الادارة المحليـــة

بين اللامركزية وعدم التركيز

الدكتور ماجد راغب الحلو
مدرس القانون العام والادارة – بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

مقدمة

توزيع السلطة فى الدولة :

إن فكرة السلطة هى جوهر الحكم ومبحث علم السياسة (١) ، وتوزيعها فى داخل الدولة هو الذى يؤدى إلى تباين نظم الحكم وتعددها . وقد ساد حتى الآن مبدأ توزيع السلطة فى داخل الدولة على ثلاث هيئات رئيسية هى الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية ، تتولى كل منها القيام باحدى وظائف الدولة الثلاث . إلا أن تقسيما آخر لسلطات الدولة قد بدأ يجد مكانه ، فيتحدث العلماء الآن عن السلطة الحكومية والسلطة الادارية . تختص الأولى برسم السياسة العامة للدولة وتتولى الأخرى تنفيذ هذه السياسة .

ويتمثل الهدف من توزيع السلطة بين هيئات الدولة وأجهزتها فى الوصول إلى أفضل نظام لانجاز مهام الدولة والحصول على الأداءات التى تقدمها على أحسن نحو ممكن وبأقل تكلفة مستطاعة . وهنا ينبغى أن توضع الحقائق الواقعية وظروف المجتمع موضع الاعتبار ، بأن يتناسب النظام مع الأوضاع السائدة وإن ساءت أو تأخرت . فالتنظيم الناجح هو الذى يهبط فى البداية إلى مستوى الواقع الذى يعالجه ليأخذ بيده ويرتفع برفق معه إلى أعلى درجات التقدم التى يمكن أدراكها .

---

(١) راجع : Maurice Deverger, Introduction a la Piolitique, Collection idee 1964, P. 15 et Suiv.

فاذا تركنا السلطة السياسية جانباً وجدنا أن السلطة الادارية فى الدولة توزع على وحدات متعددة لكل منها اختصاص محدد . ومن المبادىء المسلم بها فى علم الادارة الآن أن الوحدات الادارية فى الدولة أيا كان نظام توزيع السلطة فيها تتدرج فى سلم ادارى ، تخضع درجاته الدنيا بطريقة أو بأخرى لسلطة الدرجات التى تعلوها فى حدود متفاوتة. وينحصر الهدف الأساسى الذى يجب أن يحققه نظام توزيع السلطة فى قضاء أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة بدقة وسرعة.وهذا يستلزم ألا تنفرد الدرجات العليا فى السلم الادارى وحدها بسلطة البت فى كل الأمور فتعجز عن بحثها أو تنوء بها فمن دقة توزيع الاختصاص منح سلطة اتخاذ القرار إلى درجات السلم الادارى الأقرب إلى المسائل المراد الفصل فيها ، وهى التى يتجمع لديها أكبر قدر من المعلومات الصحيحة عن هذه المسائل . إلا أنه بجانب الرغبة فى تحقيق هذا الهدف تحرص الدولة كذلك أيا كان نظام الحكم فيها أو طريقة توزيع السلطة على أجهزتها على الحفاظ على كيانها بحيث لا يمس الاستقلال الذى تتمتع به هذه الأجهزة بوحدة الدولة وسلامتها . لذلك فان توزيع السلطة فى أى دولة من الدول لا يمكن أن يصل إلى حد خلق وحدات تامة الاستقلال فى داخل الدولة . إذ تظل السياسة العامة للدولة واحدة ، بل والسياسة الادارية كذلك فى حدود تتفاوت بتفاوت مدى السلطة التقديرية الممنوحة للهيات المحلية .

الاستفادة من القواعد العلميه :

أصبحت الادارة الآن علماً له قو اعده التى يؤدى تطبيقها إلى رفع الكفاءة الانتاجية فى مختلف المجالات والوصول بجهاز الدولة التنفيذى إلى أفضل تشغيل ممكن(١). ولا ينال من ذلك حداثة عهد علم الادارة ، فكل العلوم نشأت حديثة وتقدمت ، ولن يقف نموها وتطورها ما بقيت حياه الانسان . كما لا ينتقض من الطبيعة العلمية لقواعده فى الكون

---

(١) راجع المؤلف : علم الادارة العامة – ١٩٧٣ ص ٢٣ ومابعدها .

نجاح تطبيقها فى بعض المجتمعات وفشلها فى البعض الآخر . فليس مرجع ذلك إلا توافر أو تخلف الشروط اللازمة لتطبيق قاعدة الادارة كأى قاعدة علمية تتخلف نتيجتها بفوات شروط تطبيقها وتستنبط قواعد علم الادارة من التجربة التى تعد عماد طريقة البحث العلمى . فقد غدت دراسة تجارب الادارة سواء فى نفس البلد أو فى غيرها من البلاد من أهم وسائل المعرفة فى هذا المجال .

ويدفعنا السعى وراء التقدم إلى البحث عن قواعد الادارة التى تتوافر لدينا شروط تطبيقها فتلائم ظروفنا . ويجب ألا يصرفنا عن ذلك التمسك الشديد بوسيلة معينة قد تكون عقيمة غير مواتية أو بمذهب محدد قد لايتفق مع هذه القواعد . فليست العبرة بالوسائل أو بمذاهب العمل ما دمنا فى حدود ما هو مشروع فى قوانين الطبيعة والعقل. ولامناص من الفشل إذا انقلبت الوسائل إلى غايات مقدسة أو المذاهب إلى أهداف مؤكدة .

وليس من الصحيح أن يقال أن البلاد المتخلفة لايصلح شأنها أو يدفع بها نحو التقدم الا تركيز السلطة فى قمة أجهزتها . ذلك لأن التقدم انما يستلزم العمل على الاستفادة الكاملة من كل طاقة يمكن الاعتماد عليها على أى مستوى من المستويات . ومن شأن توزيع السلطة فى المحليات شحذ الهمم وتشجيع المساهمة فى العمل العام . دون أن يضر ذلك بالمصالح القومية إذ يمكن للسلطة المركزية فى جميع الأحوال أن تحتفظ بكبريات الأمور وتوجه السفينة نحو الاتجاه المنشود .

إن تمتع الوحدات المحلية بقسط مناسب من الاستقلال واشتراك أهالى كل وحدة فى تصريف شئونها يعد من أهم وسائل التربية السياسية للشعب ، تربية لا تقوم على مجرد النصح والارشاد وانما تقوم على الممارسة الفعلية . وليس أقدر من الممارسة وسيلة لادراك حقيقة الشىء الممارس والاحاطة بعناصره . والاهتمام بالمصالح المحلية يمهد طريق الاهتمام بالمصالح القومية . وغرس الديمقراطية على مستوى الوحدات الاقليمية يساعد على اقامة النظام الدستورى السليم الوحدات الاقليمية على مستوى الدولة .

الحكم المحلى والادارة المحليه :

يتعلق كل من الحكم المحلى والادارة المحلية بتوزيع السلطة فى داخل الدولة بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية . وتتضمن السلطة فى الدولة فروعاً ثلاثة هى التشريع والتنفيذ والقضاء . فاذا إختصت الهيئات المحلية بقسط من هذه السلطات الثلاث تعلق الأمر بحكم محلى ، أما إذا اقتصر اختصاصها على قدر من سلطة التنفيذ كنا أمام ادارة محلية . إذ أن الادارة هى تنفيذ أهداف سبق تحديدها ويطلق على الحكم المحلى اللامركزية السياسية وتوجد فى الدول الفيدرالية لايترك فراغ أما الادارة المحلية فتسمى باللامركزية الادارية وهى التى تتناسب مع طبيعة الدول البسيطة أو الموحدة .

وقد شاع فى مصر أخيراً استخدام تعبير الحكم المحلى . فالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ يسمى بقانون نظام الحكم المحلى . وتوجد اللجنة الوزارية للحكم المحلى . كما يناقش الآن مشروعاً جديداً لقانون الحكم المحلى . والواقع أن الأخذ بتسمية الحكم المحلى يتجاوز الحقيقة ولا يتفق مع النظام المراد اقامته فى المحليات . فليس المراد فى مصر هو اقامة نظام حكم فيدرالى تتمتع فى اطاره كل وحدة اقليمية بقسط من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. فقد نصت المادة ١٦١ من الدستور على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية» فحسب . والفارق واضح بين الوحدات الادارية والوحدات السياسية . وقد كان المشرع أكثر دقة عندما سمى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بقانون نظام الادارة المحلية وهو لايزال سارى المفعول فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ . وقد أصاب وزير الادارة المحلية عندما قال فى تقريره بشأن تطوير نظام الادارة المحلية المقدم إلى المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى فى مارس عام ١٩٦٩ : «إن فلسفة الحكم القائم لا تستهدف الوصول إلى نظام الحكم المحلى لا فى القريب أو البعيد ولكن ماتستهدفه هو الوصول إلى نقل السلطة إلى الشعب المحلى فيما يتعلق بجميع المرافق ذات الطابع المحلى » .

وقد آن الأوان لنكف عن استخدام الكلمات الرنانة ذات المعانى الكبيرة

استخداماً أجوف لنعبر بها عن معان أخرى أقل فى المدلول كثيراً. بصرف النظر عن الدافع إلى ذلك وهو عادة حب الظهور بأكثر من الحقيقة .

تعبير الادارة المحليه :

وقد يقصد بتعبير الادارة المحلية الهيئة التى تتولى ادارة المرافق المحلية فى جزء من اقليم الدولة . كما قد يقصد بالادارة المحلية النشاط المتعلق بتشغيل هذه المرافق . ويسمى المعنى الأول بالمعنى العضوى أو الشكلى أما المعنى الثانى فيطلق عليه المعنى المادى أو الموضوعى . وبالاضافة إلى ذلك فان تعبير الادارة المحلية يقصد به أحياناً دراسة الادارة المحلية وبحث أنظمتها أى علم الادارة المحلية .

خطه البحث :

بعد هذه المقدمة الموجزة نحاول بحث الأساليب الفنية التى يمكن أن تتجاذب نظام الادارة المحلية وتطبعه بطابعها ، وهى نظام اللامركزية المحلية الذى يجعل من الادارة المحلية سلطة عامة مستقلة ، ونظام عدم التركيز الادارى الذى يترك أمر الادارة المحلية لفروع السلطة المركزية فى الأقاليم ثم نبين بعد ذلك الدور الذى يمكن أن تقوم به الهيئة المركزية فى كل من أسلوبى الادارة من رقابة أو توجيه ، وما يمكن أن تؤديه الجماعات المحلية من جهد بناء إذا وجدت الديموقراطية السليمة مكانها بينها .

فنعرض لكل ذلك فى مباحث ثلاث هى :

المبحث الاول : اللامركزية المحلية .

المبحث الثانى : عدم التركيز الادارى .

المبحث الثالث : رقابة الدولة وجدوى الديموقراطية .

المبحث الأول

اللامركزية المحلية

اللامركزيه بصفه عامه :

يقصد باللامركزية بصفة عامة انتقال جانب من السلطة من الهيئة المركزية إلى هيئة أخرى أصغر تتمتع بقسط من الاستقلال . واللامركزية قد تكون سياسية وقد تكون ادارية .

ويمكن القول بصفة عامة أن توزيع جانب من اختصاصات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائيةعلىعدة أقاليم أو مناطق فى الدولة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية — وهو ما يحدث فى الدولة الفيدرالية حيث تتعدد السلطات الثلاثة — يؤدى إلى خلق ما يسمى باللامركزية السياسية (١) . أما توزيع بعض الاختصاصات الادارية فقط على هذه الأشخاص العامة فتنشأ عنه اللامركزية الادارية . وذلك على ما سبق بيانه .

وتبدو اللامركزية الادارية فى وجود عدد من السلطات الادارية فى الدولة الواحدة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتوزع بينها مختلف الاختصاصات الادارية فى هذه الدولة . وبذلك توجد أشخاص ادارية متعددة قد تكون اقليمية كالمحافظات والمدن والقرى أو مرفقيه كالهيئات العامة والمؤسسات العامة . وتنتظم هذه السلطات كذلك فى درجات بعضها يعلو الآخر ويتولى الاشراف والرقابة عليه . فتوجد فى قمتها سلطة ادارية مركزية تخضع لرقابتها سلطات لامركزية عادة ما تكون هى الأخرى منظمة فى درجات يختلف عددها من بلد إلى آخر .

---

(١) ومن أهم ما يميز الفيدرالية بالاضافة إلى ذلك اشتراك الولايات فى تكوين الهيئة التشريعية للدولة الفيدرالية . وذلك كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يتكون مجلس الشيوخ من ممثلين متساوين فى العدد عن مختلف ولايات الاتحاد . راجع :

Marcel Waline, Precis de droit administratif, I, 1969, P. 217 et Suiv.

ويقابل اللامركزية الادارية نظام المركزية الادارية . وتتحقق المركزية الادارية بوجود سلطة ادارية واحدة فى الدولة تجمع بيدها مقاليد الأمور وتسيطر على كل الاختصاصات الادارية أيا كان موضوعها أو مكان ممارستها . فتتولى هذه السلطة وحدها ادارة المرافق والمشروعات العامة فى كل اقليم الدولة عن طريق عمالها وتابعيها فى عاصمة الدولة أو خارجها . وقد يكون رئيس هذه السلطة فرداً واحداً كما قد يكون مجلساً من المجالس. ويتصور أن تتركز السلطة أو الاختصاصات فى أعلى درجات السلم الادارى. وقد توزع بين رؤساء اداريين منتظمين فى السلم الادارى بعضهم فوق بعض درجات ، مع خضوعهم فى نهاية الأمر لرئاسة ذلك الذى يستوى على قمة هذا السلم ويحتل أعلى مراتبه .

تعريف اللامركزيه المحليه :

اللامركزية المحلية هى الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتعه استقلالا بقدر يحدده القانون من الاختصاص فى ادارة مرافقة العامة. وتتميز اللامركزية المحلية عن اللامركزية المرفقية التى تتمثل فى استقلال أحد المرافق العامة فى ادارة شئونه وتمتعه بالشخصية المعنوية وذلك كما هو الحال فى الهيئات العامة والمؤسسات العامة .

عناصر اللامركزية المحلية :

للامركزية المحلية عنصران أو خصيصتان رئيستان تتميز بهما هما التمتع بالشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضاء السلطة اللامركزية .

١ — التمتع بالشخصية المعنوية :

وهذا هو العنصر الأساسى الذى يميز اللامركزية المحلية . ويتمثل فى تمتع السلطة اللامركزية بنوع من الاستقلال فى ممارسة اختصاصاتها التى يحددها القانون فيكون لها حق المبادأة وسلطة اصدار القرارات فى حدود هذه الاختصاصات . ولا ينال من إستقلال السلطة اللامركزية أو ينتقص من شخصيتها المعنوية أن يتوقف نفاذ هذه القررات على تصديق

السلطة المركزية، أو أن يكون لهذه الأخيرة حق الغائها أو وقف تنفيذها دون تعديلها . فالمهم هو أن يكون للشخص اللامركزى سلطة ذاتية يستمدها من القانون تسمح له بالقيام بدور فعال فى ادارة المرافق العامة التابعة له. وليس للسلطة المركزية فى ممارسة وصايتها الادارية أن تملى ارادتها أو تتدخل بتوجيهاتها فى اختصاصات السلطة المحلية . وتعتبر قرارات هذه الأخيرة صادرة منها رغم تصديق الأولى ويكون لها أن تعدل عنها حتى بعد التصديق . لذلك فان مثل هذه القرارات لا يمكن تعديلها بواسطة السلطة المركزية لأن القرار بعد تعديله لا يعتبر صادراً من السلطة المحلية. وذلك بخلاف الالغاء الذى لا يؤدى إلى صدور قرارات باسم هذه السلطة رغم عدم رضاها عنها . كما يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية أن يكون للسلطة المحلية ذمة مالية مستقلة فتكتسب الحقوق وتتحمل بالالتزامات. وللشخص المحلى كذلك أن يتعاقد مع الآخرين وأن يترافع أمام القضاء ولو ضد السلطة المركزية نفسها رغم ما لها من وصاية ادارية عليه . وتعتبر السلطة المحلية مسئولة عما قد يقع منها من أعمال غير مشروعة تضر بالغير كما أن موظفيها عادة ما يكون لهم نظامهم القانونى الخاص بهم .

٢ ــ انتخاب بعض أعضاء السلطة المحلية :

يلعب الانتخاب دوراً هاماً فى اختيار أعضاء الشخص الادارى المحلى . ولعل ذلك يرجع فى الأصل إلى فكرة سياسية وفيه استجابة لدواعى الديموقراطية وما يقال من أن سكان كل منطقة هم أكثر مقدرة على اختيار من يعرف ويرعى شئونهم من أبناء مجتمعهم الصغير ، وأن مصلحتهم واضحة فى حسن الاختيار . الا أنه يجانب الاعضاء المنتخبين عادة ما يوجد آخرون معينون من قبل السلطة المركزية وذلك كما هو الحال فيما يتعلق بالمحافظ فى فرنسا(١) ومصر وهو يعتبر ممثلا لكل من السلطتين المركزية واللامركزية(٢) .

---

(١) راجع Georges Vedel, Droit administratif, 1964, collection Thémis P. 492 et 501.

(٢) راجع P. Gournay et J.F. kesler, administration publique collection thémis, 1967, P. 155 et suiv.

هذا بالاضافة إلى الموظفين الفنيين المعينين من قبل أى من السلطتين لتولى الأعمال التى يعهد بها اليهم تنفيذاً لأعمال السلطة المحلية .

وتقوم المجالس المنتخبة لتمثيل الهيئات المحلية فى العصر الحديث بدور يتفق مع طبيعتها ويتلخص فى المداولة وتقرير الأمور . ويقوم رؤساء هذه المجالس ومعاونيهم من الموظفين الفنيين بالمهمة التنفيذية التى لا تتناسب كثيراً مع طبيعة تكوين المجالس أو اللجان .

الا أن الانتخاب ليس فى الحقيقة شرطاً أساسياً لوجود اللامركزية بصفة عامة من الناحية القانونية . وليس أدل على ذلك من أنه فى مجال اللامركزية المرفقية لا يغير من الأمر شيئاً أن يكون كل أعضاء الشخص المرفقى معينون من قبل الهيئة المركزية . كما أن بعض اعضاء الشخص المحلى خاصة من يتولى منهم دور الرئيس — كالمحافظ مثلا — يمكن أن يكون معيناً من قبل هذه الهيئة دون أن يقدح ذلك فى لامركزية النظام . فالشرط الجوهرى هو تمتع أعضاء الشخص المعنوى العام بقدر من الاستقلال بغض النظر عن طريقة الاختيار .

وقد جمع نظام الادارة المحلية فى مصر فى تشكيل المجالس المحلية بين فكرتى التعيين والانتخاب على أن يكون رئيس المجلس معيناً . وقد فصل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة على مستوى المحافظة ، فجمع الأولى فى مجلس هو المجلس التنفيذى وضم الثانية فى مجلس آخر هو المجلس الشعبى . ويتولى المجلس الأول انشاء وادارة المرافق المحلية ويقوم المجلس الثانى باقتراح ما يراه محققاً للنفع العام بالمحافظة ، والموافقة على تصرفات المجلس التنفيذى ورقابة اعضائه وتحديد مسئولياتهم (١) .

وقد نصت المادة ١٦٢ من دستور جمهورية مصر العربية على أن «تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق

---

(١) راجع المواد ١٥، ١٦، ١٧، ٤٢، ٤٣ ، من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

الانتخاب المباشر» . غير أن المادة الخامسة من قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قضت بأن تشكل المجالس الشعبية فى المحافظات من رؤساء وأعضاء لجان الاتحاد الاشتراكى على نحو معين . وفى ذلك مخالفة لنص الدستور رغم ما قيل فى تفسير كلمة « تدريجياً » التى لا يقصد بها فى الحقيقة أن يحدث الانتخاب تدريجياً وانما أن تنشأ هذه المجالس تدريجياً على مستوى المحافظات فالمدن ثم القرى .

وقد حدث منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ربط بين تنظيمات الادارة المحلية والتنظيمات السياسية المتمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى خاصة فيما يتعلق بالعنصر الذى كان يفترض أن يكون منتخباً فى المجالس المحلية . ونحن لا نؤيد هذا الاتجاه ونرى أن الانتخاب الحر لهؤلاء الأعضاء هو الذى يتفق مع النص الدستورى ويساهم فى حسن اختيار الاعضاء وفى مقاومة روح السلبية واللامبالاة التى غالباً ما تصادف انتخابات الاتحاد الاشتراكى العربى .

وقد حاول المشرع أن يجعل العلاقة بين المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى على مستوى الوحدة الاقليمية تشبه العلاقة بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية على مستوى الدولة (١) . ولا نرى محلا لمثل هذا التنظيم القائم على ازدواج السلطة المحلية ، اللهم الا فى البلاد الفيدرالية حيث توجد اللامركزية السياسية إذ فى الحقيقة لا يعد المجلس الشعبى برلماناً صغيراً وانما يقتصر دوره على جانب من الوظيفة الادارية على المستوى المحلى . لذلك فان نظام المجلسين المحليين لا جدوى منه بل ولا وجود له فى أنظمة اللامركزية الادارية المعروفة . تلك الأنظمة التى يتولى السلطة فيها عادة مجلس واحد منتخب تتفرع عنه الأجهزة التنفيذية اللازمة ، بطريقة تشبه مع ذلك طريقة انبثاق

---

(١) وقد ربط القانون من ناحية أخرى بين المجالس الشعبية المحلية ومجلس الشعب فجعل ميزانية هذا الأخير تتضمن المبالغ المخصصة لها وأوجب على رئيس المجلس الشعبى تقديم تقرير عن نشاط مجلسه إلى البرلمان . راجع المواد ٤٥ ، ٤٦ ، ٥٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

السلطة التنفيذية فى الديمقراطيات الغربية عن البرلمان بتكوينها من زعماء الأغلبية فيه .

ومن ناحية أخرى فان المجلس الشعبى المنتخب بحكم الدستور تقتصر اخصاصاته بحكم القانون على الاقتراح والموافقة . فى حين أن اختصاصات مجلس المحافظة قد آلت إلى المجلس التنفيذى وهو مجلس غير منتخب . فقد نصت المادة ٥٦ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن تستبدل بعبارة «مجلس المحافظة» حيثما وردت فى القوانين واللوائح عبارة «المجلس التنفيذى». ونرى أن تقوية المجلس التنفيذى المعين على حساب المجلس الشعبى المنتخب لا يعد أمراً مقبولا فى أنظمة الادارة المحلية الناجحة . إذ يجب أن يتولى هذا المجلس الأخير السلطة الحقيقية فى الادارة المحلية وان تنبثق عنه أجهزته التنفيذية . فلم يقصد الدستور بالنص على المجالس الشعبية المنتخبة الا نقل السلطة المحلية إلى ممثلى الشعب فى الوحدات الاقليمية . أما تفسير النص الدستورى على النحو الذى جاء به القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ فإنه يعد تراجعاً إلى الوراء فى مجال نقل السلطة المحلية إلى سكان كل وحدة اقليمية .

أما بالنسبة للاعضاء المعينين بالمجالس المحلية فلا شك فى أهميتهم لتزويد هذه المجالس بالكفاءات اللازمة فى عدة مجالات هامة . إذ يمثل هؤلاء وزارات الداخلية والخزانة والصحة والتربية والتعليم ، والعمل ، والشئون الاجتماعية ، والاسكان والمرافق ويعينون بحكم وظائفهم لادارة المرافق المحلية .

ويعتبر الاعضاء المختارون لاستكمال الكفاءات المحلية بالمجلس أعضاء معينون يضافون إلى المعينون بحكم وظائفهم .

وإذا شئنا اعتبار رؤساء المجالس المحلية ممثلين حقيقين للوحدات المحلية بالاضافة إلى تمثيلهم للسلطة المركزية التى تتولى تعيينهم ، فان ذلك يقتضى أن يكون لسكان هذه الوحدات أيضاً دور فى اختيارهم . واشتراك كل من

السلطة المركزية والوحدة المحلية فى اختيار رئيس الوحدة المحلية كممثل لهما معاً يمكن أن يتحقق بعدة طرق منها :

ـ قيام الوحدة المحلية بانتخاب رئيسها (١) على أن تتولى السلطة المركزية التصديق أو الموافقة على انتخاب هذا الرئيس .

ـ قيام الوحدة المحلية بانتخاب أكثر من مرشح تختار السلطة المركزية احدهم .

ـ قيام السلطة المركزية بتقديم أكثر من مرشح يتولى ناخبو الوحدة المحلية اختيار احدهم .

ولمنصب المحافظ شبه بمنصب الوزير فى أن له طابع سياسى بالاضافة إلى طابعه الادارى . إذ يعد ممثلا لرئيس الجمهورية مكلف بالاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى دائرة اختصاصه (٢) . ويعتبر مستقيلا بقوة القانون بمجرد انتهاء مدة رئاسة رئيس الجمهورية . ويفوض رئيس الجمهورية المحافظ فى ممارسة جانب من اختصاصاته التنفيذية كما يفوضه الوزراء فى مباشرة جانب من اختصاصاتهم فى اطاره الاقليمى . وبذلك يصبح المحافظ هو الرئيس المحلى لجميع موظفى السلطة التنفيذية العاملين فى اقليمه . غير أن تمثيل المحافظ لرئيس الجمهورية واعتباره عضواً فى السلطة المركزية لا ينفى عنه صفته كعضو فى السلطة اللامركزية المحلية بل وممثل لوحدته الاقليمية . لذلك يجب البحث عن الطريقة التى تجعله ممثلا حقيقياً لمواطنى هذه الوحدة .

---

(١) يفضل بعض الفقهاء اختيار رؤساء الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب من بين أبناء هذه الوحدة . راجع : الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى ـ الجزء الأول ـ ١٩٧٣ ص٣٧٤ .

(٢) تنص المادة السادسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ على أن «يتولى المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم ينقل القانون إختصاصاتها إلى مجلس المحافظة ، ويشرف على موظفيها . ويعتبر الرئيس المحلى لهم ...» وللمحافظ تأديبهم عما قد يقع منهم من مخالفات لأعمال وظائفهم كما أن له طلب نقل أى موظف من محافظته إذا قدر أن بقاءه بها لم يعد يتفق والصالح العام .

اللامركزيه المحليه بين الغرب والشرق :

وتختلف أنظمة الادارة المحلية فى بلاد الديمقراطيات الغربية عنها فى البلاد الماركسية التى تطلق على نفسها بلاد الديمقراطيات الشعبية ، خاصة فيما يتعلق بمدى استقلال السلطة المحلية وذلك بصرف النظر عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية فى كلتا الحالتين .

ففى بلاد الديمقراطيات الغربية غالباً ما تتمتع السلطة المحلية اللامركزية بقسط من الاستقلال وحرية الاختيار . ويسود العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية جو من التعاون المتبادل يزيد من فعاليته احترام ذاتية الوحدات الاقليمية فى حدود معينة وروح الخدمة العامة التى تتسم بها الشعوب المتقدمة .

وفى البلاد الماركسية تختلف الفلسفة المعتنقة ويقوم نظام الحكم المحلى على أساس ما يسمى بالديموقراطية المركزية فتقوم الدرجات العليا فى السلم الادارى بتوجيه الأقل درجة . ويضطلع الحزب الشيوعى بلجانه المنبثة فى كل مكان بدور رئيسى فى تسيير نظام الحكم المحلى (١) . وحتى فى اختيار اعضاء السلطات المحلية يقتصر دور الناخبين على الموافقة على ما يقدمه الحزب من اسماء وذلك على أساس مبدأ المرشح الواحد . ويقال فى تبرير ذلك ان القيادة العليا تعد أكثر من غيرها تفهما للأهداف الاشتراكية (٢) .

طرق نشأة اللامركزية المحلية :

ونظام اللامركزية الادارية المحلية ينشأ من الناحية القانونية بأحد أسلوبين فإما أن يستند فى وجوده إلى الاعراف القديمة التى تركت للأقاليم رغم قيام الدولة الموحدة قدراً من الاستقلال فى شئونها الادارية نظمه البرلمان فيما بعد كما حدث فى انجلترا (٣). وما أن تقوم اللامركزية على أساس من

---

(١) راجع : The Soviet state and Law, edited by V. chkhikvadze, Academy of Sciences of the J.S.S.R. P. 83.

(٢) راجع مقالة الأستاذ صبحى محرم : نظم الحكم المحلى الرئيسية فى العالم . المنظمة العربية للعلوم ادارية – ١٩٧٠ .

(٣) راجع : H. W.P. Wade, Administrative Law, 1967, P. 22

النصوص التشريعية التى تتنازل بها السلطة المركزية للوحدات المحلية عن جانب من إختصاصاتها الادارية وذلك كما حدث فى فرنسا . وهذا الجانب من الاختصاصات قد تحدده النصوص على سبيل الحصر وقد تورده بصوره عامة بالقول بشمولة للمسائل المتعلقة بالمصالح المحلية على أن يخضع تفسير ذلك لرقابة القضاء أو سلطات الدولة العليا الأخرى .

اختصاصات السلطة المحلية :

يتم توزيع الاختصاصات الادارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. فمع وجود السلطات اللامركزية المحلية تحتفظ السلطة المركزية بقدر قل أو كثر من الاختصاصات الادارية الهامة تمارسه فى نفس مجال نشاط الشخص المحلى. وبذلك لا تقوم السلطة المحلية بادارة شئون كل المرافق العامة الواقعة على اقليمها ، وانما تشترك السلطتين المركزية والمحلية فى ادارة هذه المرافق. فلا تقطع السلطة المركزية صلتها المباشرة بسكان أى جزء من اقليم الدولة وذلك حتى فى البلاد الفيدرالية . فسكان كل اقليم يخضعون فى حدود معينة لكل من السلطة المحلية والسلطة المركزية فى نفس الوقت ، بحيث ينطوى جميع سكان الدولة فى نهاية الأمر تحت لواء سلطة مركزية واحدة .

فيندر وجود نظام الحكم الذاتى Self government الذى يتولى فيه السلطة المحلية كل الاختصاصات الادارية على اختلاف درجات أهميتها والذى طبق فى البلاد الانجلو سكسونية فى بعض مراحل التاريخ (١) . ومن ناحية أخرى فان قصر دور السلطة اللامركزية المحلية على مباشرة القليل من الاختصاصات الادارية غير ذات الأهمية يقلل من قيمة نظام اللامركزية الادارية ولا يتفق مع الحكمة من وجوده .

ان التعاون المثمر بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يعد من أهم عوامل

---

(١) راجع : Roland DRAGO, Cours de science administrative : 1968-1969 :P. 121.

التقدم فى الدولة ، وذلك يتطلب تمتع الهيئة المحلية بقدر من السلطة لا أفراط فيه ولا تفريط بحيث يسمح لها بالمساهمة الفعلية فى تحقيق أهداف الدولة . فزيادة استقلال السلطة المحلية قد يؤدى إلى تفكك أواصر الدولة أو عدم تحقيق أهدافها على النحو السليم . وكذلك فان قلة هذا الاستقلال يمكن أو يوصل إلى شل حركة السلطة المحلية واصابتها بالسقم .

وتستطيع السلطة اللامركزية المحلية بالاضافة إلى دورها فى تنفيذ السياسة العامة للدولة وملاءمةهذه السياسة مع الظروف المحلية ان تساهم فى اعداد تلك السياسة (١). ذلك ان التخطيط المركزى لا يمكن أن يحيط بمشاكل المجتمعات المحلية دون مساهمة من ممثلى هذه المجتمعات فى بيان هذه المشاكل التى هم أكثر دراية بها وقربا منها . وليس فى ذلك اشتراك فى القيام بمسائل قومية فحسب ، بل ومن شأنه رفع الروح المعنوية فى المجتمعات المحلية عندما ترى أن الخطة القومية تتضمن مشروعات من اقتراحاتها .

وقد نص القانون فى مصر على أن تتولى المجالس المحلية انشاء وادارة المرافق المحلية سواءتعلقت بالتعليم أو الصحة أو الشئون الاجتماعية أو الأمن أو المواصلات أو العمل أو الثقافة الشعبية أو استغلال مصادر الثروة المحلية كما تتولى ادارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصاتها والتى تعهد الحكومة اليها بادارتها (٢) . وفضلا عن ذلك وسعياً وراء تقوية المجالس المحلية عهد القانون إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلى بالاشراف على نقل الاختصاصات من الوزارات إلى المجالس المحلية بحيث يقتصر دور الادارة المركزية على الاشراف والتوجيه والمعاونة بأنواعها المختلفة (٣) .

---

(١) راجع :

Jacques Gandouin, Méthodologie et pratique administrative : Institut international d'administration publique, 1969 — 1970 : P. 205.

(٢) راجع المواد ١٩ ، ٣٤ ، ٤٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكذلك المواد ١١ ، ٣٣ إلى ٤١ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

(٣) المادة الثالثة من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ويترتب على نقل عبء القيام بالخدمات ذات الطابع المحلى إلى هذه المجالس نقل الموظفين الذين يباشرون تلك الخدمات اليها (١) .

وقد نص القانون من ناحية أخرى على أن تتولى كل وزارة بالنسبة إلى شئون المرفق المعنية به اصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما تتولى متابعة تنفيذ أعمال المجالس .. والتفتيش عليها فيما يخصها (٢)

وإذا كان توسيع اختصاصات السلطات المحلية يعد من الأمور المرغوب فيها تحقيقاً للامركزية الادارية بمزاياها المعروفة ، فان الملاحظ فى العمل هو عدم دقة توزيع الاختصاصات ليس فقط بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وانما أيضاً بين كافة الجهات التى تمارس نشاطها فى نفس الاطار الاقليمى (٣) إذ يعمل فى ذات النطاق كل من :

- فروع الوزارات الممثلة للسلطة المركزية .
- المجالس التنفيذية والشعبية فى المحافظات .
- المجالس المحلية فى المدن والقرى .
- وحدات اللامركزية المرفقية كالهيئات العامة والمؤسسات العامة .

---

(١) وجدير بالذكر أن المرافق المحلية تشمل الغالبية العظمى من المرافق العامة فى الدولة . أما المرافق التى يغلب عليها الطابع القومى فليست كثيرة وأهمها :

- مرفق الدفاع لمايقتضيه من تركيز الجهد الحربى وتوجيهه بطريقة سرية نحو صد العدو .
- مرفق الشئون الخارجية لمايستلزمه من انتهاج سياسة موحدة تجاه الدول الأجنبية .
- مرفق الأمن الذى تحتفظ السلطة المركزية فيه بالكلمة النهائية نظراً لخطورته على كيان الدولة وسلامتها . ولاتتمتع المجالس المحلية إزاءه إلا باختصاصات استشارية .
- مرفق التموين حتى نتمكن الدولة من توزيع المواد التموينية على كافة أرجاء الدولة دون أن تستأثر أى وحدة اقليمية بما لديها من هذه المواد .
- مرفق التعليم العالى لأن الكفاءات والامكانيات اللازمة لتشغيله يصعب توافرها الآن فى كل وحدة اقليمية على حده .

(٢) المادتان ٩٢ ، ٩٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلا بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ .

(٣) راجع : دكتور سليمان الطماوى : السلطات الثلاث – ١٩٧٣ ص ٥٧٩ .

ـ وتنظيمات الاتحاد الاشتراكى العربى .

ويجب تحديد اختصاص كل من هذه الجهات على وجه الدقة تحديداً يرفع ما بينها من تضارب ويزيل اللبس القائم فى الأذهان ، وينسق بين جهودها فى سبيل تحقيق الأهداف المرجوه .

وأيا كان مدى اختصاص وحدات الادارة المحلية أو دقة تحديده فان فان العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية يجب أن تظل فى اطار الوصاية الادارية . فتتولى السلطة المركزية التصديق على بعض قرارات السلطة المحلية أو رفضها رفضاً مسبباً دون أن يكون لها تعديل هذه القرارات أو الحلول محل السلطة المحلية فى اصدارها ، أو فرض ارادتها عليها . ففى احترام استقلال السلطة المحلية وعدم التدخل فى شئونها أكثر مما يجب ما يسمح لها بالاعتماد على نفسها والتمتع الحقيقى بشخصيتها المعنوية واستقلالها ويؤدى إلى حسن تربية أبناء الاقليم سياسياً ويدفعهم إلى الاخلاص فى العمل العام والتفانى فى خدمة مجتمعهم الصغير والكبير .

وليس فى ذلك أى خطر على تماسك الدولة أو وحدة الاتجاه فيها إذ تملك السلطة المركزية رفض التصديق على مالا يروق لها من قرارات محلية . كما يستطيع المشرع دائماً أن يضع ما يشاء من القوانين التى تحكم أعمال السلطات المحلية بالطريقة التى يراها أكثر ملاءمة .

درجات السلطه المحليه :

عادة ما تتعدد درجات الأشخاص المحلية العامة وتتولى العليا منها بجانب السلطةالمركزية الاشراف والرقابة على الدرجات الدنيا ، ويتساءل ذوو الشأن عن العدد الأمثل لدرجات الوحدات الادارية المحلية وهل من الأفضل أن تقتصر على درجتين أم ثلاثة أم أربعة . وقد اختلفت بلاد اللامركزية الادارية فيما بينها فى هذا الشأن. والحق أن العدد الأمثل لهذه الدرجات هو ذلك العدد الذى يستطيع التوفيق بين اعتبارين هما :

– وجوب تبسيط الاجراءات بقدر الامكان . مع ملاحظة أن الاجراءات تزداد تعقيداً كلما زاد عدد درجات الوحدات المحلية .

– كون ممثلى الوحدات الصغيرة أقوى مصلحة وأكثر معرفة من غيرهم بالمشاكل المراد مواجهتها وأكبر اتصالا بالمعلومات المتخذة أساساً لاصدار القرارات .

والقول بأن الخدمات العامة فى العصر الحديث تستلزم تكاليف كثيرة لا تطيقها الوحدات المحلية الصغيرة لا محل له إذا ما حسن توزيع الاختصاص بينهما بأن ترك أمر الخدمات الهامة ذات التكلفة لاختصاص الوحدات الأعلى وجعل ما دونها من اختصاص الهيئات المحلية الأدنى . وهذه الأخيره ليس من الحكمة الاستهانة بما يمكن أن تحققه من خدمات تدخل فى طاقتها . وليس يخاف على أحد ان الامكانيات المالية لأى دولة مهما عظمت انما ترجع فى تكوينها إلى ما يساهم به كل مموك وان قل شأنه ، وان خدمات الوحدات الصغيرة رغم ضعف امكانيات كل منها يمكن أن تؤدى فى مجموعها إلى خدمات جليلة لا يستهان بها على المستوى القومى . كما أنه يمكن من ناحية أخرى تدعيم الموارد المالية للوحدات المحلية ولو بتنازل السلطة المركزية لها عن بعض مواردها فى اطارها الاقليمى .

وقد ثار النقاش فى مصر حول التقسيم الثلاثى لوحدات الادارة المحلية وما إذا كان من الأفضل جعله رباعياً أم الابقاء عليه كما هو مع اعادة النظر فى تنظيم شئون المحافظات والمدن والقرى خاصة من حيث للعلاقات القائمة بينها .

ونتحدث فيما يلى عن :

– المناطق أو الأقاليم الاقتصادية .

– مجالس المراكز .

– الأحياء كأقسام ادارية .

(أ) المناطق أو الأقاليم الاقتصادية :

نصت المادة ١٦١ من دستور جمهورية مصر العربية على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك » وتطبيقاً للفقرة الأخيرة من هذه المادة نصت المادة الثانية من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أنه «يجوز انشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وقد قويت الرغبة حديثاً فى انشاء تلك المناطق وذلك بدعوى الاستجابة إلى مستلزمات التكامل الاقتصادى بين المحافظات المتجاورة ، وعلى أساس تخطيط اقليمى أكثر قوة وواقعية . وقد أخذ مشروع قانون الحكم المحلى بذلك . وجدير بالذكر أن قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يجيز للمجالس المحلية أن تشترك فيما بينها فى انشاء وادارة المشروعات التى تعود بالنفع على الوحدات التى تمثلها (١) .

وهذه المناطق أو الأقاليم الاقتصادية التى يمكن أن تقسم اليها البلاد قد لا تتمتع بالشخصية المعنوية . وهذا هو الاتجاه السائد فى مشروع قانون الحكم المحلى . وفى هذه الحالة يكون القصد من اقامتها هو الاستفادة من التكامل الاقتصادى القائم بين الوحدات المحلية والتنسيق بين مشروعاتها والافادة من الأعمال المشتركة بينها . وهنا لا يكون انشاء هذه المناطق قد اتى بجديد يذكر إذ أن قانون الادارة المحلية يجيز كما سبق القول اقامة المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . ويكون القصد من انشاء المناطق على هذا النحو هو مجرد زيادة امكانية اقامة المشروعات التى تعود بالنفع على عدة وحدات محلية وتدعيم التعاون بينها وذلك بالنظر إلى ندرة تطبيق نص قانون الادارة المحلية سالف الذكر .

---

(١) راجع نص المادة ٣٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ بشأن الهيئات المشتركة لادارة هذه المشروعات .

وفى حالة عدم تمتع المناطق بالشخصية المعنوية يثور النقاش حول العلاقة بين الاقليم وبين المحافظات الداخلة فى اطاره وهل سيتولى الاقليم بجانب السلطة المركزية بالعاصمة ممارسة نوع من الوصاية الادارية عليها . وبأى صفة سوف يتسنى له القيام بذلك غير اعتباره فرع من فروع السلطة المركزية ؟ .

وقد تتمتع هذه المناطق بالشخصية المعنوية كما يطالب بعض الباحثين (١). وفى هذه الحالة تتواجد أربع أنواع من وحدات الادارة المحلية ذات الشخصية المعنوية هى الاقليم والمحافظة والمدينة والقرية . ويلاحظ ان الاقليم فى حالة الاعتراف له بالشخصية المعنوية يتمتع بكافة الامكانيات المترتبة على هذا الاعتراف . وإذا كانت نشأة الاقليم على هذا النحو تهدف إلى ادراك ميزة اقامة نوع من التكامل الاقتصادى بين المحافظات الداخلة فى نطاق كل اقليم فيجب الانتغافل تعقيد الاجراءات الضرورى الناشىء عن اقامة الاقليم كدرجة رابعة من درجات الوحدات المحلية . وهذا يمكن أن يؤدى إلى تأخير البت فى الأمور وإلى ظهور مزيد من عيوب البيروقراطية .

لذلك نرى أن حلول تقسيم رباعى محل التقسيم الثلاثى القائم لوحدات الادارة المحلية لا يزيد الأمر الا تعقيداً وان الأفضل هو اعادة تقسيم المحافظات تقسيما من شأنه تقليل عددها وزيادة امكانيات كل منها وذلك لتفادى عيوب تقسيم المحافظات الحالى وأهمها عدم مراعاة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لقيام وحدة محلية قوية متكاملة جغرافياً واجتماعياً واقتصادياً (٢) فمحافظات القناة الثلاث مثلا — بور سعيد والاسماعلية والسويس — يتصور ان تندمج فى محافظة واحدة متجانسة الظروف لا يكاد يتجاوز عدد سكانها مليون نسمة (٣).

---

(١) دكتور عادل محمد حمدى : الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية ١٩٧٣ ص ٦١٧ ، ومابعدها .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى — الكتاب الأول — ١٩٧٣ ص٧٥ ومابعدهما .

(٣) راجع الكتاب السنوى للاحصاءات العامة الذى يصدر عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

وطبقاً لهذا الرأى تدمج المحافظات القائمة فيصبح عددها عشر محافظات أو أقل بدلا من خمس وعشرين محافظة .

ولهذا الرأى مزايا متعددة أهمها :

ـ قوة الامكانيات المادية والبشرية للمحافظة الكبيرة مما يمكنها من القيام بدورها فى خدمة مواطنيها على نحو أفضل .

ـ قيام عاصمة اقليمية كبيرة فى كل محافظة مما يخفف الضغط السكانى على القاهرة ويخلق نوعاً من التوازن فى توزيع الكفاءات العاملة فى اقليم الدولة .

ـ توفير كثير من النفقات الادارية الناتجة عن كثرة عدد المحافظات

ـ تبسيط توزيع الاختصاصات الاقليمية فى داخل الدولة .

(ب) مجالس المراكز :

أحسن مشروع قانون الحكم المحلى عندما استحدث نظام مجلس المركز كخطوة لتحقيق مزيد من اللامركزية . ويتولى رئيس مجلس المركز فى نفس الوقت منصب رئيس مجلس المدينة . وذلك بالنظر إلى أن القرية تحتاج إلى المدينة المجاورة لها رغم استقلالها عنها أكثر من حاجتها إلى المحافظة التى تتولى سلطة الرقابة والاشراف عليها . وطبقاً للنظام المقترح تنقل هذه السلطة إلى مجلس المركز فيكون أقرب من القرى الخاضعة لاشرافه وأوثق صلة بها .

(ج) الأحياء كأقسام ادارية :

قسم القانون (١) بعض المدن الكبرى كالقاهرة والاسكندرية ادارياً إلى احياء لكل منها مجلس قسم دون أن يعترف لها بالشخصية المعنوية . رغم

---

(١) أنظر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

أن بعض هذه الأحياء تكبر كثيراً من المدن المتمتعة بالشخصية المعنوية – فضلا عن القرى – سواء من حيث عدد السكان أو مساحة الأرض. وقد دفع ذلك بعض الفقهاء إلى المطالبة بالاعتراف لهذه الأحياء بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من نتائج مع قيام مجلس المدينة الكبيرة بالتنسيق بين اختصاصات مجالس الأحياء وتولى شئون المرافق العامة التى تؤدى خدماتها على مستوى المدينة بأسرها . وهذا يقتضى وضع نظام خاص للادارة المحلية فى المدن الكبرى .

ونحن لا نرى داعياً واضحاً للمطالبة بتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية . إذ أن مجلس المدينة الكبيرة كفيل بممارسة وظيفته فى رعاية شئون هذه الاحياء . وذلك نظراً للظروف المواتية فى المدينة الكبيرة من حيث تلاصق الاحياء وترابطها وسهولة الاتصال بينها بل وذوبانها فى اطار المدينة إذا ما قورنت بالمدن الصغيرة المتباعدة أو القرى المتفرقة التى لكل منها ذاتيتها الواضحة وظروفها الخاصة . أما القول بأن سكان كل حى فى المدينة الكبيرة هم أكثر تمسكاً بمصالحهم وتعرفاً على حوائجهم ، فيرد عليه بأن مجالس الاحياء يمكن أن تقوم بدور هام فى هذا المجال رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ، إذا هى قوت العلائق بين اعضائها وسكان الحى الذى تعمل من أجله وعكفت على دراسة مشاكله لمحاولة ايجاد أفضل الحلول لها من ناحية ، وأحسنت نقل ما تتوصل اليه من نتائج إلى المسئولين من ناحية أخرى . أما تمتع الأحياء فى المدينة الكبيرة بالشخصية المعنوية فيخشى معه المساس بتكامل المدينة وتفتيت امكانياتها .

موارد السلطة المحلية :

وتستمد السلطة المحلية اللامركزية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة منها اعانات السلطة المركزية أو ما تخصصه لها من اعتمادات ، ومنها الضرائب المحلية سواء انصبت على الأموال أو الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية ، ومنها الرسوم التى تحصلها هذه السلطة مقابل الانتفاع بالخدمات التى تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء والمياه ، ومنها الايرادات التى تحصل عليها

من أملاكها ومشروعاتها وكذلك التبرعات التى تأتيها من المواطنين الذين يدفعهم اليها شعورهم بعودة هذه التبرعات عليهم فى مجتمعهم الصغير نظراً لتمتع السلطة المحلية بذمة مالية مستقلة .

عوامل نجاح اللامركزية المحلية :

يتوقف نجاح اللامركزية الادارية على توافر عوامل متعددة نوجز أهمها فيما يلى :

١ ــ درجة نضج الشعوب وادراكها للحكمة من تمتع الوحدة الاقليمية بقدر من الاستقلال فى اطار المصلحة العامة للدولة . فأى نظام من الأنظمة الاجتماعية لا ينجح الا إذا تناسب مع ظروف البيئة التى يطبق فيها .

٢ ــ العلاقة السليمة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وتظهر هذه العلاقة أولا فى توزيع الاختصاص بين السلطتين ثم فى ممارسة الوصاية الادارية من جانب الأولى على الثانية بطريقة صحيحة بحيث تضمن عن طريق الرقابة والاشراف نجاح هذه السلطات فى أداء مهامها ووحدة الاتجاه بينها وبين السلطة المركزية . وتقوم هذه الأخيرة بطريقة أو بأخرى بالمساعدة على توفير الامكانيات المادية والبشرية اللازمة للسلطات المحلية .

تقيم اللامركزية المحليه :

لتقييم نظام اللامركزية المحلية نتحدث عن مزايا هذا النظام وعيوبه :

(أ) مزايا اللامركزية المحلية :

للامركزية المحلية مزايا متعددة نستطيع ايجازها فيما يلى :

١ ــ التجاوب مع فكرة الديمقراطية وحرية الجماعات فى حكم نفسها. بنفسها . لذلك يقال ان اللامركزية الحقيقية لا توجد الا فى البلادالديمقراطية. بخلاف المركزية التى عاده ما تزدهر فى البلاد الديكتاتورية وابان الازمات

٢ ــ وضع مقاليد الأمور فى ايدى من هم أعلم بها . إذ عادة ما يكون ممثلى الهيئات المحلية أعرف من غيرهم بمشاكلهم وحاجات بيئتهم وأكثر حرصاً على مصالحها .

٣ ــ تخفيف العبء عن السلطة المركزية مع ما له من أهمية بعد التزايد الهائل فى الوظائف التى تضطلع بها الدولة الحديثة . وفى ذلك اقامة نوع من التوازن فى الدولة ، ومنع زيادة حيوية القلب على حساب الأطراف التى يمكن أن تصاب بالشلل .

٤ ــ تقوية الشعور بالمسئولية لدى سكان الوحدة الاقليمية وتشجيعهم على بذل الجهد والمال الذى سيعود بالنفع مباشرة على مجتمعهم الصغير ، هذا بالاضافة إلى المساعدة على تكوين القادة والسياسيين الذين يمكن أن يعدهم مرانهم على المستوى المحلى لتولى مناصب القيادة القومية فيما بعد . والأمثلة كثيرة فى البلاد المتقدمة على قادة محلين تولوا مناصب القيادةفى دولهم . بل انه قل أن يوجد السياسى الذى لم يبدأ نشاطه على مستوى أقليمه المحلى . وما أحوج بلاد العالم الثالث إلى القادة من ذوى الخبرة والمران .

(ب) عيوب اللامركزية الادارية :

للامركزية المحلية كذلك عيوب يمكن أن تظهر فى العمل منها :

١ ــ قد تؤدى اللامركزية إلى تفضيل المصالح المحلية على المصالح القومية وذلك إذا لم تؤد الوصاية الادارية على وجهها الصحيح .

٢ ــ انتخاب اعضاء السلطة المحلية لا يؤدى بالضرورة إلى اختيار ذوى الكفاءة فى الشئون الادارية كما أن اهتمام الناخبين بالانتخابات عادة

ما يكون قليلا فى البلاد المتخلفة(١)الا إذا تيقنوا انها حرة صادقة لا شائبة فيها.

٣ ــ اثبتت التجارب سقم ادارة المرافق بواسطة المجالس واللجان وضعف الشعور بالمسئولية بين اعضائها . لذلك فان نجاح الادارة بهذه المجالس يستلزم أن يكون الجهاز التنفيذى لها على جانب كبير من الكفاءة .

مستقبل اللامركزية المحلية :

ان تطور وظيفة الدولة الحديثة الذى صاحب زيادة اعبائها وتضخم عدد سكانها قد اتجه نحو تقوية مركز النشاط فى الدولة أيا كان نظام الحكم الذى تعتنقه أو تتخذه أساساً لتنظيم السلطة بها . فقد أصبحت السلطة المركزية فى عاصمة الدولة تتدخل بطريقة متزايدة فى مجال الهيئات المحلية . وباتت الاعتداءات على مبدأ اللامركزية ــ سياسية كانت أم ادارية ــ واضحة فى مختلف الدول مهما تناقضت نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففى الولايات المتحدة الأمريكية لم يعد ثمة شك فى أثر تدخل الحكومة المركزية ليس فقط فى شئون الولايات وانما كذلك فى أمور السلطات المحلية فى داخل هذه الولايات (٢). وفى الاتحاد السوفيتى تؤدى المركزية السياسية التى يمارسها الحزب الواحد إلى سيطرته سيطرة فعلية كاملة على مختلف السلطات المحلية فى البلاد . وإذا كان هذا هو الحال فى الدول الفيدرالية فان الأمر أكثر جلاء وأسهل ادراكاً فى البلاد الموحدة كفرنسا حيث يتساءل البعض عما إذا كان نظام اللامركزية الادارية قد أصبح من أنظمة الماضى (٣). ويقال دفاعاً عن هذا الاتجاه انه إذا كانت المركزية بقلة اعتبارها للاستقلال

---

(١) أما فى البلاد المتقدمة فأن الاهتمام بمثل هذه الانتخابات يصل أحياناً إلى حد اثارة الاضطرابات كما حدث فى باريس بمناسبة الاستعداد لانتخابات المجالس البلدية بتاريخ ١٣ مارس سنة ١٩٧١ وكان من نتيجة مقتل أحد الأفراد واصابة آخرين .

(٢) راجع H. Dimock, G. Dimock L. Koening Public administration 1961, P. 118.

(٣) راجع Roland Drago, Cours de science administrative, 1965 — 1969. P, 125

المحلى لكل جزء من اقليم الدولة ولكل مجتمع محلى كان ينظر اليها فى الماضى كمظهر من مظاهر الأنظمة الدكتاتورية ، فان هذه النظرة قد تغيرت الآن ولم تعد المركزية تتنافى حتما مع الأنظمة الديمقراطية التى قد ترى أن الحقوق والحريات العامة يجب أن تمارس على المستوى القومى بالنسبة لجميع مواطنى الدولة .

الا أن هذا الاتجاه الرامى إلى تقوية الهيئة المركزية حتى تستطيع مواجهة المشاكل المعقدة للدولة الحديثة يتنازعه اتجاه آخر مضاد يتمثل فى انتشار المبادىء الديمقراطية وتطلع الجماعات المحلية إلى التمتع بقسط من الاستقلال والذاتية فيما يتعلق بمصالحها القومية . ويبدو ذلك واضحاً حتى فى البلاد الموحدة كفرنسا حيث تعد مشكلة مقاطعة بريطانى Bretagne من أهم دوافع الرغبة فى اعادة النظر فى التنظيم الاقليمى للبلاد . هذا التنظيم الذى على مقربة منه وضعت الظروف السياسية حداً لرئاسة الزعيم الفرنسى شارل ديجول عام ١٩٦٨ .

والحق انه يمكن رفع التعارض بين الفكرتين واشباع الحاجة الدافعة إلى كل منها عن طريق توزيع السلطة والاختصاص بين الدرجة العليا فى سلطات الدولة وغيرها من الدرجات بأن يترك للأولى مسائل السياسة العامة المتعلقة بكيان الدولة ومستقبلها وتتولى الأخرى ما دون ذلك من أمور تخضع فيها أيضاً لرقابة ما يعلوها من سلطات .

ان الكيان الاقليمى كمرحلة وسط بين الكيان الفردى والكيان القومى قد وجد مكانه فى النظم الانسانية منذ زمن بعيد . ويكفى للتدليل على ذلك ان البرلمانات فى الدول المختلفة عادة ما تقوم على أساس تمثيل الوحدات الاقليمية . وذلك سواء أخذت الدولة بمبدأ سيادة الأمة أو اعتنقت مبدأ سيادة الشعب بما يترتب على هذا الأخير من سلطات يمكن أن يمارسها ناخبو كل دائرة انتخابية على ممثليهم (١) .

---

(١) راجع : André Hauriou, Droit consitutionnel et institutions Politiques, 1968, P. 301 et Suiv.

لذلك فانه لا يبدو من الصواب محاولة هدم نظام اللامركزية المحلية ، سواء فى البلاد المتقدمة التى اعتادت عليه وأصبح بالنسبة لشعوبها يمثل حقاً من العسير سلبه أو القضاء عليه ، أو فى البلاد المتخلفة التى يمكن أن تستفيد من مزاياه المؤكدة إذا هى أحست تطبيقه .

المبحث الثانى

عدم التركيز الادارى

المركزيه وعدم التركيز الادارى :

ان الأخذ بالنظام المركزى لا يمنع من وجود الهيئات المحلية أو الاقليمية خاصة كلما تضخم حجم الدولة . فالنظام المركزى قد يتسم بعدم التركز ويتضمن وجود هيئات محلية تتمتع بجانب من السلطة والاختصاص الا أن الهيئات تعد فروعاً للسلطة المركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع من حيث عامليها ونشاطها للسلطة الرئاسية للهيئة الحاكمة التى تبقى صاحبة الشأن فى تعين وعزل عاملى الهيئات المحلية ولها الولاية على نشاطها فتستطيع أن توسع نطاقه أو تضيق منه ، وتملك تعديل أو الغاء قراراتها لعدم مشروعيتها أو قلة ملاءمتها لما صدرت من أجله .

مفهوم عدم التركيز الادارى :

يقصد بعدم التركيز الادارى توزيع سلطة البت فى الأمور واصدار القرارات الملزمة بين رئيس السلطة الادارية وغيره من اعضاء نفس السلطة سواء كانت مركزية أم لا مركزية . ويتم عدم التركيز اما بتوزيع الاختصاص قانوناً واعطاء بعض المرءوسين حق ممارسة سلطات معينة دون رجوع إلى الرئيس . واما عن طريق تفويض السلطة بأن يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته لأحد مرؤسيه .

ويقابل عدم التركيز الادارى نظام التركيز الادارى الذى يتمثل فى حصر سلطة البت فى الأمور بيد الرئيس الادارى الأعلى ، سواء كان هذا

الرئيس هو رئيس الدولة أو الوزير أو احد مجالس الادارة . وسواء أكان النظام مركزياً أم لامركزياً . والواقع ان التركيز الكامل لا وجود له عملا فى أى بلد من البلاد .

أنواع عدم التركيز الادارى :

قد يكون عدم التركيز الادارى داخلياً فيتم بانتقال السلطة من الرئيس أو الوزير إلى أحد مرءوسيه المقيمين معه فى مقر السلطة المركزية ، وقد يكون خارجياً فتنتقل السلطة من الرئيس المركزى فى العاصمة إلى أحد اعضاء السلطة الادارية المقيمين خارجها (١) .

ويمكن القول أيضاً بأن عدم التركيز الادارى قد يكون محلياً تنتقل به سلطة اصدار بعض القرارات من رئاسة الهيئة إلى فرع لها يختص بادارة احد الأقاليم ، وقد يكون مرفقياً تنتقل فيه السلطة إلى أحد رؤساء المرافق التابعة لها (٢) .

تقييم عدم التركيز الادارى :

لعدم التركيز الادارى مزايا متعددة. وتكاد تنعدم عيوبه إذا حسن تطبيقه

(أ) مزايا عدم التركيز الادارى :

نوجز أهم مزايا عدم التركيز الادارى فيما يلى :

١ — اختصار الاجراءات وسرعة البت فى الأمور مما يستتبع الاقتصاد فى الجهد والنفقات بدلا من إضاعة الوقت والمال فى تبادل المراسلات دون داع .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى — ١٩٦٧ ص٢٦ وما بعدها .

(٢) راجع Bernard Gournay, Introducton a la science administrative Armand Colin, 1970 P. 128.

٢ ــ تحقيق مبدأ تلازم السلطة والمسئولية وهو من أهم مبادىء الادارة. ذلك ان انفراد الرئيس بسلطة تصريف الأمور يؤدى إلى اثقال كاهله وتكدس الأعمال التى يلزم انجازها فى مكتبه فيضطر تحت ضغط وجوب تسيير شئون ادارته إلى التوقيع على ما يعرض عليه دون بحث أو دراسة ، فتكون النتيجة هى مسئوليته عن قرارات لم يكن له فيها سوى مجرد التوقيع بينما لا يسأل عنها صاحب السلطة الفعلية فيها وهو المرءوس الذى قام باعدادها وعرضها على الرئيس .

٣ ــ زيادة الفرصة لملاءمة القرارات الادارية لما تصدر من أجله من حالات . إذ أن وجود سلطة البت فى الأمور فى يد قريبة من المسائل المراد مواجهتها يجعل التعليمات التى تقوم عليها القرارات أكثر دقة وأقل عرضة للتزييف الذى يمكن أن تخضع له أثناء نقلها إلى الرئيس فى حالة التركيز .

(ب) اما عن عيوب عدم التركيز :

فالحق انه إذا أحسن الرئيس فى القيام بواجبه نحو مرءوسيه الذين انتقلت اليهم سلطة البت فى الأمور ليرى ويراقب ويصلح مما يعملون فان نجد لعدم التركير الادارى من عيب ذو أهمية أو مأخذ يستحق الاعتبار . إذ أن عدم التركير على النحو الذى سبق بيانه يحقق كما يقولون أهم مزايا اللامركزية الادارية ويتفادى فى الوقت نفسه ما يمكن أن ينشأ عنها من عيوب .

وجدير بالذكر ان شدة تركيز السلطة فى الادارات المصرية على اختلاف أنواعها يعتبر من أهم عيوب البيروقراطية واسعة الانتشار فيها ويستلزم تقدم هذه الادارات اتخاذ التدابير اللازمة لحسن توزيع سلطة اصدار القرارات بين الرؤساء والمرءوسين .

المبحث الثالث

رقابة الدولة وجدوى الديمقراطية

ان قيام السلطة المحلية بواجباتها على خير وجه فى خدمة المجتمع الصغير الذى تعمل فيه يحتاج بالاضافة إلى الرقابة الفعالة – أيا كان لونها – من جانب المختصين فى الدولة إلى نوع من الممارسة الفعلية للديمقراطية البناءة ، يساهم عن طريقها كل ذى جهد فى رفع مستوى الجماعة التى يعيش فيها .

مدى الرقابه على الهيئات المحليه :

ان أى تنظيم يحتاج فى قمته إلى سلطة عليا واحدة تتولى الرقابة والاشراف عليه وتهديه إلى طريق الهدف المنشود الذى قام من أجله . وقد أصبح ذلك من المبادىء التى لاجدال فيها فى علم الادارة . بل أن علماء الاديان كثيراً ما يقدمون هذه الفكرة كدليل على وجود ووحدة الله ، وهو المنظم الأعلى للكون .

ويختلف مدى السلطة التى تباشرها الدرجة الأعلى على الدرجة الأدنى من درجات السلم الادارى حسب طبيعة العلاقة بين الدرجتين :

(أ) ففى نظام الوصاية الادارية تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة والاشراف على سلطة ادارية أخرى متمتعة بالشخصية المعنوية . وتعتبر الوصاية الادارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية . وتهدف بالاضافة إلى الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها إلى ضمان حسن سير المرافق العامة فى مجال نشاط السلطة المحلية . وذلك لكى لا تمس سلامة الدولة أو يختل سير المرافق العامة التى يديرها الشخص المحلى لعدم كفاية امكانياته المادية أو المعنوية ، أو الاهمال وتقصير العاملين فيه . وينظم القانون سبل الوصاية الادارية وطرق ممارستها . وقد تنصب الرقابة على العاملين فى السلطة المحلية فيما يمس تعيينهم وعزلهم . وقد تتعلق بقرارات هذه السلطة فتأتى فى صورة ترخيص سابق أو تصديق لاحق. وعادة مما يقصد من ذلك رقابة ملاءمة القرار للحالة التى صدر لعلاجها . ويمكن أن تتمثل الرقابة فى جواز الغاء

هذه القرارات لتراقب السلطة المركزية فضلا عن ملاءمتها مشروعيتها ، وحتى لا تأتى قرارات السلطة المحلية على خلاف السياسة العامة للدولة (١) .

وتخصص السلطة المركزية احد أقسامها الادارية — التى قد تكون وزارة بأكملها — لرعاية شئون الحكم المحلى وما يتصل به من علاقات والتنسيق بين أعمال السلطات المحلية والسلطة والمركزية وفروعها فى الأقاليم .

(ب) وفى نظام السلطة الرئاسة — وهى تمارس بين أعضاء نفس الشخص المعنوى — يحق للرئيس توجيه مرءوسيه واصدار التعليمات الملزمة لهم . وله الغاء وتعديل أعمالهم . كما أن من اختصاصه توقيع الجزاءات عليهم سواء تمثلت هذه الجزاءات فى عقاب عن خطأ ارتكب كما هو الحال فى الجزاء التأديبى أم ظهرت فى ثواب يكافأ به المجد فى العمل كما هو الحال فى الترقية بالاختيار أو منح المكافآت التشجيعية . وليست سلطة الرئيس على مرءوسيه فى حاجة إلى نص قانونى صريح كما هو الحال فى الوصاية الادارية (٢) وانما هى موجودة فى جميع الأحوال وتقتضيها طبيعة التنظيم الادارى ذاته .

الديمقراطيه كوسيلة للتقدم :

ان التمسك بالديمقراطية بل وتقديسها لدى الكثيرين لا يرجع فقط إلى كونها تضمن الحقوق الطبيعية لكل انسان كما كان يقال ولا يزال شائعاً بين الناس وانما يرجع فى الحقيقة أيضاً إلى ما لها من فائدة عظيمة لا يمكن تجاهلها أو غض النظر عنها فى حياة أى مجتمع من المجتمعات . وتتمثل هذه الفائدة فى كون الديمقراطية هى الوسيلة المثلى لادراك أفضل الحلول للمشاكل العامة لأى جماعة تربطها مصالح مشتركة . وذلك بما تتضمن من حرية الرأى والنقد والنقاش وتبادل وجهات النظر بما يسمح بتمييز الصالح من الطالح فى أى قرار يراد أن يتخذ . فانفراد أحد الأشخاص أو عدد قليل منهم بسلطة البت

---

(١) راجع Vedel المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٨٧ .

(٢) راجع

Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1965, P. 284.

فى أمور الجماعة دون معارضة أو جدل يؤدى لا محالة – إذ ليست العصمة للبشر – إلى الوقوع فى اخطاء قد تكثر وقد يتمادى صاحبها فيها إلى أن يدرك ان حدث – بنفسه العيب الذى أحاط برأيه أو يعود إلى ضميره فيمنعه من الاستمرار فى غيه ، فينقد نفسه نقداً ذاتياً ويحاول إذا خشى عاقبة أمره العوده إلى طريق الصواب (١) . وقلما يحدث ذلك فى العمل لأن الانسان لا يحيط بكل شيء مهما أوتى من ذكاء وقدرات ، ولا يرى المرء عيب نفسه خاصة وان السلطة نشوه تعبث بالرءوس .

وليس من شك ان فى التطبيق السليم للديمقراطية على المستوى المحلى وهو الذى يعنينا فى هذا المجال – بما يتضمنه من اشراك ابناء الاقليم اشراكاً حقيقياً فى شئون اقليمهم يمكن أن يؤدى ليس فقط إلى الكشف عن أفضل وسائل الادارة والتنفيذ وانما كذلك إلى بيان أجدى سبل التقدم فى منطقتهم بصفة عامة .

ممارسه الديمقراطيه :

وليست الديمقراطية الحقيقية هى مجرد شعار قد ينادى به أكثر الناس بعداً عنها ليستتر وراء مالها من عبير خلاب ، أو أعمال ساذجة يمارسها من لا يعرف معناها من الناس ، ولكنها ممارسة فعلية للشئون العامة وإبداء حر وصريح للرأى فى المسائل التى تخص الجماعة من جانب من هو أهل لذلك .

والحق ان الممارسة الفعالة للديمقراطية لا تتم الا بواسطة من لديه الامكانيات المادية والمعنوية اللازمة لها . فكما يقال فى البلاد الاشتراكية أن الديمقراطية لا معنى لها بالنسبة لمن لا يجد وسائل العيش الكريم ، فانها كذلك لا تستجيب إلى الحكمة منها إذ لم يحط من يتمتع بها فضلا عن الضمانات الأكيدة بقسط من الوعى يسمح له بادراك الأمور التى يجب أن يعمل من أجلها. واذ كانت الديمقراطية الآن غير مباشرة فى أغلب الأحوال لضخامة

---

(١) نحن لانوافق على تعبير النقد الذاتى الذى جاء بالمادة رقم ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية . راجع فى ذلك مولفنا «القانون الدستورى» عام ١٩٧٣ ص ٩٨ .

حجم الدولة الحديثة ، فان ممثلى الشعب على اختلاف مستوياتهم يجب أن يكونوا على جانب لائق من الثقافة والدراية يساعد على المساهمة البناءة فى العمل العام الذى لا يفتأ يزداد تعقيداً . وليس فى ذلك اعتداء على حق غير ذوى المعرفة أو افتئات على مبدأ المساواة بين المواطنين فلم تكن المساواة يوماً ما مبدأ مطلقاً سواء من الناحية الطبيعية أو الاجتماعية . فمن الوجهة الطبيعية يتفاوت الناس من الناحية المادية والمعنوية قوة وادراكاً . ومن الوجهة الاجتماعية يختلف الناس فى مراكزهم ومواردهم حتى فى أكثر الدول اشتراكية . فالمساواة نسبية تقوم عندما تتشابه ظروف وامكانيات من يخضع لها . واعضاء المجتمع ليسو انتاج قالب واحد بل إن أعضاء الجسم الواحد تختلف فيما بينها من حيث الأهمية والوظيفة .

فيجب إذن أن يتولى الشئون العامة سواء كانت سياسية أم ادارية وأيا كان مستواها من أعضاء المجتمع من هو أهل لها أو بعبارة أخرى أن يتولى أمر الناس خيارهم وذلك لصالح الجماعة بأسرها حكاماً ومحكومين .

خاتمة

ان تركيز السلطة تركيزاً مطلقاً فى يد الهيئة المركزية وان أمكن تصوره نظرياً لا يمكن أن يتحقق فى العمل فالوزراء فى عاصمة الدولة لا يستطيعون تصريف كافة شئونها فى شتى المجالات وعلى مختلف المستويات . كما أنه من الصعب على الهيئة المركزية معرفة حاجات الجماعات المحلية لتوافق بينها وبين ما تتخذ من قرارات .

وقد رأينا فيما تقدم أن نظامى اللامركزية الادارية وعدم التركيز الادارى يعتبران أسلوبان من أساليب الادارة يقصد بهما توزيع السلطة على أجهزة الادارة المختلفة فى الدولة على نحو أفضل وليس ثمة تعارض أو تقابل بين النظامين ، فيمكن الأخذ بهما معاً ليؤديا — إذا حسن تطبيقهما — إلى زيادة الكفاءة الادارية ورفع انتاجية المرافق العامة .

فبذلك يمكن الاستفادة ليس فقط من المزايا المشتركة لنظامى توزيع السلطة وانما كذلك من المزايا الخاصة التى يقدمها كل نظام . فاللامركزية تتجاوب مع الأفكار الديمقراطية وتعتبر لمن أهم الوسائل تربية القادة السياسيين كما أن المصالح المحلية التى تحققها تهم الدولة بأسرها فى نهاية الأمر ولو بطريقة غير مباشرة . وفى عدم التركيز — بالاضافة إلى الاقتصاد فى الوقت والنفقات يتولى الأمور العامة فنيون مؤهلون أكثر كفاءة فى أداء أعمالهم من المنتخبين فى نظام اللامركزية ، ويقتربون من الوقائع والبيانات التى يصدرون على أساسها القرارات وذلك دون خشية تعدد الاتجاهات أو تكفل الدولة نظراً لخضوعهم لسلطة رئاسية واحدة .

ولا تعارض بين حاجة البلاد المتخلفة إلى النمو السريع والانتفاضة من مراحل التأخر والخلاص مما تمر به من ازمات ، وبين توزيع السلطة توزيعاً لائقاً بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية بها . فتقبض الأولى على زمام

كل خطب جسيم وتضع الخوط العريضة لكل تنظيم ، تاركة للهيئات المحلية أيا كانت طبيعتها نوعاً من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية فى اصدار القرارات الأكثر تحديداً . وذلك حتى تأتى هذه القرارات أكثر ملاءمة واتفاقاً مع ظروف واحتياجات مناطق تنفيذها . وحتى تستفيد الدولة من كل جهد محلى أو قومى يساهم بنصيب فى تحقيق التقدم الذى تسعى اليه . كل ذلك دون أن تنسى الهيئة المركزية واجباتها الهامة فى الرقابة والاشراف على السلطات المحلية وفى توجيه وارشاد فروعها بالأقاليم .