

نظام الإدارة المحلية بين أسلوبى التنظيم الإدارى
فى ضوء المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤
دراسة مقارنة

د. أشرف حسين عطوه

نظام الإدارة المحلية بين أسلوبَي التنظيم الإداري
في ضوء المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤
دراسة مقارنة

د. أشرف حسين عطوه

المقدمة

تدلنا معظم الدراسات التي تناولت التنظيم الإداري، أن دور الإدارة المحلية يختلف تبعاً للأسلوب الإداري الذي تتبعه الدولة، فنجد دور الإدارة المحلية يكون أكثر نماءً وتقدماً للشعوب في بلاد اللامركزية الإدارية، على عكس الدول التي تطبق المركزية في أسلوب تنظيمها الإداري. وتلعب المحليات في جميع الدول الديمقراطية- التي تأخذ بالنظام اللامركزي- دوراً بارزاً في تغيير الواقع، والتطوير والتحديث، والأهم من ذلك أنها تسهم بشكل حقيقي في حل المشكلات التي تواجه القرى والمدن. والذي يحدث في هذه البلدان أن أحداً من أبناء المحليات لا يلجأ إلى الجهات المركزية، ولا يحتاج إلى قرارات وزارية؛ فهناك مجالس بلدية - توازي المجالس المحلية لدينا - تقوم بكل الاختصاصات، ولها قرارات ذات حجية وإلزام عكس حال البلاد التي تطبق المركزية الإدارية نجد إن دور الإدارة المحلية محدود ويتسم بالروتين ومركزية القرار. ويستلزم الأخذ بالمركزية الإدارية عند تقسيم أو توزيع المظاهر المختلفة لممارسة الوظيفة الإدارية، فيما بين السلطات المركزية وفروعها الإقليمية أو المرفقية، ومن ثم قصر حق إدارة الدولة بمراقبتها وخدماتها العامة على السلطة المركزية وحدها. على حين يقضي اعتناق اللامركزية توزيع هذه المسؤولية فيما بين الأشخاص الإداريين المركزية، وفروعها الإقليمية أو المرفقية، المستقلة قانوناً وعملاً عنها^(١).

(١) من الدراسات التي تناولت التنظيم الإداري والإدارة المحلية سابقاً :

- د. رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري ١٩٩٧.
- د. أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.

د. أشرف حسين عطوه

وإذا كانت المركزية واللامركزية هما أسلوبا ممارسة الوظيفة الإدارية، إلا أن الأنظمة الإدارية المتبعة بالفعل في الدول المختلفة، تبنت شكلا أو آخر من الأشكال البيئية المخففة لمضمونها؛ وفقاً لظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتبعاً لدرجة وعي الشعوب. حيث نجد الدول التي تبنت النظام المركزي الإداري تعمل على تخفيف حدته، من خلال أعمال مبدأ عدم التركيز الإداري كصورة تطبيقية له فيها. وأن الدول التي اعتنقت اللامركزية الإدارية تسعى بدورها إلى التخفيف، بإدخال نوع أو آخر من أنواع الوصاية الإدارية من السلطة المركزية عليه. ومن ثم فلا نكون بصدد مركزية مفرطة، أو على العكس لامركزية مطلقة بصدد ممارسة العمل الإداري العام. ولهذا كان من الطبيعي أن تلجأ الدولة الحديثة في بداية نشأتها بعد انهيار نظام الإقطاع، الذي كان سائداً في العصور الوسطى، إلى الأخذ بالمركزية الإدارية لتقوية السلطة المركزية، كضمان لفرض سلطتها الإدارية بجوار سلطتها السياسية على جميع أجزاء أقاليم الدولة^(٢).

إن الزيادة المطردة في وظائف الدولة، لها أثر مباشر على السلطات العامة فيما يتعلق بوظائفها وكيفية أدائها، على نحو يستجيب للتطورات الحديثة التي طرأت على الدولة^(٣).

كما أن مهمة الإدارة لم تعد مقصورة على التنفيذ، بل أصبحت هي التي ترسم السياسة العامة؛ على ضوء ما لديها من وظائف فنية وما يتجمع لديها من معلومات.

- د. عبد الغنى بسيونى: القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري

وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥

(٢) د. سلوى شعراوى جمعه: تضخم الدور البيروقراطى وسيطرة الجهاز التنفيذى أفقد المحليات دورها،

مقال منشور بجريدة الأهرام، القاهرة، السنة ٣٢ العدد ٤٥٦٧١ فى ٢٢/٣/٢٠٠٨، ص ١٩.

(٣) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، النسر الذهبي، القاهرة،

٢٠٠٦، ص ٢٤٧، والمرجع في القانون الإداري ٢٠٠٧، ص ٢٨

- Annuaire de administration Locale, edition, Cujas, Paris.1980.

- Alex ,Caroll :Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition
Pearson Education Limited, British Library,2007.

ويترتب على ذلك أن الدولة تحتاج - بعد أن ازدادت الخدمات التي تؤديها - في سبيل تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية. وهذا ما حدا بجمهورية مصر العربية أن تهجر - ليس بصفة مطلقة - النظام المركزي للإدارة، الذي تستأثر فيه الحكومة المركزية في العاصمة بالوظيفة الإدارية، حيث لا يشاركها في ذلك أي سلطة أخرى. لأنه قد غدا من المستحيل أن تمتد يد الوزير من قمة وزارته لكي يباشر الاختصاصات المتشعبة في ربوع الأقاليم المختلفة. ولجأت بالأخذ بالأسلوب اللامركزي، الذي يقوم على أساس توزيع هذه الوظيفة بين الحكومة المستقرة في العاصمة وبين مجالس أخرى منتخبة محلية أو مصلحيه. وعلى ذلك يكون الطابع المميز حالياً في جمهورية مصر - بل وفي غالبية الدول الأخرى - هو الميل إلى التوسع في الأخذ بالنظام اللامركزي للإدارة. وهذا النظام يهدف إلى توزيع السلطة الإدارية بين جهات متعددة في الدولة. ويجيء التفويض باعتباره أحد الوسائل التي تتم بمقتضاها توزيع الوظيفة الإدارية، محتلاً الزعامة في ذلك الخصوص. وللاعتبارات السابقة المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية وأدائها، على نحو يُمكن الجمهور من الانتفاع بخبراتها، يستلزم أن يتوسع الرؤساء الإداريون في مستويات القيادة في تفويض اختصاصاتهم إلى مرؤوسيه على طول السلم الوظيفي، مع تحميلهم المسؤولية عن نتائج أعمالهم.

فالإصلاح الإداري هو عبارة عن تغيير شامل في الأشخاص والمفاهيم. فهو ليس مجرد تعديل بسيط، وإنما هو تحول كامل وتغيير جذري في الفكر وأنماط السلوك، وتنظيم العنصر البشري. لذلك يجب أن يشيد صرح الإصلاح الإداري على خطط مدروسة ومعالم واضحة، وينفذ على مراحل مخطط لها سلفاً، حتى تجيء عملية الإصلاح محققة للأهداف المنشودة والآمال المرجوة. وعملية الإصلاح الإداري تعتبر عملية متجددة ومتطورة، لأن تجارب الإصلاح - التي سبق التخطيط لها وتنفيذها - سرعان ما تلبث أن تكون بعد مدة عاجزة عن الاستجابة للتطور الذي يلحق بالدولة، أو المطالب الجديدة التقدمية، خاصة في الدول التي تقدم فيها الوعي السياسي والاجتماعي، وتقدمت فيها أساليب الصناعة، وتعددت وتطورت فيها وظائف الإدارة، وتشعبت لكي

د. أشرف حسين عطوه

تواجه الاختصاصات المتشعبة. ويترتب على ذلك أن القائد الإداري يجب أن يكون من العناصر التي تؤمن بالأهداف والاتجاهات الجديدة، التي تؤمن بضرورة الإصلاح، ويجب تأمين هؤلاء القادة، ومنحهم الثقة الواجبة، والاستقرار المطلوب؛ لشحذ همهم على الإنتاج، والعمل على ممارسة التجربة والابتكار والطابع الذي يسجله فقهاء الإدارة العامة الأمريكيون لنظام الإدارة العامة في بلادهم، هو الاتجاه نحو التوسع في تطبيق اللامركزية الإدارية، وإلى توزيع السلطة الإدارية بين جهات إدارية متعددة، وهو الاتجاه السائد في معظم دول العالم^(٤)، وهو ذاته ما أنتهجه الدستور المصري في المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤ التي تنص على أن " تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها ، وحسن إدارتها ، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية" إلا أن المشرع يسير بخطى بطيئة في اصدار قانون يعالج به سلبيات الإدارة المحلي في مصر .

أهمية البحث:

يعتبر الفساد الذي استشرى داخل المحليات في مصر هو نتيجة اتخاذ أسلوب مركزي إداري عقيم "يساعد على الروتين والبطء في قضاء حوائج الناس، وانتشار الرشوة والمحسوبية للدرجة التي قيل في وصفها عبارة "الفساد في المحليات للركب"، في الوقت الذي وصلت فيه إدارة المحليات في عديد من الدول إلى اتخاذ نظام الحكومة الإلكترونية أو الحكومة الذكية. ويرى الباحث أن أهمية هذا البحث تنبع من ضرورة التأكيد على أن دور الإدارة المحلية في ظل اللامركزية الإدارية المدعم بالاستقلال الإداري والمالي هو أنجح الأساليب لتقديم الخدمات للمواطنين وقضاء حوائجهم، في أسرع وقت وبأقل تكلفة، كما أن رئيس البلدية في هذا النظام بإعتباره منتخب من السكان

(٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلي لنظام العمدة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص٢٣٩. وانظر أيضا:

Harles Eisenman: Centralisation Et Décentralisation, L.G.D.J, Paris, 1948, pp.261.262.

المحليين، يكون أعلم بمشاكل مجتمعه وأجدر على حلها، بالإضافة إلى أن الدور الذي تقوم به الإدارة المحلية في إطار المجتمعات المحلية؛ هو أحد المتغيرات الرئيسية التي تحدد طبيعة العلاقة بين السكان في المجتمع وبين عناصر الإدارة المحلية، فإذا كانت الدولة تلعب دوراً (ضبطياً)؛ تستهدف من خلاله السيطرة على المجتمع، فإن من شأن هذا الوضع أن يطور كثيراً من الاتجاهات السلبية نحو الإدارة المحلية. أما إذا تغير دور الإدارة المحلية فأصبح دوراً تطويرياً أو إنمائياً، فإن ذلك من شأنه أن يطور كثيراً من الاتجاهات الإيجابية نحو السلطة، والإدارة المحلية التي تحقق غالبية أهدافها^(٥).

ويرى الباحث أيضاً التأكيد على أن للإدارة المحلية دور مهم في إرساء المناخ الديمقراطي الذي يحدد طبيعة العلاقة بين عناصر الإدارة المحلية وبين سكان المجتمع المحلي؛ وذلك يعني إمكانية قيام الحوار المتبادل بين مختلف الاتجاهات، أو بين طرفي العلاقة، الأمر الذي يزيد مساحة التعاون بين الطرفين لصالح تطوير المجتمع المحلي، وأن الأخذ بنظام الإدارة المحلية القائم على إنتخاب رؤسائها من بين السكان المحليين، يعمل على تدريب المواطنين في المجتمع على أصول الديمقراطية، وهو ما يساعد على اتساع مساحة المشاركة الاجتماعية والسياسية، بما يساعد على تحقيق التطور الاجتماعي.^(٦)

أهداف البحث:

- عرض موجز للتطور التشريعي للإدارة المحلية في مصر.
- عرض أسلوب التنظيم الإداري مع بيان سلبيات وإيجابيات كلا الأسلوبين.
- إلقاء الضوء على الإدارة المحلية ورؤساء البلديات في دول المركزية الإدارية.

(٥) د. أمانى عزت طولان: المتغيرات المؤثرة في فاعلية الإدارة المحلية في الريف المصري، مركز البحوث للدراسات السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أعمال المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية القاهرة ٣ - ٥ ديسمبر ١٩٩٤، منشور في مجموعة أبحاث د. السيد عبد المطلب غانم (محرر) السياسة والنظام المحلى في مصر، ١٩٩٥، بحث رقم ١٧، ص ٥٥٩ وما بعدها.

(٦) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية القاهرة ٢٠٠٥. ص ١٠٤.

د. أشرف حسين عطوه

- إلقاء الضوء على الإدارة المحلية ورؤساء البلديات في دول اللامركزية الإدارية.
- بيان أهمية الإدارة المحلية في ظل اللامركزية الإدارية القائمة على الإستقلال المالي والإداري.
- المنهج المستخدم:
- لما كانت هذه الدراسة تهدف للتعرف على التطور التشريعي للإدارة المحلية وصورة الإدارة المحلية ورؤساء البلديات بين أسلوبى التنظيم الإداري فإن الباحث سوف يعتمد على المنهج التحليلي المقارن، حيث سيتم عرض وتحليل الموضوع من كافة جوانبه بأسلوب علمي دقيق بالإضافة إلى المقارنه بين أسلوبى التنظيم الإداري وصورة الإدارة المحلية في إطارهما مع إبراز سلبيات وإيجابيات كل أسلوب حتى نصل إلى استخلاص النتائج والتوصيات وسوف يستخدم الباحث المنهج المشار إليه كما يلي:
- تناول موضوع البحث بنظرة تحليلية لكل جزء فيه.
- تقصي دور الإدارة المحلية في ظل أسلوبى التنظيم الإداري وكذلك دور رؤساء البلديات فيهما بدقة.
- اعتماد المنهج المقارن بجانب المنهج التحليلي، حيث يقوم الباحث بمقارنة الوضع في مصر بنظيره في دول اللامركزية الإدارية.
- توثيق المراجع والأبحاث بشكل علمي دقيق.
- عرض آراء الفقهاء في الموضوع مع إبراز وجهة نظر الباحث خطة البحث:
- وسوف يقوم الباحث بتفصيل ما أجمله من خلال ثلاثة مباحث وذلك فيما يلي:
- المبحث الأول: التطور التشريعي للإدارة المحلية في مصر.
- المبحث الثاني: أسلوبى التنظيم الإداري.
- المبحث الثالث: دور رؤساء البلديات في ظل أسلوبى التنظيم الإداري.

المبحث الأول
التطور التشريعي للإدارة المحلية في مصر

مرت الإدارة المحلية في مصر بتطورات عديدة منذ نشأتها، وحتى الآن تبعا لتغير النظام الحاكم بها، وسوف يتم عرض لمحة عن التطور التشريعي، مع ذكر الاعتبارات الموجبة لتطبيقها وأخيرا ذكر أهم ركائز الإدارة المحلية وذلك فيما يلي:

أولاً- التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر:

مر نظام الإدارة المحلية في مصر بتغيرات بسبب ما شهدته مصر من تغييرات سياسية إبان العهدين الملكي والجمهوري وسوف نفصل ما أجملناه من خلال عرض لتطور الإدارة المحلية قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ إبان العهد الملكي وبعد ثورة ١٩٥٢ إبان العهد الجمهوري وذلك فيما يلي:

١- تطور نظام الإدارة المحلية قبل ثورة يوليو ١٩٥٢:

بدأ مع الاحتلال الفرنسي لمصر شكل حديث للنظام المحلي، يجد أساسه في القرار الذي أصدره نابليون في ٢٧ يوليو عام ١٧٩٨ بتقسيم البلاد إلى ١٦ مديرية، على رأس كل منها مدير فرنسي، يعاونه ديوان استشاري يضم ٧ أعضاء من أعيان المديرية. ثم أعاد كليبر تقسيم مصر إلى ٨ مديريات؛ وذلك بمقتضى أمر أصدره في ١٤ سبتمبر عام ١٧٩٩^(٧).

وتعتبر مصر من أوائل الدول التي تبنت نظام الإدارة المحلية. فقد صاحب بداية تشكيل ملامح الدولة الحديثة - مع ولاية محمد على حكم البلاد - ميلاد حركة التنوير، وما تبع ذلك من عودة البعثات المصرية، وما أفرزته من حركة فكرية وثقافية، أثرت بشكل مباشر على الحركة السياسية و الشعبية. وارتبط ميلاد الحركة النيابية بالمرسوم الذي أصدره الخديوي بالقانون النظامي في أول مايو ١٨٨٣ بإنشاء مجلس نيابي للبلاد،

(٧) د. عطية حسين أفندي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب تطويره، في مجموعة أبحاث د. السيد عبد المطلب غانم (محرر) السياسة والنظام المحلي في مصر، مركز البحوث للدراسات السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية القاهرة ٣ - ٥ ديسمبر ١٩٩٤، ١٩٩٥، ص ٣٢.

د. أشرف حسين عطوه

وإنشاء مجالس للمديريات^(٨)، مما يعد بداية لنظام إدارة محلية - رغم ثانوية الاختصاصات، وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. وكان ذلك لأول مرة في تاريخ الإدارة المصرية؛ بغرض تعليم الشعب العناية بالشئون العامة، وأساليب الحياة النيابية^(٩).

وقد أنشئ أول مجلس بلدي بالإسكندرية عام ١٨٩٠. ثم في عام ١٨٩٣ تم إنشاء مجالس بلدية في بعض مدن القطر، مشكّلة من أعضاء وطنيين. وتعتمد في مواردها على إعانات الحكومة^(١٠). ثم أنشئت بعد ذلك مجالس بلدية مختلطة في بعض المدن الهامة؛ لتفادي الإعانات، والالتجاء إلى رسوم اختيارية، مع ترغيب الأجانب في دفعها؛ بنفسها. في عضوية هذه المجالس^(١١).

وجاء عام ١٩٠٩ ليعتبر الميلاد الحقيقي للبلديات (نظام الإدارة المحلية)؛ وذلك بصدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩؛ الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات، وتصرفها في أمورها بنفسها. وحدد اختصاصاتها، وحققها في فرض رسوم مؤقتة، بل وحققها في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها. وقد تأكدت هذه المبادئ بالقانونين ٢٠ و ٢٩ لسنة ١٩١٣^(١٢)، ومع صدور دستور ١٩٢٣ اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري، وما يسمى بالحماية الدستورية؛ حيث نظم دستور ١٩٢٣ اختصاصات هذه المجالس. كما نص على المبادئ الواجب إتباعها في القوانين

(8) James B.Mayfield : Local Government In Egypt Structure, Process, and The Challenges Of Reform, British Library, Jull 2003, American University In Cairo Press, Part One, 2003, p.55.

(٩) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٤٥.

(10) S.E.M.Sadek: The Balance point Between Local autonomy and National Control, the Hague mouton, 1972, p.18.

(١١) د. عثمان خليل: اللامركزية ونظام مجالس المديريات - دراسة مقارنة - موجز لرسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٤٥، ص ٢٨٥.

(١٢) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: الوجيز في القانون الإداري، ج ١، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. وبذلك اعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي - خاصة المادتين ١٣٢، ١٣٣- وما نصت عليهما من تشكيل جميع مجالس المديرية والبلديات بالانتخاب، ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محلياً، وإلزامها بنشر ميزانياتها، وفتح جلساتها أمام المواطنين^(١٣)، و كانت تلك الفترة من أهم المراحل التي تتعلق بالنظام المحلي في مصر.

٢ - تطور نظام الإدارة المحلية بعد ثورة ١٩٥٢:

فور قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ اتخذت قاداتها خطوات تعبر عن الاهتمام بتطوير النظام المحلي، والعناية بالمجتمعات المحلية. وبعدها أفصح الدستور المؤقت سنة ١٩٥٦ عن اهتمامه بالأداء المحلي. واكتملت الجهود بصدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠؛ والذي نص صراحة على مسمى الإدارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية ويعد بذلك أول قانون مجمع للإدارة المحلية. وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديرية من وزارة الداخلية، وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية؛ ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية^(١٤) وهذا القانون كان بداية:

أ- تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاثة مستويات: المحافظة، المدينة، القرية.

ب- تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين، يرأسه رئيس معين ووكيل المجلس من الشعبين يحل محل الرئيس، ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.

ج - تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.

وبصدور دستور ١٩٧١ وضع نظام الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، ووفقاً للدستور تنقسم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى يكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

(١٣) د. محمد عبد الله العري: الإدارة المحلية من الوجهتين الإدارية والمالية، مجلة القانون

والاقتصاد، العددان الرابع والخامس، السنة الثانية عشر، أبريل ومايو ١٩٤٢.

(١٤) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: الوجيز في القانون الإداري، ج ١، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

د. أشرف حسين عطوه

ثم صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وكان بداية فصل التكوين التنفيذي عن الشعبي. حيث قضى بإنشاء مجالس شعبية محلية على مستوى المحافظات فقط برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكي، ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ. وكان صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ انفتاحاً هائلاً على الديمقراطية وقد قضى بإنشاء مجالس شعبية محلية منتخبة انتخاباً مباشراً على كافة مستويات الإدارة المحلية في القرية والحي والمدينة والمركز والمحافظه تكون مدرسة حقيقية للديمقراطية لتنمية الكوادر القادرة على تحمل مسئوليات التنمية وتحمل تبعاتها، فكان أول قانون يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية، ونظم انتخاب المجالس المحلية على كافة المستويات وحدد اختصاصات المجالس المحلية واللجان التنفيذية بصورة أكثر وضوحاً عما كانت عليه.

ثم صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية، وما تلاه من تعديلات. وقد تميز بالآتي^(١٥):

- ١- استبدل مسمى المجالس الشعبية المحلية بالمجالس المحلية.
 - ٢- استبدل اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية بالمجالس التنفيذية.
- أعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصيل في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. وصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، وعمل على استبدال عبارتي (الإدارة المحلية) و(الوزير المختص بالإدارة المحلية)^(١٦). بعبارتي (الحكم المحلي) و(وزير الحكم المحلي).

(١٥) د. عطية حسين أفندى: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب تطويره، مرجع سابق، ص ٣٣

- Rishard H : Development and Social Change in Rural Egypt, op.cit., 1981, p. 32

(١٦) المادة الأولى من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، منشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٢٣ تابع ١ في ٩ يونيو ١٩٨٨.

ورغم المحاولات الكثيرة للمشرع المصري، إلا أنها لم تكن كفيلة ببناء واستقرار وتنامي نظام محلي، يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم.

٣ - تطور نظام الإدارة المحلية في ظل دستور مصر ٢٠١٤:

حرص المشرع الدستوري على تطوير نظام الإدارة المحلية في مصر؛ حيث نص دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤ في المادة (١٧٦) على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية" وبالرغم من نص المادة سالفه الذكر إلا أن المشرع العادي مازال في محراب التشريعات السابقة ولم يصدر قانون يعالج به منظومة الإدارة المحلية في مصر.

ثانياً- الاعتبارات الموجبة لتطبيق نظام الإدارة المحلية في مصر:

هناك عدة اعتبارات تدفع الدولة لتطبيق نظام الإدارة المحلية، والتوسع في الأخذ

بالنظام اللامركزي. و من أهم هذه الاعتبارات ما يلي:

- ١- التوسع الكمي في وظائف الدولة وواجباتها ومسئولياتها، وصعوبة اضطلاع الدولة بتأدية مختلف خدماتها، في جميع أرجاء البلاد، عن طريق الوزارات والمصالح الحكومية الموجودة في العاصمة. الأمر الذي دعا إلى قيام هيئات محلية، تتولى مباشرة المهام ذات الطابع الإقليمي^(١٧).
- ٢- اتساع وكبر المجتمعات العمرانية، وصعوبة تحقق الإشراف الفعال، والرقابة على جميع أقاليم الدولة. بجانب اختلاف وتنوع المشكلات، ورغبات واحتياجات المواطنين من إقليم لآخر داخل الدولة. والتطور الكيفي في إدراك المواطنين لحقوقهم ووعيهم السياسي، يجعل من التوسع في اللامركزية الإدارية ضرورة تقتضيها هذه الظروف.

(١٧) د. على محمود المبيض وآخرون: الإدارة العامة، مطبعة الحريري، القاهرة، رقم الإيداع ٢٧٨٢،

٢٠٠٦، ص ٢٥٠، ٢٥١.

د. أشرف حسين عطوه

- ٣- ضرورة تقضيها الديمقراطية في الحكم، حيث يتم توزيع إمكانيات الدولة وخدماتها توزيعاً متوازناً على الأقاليم المختلفة، وتحقيق مشاركة الشعب في الحكم من خلال المنظمات الإقليمية^(١٨).
- ٤- الرغبة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمختلف أقاليم الدولة من خلال توفير أكبر قدر من المرونة في تخطيط برامج التنمية وسبل تنفيذها في الأقاليم المختلفة حيث تكون هذه الأقاليم أو المحليات على دراية تامة بظروفها البيئية ومشكلاتها وإمكانياتها المالية من الحكومة المركزية^(١٩).
- ٥- تعتبر الإدارة المحلية بمثابة مدرسة لصقل وتنمية الكفاءات والخبرات السياسية والإدارية اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات على المستوى المحلي و المركزي^(٢٠).

ثالثاً- ركائز الإدارة المحلية:

إجمالاً فإن الإدارة المحلية كنظام سليم وناجح له ركائز أربعة هي:

- ١- تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية^(٢١).
- ٢- قيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلى من خلال ممثليهم المنتخبين انتخاباً حراً مباشراً^(٢٢).
- ٣- تمكين المواطنين المحليين من إدارة مواردهم.

(١٨) د. إسماعيل صبرى مقلد: دراسات في الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٣، ص ٣٢٥.

(١٩) د. سمير محمد عبد الوهاب: النظام المحلى المصرى بين المركزية واللامركزية - دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من سنة ١٩٦٠ إلى ١٩٨٨، سلسلة بحوث سياسية، القاهرة - مركز البحوث والدراسات السياسية رقم ٤٢، مارس ١٩٩١، ص ١١٢.

(٢٠) د. على محمود المبيض وآخرون: مرجع سابق، ص ٢٥٠.

(٢١) أستاذ/ محمد رضا رجب: الإدارة المحلية فى مصر، الواقع وأفاق المستقبل، بحث تطبيقى تم الإطلاع عليه بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٥ ومتاح فى الشبكة الدولية للمعلومات على موقع:

- www.pidegypt.org/download/Local-election/dr%20reda%20ragab.doc.

(٢٢) د. سمير محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٢٥٠.

٤- يبقى دور الحكومة المركزية عند: وضع السياسة العامة ثم الرقابة والمتابعة والتوجيه للأداء المحلي^(٢٣).

المبحث الثاني أسلوب التنظيم الإداري

تعتبر المركزية واللامركزية هما أسلوبا التنظيم الإداري. والمقصود هنا صورتها الإدارية لا السياسية، أي بوضع الوظيفة الإدارية بيد الحكومة، أو توزيعها بين هذه الحكومة وبين هيئات محلية منتخبة أو خاصة. وبذلك لا تمس سيادة الدولة، أي لا يمتد التوزيع مطلقاً إلى وظيفتي التشريع والقضاء، لأن ذلك هو موضوع المركزية واللامركزية السياسيتين، اللتين تعتبران من موضوعات القانون الدستوري^(٢٤)، وعلى ذلك فالتنظيم الإداري قاصر على وظيفة تنفيذ القانون، لا سنّه أو القضاء به.

ويعتبر التنظيم الإداري هو "تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدول، وبيان تشكيلها وتوزيع وممارسة الاختصاصات الإدارية؛ لتنفيذ السياسة العامة للدولة. وهو صلب نهوض السلطة الإدارية بوظائفها؛ من أجل تحقيق أهدافها، ولهذا يحتل أهمية كبيرة لدى فقهاء القانون الإداري^(٢٥)".

(٢٣) أستاذ/ محمد رضا رجب: الإدارة المحلية في مصر- الواقع وأفاق المستقبل، مرجع سابق، ص ٩.

(٢٤) د. أشرف حسين عطوه: القانون الإداري، مكتبة الفلاح للتوزيع والنشر، دبي، ٢٠١٣، ص ٢٤. يجب عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية Décentralisation administrative وبين نظام الاتحاد المركزي الذي يسمى كذلك باسم اللامركزية السياسية Décentralisation politique د. عثمان خليل: رسالته السابقة، ص ١٥. وكل من :

- Eisenmann: problèmes d'organisation de l'administration, cours de droit administratif ,British Library, 1966-67 ,P153.

- Dendlias la centralisation et la décentralisation administrative, 1930 , P.22.

(٢٥) د. عبد الغنى بسيوني: القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ١١٥.

د. أشرف حسين عطوه

وممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، وتسيير المرافق العامة يقع على عاتق السلطة التنفيذية، بوصفها التعبير عن الشق الإداري المكون، إلى جانب الشق السياسي لعملها الدستوري المسند إليها. والقيام بهذه الوظيفة الإدارية لا يقوم على أسلوب واحد، وإنما يأخذ بأسلوبين أساسيين:

الأول: مركزي تستند فيه هذه الروابط إلى الخضوع والتبعية الإدارية، كما هو ملموس بصدد العلاقات السارية بين الوزارات والإدارات المركزية في العاصمة، وفروعها من أشخاص إدارية إقليمية أو مرفقيه بالمحافظات، أو بالمدن وعواصم الأقاليم المختلفة^(٢٦).

الثاني: لا مركزي، توصف في ظلّه الروابط القائمة بين الأشخاص الإدارية بالتعاونيّة المتبادلة، كما هو الشأن بالنسبة للعلاقات الدائرة بين الوزارات المختلفة للدولة، والمكلفة بمهام تنسيق العمل الإداري العام فيما بينها، ولهذين النوعين عديد من المشكلات الجديرة بالحسم، سواء بواسطة الرئيس الإداري الأعلى لطرفي العلاقة، أو من خلال تدخل القضاء للفصل فيها بصفة احتياطية، عند الإخفاق في حلها بالطريق الإداري ذاته، وسوف نفصل ما أجملناه في هذا الفصل في **المطلبين التاليين:**

المطلب الأول: نظام المركزية الإدارية.

المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإدارية.

(٢٦) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٧٤.

المطلب الأول
نظام المركزية الإدارية

أولاً- تعريف المركزية الإدارية:

يعرف الفقه الإداري^(٢٧) المركزية الإدارية La Centralisation Administrative بأنها حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية، تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة، عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة، أو في أقاليمها، وتسمى السلطة المركزية Le pouvoir central . ويحقق النظام المركزي- بهذا المعنى- الوحدة، وعدم تجزئة السلطة الإدارية، لأن سلطة التقرير والبت النهائي تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإدارتها الموجودة في العاصمة، وفروعها في الأقاليم، التي ترتبط بها برباط التبعية الإدارية، وتخضع لسلطتها الرئاسية^(٢٨).

ثانياً- أركان المركزية الإدارية:

وتتحقق المركزية الإدارية إذا تجمعت الوظيفة الإدارية، وانحصرت سلطة التقرير النهائي في جميع الاختصاصات المتعلقة بها في يد السلطة المركزية، بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة الموظفين التابعين لها، الذين يشملهم التدرج الوظيفي، ويكونون خاضعين لسلطتها الرئاسية سواء أكانوا في العاصمة أو في أقاليم الدولة^(٢٩)، وتتدرج

(٢٧) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة طبعة ١٩٧٧، ص٨٢،

د. ثروت بدوي: القانون الإداري، المجلد الأول، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٤٣، ومرجه: توازن

السلطات ورقابيتها، دراسة مقارنة، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٨٣-٢٨٤.

(٢٨) د. عبد الغنى بسيوني: القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها

في مصر، مرجع سابق، ص١١٥.

(٢٩) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٦٧، د. عبد الغنى بسيوني:

النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في

مصر، مرجع سابق، ص١١٧ وما بعدها.

- Max Gounelle: Indroduction au droit public Française, Paris, British Library, 1979, P.55.

تبعية الموظفين من القاعدة إلى القمة^(٣٠). وبذلك يمكن القول أن للمركزية الإدارية ركنان أساسيان: الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، والثاني: التبعية الإدارية المترتبة وذلك كما يلي:

الركن الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

يتمثل هذا العنصر في استئثار السلطة المركزية بمباشرة الوظيفة الإدارية في الدولة. بمعنى أن سلطة التقرير النهائي، أو البت فيه في جميع الشؤون الداخلة في الوظيفة الإدارية، تكون في يد الإدارة المركزية، وأن كل ذلك لا يحول دون ما تقوم به الإدارة المركزية من منح بعض الاختصاصات لهيئات إدارية تابعة لها، للمعاونة في هذه الاختصاصات، مع احتفاظ الإدارة المركزية بسلطة البت أو التقرير النهائي^(٣١). وتمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع أنحاء أقاليم الدولة، ومن مظاهر حصر الوظيفة الإدارية ما يلي:

أ- تحتكر السلطة المركزية الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية الموجودة في الدولة سواء أكانت مرافق عامة قومية، أو مرافق محلية؛ لأنه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة في النظام المركزي. وفي هذا النظام نجد أن عمال الحكومة المركزية لا يتكون أي خيار للهيئات المنتخبة المحلية أو المصلحية، وإنما يتصرفون بمحض إرادتهم وطبقاً لما يتراءى لهم، خاضعين في ذلك لهيمنة الإدارة المركزية^(٣٢).

فهي تنشئ مركزاً لتوحيد الإدارة، وجعلها متنسقة متجانسة في الدولة، تعتمد على مجموعة من الموظفين يخضع المرؤوس منهم لرئيسه، ويصدر لأمره. وتسمى هذه الخاصية باسم التبعية أو السلطة الرئاسية *Pouvoir Hiérarchique*,

(٣٠) الأستاذ/ عبد الوهاب شكرى: العلاقة بين السلطات المحلية، موسوعة الحكم المحلى، الأساسيات النظرية للحكم المحلى، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، الجزء الأول، ١٩٧٧، ص ١.

(٣١) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، ص ٨٦، د. عبد الغنى بسيونى: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٣٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمد، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

ويرجع إلى هذه المركزية الإدارية الفضل في القضاء على سلطات الإشراف المشتتة في العهد الإقطاعي، وفي وضع حد للسلطات البلدية المحلية المتناثرة- إلى جانب أمراء الإقطاع- التي قاسمت الملوك السلطة.

فعلى أنقاض هذه السلطات غير المتجانسة أقامت المركزية إدارة حكومية موحدة، جمعت في يدها القوة العامة من الجيش والبوليس. وتمثل هذه الحكومة اليوم الوزارات المتعددة القائمة في عاصمة الدولة، مع من يتبعون لها من موظفين حكوميين منبثين في مختلف ربوع البلاد^(٣٣).

ب- تركيز سلطة الإكراه، واستخدام القوة الجبرية القانونية أو المادية بين يدي السلطات المركزية. أيضاً، وهو ما يعني بعبارة أخرى وضع كافة مصادر الإكراه القانوني المتمثل في تبعية مرفق القضاء والعدالة، والإجبار المادي المتمثل في الشرطة والقوات المسلحة، وهو ما يطلق عليه "تركيز القوة العامة بين يدي السلطات المركزية بالعاصمة"، بحيث تستخدمها في فرض أوامرها، وتنفيذ قراراتها، وجلب الاحترام والطاعة المعلنة من خلالهما على امتداد أقاليم الدولة، وفي مختلف المجالات المرفقية للمنفعة العامة^(٣٤). وبالرغم من أن العديد من الدول تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، فإنها لا تسمح لهيئات أو جماعات أن تكون تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية لا تتفرع عن الجيش، ويتم حصر هذه القوة العامة في يد رئيس الدولة. كذلك سلطة إصدار القرارات تكون بيد الوزير المختص. وإذا كان الوزير يعهد بإعداد القرار إلى بعض الفنيين التابعين له، كما يعهد بتنفيذه إلى البعض الآخر، وينفرد هو باتخاذ القرار، فإن النظام مع ذلك يعتبر نظاماً مركزياً^(٣٥).

(٣٣) د. عثمان خليل: رسالته السابقة، ص ٢٤ وما بعدها.

(٣٤) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية القاهرة، ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ص ٨٣.

(٣٥) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، ٢٠٠١، ص ٨٦.

د. أشرف حسين عطوه

ج - منح السلطات المركزية الحرية الكاملة في اختيار معاونيها من الموظفين والعاملين بها في الوظائف العامة؛ باعتباره من أهم مظاهر تركيز السلطة، وإخضاعهم جميعاً للتبعية الإدارية الرئاسية المفردة لها. فهم لا يملكون سلطة البت النهائي في المهام الإدارية المسندة إليهم كممثلين أو كمفوضين من قبل السلطة المركزية - اللهم إلا في أضيق الحدود، وفي إطار ما تصدره إليهم من أوامر وتعليمات - يخضع التزامهم بها لرقابتها الرئاسية الممعة في التشدد، ومؤدى هذا المظهر أن أمر اختيار الموظفين المحليين لا يترك للهيئات اللامركزية، أو إلى سكان هذه المناطق ينتخبونهم، وإنما يتم التعيين عن طريق الإدارة المركزية باعتبارها المهيمنة وصاحبة سلطة التقرير النهائي في جميع المسائل^(٣٦).

الركن الثاني: التبعية الإدارية المتدرجة: La Hiérarchie Administrative

ومقتضى هذه التبعية خضوع جميع موظفي المرافق العامة على طول السلم الوظيفي للحكومة المركزية في العاصمة وعمالها في الأقاليم، و يعني ذلك الاعتراف بقيام سلطة إدارية عليا، تمارس رقابة صارمة على كافة الجهات والأشخاص التابعين لها والخاضعين لإشرافها، فضلاً عن اختصاصها بتلقي ما يقدمونه من تظلمات وطعون رئاسية أمامها، بشأن ممارسة مهامهم الإدارية^(٣٧)، وتشمل التبعية الإدارية المتدرجة شقان الأول: السلطة الرئاسية والثاني: التدرج الوظيفي وذلك كما يلي:

السلطة الرئاسية:

تجسد السلطة الرئاسية Le Pouvoir Hiérarchique الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي^(٣٨)، و هي الشخص أو الهيئة المتمتعة بالاختصاص الكامل والعام، في نطاق القانون الإداري الذي يمارسه الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، بالنسبة لما

(٣٦) المرجع السابق، ص ٨٧.

(٣٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٣٣.

(٣٨) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٨٤، د. عبد الغنى بسيونى: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢١.

يصدر عنهم من قرارات، ومجازاتهم تأديبياً على ما يرتكبونه من أخطاء مسلكية تأديبية، بصورة مطلقة لا تخضع لأي قيود^(٣٩).

التدرج الوظيفي:

يعني أن موظفي كل مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظيفتهم على درجات متصاعدة تخضع كل منهما للأخرى، وهو ما يسمى بالسلم الإداري، أي يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة الهرم المتدرج الدرجات. ويقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية، يتمثل في الدرجات الدنيا في واجب الطاعة، ويتمثل في الدرجات العليا بما يعرف باسم السلطة الرئاسية. فيوجد على قمة كل هرم رئيس أعلى، ويوجد في الدرجات الأولى رؤساء الإدارات والمصالح، وفي الدرجات الأدنى الأعضاء المكلفون بالتنفيذ^(٤٠). وبذلك نجد الوزير على قمة السلم الإداري لوظيفته، ثم يليه نواب الوزير، فوكلاء الوزارة، فمديرو المصالح العمومية، فوكلاء هذه المصالح، ثم رؤساء الأقسام، ورؤساء الفروع والإدارات المختلفة. ويقضي ذلك خضوع كل موظف لما يعلوه في الدرجة الوظيفية مباشرة. ويقابل هذه التبعية الإدارية من جانب الرؤوس السلطة الرئاسية من ناحية الرئيس. ويلاحظ أن السلطة الرئاسية- وأن كان الرؤساء الإداريون يتمتعون بسلطات تقديرية- إلا أنها ليست حكمية Arbitraire بل يرد عليها قيد هام وهو تحقيق الصالح العام. فإذا انحرفت السلطة الرئاسية عن هذا الهدف، فإن قرارها يصبح مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وحق للقضاء الإداري إلغاؤه. وتتضمن السلطة الرئاسية عنصرين، أحدهما سابق ويطلق عليه سلطة التوجيه، والآخر لاحق ويطلق عليه سلطة مراقبة أعمال المرؤوسين.

ثالثاً - صور النظام المركزي:

تنقسم المركزية إلى صورتين:

(٣٩) د. عبد الغنى بسيوني: القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها

في مصر، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(٤٠) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٧٥.

أ: المركزية المتطرفة (التركيز الإداري) Concentration:

سادت الدول الآخذة بالمركزية الإدارية- في بادئ الأمر- صورة تطبيقية تقليدية وأطلق عليها تسمية " المركزية المباشرة"^(٤١). وبذلك تصبح سلطة البت في الأمور، وتنفيذها كلياً وجزئياً ينعقد الاختصاص بها للحكومة المركزية المستقرة في العاصمة، وفي هذه الصورة- أيضاً- من المركزية لا نجد أية سلطات خاصة لعمال الحكومة الإقليميين، كرؤساء مجالس المدن وعمد القرى ومشايخها، وغيرهم من موظفي الحكومة الإقليميين، وتكون سلطة البت في كل هذه الأمور بيد السلطات المركزية؛ أي الوزارات الكائنة بعاصمة البلاد. لذلك تسمى هذه الصورة المركزية باسم الوزارية^(٤٢).

ب: المركزية المعتدلة (عدم التركيز الإداري) administrative: Déconcentration

نظراً لزيادة خدمات الدولة، فقد أصبح من المستحيل في الوقت الحالي أن تمتد يد الوزير إلى ربوع البلاد؛ لكي يتابع شئون وزارته على النحو السابق من صور المركزية، نظراً للزيادة المطردة والانتساع، على أثر التطور الشامل في المجتمع، والسياسة التداخلية للدول في حياة الأفراد؛ الأمر الذي ألجأ دول النظام المركزي إلى اعتناق صورة مخففة من المركزية، عرفت تحت اسم "عدم التركيز الإداري"^(٤٣)، التي يتم بموجبها توزيع مهام ومسئولية العمل الإداري العام- لتصحيح العيوب الناتجة عن التطبيق الحرفي للمركزية الإدارية- بين سلطات المركزية ومعاونيها في مختلف الإدارات والمرافق الإقليمية، بتحويل هؤلاء بعض اختصاصات السلطة المركزية لممارستها باسمها، ويملكون سلطة إصدار القرارات النهائية فيها. ولكن دون أن يؤدي ذلك لانفصالهم الاستقلالي عنها، إذ

(٤١) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية

واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ٩١.

(٤٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمدة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٦٠.

(٤٣) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

- Homont : La Déconcentration des Services Publics, paris ,1984,p20.
- Dellon : réforme Administrative, déconcentration Et Unité d'actation , A.J.D.A. 1963. p.4.

هم لا يزالون يمارسون هذه الاختصاصات، ويصدرون تلك القرارات؛ بوصفهم ممثلين مفوضين في ذلك من السلطة المركزية، وخاضعين لرقابتها وإشرافها الرئاسي^(٤٤). وبذلك تعني هذه الصورة تمتع العاملين الإقليميين في الفروع الإدارية والمرفقية المختلفة للسلطات المركزية بالاستقلال الذاتي وبحرية التصرف، وإصدار القرارات النهائية في بعض المسائل الخاصة بإداراتهم ومرافقهم المحلية، دون الرجوع في ذلك إلى السلطة المركزية، بعد أن كانوا أدوات تنفيذية آلية لوضع قرارات هذه السلطة موضع التنفيذ^(٤٥). ويوجد اختلاف بين معنى اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وإن كانا يتشابهان من حيث المعنى اللغوي؛ حيث إنهما يعبران عن مدلول واحد، وهو الابتعاد عن المركز، لكنهما يختلفان من ناحية المدلول القانوني. لأن نظام عدم التركيز يؤسس على منح بعض الأجهزة الإدارية سلطة البت النهائي في بعض الأمور، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، أي الوزارات. إلا أن القائمين على تلك الأجهزة الإدارية يظلون خاضعين للسلطات الرئاسية، ويتخذون قراراتهم باسم الدولة لا باسم هيئات إقليمية مستقلة، بخلاف القرارات التي تتخذها الأجهزة اللامركزية، فإنها تنسب إلى الشخص الإداري اللامركزي دون الدولة، كما أن عمال تلك الهيئات اللامركزية لا يرتبطون بالدولة برابطة تبعية مباشرة، ومن ثم لا تستطيع هذه الأخيرة أن تمارس عليهم سلطة رئاسية^(٤٦).

رابعاً - مبررات النظام المركزي:

- ١- تثبيت أركان الحكومة المركزية وتقوية سلطاتها وتدعيم نفوذها؛ لذلك فإن الدول في بداية نشأتها تأخذ بهذا النظام؛ حيث إنه يمثل ضرورة حيوية بالنسبة لها^(٤٧)، وتؤكد الحقائق التاريخية أن الدول المركزة تركيزاً كاملاً لم

(٤٤) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٢.

(45) Mallet: La Déconcentration Administrative, Règles et Réalité, Rev, Adm, 1962, P.5.

(٤٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلي لنظام العمد، مرجع سابق، ص ٢٦١.

(٤٧) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، مرجع سابق، ص ٨٩.

- توجد إلا في بعض المدن السياسية الإغريقية القديمة، التي ساعدت ضآلة حجمها، وبساطة الحياة الإدارية فيها على تطبيق النظام المركزي^(٤٨).
- ٢- أداء الخدمات العامة على نحو أفضل؛ فالمركزية هي الوسيلة الهامة لتقديم الخدمات العامة لجمهور المواطنين، تلك الخدمات التي لا يقتصر نفعها على الشخص بعينه أو إقليم محدود، وإنما تشمل الدولة وأقاليمها المختلفة^(٤٩).
- ٣- إدخال النظام على الجهاز الإداري؛ حيث تبعية الموظفين في النظام المركزي كل لرئيسه. ومن ثم يسير بانتظام واستمرار في سبيل أداء الخدمات العامة. لذلك قيل عن المركزية أنها تخلع على الإدارة طابعا من العدالة وعدم المحاباة ونبذ المحسوبية^(٥٠).
- ٤- النظام المركزي بما يؤدي إليه من توحيد الإدارة في الدولة، وتجانس الأساليب الإدارية، واتساق الروح، يؤدي إلى استقرار الإجراءات، وإكسابها دقة ووضوحاً، الأمر الذي يسهل على الموظفين تطبيقها، كما يسهل في الوقت نفسه على الجمهور فهمها. وهذا يؤدي في النهاية إلى سلامة الحياة الإدارية، وبعدها عن التقصير، وتحقيق السرعة المطلوبة، وإنجاز الخدمات، والسير المنظم المستمر للمرافق العامة^(٥١).
- ٥- المقدرة المالية للموازنة العامة في النظام المركزي تفوق بكثير المقدرة المالية للموازنات المحلية في النظام اللامركزي؛ مما يجعل النوع الأول أقدر على سير المرافق العامة باطراد. فضلاً عما يمتاز به عمال الحكومة المركزية من القصد في النفقات العامة، والمهارة والمران، مما لا يتوفر لدى الهيئات اللامركزية^(٥٢).

(48) Garner J.F., Administrative Law, London, Butterworth's, 1963, P. 13.

(٤٩) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٠٤.

(٥٠) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٥١) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٥٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمدة، مرجع سابق، ص ٢٦١.

٦- يلاءم المرافق العامة التي تهدف إلى تقديم خدمات إلى جمهور المواطنين دون الاقتصار على إقليم معين، وما دامت هذه المرافق تهم الدولة وتصبو إلى تقديم خدماتها العامة للشعب. فلا يعقل إلقاء عبء هذه المرافق على الهيئات اللامركزية محدودة الدخل. أي أنه من الأفضل ترك الاختصاص بشأن تسيير هذا النوع من المرافق العامة عن طريق الإدارة المركزية، حيث يتساوى أفراد الشعب جميعاً في تحمل تكاليفها ومن ثم يتساوون في الاستفادة منها (٥٣).

٧- ضروري للتخطيط الشامل في البرامج الخاصة بالبحوث والإحصاءات وتحديد الأهداف، كما أنه يكفل استمرار السياسة العامة تجاه شتى قطاعات المجتمع مثل: الأمن والتعليم والعدل، وهو الذي يمنح الفرصة لاستعمال اقتصادي كفاء للموارد القومية، وعائدات الضرائب التي تحصل وتتفق طبقاً لأسس علمية مدروسة (٥٤).

خامساً - مثالب النظام المركزي:

للنظام المركزي العديد من العيوب منها:

١- أن الالتزام بالتطبيق الحرفي المتشدد للنظام المركزي الإداري، يؤدي إلى بقاء سير العمل الإداري، وطول الإجراءات وإرهاق المتعاملين مع الإدارة؛ نتيجة التعقيدات المكتبية، والروتين الإداري، الذي يتطلب العديد من التأشيرات والموافقات، مع ضرورة انتقال سكان الأقاليم إلى العاصمة لقضاء مصالحهم (٥٥).

٢- أنه من الثابت عملاً استحالة التطبيق الحرفي للنظام المركزي الإداري؛ بسبب التشعب والزيادة المتناهية في مهام ومسئوليات العمل الإداري العام، والتي ألزمت الإدارة بمجابتها في ظل نظام الدولة الحديثة؛ حيث لا يقتصر ذلك

(٥٣) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٥٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: توازن السلطات ورقابته، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٨٤.

(٥٥) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٩.

على عاصمة الدولة فحسب، بل يمتد ليشمل كافة أجزاء أقاليمها دون تفرقة فيما بينها. وبذلك فإن القرارات المركزية - في ظل هذا النظام - سوف تصبح منفصلة تماماً، وغير معبرة على الإطلاق عن الظروف المحلية والإقليمية المتنوعة، أو على الأقل غير متطابقة أو ملائمة لها^(٥٦).

٣- أن أعمال النظام المركزي الإداري يتنافى صراحة مع الالتزام السياسي بتطبيق المبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة الحديثة؛ إذ هو يحجب أصحاب المصلحة الحقيقية عن المشاركة في تسيير وأداء الخدمات العامة والأعمال الإدارية الخاصة بهم.

المطلب الثاني

نظام اللامركزية الإدارية

تتبع الدولة الحديثة الأسلوب الإداري الذي يتفق مع ظروفها وأوضاعها الخاصة بها؛ حيث أن الاتجاه الحديث في نظم الحكم بصفة عامة يميل نحو الأخذ بالنظام اللامركزي؛ نظراً لوجود العديد من الاعتبارات ذات الطابع السياسي والقانوني والاجتماعي، ونظراً لزيادة الخدمات المطلوبة من السلطة المركزية فقد أدت تلك الاعتبارات إلى رسوخ مبادئ إنشاء هيئات إقليمية إدارية، أو مرفقيه منتخبة، غير خاضعة للالتزام الطاعة الرئاسية، تكون أكثر التصاقاً ب جماهير الخدمة العامة حيث تتولى سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية المسيرة للمصالح الإقليمية الخاصة بها لذلك برزت فكرة اللامركزية في الدولة الحديثة^(٥٧). وعلى ضوء ما سبق سوف نقوم بعرض موجز لنظام اللامركزية الإدارية من خلال العناصر التالية:

أولاً- تعريف اللامركزية الإدارية:

(٥٦) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية

واللامركزية الإدارية مرجع سابق، ص ٩٨.

(٥٧) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية

والمحلية، مرجع سابق ص ٨٩.

تنشأ اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية الكائنة في العاصمة، وهيئات إقليمية أو مصلحة. وتباشر هذه الهيئات سلطاتها في النطاق المرسوم لها قانونا تحت إشراف الحكومة ورقابتها، دون أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً^(٥٨). وتأخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين، هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية. واللامركزية الإقليمية هي التي عرف بها النظام اللامركزي في بادئ الأمر. وتتضمن أن ينشأ جهاز إداري في كل إقليم من أقاليم الدولة يتخصص في إدارة مصالح الأقاليم المختلفة^(٥٩)، وكان نتيجة تطبيق مذهب التدخل في النشاط الاجتماعي والاقتصادي، ازدياد الأعباء الملقاة على عاتق الدولة. لذلك فقد ظهرت ضرورة توزيع النشاط الاقتصادي بين الحكومة المركزية وبين هيئات عامة، تتخصص في مزاوله نشاط معين ويكون لها نظام خاص ومستقل عن الحكومة المركزية، وهو ما يعرف بـ " اللامركزية المصلحية " أو " المرفقية "، بحيث تختص بالمشروعات العامة التي لايلئمها النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات، وإنما تتطلب بحكم طبيعتها الخاصة إشرافاً من قبل أجهزة إدارية مستقلة في تصرفاتها، معتمدة على الفنيين والخبراء المتخصصين^(٦٠).

لذلك تعتبر اللامركزية طريقاً من طرق الإدارة، وليست أسلوباً من أساليب الحكم، وتتضمن توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية - من ناحية، وهيئات أخرى مستقلة ومنتخبة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي - من ناحية أخرى. ويلاحظ أن الانتخابات التي تعتبر الركن الأساسي في النظام اللامركزي تطبق صوراً مختلفة. فقد تكون وسيلة لانتخاب مجالس القرى والمدن والمحافظات، وتسمى

(٥٨) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٩٤.

(٥٩) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ص ٢٤٢، د. محمد أنس جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، ١٩٨٢، القاهرة، ص ٩ وما بعدها، وللمؤلف الوسيط في القانون العام، بدون ذكر الناشر، القاهرة، ١٩٨٤-١٩٨٥، ص ٢١٨.

(٦٠) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٦.

د. أشرف حسين عطوه

اللامركزية - حينئذ - اللامركزية الإقليمية. وقد تكون وسيلة اختيار أعضاء هيئة لا مركزية يتحدد اختصاصها تحديداً مصلحياً لا إقليمياً - أي تختص هذه الهيئة بمرفق واحد أو بعدة مرفق محددة كالمؤسسات، و في هذه الحالة تسمى بـ " اللامركزية المصلحية " أو " المرفقية " (٦١).

رأي الفقه في الانتخاب كشرط للنظام اللامركزي:

اختلف الفقهاء حول اعتبار الانتخاب شرطاً أساسياً للنظام اللامركزي. وهناك مذهبان:

المذهب الأول: يرى تأييده لفكرة اختيار أعضاء المجالس اللامركزية عن طريق الانتخاب وليس التعيين؛ باعتبار أن الأسلوب الأول يعتبر شرطاً أساسياً في نظام الإدارة اللامركزية، ويستند إلى دعامين، الأول: أن الانتخاب ضرورة حتمية لضمان استقلال الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطة المركزية، في حين أن التعيين يجعل هؤلاء الأعضاء يرتبطون بهذه السلطة برابطة التبعية والخضوع، مما يؤدي إلى سهولة التأثير عليهم. والدعامة الثانية: أن الحكم المحلي في حقيقته ليس مجرد نوع من اللامركزية فحسب، وإنما يعد مزيجاً من اللامركزية والديمقراطية في وقت واحد، وإذا كان تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية ممكناً أو متصوراً دون عملية الانتخاب، فإن ديمقراطية الإدارة تستلزم أن يتولى تسيير المصالح اللامركزية مجلس يمثل الشعب، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بانتخاب أعضاء هذه المجالس (٦٢).

المذهب الثاني: يرى أنه لا ضرورة لاختيار أعضاء المجالس اللامركزية عن طريق الانتخاب لتحقيق اللامركزية الإقليمية؛ باعتبار أنه يكفي لتحقيق هذه اللامركزية ضمان استقلال الهيئات اللامركزية. وهو أمر يمكن تحقيقه عن طريق الاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية. وطالما تحقق هذا الاستقلال بطريقة أو بأخرى . كعدم إخضاع الأعضاء للسلطة الرئاسية في أي صورة، فإن الانتخاب بهذه الصورة ليس

(٦١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمد، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٦٢) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، مرجع سابق ص ٩٩.

شرطاً لازماً لتحقيق هذا النظام. ويضرب أنصار هذا المذهب مثلاً لتأييد ما ذهبوا إليه، وهو استقلال القضاء الذي لا ينفيه كون القاضي معيناً من قبل السلطة التنفيذية^(٦٣). ويؤيد أستاذنا الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد: المذهب الأول الذي يرى أن النظام اللامركزي يجب أن يبنى على قاعدة الانتخاب؛ لأن التطورات الحديثة في الفكر الديمقراطي تقتضي أن يكون أداء الوظيفة الإدارية في الأقاليم بمعرفة سكان هذه الأقاليم. وهو ما يستلزم ضرورة انتخاب أعضاء المجالس المحلية من بين الأشخاص الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية، وهم صادقوا الإحساس بهذه المصالح، يتهافتون على حمايتها، ساهرون على حفظها وأدائها بصفة دائمة ومنتظمة؛ حتى يجد الجمهور هذه الخدمات متوافرة في الزمان والمكان المتعارف عليهما لأدائها^(٦٤). وأؤيد سيادته في ذلك قولاً واحداً.

ثانياً - أركان نظام اللامركزية الإدارية:

١- الاعتراف بالشخصية المعنوية ووجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح القومية:

يجب أن تعترف الدولة بوجود مصالح محلية، تنشأ إلى جانب الحاجات أو المصالح القومية العامة التي تتعلق بالدولة ككل، و حاجات أخرى محلية توجد رابطة بين مصالح الأفراد المقيمين في إقليم معين من الدولة^(٦٥). بحيث ترتبط ببعضها ارتباطاً يكفي لإمكان تركيزها لمستفيد واحد، بشرط أن تكون هذه المصالح مشروعة؛ لأنه في الوقت الحاضر قد اتسع نطاق الأسلوب اللامركزي، تبعاً لاتساع الدولة؛ نزولاً على ضرورات مذهب التدخل، وبذلك أصبحت الدولة منافساً خطيراً للأفراد، الأمر الذي أدى إلى كثرة المرافق العامة التي تديرها الدولة تحقيقاً للتنمية الاقتصادية، ودفع عجلة التقدم إلى الأمام في شتى الميادين. وإذا كانت بعض هذه المرافق تقتضي أن تكون إدارتها

(٦٣) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم

القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٦٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمد مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٦٥) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية،

مرجع سابق ص ٩٤.

د. أشرف حسين عطوه

بالأسلوب المركزي؛ نظراً لاتصالها الوثيق بالمصلحة القومية، فإن الغالبية العامة من هذه المرافق تتصل اتصالاً مباشراً بالمصالح المحلية للأفراد القاطنين أقاليم معينة من بين أقاليم الدولة^(٦٦). لذلك من الأوفق أن يعقد الاختصاص بشأن إدارة هذه المرافق إلى هيئات محلية منتخبة، قريبة من حاجات الأفراد؛ تحس بإحساسهم، وتلمس أنسب الحلول لإشباع حاجاتهم؛ لأنها أكثر علماً بمقتضيات هذه الحاجات وأقدر معرفة على تفهم متطلباتها.

وتحديد الحاجات المحلية وتقدير ما يلائمها من الأساليب الإدارية لا يتم بواسطة السلطات الإدارية سواء أكانت مركزية أم لامركزية، إنما يتصدى لها القانون. بل أن الدستور نفسه يبين للمشرع توجيهات عامة يتعين عليه احترامها في هذا المجال. كما فعل المشرع الدستوري في المادة ١٧٥ من دستور ٢٠١٤، حيث نصت على أن: (تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية؛ إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك)^(٦٧) ويعني ذلك: أن الاعتراف بالمصالح المحلية الجديرة بالحماية القانونية لا يكفي لقيام النظام اللامركزي، بل لابد من وجود هيئات إدارية مستقلة تكون الإدارة المعبرة لهذه المصالح.

٢- وجود هيئات محلية مستقلة:

يعتبر وجود هيئات منتخبة لتحقيق المصالح المحلية هو المقياس الحقيقي لوجود النظام اللامركزي الإداري من عدمه، بل ودليل على تطبيق المبدأ الديمقراطي القائم على الانتخاب في المجال الإداري، والذي يقضي بتوزيع ممارسة مظاهر السلطة على الأغلبية الساحقة من أبناء الشعب. ولا بد أن يصاحب وجود الأشخاص الإدارية القومية نظام قانوني، يبيح إنشاء هيئات أو مجالس تستطيع التعبير عن إرادة هذه الأشخاص،

(٦٦) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم

القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٦٧) المادة ١٧٥ من الدستور المصري الحالى، الصادر سنة ٢٠١٤.

وإتيان ما يعد ضمن مصالحها من تصرفات. وقد أجمع الفقه وجرت التشريعات على ذلك^(٦٨).

٣- الوصاية الإدارية:

إن الأخذ بديمقراطية الإدارة يستلزم الاعتراف للهيئات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الهيئات المركزية، سواء أكان مصدر هذا الاستقلال القانون أم الدستور - في بعض الأحيان - لكن هذا الاستقلال لا يكون كاملاً أو مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي؛ بمعنى أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها المقررة لها بنص القانون، تحت رقابة الحكومة المركزية. وقد تظهر هذه الرقابة في شكل أوامر تنظيمية، وقد تكون في شكل أوامر فردية، تواجه حالات معينة بالذات^(٦٩). فبالنسبة لاختصاص رقابة الحكومة في صورة أوامر لائحية أو تنظيمية، نجد أن الحكومة قد تتولى تنظيم الهيئات اللامركزية، وذلك في الحالات التي يتعرض فيها المشرع نفسه لتنظيم هذه الهيئات المختلفة؛ لذلك تسمى هذه الصورة بشقيها باسم الرقابة الإدارية اللائحية^(٧٠).

(٦٨) صرحت النصوص الدستورية والقانونية بالالتزام بالمبدأ الديمقراطي القائم على الانتخاب بالنسبة للسلطات المحلية وذلك منذ صدور دستور ١٩٢٣ وحتى صدور الدستور الحالي ١٩٧١ ومنذ صدور أول قانون للإدارة المحلية في مصر رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وباستثناء قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وحتى القانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهي على سبيل التحديد المواد ١٣٢ من دستور عام ١٩٢٣ و ١٥٨ من دستور عام ١٩٥٦ و ١٦٢ من دستور عام ١٩٧١ والمادة ١٠ من قانون الإدارة المحلية عام ١٩٦٠ و ٢ من قانون عام ١٩٧٥ والمادة ٣ من قانون ١٩٧٩، د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٠.

- Luchaire: Les Fondement constitutionnels de la décentralisation, R.D.P., 1982, P.1543

- Favoreu: Décentralisation of constitution, R.D.P., 1982, P.1259.

(٦٩) د. سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ١٩٧، د. صلاح الدين محمد صادق: خدمات السلطات المركزية للهيئات المحلية والرقابة عليها، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الخامسة عشر، أغسطس، ١٩٧٣، ص ٢٢.

(٧٠) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلي لنظام العمد مرجع سابق، ص ٢٦٩.

د. أشرف حسين عطوه

وفيما يختص برقابة الحكومة المركزية في شكل قرارات فردية، وهي تسمى بالرقابة الإدارية الفردية، نجد أن هذه الرقابة متعددة الصور، وتختلف من دولة إلى أخرى؛ حسب أهمية الموضوع، ومدى رغبة الدولة في بسط رقابتها على الهيئات المحلية.

وفيما يلي عرض موجز عن الرقابة المعمول بها في جمهورية مصر العربية:

أ. الرقابة الوصائية على أشخاص الهيئات المحلية:

يتمثل هذا النوع من الرقابة في "حق التعيين، والإيقاف، والعزل، وحل المجالس المنتخبة"^(٧١). وفيما يلي عرض موجز لذلك:

سلطة التعيين: تملك الحكومة المركزية سلطة تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية المختارين - رغم استقلالها - دون أن يترتب على هذا الحق إهدار الصفة اللامركزية؛ طالما كانت الأغلبية للأعضاء المنتخبين. وقد يمتد هذا الحق إلى أعضاء المجالس أنفسهم، فيكون للحكومة الحق في تعيين بعض هؤلاء الأعضاء. بل وأكثر من ذلك قد تحتفظ الحكومة لأحد أعضائها المعينين بسلطة رئاسة المجلس المحلي الممثل للشخص اللامركزي^(٧٢).

حق الإيقاف والعزل: يعتبر هذا حق طبيعي بالنسبة للأشخاص المعينين؛ لأن هؤلاء الأعضاء يظلون تابعين للحكومة المركزية تبعية رئاسية. لكن قد تمتد إلى الأعضاء المنتخبين؛ بشرط أن تباشر الحكومة حقها في الإيقاف والعزل في الحدود، وطبقاً للشروط التي يقرها القانون^(٧٣).

الحق في حل المجالس المنتخبة: وفي هذه الصورة تتجلى رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية المنتخبة، حيث يمكنها توجيه العقاب ضد المجلس برمته، دون أن

(٧١) د. محمد إبراهيم رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٦، ص ٦٩ وما بعدها.

(٧٢) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، مرجع سابق ص ١٠٢.

(٧٣) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٨.

يقتصر على أحد أعضائها. وحل المجالس المنتخبة لا يتطلب إلغاء الوحدة الإدارية المستقلة نفسها. فالإلغاء لا يكون إلا إذا سحبت الشخصية القانونية لهذه الوحدة، وطبيعي أن سحب هذه الشخصية لا يكون إلا بمعرفة المشرع^(٧٤).

أ- الرقابة الوصائية على الأعمال والقرارات:

تملك الحكومة المركزية حق الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، وتشمل الرقابة على الأعمال الإيجابية، والرقابة على الأعمال السلبية، والرقابة على إجراءات التنفيذ كما يلي:

ب- الرقابة على الأعمال الإيجابية:

ويأخذ هذا النوع من الرقابة حق الإذن بالأعمال، أو التصديق عليها بعد إجرائها، أو إلغائها أو سحبها. والتصديق قد يكون صريحاً، وقد يكون ضمناً مستفاداً من مجرد مضي فترة محددة من الزمن، عقب صدور قرار المجلس المحلي، دون قرار من الحكومة المركزية بإلغائه^(٧٥). وكذلك تملك الحكومة المركزية حق إلغاء أو إيقاف التصرفات التي قامت باتخاذها الهيئات المحلية. والإيقاف يعني وقف سريانها فترة من الزمن، ثم تستمر بعد ذلك في إنتاج آثارها القانونية. أما الإلغاء فيعتبر انعدام التصرفات، أي كان لم تكن^(٧٦).

الرقابة على الأعمال السلبية:^(٧٧) تتمتع الهيئات المحلية بنوع من الحرية في أداء أعمالها. لذلك يكون لها الحق في الامتناع عن بعض التصرفات، التي لا ترى داعي لأدائها. ولكن قد يترتب على ذلك تعريض المرافق العامة للخطر، أو التوقف نتيجة لتقصير الهيئات اللامركزية. فللحكومة بعض الوسائل التي تمكنها من سير هذه المرافق

(٧٤) د. محمد إبراهيم رمضان: رسالته السابقة، ص ٧٠.

(٧٥) د. عبد المجيد سليمان: القانون الإداري المصري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، مرجع سابق ص ١٠٢.

(٧٦) د. محمد إبراهيم رمضان: رسالته السابقة، ص ٧٠.

(٧٧) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلي لنظام العمد، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

د. أشرف حسين عطوه

باطراد، ولو رغماً عن الهيئات المحلية. ومن هذه الوسائل: حل المجلس المنتخب، أو الحل محل المجلس المنتخب في إنجاز المهام التي تراخي الأخير عن إنجازها. وفكرة الحل ليست نظرية عامة، وإلا لجاز للحكومة المركزية التدخل دائماً فيما خوله القانون من اختصاصات للهيئات اللامركزية، الأمر الذي يمكن أن يهدم فكرة اللامركزية من أساسها. لذلك وضع المشرع قيوداً على حق الحل؛ منها دعوة المجلس اللامركزي - أولاً - إلى القيام بالعمل بنفسه بداية.

ت- الرقابة على إجراءات التنفيذ:

ويتضمن هذا الحق رقابة شديدة على الهيئات اللامركزية، وهي التي تخرج قرارات هذه الهيئات إلى حيز الوجود؛ وذلك لأن قرارات الجهات اللامركزية قبل تنفيذها ليست قرارات مكتوبة فقط. لذلك نجد أن الدولة تعتمد على هذا النوع من الرقابة وتمارسه بكل دقة. فجميع القرارات التي يصدرها المجلس لا يمكن أن تأخذ طريقها إلى التنفيذ إلا بتدخل جديد من الدولة، ولمعرفة مدى خطورة هذا النوع من الرقابة، نتصور أن كثيراً من قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج عند تنفيذه إلى نزع ملكية عقارات للمنفعة العامة، وهذا ما لا تستطيع الهيئات المحلية القيام به، وإنما ينعقد الاختصاص بشأن ذلك إلى الدولة (السلطة المركزية)، كان يكون نزع الملكية بواسطة قانون أو قرار جمهوري أو قرار وزاري. ومن هنا تترك الحكومة المركزية المجالس المحلية المنتخبة حرة في التشكيل، وفي اتخاذ قراراتها، وتنسيق العمل داخلها. ولكنها تتعرض لهذه القرارات في مرحلتها الأخيرة، وهي مرحلة التنفيذ^(٧٨).

ثالثاً: صور اللامركزية:

يوجد بالنظام اللامركزي صورتان، ويتمثل الفرق بينهما في وجود عناصر معينة من قبل الحكومة المركزية في الهيئات المحلية. وهي: النظام اللامركزي المطلق، والنظام اللامركزي النسبي. وفيما يلي عرض موجز لهاتين الصورتين:

الصورة الأولى - النظام اللامركزي المطلق:

(٧٨) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

ويكون فيها تشكيل المجالس المحلية مكوناً من عناصر منتخبة بواسطة الجمهور القاطن في النطاق الإقليمي، الذي يمثله هذا المجلس المحلي. وفي هذه الصورة لا نجد عناصر معينة من قبل الحكومة المركزية. الأمر الذي يترتب عليه انعدام سلطة هذه الأخيرة في المجال الإقليمي. وإنما تكون سلطة البت في الأمور جميعاً من اختصاص الأعضاء المنتخبين الممثلين لهذه المجالس. ولكن ليس معنى ذلك انعدام سلطة الدولة بصفة مطلقة، وإنما تستطيع أن تمارس بعض مظاهر السلطة؛ بما لها من وصايا إدارية على أعمال هذه الهيئات المحلية^(٧٩).

الصورة الثانية- النظام اللامركزي النسبي:

في تلك الصورة يتم تشكيل المجالس المحلية من أعضاء منتخبين، وأعضاء معينين من قبل الحكومة المركزية في الوقت نفسه. ولكن لا يترتب على هذا التشكيل هدم النظام اللامركزي. فالعضو المعين لا يترتب عليه تفويض الصفة اللامركزية لهذه المجالس؛ طالما بقيت للأعضاء المنتخبين الأغلبية في تشكيلها. والهدف من إدخال العناصر المعينة قد يكون للمحافظة على وحدة النمط الإداري داخل أقاليم الدولة؛ وذلك بما تمارسه الحكومة المركزية من سلطات داخل هذه الأقاليم على الأعضاء المعينين من قبلها، والتابعين أصلاً لها والخاضعين لسلطتها الرئاسية. أو قد يكون الهدف من نظام إشراك أعضاء معينين استكمال النقص من الأكفاء الفنيين، الذين يمتازون بالتجربة والمهارة والمران^(٨٠).

تقدير النظام اللامركزي

(٧٩) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية مرجع سابق، ص ١١٩.

(80) Anthony, H. Birch: The British System of Government, Tenth Edition, Routledge, 1998. Bradley, A.W: Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, Pearson Education Limited, 2007. Chandler, J. A. : Local Government Today, Third Edition, Manchester Press, 2002.

أولاً - مزايا النظام اللامركزي:

١- " إن اللامركزية قد أصبحت من مقتضيات الدولة الحديثة؛ نظراً لوجود حركة فكرية قوية ترمي إلى الأخذ بها. فالشعوب تواقفة الآن إلى الاشتراك في إدارة شئونها المحلية والخاصة، بعد أن أسهمت في تصريف شئونها العامة، في ظل الحكومات الديمقراطية. فالناس يريدون أن يكون تعيين أولي الأمر فيهم عن طريق الانتخاب لا التعيين ". كما أن التوسع في الأخذ بمذهب التدخل، ونتيجة ضغط العمل وكثرة الوظائف، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة إلى أن تتيح لأقاليمها أو مجالسها المحلية حق إدارة شئونها، وتسيير المرافق العامة بها. ولا شك أن النظام اللامركزي في الإدارة - بصفة عامة - يفوق بكثير النظام المركزي، وهو يعتبر النظام الديمقراطي. حتى لقد قيل إن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إن لم تصاحبها اللامركزية الإدارية^(٨١).

٢- ضروري لإدارة المرافق العامة؛ حيث استحالة إدارتها في الوقت الحاضر عن طريق إصدار التعليمات أو النشرات أو اللوائح من أجهزة مركزية، مهما بلغت هذه اللوائح من الدقة والتفصيل، وإنما يجب إسناد إدارة هذه المرافق المحلية إلى أشخاص عارفين بحاجات إقليمهم أكثر من الموظف الحكومي الغريب عنها^(٨٢).

٣- نظام ديمقراطي يشبه إلى حد ما نظام الحكومة الديمقراطية؛ لأن كلا النظامين يهدف إلى إسهم الشعب في تصريف شئونه. وبذلك نجد أن النظام اللامركزي يجعل رقابة الشعب قريبة ومباشرة في المسائل المحلية، فتكون هذه الرقابة أقوى مفعولاً وأكثر إنتاجاً من النظام المركزي.

٤- إنهاء المشاكل اليومية التي تستلزم علاجاً سريعاً وحلاً حاسماً على مستوى المسؤولية، بمنع التردد أو الإرجاء، وإلا تفاقم خطرهما أن لم يحسم أمرها بسرعة، مما قد يؤدي إلى حدوث تعقيدات، كان من الممكن تداركها في الوقت الملائم^(٨٣).

(81) Costa -Jegouzo: L, Administration Française Face Aux Défis de La Décentralisation, Ed.S.T.H, 1988, P 192.

(٨٢) د. سامى جمال الدين: أصول القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٨٣) د. محمد إبراهيم رمضان: رسالته السابقة، ص ٧٠.

٥- تعميم النص في اللوائح أو التعليمات، أو عدم مطابقتها الحرفية لبعض الظروف والأوضاع المحلية، يترتب عليه تعقيدات في الجهاز الإداري، وصعوبة التفسير، أو تكرار الرجوع إلى القيادات العليا، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة.

٦- يرتفع بممثلي المجالس المحلية بموقع المسؤولية، الذي يتيح لهم إبداء رأيهم دون ما خوف أو تردد من أن هذا لا يرضي رؤساءهم. فشعور ممثلي المجالس المحلية بالاطمئنان يجعلهم دائماً إيجابيين أثناء المناقشة، دون الالتزام بالنصوص الجامدة للتعليمات، كما هو الشأن في النظام المركزي^(٨٤).

٧- يفتح المجال أمام الإدارة لتجارب أفضل فتقوم الإدارة - مثلاً - بإجراء تجارب على مستوى القرية المحدودة أو المدينة. فإذا فشلت هذه التجربة، فإن الإدارة لا تضار من جراء ذلك لأن الضرر المترتب على هذا الفشل سوف يكون بسيطاً ومحدوداً بنطاق إقليمي لا يتعداه. وإذا ما صادفت التجربة نجاحاً أمكن للإدارة تطبيقها، ليس في المستوى الإقليمي الذي نشأت هذه التجربة من أجله ولأجله، وإنما على مستوى جميع أقاليم الدولة^(٨٥).

٨- اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات الأمنية والكوارث من المركزية، فإذا ما حدث وباء وأنتشر في دولة تأخذ بأسلوب المركزية، فقد تنهار الحكومة المركزية في العاصمة، أو تنقطع وسائل اتصالها بممثليها في الأقاليم، مما يؤدي إلى كارثة شاملة. على أنه في النظم التي تتبع أسلوب اللامركزية تستطيع الجهات المحلية مواجهة الموقف، دون الاعتماد الكامل على الحكومة المركزية^(٨٦).

مثالب النظام اللامركزي:

١- أعضاء الهيئات اللامركزية قليلو الخبرة والمهارة؛ وذلك لأن عدد أعضائها قليل لا يسمح بإقامة معهد لتدريبهم وتأهيلهم. ولكن يمكن تلافي هذا العيب عن طريق تعيين

(٨٤) د. مصطفى عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٨٥) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلي لنظام العمد، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(٨٦) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

الأعضاء الفنيين الأكفاء، كما هو متبع حالياً في تكوين مجالس المحافظات والمدن والقرى^(٨٧).

٢- تطبيق اللامركزية يترتب عليه تفتيت الإدارة والنيل من القدر الضروري للوحدة الإدارية في الدولة، أي أن هذا النظام بما يقوم عليه من خلق مجموعة من الوحدات الإدارية المستقلة داخل الدولة يهدد وحدة الدولة السياسية والقانونية، مما قد يكون سبباً في تمزيق وحدة سلطتها العامة^(٨٨). ولكن يمكن الرد على ذلك العيب بأنه غير حقيقي فلم يحدث أي تهديد حقيقي لوحدة الدولة السياسية أو القانونية كما تخوف البعض. ويوجد فارق جوهري بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية؛ حيث أن الأولى تتصل بتوزيع الوظيفة الإدارية دون الوظائف الأخرى التشريعية والقضائية، التي تظل - رغم اعتناق النظام اللامركزي - موحدة ومتجانسة، وينعقد الاختصاص بها للسلطات المركزية المستقرة بالعاصمة. كذلك لا يعقل أن يكون توزيع الوظيفة الإدارية داخل حدود الدولة طبقاً للنظام اللامركزي، مما يعني تهديداً لوحدة الدولة وتجانسها. فالنظام اللامركزي لا يمنع من الأخذ بالنظام الأصيل، وهو النظام المركزي في مجالات متعددة. أضف إلى ذلك أن الهيئات المحلية تكون خاضعة في مباشرة اختصاصاتها لرقابة الهيئات المركزية^(٨٩).

٣- يؤدي النظام اللامركزي إلى تقديم الأفراد مصالحهم الشخصية على الصالح العام. وغالباً ما تسير الهيئات المحلية وفق ما تصالح عليه العُرف والعادات المرعية، وتنفيذ إرادة الشعب، ولو خالفت في ذلك القانون والنظام العام. ولكن يمكن علاج ذلك

(87) Trrazoni: La Décentralisation A L, Epreuve des Faits, L.G.D..J, 1987, P.120.

(88) Costa-Jegouzo: L, Administration Française Face Aux Défies de La Décentralisation, op.cit., P 192.

(٨٩) أ/ كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلى، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١١٨.

عن طريق الرقابة (الوصاية الإدارية)، التي يجب أن تباشرها السلطات المركزية على الهيئات المحلية. وبذلك يوضع حد للإسراف وتحد من خطر اللامركزية^(٩٠).
ومما سبق عرضه عن المركزية واللامركزية، أرى ضرورة التوسع في الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الذي يُبنى على الانتخاب في جمهورية مصر العربية. حتى يتسنى للمحكومين رقابة حكامهم ومحاسبتهم، والحد من الفساد الإداري في المحليات^(٩١)، الذي قد بلغ ذروته في مصر. مما دعا إلى القول بأن " الفساد في المحليات للركب ". " فقد بلغ حجم الفساد في المحليات طبقاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عام ٢٠٠٨ - حيث بلغ ٣٩٠ مليون جنيهاً"^(٩٢).

المبحث الثالث

دور رؤساء البلديات في ظل أسلوب التنظيم الإداري

يختلف دور رئيس البلدية من دولة إلى أخرى حسب أسلوب تنظيمها الإداري، وبذلك يختلف دوره ومدى مشاركته في تنمية المجتمع تبعاً لذلك؛ فنجد أن دوره أكثر نفعاً في الدول التي تأخذ بالنظام اللامركزي على حين يكون دوره أقل نفعاً في الدول التي تأخذ بالنظام المركزي^(٩٣).

(٩٠) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلي لنظام العمد مرجع سابق، ص ٢٧٧.

- Bernard Gournay: Introduction A La Science Administrative, 2 Edition, Paris, 1970, P.127 Et Suive.

(٩١) أ/ نفيسة على عبد العال: الفساد الإداري في مصر وطرق إصلاحه حتى نهاية عصر الدولة الحديثة، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص ٥٢.

(٩٢) الأستاذ/ أشرف عبد الفتاح: مافيا الفساد تطيح بخطط التنمية، مقال منشور بجريدة الأهرام، العدد ٤٤٨٢ السنة ١٣٤، السبت ٢٤ أكتوبر ٢٠٠٩، ص ٢٥.

(93) - Andre de L'aubader: Traite de droit administratif, Septième Edition, Tome 1, Paris. 1976, P. 90 Et Suive.

- Charles Eisenmann: Centralisation et Décentralisation, Thèse, Pares, édition L.G.D.J, 1948.P.50 Et Suive

- Franceis - Paul Benoit: Le Droit Administratif. Français, Ed. Dalloz, Paris, 1968, P129 Et Suive.

د. أشرف حسين عطوه

ويعتبر العمل الديمقراطي المحلى الذي عرفته بلدان العالم مستمر في جهوده نحو الحرية، وإسعاد الشعوب المحلية رغم صعوبة الهدف وضخامة كم وكيف المصاعب التي يواجهها^(٩٤) وسوف نفصل ما أجملناه في هذا المبحث في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية (المملكة المتحدة- فرنسا).

المطلب الثاني: دور رئيس البلدية في دول المركزية الإدارية (جمهورية مصر العربية).

- Louis Troabas, Paul Isoart: Manuel de Droit Public et Administratif, 20 e édition, L.G.D.J, Paris, 1982, P97 Et Suive.
- Maurice, Hauriou: Précis de Droit Administratif. et Droit Public, Onzième Edition, Paris, 1927, P.44 Rt Suive.

وبصفة خاصة كل من:

د. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٥٧ وما بعدها، دد. توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النشر للجامعات المصرية القاهرة، ١٩٥٢ - ١٩٥٣، ص ٧٧، وما بعدها، د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، طبعة ١٩٧٧، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها، د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨، ص ٢٦٢ وما بعدها، د. عثمان خليل: رسالته السابقة، ص ١٠٥ وما بعدها. ومؤلفه في الكتاب الأول الإدارة العامة وتنظيمها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٥٠، ص ١٠٥ وما بعدها، د. فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده، القاهرة ١٩٥٩ - ١٩٦٠ ص ٣٦، وما بعدها، ومقاله عن نظرية اللامركزية الإقليمية، والمنشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، يناير ١٩٦٦، ص ٣٩ وما بعدها، د. محمد الشافعى أبو رأس: القانون الإداري، الجزء الأول، مكتبة النصر بالزقازيق، ١٩٨٤، ص ٢٦٠ وما بعدها، (٩٤) د. محمد زهير جرانة: القانون الإداري المصري، مكتبة عبد الله سيد وهبه، القاهرة، ١٩٤٤، ص ٤٣، د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الطبعة الثانية، دار المعارف، ١٩٦٥، ص ٤١٩، وما بعدها، د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٨ ص ١٣ وما بعدها. ومؤلفه الوسيط في القانون الإداري دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤، ص ١١٣ وما بعدها، د. وحيد فكرى رأفت: مذكرات في القانون الإداري، مطبعة العلوم، ١٩٧٣ - ١٩٣٨ ص ٥٥٦ وما بعدها.

المطلب الأول

دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية
(المملكة المتحدة وفرنسا)

تعتبر كل من المملكة المتحدة وفرنسا هما المثال التقليدي لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية القائمة على الانتخاب في إدارة البلديات، ويعتبر رئيس البلدية- في ظل النظام اللامركزي- سلطة محلية لذلك يتمتع بقدر من الاستقلال في مباشرة أعمال وظيفته^(٩٥). ومعظم دول العالم المعاصر تدمج نظام رؤساء البلديات بالطابع اللامركزي؛ وذلك لقناعة تلك الدول بأن الأخذ بهذا الأسلوب من مقتضيات الديمقراطية السليمة^(٩٦). فضلاً عن أن وجود وحدات إدارية. والاعتراف بمصالح محلية تهتم أهل الإقليم أو الوحدة المحلية، يتطلب قيام سلطات محلية تتولى أمر رعاية هذه المصالح، وتكون أقدر على القيام بالمهام المحلية على نحو أفضل، لذلك نجد أن دول اللامركزية الإدارية- وخصوصاً الغربية منها- أصدرت للعمدة التشريعات التي تساعده على القيام بمسئوليته، وأعطته سلطات أوسع. وكان من نصيبه في كل من فرنسا وإنجلترا رئاسته للمجلس البلدي، كما أعطته حرية العمل والتطوير بعيداً عن السلطة المركزية^(٩٧). إن أهمية دور رئيس البلدية في بلاد اللامركزية الإدارية لم تأت من فراغ؛ ذلك لأن النظام اللامركزي الإداري يعمل على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، تتخصص في إدارتها مجالس تتشكل في مجموعها- أو أغلبها- من أعضاء منتخبين، في المستويات المحلية المختلفة. وهو ما يعني كفالة إشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية. فضلاً عن أن النظام اللامركزي له شقان: أحدهما: قانوني، يتمثل في ظاهرة تفتيت التركيز الإداري في الدول المعاصرة. والآخر: سياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية. حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون

(٩٥) د. عبد المجيد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ١٢٢ وما بعدها.

(٩٦) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلي لنظام العمدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١١.

(٩٧) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ١٩٩١، ص ١٠ وما بعدها.

د. أشرف حسين عطوه

العامّة إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمعنى ما أسهمه الشعب في تحمل مسؤولياته^(٩٨). فالاهتمام بالانتخابات المحلية يبلغ ذروته؛ بالنظر إلى اعتبار الحكم المحلي مدرسة سياسية توصل إلى المستويات الأعلى، وحتى المستوى القومي^(٩٩). وفى هذا النظام يشمل منصب العمدة الصفتين التمثيلية والتنفيذية، فهو يمثل البلدية بصفته رئيس المجلس البلدي المنتخب، وفى ذات الوقت يمثل الدولة في بعض الجوانب الخاصة أهمها الحفاظ على مصالح الأمن القومي وتنفيذ القوانين واللوائح وهو المسئول عن النظام العام بمضمونه الشامل في نطاق البلدية بالإضافة أن أعمال وظيفته تتمتع بالاستقلالية، وفى هذا النظام يوجد منصب العمدة في كل من القرية والمدينة على حد سواء. وسوف يتم تفصيل ما أجملناه في الفروع التالية:

الفرع الأول: شمول منصب رئيس البلدية على الصفتين التنفيذية والتمثيلية.

الفرع الثاني: استقلال رئيس البلدية في أعماله الوظيفية.

الفرع الثالث: وجود منصب رئيس البلدية في كل من القرية والمدينة على حد سواء.

الفرع الأول

شمول منصب رئيس البلدية على الصفتين التنفيذية والتمثيلية

في دول اللامركزية الإدارية تشمل مهام العمدة على الصفتين التنفيذية والتمثيلية

وذلك على النحو التالي:

أولاً: الصفة التنفيذية لرئيس البلدية:

رئيس البلدية في بلاد اللامركزية هو الشخص الرئيسي في هيكل نظام الحكم المحلي الذي تلتقي عنده عدة عمليات؛ هي: الإعداد، والتقريب، والتنفيذ، والمتابعة؛ باعتباره عضو المجلس المحلي ورئيسه في الوقت ذاته^(١٠٠)، مع مراعاة أن عمد إنجلترا

(٩٨) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، طبعة ١٩٧٨، ص ٢٦٢ - ٢٦٣

(٩٩) د. صلاح صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة ١٩٧٧ ص ٤١٣.

(100) Rivero Jean: Le Maire Exécuteur des Délibérations Du Conseil Municipal, Revue Critique de Législation Et de Jurisprudence, Tome VII, Paris, P 535 Et Suive.

دورهم اجتماعي شرفي إلى حد ما، باستثناء عمدة لندن فدوره تنفيذي؛ حيث إنه يجمع تلك المراحل ويتابع تنفيذها. وفي ضوء ذلك فإن على رئيس البلدية العمل في شراكة مع المجلس المحلي سواء في وضع السياسة العامة، أو في توجيه وإدارة العاملين تحت رئاسته لتنفيذ هذه السياسة^(١٠١).

ولا يكون رئيس البلدية مسئولاً عن تنفيذ قرارات المجلس البلدي فقط، بل عليه تنفيذ الأنشطة والمهام التي تعهد إليه بها الحكومة المركزية؛ باعتباره ممثلاً لها في نطاق المجلس البلدي، أي جمعه بين السلطتين المركزية واللامركزية.

وهذه العلاقة تثير تساؤلاً عما إذا كان رئيس البلدية يعد مسئولاً أمام المجلس المحلي أم أمام الحكومة المركزية، والإجابة على هذا التساؤل تتوقف إلى حد بعيد على مدى وضع الحكم المحلي وديمقراطيته في دول اللامركزية الإدارية، وكذلك على طبيعة دور العمدة.

ومن أهم وظائف رئيس البلدية - باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية - هي وظيفة حفظ الأمن، والعمل على منع الجريمة في نطاق دائرته. فهو في أوقات كثيرة يقوم بإصدار تعليمات تتعلق بالحفاظ على النظام العام بمدلوله الشامل (الأمن عام - الصحة العامة - السكنية عامة). والعمدة في هذه الحالة مسئول أمام رؤسائه في الحكومة المركزية، ويعمل تحت إشرافهم، وليس للمجلس المحلي الحق في التدخل في هذه الأنشطة التي يقوم بها لحساب الحكومة المركزية^(١٠٢).

ثانياً: الصفة التمثيلية لرئيس البلدية:

يتولى رئيس البلدية منصبه عن طريق الانتخاب؛ لذلك فهو ينوب عن مواطني دائرته في تحقيق طلباتهم لدى المجلس المحلي، والجهات الرسمية في الدولة. كما أنه "يمثل وحدته المحلية أمام القضاء والغير، وبصفة خاصة في إبرام التعاقدات، والدفاع عنها في الدعاوى التي ترفع عليها والمطالبة بحقوقها لدى الغير، وما إلى ذلك من

(١٠١) د. مصطفى أبوزيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية السنة

الثالثة، العدد الأول، يونيو ١٩٦١ ص ١٤٩، ١٥٣.

(١٠٢) د. عبد الرعوف هاشم: رسالته السابقة ص ١٣ وما بعدها.

د. أشرف حسين عطوه

موضوعات^(١٠٣). وتجدر الملاحظة أنه إذا كان العمدة يتقلد منصبه - كعضو ورئيس للمجلس المحلي عن طريق الانتخاب - سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة، بواسطة ناخبي الوحدة المحلية، كما هو الحال في معظم الولايات الأمريكية واليابان والفلبين وكندا، وبعض مقاطعات ألمانيا الاتحادية. أو بطريقة غير مباشر بواسطة أعضاء المجلس البلدي أنفسهم، كما هو الحال في فرنسا وإنجلترا وإيطاليا والجزائر وبلجيكا، فلا يوجد تعارض بين عضوية المجلس المحلي ورئاسته، وعضوية المجالس النيابية الأخرى^(١٠٤).

الفرع الثاني

استقلال نيس البلدية في مباشرة أعماله ومظاهر الرقابة عليه يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية ركنا من أركان النظام اللامركزي. وباعتبار العمدة - في ظل النظام اللامركزي - سلطة محلية لذلك يتمتع بقدر من الاستقلال في مباشرة أعمال وظيفته. إلا أنه يخضع لسلطة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على شخص العمدة وأعماله. وسوف يتم توضيح ذلك فيما يلي:

أولاً - مضمون استقلال رئيس البلدية:

١ - استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية:

تستقل الهيئات المحلية في ممارسة نشاطها في النطاق المحدد لها^(١٠٥)، وشرط استقلال هذه الهيئات يقتضي ألا ترتبط بالسلطة المركزية برابطة التبعية الإدارية،

(١٠٣) الأستاذ صبحى محرم و د. فتح الله الخطيب: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٤٤ - ١٤٥.

(١٠٤) د. مصطفى أبوزيد فهمى: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية السنة الثالثة، العدد الأول، يونيو ١٩٦١ ص ١٤٩، ١٥٣ وبحث أ/ ربيع السعداوى: الحكم المحلى في اليابان، موسوعة الحكم المحلى، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثاني، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٧.

(١٠٥) د. عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٣، دار الفكر العربى، ص ١٠٩، د. محمد نور الدين عبد الرزاق: استقلال الإدارة المحلية في مصر والقانون المقارن، رسالة دكتوراه، غير منشورة، حقوق الإسكندرية، ١٩٧٤، ص ٣٧.

والخضوع للسلطة الرئاسية، وإلا تحولت إلى مجرد فروع للحكومة المركزية^(١٠٦)، ولما كان رئيس البلدية في ظل النظام اللامركزي سلطة محلية لا مركزية، فإنه يجب أن يمارس وظائفه واختصاصاته بشيء من الاستقلال عن الحكومة المركزية. وهذا معناه عدم الخضوع لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية، ومن ثم عدم ارتباطه بها برابطة التبعية والخضوع، فلا يأنمر بأوامرها ولا يعد عاملا من عمالها^(١٠٧).

٢- علاقة رئيس البلدية بالسلطة المركزية:

يعتبر رئيس البلدية سلطة محلية غير مركزية. وبناء على ذلك لا يحق للسلطة المركزية أن تصدر للعمدة أوامر أو تعليمات إلا في حدود القوانين واللوائح بصفته عامل التنفيذ في الدائرة البلدية ومسئول عن حفظ النظام العام بمضمونه الشامل، غير ذلك ليس لها سلطة على الأعمال التي يقوم بها؛ أي ليس لها الحق في إجازتها أو تعديلها أو إبطالها، أو الحل محل رئيس البلدية للقيام بهذه الأعمال، إلا بالقدر الذي تقتضيه سلطة الوصاية؛ ذلك لأن منطق الوصاية يقف عند حد الرقابة القانونية، ويقتصر على الموافقة على الأمر المعروف كله، أو رفضه كله دون تعديل فيه. كما أن الرقابة تطبق فقط على القرارات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، فضلاً عن أن الرقابة تأتي لاحقة للأعمال^(١٠٨).

٣- حدود استقلال رئيس البلدية وارتباطه بالسلطة المركزية:

- (١٠٦) د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢٢.
- (١٠٧) الأستاذ صبحي محرم ود. فتح الله الخطيب: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، المرجع السابق، ص ١٤٦.
- (١٠٨) د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٩٩ ودروس في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ٥٦. ومقاله عن اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص ٦٣، د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ٤٥. والوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٢ وما بعدها، أ/ صبحي محرم و د. محمد فتح الله الخطيب: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، ١٩٨٠، ص ١٥٨، د. عبد الرؤوف هاشم: النظام القانوني للعمد، المرجع السابق، ص ١٥.

بالرغم من أن استقلال رئيس البلدية يقتضي عدم خضوعه للسلطة المركزية خضوع المرؤوس لرئيسه، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام والمطلق، وإنما يلزم على العكس خضوع رئيس البلدية لنوع من الرقابة والإشراف من جانب السلطة المركزية؛ حرصاً على حماية المصلحة العامة القومية، التي تمثلها هذه السلطة المركزية. ذلك أن المقصود هو الاستقلال وليس الانفصال، فالسلطة الإدارية المحلية اللامركزية ليست إلا قطاعاً من الجهاز الإداري العام للدولة، تقوم بجزء من الوظيفة الإدارية؛ لتخفيف العبء الذي يثقل كاهل السلطة المركزية في الدولة الحديثة. لذلك فإن السلطة المحلية تخضع لرقابة السلطة المركزية رقابة إدارية، وتعتبر هذه الرقابة أو الوصاية قيدياً يرد على الاستقلال، أي استثناءً يرد على الأصل^(١٠٩).

ثانياً- مظاهر الرقابة على رئيس البلدية:

تملك السلطة المركزية عن طريق ممثليها سلطات تمارسها على شخص العمدة وعلى أعماله؛ تتمثل في الرقابة أو الوصاية الإدارية كما يلي:

١ - الرقابة أو الوصاية على شخص رئيس البلدية:

ومن صور هذه الرقابة ما تقوم بإجرائه بعض الحكومات المركزية من حق تعيين أعضاء المجالس المحلية- رغم استقلالها- دون أن يترتب على هذا الحق إهدار للصفة اللامركزية؛ طالما كانت الأغلبية للأعضاء المنتخبين^(١١٠). كذلك حق عزل رئيس البلدية أو وقفه عن العمل لفترة محددة، وذلك في حالات؛ مثل: فقد الثقة والاعتبار اللذين انتخب رئيس البلدية على أساسهما، أو التغيب عن حضور عدد معين من الجلسات دون عذر مقبول، أو التعاقد بالذات أو بالوساطة دون موافقة السلطة المركزية المختصة. وتقوم السلطة المركزية بهذا النوع من الرقابة؛ طبقاً للشروط والأسباب التي يقررها

(١٠٩) د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق ص، ٣٨. والوسيط في القانون

الإداري، المرجع السابق ص١٣٥، د. محمد الشافعى أبو رأس: الوصايا الإدارية على الهيئات

اللامركزية، عالم الكتب، القاهرة ١٩٨٦، ص١٤، د. عبد المجيد سليمان: الوجيز في القانون

الإداري، مرجع سابق، ص١٥١.

(١١٠) د. عادل محمود حمدي: رسالته السابقة، ص١٦٩.

القانون^(١١١). ويكون قرار العزل نوعاً من العقوبة على تصرفات رئيس البلدية وفي كثير من الأحيان يصدر المجلس البلدي نفسه قرار العزل، وتصديق عليه الحكومة المركزية. وفي النظام الفرنسي لا يعزل رئيس البلدية إلا بمرسوم صادر من مجلس الوزراء^(١١٢).
 وجدير بالذكر أن مجازة الحكومة المركزية لرئيس البلدية ليس مرده السلطة الرئاسية، وإنما مرده سلطة الرقابة، أو الوصاية الإدارية على رئيس البلدية^(١١٣).

٢ - الرقابة أو الوصاية على أعمال رئيس البلدية:

يمنح القانون سلطة الوصاية الإدارية اختصاصات تقوم بممارستها في مواجهة أعمال المجالس البلدية. ورئيس البلدية بصفته عضو المجلس البلدي ورئيسه يشارك في أعمال تلك المجالس ويقوم بتنفيذها؛ لذلك يخضع لسلطة الوصاية فيما يتعلق بالأنشطة التي يقوم بتنفيذها، وذلك بهدف التأكد من مشروعية تلك الأعمال. وتتخذ سلطة الوصاية عدداً من الصور يمكن عرضها فيما يلي:

أ - سلطة التصديق **L, approbation**:

ويقتضي ذلك أن تقوم سلطة الوصاية بالتصديق على قرارات رئيس البلدية؛ للتأكد من مطابقتها للقوانين واللوائح، وعدم مخالفتها المصلحة القومية^(١١٤). ويجب النص صراحة في قوانين الإدارة المحلية على الحالات التي يجب فيها خضوع قرارات رئيس البلدية للتصديق؛ وذلك باعتباره وسيلة استثنائية، لا تنقرر إلا بنص قانوني، كما أن التصديق لا يكون جزئياً، أي لا يجوز أن توافق على جزء من القرار، وترفض الموافقة على الجزء الباقي؛ لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار رئيس البلدية. ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً إلى القرار. كما أنه ينبغي تحديد مدة زمنية معينة يجب على سلطة الوصاية التصديق فيها على القرار، وإلا اعتبرت موافقتها عليه ضمنية، أو أن تردده إلى

(١١١) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلي لنظام العمدة، مرجع سابق ص ٢٧٠، أ/ صبحي

محرّم، ود. محمد فتح الله الخطيب: المرجع السابق، ص ١٥٩.

(١١٢) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ١٦.

(١١٣) د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، طبعة ١٩٧٨، المرجع السابق، ص ٢٩١.

(١١٤) د. محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المرجع السابق،

د. أشرف حسين عطوه

رئيس البلدية لإعادة النظر فيه، وفقاً للقواعد المحددة في القوانين؛ ذلك لأن القاعدة الأصلية في الرقابة على السلطات المحلية أن قراراتها تعد نافذة، إلا في الحدود التي يخضعها القانون لرقابة التصديق، وهي استثناء من هذه القاعدة^(١١٥). ومن أمثلة القرارات التي تخضع للتصديق من سلطة الوصاية (المحافظ)، قرارات العمدة البوليسية في النظام الفرنسي^(١١٦).

ب - سلطة الإلغاء Lannulation:

يعتبر الإلغاء وسيلة ليست مطلقة، بل مقيدة بالغرض الذي تهدف إليه، وهو حماية المشروعية والصالح العام. فليس لسلطة الرقابة أن تلغي قراراً مشروعاً غير متعارض مع الصالح العام، ولا أن تمتنع عن إلغاء قرار غير مشروع متعارض مع الصالح العام^(١١٧). كذلك لا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئياً، أي متضمناً إلغاء جزء من القرار الخاضع للإلغاء. فالإلغاء الجزئي يعني تعديل القرار الصادر من السلطة المحلية، والسلطة المركزية صاحبة الحق في الإلغاء، إلا إذا كان القرار متضمناً عدة قرارات، فيجوز إلغاء البعض الذي يعد جزءاً من القرار ذاته^(١١٨).

ويتضح مما سبق أن قرار رئيس البلدية إذا كان متعارضاً مع القوانين واللوائح والصالح العام، فيجب على سلطة الوصاية إلغائه. أما إذا كان قراره غير متعارض مع القوانين واللوائح والصالح العام، فلا يجوز للسلطة المركزية إلغاؤه. وفي حالة الإلغاء يزول بأثر رجعي ويصبح كأن لم يكن.

ج - سلطة إيقاف القرار Suspension:

(١١٥) د. عادل محمود حمدي: رسالته السابقة، ص ١٧١، د. عبد المجيد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ١٥٢.

(116) Rivero Jean: Droit Administratif, Dixième Edition, Dalloz, Paris, 1983 P. 423.

(١١٧) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ١٨.

(١١٨) الأستاذ/ صبحى محرم ود. محمد فتح الله الخطيب: المرجع السابق، ص ١٦٢.

إيقاف القرار صورة من صور الرقابة الوصائية على أعمال رئيس البلدية في النظام اللامركزي؛ حيث يجوز لها إذا تبين أنه في ظاهره اعتداء على القانون، أو متعارضاً مع الصالح العام، وهو يعتبر إجراءً تمهيدياً للإلغاء، ولا تمارس هذه السلطة إلا في القرارات التي تكون محلاً للإلغاء^(١١٩). ويحدد المشرع مدد الإيقاف التي يتم في خلالها إلغاء القرار أو عدم إبعائه^(١٢٠). وبذلك يجوز للسلطة الرقابية إيقاف تنفيذ قرار رئيس البلدية؛ إذا كان في ظاهرة اعتداء على القانون أو معارضة الصالح العام^(١٢١).

د- الحلول Substitution:

تتجلى مظاهر سلطة الوصاية الإدارية في هذه الصورة من صور الرقابة على أعمال رئيس البلدية. ومؤدى ذلك أن تحل السلطة المركزية محل الهيئة المحلية في أداء الأعمال التي قصرت أو رفضت أداءها^(١٢٢). وهذه الصورة استثنائية؛ حيث أنها مستمدة من نص القانون، لا من طبيعة الرقابة أو الوصاية الإدارية. وينبنى على ذلك أنه لا يجوز للسلطة المركزية مباشرة هذا الاختصاص، إلا بتوافر شرطين:

- ١- وجود نص صريح يوجب على رئيس البلدية القيام بعمل معين.
 - ٢- دعوة السلطة المركزية رئيس البلدية إلى أداء هذا العمل، وامتنع عن أدائه^(١٢٣).
- وهنا يكون العقاب ضد المجلس المحلي برمته، دون أن يقتصر على أحد أعضائه^(١٢٤)، ومثال ذلك حلول المحافظ محل رئيس البلدية في النظام الفرنسي؛ إذا أهمل أو امتنع عن تنفيذ العمل المكلف به قانوناً^(١٢٥).

(١١٩) د. عادل محمود حمدي: رسالته السابقة، ص ١٨٠.

(١٢٠) د. عبد المجيد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٥٢.

(١٢١) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ١٩.

(١٢٢) د. عبدالمجيد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٥٢، د.حسن حسين عبدالهادي شرف: التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا أكاديمية الشرطة، ١٩٩٦، ص ١٤.

(١٢٣) د. محمود شريف: اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، مجلة مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية السياسة والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد الأول، يناير ٢٠٠٤، ص ٢٨.

الفرع الثالث

رئاسة البلدية فى كل من القرية والمدينة

فى دول النظام اللامركزي؛ يتولى رئيس البلدية مجلس القرية والمدينة، حيث أن هذه الدول غالباً لا تفرق بين الودنتين، إذ يوجدان فى مجموعة واحدة، مما أدى إلى التداخل بينهما، على الرغم من الفارق فى الأهمية وعدد السكان. الأمر الذى يؤدي إلى صعوبة وضع معيار محدد للتمييز بينهما. خصوصاً وأن القرى فى الدول المتقدمة لا يقل مستوى مرافقها وخدماتها عن مستوى المدينة. ومن أمثلة هذه الدول إنجلترا وفرنسا وذلك كما يلى:

- المملكة المتحدة **United Kingdom**:

يوجد فى إنجلترا تداخل بين القرى والمدن. يتمثل فى أن المدن البلدية Boroughs يمكنها أن تغير صفتها القانونية؛ عندما ترغب فى الانضمام إلى إحدى المراكز الريفية؛ نتيجة لصغر حجمها، أو لضعف مواردها المالية. وتسمى عندئذ بالمدينة الريفية. وفى هذه الحالة تحتفظ هذه المدينة - فى ثوبها الجديد - بشخصيتها المعنوية، وبميثاقها الملكي، ويعمدتها Mayor وبأعضاء مجلسها. كما أن القرى الصغيرة Parishes لم تعد مقصورة على الجهات الريفية، بل صار تشكيل مجالسها مشابهاً لمجالس المراكز، أو مجالس المدن. وفى تلك الحالة يكون رئيس المجلس البلدى هو عمدة المدينة^(١٢٦).

(١٢٤) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلى لنظام العمدة، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(١٢٥) د. عادل محمود حمدى: رسالته السابقة، ص ١٨٠.

(126) - Mark Garnett & Philip Lynch: As Uk Government & Politics, Eric Magee, 2 nd Edition 2005. Chapter 2 P.20, 27, 29, 78,

- Stewart, John David: The Nature Of British Local Government, John Stewart, Basingstoke. Macmillan, 2000, Shelfmark, Yc. 2003. A. 8277. British Library, P.21.

- فرنسا France:

يطلق النظام الفرنسي على المدينة والقرية كلمة Commune، ويجعل لها قانوناً واحداً هو قانون البلديات، ويخصها بمجلس بلدي من نمط واحد، ويكون العمدة Le maire رئيساً له. ومن هنا لا يفرق النظام الفرنسي بين المدينة والقرية، ويسودهما وحدة التنظيم من الناحية العضوية والموضوعية، على الرغم من التفاوت الشديد بينهما في عدد السكان والموارد المالية والإمكانات^(١٢٧).

المطلب الثاني

دور رئيس البلدية في دول المركزية الإدارية
(جمهورية مصر العربية)

توجد دول عديدة مازالت تدمج المحليات وروساء البلديات بالطابع المركزي، ومن هذه الدول التي تصنف بمركزية الإدارة المحلية، جمهورية مصر العربية سواء في (القرية أو الحي أو المركز أو المدينة أو المحافظة) ويعمل النظام المركزي على تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية التابعة في عاصمة البلاد؛ لتتولى كافة المرافق العامة، سواء أكانت قومية أم محلية - بالرغم من نص الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ في المواد من (١٧٥ حتى ١٨٣) على تنظيم الإدارة المحلية، حيث نصت المادة (١٧٦) منه على أن (تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها،

د. ظريف بطرس: الحكم المحلي في إنجلترا، رسالة دكتوراه، تجارة القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٩٥،

د. صلاح صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، المنظمة

العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٥٧، د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة

ص ٢٠، د. عبد المجيد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، ج ١، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(127) Charles Schmi: Le Maire de La Commune Rurle, Troisième Edition, Paris, 1972, P.33. Et Suive.

د. محمد عبد الله العربي: نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الثاني، السنة التاسعة

والعشرون، يونيو ١٩٥٩، ص ٣٨٠، د. مصطفى أبوزيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون

المقارن، مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ١٩٦١، ص ص ١٤٢ - ١٤٤. و د. عبد الرؤوف

هاشم: رسالته السابقة ص ٢٠.

د. أشرف حسين عطوه

ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية^(١٢٨) - وتمارس هذه الوظيفة بواسطة موظفيها، الذين تعينهم في الوزارات والمصالح والإدارات المتمركزة في عاصمة البلاد. وقد تستعين بموظفين، تعينهم في أفرع لها بالأقاليم، يخضعون لها خضوعاً رئاسياً^(١٢٩).

ورئيس البلدية (القرية) في النظام المركزي يسمى (عمدة القرية) وهو عامل من عمال النظام المركزي؛ حيث يعتبر الرئيس الإداري في القرية وهو قاعدة السلم الإداري. " وجدير بالذكر أن رئيس القرية (العمدة) في مصر لا يعتبر سلطة ضبط إداري رغم اعتباره سلطة ضبط قضائي، وذلك على عكس الحال في فرنسا حيث يعتبر سلطة ضبط إداري وسلطة ضبط قضائي في نفس الوقت"^(١٣٠). ويسمى رئيس البلدية في الحي (رئيس الحي) وفي المدينة (رئيس مجلس المدينة) وفي المحافظة (المحافظ) ومن أهم سمات رئيس البلدية في النظام المركزي هو وحدة أسلوب العمل وخضوعه للتدرج الرئاسي. وسوف نتناول كلا منهما في فرع مستقل فيما يلي.

الفرع الأول

^{١٢٨} - المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤.

(129) - Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif Tome 1, Huitième Edition 1980, P 89. Et Suive.

- Charles Wiseman: Centralisation Et Décentralisation, Thèse, Paris, Edition L.G.D.J, 1948. P.9 Et Suive.

- Francis - Paul Benoit: Le Droit Administratif. éd. Dalloz, Paris, 1968, P.129 Et Suive.

- Louis Trotabas, Paul Isoart: Manuel de Droit Public Et Administratif, 20e Edition L.G.D.J, Précis, 1982, P.97 et Suive.

د. محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلى لنظام العمدة، مرجع سابق ص ٢٧٠، د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، المرجع السابق، ص ٢٧٤.

(١٣٠) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، فرع بنى سويف، ١٩٩٨، ص ٢٨.

وحدة الأسلوب

يمكن عرض وحدة أسلوب العمل من خلال تعريف المقصود بها ثم نتبعها بطبيعة علاقة رئيس البلدية بالسلطة المركزية والمراد من مركزية رئيس البلدية، فيما يلي:

١ - المقصود بوحدة الأسلوب:

يقصد بذلك أن جميع رؤساء البلديات (عمد البلاد) في ظل النظام المركزي هم ذات طبيعة عملية واحدة في كل القرى دون اختلاف قرية عن أخرى، بالإضافة إلى أن رؤساء البلديات في ظل هذا النظام هم عمد للقرى حيث لا يوجد عمد للمدن على خلاف النظام اللامركزي، حيث توجد وظيفة العمدة في القرية والمدينة على حد سواء^(١٣١). كذلك طريقة اختيارهم، وتعيينهم، وحدود سلطاتهم وتأديبهم، و طبيعة علاقتهم مع السلطة المركزية. وفي كل هذه المسائل وغيرها لا يجوز للعمدة في ظل هذا النظام الخروج على مقتضى ما رسمته القواعد المنظمة، ومن ثم ضرورة الخضوع لها، والالتزام بأوامر رئاسته الإدارية، وإلا عوقب تأديبياً^(١٣٢).

٢ - طبيعة علاقة رئيس البلدية بالسلطة المركزية:

يعتبر رئيس البلدية (عمدة القرية) موظفاً عاماً، ومن ثم فإن طبيعة العلاقة بينه وبين الدولة علاقة تنظيمية، كسائر الموظفين العموميين. ويقصد بذلك أن رئيس البلدية يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة. فمثلاً: قرار تعيين رئيس البلدية لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، وإنما يسند إليه مركزاً قانونياً عاماً، حيث يكون هذا المركز موجوداً وسابقاً على قرار التعيين. وهذا المركز يجوز تغييره في أي وقت؛ وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة^(١٣٣). ويترتب على ذلك أن كل قرار تتخذه الإدارة بالمخالفة لأحكام وظيفة رئيس البلدية لا يعتبر خروجاً على عقد قائم، ولا يثير منازعة عقدية، بل يعتبر قراراً إدارياً معيباً، يجوز

(١٣١) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ٢٧٦.

(١٣٢) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩، ص ٢٧٢.

(١٣٣) د. محمد أنس جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ١٩٨٢، ص ٢٥. د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ٢٧٦.

د. أشرف حسين عطوه

المطالبة بإلغائه والتعويض عنه^(١٣٤). وتتنطبق هذه الأحكام على جميع رؤساء البلديات بلا تمييز؛ باعتبارهم ذوي مراكز متماثلة^(١٣٥). وكان الاتجاه السائد فيما مضى أن رابطة الموظف بالإدارة تعتبر رابطة تعاقدية. فالموظف يستمد حقوقه وواجباته من نصوص العقد مباشرة. ولكن عدل حديثاً عن هذا الاتجاه وأصبح في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي أو قانوني، مرده إلى القوانين واللوائح^(١٣٦).

و تهدف الدول التي تأخذ بالنظام المركزي من وراء مركزية منصب رئيس البلدية إحكام سيطرتها على كل أقاليم الدولة، حتى أصغر الوحدات الإدارية بها. وهذا يسهل لها ضمان سلامة النظام في الدولة، وعدم التفريط فيه، وبصفة خاصة المجال الأمني^(١٣٧).

الفرع الثاني تبعية رئيس البلدية للتدرج الإداري

أولاً: موقع رئيس البلدية الوظيفي:

إن وظيفة رئيس البلدية (العمدة) في النظام المركزي وهي أول درجات السلم الوظيفي؛ حيث يخضع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة، حتى نصل إلى قمة السلم الإداري، أو ما يسمى بالهرم الوظيفي، الذي يكون في قمته الوزير في النظام البرلماني، ورئيس الجمهورية في النظام الرئاسي^(١٣٨). وإذا أخذنا بنظام التبعية في العلاقة بين رئيس القرية ورئاسته، فيجب خضوعه لأوامر رؤسائه. وبذلك يتضح أن

(١٣٤) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة المنصورة، ١٩٧٩،

ص ٣٣٦. ود. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ٢٧٦.

(١٣٥) د. عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(١٣٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: الطابع المحلى لنظام العمدة، مرجع سابق، ص ٨١.

(١٣٧) د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٢، ص ٤١٣.

(١٣٨) د. سليمان الطماوي: القانون الإداري، ١٩٧٧، المرجع السابق، ص ٩٣، د. محمود عاطف

البناء: نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ٢٤، ومؤلفه الوسيط في القانون الإداري، المرجع

السابق، ص ١٢٣، د. فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق ص ٣٣،

د. محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة بين القانون

الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٣، ص ٧١-٧٢.

علاقة التبعية والسلطة الرئاسية ليستا إلا وجهين لعملة واحدة. وعلى ذلك فإنه يوجد على رأس الجهاز الإداري في الدولة رئيس الجمهورية أو الوزير؛ حسب الأحوال، ثم مديرو المصالح والهيئات. وفي الوحدات المحلية نجد المحافظين، ومديري الأمن والمأمورين، والعمد والمشايخ، وموظفي المصالح الحكومية (١٣٩).

ثانياً - حدود السلطة الرئاسية على رئيس البلدية:

يتمتع الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه بكثير من الاختصاصات، من شأنها جعل رئيس البلدية يرتبط برابطة الخضوع والتبعية في السلم الإداري؛ الذي يخضع فيه كل موظف للموظف الذي يعلوه في الدرجة. " والأصل في السلطة الرئاسية الإطلاق؛ حيث تتناول شخص المرؤوس وأعماله. إلا أنه توجد قيود ترد على هذه السلطة؛ حيث أن القانون هو الذي يحدد ويرسم الضمانات لاستخدامها، كما أنها ليست من قبل الحقوق الشخصية للرؤساء" (١٤٠). ويخضع رئيس البلدية لسلطة الحكومة الرئاسية ويأتمر بأوامرها، ويتبع السلم الإداري، وهذا هو الذي يدمج منصبه بالطابع المركزي. وعلى ذلك فإن السلطة الرئاسية لرئيس البلدية تباشر عدة اختصاصات، منها ما يتعلق بسلطة الرقابة على رئيس البلدية، ومنها ما يتعلق بالرقابة على أعمال رئيس البلدية. وفيما يلي عرض موجز لذلك:

سلطة الرئيس على شخص رئيس البلدية:

تتمثل سلطة الرئيس على شخص رئيس البلدية في حق تعيينه وتوقيع الجزاءات التأديبية؛ في حالة إخلاله بمقتضيات الواجب الوظيفي (١٤١).

سلطة الرئيس على أعمال رئيس البلدية:

تتمثل سلطة الرئيس على أعمال رئيس البلدية في سلطة التوجيه والتعقيب والرقابة كما يلي:

١ - سلطة التوجيه:

(١٣٩) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٣.

(١٤٠) د. عبد الوهاب شكري: مرجع سابق، ص ١٨.

(١٤١) د. عبد الرؤوف هاشم: رسالته السابقة، ص ٢٧٧.

د. أشرف حسين عطوه

تصدر السلطة الرئاسية لرئيس البلدية الأوامر والتعليمات الشفوية أو الكتابية، التي يجب عليه تنفيذها، والالتزام بالاحترام والطاعة لرئيسه. وعلى هذا الأساس فإن العمدة لا يخضع للقانون فحسب، بل يخضع - أيضاً لأوامر الرؤساء وطاعتهم. وتتمثل تلك الأوامر في الكتب الدورية والمنشورات، والأوامر المصلحية؛ والتي تهدف إلى حسن سير العمل، ودوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. ويلاحظ أن القواعد المستقرة في فقه القانون الإداري تقضي بأن هذه الأوامر والتعليمات من قبيل الإجراءات الإدارية في المنظمات؛ فهي ليست من طبيعة القرارات الإدارية، التي تصلح موضوعاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة^(١٤٢). ولكن في مواجهة الرئيس الإداري، فإنه يملك فقط حق التظلم منها إدارياً أمام مصدر القرار أو رئيسه الأعلى، وإلا فعليه طاعتها، وإذا امتنع عن واجب الطاعة فإنه يتعرض للعقاب التأديبي^(١٤٣).

٢- سلطة التعقيب والرقابة:

تشمل السلطة الرئاسية مراقبة أعمال رئيس البلدية والتعقيب عليها. فللرئيس التصديق على أعمال رئيس البلدية، وله أن يجيز تلك الأعمال أو يلغها، أو يسحب قراراته، أو يعدلها، أو الحل محلها في القيام بها. وفي هذه الحالة ليس للرئيس الإداري أن يعترض على رأي رئيسه^(١٤٤). وقد يكون إقرار العمل من جانب الرئيس الإداري صريحاً أو ضمنياً. فإذا اشترط القانون صراحة الإقرار، وجب إقرار الرئيس لعمل المرؤوس لكي يأخذ هذا العمل الصبغة التنفيذية. فإذا سكت الرئيس عن إقراره، لا يصبح العمل نهائياً مهما طال الزمن، أما إذا كان الإقرار ضمنياً، كما إذا نص القانون على

(142) André de Laubadère, Traité de droit administratif, huitième édition, Paris, 1980.

- André Chandernagor: Les Maires en France XIX-XX Siècle, Fayard, 1993.

(١٤٣) د. سليمان الطماوى: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦، ص ١٦٩.

(١٤٤) د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٠٩.

اعتبار العمل نهائياً، إذا مضت فترة معينة دون إقراره. ففي هذه الحالة يتحول حق الرئيس في الإقرار إلى مجرد حق في الاعتراض على تصرفات رئيس البلدية^(١٤٥). كما يجوز للرئيس إلغاء قرار رئيس البلدية، إلا إذا ترتب عليها حق للغير. ففي هذه الحالة لا يجوز للرئيس إبطال هذا العمل أو تعديله إلا في حدود المواعيد المقررة قانوناً احتراماً للحقوق المكتسبة^(١٤٦).

كما يجوز للرئيس حق الحل محل رئيس البلدية في تأدية عمله؛ إذا أهمل في القيام بواجب من واجباته الوظيفية. والأصل أن يسري هذا الحق على كافة أعمال رئيس البلدية إلا ما استثنى بنص خاص في القوانين واللوائح^(١٤٧). والرئيس حين يمارس هذه السلطات لا يراقب قرارات رئيس البلدية من ناحية المشروعية وحدها، ولكنه كرئيس إداري يملك تقدير ملاءمات سير العمل الذي يشرف عليه. ومن ثم فإنه يستطيع أن يعدل أعمال الرئيس البلدية أو أن يسحبها أو يلغيها، حتى ولو كانت مشروعة؛ متى قدر أن ملاءمات سير العمل الإداري تبرر ذلك^(١٤٨). ويلاحظ في هذا الصدد

أن على الرئيس أن ينتظر حتى يستعمل رئيس البلدية اختصاصاته، ثم يكون له أن يباشر اختصاصاته التي تخولها إياه سلطته الرئاسية^(١٤٩).

ويمارس الرئيس الإداري سلطة الرقابة على أعمال العمدة إما تلقائياً، وإما من خلال تظلم رئاسي، يتقدم به ذوو الشأن ممن حدث لهم ضرر من تصرفات رئيس البلدية. كما يلاحظ أن رئيس البلدية ليس له أن يطعن أمام القضاء في أعمال رئيسه المتعلقة بسلطات الرقابة، ولكن له أن يتظلم إدارياً لدى رئيسه أو الرئيس الأعلى. ومن المسلم به

(١٤٥) المرجع السابق، ص ١٠٩، د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق،

ص ١٣٢، د. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٣... د. عبد

الرعوف هاشم: رسالته السابقة، ص ٢٨٠.

(١٤٦) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٢، د. طعيمة

الجرف: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(١٤٧) د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٠٩.

(١٤٨) د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٨٥.

(١٤٩) د. ثروت بدوى: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٠٣.

أن طرق الطعن هذه جائزة دون حاجة إلى نص صريح بشأنها. هذا فضلاً عن أنها لا تخضع لإجراءات أو مواعيد معينة، كما هو الحال في الطعن القضائي^(١٥٠).

ومما سبق يتبين أن وضع رئيس البلدية في ظل النظام المركزي، يختلف تماماً عن مثيله في النظام اللامركزي. فرئيس البلدية في بلاد المركزية يخضع خضوعاً تاماً للسلطة المركزية؛ حيث يعتبر ممثلاً لها في قريته، وعاملاً من عمالها، منفذاً لتعليماتها وأوامرها. وليست له صفة نيابية عن القرية، ولا يرأس مجلسها، ولا يكون عضواً فيه، ولا يحضر جلساته، ولا ينفذ قراراته. ويترتب على ذلك أنه لا يمثل قريته أمام القضاء أو الغير؛ حيث أنه لا يعمل لحسابها، وإنما يعمل لحساب السلطة المركزية. ومن ثم فإن الدولة هي التي تسأل عن أعماله^(١٥١).

ومما سبق عرضه يرى الباحث أن رئيس البلدية في ظل النظام المركزي، وخضوعه التام للسلطة المركزية، لا يتمشى مع الأسلوب الديمقراطي، الذي يعتمد على تعويد الشعوب إشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم، وحققهم في اختيار من يمثلهم. وكذلك يؤدي الأخذ بنظام رئيس البلدية في ظل المركزية إلى عقم النظام، وعدم جدواه. ولذلك فإن معظم الدول المتقدمة تدمج رئيس البلدية بالطابع اللامركزي. لذلك يلعب رئيس البلدية في هذه الدول دوراً مهماً وبارزاً في حياة هذه الدول، وهذا هو سر نجاح نظامها الإداري. لأن منصب رئيس البلدية عندها هو قاعدة الانطلاق من المستوى المحلي إلى المستوى القومي، ويخلق قيادات قادرة على خوض معترك الحياة السياسية. إذ المعروف أن هيكل الممارسة السياسية يتميز بخاصية الاعتماد على الجذور، الذي يمتد إلى المستوى المحلي. فالاهتمام بالانتخابات المحلية يبلغ ذروته بالنظر إلى اعتبار الحكم المحلي مدرسة سياسية، توصل إلى المستويات الأعلى^(١٥٢). فعلى سبيل المثال تولى جاك

(١٥٠) د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الجزء الأول، ١٩٧٦، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(١٥١) د. محمد أحمد الطيب هيكل: رسالته السابقة، ص ٧٤.

(١٥٢) د. محمد أحمد الطيب هيكل: رسالته السابقة، ص ٧٥٠، د. سعيد اللاوندى: المحليات معمل

لتفريخ السياسيين، جريدة الأهرام، السنة ١٣٤، العدد ٤٥٠٣٢، ص ٧....

شيراك عمدة باريس رئاسة دولة فرنسا الأسبق، وكذلك تولى جونسون بورس عمدة لندن وزير خارجية بريطانيا.

الخاتمة

من المؤكد أن وظائف الدولة لم تعد قاصرة على تلك الوظائف التقليدية التي كانت تتمثل على الأخص في توطيد الأمن ومنع الجرائم في الداخل وإقامة العدالة بين الناس والذود عن البلاد ضد الاعتداءات الخارجية بل تنوعت هذه الوظائف وتشعبت بها واتسعت اختصاصات الدولة وامتد أثرها إلى شتى مناحي الحياة، وذلك نتيجة للالتزامات المتزايدة التي يلقيها عليها واجبها إزاء مواطنيها.

وهذا يتطلب جهد الدولة وجهازها الإداري في سبيل إعداد هذه الخدمات و تلك المطالب وكذلك جهد الدولة وجهازها الإداري في سبيل حمايتها والذود عنها أثناء الليل وأطراف النهار، وذلك بعد أن تحول كثير من أوضاع الترف في الماضي إلى ضرورات للعيش الكريم في العهد الحاضر، وبذلك أصبحت مشكلة الجهاز الإداري في الدولة الحديثة ليست مشكلة تخطيط مشروع مقترح أو مشكلة تعيين موظف، إنها شيء أبعد من ذلك، إنها مشكلة الأساس الفكري الذي على أساسه يتم تشييد الجهاز الإداري تشييدا سليما يصبو إلى تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها إنها باستمرار كما قيل مشكلة صناعة البشر أكثر من كونها صناعة التقدم المادي، فالجهاز الإداري الناجح هو الذي يجعل الفرد يشعر بأهميته وأهمية الدور الذي يؤديه، وأنه هو الذي يساهم في صنع مصيره ومستقبله دون أن يفاجأ به.

ولا ريب أن هذه الزيادات المطردة في الموظفين والوظائف أظهرت لنا إتجاهات عامة معاصرة نلمحها في كل تنظيم إداري حديث وأولى هذه الإتجاهات اتخاذ أوضاع

-
- Chandler, J.A : Explaining Local Government Since 1800, Manchester Press British Library,2008.
 - Colin Turin and Adam Tompkins : British Government and the Constitution, Sixth Edition, Cambridge ,2007.

المركزية واللامركزية فى مناصب أو وظائف معينة مع الاندفاع نحو النظام اللامركزى باعتباره ضرورة عملية يقتضيها النظام الإدارى الحديث.

ولا يغرب عن البال أن الريف المصرى لم يحرز تقدما منذ سنين طوال وكان من أهم الأسباب التى عملت على تدنى حالته نظام الإدارة المحلية فى القرية المصرية الذى أصابها بالركون إلى التخلف وعدم الوقوف عند كل مستحدث أو تبنى كل جديد ، لذلك فقد انعقد الإجماع على تطور نظام الإدارة المحلية، بما يجارى تطورات العصر ومطالبه الخلافة، وبدأت الحكومات المتعاقبة تتبارى فى وضع التشريعات اللازمة لإصلاحه وتنقيته من الشوائب، ورغم ذلك فقد بقيت القرية المصرية على حالتها السيئة التى كانت عليها، وظل الفلاح المصرى يئن من ويلات البؤس والتخلف وسوء المنقلب، الأمر الذى يتطلب ضرورة تشييد نظام الإدارة المحلية على مبادئ ديمقراطية سليمة كان أبناء القرية المصرية- قاعدة الهرم الإدارى- تواقين إلى رؤياها ويحلمون بتحقيقها وخاصة مع تبنى دستور مصر الحالى الصادر فى ٢٠١٤ ؛ حل مشكلة الإدارة المحلية حيث خصص لها فرع الثالث من الفصل الثانى فى المواد من (١٧٥ - ١٨٣). وتتمثل أهم الإصلاحات التى تعتبر نتائج وتوصيات استخلصها الباحث والتى ينبغى أن يتضمنها نظام الإدارة المحلية ما يلى:

١- أن النظام اللامركزى فى الإدارة المحلية يفوق بكثير النظام المركزى، حيث يكون الفرق شاسعا بين نظام قائم على التعيين وتركيز السلطة ونظام يقوم على الانتخابات وتوزيع السلطات فهذا الأخير يعتبر نظاما ديمقراطيا حتى لقد قيل ان الديمقراطية تعتبر نظاما أجوف، إذا لم تصاحبها اللامركزية الإدارية. وهذا يتطلب إختيار رؤساء المحليات فى مصر بالانتخاب على مرحلتين الأولى: انتخابه كعضو بالمجلس المحلى بمعرفة مواطنى (القرية أو الحي أو المدينة أو المركز أو المحافظة) والثانية: انتخابه من بين أعضاء المجلس المحلى المنتخب وبمعرفةهم على أن يصبح رئيس المجلس المحلى المنتخب ورئيس المجلس التنفيذى فى ذات الوقت مع جعل فترة رئاسة المجلس التنفيذى مرتبطة بفترة المجلس المحلى المنتخب

- وهي أربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لدورات أخرى أسوة بما هو متبع في اختيار رؤساء البلديات في الدول المتقدمة في نظم الإدارة المحلية مثل فرنسا وإنجلترا.
- ٢- نظام الإدارة المحلية القائم على الانتخاب يفتح الباب أمام الإدارة لتجارب أفضل، حيث يقوم المجلس المحلي بإجراء التجارب على مستواه المحدودة، فإذا فشلت هذه التجربة فإن الإدارة لا تضار، لأن الضرر المترتب على هذا الفشل سوف يكون محدوداً بنطاق محلي لا يتعداه، وإذا ما صادفت نجاحاً- وعادة ما تكون كذلك- أمكن للإدارة تعميمها على مستوى كافة المجالس المحلية في الدولة. وبذلك نجد أن هذا النظام المأمول تطبيقه يمدنا بالتجارب الإدارية الناجحة والأفكار الجديدة الصائبة في مجال إدارة المجالس المحلية.
- ٣- لا يملك رؤساء المحليات في ظل النظام المركزي من الوسائل ما يسمح لهم بالأخذ بأسباب تنظيم المحليات وتقديمها ورفع مستواها في الحياة العامة في شتى نواحيها، مما يوجب دمج منصب رؤساء المحليات (القرية- الحي- المركز- المدينة- المحافظة) بطابع محلي أو لا مركزي وهذا يتطلب تعميم المجالس المحلية في أنحاء مصر على أن يكون رئيس البلدية عضواً بالمجلس ورئيساً له؛ من خلال تفعيل المادة (١٧٦) من الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ التي نصت على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية).
- ٤- على المستويين التنفيذي والشعبي فإن المستويات المحلية لا تدير مواردها ولا تحصل عليها، حيث إن الحكومة المركزية هي التي تجمع كل الموارد في يدها، ثم تعيد توزيعها ويقتصر دور الإدارة المحلية على إنفاقها وفق القواعد التي تحددها وزارة المالية ولا يستطيع أى من القيادات المحلية فى أى مستوى نقل أى مبالغ من بند إلى بند إلا بموافقة أجهزة وزارة المالية. ورغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي يحدد موارد القرية والمدينة والمحافظة إلا أن هذا يبقى عند حد نص فى مادة فى قانون لم ينقل من هذا كله إلى أرض الواقع أو تفعيل لنص القانون، وهنا يتبين أن ركيزة من ركائز الإدارة المحلية غير معمول بها فى النظام المصرى؛ لذلك يجب منح السلطات المحلية حرية

د. أشرف حسين عطوه

الحركة بما يمكنها من إتخاذ ما تراه من قرارات وإجراءات فى قطاعات الخدمات والإنتاج وذلك من خلال تخصيص إعمادات مالية كافية وموازنات مستقلة للوحدات والمجالس المحلية القروية تأخذ فى حسابها عدد السكان والأنشطة الإقتصادية والإجتماعية والصناعية فى القرية للصرف منها على الأولويات المحلية خاصة فى قطاعى الصحة والتعليم، حتى يستطيع المجلس تنفيذ المشروعات المطلوبة للقرية بعيدا عن السلطة المركزية والتعقيدات الإدارية بطريقة تجعل المسئولين عن الإدارة المحلية بمثابة قيادات طبيعية للمجالس الشعبية المحلية.

وصفوة القول فإننى أتمنى والأمل يحدونى والرجاء يحفزنى أن يتخذ المشرع المصري خطوات نحو إصلاح نظام الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية، وتفعيل نص المادة (١٧٦) من الدستور المصري الحالى ٢٠١٤ ومسايرة الدول المتقدمة فى هذا الشأن والتي وصلت إلى تطبيق نظام الحكومة الأليكترونية و الذكية، لذلك فقد أضحي ضروريا استصدار قانون جديد للإداره المحلية يعمل على إعطاء الإستقلال المالى والإدارى للمحليات فى إتخاذ القرارات من أجل الحسم السريع للمشاكل التى تواجهها والعمل على توصيل الخدمات للمواطنين بأقل تكلفة وعلى الوجه الأكمل من خلال خطة متكاملة تقرها الموازنات الحكومية والجهود الشعبية التطوعية.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

أولاً: مؤلفات عامة:

- د/ أشرف حسين عطوه : القانون الإدارى والموارد البشرية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح للتوزيع والنشر، دبي، ٢٠١٣.
- د/ أنس جعفر : أصول القانون الإدارى، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- د/ أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإدارى، مكتبة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٩.
- د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط فى القانون الإدارى، ١٩٩٧.
- د/ سليمان الطماوي : الوجيز فى القانون الادارى، ١٩٩٢.

- د/ طعيمة الجرف : القانون الإدارى والمبادئ العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة، ١٩٧٨.
- د/ عبد العظيم عبد السلام : تأديب الموظف العام فى مصر، الجزء الثانى، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- د/ علاء عبد المتعال : الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية فى الظروف الاستثنائية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- د/ عبد العليم مشرف : الوجيز فى القانون الإدارى، الجزء الثانى - النشاط الإدارى، دار الثقافة العربية، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩.
- د/ عماد هلال : الفلاح والسلطة والقانون - مصر فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر، مطبعة دار الكتب والوثائق الرسمية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- د/ ماجد راغب الحلو : القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- د/ محمد انس جعفر : التنظيم المحلى والديمقراطية، القاهرة، ١٩٨٢.
- د/ محمد زهير جرانة : مبادئ القانون الإدارى المصرى، مكتبة عبد الله سيد وهبه، القاهرة، ١٩٤٤.
- د/ محمد شريف إسماعيل : أساليب الشرطة لتحقيق الانضباط ووقاية النظام العام، دار لوتس، القاهرة، ١٩٩٠.
- د/ محمد عبد الحميد أبوزيد : مبادئ القانون الإدارى، دراسة مقارنة، النسر الذهبى، القاهرة، ٢٠٠٦.
- : مبادئ الإدارة العامة، النسر الذهبى للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- : توازن السلطات ورقابتها - دراسة مقارنة، النسر الذهبى للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.
- د/ مصطفى أبوزيد فهمى : الوسيط فى القانون الإدارى، الجزء الثانى، دارالمطبوعات الجامعية، ١٩٩٥ الإسكندرية ٢٠٠٠.
- د/ مصطفى عفيفى : النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر والدول الاجنبية

بين المركزية واللامركزية الإدارية، ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

ثانياً: - الرسائل العلمية:

- د/ محمد محمد عبد الوهاب : البيروقراطية فى الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه فى الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية عام ٢٠٠٣.
- أ/ نفيسة على عبد العال : الفساد الإدارى فى مصر وطرق إصلاحه حتى نهاية عصر الدولة الحديثة، رسالة ماجستير، كلية الآداب - جامعة عين شمس، ٢٠٠٥.

ثالثاً: - الأبحاث العلمية:

- د / أمانى عزت طولان : المتغيرات المؤثرة فى فاعلية الإدارة المحلية فى الريف المصرى، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أعمال المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٥، بحث رقم ١٧.
- د / أحمد حافظ نجم : المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية فى كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتى ومصر - بحث، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- د / جابر جاد نصار : النظام القانونى للعمدة فى ظل قانون تعيين العمدة، دار النهضة العربية، القاهرة، رقم الإيداع ٩٧/٩٩٣٧ سنة ١٩٩٧.
- د / صلاح الدين محمد : إدارة الحكم المحلى فى باريس، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، يوليو ١٩٧٣.
- د / صلاح صادق : الحكم المحلى فى إنجلترا وفرنسا ، موسوعة الحكم المحلى، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثانى، القاهرة، ١٩٧٧.
- د / محمد أبو زيد : الطابع المحلى لنظام العمدة، بحث مقارن، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- د محمود شريف : اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية فى مصر، مجلة مركز

دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية السياسة والاقتصاد،
جامعة القاهرة، العدد الأول، يناير ٢٠٠٤.

د / مصطفى عفيفي : النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين
المركزية واللامركزية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

رابعاً: - المقالات:

د / ظريف بطرس : الإدارة المحلية - مفهومها وأيدلوجيتها، موسوعة الحكم
المحلى، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم
الإدارية، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٧٧.

د / محمد عبد الله العري : نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد
الثاني، السنة التاسعة والعشرين، يونيو ١٩٥٩.

د / محمد فؤاد مهنا : الإدارة المحلية في مصر، نظام العمدة، المنشور بمجلة
الحقوق للبحوث القانونية والاقتصاد، السنة الأولى،
العدد الأول يناير - مارس ١٩٤٣.

د / مصطفى أحمد فهمي : الإدارة المحلية في فرنسا، جامعة الدول العربية،
المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث
الإدارية.

مراجع اللغة الفرنسية:

I- Les Ouvrages Généraux:

- André de Laubadère, Traité de droit administratif, huitième édition, Paris, 1980 , traité de droit administratif , tom I septième édition, Paris, 1976 neuvième édition, 1984 tom 1, Parjean claudie venezia et Yves Gaudemet. André de Laubadère, Jean claudie venezia et Yves Gaudemet 1984: Traite de droit administratif , tome I, 14ième édition , L.G.D.J, édition 1996.
- André Chandernagor: Les Maires en France XIX-XX Siècle, Fayard, 1993.
- Annuaire de l'administration Locale, édition , Cujas, Paris.1980.

د. أشرف حسين عطوه

- Charles Eisenman, Centralisation et décentralisation, 1948, L.G.D.J, Paris.
- Charles Schmitt, Le maire de La Commune rurale, Paris, 1972.
- Costa-Jegouzo:L'administration Française face aux défis de la décentralisation,. édition. S ,T.H ,1988.
- Dellon: reforme administrative, Déconcentration et unité d'action , A.J.D.A. 1963.
- Dendlias Roben: la Centralisation et la décentralisation administrative 1930.
- Eisenmann: Problèmes d'Organisation de l'administration, Cours de droit administratif, 1966-67.
- Francis Paul Benoît: Le droit administratif Français, dalloz, 1968.
- Mallet: La Déconcentration, administratif, règles et réalité, Revue,Adm, 1962.
- Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit Public, Onzieme édition, 1927.
- Max Gounelle: Introduction au droit Public Française, Paris, 1979.
- Jean Rivero et Jean Waline: droit administratif (19) édition, Paris, Dalloz, 24 Oct. 2002.

References in English:

Frist Books:

- Alex ,Caroll:Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition ,Pearson Education Limited, British Library,2007.
- Anthony, H. Birch:The British System of Government, Tenth Edition, Routledge, 1998.
- Chandler, J.A: Explaining Local Government Since 1800, Manchester Press British Library,2008.
- Colin Turin and Adam Tompkins: British Government and the Constitution, Sixth Edition, Cambridge ,2007.

- Garner,J.F: " Administrative Law, London,Butterworths ,1963.
- Mark Granett&Philip Lynch: ".U.K. Government& Politics, Second Edition ",ERIC , 2005.
- Steward John: Local Government –The Conditionof Local Choice ,University Of Birmnghan ,London, 1983.
- Steward John, David: The nature of British Local Government,University Of Birmnghan ,London, 2000.