

المحليات

تحديات النص التشريعي

(رؤية نقدية لمشروعات قانون نظام الادارة المحلية)



عبد الناصر قنديل

مستشار أكاديمية المحروسة

للسياسات العامة

المحليات

تحديات النص التشريعي

رؤية نقدية لمشروعات قانون نظام الإدارة المحلية
(نحو محليات فاعلة في التنمية ومساندة للتحويلات الاجتماعية ومستجيبة لتطلعات
المواطنين ومعززة للمشاركة في صناعة القرار العام)

إعداد

عبدالناصر قنديل

مستشار أكاديمية المحروسة للسياسات العامة

إستشاري الدراسات البرلمانية ودراسات المجتمع المدني والديمقراطية وحقوق الإنسان

الأمين العام المساعد لحزب التجمع

أكاديمية المحروسة للسياسات العامة: وحدة متخصصة داخل مركز المحروسة PDS
(Participatory Development Solutions) تهتم بتطوير مقترحات سياساتية في صورة
أوراق سياسات policy notes – أوراق موقف position papers – أوراق خلفية
background papers لتقديمها للرأي العام وصناع ومتخذي القرار بهدف تحسين السياسات
العامة التي تؤثر علي التنمية ومشاركة المواطنين في الحياة العامة وعلي التحويلات الاجتماعية التي
يعاصرها المجتمع تحت مظلة رؤية مركز المحروسة في الوصول إلي محليات مستجيبة لتطلعات
وإحتياجات المجتمع المصري. كما تقوم أكاديمية المحروسة بتصميم وتطوير وإدارة برامج بناء
القدرات المؤسسية والفردية في مجال السياسات العامة وتستهدف منظمات المجتمع المدني والأحزاب
السياسية ومطوري السياسات العامة والباحثين في الشأن العام.

Website: www.pds-mena.org

FB: <https://www.facebook.com/elmahrousapds.org/>

تهديد:

بدأ مجلس النواب المصري الأحد الموافق 22 ديسمبر 2019 مناقشة مشروعات القوانين المقدمة لإقرار قانون نظام الإدارة المحلية والتي اشتملت علي مشروع قانون مقدم من الحكومة وثلاثة مشروعات قوانين مقدمة من السادة النواب الدكتور محمد عطية الفيومي و (63) عضوا آخرين والمهندس أحمد السجيني والدكتور محمد فؤاد و (85) عضوا آخرين وعبد الحميد كمال و (59) عضوا آخرين (أكثر من عشر أعضاء المجلس) واقترح بقانون مقدم من النائب عبد المنعم العليمي وذلك بعد سنوات من الترقب والتململ من تقاعس السلطة التنفيذية مشاركة مع السلطة التشريعية في استكمال البناء المؤسسي للدولة المصرية والتي حددتها خارطة المستقبل التي التف الشعب حولها في 30 يونيو 2013 بالنظر في اقرار دستور جديد يعقبه اجراء انتخابات رئاسية وفق قواعد ديمقراطية تتجاوز انتهاكات ومخالفات شابت انتخابات 2012 وانتخاب مجلس نواب يحل محل مجلس الشعب الذي قضت المحكمة الدستورية العليا بفساد تشكيله وانتهاء بإقرار نمط جديد للإدارة المحلية للدولة يعتمد منهجية اللامركزية بصورة أعمق مع انتخاب مستويات المجالس المحلية في شقها الشعبي للرقابة والإشراف علي الخدمات والمشروعات الوطنية ذات البعد المحلي .

والواقع أن المجالس الشعبية المحلية المنتخبة تمثل الركن الناقص (أو الفارغ) في البنية المؤسسية للنظام المصري الذي أعاد هيكلة وصياغة منظومة مؤسساته الحاكمة في أعقاب الحراك الشعبي والمجتمعي في 25 يناير 2011 وما تبعها من فورات شعبية لتقويم مسارات تشكيل بنيته وسلطاته المؤسسية بتنويعاتها وتعديلاتها التي كانت ذروتها مع الخروج الشعبي الكاسح في 30 يونيو 2013 وما تبعه من قرارات أعادت للشعب ثورته ومقدراته في 3 يوليو 2013 والتي صاغت شكل مؤسسته الرئاسية عبر جولتين تصويتيتين في أقل من عامين ومؤسسته التشريعية التي جري تعديل سند انشاؤها لتصبح من غرفة واحدة (الغاء مجلس الشوري) وتغيير مسماها (مجلس النواب) اضافة لاصدار دستور معدل (بشكل كلي) علي نص دستور 2012 قبل أن تعود الارادة الشعبية لتفرض كلمتها في الاستفتاء الشعبي علي حزمة من التعديلات الدستورية أبريل 2019 لتبقي المجالس المحلية باعتبارها الكيان المؤسسي الغائب والذي جري اصدار حكم قضائي بحله من محكمة القضاء الاداري بمجلس الدولة في 28 / 6 / 2011 .

ورغم مرور 6 سنوات علي الحكم القضائي (السابق) واقرار الدستور المصري 2014 وما تبعها من اجراء الانتخابات الرئاسية (2014 - 2018) والبرلمانية (2015) وتعديل الدستور 2019 وانعقاد جلسات مجلس النواب لأربعة أدوار انعقاد كاملة وقرب انتهاء الفصل التشريعي إلا أن قانون تنظيم الإدارة المحلية في شقيها الشعبي والتنفيذي وانتخاب تشكيلاتها لم يتم اصداره بعد رغم وجود عدد من مسودات ومشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومة والنواب لتصبح المجالس المحلية وما ينظم

عملها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية القضية الأولى بالرعاية والاهتمام الشعبي خلال الفترة الحالية سواء بالنسبة للتكوينات الحزبية أو أشكال وأنماط العمل التحالفي داخل المجتمع المصري .
والحقيقة أن اصدار قانون جديد للإدارة المحلية صار بمثابة قضية شديدة الصعوبة وبحاجة الي مراجعات ومشاورات عدة نظرا للتعقيدات التي وضعتها لجنة الدستور عند صياغة نصوصه فيما يتعلق بأسلوب انتخاب أعضاء الراءد الشعبي منه أو الصلاحيات الممنوحة لأعضائه أو تحديد حجمه ومستوياته وهو ما يجعل من الحوار المجتمعي وتحليل مشروعات القوانين المقدمة عنه ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها للوصول لمجالس قادرة علي ادارة المرافق المحلية ومكافحة الفساد وتلبية الاحتياجات الشعبية وفق أسس ديمقراطية محايدة .

وقد أثبتت الجلسة الافتتاحية لمناقشة مشروع قانون نظام الادارة المحلية من حيث المبدأ والتي انعقدت الأحد 22 ديسمبر 2019 مدي عمق الأزمة المتعلقة بإصدار القانون حيث أعلنت أحزاب (المصريون الأحرار - مستقبل وطن - حماة وطن - الوفد - الشعب الجمهوري - مصر الحديثة - السلام الديمقراطي - المؤتمر - الحرية) رفضها للقانون اما بصورة كاملة أو مع ابداء رغبة في ادخال تعديلات هيكلية علي مجمل نصوصه وصلت لتعالى بعض المطالبات بتقسيم القانون لقانونين مستقلين بحيث يصدر قانون ينظم السلطة التنفيذية المحلية واختصاصاتها وقانون أخر للمجالس المحلية وانتخابها وصلاحيات عملها الرقابي والإشرافي علي الخدمات بينما أعلنت أحزاب (التجمع - المصري الديمقراطي - مصر بلدي) موافقتها علي القانون من حيث المبدأ مع رهن موقفها من مواده بعدد من الملاحظات والتعديلات التي ستعلنها وتطالب بإدخالها علي نصوصه عند المناقشة التفصيلية لمشروع القانون .

الإدارة المحلية في الدستور المصري

أفرد المشرع فصلا كاملا ضمن باب نظام الحكم للحديث عن الادارة المحلية يتكون من (9) مواد دستورية اضافة لمادة وحيدة في باب الأحكام الانتقالية (242) حيث نصت المادة (175) علي 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) وهو ما جعل الباب مفتوحا لزيادة مستويات الادارة المحلية وخلق أنماط جديدة من الوحدات تتجاوز الأشكال الثلاثة السابقة ولكن وفق ضوابط بأنه (ويراعى عند انشاء أو تعديل أو الغاء الحدود بين الوحدات المحلية الظروف الاقتصادية والاجتماعية وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون)
بينما قيدت الدولة نفسها بمجموعة من الالتزامات والتعهدات في المادة (176) بأن (تكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الادارة المحلية) وفي المادة (177) بأن (تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من

معاونة علمية وفنية وإدارية ومالية وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقاً لما ينظمه القانون) وفي سبيل دعم تلك اللامركزية المنشودة نصت المادة (178) علي أن (يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية والإضافية وتطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون) كما تضمن نص المادة (179) أحد أهم التعديلات الدستورية في فقه وفلسفة الادارة التنفيذية بأن (ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى ويحدد اختصاصاتهم) وجاءت المادة (180) لتكون بمثابة العمود الفقري للادارة المحلية حيث تحدثت حول شروط الترشح وتمثيل الفئات والجماعات المجتمعية والوظيفية وكذلك الأدوات والصيغ المحاسبية والرقابية التي تكفل لأعضاء المجالس القيام بأدوارهم فنصت علي أن (تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السرى المباشر لمدة أربع سنوات ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية وينظم القانون شروط الترشح الأخرى وإجراءات الانتخاب على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة وربع العدد للمرأة علي ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الاعاقة. وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ومراقبة أوجه النشاط المختلفة وممارسة أدوات الرقابة علي السلطة التنفيذية من اقتراحات وتوجيه أسئلة وطلبات إحاطة واستجابات وغيرها وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية على النحو الذى ينظمه القانون ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها) وفي سبيل الوصول لمجالس محلية حقيقية تتجاوز فكرة الادارة المحلية وتقترب من دائرة الحكم المحلى بما تتضمنه من استقلالية وقدرة علي اتخاذ وانفاذ قراراتها فقد نصت المادة (181) علي أن (قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية ولا يجوز تدخّل السلطة التنفيذية فيها إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الإضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى . وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن يفصل فيه المجلس المحلى للمحافظة وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون) كما نصت المادة (182) علي أن (يضع كل مجلس محلى موازنته وحسابه الختامى على النحو الذى ينظمه القانون)

وختم هذا الفصل بالمادة (183) بنص جاء تكرار لمثيله في الدستور السابق - وإن كان قد تم تجاوزه - بالقول أنه (لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى شامل وينظم القانون طريقة حل أى منها

(وإعادة انتخابه) بينما قالت المادة (242) بأن (يستمر العمل بنظام الادارة المحلية القائم الى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه فى الدستور بالتدرج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه ودون إخلال بأحكام المادة (180) من هذا الدستور)

مشروعات القوانين المقدمة حول الادارة المحلية

ظهرت الحماسة والاهتمام البالغ من نواب البرلمان فيما يتعلق بموضوع الادارة المحلية ووضع تشريع ضابط لممارستها وصلاحيات القائمين عليها في شقيها التنفيذي والشعبي من ارتفاع عدد المشروعات المقدمة حولها والتي جاءت علي النحو التالي :

- مشروع قانون مقدم من الحكومة (156 مادة)

- مشروع قانون مقدم من النائب د / محمد الفيومي (حزب الحرية) وعدد (63) نائب (162 مادة)

- مشروع قانون مقدم من النائب م / أحمد السجيني و د / محمد فؤاد (حزب الوفد) وعدد (85) نائب (

110 مادة)

- مشروع قانون مقدم من النائب عبدالحميد كمال (حزب التجمع) وعدد (59) نائب (154 مادة)

- مقترح بقانون مقدم من النائب عبد المنعم العليمي

ولما كانت المادة (186) من لائحة مجلس النواب الصادرة بقانون رقم 1 لسنة 2016 تنص علي أنه (يعتبر مشروع القانون المقدم من الحكومة أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ وإلا اعتُبر المشروع بقانون أو الاقتراح بقانون المقدم أولاً أساساً لدراسة اللجنة وتعتبر المشروعات والاقتراحات الأخرى كاقترحات بالتعديل وتقدم اللجنة تقريراً واحداً عنها) فقد أصبح المشروع الحكومي بقانون للادارة المحلية أساساً لعمل لجنة الادارة المحلية ومناقشتها مع الوضع في الاعتبار ما احتوته مشروعات النواب من اضافات أو أفكار جديدة تمثل منطلق لفعالية وعمل محلي فاعل ومؤثر .

الحوار المجتمعي ومشروعات القوانين

في 23 أبريل 2016 أحال المجلس في جلسته العامة للجنة المشتركة من لجنة الادارة المحلية ومكتبي لجنتي الشئون الدستورية والتشريعية والخطة والموازنة مشروع القانون المقدم من النائب محمد عطية الفيومي تبعها في جلسة 10 مايو 2016 احالة مشروع القانون المقدم من النواب المهندس أحمد السجيني والدكتور محمد فؤاد وفي جلسة 22 مايو 2016 أحيل مشروع القانون المقدم من النائب عبد الحميد كمال وهي مشروعات القوانين التي استوفت الاجراء الشكلي المنصوص عليه دستوريا بدعم كل منها من قبل (أكثر من عشر أعضاء المجلس) بينما أحال رئيس المجلس للجنة في 17 أكتوبر 2016 اقتراحا بقانون مقدم من النائب عبد المنعم العليمي لتنتهي مشروعات القوانين المتعلقة بنظام الادارة المحلية بمشروع القانون المقدم من الحكومة والذي أحاله المجلس للجنة المشتركة بتاريخ 13

نوفمبر 2016 لتعقد اللجنة (70) اجتماعا للنظر في تلك المشروعات والاقتراح بقانون بدأت خلال دور الانعقاد الأول حيث عقدت اللجنة (27) اجتماعا بلغ مجموع زمن تلك الاجتماعات (70) ساعة و (40) بينما عقدت في دور الانعقاد الثاني (41) اجتماعا بزمن قدره (112) ساعة و (30) دقيقة اضافة لعدد من جلسات الاستطلاع والمواجهة بتاريخ (21 - 22) ديسمبر 2016 شارك فيهما عدد من الخبراء في مجال الادارة المحلية والوزراء والمحافظين والشباب والأحزاب والمستقلين ومنظمات المجتمع المدني اضافة لجلسة استطلاع بتاريخ 3 يناير 2017 جري تخصيصها لاستعراض وشرح النظم الانتخابية الواردة بمشروعات القوانين (فردي - قوائم نسبية - قوائم مغلقة - مختلط يجمع بين القوائم المغلقة والمطلقة والفردي) وهي الجلسة التي حسمت خلالها اللجنة موافقتها علي طبيعة واختيار النظام الانتخابي المختلط الوارد بمشروع القانون الحكومي (قوائم مغلقة مطلقة بنسبة 75 % وفردي بنسبة 25 %)

الملاحح الأساسية لمشروع القانون

جاء مشروع القانون النهائي الذي خلصت اليه اللجنة المشتركة بعد جلسات الاستماع والاستطلاع مع الخبراء والمهتمين وبعد مناقشة مشروعات ومقترحات القوانين المقدمة لها علي النحو التالي :

- مواد الاصدار : عدد (4) مواد

- مشروع القانون

: عدد (4) أبواب رئيسية

: عدد (24) فصل

: عدد (156) مادة

الباب الأول : التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية

: عدد (9) فصول

: عدد (49) مادة

: المواد (1 - 49)

الباب الثاني : المجالس المحلية

: عدد (8) فصول

: عدد (74) مادة

: المواد (50 - 123)

الباب الثالث : الموارد المالية

: عدد (4) فصول

: عدد (13) مادة

: المواد (124 - 136)

الباب الرابع : التخطيط والشنون المالية لوحدات الادارة المحلية ومجالسها

: عدد (3) فصول

: عدد (20) مادة

: المواد (137 - 156)

ضرورات الأخذ بنظام الادارة (التفويض) المحلية

- أضحت مهام الدول المعاصرة عظيمة الاتساع لذا أصبح من المتعذر أن تنهض بها السلطة المركزية في العاصمة ويكون الأخذ بنظام الإدارة المحلية مما يخفف كثيراً عن عاتق السلطة المركزية التي يجب أن تتصرف للقضايا ذات الطابع القومي .

- يعد نظام الإدارة المحلية تطويراً في التنظيمات الإدارية ويوجه خاص في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة وتبعاً لذلك فقد أصبح من الأصلح للأجهزة الإدارية أن تتعدد وأن تتنوع أساليب نشاطها بقدر تعداد الحاجات العامة وتنوعها كما أصبحت ضرورات الإصلاح الإداري تقضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها وأن تكون متصلة قدر الإمكان اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات حتى تفهم مقتضياتها وحتى تستطيع أن تحدد سلوكها وأعمالها في ضوء المقتضيات نفسها .

- يؤدي النظام اللامركزي المتمثل بنظام الإدارة المحلية إلى منح الوحدات المحلية الاستقلال في إدارة المشروعات والمرافق المحلية المتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات العامة وهذا الاستقلال للوحدات المحلية يسهم من دون شك في تبسيط الإجراءات وتجنب النظام الرتيب (الروتين) والبطء في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .

- يكفل نظام الإدارة المحلية قدرأ من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل إقليم سيحصل على ما يحتاج إليه من موارد مالية لمواجهة المصالح المحلية فلا تطفئ مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم كما هي الحال لو أخذ بنظام المركزية الإدارية .

- تعد اللامركزية الإدارية بمثابة المدرسة الرئيسة لتعليم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات لأن أعضاء المجالس المحلية الذين يقع عليهم هذا العبء يجب أن يحوزوا ثقة سكان الوحدة المحلية وهم مسؤولون أمامهم ويمكن أن ينتقل الأشخاص الذين حازوا ثقة سكان الوحدة المحلية (المجالس المحلية) بعد ذلك إلى مواقع العمل القومي (مجلس النواب) .

حكم محلي أم ادارة محلية

شاع فى كتابات الإدارة العامة استعمال اصطلاح الحكم المحلى للدلالة على نفس المعنى المقصود بالإدارة المحلية ويرجع هذا الخلط إلى عدة أسباب فى مقدمتها أن علم الإدارة العامة يعنى بكيفية بناء الجهاز الإدارى وكيفية تنظيم سير العمل فيه على أسس علمية تكفل تحقيق أهدافه ولا تهتم دراسات الإدارة العامة كثيراً بالتحليل القانونى لوظائف الدولة ورسم الحدود بين التشريع والتنفيذ والقضاء كما يرجع الخلط من ناحية أخرى إلى أسباب وظروف تاريخية ويصدق ذلك بصفة خاصة على بلد كانجلترا حيث ساد فيها اصطلاح (الحكم المحلى) للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

ويذهب البعض إلى التمييز بين نظام الحكم المحلى ونظام الإدارة المحلية على أساس أن الأول يتضمن الاعتراف للوحدات الإقليمية بمجالات واسعة للنشاط دون أن يقتصر نشاطها على نطاق الخدمات والمرافق العامة فالحكم المحلى يرتبط بتقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية تتوفر لها مقومات جغرافية واقتصادية واجتماعية بما يسمح بتكامل الموارد التى يقوم عليها النشاط الاقتصادى للإقليم أى انه يقوم على تحديد وحدات جغرافية يتضمن كل منها نوعاً من التجمع السكانى الاقتصادى يفى بأغراض الحكم المحلى أما الإدارة المحلية فإن مجالات اختصاصها تكون ضيقة فلا تتعدى نطاق الخدمات المرفقية المحدودة .

على أن الفارق الأكبر فى الحكم المحلى أنه يتم تشكيل أجهزته واختيار قياداته العليا عن طريق الانتخاب لا التعيين لأن التعيين يضعف من استقلال الأجهزة الإدارية ويجعل الأعضاء المعينين يخضعون من الناحية الفعلية لمن عينهم وإذا كان البعض يقول بأن رجال القضاء يعتبرون مستقلين فى مواجهة السلطة التنفيذية رغم قيام هذه الأجهزة بتعيينهم إلا أن هذا التعيين محاط فى الواقع بضمانات وإجراءات تجعل هذا التعيين - أساساً - بيد السلطة القضائية نفسها .

ورغم أن دستور 2014 قد عالج هذا الخلط فى تركيبة السلطة الاشرافية وصلاحياتها من حيث جهة الحسم حال الاختلاف بين المجالس المنتخبة وبين ممثلى السلطة التنفيذية العليا فى الوحدات المحلية بحيث صارت قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه (نهائية) ولا يجوز للسلطة التنفيذية التدخل فيها بالمنع أو الايقاف مرهونا بضوابط تتعلق بمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الإضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى كما أنه عند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن يكون الفصل فيه عن طريق المجلس المحلى للمحافظة أما فى حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات نفسها فتفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة كما نصت مواد الدستور على تطبيق مبادئ اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية فى أبعادها المحلية واستقلالية موازنات الوحدات الادارية المحلية وهي فى مجموعها ضمانات تشير الى نمط شديد التقارب مع فلسفة (الحكم

المحلي) منه الي مسمي (الادارة المحلية) التي أتت تلك المواد تحت عنوانها في الدستور المصري وهو ما يجعل من القانون المستهدف مجالا لاشتباك واسع بين دعاة كل من المدرستين في نمط وعلم الادارة .

مستويات الادارة العليا للادارة المحلية وغياب المجلس الأعلى

حرصت الحكومة عند صياغة وتقديم مشروعها لقانون الادارة المحلية أن تضمنه ما يشبه الرأس للوحدات المحلية حيث نصت المادة (6) علي انشاء شكل تنسيقي يتجاوز المحافظة باعتبارها وحدة محلية مستقلة وقائمة بذاتها فتحدثت علي أنه (تقسم جمهورية مصر العربية إلي أقاليم للتنمية المحلية يضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل اقليم عاصمة علي النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية) في تأكيد علي ذات الفكرة والتقسيم الموجود بالقانون 43 لسنة 1979 للادارة المحلية والذي كان يقسم الدولة المصرية الي 8 أقاليم أخذ عليها أنها كانت تقسيم وراقي بلا فعالية حقيقية أو قدرات للعمل علي الأرض ولم تنجح في خلق أنشطة تكاملية أو تنسيقية بين محافظات كل اقليم منها .

واضافة للشكل السابق فقد نص المشروع علي استمرار مجلس المحافظين كوسيلة وشكل تنفيذي للعمل تحت لواء الحكومة المركزية فنصت المادة (12) علي أن (يشكل مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالادارة المحلية وجميع المحافظين ويكون الوزير مقررًا للمجلس ويجتمع المجلس بصفة دورية لمناقشة الشئون المحلية وقرار وسائل تمكين الوحدات المحلية بما يدعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية وتقويم اداء الاجهزة والوحدات المحلية وتطوير سبل حسن إدارتها ودعم الرقابة عليها واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها ومناقشة خطط التنمية المحلية) علي أن الغريب في المشروع الحكومي كان الغاء المقترح للنص الخاص بالمجلس الأعلى للادارة المحلية الموجود بقانون الادارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 في الفصل الثالث من الباب الأول (مادة 5) واستبداله بضم رؤساء المجالس المحلية للمحافظات لتشكيل المجلس الاقليمي للتنمية المحلية والذي يمثل الملتقي الرسمي الوحيد للقيادات المحلية التنفيذية والشعبية في نمط يحمل صلاحيات تنفيذية محددة بل وفرصة لتبادل الآراء والتوجهات داخل اجتماع يتساوي فيه ممثلي الارادة الشعبية مع ممثلي السياسات التنفيذية رغم عدم وجود بدائل أو اقتراحات بأشكال أكثر تطوراً .

يضاف لما سبق ما تثيره المادة المستحدثة برقم (7) حول تشكيل المجلس الاقليمي للتنمية المحلية والذي تضمن ضمن مكونات تشكيله (ممثلي منظمات الأعمال - عدد من رجال الأعمال يصدر باختيارهم قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بناء علي ترشيح مجلس الاقليم) وهو باب للمحاباة والفساد يمكن رجال الأعمال من بسط سيطرتهم ونفوذهم علي مقاليد الادارة المحلية وتوجيهها بما يعود بالنفع المباشر لصالحهم خاصة في ظل النص علي أن (تكون القرارات التي يصدرها (المجلس الاقليمي) ملزمة للمحافظات والمجالس المحلية الواقعة في نطاق الاقليم) وهو

تغول وتدخل من (هيئة تنفيذية) ذات مسحة شعبية في الاختصاصات والصلاحيات المستقلة والمنصوص عليها دستوريا لصالح المجالس المحلية بما قد يفتح الباب أمام مطعن دستوري حول طبيعة القانون ومحتواه .

وحدات الادارة المحلية وموقع المجتمعات العمرانية الجديدة

تمثل آلية تقسيم وحدات الادارة المحلية أحد المعضلات الرئيسية فيما يتعلق بقانون الادارة المحلية حيث يري البعض ضرورة اختزال مستويات التقسيم لضمان فعالية الممارسة والقدرة الحقيقية علي تفعيل أدوات الرقابة والعمل خصوصا وأن التوسع وتعدد المستويات بأشكالها الأفقية والرأسية يضعف قدرات الأعضاء وبالتالي يخلق حالة من التراخي في الممارسة تعود بالسلب علي صورتها لدي المواطن الذي يجد نفسه رهن وجهتي نظر (الأولى) تري في تلك المجالس نمطا مؤسسيا للفساد في خلط واضح بين الشعبي منها والتنفيذي و (الثانية) تري فيها كيانا هشا وهامشيا لا يملك من أمره شيئا وهو ما يصب نحو التقليل العددي للعضوية من جانب وتقليل المستويات من جانب آخر بينما يري الجانب الآخر أن فلسفة الحكم المحلي تقوم علي تدريب ورفع كفاءة العناصر المحلية تمهيدا لتصعيدها علي المستوي القومي علاوة علي أنها تخفف العبء عن المجلس التشريعي والرقابي فيما يتعلق بالرقابة والخدمات علي المستوي المباشر وتفعيل للقواعد الشعبية والقوي المجتمعية المحلية عبر مجالس ذات أدوار رئيسية في مستواها الجغرافي والخدمي .

وقد انحاز المشرع لاتخاذ موقف وسيط بين الجانبين دون انحياز مباشر حيث نصت المادة (175) من الدستور علي 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) وهو ما جعل الباب مفتوحا أمام زيادة أو تقليص مستويات الادارة المحلية وخلق أنماط جديدة من الوحدات تتجاوز الأشكال الثلاثة السابقة ولكن وفق ضوابط بأنه (ويراعى عند انشاء أو تعديل أو الغاء الحدود بين الوحدات المحلية الظروف الاقتصادية والاجتماعية) وعليه فقد نصت المادة (1) من مشروع القانون علي أن (وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية) حيث جعل انشاء المحافظات (بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء) بينما المراكز والمدن والأحياء (بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً علي عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية) وأخيرا القرى (بقرار من المحافظ المختص بناء علي إقتراح المجلس المحلي للمركز المختص وبعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة)

علي أن القضية الجدلية أتت من النص علي (القرى والمدن العمرانية الجديدة التي ينظم إنشائها القانون الخاص بها) وهي كيانات لا تخضع وفق تعريفها وأغراضها للمحليات بشقيها التنفيذي والشعبي حيث نصت المادة (1) من مشروع القانون في فقرة أتت كنص مستحدث علي أن (

المجتمعات العمرانية الجديدة ينظم انشاءها وإدارتها القانون الخاص بها ويكون لكل منها مجلس يتم انتخابه كل أربع سنوات متي بلغ عدد الناخبين بها ثلاثة آلاف ناخب يجري انتخابه مع بدء انتخاب المجالس المحلية ويكون لها ذات السلطات والاختصاصات المقررة للمجلس المحلي للمدينة الواردة في هذا القانون) وهو ما يخلق ازدواجية في أشكال وكيانات الادارة المحلية بل ويعدد من دوائر السلطة والصلاحيات بشكل لا يتوافق مع مبدأ المساواة وعدم التمييز بين المواطنين والدوائر والقطاعات الجغرافية المختلفة التي جعلت تلك القري والمدن العمرانية خارج دائرة المحليات وتتبع مباشرة وزارة الاسكان وفقا لنص قانون رقم (59) لسنة 1979 في شأن انشاء المجتمعات العمرانية الجديدة فضلا عن تضارب المصالح الناتج من هيمنة وسيطرة رجال الاعمال علي مجالس الأمناء .

وقد أثارت تلك القضية جدلا كبيرا خلال جلسات الحوار نتيجة اختلاف المواقف حولها حيث تقدم النائب إبراهيم حجازي بمذكرة يطلب فيها نقل تبعية مدن المجتمعات العمرانية الجديدة من وزارة الاسكان إلي المحليات وتشكيل مجالس محلية بها للرقابة علي الأجهزة التنفيذية بدلا من مجالس الأمناء التي يتم تعيينها بقرار من وزير الاسكان وتشكل من رجال الأعمال وسكان المدينة كما أثار النائب محمد الفيومي ضرورة ضم تبعية هذه المدن الجديدة إلي المحليات ويكون تنظيمها من خلال قانون الادارة المحلية الجديد إعمالا للمادة (175) من الدستور حيث لم تستثن المادة أي مدينة من التقسيم وأن اصدار القانون بدون تنظيم وضع المدن التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة سوف يصم القانون بشبهة عدم الدستورية فيما أكد النائب عبد الحميد كمال أن الدستور لم يفرق بين مدينة وأخرى وهو ما رد عليه وزير الاسكان والمجتمعات العمرانية بأن تبعية المدن الجديدة للوزارة لا تتعارض مع الدستور أما بالنسبة لمجالس الأمناء فلا يوجد ما يمنع أن تشكل بالانتخاب بدلا من التعيين وذلك وفق تعديل لنص القانون المنظم لعملها .

النظام الانتخابي بين الفردي والقائمة

في تطبيق للنص الدستوري للمادة (180) فيما يتعلق بتشكيل وعضوية المجالس المحلية فقد نصت المادة (51) علي أن (يكون إنتخاب كل مجلس من المجالس المحلية بواقع ربع عدد المقاعد بالنظام الفردي والباقي بنظام القوائم المغلقة المطلقة ويحق للأحزاب والائتلافات والمستقلين الترشح في كل منهما ويجب ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد في أي مجلس محلي) وللوفاء بالنسب المقررة للفئات الأولى بالرعاية (الشباب - المرأة - العمال والفلاحين - المسيحيين - ذوي الاعاقة) فقد نصت المادة (52) علي أنه (يجب أن تتضمن كل قائمة إنتخابية عدداً من المترشحين يساوي ثلاثة أرباع عدد المقاعد المخصصة للمجلس المحلي وعدداً من الإحتياطيين مساوياً له ويخصص ثلث عدد مقاعد القائمة للشباب وثلث عددها للمرأة على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن ثلثي عدد مقاعد القائمة وأن يمثل من بينهم المسيحيون وذوو الإعاقة

تمثيلاً مناسباً) وهي نسب حاولت عبر (القائمة) أن تستوفي الشروط العديدة المنصوص عليها دستوريا بعيداً عن مقاعد الفردي التي تركت للتنافسية المفتوحة لصالح الجميع بما فيهم الفئات التي رأت في التوزيع السابق ظلماً لها واقصاء يحمل تمييزاً ضدها رغم أنه أتى بالأساس لصالح فئات تري أنها عانت من التمييز سابقاً كما أن النص السابق قد حمل تغييراً جوهرياً في مسمى المجالس والتي صارت (المجالس المحلية) بعدما كانت تسمى في القانون السابق (المجالس الشعبية المحلية) . كما استحدثت المادة نصاً بأنه (يجوز للمترشح أن يكون حاملاً لأكثر من صفة بحد أقصى ثلاث صفات) وهو ما يمثل النفاذ وتلاعب واضح بضمانات التمييز الإيجابي لصالح الفئات الأولى بالرعاية والتي انخفضت بها فعلياً لتكون تطبيق عملي لنص سبق للشعب وللباحثين والمهتمين طلب مراجعته وإبداء رفض له بأن تتضمن المجالس المنتخبة شعبياً (50 % عمال وفلاحين) حيث جرى اختزال كافة النسب المنصوص عليها دستورياً لصالح الفئات الست (شباب - نساء - عمال - فلاحين - مسيحيون - ذوو إعاقة) لتقف عند تخوم نصف المجلس المحلي سواء بالنص علي تعدد الصفات للمترشح لتقليص العدد انتهاء بحظر ترشح المسيحيين أو ذوي الإعاقة بصورة مستقلة بل أن يأتي (تمثيلهم) من بين النسب المقررة للفئات السابقة عليها .

إلا أن معضلة المقترح وربما المعضلة الحقيقية للقانون تتمحور حول طبيعة النظام الانتخابي والطريقة التي سيحدد عبرها نظام الاقتراع أسماء الفائزين بعضوية المجالس المحلية ففي حين يري البعض أن نمط الانتخاب عبر النظام الفردي هو الأنسب للحالة المصرية حيث يقوم الناخب بالتصويت في لصالح مرشح أو أكثر بصورة مباشرة ليفوز المرشح الذي حصل على أعلى الأصوات سواء بالأغلبية البسيطة أم بالأغلبية المطلقة مبررين لذلك بأن إجراءاته سهلة وبسيطة وتتيح للناخب اختيار مرشحه المفضل من بين المرشحين إضافة لكون المرشح يكون قريباً من الناخب ومعروف لديه ومن ثم يكون المرشح أكثر معرفة بأولويات وحاجات الناخبين بما يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب والمرشح وتحقيق التأثير المتبادل بما يسلب استقلالية الأخير .

والواقع أن اعتماد القانون المقترح علي نظام مختلط يجمع ما بين الفردي والقائمة هو أمر شديد الصعوبة ويخلق تحديات كبيرة فيما يتعلق بقدرة الناخب علي التصويت الحر والبسيط في ظل نمط انتخابي تفويضي يعتمد علي المراحل والمستويات التراتبية التي تجعل الناخب يختار ممثليه ل (3) مستويات محلية (قرية - مركز - محافظة) أو (مدينة - مركز - محافظة) بمعنى أنه سيكون مطلوباً منه إبداء الرأي في (6) بطاقات اقتراع مختلفة تفتح الباب للخطأ والارتباك والحيرة إضافة للعبء الزمني الذي سيتطلبه التصويت والذي قد يحتاج ما يزيد علي (10) دقائق في المتوسط لحاملي الشهادات التعليمية العليا والمتوسطة تزداد كثيراً لمن هم غير ذلك وهو ما يضع الهيئة الوطنية للانتخابات في مأزق وتحد كبير مع بدء عملها سواء ما يتعلق بتحديد عدد الأيام التصويتية أو آلية

الفرز وعد الأصوات انتهاء باعلان النتائج وهو ما يستدعي المزيد من النقاشات وتبادل الرؤي ووجهات النظر حول النظام الأمثل أو الأكثر تناسبا مع الانتخابات المحلية .

- تشكيلات وعضوية المجالس المحلية

في (5) مواد حدد مشروع القانون الاعداد المطلوبة لتشكيل مستويات ووحدات المجالس المحلية أو المشاركة التمثيلية فيها وهي قضية شغلت الكثير من الاهتمام بين من يطالبون بزيادة أعداد أعضاء المجالس المحلية لضمان التمثيل الشعبي المناسب لكافة الفئات والجماعات وبين من يطالبون بتقليص الأعداد ضمانا للكفاءة والفاعلية والقدرة علي توفير مستلزمات الدعم الفني واللوجستي والمالي للمجالس فنصت المواد (90 - 97 - 100) علي أن (يشكل في كل (محافظة - مركز - مدينة) مجلس محلي من أعضاء بواقع ثمانية أعضاء عن كل وحدة محلية منها) مع وضع ضوابط تتعلق بتطبيق العدد منها أن تكون (للمحافظات التي بها مدن رئيسية يزيد عدد أحيائها علي خمسة تمثل بثمانية أعضاء عن كل حي) أو أن (يشكل في كل مدينة مقسمة إلي أحياء مجلس محلي يمثل فيه كل حي بثمانية أعضاء)

بينما جرت الاستجابة البرلمانية للمطالبات الشعبية عبر جلسات الحوار المجتمعي والحوارات العلمية في العديد من المناسبات والتي لعب حزب التجمع دورا مؤثرا خلالها للمطالبة بالتفكير في زيادة العدد (للضعف) فيما يتعلق بالوحدات المحلية المنتهية حيث نصت المواد (100 - 104 - 107) علي أن يشكل في كل من المدن غير المقسمة إلي أحياء وفي الأحياء وفي الوحدات القروية (مجلس محلي من ستة عشر عضوا)

والوقع أن الرقم (8 أعضاء) الذي يتكرر باعتباره كلمة سر للتشكيلات يحمل دلالات جيدة فيما يتعلق بحجم المجالس التشاركية (المحافظة - المركز) باعتباره يتسق مع فلسفة تقليص العضوية ويحقق معادلة تمثيل الفئات الأولى بالرعاية بصورة تتسق والنص الدستوري اضافة لأن حجم تلك المجالس النهائي يرتبط بعدد وحدات التمثيل والمشاركة في تكوين المجلس سواء كانت (المركز والمدن والأحياء) فيما يتعلق بمجلس محلي المحافظة .

إلا أنه في المقابل كان ذلك الرقم (ظالما ومجحفا) بصورة دامغة فيما يتعلق بالمجالس المحلية النيابية (القرية - الحي - المدينة) باعتبار حجم المجلس أقل بكثير من الاختصاصات والمهام المنوطة به وقدرته علي القيام بأدوار الرقابة والإشراف والمتابعة للعمل التنفيذي والخدمي عبر السلطة التنفيذية خصوصا وأن المجلس يعد منتهيا ولا يضاف لعضويته عناصر من خارج الوحدة بل وربما في حالة التزام ممثلي الوحدات الخدمية الرئيسية بحضور الجلسات أن نكتشف أن عدد التنفيذيين يزيد عن عدد الشعبين داخل الجلسة وهو ما جري تصويبه وإعادة النظر به كمؤشر لمدي أهمية الحوار المجتمعي المسبق حول التشريعات .

- اقتراح أكاديمية الادارة المحلية

رغم كثرة الحديث عن ندرة الكفاءات الادارية وعيوب نمط شغل وظائف الادارة العليا بالترقية المباشرة وفق الأقدمية المطلقة لشاغلي تلك الوظائف وتفعيل نصوص قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 فيما يتعلق بالاختيار بين المتقدمين لشغل تلك الوظائف وفق معيار الكفاءة والخبرة الا أن المشروع الحكومة للقانون تجاهل انشاء مؤسسة أو معهد متخصص لتدريب الكوادر المحلية علي فنون الادارة الحديثة باعتبارها مطلبا ملحا في ضوء المستهدفات والطموحات الادارية والمجتمعية التي تعول الكثير علي المحليات وفي ظل ما ترصده التقارير من تخبط وفساد في السياسات المحلية القائمة اما نتيجة لمناخ البيروقراطية السائد أو لعجز في قدرات القائمين عليها وهو ما رصدته مشروع القانون المقدم من النائب الدكتور محمد الفيومي باعتباره أحد أبرز الخبراء في شئون الادارة المحلية ورئيسا لمجلس محلي محافظة القليوبية سابقا حيث نصت المادة (153) من مشروعه علي أن (تنشأ أكاديمية للإدارة المحلية وتضاف إلى الجدول المرفق بالقانون رقم 69 لسنة 1973 بشأن نظام الباحثين العلميين وتهدف الأكاديمية إلى إعداد واعتماد المتخصصين في مجالات الإدارة المحلية والى النهوض بالمستوى العلمي والوظيفي للعاملين في الإدارة المحلية وغيرهم من العاملين في القطاعات الأخرى ذات الصلة وكذلك إجراء الدراسات والأبحاث وتقديم الاستشارات الفنية وتوظيف النشاط العلمي والعملية وعقد الدورات التدريبية المتخصصة في هذه المجالات على إن يصدر بإنشاء الأكاديمية وتنظيم اختصاصاتها ومواردها قرار من رئيس مجلس الوزراء) وهو اقتراح جدير بالنقاش والتفعيل لضمان فعالية وكفاءة العمل الاداري المحلي وفق استراتيجيات وخطط محددة .

لذا كان من الطبيعي أن نجد لجنة الادارة المحلية تنحاز في نقاشاتها لصالح المقترح حيث نصت المادة (11) المستحدثة علي أنه (مع مراعاة أحكام القانون رقم 69 لسنة 1973 بشأن الباحثين العلميين تنشأ أكاديمية للإدارة المحلية تهدف إلى :

- منح الشهادات المؤهلة للعمل في وظائف قيادات بالإدارة المحلية .
- اعداد المتخصصين في مجالات الادارة المحلية .
- النهوض بالبحوث والدراسات المتعلقة بتنمية العمل في مجال الادارة المحلية .
- اعداد الدورات التدريبية لرفع كفاءة العاملين في هذا المجال أو غيرهم وتزويدهم بالرؤى والبدائل والأساليب العلمية في مجال العمل المحلي .
- ويحدد قرار رئيس الجمهورية الهيكل التنظيمي العام للأكاديمية والشهادات العلمية التي تمنحها للدارسين بها)

غير أن المآخذ الوحيد علي تلك الأكاديمية رغم أهميتها وما تحدثت به الجميع من ايجابية نشأتها يرجع لكون برامجها ونطاق اختصاصاتها يبقي قاصر علي الشق التنفيذي للإدارة المحلية وغياب ما يتعلق

برفع كفاءة ومهارات أعضاء المجالس المحلية المنتخبين رغم أهمية وجود تلك البرامج العلمية والمهارية في ظل ما هو ممنوح لهم من صلاحيات وما تتوسمه الإرادة الشعبية فيهم من ضبط للأداء وتقييم للممارسات ومكافحة للفساد .

- كيف يشغل المحافظ موقعه ؟

شغلت قضية انتخاب أو تعيين المحافظين الكثير من القوي السياسية والأكاديميين عند وضع دستور 2014 للدرجة التي عجزت معها اللجنة عن حسم الخلاف لتترك الباب مفتوحا لحسم مستقبلي فنصت المادة (179) علي أن (ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى ويحدد اختصاصاتهم) وهو ما انعكس علي الجدل والنقاش حول مشروع القانون القائم فبينما نص مشروع القانون المقدم من الحكومة في المادة (9) علي أن (يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه أو إعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية) كما تضمن النص قيد بأنه لا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس النواب أو بالمجالس المحلية إلا بعد تقديم إستقالته وهو ما تطابق معه لفظا ومضمون مشروع القانون المقدم من النائب محمد الفيومي فيما يتعلق بتعيين المحافظ (مادة 44) وكذا طرح مشروع الوفد رؤية ليست بعيدة عن التعيين ولكنها تتضمن دور لمجلس محلي المحافظة في الاختيار حيث نصت المادة (20) علي أنه (يكون لكل محافظة محافظ يتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية ويجوز التجديد له لمرة واحدة فقط بعد أن يحصل هذا المرشح علي ثقة ثلثي أعضاء المجلس المحلي للمحافظة وفي حالة عدم حصوله علي هذه الثقة يعرض الرئيس علي المجلس ثلاثة ترشيحات وفي حالة رفض تلك الترشيحات يرفع الأمر للمجلس الأعلى للإدارة المحلية للفصل بالأمر)

الا أن مشروع القانون المقدم من حزب التجمع (تنازل الحزب عن الفكرة مع تمسك النائب مقدم المشروع بها) احتوي علي آلية مختلفة تتضمن انتخاب المحافظين حيث نصت المادة (26) علي أن (يتم اختيار المحافظ لكل محافظة بالانتخاب المباشر ولمدة تتساوي وتبدأ مع انتخابات المجالس المحلية ولا تزيد عن أربع سنوات ويستثنى من ذلك المحافظات الحدودية ويكون الاختيار بالتعيين ولا تزيد حالات الاختيار عن دورتين متتاليتين)

والواقع أن هناك وجهة لأصحاب كل موقف فيما يتعلق بمنصب المحافظ حيث يري أصحاب الدعوة للانتخاب أن ذلك يجعل بقاء واستمرار وولاء المحافظ للقاعدة الشعبية ويمنحه الامم ودراية بطبيعة المحافظة ومقترحات تنميتها وتطويرها كما أنه ينهي الصورة الذهنية التي تتعامل مع مناصب ومستويات الادارة المحلية العليا باعتبارها مكافأة تقاعد أو نهاية خدمة لبعض التنفيذيين كما أنه من المفيد إعطاء المحافظ المنتخب والمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات أكبر في توزيع الموارد المحددة لكل محافظة على الخدمات التي تحتاجها بدلا من تعيين محافظين لا يكونون غالبا على دراية بحاجات

المحافظات التي يتولونها ولا يحاسبهم الناس على أدائهم ومن الممكن أن يحد هذا أيضا من ظاهرة نائب الخدمات الذي يختاره الناس لدخول مجلس الشعب لقضاء حاجاتهم من دون أن يكون بالضرورة مؤهلاً لوظيفته الأهم وهي اقتراح القوانين ومناقشتها ومراقبة أداء الحكومة والرئيس .

في حين يري أصحاب الدعوة للتعيين أن ذلك يجنب المنصب صراع وفواتير العشائرية وما قد ينتج عنها من اقتتال وعنف نري بعض مظاهره في الانتخابات العامة علاوة علي أن المنصب يفترض في شاغله مهارات وقدرات قد لا تتوافر في طبيعة التنافسية الانتخابية وما قد تفرضه من وجوه مع المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الأمن القومي المحلي من احتمالات هيمنة فصيل أو عدة فصائل علي المنصب في بعض المحافظات كما حدث في ظل الفورات الشعبية التي مازال المواطن يعاني من أثارها ومؤثراتها حتي الآن .

والواقع أن فقه التشريع يتعامل مع قضية الانتخاب أو التعيين وفق ضوابط تشريعية وقانونية تضمن عدم هيمنة أو استئثار طرف بالسلطة ففي الحالات التي يكون شغل الوظائف فيها بالانتخاب تتقلص قدرة المجالس المنتخبة علي المحاسبة وسحب الثقة من شاغل المنصب باعتباره يتمتع بقاعدة شعبية تحميه من المساس بصلاحياته التي فوضه الناخبون بها والتي قد تعادل أو تزيد عن تلك التي يمتلكها المجلس في مجموعه كما هو الحال مع منصب رئيس الجمهورية - علي سبيل المثال - في حين أن شغل المناصب بالتعيين يتطلب ويوجب إمكانات محاسبية وأدوات للرقابة واستجواب المسئول قد تصل لسحب الثقة منه في حال ادانته بخطأ أو تقاعس كما هو الحال في نصوص الدستور القائم وكما نري في التجارب والخبرات الدولية المحيطة والمؤثرة في قطاع العمل المحلي .

- المحافظون وازدواج الجنسية

أنت الشروط المطلوبة فيمن يشغل منصب المحافظ أو ما دونه من وظائف ومستويات الإدارة العليا مثير للجدل هي الأخرى حيث توافقت المشروعات المقدمة من الحكومة ونواب حزبي الحرية والوفد فيما يتعلق بتلك الشروط حيث استكملت المادة (9) من مشروع القانون الحكومي والتي تغير رقمها ليصبح (13) في مشروع القانون النهائي بعد التعديلات أنه (بمراعاة الشروط الواجب توافرها لشغل الوظائف العامة يشترط فيمن يُعين محافظا الآتي :

- أن يكون مصرياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها قانوناً .
- أن يكون بالغاً من العمر خمسة وثلاثين سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التعيين .
- أن يكون حاصلأ على شهادة جامعية أو ما يعادلها علي الأقل .
- الا يكون قد صدر ضده حكم نهائي في جريمة مخلة بالشرف والامانة (

وهي شروط عامة وان كانت متكررة في سياق ما يتعلق بشروط الترشح للانتخاب أو التعيين عامة الا أن البند الأول منها يحمل في طياته خطورة بالغة خصوصا فيما يتعلق بممكّنات شغل الموقع من قبل مزدوجي الجنسية رغم ما يحمله الموقع من قدرة علي الوصول الي معلومات وأسرار تتعلق بسياسات الدولة العليا وأمنها القومي كما أن أطر المحاسبة والمسألة بشقيها الاداري والجناي حال توليه المنصب أو سحب الثقة منه يمكن أن يقف عائقا أمامها تحصنه بالجنسية الأخرى وهو ما تكرر من قبل بعض التنفيذيين في أعقاب 25 يناير و 30 يونيو وما تلاهما من أحداث - ربما كانت حالة محافظ الاسكندرية أشهرها - تجعل من الضرورة بمكان ايلاء تلك القضية المزيد من النقاش والحوار خاصة وأن مشروع حزب التجمع قد تحدث عن شرط يعالج ذلك الاختلال بأن يكون المرشح (متمتعاً بالجنسية المصرية المنفردة ومن أبوين مصريين)

- مساءلة ومسئولية المحافظ

علي الرغم من أن المشرع منح لرئيس الجمهورية الحق في تعيين رئيس الوزراء وفقا للمادة (146) من الدستور والتي تنص علي أن (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب) الا أنه منح للبرلمان دورا مؤثرا في عملية الاختيار والتزكية للمنصب بأنه (إذا لم تحصل حكومته علي ثقة اغلبية اعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب فاذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً عُدَّ المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل) بل ومنح البرلمان الحق في ابداء الرأي بالقبول أو الاعتراض علي اعفاء الحكومة أو ادخال تعديل عليها فنصت المادة (147) علي أنه (لرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب ولرئيس الجمهورية اجراء تعديل وزارى بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لايقبل عن ثلث اعضاء المجلس)

لذا كان من الغريب وغير المفهوم أن تنص المادة (24) علي أن (يكون المحافظ مسنولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لإختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة وأي موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية) دون أن يكون للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة - وللمجالس المحلية الأدنى فيما يتعلق برؤساء الوحدات المحلية - ذات المسؤولية رغم اقرار ضوابط رقابية تتيح للمجالس المحلية الحق في استجواب المحافظ ورؤساء مستويات الادارة المحلية وإمكان سحب الثقة منهم تاليا بل إن المشرع لم يلزم المحافظ بالقاء

بيان دوري عند تعيينه أو مع بداية كل عام مالي يتضمن رؤيته لبرامج التنمية وتطوير البنية الأساسية والقطاعات الخدمية بالمحافظة .

- الطعن علي النتائج والعضوية

انفرد مشروع القانون المقدم من حزب التجمع والنائب عبد الحميد كمال بالحديث حول اجراءات وضوابط الطعن علي العملية الانتخابية ونتائجها فنصت المادة (95) منه علي أن (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس المحلية وتقدم إليها الطعون مصحوبة ببيان أدلتها خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب وتفصل المحكمة في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها وفي حالة الحكم ببطلان العضوية تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس المحلي بالحكم) وهو أمر شديد الأهمية فيما يتعلق بحسم الجدل والقضايا المعلقة والمرتبطة بالعملية الانتخابية وتصحيح مساراتها وبما يجعل من الضرورة بمكان ادماج المقترح السابق في نص القانون النهائي .

- الاعتراض علي قرارات المجالس المحلية

تعتبر آلية نفاذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي تحديا كبير يمكن من خلالها قياس مدي استقلاليتها وقدرتها علي العمل والانجاز خاصة وأن ما كان يعاب عليها سابقا وضمنته المحكمة في حيثيات حكمها بحل المجالس الشعبية المحلية أنها بلا قرار ولا اختصاص فعلي وموضوعي ربما بسبب نصوص قانون الادارة المحلية 43 لسنة 1979 التي جردتها من كافة الاختصاصات الوجوبية فنصت المادة (132) علي أن (تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح) لذا كان الترقب والاهتمام بالضوابط التي سيضعها المشرع لضمان فعالية المجالس وحماية الاختصاصات التي منحها لها الدستور إلا أن النص المقترح من الحكومة شهد تفريفا كارثيا للمضمون الوارد بنص المادة (181) علي أن (قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الإضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون) حيث جاء النص المقترح للمادة (113) متضمنا التأكيد علي أن (تكون قرارات المجالس المحلية الصادرة في حدود اختصاصاتها نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها وعلى المجالس المحلية إرسال قراراتها فور إصدارها إلى المحافظ ورئيس الوحدة

المحلية المختصة وترسل نسخة منها إلى الوزارة المختصة بالإدارة المحلية وللمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها إليه الاعتراض على القرارات الصادرة عنها وذلك في الحالات الآتية :

- تجاوز المجالس لحدود اختصاصاتها .

- الإضرار بالمصلحة العامة .

- الإضرار بمصالح المجالس المحلية الأخرى .

ويترتب على الاعتراض ووقف تنفيذ القرار المعارض عليه وعلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة في الحالات والمدة المشار إليها بالفقرة السابقة إعادة القرار إلى المجلس المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي بني عليها اعتراضه (وهو نص لا اختلاف عليه لكونه اقرار طبيعى بالحق في الاختلاف وتعدد وجهات النظر الا أن تكلمة المادة تضمنت أنه (فإذا أصر المجلس المحلي للمحافظة على قراره بأغلبية ثلثي أعضائه عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق إليه ويقوم مجلس الوزراء بالبت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً وفي حالة إصدار أي من المجالس المحلية الأخرى على قرارها بأغلبية ثلثي أعضائه يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعارض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها إليه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً وفي حالة عدم البت في الاعتراض خلال الميعاد المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين يكون القرار المعارض عليه نافذاً) وهو تجاوز للضابط الدستوري لحسم الخلاف بين المجلس المحلي وممثلي السلطة التنفيذية حيث أخرج (قرارات) المجالس من دائرة الحماية وقصرها علي (الاختصاص) فقط بقوله (في حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمراكز أو المدن أو الأحياء أو القرى يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة برأي ملزم بناءً على طلب رئيس المجلس المحلي المختص مشفوعاً بعرض وجهات نظر المجالس المحلية المعنية)

لذا كان من الطبيعي أن تدخل لجنة الإدارة المحلية تعديلاتها علي النص لتعيده الي صورته الموضوعية حيث نصت المادة (109) من مشروع القانون وفق ما انتهى اليه النقاش داخل اللجنة علي أن (تكون قرارات المجالس الصادرة في حدود اختصاصاتها وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها ويتعين علي المجالس إرسال قراراتها وتوصياتها خلال خمسة عشر يوماً إلى المحافظ أو رئيس الوحدة المختصة (بحسب الأحوال) وللمحافظ أو رئيس الوحدة المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها إليه الاعتراض على القرارات الصادرة منها وذلك في الحالات الآتية :

- تجاوز المجالس لحدود اختصاصاتها .

- الإضرار بالمصلحة العامة .

- الإضرار بمصالح المجالس الأخرى .

وللمحافظ أو رئيس الوحدة المختصة في الحالات والمدة المشار إليها بالفقرة السابقة إعادة القرار إلى المجلس الذي أصدره مشفوعا بملاحظاته والأسباب التي بنى عليها اعتراضه فإذا أصر أي من المجالس المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى على قراره يعرض الأمر على مجلس محلي المحافظة ليتخذ قراره فيه وإذا أصر مجلس المحافظة على قراره أو اختصاصه عرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وتفصل فيه على وجه الاستعجال) وهو تصويب ايجابي أعاد للنص انضباطه الواجب مثلما أظهر اتساقا والتزاما حقيقيا بضوابط النص الدستوري وصلاحيات المجالس المحلية في العمل المجتمعي العام وفق إمكانات اللامركزية .

- أدوات الرقابة لأعضاء المجالس المحلية

منح مشروع القانون لعضو المجلس المحلي الحق في الرقابة على السلطة التنفيذية عبر مجموعة من الأدوات التقليدية مثل الأسئلة (المادة 114) حيث (لكل عضو من أعضاء مجلس المحافظة أن يوجه للمحافظ أو نوابه وكل من مديري المديریات ورؤساء المصالح والهيئات وشركات المرافق العامة في نطاق المحافظة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للتحقق من حدوث واقعه وصل علمها إليه) وطلبات الاحاطة (المادة 116) بأنه (لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يقدم طلب إحاطة إلى المحافظ أو نوابه أو لأي من مديري المديریات ورؤساء المصالح والهيئات العامة وشركات المرافق في نطاق المحافظة في الأمور العامة والعاجلة ذات الأهمية الداخلة في اختصاصاتهم ولكل عضو من أعضاء المجالس المحلية الأخرى أن يتقدم بطلب إحاطة إلى رئيس الوحدة المحلية أو مديري الإدارات أو مديري أفرع الهيئات وشركات المرافق العامة العاملة في نطاق الوحدات في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية الداخلة في اختصاصاتهم) أما طلب طرح موضوع عام للنقاش (المادة 117) فقد اشترطت بأنه (يجوز لربع عدد أعضاء المجلس المحلي أو خمسة أعضاء أيهما اقل طلب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوحدة المحلية بشأنه وتبادل الرأي فيه) لتبقي الاقتراحات التي نظمتها (المادة 118) بأنه (للمحافظ ونوابه ورؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجالس المحلية التقدم بمقترحاتهم إلى المجلس المحلي المختص في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس)

غير أن الأداة الأبرز والأهم التي أعاد الدستور الحق في استخدامها لعضو المجلس المحلي كانت الاستجواب الذي اشترطت المادة (119) لممارسته أنه (يجوز لعدد لا يقل عن ربع أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أو المركز توجيه استجواب للمحافظ أو نوابه وذلك لمحاسبتهم عما يدخل في

اختصاصاتهم كما يجوز لعدد لا يقل عن نصف أعضاء المجالس المحلية الأخرى توجيه استجواب لرؤساء الوحدات المحلية وذلك لمحاسبتهم عما يدخل في اختصاصاتهم وللمجلس المحلي بعد مناقشة الاستجواب وثبوت مسؤولية من وجه إليه الاستجواب أن يقرر سحب الثقة منه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس المحلي وفي هذه الحالة يجب ابعاد من تثبت مسؤليته عن موقعه فإذا كان من تثبتت مسؤليته هو المحافظ أو أي من نوابه يرفع الأمر لرئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه بشأنه أما إذا كان من غير ما تقدم يرفع أمره للمحافظ المختص لاتخاذ ما يراه بشأنه (وهو نص رغم أهميته وضروراته الا أن القيد العددي الذي وضعه القانون لممارسة أعضاء المجالس المحلية للمحافظة أو المركز للحق في استجواب المحافظ أو نوابه بضرورة تضامن (ربع) أعضاء المجلس كحد أدنى بل و (نصف) أعضاء المجالس المحلية الأخرى لاستجواب رؤساء الوحدات المحلية لقبول الطلب ومناقشته أمر يضع صعوبات بالغة ترقى للاستحالة إذ ليس من المتصور في حالة المجلس المحلي للمحافظة أو المركز أن يتمكن العضو من جمع العشرات وربما المئات من توقيعات زملائه (فقط) لاستخدام حقه في مساءلة موظف عام عن أمور تدخل في نطاق اختصاصه ويمكن مساءلته عن أسباب تفضيلاته حولها كما أنه من غير المعقول وفق قواعد الديمقراطية أن تربط استخدام أداة رقابية متاح للأعضاء استعمالها بقبول واقتناع نصف أعضاء الهيئة الرقابية بالطلب وهو نصاب يمكن وفق قواعد لهينات أخرى أن يكون حاسماً لاتخاذ قرارات مصيرية .

- سلطة حل المجالس المحلية

في إطار تقليص مساحات تدخل السلطة التنفيذية في عمل المجالس المحلية أو التأثير علي ممارسته لمهامه حرص المشرع علي غل يد الحكومة فيما يتعلق بحل المجالس والذي جري نقل الحق فيه لمجلس النواب اضافة للعديد من الضمانات الأخرى التي احتوتها المادة (122) من مقترح القانون بأنه (لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل كما لا يجوز حل المجلس المحلي لذات السبب الذي حل من اجله المجلس السابق ويصدر قرار حل المجلس المحلي من مجلس الوزراء بعد العرض علي مجلس النواب وذلك للأسباب التي تقضيها المصلحة العامة ويجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي تشكيل مجلس مؤقت وذلك بناء علي اقتراح المحافظ المختص) بينما وضعت المادة (123) الأساس لطريقة العمل بعد حل المجالس المحلية المنتخبة بأنه (يتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم تشكيل المجلس المحلي الجديد ويجب اجراء انتخابات المجلس الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل وتعرض القرارات التي اتخذها المجلس المؤقت علي المجلس الجديد في اول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها) وهي في مجموعها ضمانات جيدة للحفاظ علي هيبه وفعالية عمل تلك المجالس.