الحق في الحكم المحلي الديمقراطي في الدستور المصري

تحدث نسبة كبيرة من التواصل بين الدولة والشعب على المستوى المحلي. فالحكومة مسؤولة عن توفير الخدمات العامة، مثل الكهرباء، الأمن، إنارة الشوارع وصيانتها، جمع المخلفات، أمان الطرق، تنظيم المرور، إدارات مكافحة الحرائق، ومن ثم فإن تراكم النفايات والإضاءة الضعيفة للشوارع وغياب الحس الأمني الذي تشهده البلاد بصفة يومية ما هو سوى نتيجة لعدم فعالية الإدارات المحلية. وعلى الرغم من أهمية الإصلاح لرفع مستوى معيشة المواطن اليومية، نرى أن الاهتمام بإصلاح نظام الحكم المحلي في مسودة الدستور الحالي ضعيف للغاية. فإن الانتقال إلى حكومة محلية ديمقراطية، لامركزية، سينقل تباعاً مقر اتخاذ القرارات من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، سامحا للحلول والبرامج المحلية للتنفيذ لتقديم خدمة أفضل للدائرة الانتخابية. فالحكم المحلي مسؤول مسؤولية اجتماعية عن الجمهور، ومن هنا فإن هذا الحق مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في المشاركة في الشأن العام.

ما هو الحق في الحكم المحلي الديمقراطي؟

إن الحق في وجود حكم محلي للمصريين يكمن في حق انتخاب ممثلين عن أجهزة الحكم المحلي لديهم صلاحيات كافية لإتخاذ قرارات بشأن الخدمات العامة في نطاق دوائرهم دون رقابة مباشرة أو تدخل واضح من الحكومة المركزية. فتعامل الحكومة المحلية عن كثب مع المواطنين يجعلها أكثر قدرة على تفهم مشكلاتهم، مما يمكنهم من تحمل المسؤولية بصورة أسهل وبشكل أكثر تفهما لاحتياجاتهم. فإن الحكم المحلي المخول باتخاذ القرارات يمكنه خدمة المجتمع مباشرة بجهوده المبذولة لرفع مستوى المعيشة. وأخيرا فإن الحكم المحلي يعمل بصورة أكثر فاعلية عندما يخدم جميع المواطنين بغض النظر عن الدين، العرق، الجنس، المستوى الاجتماعي، الدخل، مستوى التعليم.

ماهو تأثير الحق في الحكم المحلي الديمقراطي على حياتنا اليومية؟

الهيكل الإداري المحلي

يعد نظام الحكم المحلي الحالي انعكاسا لأيدولوجية وممارسات الحكومة التي تتميز بالمركزية الشديدة. فلا يوجد في مصر[1] حكم محلي، ولكنها بالأحرى إدارة محلية. فللحكم المحلي الصلاحيات اللازمة لوضع أجندة وسن قوانين خاصة به، وجمع وإنفاق إيراداته، واتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المنطقة الخاصة به. فمع الأسف، لعب المسؤولون المحليون في العقود الماضية دور إدراة الأجندة الوطنية بدلا من تنظيم دوائرهم الانتخابية المحلية. كما عينت الحكومة المركزية معظم المسؤولين المحليين، بما فيهم المحافظين ورؤساء الأجهزة المحلية لضمان تنفيذ الأجندة الوطنية في جميع أنحاء البلاد. مما أدى إلى تطبيق برامج وحلول نمطية في الإدارة المحلية وعدم القدرة على تخصيص قائمة أولويات لكل دائرة انتخابية لتلبية احتياجات ناخبيها، بالإضافة إلى حرمان سكانها من حاكمهم المحلي الذي من المفترض أن يكون مسؤولا عنهم وحدهم وليس عن السلطة التنفيذية التي قامت بتعيينه. فتعيين المحافظين والمسؤولين غير الفنيين المحليين لا يعد معياراً عالميا: ف 75 % من سكان العالم لديهم القدرة على انتخاب محافظيهم/ رؤساء البلديات.

فتدار الإدارة المحلية عن طريق مجالس البلدية التنفيذية بتوجيهات من الحكومة المركزية، حيث يعد أعضاء المجالس الشعبية المحلية المسؤوليين الحكوميين الوحيدين الذين تم انتخابهم في الإدارة المحلية؛ ومع ذلك فإن سلطاتهم قيدتها التشريعات، كما يقتصر دورهم تقريباً على الاستشارة. وتتضح الأهمية التي تربط المجالس الشعبية المحلية بالأجندة الوطنية في غياب هذه المجالس من مصر منذ منتصف عام 2012. ومن المرجح أنها لن تستأنف عملها حتى إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية المتوقع عقدها عام 2014. ففي ظل البرلمان المنصرم، تم حل المجالس الشعبية المحلية وتغيير هيكل الإدارة المحلية؛ فقد ألغيت البلديات التنفيذية المعينة وحل محلها المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تنفيذ الحكم المحلي. وعلى الرغم من أن إعطاء الصلاحيات التنفيذية المحلية لمجلس منتخب يعد خطوة نحو الديمقراطية، ابتليت هذه الخطوة بكثير من النقد من جانب خبراء الإدارة العامة. فإن هذا الهيكل الجديد ألغى عن دون قصد المهمة الرئيسية للمجالس المحلية الشعبية، باقياً على مسؤولية الإدارة أمام الجمهور. كيف تكون المجالس الشعبية المحلية مسؤولة عن نفسها؟

وسبب آخر من أسباب ضعف هيكل الإدارة المحلية هو التمثيل في المناطق اللارسمية. فالكثير من المناطق غير ممثلة بشكل عادل بسبب الحدود الإدارية التي تم وضعها دون مراعاة لكيفية التخطيط السكاني بها، تاركين المناطق الحضرية المتجانسة التي يقطن بها المئات من السكان ليتم تقسيمها إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر. وهذا هو الوضع في عزبة خير الله على سبيل المثال، فالمنطقة الشمالية منها تقع في دائرة "القاهرة القديمة"، أما المنطقة الجنوبية فهي تابعة لدائرة "دار السلام"، وجزء صغير من المنطقة الشرقية تابع لدائرة "البساتين"، أما المدخل الرئيسي للعزبة يقع تحت دائرة اختصاص دائرة "الخليفة". فإن هذا التفتيت يحرم سكان المنطقة من حشد أصواتهم للمطالبة باحتياجاتهم. ولا تعد هذه المشكلة خاصة فقط بالسكان ذوي الدخل المنخفض أو القاطنين بالمناطق اللارسمية، فبعض المناطق الموسرة، خاصة المدن الجديدة التي تقع على أطراف القاهرة، ليس لديها ممثلين على المستوى المحلي. وعلى الرغم من أن سكان هذه المناطق على النقيض اجتماعياً واقتصادياً، إلا أن جميعهم يفتقدون قوة الصوت وغير ممثلين في الإدارة المحلية. فلا يمكن سير الإدارة المحلية ديموقراطياً دون إسهامات الشعب (راجع الحق في المشاركة المجتمعية) بينما يفتقد النظام الحالي الآلية التي يمكن من خلالها أن يسهم العامة بشكل مباشر دون وجود ممثلين عنهم، سواء بالإبلاغ عن سوء أداء المسؤولين أو مقدمي الخدمات، أو باقتراح حلول للمشكلات المحلية.

عوائق تقف في طريق الحوكمة المحلية الديمقراطية

يوجد العديد من العوائق التي تحول دون مشاركة الممثلين المنتخبين على نحو فعال في الإدارة المحلية بمصر. فعلى سبيل المثال، الممثلين المنتخبين في المجالس المحلية، الذين من المفترض أنهم يمثلون صوت الشعب، ليس لديهم دائما الدراية أو القدرة التقنية على مراقبة خطط الإدارة وتقويمها، بالإضافة الى اختلال موازين القوى في ظل نظام الإدارة المحلية والفساد المستشري. يضاف الى كل ذلك هيمنة الأحزاب السياسية، والتي أصبحت جلية منذ انتخابات عام 2011، مما يقلص من وجود ممثلين مستقلين ويفتح الباب على مصراعيه للتحالفات السياسية والأجندات لتحل محل المصلحة العامة. رغم أن هذه المشكلة ليست خاصة بمصر فقط إلا أنه من الضروري الإشارة اليها.

كما تعد القيود المفروضة على الميزانية من أهم العوائق التي تحول دون فعالية نظام الإدارة المحلية. فميزانية الإدارة المحلية تعادل فقط 12% من الميزانية المصرية المحلية لعام 2012/ 2013، مقارنة بالمعدل الدولي للاقتصاديات الناشئة الذي يقدر بـ20-30%، الأمر الذي يوضح موقع الإدارة المحلية من بين الأولويات الوطنية[2] فكيف يمكن للإدارة المحلية أن تطور في الخدمات المقدمة للعامة في حالة تقييد مواردها؟

الحق في إقرار حكومة محلية ديمقراطية في الدستور المصري

المواد من المادة 175 إلى المادة 183 في دستور عام 2014 التي تمت الموافقة عليه من قبل لجنة الخمسين والمواد من المادة 183 حتى المادة 192 من دستور 2012 تتعلق بالإدارة المحلية في مصر. ومن وجهة نظرنا أن هذه المواد غير كافية لتقوية الإدارة المحلية في مصرولا تمثل تحولاً ملحوظاً عن الدساتير السابقة.

فماذا ستبدو عليه الإدارة المحلية إذا اعتمد مشروع الدستور على صورته المقترحة؟ سيكون هناك مزيد من الوجوه الشابة و مزيد من تمثيل المرأة، مع تخفيض سن المترشح إلى 21 (من 35 سابقاً) وتخصيص ربع المقاعد للشباب (أصغر من 35 سنة) وربع آخر للمرأة. تنص المادة 180 على:

> تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري 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، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة.

ما هي اختصاصات المجالس المحلية؟ تكمل المادة 180:

> وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون.

يعد هذا خطوة متقدمة عن دستور 2012 والمشروع المعد من جانب لجنة العشرة، فكلاهما يوكل مهمة تحديد مسؤوليات المجلس للفرع القضائي.

حيث نصت المادة 183 في دستور 2012 على تقسيم المناطق الإدارية في مختلف أنحاء البلاد؛ وأضافت المادة 175 المقترحة من قبل لجنة الخمسين التالي "ويراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله علي النحو الذي ينظمه القانون." تعد هذه الإضافة مفيدة ويمكن استخدامها باعتبارها أساساً لتدارك مشكلات التمثيل في مناطق مثل عزبة خير الله التي تم ذكرها آنفاً.

فقد أعطى اقتراح دستور لجنة الخمسين فرصة للمجالس المحلية للعمل بمزيد من الاستقلالية. وتنص المادة 178 على أن للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية، والإضافية، وتطبق فى تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة فى تحصيل أموال الدولة.

وتنص المادتين 190 من دستور 2012، و181 من المسودة الأخيرة على "قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخّل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة ..." فحتى إذا حدد القانون سلطة ومسؤوليات المجالس المحلية، إذا وجدت السلطات التنفيذية المركزية "تجاوز للحدود" من جانب المجالس المحلية، دون تحديد لمدى هذه التجاوزات، سيتم خضوعها للتدخل. من ناحية أخرى، تسمح المادة 181 للسلطات التنفيذية المعينة الحق في التدخل في قرارات المجلس المحلي في حالات معينة "لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى." لكن من يقرر ما هي تلك الحدود؟ أو ما هي المصلحة العامة؟ تهدد هذه المادة استقلالية نظام الإدارة المحلية عن السلطات التنفيذية.

فمسألة السلطة التنفيذية نقطة مهمة أخرى. تنص المادة 179 على أن "ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، ويحدد اختصاصاتهم". لماذا يتم تعيين المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية من قبل الحكومة المركزية؟ ففي القانون وفي التطبيق العملي، تتولى السلطات التنفيذية القدر الأكبر من السلطة في الإدارة المحلية. فلديهم السلطة الأكبر لتنفيذ الأجندة المحلية. فينبغي شغل هذه المناصب عن طريق الانتخاب المباشر، وتحمل المسؤولية أمام الشعب وله وليس للحكومة المركزية.

أمثلة في دساتير دول أخرى

يعد نظام الحكومة المحلية لأي أمة انعكاساً لأيديولوجية وممارسات الحكومة الوطنية. فيفصل دستور أي أمة أيدلوجية وطموحات شعبها كما ينبثق عن ظروف تاريخية وثقافية متفردة. ويعد هذا حقيقياً للغاية عندما نتحدث عن المواد التي تتعلق بالحكم الذاتي ومسؤوليات الحكومات المحلية. فبعض الدساتير مختصرة للغاية عندما تتحدث عن التنظيم الهيكلي للحكم المحلي، مثل التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة، ودستور كوريا الجنوبية (1949) المادتين 117 و118 تاركين مهمة تحديد أدوار ومسؤوليات الحكومات المحلية للأجهزة التشريعية. تأتي دساتير أخرى مفصلة فيما يتعلق بالحكم المحلي مثل دستور أفريقيا الجنوبية ودستور تايلاند.

تمت صياغة دستور جنوب أفريقيا (1996) بعد فترة طويلة استخدم فيها الحكم المحلي والتشريعات المحلية كوسيلة لقمع السكان السمر الأفارقة. ونتيجة لذلك، نجد دستور جنوب أفريقيا محدد للغاية فيما يتعلق بأدوار ومسؤوليات وحدود الحكومة المحلية. فالجزء الخاص بإدارة الحكومة المحلية يتخطى عدد 2000 كلمة ويحتوي على 13 مادة مختلفة تحدد وضع البلديات، أهداف الحكومة المحلية، الواجبات التنموية للمحليات، دور البلديات بالتعاون مع الحكومات الإقليمية والوطنية، تكوين وانتخاب المجالس البلدية، متطلبات عضوية المجالس البلدية، بنود المجالس البلدية، الإجراءات الداخلية للمجالس البلدية، متطلبات إصدار قوانين فرعية خدمية. بعبارة أخرى، تعد الحكومة المحلية موضوعا مهما للغاية بالنسبة لشعب جنوب أفريقيا عن أن يترك ليتم تفصيله بالقانون.

ويعد الدستور التايلاندي (2007) مثالا آخر للدساتير التي أعطت مساحة وفيرة لشرح الجزء الخاص بالحكم المحلي. تضع المادة 281 المبادئ الأساسية للحكم المحلي.

> استناداً للمادة 1]من الدستور[، تلتزم الدولة بإعطاء المنطقة الحكم الذاتي وفقا لمبادئ الحكم الذاتي ووفقا لإرادة الشعب في المنطقة وتلتزم الدولة بدعم دور الإدارة المحلية لتكون الجهاز الرئيسي في المقاطعة لتقديم الخدمات العامة ودور المشاركة في صنع القرارات لحل المشكلات المحلية. تستحق كل منطقة يتوافر بها مواصفات الحكم المحلي تشكيل منظمة حكم محلي وفقا للقانون.

من خلال الستة مواد التالية لتلك المادة، يجسد الدستور التايلاندي جميع هذه المبادئ. فالمجالس المحلية يتم شغلها عن طريق انتخابات مباشرة وقد يتم شغل مناصب المجالس الإدارية المحلية بالانتخاب غير المباشر عن طريق مجالس محلية أو عن طريق انتخابات مباشرة. لا يسمح بتعيين مديرين محليين أو أعضاء المجلس عن طريق مستويات أعلى من الحكومة (مادة 284). وتمنح المادة 283 الحكومات المحلية "السلطات والواجبات للمراقبة وتوفير خدمات للعامة وتتمتع بالحكم الذاتي في وضع السياسات للإدارة وقطاع الخدمات العامة، إدارة شؤون العاملين، المسائل الضريبية والمالية..." كما تلزم المادة 283 الدولة بدعم الحكومات المحلية " بحيث تكون قوية وقادرة على الإدارة على نحو مستقل وفعال وملبياً لاحتياجات المجتمع المحلي." ويتبع هذا اعتراف بأنه ليس جميع الحكومات المحلية لديها القدرة على تحمل المسؤولية كاملة، ولكنها تلزم الدولة باللامركزية في الحكم والسلطة بالتوازي مع بناء القدرات على المستوى المحلي.

كما يوفر الدستور التايلندي آليات من خلالها يستطيع الشعب التعبير عن ذاته من خلال آلية الانتخابات. توفر المادة 282 "آلية االتدقيق القائم على الشعب" في مراقبة الحكم المحلي. وتسمح المادة 285 للشعب عزل أي عضو من المجلس المحلي، أو لجنة الإدارة المحلية، أو أي إداري قائم على منظمة الحكم المحلي" من خلال تصويت الشعب. تضمن المادة 287 الحق في "المشاركة في الإدارة من خلال النشاطات ومنظمات الحكم المحلي". وتتطلب من الحكومة المحلية "توفير طرق لكي يتمكن الشعب من المشاركة في هذه النشاطات". كما تلزم المادة 287 الحكومة أن تكون مبادرة في توفير المعلومات بشأن خطة العمل للحكومة "التي من شأنها التأثير المستدام على الأحوال المعيشية للمجتمع المحلي.. بفترة كافية قبل التنفيذ." كما تكون الحكومات المحلية مطالبة بنشر المعلومات بشأن "سير العمل في إعداد الموازنة، المصروفات، نتائج الآداء أثناء العام لكي يتمكن الشعب من المشاركة في المراجعة والإشراف على إدارة الحكم المحلي."

نحو دستور أفضل

ليس من المنطقي توقع أن يتم إصلاح الإدارة المحلية وتحويلها الى اللامركزية بين عشية وضحاها، ومن ثم فمن المتوقع المرور بمرحلة انتقالية، ولكنها يجب أن تتميز بوضوح وشفافية خطة التنفيذ للتمكن من الانتقال الفعلي من خلالها. لقد أظهرت تجارب دول أخرى كيف يتم سن مواد دستورية تضعنا على طريق الإصلاح الديمقراطي على المستوى المحلي، بدلا من التناقض الذي تشهده مصر بين تعريف القوانين لأدوار ومسؤوليات الحكم المحلي والممارسات الفعلية للحكم المحلي. تستند المواد على المبادئ التالية:

- لامركزية الحكم المحلي لرفع مستوى المساءلة، الكفاءة، الفعالية، تلبية الاحتياجات المحلية.
- الانتخابات المباشرة للمحافظين، رؤساء المقاطعات، المسؤولين التنفيذين غير التقنيين.
- تحديد بوضوح المناطق التي يتولى الحكم المحلي السلطة التنفيذية عليها.
- زيادة الموارد المالية المخصصة للحكم المحلي ومنحها لهم لرفع الإيرادات المحلية.
- منح الحكومات المحلية الصلاحيات لتحديد النفقات المتعلقة بحدود سلطاتهم التنفيذية.
- مطالبة الحكومة المركزية بتفويض المسؤولية للحكومات المحلية فيما يتعلق بالأمور التي يفضل إدارتها على المستوى المحلى.
- التزام الحكومة المركزية بتقديم الدعم وتعزيز قدرة الحكم المحلي على إدارة شؤونه والقيام بمسؤولياته.
- منح المجتمع المحلي القدرة على اتخاذ القرارات فى الأمور التى تخص مجتمعاتهم عن طريق الاستفتاء.

- منح المجتمع المحلي القدرة على عزل أي ممثل محلي أو إداري عن طريق صناديق الاقتراع الديموقراطية والعامة.
- مطالبة الحكومات المحلية بأن تبادر بنشر المعلومات العامة، خاصة فيما يتعلق بالقرارات الحكومية وتنفيذها.

.Fahmy, Ninette S. 2002. The Politics of Egypt: State-Society Relationship. New York, NY: RoutledgeCurzon .1

2. تم حسابها بناء على الموازنة العامة للدولة 2012/2013.

الصورة المختارة تصوير أحمد عبد الفتاح. منشورة تحت رخصة المشاع الإبداعي على فليكر

READ ALSO - اقرأ أيضاً

تقنين ملكية الأراضى: هل يكفى لحل مشاكل المناطق اللارسمية فى مصر؟

ماذا نتوقع من قانون الضرائب العقارية الجديد فى مصر؟

قراءة أخرى للقاهرة 2050 : التخطيط العمراني الغامض للقاهرة – ما نعرفه وما لا نعرفه عن مخطط الفسطاط

رؤية التنمية الاستراتيجية للقاهرة: ماذا عن التخطيط التشاركي؟

Published on December 9, 2013

Tweet Share 4 G+1 3

محتوى هذا الموقع منشور بواسطة تحت رخصة المشاع الإبداعي: النسبة - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0