

الباب الثالث عشر: الحكم المحلي و المناطق النائية

نتناول في هذا الفصل قضية تطوير الحكم المحلي. تهدف هذه الاقتراحات إلى إعطاء المحليات مزيداً من الاستقلالية في إدارة شؤونها واختيار المسؤولين عنها وفي صرف ميزانيتها وتنويع مصادر دخلها واستقلاليتها في تحديد الأولويات في الميزانية ورقابة أكبر في صرف هذه الميزانيات. وقد نظم دستور 2014 المحليات و المحافظات في المواد من (175) إلى (183) ، وأعطى الطريق لعمل تعديلات جوهرية لإعطاء مزيداً من الحرية و الاستقلالية للمحافظات و المحليات وإنهاء المركزية العقيمة التي كانت سائدة ومازالت حتى الآن.

فتنص المادة (176) على أن تكفل الدولة اللامركزية الإدارية و المالية و الإقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية و النهوض بها و حسن إدارتها و يحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات و الموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية".

وتنص المادة (178) على أن " يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد و الضرائب و الرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية و الإضافية ، وتطبق في تحصيلها القواعد و الإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة و كل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وتنص المادة (180) على أن " تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالإقتراع العام المباشر، لمدة أربع سنوات،" و تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية و مراقبة أوجه النشاط المختلفة و ممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية....".

و الحقيقة أنه إذا تم بالفعل تفعيل هذه النصوص الدستورية بقوانين واضحة فستؤدي إلى نقلة نوعية للنهوض بالمحليات و توزيع عادل للثروات و وصول الخدمات إلى المناطق المهمشة مثل النوبة و الواحات و سيناء و قري الصعيد.

تنقسم البلاد إلى 26 محافظة . ويرأس كل محافظة محافظ و مجلس تنفيذي يعينه رئيس الجمهورية. وعلى المستوى الذي يلي المحافظة توجد 126 منطقة إدارية. وتوجد مجالس شعبية منتخبة على مستوى المحافظة و المنطقة، ولكن كانت صلاحيات هذه المجالس الشعبية محدودة جداً مقارنة بالمجالس التنفيذية. يوجد في مصر 4496 بلدية قروية و 199 بلدية مدينة. و يدير البلديات مجلس تنفيذي تعينه الحكومة المركزية. و تجري الانتخابات البلدية للمجالس الشعبية كل أربع سنوات. أما سلطات المجالس المنتخبة فقليلة نسبياً، و كان الغالبية العظمى من أعضائها (95 بالمئة) ينتمون إلى الحزب الحاكم، أي الحزب الوطني الديمقراطي.

و كانت الهيئات الحكومية المحلية في مصر تتمتع بصلاحيات محدودة نسبياً من الاستقلال المالي و الضريبي. فجميع ميزانيات المحافظات و المناطق و البلديات جزء من الميزانية المركزية المعتمدة من قبل مجلس الشعب. و تبلغ الأموال المحولة إلى الحكومة المركزية 90 بالمئة من عائدات الإدارات المحلية. و البلديات مسؤولة عن الرعاية الصحية و التعليم و عن تطوير البنية التحتية و توفير الخدمات العامة. و الوضع الحالي يعاني من مركزية شديدة أدت إلى تدهور شديد في مستوى الخدمات بجانب عجز الحكومة المركزية عن إنجاز المشروعات الاقتصادية الضخمة التي تؤدي إلى ارتفاع مستوى المعيشة أو إحداث النمو الاقتصادي المطلوب.

و يجب على القوانين الجديدة للمحليات أن تفعل المبادئ الجميلة التي صيغت في دستور لتصح الأوضاع التي خلفها النظام السابق قبل ثورة 25 يناير.

و الحقيقة أن هناك نطاق واسع من التصورات بين الخبراء و المختصين حول تحديد صلاحيات الحكومة المركزية و المحافظات و البلديات. و يعكس هذا على النماذج الكثيرة المطبقة في بلدان العالم

المتقدم، وعموما اللامركزية أكثر كفاءة في توصيل الخدمات للمواطنين ورفع مستوى المعيشة بينما تساعد المركزية القوية الحكومة على القيام بالإنجازات الضخمة والمشروعات الكبيرة ولكن في أحيان كثيرة قد تكون على حساب الطبقات الفقيرة من الشعب، أو ربما بالتضحية بأجيال بأكملها مقابل وعود لا تتحقق وأعداء واهية. ونحن نرى أن أي برنامج للتنمية في مصر لابد أن يكون بالشعب ومن أجل الشعب.

وحتى يكون التغيير المقترح مفهوما ومقبولا وسريعا فقد احتفظ بالهيكل السياسي الأساسي مع إزالة المعوقات التي أدت إلى تدهور الخدمات ومستوى المعيشة، وإدخال التعديلات اللازمة التي تبعث في المحافظات والبلديات الحيوية والفاعلية والإيجابية اللازمة لتحريك الأنشطة الاقتصادية في شتى المجالات.

وفيما يلي عرض موجز لهذه المقترحات لتفعيل اللامركزية السياسية والإدارية و المالية:

ولعل أهم آلية في تفعيل اللامركزية هي المجالس شعبية التي نصت عليها المادة (180) من دستور 2014. ويجب أن تأتي انتخابات هذه المجالس بعد انتهاء انتخابات مجلس الشعب ويختار المجلس له رئيسا وتكون مدة الرئاسة سنة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة خلال دورة المجلس عملا بمبدأ تداول السلطة ولا يكون هذا المنصب حكرا لأحد وتكون القرارات منبثقة عن إجماع حقيقي للأعضاء. يرشح المجلس الشعبي للمحافظة 3 أسماء لمنصب المحافظ. يعين رئيس الوزراء و احد منهم لوظيفة المحافظ.

و يرشح وزير الداخلية 3 أسماء لمنصب مدير الأمن بالمحافظة و يعين المحافظ أحدهم بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة.

و يعين المحافظ مجلسا تنفيذيا له لإدارة المحافظة.

ولإبعاد الشبهات المتعلقة بنزاهة الانتخابات يجب أن لا تتم عملية تحرير وإعداد جداول الناخبين تحت وصاية وإشراف السلطة التنفيذية. وتتم الانتخابات المحلية بواسطة الهيئة الوطنية للانتخابات التي نص عليها الدستور في مادة (208).

ويتولى المجلس الشعبي للمحافظة مناقشة الخطة العامة طبقا لخطط التنمية واعتماد الميزانية السنوية ومناقشة ما قد يتطلب من تعديلات بها وتلقي طلبات وشكاوي المحليات ورقابة جودة الخدمات التي تؤديها الحكومة المركزية والمحلية، ووضع التشريعات والقوانين المحلية والموافقة على المشروعات والمناقشات التي تزيد عن حد معين يحدده الوزير المختص. وعادة تكون جلسات المجالس الشعبية مفتوحة و يعلن عن موعدها في الجريدة المحلية ، ولا تكون الجلسات مغلقة إلا بموافقة الوزير المختص أو في حضور قاضي المنطقة. يقدم المحافظ تقريرا شهريا لمجلس المحافظة. و يجوز أن يطلب المجلس الشعبي للمحافظة من رئيس الوزراء إقالة المحافظ إذا صوت المجلس بأغلبية 75% على الأقل. ويحق للجان من أعضاء المجالس الشعبية القيام بزيارات ميدانية (في وجود الصحافة كجهة مستقلة أو أحد القضاة من المنطقة) للمدارس والمستشفيات والإدارات الحكومية المختلفة والأقسام والسجون.

وستؤدي هذه الإجراءات إلى رفع مستوى الخدمات في المحليات والمافظات، كما ستخلق آليات تمكن المحافظات والبلديات من توجيه إمكانياتها للاستفادة من الميزات النوعية لها لتنشيط الحركة التجارية وفتح فرص عمل لأبنائها وخلق جو من التنافس البناء بين المحافظات لاجتذاب المستثمرين والمتسوقين على السواء، و التعاون والتنسيق بينها لاقتراح المشاريع التنموية الكبيرة لكي تقوم الحكومة المركزية بتمويلها جزئيا أو كليا. وإقامة اسابيع تسويقية لكل محافظة ومدينة موزعة على مدار السنة لتنشيط الحركة التجارية و التسويقية بها.

ولا يجوز إقامة مشروع استثماري في المنطقة إلا بموافقة المجلس الشعبي للمحافظة ودراسة تأثيره البيئي والصحي والاقتصادي على المحافظة. ويجب أن تنص القوانين الجديدة المنظمة للمحليات على ضريبة او عائد من الثروات المعدنية و الطبيعية التي تستخرج من اراضي المحافظة وهذا الحق لا يمكن اسقاطه أو تعديله إلا بموافقة المجلس التشريعي للمحافظة. فمن الظلم أن تعطي الحكومة حق استغلال الذهب مثلا من محافظة سيناء دون أن يعود هذا المشروع بأي فائدة على أهالي المنطقة تساهم في رفع مستوى معيشة أو تحسين مستوى الخدمات لأهالي المنطقة.

مشروع تطوير النوبة

تخصص مناطق ساحلية من بحيرة ناصر القريبة من قرى النوبة لعمل مزارع سمكية بنظام الاحواض السمكية الشبكية الطافية توزع على أهل النوبة بعقود منفعة وكل قطعة بطول حوالي 50 متر ساحلي وبعمر ساحلي 50 متر مثلا (تتغير حسب مستوى المياه في البحيرة)، ويتم انشاء جمعية تعاونية لمزارع الاسماك النوبيين تتولى التسويق ونقل الاسماك وتوفير الخدمات للمزارعين. وتقوم وزارة الزراعة بعمل دراسات الجودة والتعريف بمصادر التمويل لهذه المزارع الصغيرة كما تقوم هي و الجامعات بعمل حملات ترشيد وتدريب للمزارعين وتقوم وزارة الصناعة بتوفير الدعم اللازم لمساعدة اهالي النوبة لعمل ورش لانتاج مستلزمات المزارع.

تتولى المحافظة الاشراف على الرعاية الصحية و الرياضية ومراقبة أداء المدارس الحكومية وإدارة الأمن والطوارئ والكوارث، والمحافظة على البيئة ورقابة تطبيق مواصفات الجودة في الأنشطة التي يقوم بها القطاع الخاص والخدمات التي تقدمها الجمعيات الخيرية والمستشفيات، وتطبق القوانين واللوائح المنظمة للأنشطة التجارية. كما تتولى أيضا دعم الأسر الفقيرة ومشروعات البنية الأساسية والطرق والمواصلات الداخلية. ورخص السيارات و تراخيص الصحف المحلية. وتتولى المحليات مهمات النظافة والتجميل و تراخيص البناء و التراخيص الصناعية والتجارية وتقسيم المناطق ومجالس التصالح الأهلية والإطفاء والإسعاف و إدارة المنافع العامة. وتشرف المحليات على الأوقاف وإنشاء صناديق للزكاة والإشراف على صناديق الزكاة الموجودة وصناديق النذور التابعة لها. و الإشراف على المدارس من خلال مندوبين عن المحلية في مجالس الآباء. وتخصص جزء من الضرائب العقارية والسكنية لتدعيم المدارس والأنشطة الطلابية وتدعيم دروس التقوية في المدارس والفصول المسائية للتنمية المهنية والحرفية ومحو الامية، وتمويل وصيانة وإنشاء الحدائق والإنارة، والتوعية والدعاية والتسويق لتنشيط الحركة التجارية واجتذاب المستثمرين وإحداث انتعاش اقتصادي في المنطقة وخلق فرص وظيفية لمواطنيها مثل تدعيم برامج التدريب للشركات المحلية لأبناء المنطقة وتأجير الأراضي التي تملكها الدولة للمشروعات، أو الدخول كشريك بالأرض أو إنشاء حضانات للصناعات الناشئة.

توزع ضريبة المبيعات بنسبة 25% من عائد المحلية للمحليات 30% للمحافظة و الباقي للدولة. و تخصص المحافظة صندوق تكافل عام للكوارث و الطوارئ و يصرف ما تبقى منه لمساعدة البلديات الفقيرة. توزع الضرائب العقارية والتراخيص بنسبة 40% للمحليات و 30% للمحافظة و 30% للدولة (عل سبيل المثال). و تتولى المحافظات والبلديات حصر ممتلكات و ثروات الدولة في منطقتها و الاستفادة منها لخلق مصادر دخل جديدة و متجددة للمحافظات و المحليات. ووضع التشريعات لتقسيم حصيلة الثروات الطبيعية المستخرجة من المنطقة بين الحكومة المركزية والمحافظة التابعة لها المنطقة. يجوز للمحليات وضع قواعد وقوانين محلية وفرض ما تراه مناسبا من رسوم بموافقة

المجالس الشعبية بما يتمشى مع الصالح العام للمحلية على ألا يتعارض ذلك مع القواعد العامة التي تقرها المحافظة أو القوانين أو الدستور.

وتقوم المحافظة بتمويل 50% على الأقل من المشروعات المشتركة التي تتقدم بها محليتان أو أكثر. تقوم الحكومة المركزية بعمل دورات تدريبية بصورة دورية لكافة العاملين في المحافظات والبلديات لإدخال أحدث أساليب الإدارة وخدمة المواطنين ورفع كفاءة أداء هذه الإدارات، ويمكن الاستفادة من عشرات البرامج والمنح المجانية المتوفرة لدى الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية ومن الدول المتقدمة. وعلى الحكومة المركزية تشجيع المحافظات على وضع خطط تنموية بمساعدة مجلس الشورى لتستفيد من ميزات النوعية لتحقيق تميز وتفوق اقتصادي. مثال لذلك أن تقرر أحد المحافظات أن يكون هدفها أن تصبح مركزا لزراعة الزهور التصديرية والنباتات الطبية وتقوم المحافظة بالاستعانة بالخبراء على مستوى الدولة ومن خارجها لوضع الخطط المطلوبة لتوفير البذور والشتلات والنشرات الإرشادية و تشجيع المزارعين وتدريبهم وعمل مراكز للتجميع و الحفظ والتسويق والنقل والتصدير. كما تقوم بالتنسيق بين المزارعين والتجار والمصدرين والخبراء والممولين والأسواق الداخلية والخارجية وبين الحكومة للحصول على الدعم المالي والإداري والفني لإنجاح المشروع. وبالمثل يمكن أن تخطط محافظة لتصبح مركزا للصناعات الزراعية وأخرى للإنتاج الحيواني وثالثة لصناعة الآلات الزراعية ورابعة لمزارع الأسماك وخامسة لإقامة المشروعات السياحية. ومن المفيد أن يكون طابع التخصص أيضا سمة للمدن الصناعية الجديدة مثل البرمجيات والالكترونيات، وصناعة السيارات والحافلات، وصناعات الأدوية والكيماويات، والصناعات البترولية، مما يساعد كثيرا في اختيار المنطقة وإنشاء البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية المطلوبة بكفاءة عالية.

وجدير بالذكر أن في السنوات الأخيرة من قبل الثورة أجرت الحكومة المصرية عددا من الدراسات وبدأ تنفيذ عدد من البرامج بالتنسيق مع الجهات المانحة الدولية بهدف زيادة القدرة المؤسسية للإدارات المحلية وتحسين كفاءتها الإدارية. وعمل مسؤولون حكوميون بمساعدة وكالة المساعدات الخارجية الأميركية على تطوير برنامج لتعزيز عملية نقل الصلاحيات إلى الإدارات المحلية ولزيادة مشاركة هذه الإدارات في مجال التنمية الريفية ولكن للأسف لم تكن بجدية وقناعة من قبل النظام السابق بقدر ما هي استجابة للضغوط خارجية وطمعا في الحصول على أموال المنح الخارجية.

المراجع

Administrative Reform In The Mediterranean REGION -1

Summary of Egypt

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019335.pdf>

Empowering people: driving change -2

Social innovation in the European Union

http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook -3

http://www.handicap-international.fr/bibliographie-handicap/6SocieteCivile/Advocacy/NARAYAN_draft.pdf