمارس كافة أشكال الرقابة المعروفة على المجالس المحلية التى تتخذ صوراً متعددة مثل الرقابة على المجالس المحلية ذاتها ، وكذلك الرقابة على تشكيل المجالس المحلية الى جانب الرقابة على أعمال هذه المجالس . واخيرا الرقابة المالية .

وبلاحظ أن صلة الحكومة المركزية قاصرة على علاقاتها بالمجالس الشعبية التنفيذية أما المجالس الشعبية المحلية فترتبط بالمجالس الشعبية التنفيذية التي تخولها الاختصاصات وتفصحها السلطات عن طريق التفويض.

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن القول أن العلاقات المركزية المحلية في السودان تقوم على أساس الرقابة المباشرة من جانب الحكومة المركزية على المجالس الشعبية التنفيذية على النحو المقرر بمقتضى القانون ، وعلى أساس الرقابة غير المباشرة على المجالس الشعبية المحلية تمارسها الحكومة المركزية عن طريق المجلس الشعبي التنفيذي المختص .<sup>٥</sup> بعبارة أخرى نلاحظ أن السودان يأخذ بتنظيم السلطات المحلية تنظيماً رأسياً على أساس هرمي بحيث تخضع المجالس الأدنى درجة رقابة وإشراف المجالس الأعلى .

ومع التأكيد على القول بأن الكوميونات في يوغوسلافيا تتمتع باستقلال كبير وحرية واسعة في مواجهة الحكومة المركزية ، وعلى أنه ليس هناك تدرج هرمي في مستويات الإدارة المختلفة حيث تستقل كل سلطة بصلاحيات محددة نسبي عليها الدستور بالإضافة إلى أنه لا يوجد جهاز مركزي يشرف على الكوميونات إلا أنه من المبالغة القول بانعدام الرقابة على الكوميونات من جانب الحكومة المركزية ، فهناك بعض مظاهر لهذه الرقابة أوضحتها في هذه الدراسة .

ويتسم النظام المحلي في مصر بتسلط الحكومة المركزية وتدخلها في كافة الشؤون المحلية وذلك بممارستها لكافة أنواع الرقابة المعروفة . ويرجع ذلك إلى تأثير العوامل البيئية وفي مقدمتها العوامل الجغرافية .

وعلى ضوء ما تقدم وما تم بحثه في هذه الرسالة تبرز عدة ملاحظات يهمني أن أؤكد عليها وهي :



أولا :

مما يجدر الاشارة اليه أن أخذ النظام المحلى فى مصر بفكرة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السرى المباشر يعتبر خطوة جادة نحو دعم نظام الحكم المحلى \* غير أن وجود رؤساء للوحدات المحلية وأجهزة تنفيذية معينين من قبل الحكومة المركزية يعتبر قيودا حقيقية على استقلال هذه المجالس وحريتها فى العمل \* ولذا فإنه من الضرورى إعادة النظر فى تشكيل الأجهزة التنفيذية بالمحليات ولا بد أن تشكل بمعرفة المجالس المحلية وأن تتمتعها تسمية تامة \* وإذا كان هناك نقص فى الكوادر الفنية والادارية فإنه يمكن التغلب على هذه المشكلة بدعم أجهزة التدريب فى مجال الحكم المحلى ويستطيع مركز الادارة المحلية بالمعهد القومى للتتنية الادارية أن يلعب دورا هاما فى هذا المجال \*

ثانيا :

إذا كانت المجالس المحلية فى مصر تضطلع بقدر كبير من الوظائف والاختصاصات التى يتسع نطاقها فتشمل مجالات عديدة ومتشعبة \* فان اتساع دائرة الاختصاصات هذه بدون أن يواكبها اتساع فى دائرة السلطات والصلاحيات التى تمنح لهذه المجالس يعتبر عبئا على المجالس المحلية تعجز معه عن الاضطلاع بمسئولياتها مما يعنى تدخل الحكومة المركزية فى شئونها \* الامر الذى يهدد استقلالها وفقدان الثقة فيها \* ولذا فإنه من الضرورى احداث نوع من التوازن بين الاختصاصات والصلاحيات حتى ليصبح التوسع فى الاختصاصات الممنوحة عبئا على المجالس المحلية \*

ثالثاً :

لا شك أن استقلال المجالس المحلية ومنحها القدر اللازم من السلطات والصلاحيات مردون بإرادة الحكومة المركزية التي تملك الفاء المجالس المحلية والفاء النظام المحلى ذاته ، فإذا كانت النوايا جادة في دعم فكرة الحكم المحلى في مصر فلا بد أن تقلص الحكومة المركزية قدر الرقابة المفروض على المجالس المحلية بصورة مباشرة ، غير مباشرة بحيث تستطيع هذه المجالس الاضطلاع بأعبائها ولا تصبح مجرد واجهة للنظام السياسى والادارى فى الدولة .

\*\*\*



قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أ - المراجع العربية

#### أولا : مستندات عامة :

- ١ - جمهورية مصر      ٥ الدستور ٥ ١٩٥٦
- ٢ - ج ٠ ع ٠ م ٠      ٥ الدستور ٥ ١٩٦٤
- ٣ - ج ٠ م ٠ ع ٠      ٥ الدستور ٥ ١٩٧١
- ٤ - ج ٠ ع ٠ م ٠      ٥ ميثاق العمل الوطني ٥ مايو ١٩٦٢
- ٥ - ج ٠ ع ٠ م ٠      ٥ بيان ٣٠ مارس ٥ ١٩٦٨
- ٦ - ج ٠ م ٠ ع ٠      ٥ برنامج العمل الوطني ٥ يوليو ١٩٧١
- ٧ - ج ٠ ع ٠ م ٠      ٥ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية
- ٨ - ج ٠ م ٠ ع ٠      ٥ القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١
- ٩ - ج ٠ م ٠ ع ٠      ٥ القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية
- ١٠ - ج ٠ ع ٠ م ٠      ٥ الاتحاد الاشتراكي العربي ٥ الكتاب السنوي ٥ ١٩٦٤

١١ - ج م ع \* مجلس الشعب \* لجنة الحكم المحلي والتنظيمات الشعبية \*  
التوصيات التي أسدرت عنها جلسات الاستماع والمناقشة  
في نظم الحكم المحلي واتجاهات تطويره ومشاكل التطبيق  
القاهرة \* بدون تاريخ اصدار \*

١٢ - ج م ع \* مجلس الشعب \* الفصل التشريعي الأول \* دور الانعقاد  
المادى الرابع \* مضبطة الجلسة الستين \* ٩ يونيو  
١٩٧٥ \* القاهرة \*

١٣ - جمهورية السودان الديمقراطية \* القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١

١٤ - جمهورية السودان الديمقراطية \* مؤشد تكوين مجالس الحكم الشعبي  
المحلى لسنة ١٩٧٣

١٥ - جمهورية السودان الديمقراطية \* أمر تأسيس المجلس الشعبي التنفيذى  
للمديريات لسنة ١٩٧٣

١٦ - جمهورية السودان الديمقراطية \* أمر تأسيس المجلس الشعبي التنفيذى  
لمديوية شمال كردفان لعام ١٩٧٤

ثانيا : كتب :

- ١٧- د. أحمد رشيد • نظرية الإدارة العامة و العملية الادارية  
في الجهاز الادارى • الطبعة الأولى • القاهرة :  
دار النهضة العربية • ١٩٦٩ •
- ١٨- \_\_\_\_\_ • نظرية الإدارة العامة و العملية الادارية  
في الجهاز الادارى • الطبعة الثانية • القاهرة :  
دار النهضة العربية • ١٩٧٢ •
- ١٩- \_\_\_\_\_ • مقدمة في الإدارة المحلية • القاهرة : الهيئة  
العامة للكتاب • ١٩٧٥ •
- ٢٠- آدم الزين • الحكم الشمي المحلى و أهدافه وأسسه •  
الخرطوم : وزارة الحكومة المحلية • ١٩٧٢ •
- ٢١- د. اسماعيل صبرى مقلد • دراسات في الإدارة العامة مع بعض  
التحليلات المقارنة • القاهرة : دار المساريف •  
١٩٦٧ •
- ٢٢- د. الفاروق زكى يوسف • تنمية المجتمع في الدول النامية • القاهرة :  
مكتبة القاهرة الحديثة • ١٩٦٧ •

- ٢٣ - د . بطرس بطرس غالى ، د . محمد خيرى عيسى ، المدخل  
في علم السياسة ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ؛  
مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٤ .
- ٢٤ - تشيكنادزه ، السوفيات هيئات السلطة الشعبية في الاتحاد  
السوفيتي ، موسكو ؛ دار التقدم ، بدون تاريخ  
نشر .
- ٢٥ - د . ثروت بدوى ، النظم السياسية ، القاهرة ؛ دار النهضة  
العربية ، ١٩٧٢ .
- ٢٦ - \_\_\_\_\_ ، القانون الادارى ، القاهرة ؛ دار النهضة  
العربية ، ١٩٧٣ .
- ٢٧ - د . جمفر محمد على بخيت ، الثورة الادارية والحكم الشعبى المحلى .  
الخرطوم ؛ وزارة الحكومة المحلية ، ١٩٧٣ .
- ٢٨ - د . سليمان الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة  
الرابعة ، القاهرة ؛ دار الفكر العربى ، ١٩٦٩ .
- ٢٩ - د . سيد محمود الهوارى ، الادارة العامة ، ادارة الأعمال الحكومية  
وشبه الحكومية ، الطبعة الثانية ، بيروت ؛ ١٩٦٥ .
- ٣٠ - د . صلاح لهادق ، الحكم المحلى والمبادئ العامة لتنظيمه فى  
مصر ، القاهرة ؛ معهد التخطيط القومى ، ١٩٧٣ .

- ٣١ - د . طعيمة الجرف . مبادئ في نظم الادارة المحلية . القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، بدون تاريخ نشر .
- ٣٢ - د . ظريف بطرس . مبادئ الادارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق . القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧١ .
- ٣٣ - د . عادل محمد حمدي . الاتجاهات المحاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٢٣ .
- ٣٤ - د . عبد الكريم درويش ، ليلي تكللا . أصول الادارة العامة ، الطبعة الثانية ، القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٢ .
- ٣٥ - د . عثمان خليل عثمان . التنظيم الاداري في الدول العربية . القاهرة : معهد الدراسات العربية ، ١٩٥٦/١٩٥٧ .
- ٣٦ - د . فؤاد المطار . مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة . القاهرة : دار النهضة العربية ، بدون تاريخ نشر .
- ٣٧ - لينين . المشكلات ، الجزء الثاني ، موسكو : دار التقدم ، ١٩٦٨ .
- ٣٨ - د . محمد رمضان . الرقابة على الهيئات المحلية ، دراسة مقارنة ، القاهرة : دار الشعب ، ١٩٧٥ .
- ٣٩ - د . محمد رياض ، د . كوثر عبد الرسول ، افريقيا ، بيروت : دار النهضة العربية ، ١٩٦٦ .



- ٤٠ - د + محمد طه بدوى + أصول علوم السياسة + الطبعة الثانية + الاسكندرية : المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر + ١٩٦٥ .
- ٤١ - د + محمد فتح الله الخطيب + دراسات فى الحكومات المقارنة + الجزء الاول + القاهرة : دار النهضة العربية + ١٩٦٦ .
- ٤٢ - د + محمد فؤاد مهنا + الوجيز فى القانون الادارى + السلطة الادارية الاسكندرية : مؤسسة المطبوعات الحديثة + ١٩٦٥ .
- ٤٣ - \_\_\_\_\_ + القانون الادارى المصرى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التمازى + المجلد الاول + الطبعة الثالثة القاهرة : دار المعارف + ١٩٦٧ .
- ٤٤ - محمد محمد زيتون + الادارة المحلية فى مصر من خمسة آلاف سنة الى اليوم + القاهرة : دار المعارف + ١٩٦٢ .
- ٤٥ - د + محمد نورالدين عبدالرازق + نظرية الحكم المحلى وتطبيقاتها فى دول العالم الماصر + الاسكندرية : مكتبة الصفاء + ١٩٧٥ .
- ٤٦ - د + محمود عاطف البنا + نظم الادارة المحلية + القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة الحديثة + بدون تاريخ نشر .

٤٧ - د. مصطفى أحمد فهمي \* محاضرات وبحوث في المدخل لنظم الحكم المحلي \* القاهرة : معهد الادارة العامة \* قسم ادارة الحكم المحلي \* ١٩٦٤ \*

٤٨ - مصطفى الجندي \* المرجع في الادارة المحلية \* الاسكندرية : منشأة المعارف \* ١٩٧١ \*

٤٩ - هارولد لاسكى \* مدخل الى علم السياسة \* ترجمة تالدين محمد حسين \* القاهرة : مؤسسة سجل العرب \* بدون تاريخ نشر \*

•• •• •• ••

### ثالثا : مقالات ودوريات :

٥٠ - د. أحمد رشيد \* "المهم كيف نسمى" الجهود الشعبية ونستفيد منها \* الأهرام \* القاهرة : مؤسسة الأهرام \* ١٩٥ مايو ١٩٧١

٥١ - جمال محمود \* "الكوميون ونظام الحكم الذاتى فى يوفوسلافيا" \* الأهرام الاقتصادى \* القاهرة : مؤسسة الأهرام \* اول ابريل \* ١٩٦٩ \*

٥٢ - حسن حافظ \* "هل للمجالس المحلية سؤال واستجواب الوحدات الانتاجية" ، الأهرام ، القاهرة : مؤسسة الأهرام ١٢ أغسطس ١٩٧٦ \*

٥٣ - روجيه جارودي \* "حول تعدد النماذج الاشتراكية" ، الطليعة ، القاهرة : مؤسسة الأهرام ، فبراير ١٩٧٠ \*

٥٤ - د \* سليمان الطماوي \* "علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية" ، دراسة عن جمهورية مصر العربية \* مجلة العلوم الادارية ، القاهرة : العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٧٢ \*

٥٥ - د \* صلاح صادق \* "خدمات السلطات المركزية للمؤسسات المحلية والرقابة عليها" دراسة مقارنة تشمل كل من : إنجلترا وفرنسا والهند \* مجلة العلوم الادارية ، القاهرة : أغسطس ١٩٧٣ \*

٥٦ - د \* محمد عبدالله العريش \* "دور الادارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا" \* مجلة العلوم الادارية ، القاهرة : العدد الأول ، السنة التاسعة ابريل ١٩٦٧ \*

.. .. ..



٦٢ - د. جلال بكير • نظام الحكم المحلي السوفيتي • القاهرة : معهد  
الادارة المحلية • ١٩٧٢ •

٦٣ - د. حامد ربيع • " النظرية السياسية " ( مجموعة محاضرات غير منشورة  
ألقاها على طلاب السنة الثالثة قسم علوم سياسية  
بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية • جامعة القاهرة •  
١٩٦٦ - ١٩٦٧ ) •

٦٤ - د. صلاح صادق • النظام الفرنسي في الادارة المحلية • القاهرة :  
المعهد القومي للتنمية الادارية • مركز الادارة المحلية  
• ١٩٧٣ •

٦٥ - د. صلاح صادق • خدمات السلطات المركزية والرقابة عليها • بحث  
مقدم الى الندوة العربية الثانية للادارة المحلية  
المعقدة في دمشق • الفترة : من ١٩/٢٥ الى  
١٩٧٣/١٠/٤ •

٦٦ - صبحي محرم • التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي •  
القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية • ١٩٧٣ •

٦٧ - \_\_\_\_\_ • الرقابة المركزية على السلطات المحلية • بحث  
مقدم الى الندوة العربية الثانية للادارة المحلية •  
دمشق • ١٩٧٣ •

- ٦٨ - صبيح محرم • نظام الحكم المحلي في بريطانيا • القاهرة : المنظمة العربية للمعلومات الادارية • ١٩٧٠ •
- ٦٩ - طاهر مرسى عطية • وحدات الادارة المحلية • القاهرة : المنظمة العربية للمعلومات الادارية • ١٩٧١ •
- ٧٠ - د • ظريف بطروس • القوم الأساسية للحكم المحلي • دراسة نقائنية • القاهرة : معهد الادارة المحلية • بدون تاريخ نشر •
- ٧١ - تطور نظم الادارة المحلية في مصر • القاهرة : المعهد القومي للتنمية الادارية • مركز الادارة المحلية • ١٩٧٤ •
- ٧٢ - فلسفة الحكم المحلي وأهدافه • القاهرة : المعهد القومي للتنمية الادارية • مركز الادارة المحلية • ١٩٧٤ •
- ٧٣ - الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي • القاهرة : المنظمة العربية للمعلومات الادارية • ١٩٧٤ •
- ٧٤ - نظام الادارة المحلية في يوغوسلافيا • القاهرة : المعهد القومي للتنمية الادارية • مركز الادارة المحلية • ١٩٧٥ •

٧٥ - عبد المعطي محمد يوسف عساف \* تنظيم المجالس المحلية \* دراسة  
مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الأردن \* (رسالة  
ماجستير غير منشورة \* كلية الاقتصاد والعلوم  
السياسية \* جامعة القاهرة \* ١٩٧٤).

٧٦ - د. علي السيد الحبيبي \* " إدارة الحكم المحلي في السودان " دراسة  
مقارنة \* (رسالة دكتوراه غير منشورة \* كلية التجارة  
جامعة القاهرة \* ١٩٦٩).

٧٧ - د. علي السيد الحبيبي \* " الحكم المحلي في السودان \* القاهرة :  
المنظمة العربية للعلوم الادارية \* ١٩٧٠.

٧٨ - د. علي عبد العليم محجوب \* دور الادارة المحلية في تطوير المجتمعات  
المحلية \* القاهرة : معهد الادارة المحلية \*  
١٩٧٠.

٧٩ - ليمانز \* اهداف اللامركزية \* ترجمة حسن العلواني \* مراجعة  
د. صلاح صادق \* القاهرة : المعهد القومي  
للتنمية الادارية \* مركز الادارة المحلية \* ١٩٧٤.

٨٠ - ف. محمد فتح الله الخطيب \* د. مصطفى أحمد فهمي \* دراسة  
من مستوى القرية في أنظمة الحكم المحلي المقارنة \*  
القاهرة : معهد الادارة المحلية \* ١٩٧٠.

٨١ - د. محمد فؤاد مهنا • تنظيم علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية  
ونفا لمبادئ التنظيم والادارة • بحث مقدم الى  
الندوة المهنية الثانية للادارة المحلية المنعقدة في  
دمشق ١٩٧٣ هـ

٨٢ - محمد ابراهيم قريظم • الاعانات والفرص وأثرها في تدعيم الحكم المحلي  
مع الاشارة الى الوضع في مصر • م.ع. • القاهرة:  
المعهد القومي للتحية الادارية • مركز الادارة  
المحلية • ١٩٧٣ هـ

٨٣ - د. محمد عاطف البنا • تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها  
القاهرة : معهد الادارة المحلية • ١٩٧١ هـ

٨٤ - مصطفى أحمد فهدى • العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية  
واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة • القاهرة:  
المنظمة العربية للمعلوم الادارية • ١٩٧٥ هـ

٨٥ - \_\_\_\_\_ • الكميون في نظام الحكم المحلي في يوغوسلافيا  
القاهرة : المنظمة العربية للمعلوم الادارية • ١٩٧٥ هـ

٨٦ - \_\_\_\_\_ • الحكومات المحلية في اطار الدولة • القاهرة:  
المنظمة العربية للمعلوم الادارية • ١٩٧١ هـ



ب - المراجع الأخرى

I-Encyclopedia:

- 87- Encyclopedia Britannica, Book of The year 1973.  
London: William Benton publisher, 1974.
- 88- International Encyclopedia of The Social Sciences.  
edited by: David Sills, New York: The Macmillan  
Company & The Free Press, 1972.

II- Books:

- 89- Campbell, M., J., and Others. The Structure Of Local  
Government in West Africa. The Hague: Martinus  
Nijhoff, 1965.
- 90- Chapman, Brian. The Profession of Government.  
London: Unwin University Books, 1966.
- 91- Humes, Samuel and Eileen Martin. The Structure Of  
Local Government. The Hague: I.U.L.A., 1969.

- 92- Jackson, R., M., The Machinery of Local Government.  
London: Macmillan and Company Limited, 1965.
- 93- Kovacevic, Zivorad, The Yugoslave Commune.  
Belgrade: Beogradski Graficki Zavod, 1965.
- 94- Leemans, A., F., Changing Patterns of Local Government. The Hague: I.U.L.A., 1970.
- 95- Riggs, Fred, W., Administration in Developing Countries. Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- 96- Sachdeva, D., R., and Bhushan. Introduction To Public Administration. New-Delhi: S. Chand & Co., 1967.
- 97- Smith, Brian, C., Field Administration. London: Routledge and Kegan Paul, 1967.

98- U.N. Ahnadbook of Public Administration.

New York, 1961.

99- U.N. De Centralization For National and Local

Development. New York, 1961.

100- U.N. Statistical Yearbook, 1968.

New York, 1969.

III- Articles:

101- Campbell, M., C., "Towards a Classification of

Decentralization" in Studies in Comparative

Local Government, I.U.L.A., Vol. 2.

102- Self, Peter. "Elected Representatives and Management

in Local Government, in, Public Administration,

Vol. 49, Autumn, 1971.

