

دراسة
يناير
2011



المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية في مصر

من إعداد: منتدى البدائل العربي و مؤسسة الحكومة المحلية بالدنمرك.

باحث رئيسي: محمد العجاتي

باحث: حبيبة محسن

على حسن

باحث مساعد: خلود خالد

باحث ورقة المشاركة العامة على المستوى المحلي، التجربة الدنمركية: *Lennart Emborg*
Senior adviser, LGD

بدعم من: المعهد الدنمركي المصري للحوار

منتدى البدائل العربي للدراسات

A.F.A. (www.afaegypt.org)

3 ش الشيخ المراغي العجوزة شقة 93

الجيزة- مصر

هاتف وفاكس +2- 33359852

Info@afaegypt.org





عن الدراسة والهدف منها:

تعتبر المجالس المحلية في أنظمة الحكم الديمقراطية اللبنة الأولى والمدرسة الأساسية لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية، وفي إرساء التقاليد والقيم الديمقراطية، وذلك من خلال تدريب المواطنين على العمل السياسي، والتنظيمي، وربطهم بالقضايا والمشكلات والاهتمامات التي تدور في الفضاءات المحلية. وتعد الانتخابات المقررة للمجالس المحلية معملا سياسيا لإدارة التنوع السياسي والاجتماعي والديني والمذهبي في إطار التعايش المشترك، وإدارة التنافس السياسي السلمي وفق أدوات سياسية وحول القضايا والمصالح الاقتصادية والاجتماعية والرمزية، كما أن نظام الحكم المحلي يساهم في مراكمة رأس المال السياسي المشترك للمجتمع والدولة الحديثة والمعاصرة من خلال الجدل والحوار السياسي والاجتماعي بين ممثلي القوى السياسية والاجتماعية والحزبية على اختلافها في العمليات الانتخابية، وداخل المجالس المحلية المنتخبة، ومن ثم تجديد منظومة الثقافة السياسية المشتركة التي يتشارك فيها كافة الأطراف السياسية والحزبية على المستويين المحلي والقومي. وأخيرا يشارك النظام المحلي في القيام بلعب دور ملموس في إنتاج الكوادر السياسية من خلال الممارسة السياسية على المستوى المحلي.

وتحاول هذه الدراسة التعرف على الوظيفة الحالية للنظام المحلي، وإمكانيات المشاركة في ظلها، ومدى تحفيزه للمشاركة الشعبية فيه أو من خلاله، وذلك من خلال دراسة لنظام الإدارة المحلية في مصر وصلاحياتها، ودور المجالس الشعبية المحلية في الحياة السياسية والانتخابات الخاصة بها، ورؤى ودور الأحزاب في هذا المجال، والجزء الثاني يحاول من خلال مجموعات عمل مكثفة في ثلاث مناطق في مدينة القاهرة الكبرى طرح صورة أكثر واقعية للمشاركة في المجالس المحلية، وذلك عن طريق قياس:

- مدى معرفة المواطنين بطبيعة وصلاحيات وأدوار المجالس المحلية.
- مدى مشاركة المواطنين في تكوين وتشكيل المجالس المحلية.
- مدى تواصل المواطنين مع هذه المجالس.
- وكذلك رؤيتهم لأهم المزايا والعيوب الخاصة بها.

ثم تتطرق الدراسة في الجزء الثالث منها إلى الحالة الخاصة بدولة الدانمرك كأحد نماذج النجاح في هذا المجال من الدول المتقدمة، ثم تقرر جزء خاص لدراسة أحد النظم المحلية في العالم الثالث القائمة على المشاركة المجتمعية، وهي تجربة مدينة بورتو أليجيري في البرازيل. أما الخاتمة فتحاول طرح رؤى وآليات لدعم وتحفيز المشاركة في النظام المحلي، وتفعيل مشاركة المجتمعات بشكل عام عبر مجالسها المحلية المنتخبة، وذلك على ضوء الواقع النظري والعملي في مصر، والتجارب التي سبق الإشارة لها.

قائمة المحتويات

5	مقدمة:
13	الفصل الأول:- طبيعة نظام الإدارة المحلية في مصر
14	أولاً: تشكيل المجلس المحلية المنتخبة:
15	ثانياً: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية:
17	ثالثاً: المهام الرقابية للمجالس المحلية:
18	رابعاً: التقسيم الإداري لمحافظة جمهورية مصر العربية ^(١)
20	خامساً: مصادر التمويل للوحدات المحلية
24	سادساً: العلاقة بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية:
26	الفصل الثاني:- المشاركة السياسية ونظام المحليات في مصر
26	أولاً: الانتخابات المحلية في السنوات العشر الأخيرة
30	ثانياً: رؤية الأحزاب للمحليات
31	ثالثاً: معوقات دعم المشاركة من خلال المجالس المحلية
35	الفصل الثالث:- الرؤية المجتمعية للمجالس المحلية
36	أولاً: فيما يخص مدى معرفة المواطنين بالمجالس المحلية :
36	ثانياً: فيما يخص مدى تقدير المواطنين لأهمية المجالس المحلية:
38	ثالثاً: فيما يخص مدى تواصل المواطنين مع المجالس المحلية:
42	الفصل الرابع:- تجارب في المشاركة المجتمعية من خلال نظام المحليات
42	أولاً:- المشاركة العامة على المستوى المحلي، التجربة الدنمركية
51	ثانياً:- تجربة المشاركة من خلال الديمقراطية التشاركية (مدينة بورتو الجيري- البرازيل):
61	الخاتمة

مقدمة:

تعتبر المجالس المحلية في أنظمة الحكم الديمقراطية اللبنة الأولى والمدرسة الأساسية لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية، وفي إرساء التقاليد والقيم الديمقراطية، وذلك من خلال تدريب المواطنين على العمل السياسي، والتنظيمي، وربطهم بالقضايا والمشكلات والاهتمامات التي تدور في الفضاءات المحلية. وتعد الانتخابات المقررة للمجالس المحلية معملا سياسيا لإدارة التنوع السياسي والاجتماعي والديني والمذهبي في إطار التعايش المشترك، وإدارة التنافس السياسي السلمي وفق أدوات سياسية وحول القضايا والمصالح الاقتصادية والاجتماعية والرمزية، كما أن نظام الحكم المحلي يساهم في مراكمة رأس المال السياسي المشترك للمجتمع والدولة الحديثة والمعاصرة من خلال الجدل والحوار السياسي والاجتماعي بين ممثلي القوى السياسية والاجتماعية والحزبية على اختلافها في العمليات الانتخابية، وداخل المجالس المحلية المنتخبة، ومن ثم تجديد منظومة الثقافة السياسية المشتركة التي يتشارك فيها كافة الأطراف السياسية والحزبية على المستويين المحلي والقومي. وأخيرا يشارك النظام المحلي في القيام بلعب دور ملموس في إنتاج الكوادر السياسية من خلال الممارسة السياسية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

إلا أن المشهد العام في مصر يبدو مختلفا، وتاريخيا لم تكن الخصائص السابقة متوفرة لنظام الإدارة والحكم المحلي دائما في مصر، وكانت دائما مرتبطة بروح الدولة المركزية، فقد طُبق نظام الإدارة المحلية لأول مرة في مصر عام 1883 عندما صدر قانون الإدارة المحلية أول مايو 1883 مقررًا إنشاء مجالس لجميع المديریات، إلا أن هذا القانون منع الشخصية المعنوية عن هذه المجالس، ثم أعيد تنظيم مجالس المديریات بموجب القانون رقم 22 لسنة 1909، والذي اعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية وأحال إليها حق تقرير وإدارة المسائل المحلية والمرافق بصفة نهائية، كما أوجب القانون أخذ رأيها في كثير من الأمور المتعلقة بالشئون المحلية الداخلة في نطاقها، بعدها أعيد تنظيم تلك المجالس بمقتضى القانون رقم 29 لسنة 1913 أي قبل الحرب العالمية الأولى. وعندما صدر دستور 1923، نص في المادة 132 والمادة 133 أن المديریات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاص معنوية عامة تمثلها مجالس المديریات ومختلف المجالس البلدية، وقد نص أيضا على اختيار أعضاء مجالس المديریات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها بطريق الانتخاب إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تبيح تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

وقد اتسمت الفترة من 1883 وحتى ما قبل ثورة يوليو 1952 بخضوع مصر للاحتلال الإنجليزي، والذي كان متحكما بشكل أو بآخر في القصر الملكي، أو إبقاء الوزارة من عدمه، وفرض العديد من السياسات على الوزارات، وكان يعي بشكل كبير أن تطبيق نظام الحكم المحلي بشكل صحيح يؤهل البلاد لحكم أنفسهم بأنفسهم، ويضعف دور السلطة المركزية التي كان هو متحكما فيها، لذلك اتسمت بالتبعية للسلطة المركزية، وحتى بعد دستور 1923 ونصه على انتخاب عناصر الإدارة المحلية وتحويلها بعض الاختصاصات، ولكن كانت عادة ما

(1) نبيل عبد الفتاح، المقدمة، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 7.

تتألف بالانتخاب من كبار الملاك العقاريين، وكبار الموظفين المعينين، وبالتالي ولدت التجربة مشوهة وضعيفة، ومتأثرة بالنظام المركزي.⁽²⁾

بعد ثلاثة أعوام فقط من قيام الثورة ظهر إلى النور القانون رقم 66 لسنة 1955 والذي قضى على التفرقة التي كانت قائمة بين المجالس البلدية والمجالس القروية، إلى أن جاء دستور 1956 ليذكر الأحكام المنظمة للإدارة المحلية من المادة 157 إلى المادة 166.⁽³⁾

فقد تضمن الدستور أهم المبادئ العامة التي تحكم نظام الإدارة المحلية، ثم نظمت الإدارة المحلية بعد ذلك بموجب القانون رقم 124 لسنة 1960، ومنذ ذلك القانون وحتى الآن صدرت أربعة قوانين أساسية للإدارة المحلية، هذا مع ملاحظة أن دستور 1958 لم يتضمن نصوصاً تتعلق بالإدارة المحلية وأن دستور مارس 1964 لم يخصص للإدارة المحلية سوى مادتين، وذلك نظراً لصدوره بعد قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960، وقد تضمنت المادتان المذكورتان النص على مبدأ تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية، وإجازة أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون (مادة 150)، وعلى أن تختص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وأن تساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة وأن تتمتع بحق إنشاء وإدارة المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وذلك على الوجه المبين قانوناً (المادة 151). وقد تأثرت المشاركة في المجالس المحلية بالتغيرات السياسية والقانونية التي مرت بها مصر، حيث اتسمت تلك الفترة بتجميد الأحزاب وغياب التعددية وقيام الحياة السياسية على فكرة التنظيم الواحد، وبالتالي جميع المرشحين للمجالس المحلية في ذلك الوقت كان يجب أن يكونوا أعضاء في ذلك التنظيم.

المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية في مصر

دراسة من إعداد الفريق البحثي لمنتدى البدائل العربي:

باحث رئيسي: محمد العجاتي

باحث: حبيبة محسن

على حسن

باحث مساعد: خلود خالد

باحث ورقة المشاركة العامة على المستوى المحلي، التجربة الدنمركية: *Lennart Emborg*

Senior adviser, LGD

بدعم من: المعهد الدنمركي المصري للحوار

(2) سمير عبد الوهاب، "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس

المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 17

(3) محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 98



قائمة المحتويات

5	مقدمة:
13	الفصل الأول:- طبيعة نظام الإدارة المحلية في مصر
14	أولاً: تشكيل المجلس المحلية المنتخبة:
15	ثانياً: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية:
17	ثالثاً: المهام الرقابية للمجالس المحلية:
18	رابعاً: التقسيم الإداري لمحافظة جمهورية مصر العربية ⁽¹⁾
20	خامساً: مصادر التمويل للوحدات المحلية
24	سادساً: العلاقة بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية:
26	الفصل الثاني:- المشاركة السياسية ونظام المحليات في مصر
26	أولاً: الانتخابات المحلية في السنوات العشر الأخيرة
30	ثانياً: رؤية الأحزاب للمحليات
31	ثالثاً: معوقات دعم المشاركة من خلال المجالس المحلية
35	الفصل الثالث:- الرؤية المجتمعية للمجالس المحلية
36	أولاً: فيما يخص مدى معرفة المواطنين بالمجالس المحلية :
36	ثانياً: فيما يخص مدى تقدير المواطنين لأهمية المجالس المحلية:
38	ثالثاً: فيما يخص مدى تواصل المواطنين مع المجالس المحلية:
42	الفصل الرابع:- تجارب في المشاركة المجتمعية من خلال نظام المحليات
42	أولاً:- المشاركة العامة على المستوى المحلي، التجربة الدنمركية
51	ثانياً:- تجربة المشاركة من خلال الديمقراطية التشاركية (مدينة بورتو الجيري- البرازيل):
61	الخاتمة

مقدمة:

تعتبر المجالس المحلية في أنظمة الحكم الديمقراطية اللبنة الأولى والمدرسة الأساسية لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية، وفي إرساء التقاليد والقيم الديمقراطية، وذلك من خلال تدريب المواطنين على العمل السياسي، والتنظيمي، وربطهم بالقضايا والمشكلات والاهتمامات التي تدور في الفضاءات المحلية. وتعد الانتخابات المقررة للمجالس المحلية معملا سياسيا لإدارة التنوع السياسي والاجتماعي والديني والمذهبي في إطار التعايش المشترك، وإدارة التنافس السياسي السلمي وفق أدوات سياسية وحول القضايا والمصالح الاقتصادية والاجتماعية والرمزية، كما أن نظام الحكم المحلي يساهم في مراكمة رأس المال السياسي المشترك للمجتمع والدولة الحديثة والمعاصرة من خلال الجدل والحوار السياسي والاجتماعي بين ممثلي القوى السياسية والاجتماعية والحزبية على اختلافها في العمليات الانتخابية، وداخل المجالس المحلية المنتخبة، ومن ثم تجديد منظومة الثقافة السياسية المشتركة التي يتشارك فيها كافة الأطراف السياسية والحزبية على المستويين المحلي والقومي. وأخيرا يشارك النظام المحلي في القيام بلعب دور ملموس في إنتاج الكوادر السياسية من خلال الممارسة السياسية على المستوى المحلي (4).

إلا أن المشهد العام في مصر يبدو مختلفا، وتاريخيا لم تكن الخصائص السابقة متوفرة لنظام الإدارة والحكم المحلي دائما في مصر، وكانت دائما مرتبطة بروح الدولة المركزية، فقد طُبق نظام الإدارة المحلية لأول مرة في مصر عام 1883 عندما صدر قانون الإدارة المحلية أول مايو 1883 مقررًا إنشاء مجالس لجميع المديرية، إلا أن هذا القانون منع الشخصية المعنوية عن هذه المجالس، ثم أعيد تنظيم مجالس المديرية بموجب القانون رقم 22 لسنة 1909، والذي اعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية وأحال إليها حق تقرير وإدارة المسائل المحلية والمرافق بصفة نهائية، كما أوجب القانون أخذ رأيها في كثير من الأمور المتعلقة بالشئون المحلية الداخلة في نطاقها، بعدها أعيد تنظيم تلك المجالس بمقتضى القانون رقم 29 لسنة 1913 أي قبل الحرب العالمية الأولى. وعندما صدر دستور 1923، نص في المادة 132 والمادة 133 أن المديرية والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاص معنوية عامة تمثلها مجالس المديرية ومختلف المجالس البلدية، وقد نص أيضا على اختيار أعضاء مجالس المديرية والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها بطريق الانتخاب إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تبيح تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

وقد اتسمت الفترة من 1883 وحتى ما قبل ثورة يوليو 1952 بخضوع مصر للاحتلال الإنجليزي، والذي كان متحكما بشكل أو بآخر في القصر الملكي، أو إبقاء الوزارة من عدمه، وفرض العديد من السياسات على الوزارات، وكان يعي بشكل كبير أن تطبيق نظام الحكم المحلي بشكل صحيح يؤهل البلاد لحكم أنفسهم بأنفسهم، ويضعف دور السلطة المركزية التي كان هو متحكما فيها، لذلك اتسمت بالتبعية للسلطة المركزية، وحتى بعد دستور 1923 ونصه على انتخاب عناصر الإدارة المحلية وتحويلها بعض الاختصاصات، ولكن كانت عادة ما

(4) نبيل عبد الفتاح، المقدمة، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 7.

تتألف بالانتخاب من كبار الملاك العقاريين، وكبار الموظفين المعينين، وبالتالي ولدت التجربة مشوهة وضعيفة، ومتأثرة بالنظام المركزي.⁽⁵⁾

بعد ثلاثة أعوام فقط من قيام الثورة ظهر إلى النور القانون رقم 66 لسنة 1955 والذي قضى على التفرقة التي كانت قائمة بين المجالس البلدية والمجالس القروية، إلى أن جاء دستور 1956 ليذكر الأحكام المنظمة للإدارة المحلية من المادة 157 إلى المادة 166.⁽⁶⁾

فقد تضمن الدستور أهم المبادئ العامة التي تحكم نظام الإدارة المحلية، ثم نظمت الإدارة المحلية بعد ذلك بموجب القانون رقم 124 لسنة 1960، ومنذ ذلك القانون وحتى الآن صدرت أربعة قوانين أساسية للإدارة المحلية، هذا مع ملاحظة أن دستور 1958 لم يتضمن نصوصا تتعلق بالإدارة المحلية وأن دستور مارس 1964 لم يخصص للإدارة المحلية سوى مادتين، وذلك نظرا لصدوره بعد قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960، وقد تضمنت المادتان المذكورتان النص على مبدأ تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية، وإجازة أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون (مادة 150)، وعلى أن تختص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وأن تساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة وأن تتمتع بحق إنشاء وإدارة المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وذلك على الوجه المبين قانونا (المادة 151).

وقد تأثرت المشاركة في المجالس المحلية بالتغيرات السياسية والقانونية التي مرت بها مصر، حيث اتسمت تلك الفترة بتجميد الأحزاب وغياب التعددية وقيام الحياة السياسية على فكرة التنظيم الواحد، وبالتالي جميع المرشحين للمجالس المحلية في ذلك الوقت كان يجب أن يكونوا أعضاء في ذلك التنظيم.

ثم صدر دستور 1971 مفردا لوضع الإدارة المحلية ثلاث مواد، وهي المواد (161 - 162 - 163)، والتي ركزت على ضرورة نقل السلطة للمجالس الشعبية تدريجيا، وتشكيلها بالانتخاب المباشر، ولكنه لم يذكر أن تلك المجالس تمثل وحداتها الإدارية، مما أعطى فرصة للمشرع بعد ذلك في إدخال بعض التعديلات كان من شأنها إضعاف دور المجالس الشعبية المحلية⁽⁷⁾

ويذكر هنا أنه منذ ثورة يوليو وحتى الآن مرورا بجميع الدساتير التي صدرت في تلك الفترة، أصبح نظام الإدارة المحلية منصوصا عليه في الدستور كجزء من السلطة التنفيذية، وذلك على عكس دستور 1923، وكان لذلك آثاره الكبيرة على ضعف دور المجالس المحلية، وزيادة في دور السلطة المركزية على حساب المجالس المحلية، مما قلل من فاعليتها وأهميتها وبالتالي عزوف الناس عن المشاركة فيها بقوة.

وخلال دستور 1971 الحالي صدر القانون رقم 57 لسنة 1971 في شأن الحكم المحلي، وهو القانون الذي أنشئ بمقتضاه للمرة الأولى ما سمي المجلس التنفيذي (معين) بجوار المجلس الشعبي، والذي أخذ كثيرا من صلاحيات المجلس الشعبي (منتخب).

(5) سمير عبد الوهاب، "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس

المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 17

(6) محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 98

(7) مرجع سابق، "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية

وفي عام 1975 صدر القانون رقم 52 المختص بنظام الحكم المحلي، وبمقتضاه تم إلغاء القانون 124 لسنة 1960 والقانون رقم 57 لسنة 1971، وقد عني هذا القانون بإبراز الأحكام العامة بوحدة الإدارة المحلية في مصر والاختصاصات المقررة لها وتشكيل مجالسها ومواردها، وصدرت اللائحة التنفيذية بقرار من رئيس الجمهورية، وكان هذا القانون قد استخدم عبارة الحكم المحلي بدلاً من الإدارة المحلية⁽⁸⁾.

وفي عام 1979 صدر القانون رقم 43 لسنة 1979 الخاص بنظام الحكم المحلي، وهو القانون المعمول به حالياً في مصر، وقد أدخل عليه العديد من التعديلات، ليظهر في شكله النهائي الحالي، وقد كانت أهم التعديلات التي أدخلت عليه هي استبدال عبارتي "الحكم المحلي" و"الوزير المختص بالحكم المحلي" بعبارتي "الإدارة المحلية" و"الوزير المختص بالإدارة المحلية"، وذلك بالمادة الأولى من القانون رقم 145 لسنة 1988، على أساس أن العبارة الأخيرة هي العبارة السليمة التي أوردها الدستور الحالي، هذا فضلاً عن اعتبار الحكم المحلي يفترض الأخذ بنظام اللامركزية السياسية في الدولة الفيدرالية وهو نظام غير قائم في مصر.

بالإضافة إلى التعديلات التي خصصت نسباً من المقاعد للمرأة ثم ألغيت بعد ذلك لعدم دستورتيتها، ثم القانون رقم 50 لسنة 1981 الذي جعل الانتخاب بالقائمة بدلاً من الفردي المباشر، ونظراً لأن ذلك أدى لحرمان المستقلين من حق الترشح، فقد تضمن القانون 145 لسنة 1988، الجمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردي، ولكن ذلك لم يكن كافياً للمستقلين، لذلك صدر حكم المحكمة الدستورية في فبراير 1996 بعدم دستورية ذلك النظام⁽⁹⁾، وقد ترتب على ذلك إعادة نظام الانتخاب الفردي المباشر مرة أخرى، وهو المعمول به حالياً.

وقد أثرت التعديلات الكثيرة على نظام الانتخابي على عدم استيعاب المواطنين له، مما أضعف من المشاركة بشكل ملحوظ، وخاصة مع ارتفاع نسبة الأمية. كما كان النظام دائماً أسيراً لإشكالية الدولة المركزية ومفهوم الديمقراطية، فالدولة المركزية في مصر قد اتخذت في فترات كثيرة معنى الدولة المسيطرة أو المهيمنة، بينما النظام المحلي الكفاء يتطلب قدراً من الاستقلالية للمناطق المختلفة، وأن تكون العلاقة بينه وبين المركز علاقة تتسم بقدر كبير من الديمقراطية، أي أن تبنى مركزية الدولة على مشاركة مكونات الدولة المختلفة من محليات بمستوياتها المختلفة، أي أن تكون الدولة المركزية مبنية من أسفل إلى أعلى وليس من أعلى إلى أسفل.

وتحاول هذه الدراسة التعرف على الوظيفة الحالية للنظام المحلي، وإمكانيات المشاركة في ظلّه، ومدى تحفيزه للمشاركة الشعبية فيه أو من خلاله، وذلك من خلال دراسة لنظام الإدارة المحلية في مصر وصلاحياتها، ودور المجالس الشعبية المحلية في الحياة السياسية والانتخابات الخاصة بها، ورؤى ودور الأحزاب في هذا المجال، والجزء الثاني يحاول من خلال مجموعات عمل مكثفة في ثلاث مناطق في مدينة القاهرة الكبرى⁽¹⁰⁾ طرح صورة أكثر واقعية للمشاركة في المجالس المحلية، وذلك عن طريق قياس:

- مدى معرفة المواطنين بطبيعة وصلاحيات وأدوار المجالس المحلية.
- مدى مشاركة المواطنين في تكوين وتشكيل المجالس المحلية.

(8) المصدر: <http://www.mosharka.org/>

(9) استطلاع رأي عينة من الجمهور الخاص في نظام الإدارة المحلية 2004، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 2004، ص 17

¹⁰ دار السلام/حداائق القبة/حلوان

- مدى تواصل المواطنين مع هذه المجالس.
- وكذلك رؤيتهم لأهم المزايا والعيوب الخاصة بها.

ثم تتطرق الدراسة في الجزء الثالث منها للحالة الخاصة بدولة الدانمرك كأحد نماذج النجاح في هذا المجال من الدول المتقدمة، ثم تفرد جزء خاص لدراسة أحد النظم المحلية في العالم الثالث القائمة على المشاركة المجتمعية، وهي تجربة مدينة بورتو أليجيري في البرازيل. أما الخاتمة فتحاول طرح رؤى وآليات لدعم وتحفيز المشاركة في النظام المحلي، وتفعيل مشاركة المجتمعات بشكل عام عبر مجالسها المحلية المنتخبة، وذلك على ضوء الواقع النظري والعملي في مصر، والتجارب التي سبق الإشارة لها.

الفصل الأول:- طبيعة نظام الإدارة المحلية في مصر

يقوم نظام الإدارة المحلية في مصر على وحدات الإدارة المحلية،¹¹ تبدأ من المحافظات فالمراكز فالمدن فالأحياء أو القرى، ولكل من هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية، ولكل وحدة مجلس شعبي محلي منتخب بشكل مباشر، 50% منهم من العمال والفلاحين.

ومدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته، وتتبع المجلس الأعلى للإدارة المحلية، كما أنه إلى جوار المجالس الشعبية - التي سنتطرق إليها بالتفصيل في هذا الجزء - هناك مجلس تنفيذي يُشكل من مناصب محددة داخل المستوى المحلي، ويعمل بالتوازي مع المجلس المنتخب، ومثال على ذلك المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ وعضوية:

- نواب المحافظ.
- رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحدد لهم اللائحة التنفيذية.
- سكرتير عام المحافظة، ويكون أميناً للمجلس، ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر في المكان الذي يحدده.

و يتولى المجلس التنفيذي للمحافظة الاختصاصات الآتية:

1. متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
2. إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية.
3. معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة، ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.
4. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذ بالمحافظة.
5. وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
6. وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.
7. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
8. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة.

(11) تم الرجوع في هذا الجزء إلى قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979، بالإضافة إلى مجموعة محاضرات في الإدارة المحلية، لدكتور/ عادل فتحي ثابت، مقرررة على طلبة الفرقة الثالثة، قسم العلوم السياسية 2008، جامعة الإسكندرية.

9. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من الموضوعات.

ويجوز للمحافظ أن يدعو أعضاء مجلسي الشعب والشورى بالمحافظة لاجتماع يشترك فيه أعضاء المجلس التنفيذي أو بعضهم، وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الشأن، ولتبادل الرأي فيما يطرح من موضوعات، ولنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى بالمحافظة الحق في الدعوة إلى عقد هذا الاجتماع، يحل أقدم نواب المحافظ وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه، وفي حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ، ويباشرون من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

تتبع كافة هذه الوحدات المنتخبة أو المعينة على مستوى الجمهورية المجلس الأعلى للإدارة المحلية، الذي تكون من رئيس مجلس الوزراء كرئيس له، أو من ينييه وعضوية كل من: الوزير المختص بالإدارة المحلية، المحافظين، رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجالس من الوزراء وغيرهم، ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي.

وهناك أيضاً الأمانة العامة للإدارة المحلية، وتتبع الوزير المختص بالإدارة المحلية، وتتولى الشؤون المشتركة للوحدات المحلية، وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات، أيضاً تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الإدارة المحلية وتعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات.

أولاً: تشكيل المجلس المحلية المنتخبة:

• المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

يشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلي من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري، ويكون تمثيل كل مركز أو قسم إداري في كل من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بأربعة عشر عضواً (المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة كوضع خاص). وينتخب المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الدور رئيساً له ووكيلين، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين بالتناوب بينهما، وتكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً إذا غاب الرئيس والوكيلان، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

• المجالس الشعبية المحلية للمراكز

يشكل في كل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثني عشر عضواً، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة، وتمثل باقي

الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة، ويكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز، يختاره رئيس مجلس الوزراء، وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز .

• المجالس الشعبية المحلية للمدن

يشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إدارية بأربعة عشر عضواً، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً، ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة - في نطاق السياسة العامة للمركز - الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة

• المجالس الشعبية المحلية للأحياء

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء، ويشكل في كل حي مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً، ويشكل المجلس الشعبي المحلي للحي الذي يضم قسماً إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً، وينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين

• المجالس الشعبية المحلية للقرى

يشكل في كل قرية تمثل وحدة محلية مجلس شعبي محلي من أربعة وعشرين عضواً، فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة، تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل، وباقي القرى بعضو واحد لكل منهما على الأقل، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية، ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه.

ثانياً: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

تتشابه اختصاصات المجالس المحلية كلا على مستواها، إذ يتولى المجلس الشعبي المحلي في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص منطقتة وفقاً للمادة (2) من هذا القانون، وله أن يطلب عن طريق المحافظ أو رئيس الحي... الخ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرته، كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح، ومثال للاختصاصات التي ينص عليها القانون لمجالس المحافظات وتطبق - كما سبق الإشارة- لكل مجلس على مستواه بما يأتي:

1. إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي .
2. تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية للموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتنشيد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير .
3. الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
4. إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية، وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.
5. اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي .
6. فرض الرسوم ذات الطابع المحلي، وفقا لأحكام هذا القانون، أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .
7. دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .
8. إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
9. إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات .
10. اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي.
11. مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة، والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
12. الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشترك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية، وللمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة، ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها.
13. يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتي :
 - الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.
 - التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية .

- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها، ويبلغ رئيس المجلس قرارات المجلس إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.
- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها.
- للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه، والموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنيا وإداريا بما يمكنها من القيام باختصاصاتها.
- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالاتفاق مع المحافظ، أن يقرر تمثيل المنتفعين في الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة في المحافظة في المجالات، وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وتحدد اللائحة شروط اختيار ممثلي المنتفعين، ويعتبر ممثل المنتفعين مكلفاً بخدمة عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، ولا يجوز له التدخل في سير العمل الإداري أو التنفيذي في الجهات التي يمثل المنتفعين لديها، كما لا يجوز له تقاضي أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة في أي تعامل معها.

ثالثاً: المهام الرقابية للمجالس المحلية:

يؤدي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة رأيه في الموضوعات التي يرى المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها، وعلى المحافظ أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المحلي المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتي لا يمكن تنفيذها محلياً.

ولكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعد المحافظ، ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو تكون له صفة شخصية، وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبي المحلي، إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها، ويجوز للمحافظ أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها، ولكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدي المحافظ أو من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة، علماً بأمر له أهمية

عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، وعلى مقدم طلب الإحاطة أن يحدد الأمور التي يتضمنها وبين صفتها العامة والعاجلة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلب الإحالة والإجابة عنها، ويكون دور الانعقاد العادي للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة عشرة أشهر على الأقل، ويجتمع المجلس في المقر المعد له بعاصمة المحافظة اجتماعاً عادياً مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه في الموعد الذي يحدده، ويجوز دعوة المجلس لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة بناء على طلب رئيس المجلس أو المحافظة أو ثلث أعضاء المجلس.

رابعاً: التقسيم الإداري لمحافظات جمهورية مصر العربية⁽¹²⁾

تم عمل هذه التقسيمة الإدارية قبل القرار الجمهوري رقم 116 لسنة 2008 والتي نص فيها السيد رئيس الجمهورية في مادتها الأولى على تقسيم القاهرة إلى ثلاث مناطق فقط وهي (شمال - غرب - شرق) ، كما قرر السيد رئيس الجمهورية في القرار الجمهوري رقم 115 لسنة 2008 على إنشاء محافظتين جديدتين، وهما محافظة حلوان ومحافظة السادس من أكتوبر .

م	المحافظة	مركز	مدينة	حي	وحدة محلية	قرية	مركز شرطة	قسم	شياخة	مجتمع عمراني
1	القاهرة			31				41	323	5
2	الإسكندرية	1	1	6	3	9		18	132	2
3	بور سعيد		1	7			12	21		
4	السويس		2	5				6	16	
5	دمياط	4	10		46	85	4	5	5	1
6	الدقهلية	15	18	2	114	485	17	4	12	
7	الشرقية	13	15	2	91	497	13	8	16	2

1	10	7	7	198	48	2	9	7	القليوبية	8
	7	2	10	206	45		10	10	كفر الشيخ	9
	26	4	8	318	53	4	8	8	الغربية	10
1	6	3	9	315	70	2	9	9	المنوفية	11
1	5	3	15	497	84		15	15	البحيرة	12
	8	4	4	31	25	3	7	5	الإسماعيلية	13
2	54	13	8	170	51	7	12	10	الجيزة	14
1	10	2	7	222	39		7	7	بني سويف	15
1	6	2	6	162	61		6	6	الفيوم	16
1	11	3	9	359	61		9	9	المنيا	17
1	15	3	11	236	55	2	11	11	أسيوط	18
2	8	7	12	270	51	3	11	11	سوهاج	19
1	5	2	11	187	52		11	11	قنا	20
2	4	3	6	106	33		10	5	أسوان	21
1	6	1	2	15	8		2	1	الأقصر	22
1	10	9		13	12		6		البحر الأحمر	23
1		2	3	71	30		4	5	الوادي الجديد	24
1		8		89	56		8	9	مطروح	25
	9	11		82	82		6	6	شمال سيناء	26
		8		9	9		8	5	جنوب سيناء	27

وبهذا تكون الإجماليات من الجدول السابق هي:

- 1 - عدد المراكز 183 مركزا.
- 2 - عدد المدن 216 مدينة.
- 3 - عدد الأحياء 76 حيا.
- 4 - عدد القرى 4641 قرية.
- 5 - إجمالي الوحدات المحلية على مستوى مصر 1179 وحدة محلية.
- 6 - إجمالي مراكز الشرطة على مستوى مصر 162 مركز شرطة.
- 7 - إجمالي الأقسام الإدارية على مستوى مصر 191 قسما إداريا.

- 8 - إجمالي عدد الشياخات على مستوى مصر 725 شياخة.
- 9 - إجمالي المجتمعات العمرانية 28 مجتمعا عمرانيا.
- 10 - إجمالي عدد الكفور والنجوع والعزب 26757 كفرا / نجعا / عزبة.

وتكون القاهرة العاصمة مقسمة كالتالي:

- المنطقة الجنوبية وتضم ثمانية أحياء وتسعة أقسام.
- المنطقة الشرقية وتضم ثمانية أحياء أيضاً وثلاثة عشرة قسماً.
- المنطقة الشمالية وتضم سبعة أحياء وسبعة أقسام إدارية.
- المنطقة الغربية وتضم ثمانية أحياء واثنى عشرة قسماً إدارياً.

وبعد التعديل في جغرافيا المحافظات وزيادة محافظتين، تكون القاهرة بدون المنطقة الجنوبية حيث أنها انضمت إلى محافظة حلوان.

خامساً: مصادر التمويل للوحدات المحلية⁽¹³⁾

لكل مستوى من المستويات المختلفة من الإدارة المحلية مصادر للتمويل خاصة بها، فعلى مستوى المحافظات هناك:

موارد مشتركة مع سائر المحافظات، وتتضمن ما يأتي :

- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها، ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.
- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية، وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة⁽¹⁴⁾.

كما أن هناك موارد خاصة بالمحافظة مثل :

- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان في المحافظة، وكذا ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطنان في المحافظة .
- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص لها من المحافظة .
- حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها .
- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة .

(13) تم الرجوع في هذا الجزء إلى المصادر التالية:

- قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979.
- محيي محمد سعد، تمويل المحليات بين المساواة المالية والكفاءة الاقتصادية، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2002، ص 43.
- نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، من ص 182 : 194
- (14) ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة.

- الإعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبي المحلي توزيع جزء من موارده المشار إليها في البندين (الأول والثني من ثانياً) على الوحدات المحلية الداخلة في نطاق اختصاصه بالنسبة التي يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها، وينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، تتكون موارده من حصيلة التصرف في الأراضي المستصلحة، كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة، تتكون موارده من :

- حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء .
- حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي .
- حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدي في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وذلك على مستوى المحافظة .
- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدتها الدولة .
- حصيلة إيجارات وأقساط تملك المساكن المملوكة للمحافظة .
- القروض .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .
- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تملك تلك المساكن .
- حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقاً للقانون، وذلك على مستوى المحافظة .

وينص القانون على أن المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من :

1. الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب .
2. أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور .
3. التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

4. 50% من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الريد المقدر في الموازنة .

وتستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في الأغراض الآتية :

1. تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها في إطار الخطة العامة للدولة .

2. استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية .
 3. رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .
 4. الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .
 5. ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص .
- وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة .
- أما عن موارد المركز فتشمل :**

1. ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارده لصالح المركز .
2. حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها .
3. الإعانة الحكومية .
4. التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
5. القروض التي يعقدها المجلس .

وينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حساباً للخدمات والتنمية للمركز، ويصدر فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة.

وعلى مستوى المدينة تشمل ما يأتي :

1. حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس، والضرائب الإضافية المقررة عليها، ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .
2. حصيلة ضريبي الملاهي والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة .
3. 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطنان .
4. ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .
5. حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات، ووفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .
6. الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح.
7. المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التي تديرها المدينة .
8. حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة .

9. إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة في نطاقها .
 10. الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
 11. القروض التي يعقدها المجلس .
- ولا يكون قرار المجلس في شأن فرض الرسوم المنصوص عليها نافذاً إلا بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظ .
- ويجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع، المحلي كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة .

أما مستوى القرية فتشمل موارده :

1. 75% من حصيله الضريبية الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية، و75% من حصيله الضريبية الإضافية المقررة على الأطيان .
2. حصيله ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية .
3. موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها .
4. ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .
5. الإعانات الحكومية .
6. التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
7. القروض التي يعقدها المجلس .

وينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بها تتكون موارده من :

- 75% من حصيله الرسوم المفروضة المحصلة في نطاق القرية .
- أموال المشروعات التي تدار على أساس رأس المال الدائر في نطاق القرية .
- مقابل تملك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- إيجارات المباني السكنية والمرافق التي يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في نطاق القرية .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يوافق على تخصيصها المجلس الشعبي المحلي للقرية .

وتستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للقرية في الأغراض الآتية :

- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في إطار الخطة العامة للدولة .
 - استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التي يقترحها المجلس الشعبي المحلي للقرية ويقرها المجلس المحلي للمحافظة .
 - رفع مستوى أداء الخدمات المحلية .
- ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزنة العامة .

سادساً: العلاقة بين المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية:

تأخذ العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية شكلين وفقاً للقانون هما :

التعاون:

في التأكد من أن العمل في نطاق الوحدات المحلية يتم وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المحددة. وهو يتمثل في :

- -استفادة المجالس التنفيذية من تقارير المجالس الشعبية المحلية بشأن متابعة إنجازات العمل التنفيذي .
- العمل على تدبير المكان وتقديم العون المالي والإداري والفني للمجلس الشعبي المحلي لأداء مهامه .
- للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس المختص. وذلك في المسائل ذات العلاقة في اختصاص المجلس.. طبقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس.

الرقابة :

يحق للمجالس الشعبية المحلية الحق في توجيه أسئلة وطلبات إحاطة وإجراء التحقيق مع رؤساء المجالس التنفيذية والمصالح والهيئات العامة والمؤسسات ومساءلتهم عن أعمالهم، وفي مقابل ذلك، فإن من حق رؤساء الوحدات المحلية (المجالس التنفيذية) الاعتراض على قرارات المجالس المحلية المخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو اللوائح والقوانين المعمول بها.

وفي حالة إصرار المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره يتم عرض الموضوع على مجلس الوزراء، والذي يكون قراره نهائياً، وبالتالي قرارات المجلس الشعبي مع إيقاف التنفيذ.

أما في حالة صدور القرار المعارض عليه عن المجالس الشعبية على مستوى القرى أو المدن أو المراكز أو الأحياء، يتم العرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية بعد أن يخطر المحافظ رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. ويجب البت في القرارات المعارض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها على كل منهما (مجلس الوزراء أو الوزير المختص بالإدارة المحلية) ويكون القرار في هذا الشأن نهائياً.

إلا أنه تجدر هنا الإشارة لمجموعة من النقاط الهامة بناء على طبيعة النظام المحلي السابق توضيحه:

1. محدودية دور المجالس الشعبية المحلية، والذي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لوضع خطط التنمية المحلية .
2. عدم فاعلية أدوات المسائلة المتاحة والمشملة، في السؤال وطلب الإحاطة وإجراء التحقيق.
3. المجالس الشعبية المحلية المنتخبة لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية، ولا تستطيع بالتالي محاسبة الأجهزة التنفيذية المقابلة لها، يؤكد ذلك الاختصاصات التي تقوم بها طبقاً للقانون رقم 43 لسنة 1979م بشأن الإدارة المحلية والتي يتأكد منها أن المجالس الشعبية المحلية منزوعة الصلاحيات في الواقع، وأن أكثر ما تملكه في هذا الشأن هو إصدار توصيات أو تقديم اقتراحات للأجهزة التنفيذية المقابلة.
4. تحكم الأجهزة التنفيذية في هذه المجالس وفي قراراتها، حيث ينص القانون على أن قرارات المجلس المحلى للمحافظة وجميع قرارات المجالس الأدنى تبلغ للمحافظ، وهو الذي يتولى إخطار الأجهزة التنفيذية بها ويتابع تنفيذها لها، وليس من حق المجالس الشعبية المحلية أن تخاطب الأجهزة التنفيذية مباشرة، وبالتالي فإن المحافظ باعتباره حلقة الصلة بين جميع المجالس الشعبية المحلية في كل المستويات في نطاق المحافظة وبين الأجهزة التنفيذية، يتحكم عملياً في مدى تنفيذ قرارات المجالس الشعبية المحلية من عدمه.
5. يجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص (في المركز والحي والمدينة والقرية) الاعتراض على أي قرار يصدر عن المجلس الشعبي المحلى إذا كان مخالفاً للخطة أو الموازنة المعتمدة أو التعليمات، وإذا كان من المنطقي الاعتراض على القرارات المخالفة للخطة والموازنة، فإن مخالفة التعليمات عبارة مطاطة يستطيع رئيس الوحدة من خلالها إيقاف تنفيذ أي قرار للمجلس الشعبي المحلى.
6. للسلطة التنفيذية - طبقاً للقانون - حق حل المجالس الشعبية المنتخبة، كما تظهر جلية هذه العلاقة التي تجعل من المجالس المنتخبة تحت وصاية السلطة التنفيذية عبر التحكم في الموارد المخصصة له، إذ يصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة. كما أنه يجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة.

الفصل الثاني:- المشاركة السياسية ونظام المحليات في مصر

جرت انتخابات محلية خلال السنوات العشر الماضية مرتين، الأولى عام 2002، والثانية عام 2008. وقد شهدت الانتخابات في المرتين العديد من الاعتراضات من حيث الإجراءات أو النتائج، كما جاءت مشاركة الأحزاب السياسية فيها ضعيفة، ونسبة التصويت متدنية، وهذه الوضعية هي انعكاس لمجموعة من المعوقات والتحديات التي تواجه المشاركة على مستوى المحليات في مصر.

أولاً: الانتخابات المحلية في السنوات العشر الأخيرة

1 - انتخابات المجالس الشعبية المحلية (2002)

جرت في مصر في الثامن من أبريل سنة 2002 انتخابات المجالس الشعبية، وهدفت إلى شغل 49 ألفاً و522 مقعداً على مستوى المجالس المحلية الخمسة، منها: 3230 عضواً على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات، و13 ألفاً و302 على مستوى المراكز، و5168 عضواً على مستوى المدن، و1374 عضواً على مستوى الأحياء، و26 ألفاً و448 عضواً على مستوى القرى.

وقد جرت عملية الانتخابات في 298 لجنة عامة، و37 ألفاً و410 لجان فرعية تغطي جميع المحافظات، كما تمّ انتداب 1600 عضو هيئة قضائية لمباشرة الإشراف على الانتخابات في جميع اللجان العامة على مستوى محافظات الجمهورية (15).

وقد تقدّم لشغل مقاعد المجالس الشعبية المحلية 59 ألفاً و708 مرشحين، من بينهم 1035 سيدة على مستوى جميع الأحزاب، وقد توزعوا حسب انتماءاتهم الحزبية على النحو التالي:

الحزب الوطني 48 ألفاً و106 مرشحين، والوفد 758 مرشحاً، والتجمع 693 مرشحاً، والأحرار 42 مرشحاً، والناصرى 22 مرشحاً، والخضر 14 مرشحاً، والعمل 5 مرشحين، أما المستقلّون فقد بلغوا 10 آلاف و568 مرشحاً، في حين أجمعت جماعة الإخوان عن المشاركة.

وكان مدير الإدارة العامة للانتخابات في وزارة الداخلية، قد أعلن جملة إجراءات لتيسير التصويت لناخبي المحليات، تضمنت ألا يتعدى عدد الناخبين أمام كل لجنة فرعية 800 ناخب، وأن يتمّ استخراج شهادة الانتخاب كبديل فاقد أو تالف للمواطنين فوراً، ودون تحصيل أي رسوم بعد التأكد من قيد المواطن بالجدول الانتخابية. وصرف تصاريح السفر المجانية للراغبين في السفر إلى موطنهم الانتخابي من أقسام ومراكز الشرطة التابعة لمحل إقامتهم. كما أوضح أنّ بطاقة الاقتراع تعتبر ملغاة إذا اختار الناخب أكثر من العدد المطلوب انتخابه، أو إذا اختار أقلّ من نصف العدد المطلوب، كذلك تعتبر باطلة إذا كتب الناخب رأيه على بطاقة غير التي سلّمها له رئيس اللجنة، أو إذا وجدت على البطاقة علامة، أو إشارة مميزة تدل على الناخب.

ولقد تزامن مع التحضير للانتخابات المحلية صدور عدة قرارات عن القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري تدعم مفهوم المشاركة، أبرزها ما قضت به محكمة القضاء الإداري في الإسكندرية برئاسة المستشار حسين علي السماك بوقف تنفيذ قرار محافظ الإسكندرية بإلزام المرشحين للمجالس المحلية بسداد مبلغ ألف جنيه كتأمين لا يرد إلا بعد قيام المرشح برفع جميع الإعلانات والملصقات. وبما أن المشرع قد ألزم المرشحين سداد مبلغ مائة جنيه، فإن المحكمة اعتبرت قرار المحافظ يثقل كاهل المرشحين، ويحول دون توسيع دائرة المرشحين في وقت يتعين التيسير عليهم وترغيبهم في المشاركة السياسية، وينال (أي قرار المحافظ) من حق المواطنين الدستوري في مباشرة حقوقهم السياسية. كما قضت محكمة القضاء الإداري برئاسة المستشار محمود رسلان بوقف تنفيذ قرار محافظ الفيوم ورئيس الوحدة المحلية لمجلس مدينة ومركز طامية اللذين اشترطا تقديم شهادة تفيد بأن المرشح لا ينتمي إلى أي حزب سياسي (للمرشح المستقل)، أو أنه مدرج على قائمة الحزب الذي ينتمي إليه المرشح بالنسبة لمرشح الأحزاب السياسية.

وجاء في حيثيات قرار المحكمة أن المشرع أوجب أن يكون المرشح مصرياً، وألا يقل عمره عن 25 عاماً، ومقيداً في جداول الانتخابات في الوحدة المحلية، وله محل إقامة في نطاقها، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية، أو أعفي منها، وأن يقدم طلب ترشيحه كتابة إلى الجهة الإدارية القانونية، ومن ثم فإن إضافة أي شروط أخرى، أو ابتداعها يعد مخالفاً لنص القانون، واعتداء على الدستور. من جهة ثانية، أكدت محكمة القضاء الإداري برئاسة المستشار فاروق عبد القادر على أن حق الترشيح للانتخابات المحلية لا يتقيد بالانتماء الحزبي. وأن القانون حدد جهة تلقي طلبات الترشيح في إحدى وحدات الإدارة المحلية، وعليه، فإن تقديم المواطن بأوراق ترشيحه إلى الحزب الذي ينتمي إليه لا يكفي لاعتباره مرشحاً.

وقبل الاستحقاق الانتخابي بخمسة أيام، أعلن وزير التنمية المحلية اللواء مصطفى عبد القادر فوز 25 ألفاً و804 أعضاء بالتركية بما يعادل نسبة 52.1%، منهم 616 عضواً على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات بنسبة 19.1%، و7479 عضواً على مستوى المراكز بنسبة 36.2%، و1872 عضواً على مستوى المدن بنسبة 36.2%، و200 عضو وواحد على مستوى الأحياء بنسبة 14.6%، و15 ألفاً و636 عضواً على مستوى القرى بنسبة 59.1% .

وقد أوضح الوزير أن مرشحي الحزب الوطني حصلوا بذلك على 60% من المقاعد في المجالس المحلية قبل بدء الانتخاب. وهذا يعني أن التنافس الانتخابي في 8 إبريل انحصر بـ 40% تمثل المقاعد المتبقية. ويفرز أصوات الناخبين الذين اقترحوا في الثامن من أبريل 2002 أظهرت النتائج النهائية لانتخابات المجالس الشعبية المحلية "فوز الحزب الوطني بـ 97% من المقاعد في مختلف المستويات". وجاءت الأرقام الرسمية التي أعلنها وزير التنمية المحلية على الشكل التالي:

"بلغ عدد المتقدمين للانتخابات 59 ألفاً و708 مرشحين، وبلغ عدد الأعضاء الفائزين في الانتخابات 47 ألفاً و346 عضواً، منهم 45 ألفاً و943 من أعضاء الحزب الوطني بنسبة 97% و1239 من المستقلين بنسبة 2.6% و142 من حزب الوفد بنسبة 0.3%، و5 من حزب الأحرار بنسبة 0.1% و8 من أعضاء حزب التجمع بنسبة 0.2%، و8 من أعضاء الحزب الناصري وفائز واحد من حزب مصر الفتاة. كما أوضح الوزير أن "عدد السيدات الفائزات في الانتخابات بلغ 774 سيدة. منهن 750 من عضوات الحزب الوطني بنسبة 96.9%، و22 من المستقلات بنسبة 2.8%، وسيدتان من حزب الوفد بنسبة 0.3% .

أما على مستوى المجالس الشعبية للمحافظات فاز 3017 عضوا من المنتمين إلى الحزب الوطني، و184 من المستقلين و13 من حزب مصر القناة، و5 من التجمع، و2 من الحزب الناصري، وفائز واحد من حزب الأحرار... وعلى مستوى المجالس الشعبية للمدن، فاز 4884 من أعضاء الحزب الوطني، و223 من المستقلين، و62 من حزب الوفد، وفائز واحد لحزب التجمع. وعلى مستوى المجالس الشعبية للأحياء فاز 1303 من أعضاء الحزب الوطني، و56 من المستقلين، و3 من حزب الأحرار، و2 من حزب الوفد.. وعلى مستوى المجالس الشعبية للقرى فاز 24 ألفا و181 من الحزب الوطني، و456 من المستقلين، و26 من حزب الوفد، و3 من الحزب الناصري، و2 من التجمع، وفائز واحد فقط من حزب الأحرار.

2 - انتخابات المجالس الشعبية المحلية (2008)

اتسمت انتخابات المحليات التي جرت في أبريل 2008 ببعض السمات التي جعلتها مختلفة عن غيرها من الانتخابات المحلية، سواء من حيث الأهمية أو من حيث البيئة التي جرت فيها الانتخابات، فقد اكتسبت الانتخابات المحلية هذه المرة أهمية كبيرة بعد التعديلات الدستورية التي ألزمت من يرغب في الترشيح لرئاسة الجمهورية بالحصول على دعم 150 من أعضاء المجالس المحلية موزعة على 10 محافظات، لذا حرص الحزب الحاكم على استبعاد المعارضين الأساسيين له (جماعة الإخوان المسلمين)، مع ترك بعض المقاعد لعدد من الأحزاب كوسيلة لإضفاء مسحة ديمقراطية، حيث جاءت بعد انتخابات مجلس الشعب 2005، والتي كان فيها الحد الأدنى من الديمقراطية، ليفوز فيها الإخوان والمستقلون والأحزاب بـ68% من نسبة المقاعد، ويحصل الحزب الوطني الحاكم على نسبة 32% فقط، وبالتالي كان رد فعل الحزب الحاكم في تلك الانتخابات حتى لا يتكرر المشهد مرة أخرى أن قام بإجراء تعديلات دستورية منها مثلا المادة الخامسة من الدستور "عدم جواز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أية مرجعية أو أساس ديني"، ثم المادة 88 والتي عدلت إلى "تأسيس هيئة عليا للانتخابات يقوم مجلسا الشعب والشورى باختيار أعضائها لتتولى عملية الإشراف على الانتخابات، مما ألغى الإشراف القضائي على العملية الانتخابية. وبلغ عدد الذين يحق لهم التصويت 35 مليوناً وعدد المرشحين 70 ألفاً من بينهم 55 ألف مرشح ينتمون إلى "الحزب الوطني" (الحاكم).

أما عدد مقاعد المجالس المحلية فبلغ 52 ألف مقعد، وبلغ عدد اللجان العامة 318 لجنة وعدد اللجان الفرعية 41 ألف لجنة. وشاركت في الانتخابات ، إلى جانب الحزب الوطني أحزاب "التجمع" و"الوفد" و"الجيل" و"الناصري"، لكن "جماعة الإخوان المسلمين" وهي أكبر فصيل سياسي منافس للحزب الوطني أعلنت قبل ساعات من فتح باب الاقتراع انسحابها من الانتخابات وذلك ردا على رفض الحكومة أكثر من 3800 حكم قضائي لإدراج أسماء مرشحين في كشوف الانتخابات .

وسبق للحكومة أن رفضت قبول ترشيح 4000 مرشح زكتهم "جماعة الإخوان المسلمين" على الرغم من تأكيدهم على تقديم كل الأوراق القانونية المطلوبة للترشيح. وأعلن "الحزب الوطني" مع بدء عملية الاقتراع فوزه بـ83% من مقاعد المجالس المحلية بالتركية. واقتصر التنافس على 17% من إجمالي المقاعد المحلية، حيث حصل حزب الوفد على 252 مقعداً، وحزب التجمع 128 مقعداً، والحزب الناصري على 17 مقعداً، وحزب الجيل على

9 مقاعد، وحزب الجبهة الديمقراطية على 6 مقاعد، وحزب شباب مصر مقعدين، وحزب الأحرار مقعدين، ليصل إجمالي المقاعد التي حصلت عليها أحزاب المعارضة 416 مقعداً، بنسبة 1% تقريباً⁽¹⁶⁾.

قامت الأجهزة الأمنية بعمل حملة موسعة ضد عناصر جماعة الإخوان باعتقال عدد كبير منهم، وإحالة مجموعة من القيادات إلى المحاكم العسكرية من ضمنهم المهندس خيرت الشاطر نائب المرشد العام، ثم بعد ذلك تجميد أرصدة 29 من رجال الأعمال تربطهم علاقات بالجماعة، أيضاً قامت الأجهزة الأمنية والإدارية بمنع مرشحي الإخوان من تقديم أوراقهم للترشح للانتخابات الشعبية المحلية، أو من الحصول على المستندات الرسمية اللازمة للترشح، كما تم إسقاط عدد كبير من مرشحي الإخوان اللذين نجحوا في تقديم أوراقهم من القوائم النهائية، حيث تضمنت القوائم النهائية نحو 33 من أصل 498 مرشحاً إخوانياً نجحوا في التقدم بأوراق الترشيح⁽¹⁷⁾.

أشارت العديد من تقارير منظمات المجتمع المدني التي راقبت الانتخابات، والتقارير الصحفية إلى عدة انتهاكات التي صاحبت الانتخابات، منها وجود أمني مكثف حول لجان طلبات الترشيح، وأحياناً داخل هذه اللجان. اصطناع طوابير طويلة أمام لجان تلقي طلبات الترشيح لمنع الراغبين في الترشيح من الوصول إلى هذه اللجان، للتحرش بالمرشحين ومنعهم من الوصول للجان تلقي طلبات الترشيح. رفضت النقابات العمالية في معظم الأحوال تسليم المرشحين شهادات تفيد عضويتهم بالنقابة، لإثبات صفة العامل، مما ضيع عليهم فرص التقدم للترشيح.

رفض أقسام الشرطة استخراج صحيفة الحالة الجنائية لبعض المتقدمين للترشيح من غير أعضاء الحزب الوطني.

لتظهر النتائج فوز الحزب الوطني الحاكم بأكثر من 95% من مقاعد المجالس المحلية، ولم تعلن وزارة الداخلية أرقاماً رسمية لنسبة المشاركة في الاقتراع، لكن منظمات حقوقية مصرية قَدّرت هذه النسبة بما بين 5% و7% من إجمالي الناخبين المسجلين.⁽¹⁸⁾

سجل الحزب الوطني الديمقراطي أسماء 48106 مرشحين عنه من مجموع 60080 مرشحاً سجلوا أسماءهم بمن فيهم مرشحو أحزاب المعارضة والمستقلون. وفاز الحزب الوطني الديمقراطي بـ 97% من المقاعد البلدية، كما فاز مرشحوه في 52% من المناطق بالتركية، وكان إقبال الناخبين على التصويت ضعيفاً جداً بسبب ترشح عدد قليل عن أحزاب المعارضة والمستقلين، بالإضافة إلى النتائج المحسومة سلفاً في العديد من المناطق التي لم تترشح فيها لوائح معارضة، وادعت وزارة الداخلية أن الإقبال على الانتخابات كان كبيراً، لكنها لم تعط أي أرقام.

وبرز خلال هذه الانتخابات خاصة مع غيبة الإشراف القضائي، وهيمنة السلطة التنفيذية عليها، حيث تشكلت اللجان المشرفة على التصويت من موظفي الحكومة والإدارة المحلية، وكان لهذا أثر كبير في حدوث العديد من التجاوزات، ووقوع حالات التزوير.

أدى ذلك كله لتدني نسبة المشاركة لضعف ثقة المواطن فيها، حيث أجمعت تقارير المنظمات التي راقبت الانتخابات أنها تراوحت بين 3% و8%، وإن كان التصويت في الريف أعلى منه في المدينة لبعض الأسباب

(16) نتائج الانتخابات رؤية تحليلية، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، مرجع سبق ذكره، ص 173.

(17) دينا شحاتة، برامج الأحزاب والقوى السياسية، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز

الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 98 و99

(18) <http://www.pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=5&t=6>

القبلية والعائلية، مع ملاحظة أن الانتخابات أجريت فقط في عدد محدود من الدوائر نتيجة فوز الأغلبية العظمى من المرشحين بالتركيبة. وأصدر "المركز القومي لحقوق الإنسان" في هذا الإطار تقريراً في شأن بعض التجاوزات التي حدثت أثناء سير العملية الانتخابية من بينها منع مراقبين دخول الدوائر الانتخابية وطرد أكثر من 80% من مراقبي الانتخابات التابعين للمنظمات الحقوقية.

ويظهر مما سبق أن أهم سمات الانتخابات المحلية في مصر في السنوات العشر الأخيرة تمثلت في ضعف المشاركة، وسيطرة الحزب الوطني، بالإضافة إلى غياب الشفافية والنزاهة إلى حد كبير يشكك في شرعية هذه الانتخابات، كما برز غياب البرامج الانتخابية للأحزاب، وانتشار ظاهرة الصفقات سواء بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة، أو صفقات بين الحزب الحاكم وكبار العائلات والقبائل في الأقاليم.

ثانياً: رؤية الأحزاب للمحليات

اختلفت رؤية الأحزاب للمحليات وفقاً لمعطيات ومتغيرات متعددة، منها ما هو خاص بالأحزاب داخلياً، أو في الحياة السياسية المصرية بشكل عام⁽¹⁹⁾. فنجد مثلاً الحزب الوطني الحاكم، والذي يتمتع بدعم مؤسسات الدولة والأجهزة الأمنية، والذي سيطر على المحليات بشكل شبه كامل منذ تأسيسه في أواخر السبعينيات (1978) وحتى الآن، يرى المحليات كوسيلة لإبراز المظهر الديمقراطي للبلاد، وكوسيلة لحشد الأنصار، وفي كثير من الأوقات توزيع عضوية المحليات كجوائز ومكافآت للعديد من الشخصيات، وخاصة ممن ينتمون لعائلات أو قبائل لها ثقل، رغبةً في كسب ولاءهم للحزب، سواء في أي انتخابات أخرى، أو في توجهات الحزب بشكل عام، أو ترك حصص لبعض الأحزاب كمحاولة لإضفاء الشرعية والنزاهة على الانتخابات.

أما جماعة الإخوان المسلمين فتتظر للمحليات كوسيلة لحشد الأنصار أيضاً في مواجهة الحزب الحاكم، وكفرصة للاحتكاك بالشوارع في محاولة لكسر الطوق الأمني المفروض على تحركات عناصرها، مع اكتساب وإكساب كوادرها خبرة العمل العام، والاحتكاك بالمواطنين، والتخطيط للحملات الدعائية والانتخابية..... الخ، وأيضاً - في حالة الفوز بعدد من المقاعد - كوسيلة لتعويض الشرعية المفقودة قانوناً، أو - في حالة الخسارة عن طريق المنع أو التزوير أو حملات الاعتقال - اكتساب تعاطف المواطنين.

أما عن الأحزاب الأخرى، فهي تختلف عن الحزب الوطني وجماعة الإخوان المسلمين، بافتقارها لعنصر الشعبية والقدرة على الحشد، بالإضافة لعدم توفر الكوادر الكافية للترشح (إجمالي المقاعد يتجاوز 52000)، بالإضافة لضعف الإمكانيات المادية لتغطية تلك النفقات، وتلك سمة عامة في جميع أحزاب المعارضة.

(19) الرجوع إلى:

- محمد حرز الله، وعمرو حمزاوي في "مهزلة الانتخابات المحلية في مصر: الأسباب والنتائج" ص 6 و 5، من أوراق مركز كارنيجي للدراسات، أبريل 2008.
- د/ دينا شحاتة، برامج الأحزاب والقوى السياسية، كتاب "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

ولكن تختلف في موقفها من المحليات وانتخاباتها في درجة استعدادها لقبول «منح أو جوائز» الحزب الوطني الحاكم في شكل عدد من المقاعد لا يتجاوز المئات، للظهور في صورة المعارض الرئيس «وليس جماعة الإخوان»، وغالبا ما يكون ذلك سلوك الأحزاب القديمة كالوقد والتجمع، والتي لها مواقف عدائية وتنافس قديم مع الإخوان، في حين ترفض أحزاب أخرى ذلك، وتراه نوعا من أنواع الرشوة السياسية، واستخدام الحزب الحاكم لها كوسيلة لإضفاء الشرعية على الانتخابات، كموقف حزب الغد، والجبهة⁽²⁰⁾، والكرامة «تحت التأسيس»، ولكن في نفس الوقت ترى الانتخابات المحلية فرصة لإكساب كوادرها خبرة الاحتكاك بالعمل العام، ومحاولة تكوين أنصار وقواعد شعبية للحزب، والتي هي مفتقدة لها، وترى في موسم الانتخابات - وخاصة المحلية منها - فرصة لا تعوض.

وينعكس ضعف المشاركة الحزبية في المحليات في عدة مظاهر:

1. عدم اهتمام الأحزاب بانتخابات المحليات بنفس قدر اهتمامها بالانتخابات الأخرى كمجلس الشعب.
2. الدعاية التي قامت بها الأحزاب للمرشحين لم تكن كافية، مع ضعف اهتمام الإعلام المرئي بالانتخابات المحلية على عكس ما حدث في الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجلس الشعب، لينتقل ضعف الاهتمام إلى المواطن.
3. غياب التركيز أو الاهتمام بالمحليات في برامج الأحزاب، مما ينعكس على وعي أعضاء الأحزاب وقيادته بأهمية دور المحليات، وبالتالي عدم الاهتمام بالمشاركة فيها.
4. الهياكل التنظيمية داخل الأحزاب تأثرت بشكل كبير في بنيتها بتقسيمات الدولة لدوائر مجلس الشعب، مما انعكس ذلك على قدرتها على الاتصال بقواعد الناخبين، أو المنافسة على عدد أكبر من المقاعد في الانتخابات المحلية.

ثالثا: معوقات دعم المشاركة من خلال المجالس المحلية

مما سبق تتبين عدة مستويات تعوق عملية المشاركة في العمل المحلي أو تطويره ليكون أداة لمشاركة المواطنين في الحياة العامة فيما بعد، وتتمثل في مستوى البنية والتنظيم، والمستوى السياسي ومستوى الممارسة على ارض الواقع.

1 - مستوى البنية والتنظيم

- **سيطرة المجالس التنفيذية على المجالس الشعبية:** ضعف دور المجالس الشعبية في مواجهة المجالس التنفيذية، فنجد أن المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه الأسئلة أو طلبات الإحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية، ولكنها لا تملك الحق في استجوابها، ومن ثم عزلها من مواقعها،

(20) تجدر الإشارة إلى أن انتخابات المحليات أبريل 2008، كانت أول احتكاك حقيقي ومباشر بالانتخابات للحزب، حيث تأسس في مايو 2007.

أو حتى التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية⁽²¹⁾، ويتمثل ذلك مع ظاهرة سيطرة السلطة التنفيذية على نظام المحليات التي سبق الإشارة إليها.

- **خلل في مصادر التمويل:** انخفاض دور التمكين المالي للوحدات المالية، فالمصادر المالية المحددة في القانون للوحدات المالية تسد حوالي 20% فقط من ميزانيتها والباقي (80%) يعتمد على الإعانة الحكومية، مما يؤثر على استقلالية تلك الوحدات وتبعيتها شبه الكاملة للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى بعض القيود الأخرى العملية على المصادر المحددة في القانون، كاشتراط موافقة الحكومة المركزية عليها، أيضا نجد الدور الشكلي للوحدات المحلية (التنفيذية والشعبية) في وضع الموازنات المحلية والتي تؤثر بشكل مباشر على رجل الشارع في المنطقة التابعة للوحدة المحلية، وبالتالي ينعكس على إدراك المواطنين لأهمية وفاعلية المجالس والوحدات المحلية لها، وقيامهم بالدور المفروض القيام به، بدلا من التوجه لأعضاء مجلس الشعب للقيام بذلك الدور الخدمي، وإذا انتقلنا من مرحلة وضع الميزانية إلى مرحلة تطبيقها، نجد ضعف السلطات الحقيقية للقيادات المحلية في تطبيق تلك الموازنات والتعامل معها بمرونة، كأن تنقل من بند لآخر بعض المخصصات دون الرجوع للحكومة المركزية⁽²²⁾.

2 - المستوى السياسي:

- **سيطرة مفهوم المركزية:** مزيد من المركزية يضعف من دور الوحدات المحلية، فرغم أن القوانين تنص على نقل السلطة للوحدات المحلية لكن الممارسة العملية تخالف ذلك ، فتجد مثلا أن جميع المديرات الموجودة في المحافظة تتبع وزاراتها في المركز ولا تتبع المحافظة على خلاف القانون، وكذا المرافق العامة، وهناك أمثلة وشواهد كثيرة على ذلك، مثل رجوع مديرية الزراعة للوزارة لأخذ رأيها النهائي رغم موافقة المحافظة عليها، أيضا تعيين وكلاء الوزارات في المحافظات غالبا ما يتم دون استشارة أو أخذ رأي المحافظين ، وذلك على خلاف نص القانون⁽²³⁾، وهو ما يعكس البنية المقلوبة لبناء النظام المحلي السابق الإشارة لها.
- **التدخلات الأمنية والمعوقات الإدارية:** تم رصد العديد من تجاوزات أجهزة الأمن، والأجهزة الإدارية ضد بعض المرشحين سواء من عدم قبولهم لأوراق ترشيحهم، أو من ممارستهم لأعمال الدعاية والاتصال بالناخبين، بالإضافة لقيامهم بحملات أمنية موسعة ضد بعض الناشطين، وتحديدًا من جماعة الإخوان المسلمين (الفصيل المعارض الأكبر، والمنافس الأساسي للحزب الحاكم)، سواء بالاعتقال أو تحويلهم للمحاكمة العسكرية ومصادرة للأموال، في محاولة للتأثير على مصادر تمويل الجماعة، كل هذه

(21) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

(22) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

(23) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

الممارسات أدت إلى ضعف الثقة في الانتخابات بصفة عامة⁽²⁴⁾، أيضا وكانت ولاية هذه المجالس قد انتهت في 15 نيسان/إبريل 2006. لكن مجلس الشورى المصري أقر في 12 شباط/فبراير 2006 تأجيل انتخابات المجالس المحلية لمدة عامين اعتبارا من 16 نيسان/إبريل 2006. وبرر رئيس مجلس الشورى صفوت الشريف التأجيل بحجة العمل على إصدار قانون جديد للإدارة المحلية، وقال إن توسيع لا مركزية الإدارة سيكون أحد ركائز التعديلات الدستورية والتشريعية في المرحلة المقبلة. واعترضت جماعة الإخوان المسلمين على القرار معتبرة أنه يهدف إلى وقف تقدمها وإضعاف نفوذها السياسي في مصر.

- **ضعف مشاركة الأحزاب:** ضعف المنافسة بسبب ضآلة عدد الأحزاب المشاركة في الانتخابات ، فمن بين 24 حزبا سياسيا شاركت 9 أحزاب فقط، أيضا مع ضآلة عدد المرشحين من هذه الأحزاب مقارنة بالعدد الإجمالي للمقاعد المطلوب الترشيح فيها، حيث لم يتجاوز عدد مرشحي الأحزاب التسعة 1200 مرشح من إجمالي 52 ألف مقعد أي حوالي 2.3%.

3 - مستوى الممارسة:

- **عدم وضوح النظام الانتخابي:** التغيير المستمر لنظام الانتخاب في المجالس المحلية، وتعقيدات نظام الانتخابات بشكل عام، فمنذ نشأته مر بتغيرات كثيرة، وحتى نعرف مدى تأثير ذلك على ناخبين بينهم نسبة ليست بالقليلة من الأميين، نرصد التغيرات التي طرأت عليه من بعد قيام الثورة، وتحديدًا القانون رقم 124 لسنة 1960، والذي جعل تلك المجالس تتألف من عناصر منتخبة شعبيا، مع بعض المعينين بواسطة الحكومة المركزية، وأيضا الاتحاد الاشتراكي، ثم في السبعينيات، وتحديدًا 1971 صدر قانون رقم 57 ليفصل بين العناصر المنتخبة والمعيّنة ويحدد نسبها، وفي عام 1975 صدر القانون رقم 52 والذي جعل تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر، لكن مع إنشاء مجالس تنفيذية معيّنة بجوار المجالس الشعبية، ثم في 1981 بالقانون رقم 50، حيث جعل الانتخاب عن طريق القائمة المطلقة بدلا من الانتخاب الفردي، وما لبث أن مرت 5 سنوات فقط حتى صدر قانون جديد، وهو رقم 145 لسنة 1988، ليضيف إلى جانب نظام القائمة تخصيص مقعد واحد فردي بجانب مقاعد القائمة، واستمر الحال لمدة 8 سنوات، وتحديدًا في 1996 بالقانون رقم 84، ليحل المجالس المحلية ويعود الانتخاب مرة أخرى للنظام الفردي المباشر وهو الذي أجريت به الانتخابات في 1997، 2002، 2008) التي كان موعدها عام 2006 وتم تأجيلها بدعوى التعديل أيضا في قانون الانتخابات ولكن ذلك لم يحدث⁽²⁵⁾.

(24) برامج الأحزاب والقوى السياسية، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، مرجع سبق ذكره، ص 98

(25) عمرو هاشم ربيع، "الإطار الدستوري والقانوني لانتخابات المجالس الشعبية المحلية"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"،

تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 71 و 72

- **زيادة نسب الفوز بالتركيبة:** عدم اهتمام الناس بالمشاركة، طالما أن النتيجة محسومة سلفاً، فتجد أن انتخابات 2002 مثلاً تم شغل 60% منها بالتركيبة، وانتخابات 2008 شغل 83% أيضاً بالتركيبة من الحزب الوطني الحاكم⁽²⁶⁾.
- **التداخل بين دور النائب المحلي والنائب البرلماني:** طبقاً لاختصاصات النواب البرلمانيين التي حددها دستور 1971 أصبح البرلمان المصري يحمل اسم " مجلس الشعب " وهو يتولى سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽²⁷⁾، أيضاً أعطت التعديلات الدستورية عام 2007 حق البرلمان في إقرار الحكومة الجديدة بعد تشكيلها وعرض برنامجها، فله الحق في الموافقة أو الرفض، بالإضافة إلى حق البرلمان في إقرار الموافقة على الموازنة العامة للدولة⁽²⁸⁾. يظهر أن دور النائب البرلماني تشريعي في الأساس، بينما النائب المحلي طبقاً لما سبق عرضه من قانون المحليات فهو المسئول الأول عن الخدمات في منطقته. لكن لأغراض كسب الشعبية وحشد الأصوات، نرى النائب البرلماني وهو الأقدر بسبب منصبه الرفيع وبسبب الأعراف التي تحولت إلى ما يشبه القانون، مثل أوامر العلاج على نفقة الدول، إدخال خدمات للمنطقة، وتعيين أبناء الدائرة، تتم كل هذه الأشياء عبر قرارات وزارية يتم منحها للنائب في ظاهرة يطلق عليها "ظاهرة نواب الخدمات"،²⁹ وهو ما يمثل افتتاحاً على دور أصيل للنائب المحلي، مما يقلل من صلاحياته ورؤية المواطنين لأهميته، وعليه يعزف العديد من المواطنين من المشاركة على المستوى المحلي. والحقيقة فإن الخطأ لا يقع هنا على عاتق النائب البرلماني وإنما على عاتق الأحزاب السياسية، خاصة الحزب الحاكم، فهو يستخدم الآلية السابقة لتكريس وتقوية وضع مرشحيه البرلمانيين في دوائرهم على حساب نوابهم المحليين، إذ يولي البرلمان أهمية أكثر بكثير من تلك التي يوليها للمجالس المحلية التي يعتبر نتائجها محسومة لصالحه بشكل أكثر من تلك الخاصة بمجلس الشعب.

(26) المرجع السابق، ص 171

(27) <http://www.parliament.gov.eg/Arabic/AboutTheParlmanet/Role>

(28) المادة 133 من الدستور المصري بعد تعديلات عام 2007.

(29) http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&pagename=Zone-Arabic-

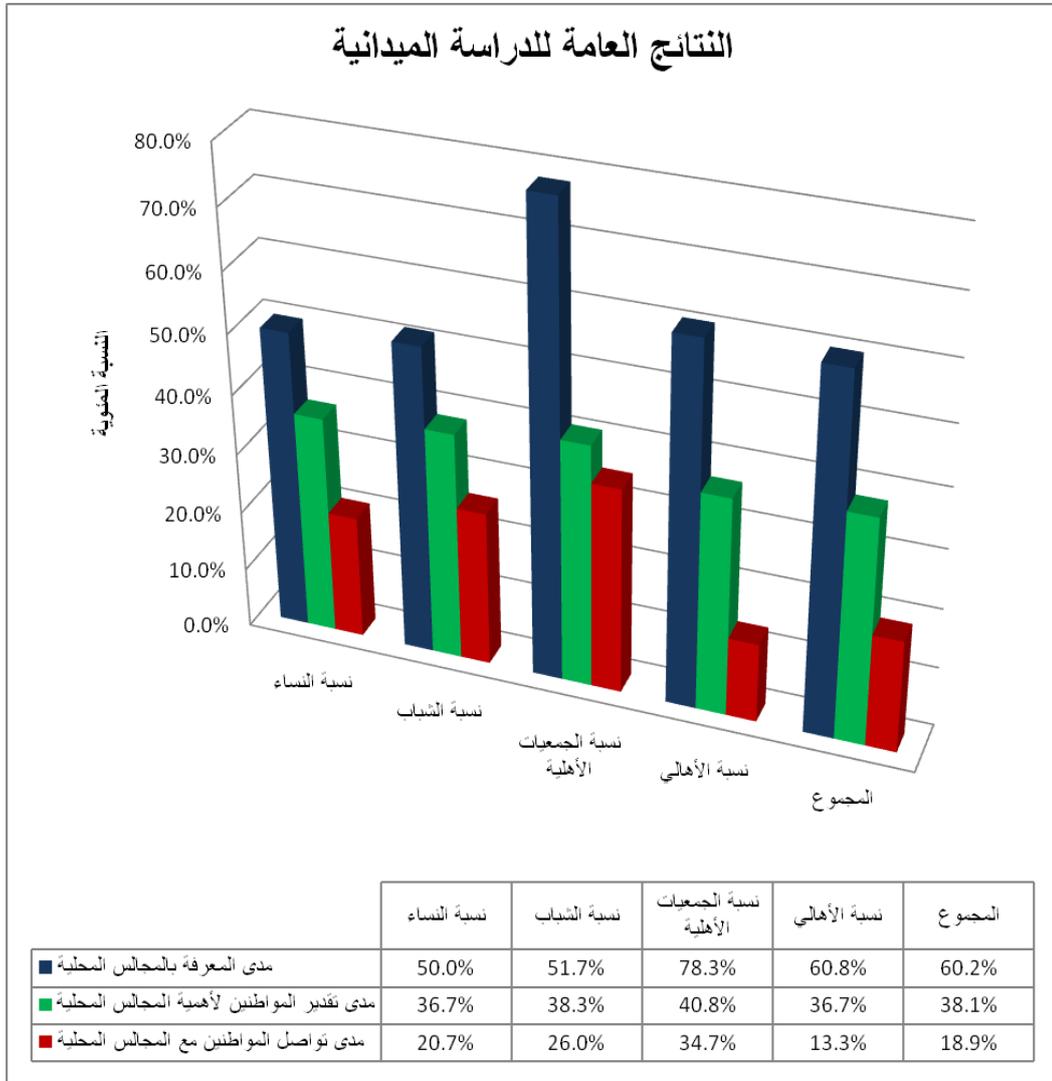
[Namah/NMALayout&cid=1177156189060](http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&pagename=Zone-Arabic-Namah/NMALayout&cid=1177156189060)

الفصل الثالث:- الرؤية المجتمعية للمجالس المحلية

عبر لقاءات ميدانية، تم اختيار عينة عشوائية تتكون من 120 شخصا من مناطق مختلفة في القاهرة الكبرى، و هي: حلوان- دار السلام- حدائق القبة. و تم تقسيم العينة بالتساوي بناء على النوع الاجتماعي و السن و الوظيفة إلى أربعة أقسام، بواقع 30 من الشباب- 30 من النساء - 30 من منظمات المجتمع المدني- 30 من الأهالي. وقد قامت العينة سابقة الذكر بالإجابة على عدد من الأسئلة التي توضح مدى معرفة المواطنين بالمجالس المحلية، مدى أهميتها بالنسبة لهم و مدى تواصلهم معها.

وكانت النتائج كالآتي :

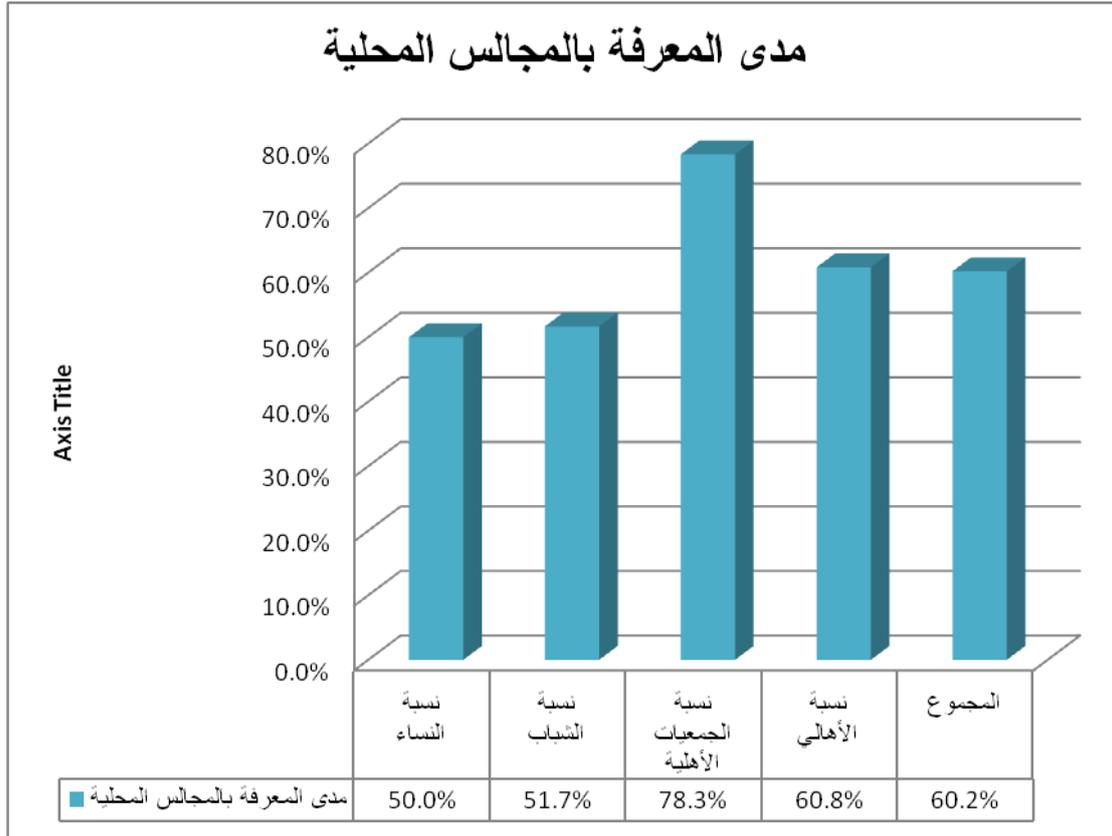
شكل 1: رسم بياني يوضح النتائج العامة للدراسة الميدانية:



أولاً: فيما يخص مدى معرفة المواطنين بالمجالس المحلية :

اتضح من خلال الدراسة أن نسبة 50% من السيدات لديهم معرفة جيدة بالمجالس المحلي، و أن هذه النسبة تظل تقريبا كما هي لدى الشباب، حيث تصل إلى 51.7 % تقريبا، أما عن الأهالي، فنلاحظ أن هذه النسبة ترتفع لتصل إلى 60.8 %، و ترتفع هذه النسبة لدى المنظمات الأهلية لتصل إلى حوالي 78.3%. و تشير النتائج الإجمالية للدراسة فيما يخص معرفة المواطنين بالمجالس المحلية إلى نسبة جيدة تصل إلى 60.2% من أفراد العينة.

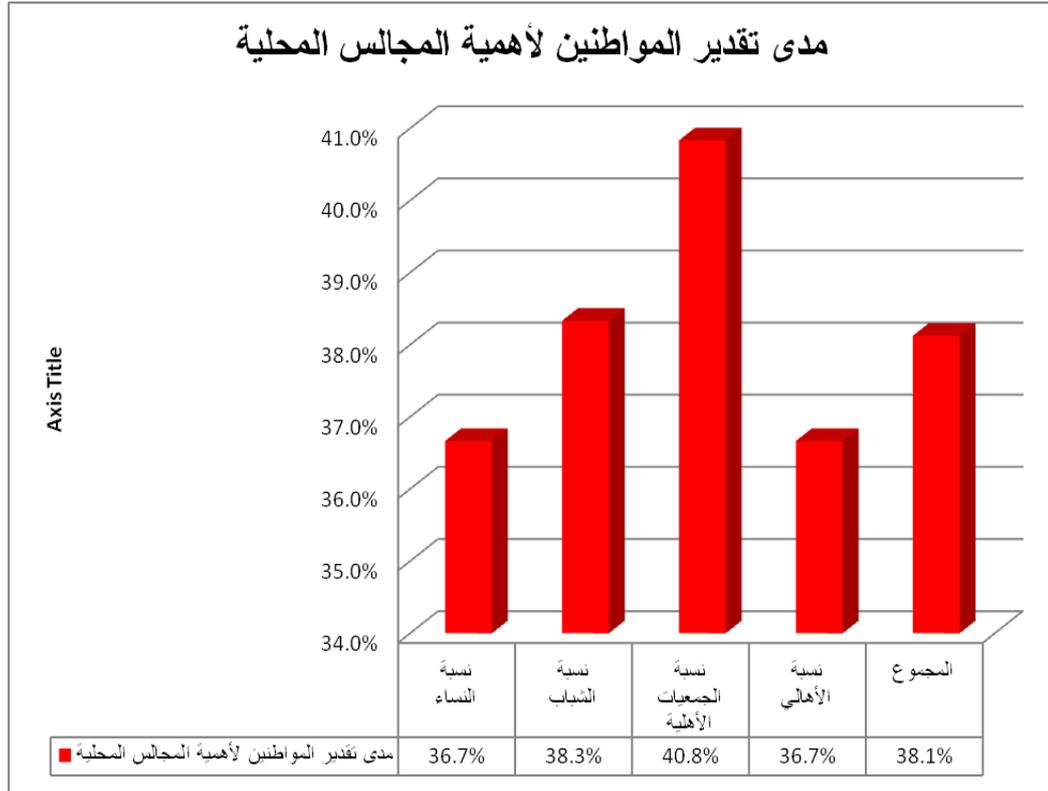
شكل 2: رسم بياني يوضح مدى معرفة المواطنين بالمجالس المحلية:



ثانياً: فيما يخص مدى تقدير المواطنين لأهمية المجالس المحلية:

من خلال الدراسة، تبين أن نسبة السيدات اللاتي يرين أن المجالس المحلية لها أهمية بـ 36.7% ، و ترتفع النسبة ارتفاعاً طفيفاً لدى الشباب لتصل إلى 38.3%. و تشهد هذه النسبة ارتفاعاً لدى الجمعيات الأهلية لتصل إلى 40.8 %، و لكنها تنخفض مرة أخرى لدى الأهالي لتصل إلى نسبة مماثلة لنسبة السيدات، و هي 36.7%. أما عن إجمالي النتائج الخاصة بالعينة، فنلاحظ أن مدى تقدير المواطنين لدور المجالس المحلية منخفض نسبياً، فيصل إلى حوالي 38.1% من المواطنين الذين خضعوا للاستبيان.

شكل 3: رسم بياني يوضح مدى تقدير المواطنين لأهمية المجالس المحلية:

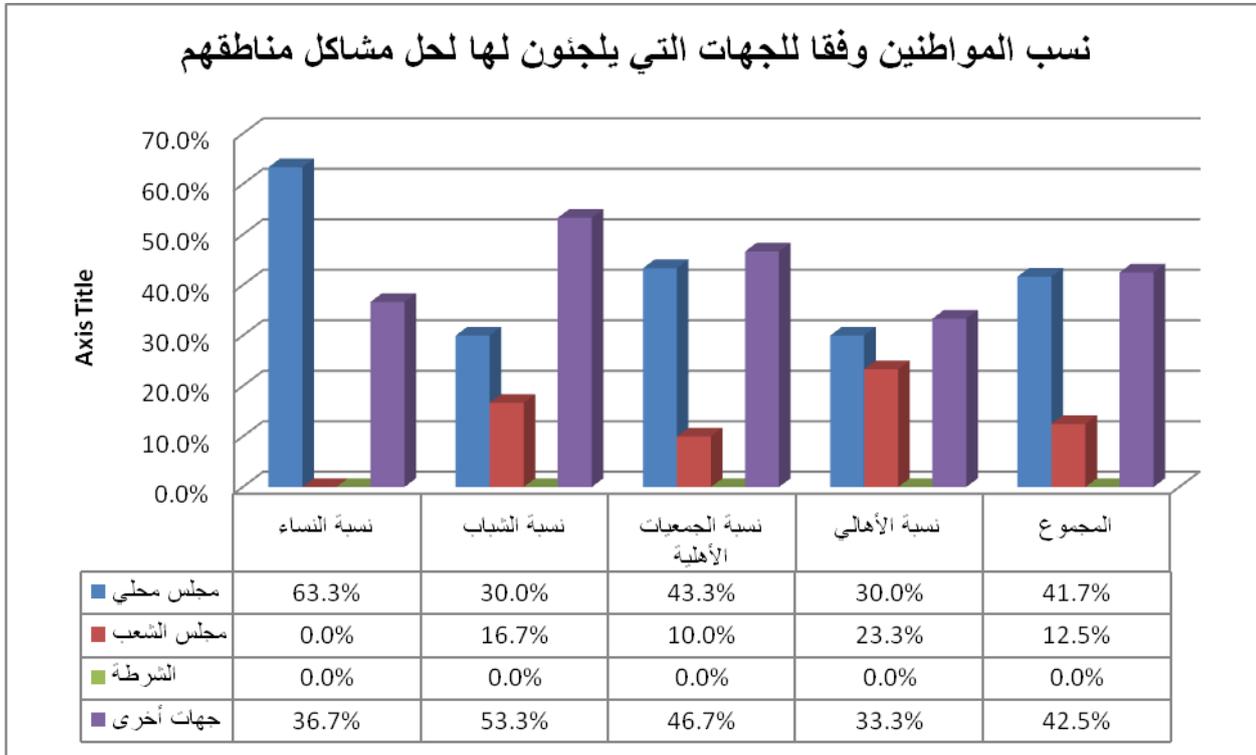


في الإطار ذاته، و من خلال إجابات المواطنين على أسئلة الاستبيان، تبين أن معدلات المواطنين الذين يلجئون للمجالس المحلية لحل مشكلاتهم المتعلقة بالمنطقة، كالمياه أو الكهرباء أو الصرف الصحي و خلفه، هي نسبة مرتفعة نسبياً، بلغت حوالي 41.7%، في مقابل نسبة مماثلة (تبلغ حوالي 42.5%) تفضل اللجوء إلى جهات أخرى، مثل الجهات الحكومية أو الحي أو الشركات المعنية بالمشكلة (كشركة الكهرباء أو المياه...)، أما عن نسبة اللجوء إلى نواب مجلس الشعب، فجاءت منخفضة نسبياً، حيث أكد 12.5% فقط من المواطنين أنهم يلجئون إلى نوابهم بمجلس الشعب لحل مشكلاتهم. أما عن اللجوء للشرطة، فكانت نسبة اللجوء لها منعدمة تماماً (0.0%)، في مقابل 3.3% من أفراد العينة فضلوا عدم الإجابة عن السؤال.

و تفصيلاً للنسب السابقة، نلاحظ أن نسبة النساء ممن يلجئون إلى المجلس المحلي في حالة وجود مشكلات بالمنطقة جاءت نسبة مرتفعة نسبياً مقارنة بنسبة معرفتهن بدور المجلس المحلي، تواصلهن معه أو حتى إيمانهن بأهميته، حيث بلغت حوالي 63.3%، في حين كانت نسبة لجوئهن للشرطة أو لنواب مجلس الشعب منعدمة تماماً (0%)، في مقابل 36.7% ممنه يلجأون إلى جهات أخرى لحل مشكلات المنطقة كالحي أو الشركات المختصة. أما فيما يخص الشباب، فجاءت النتائج أكثر توازناً: حيث بلغت نسبة من يلجأ إلى المجالس المحلية منهم حوالي 30% من إجمالي الشباب الذي خضعوا للاستبيان، في مقابل 53.3% يلجئون إلى الجهات الأخرى كالحي أو الشركات المعنية لحل مشكلات منطقتهم، و 16.7% فقط يلجئون إلى نواب مجلس الشعب، و لا يلجأ أحد تقريباً إلى الشرطة (بنسبة 0%). و بالمثل، نجد أن نسبة الجمعيات الأهلية التي تلجأ للمجلس المحلي لحل مشكلات المنطقة مرتفعة نسبياً، حيث تبلغ 43.3%، في مقابل 10% فقط يلجئون إلى النواب بمجلس الشعب، و 46.7% يلجئون إلى جهات أخرى كالحي مثلاً، و لا يلجأ أحد إلى الشرطة (نسبة 0%). و تقارب نسب الأهالي النسب التي خرج بها الاستبيان من الشباب أيضاً، فنجد أن نسبة 30% من الأهالي تلجأ إلى المجلس المحلي، في مقابل 23.3% تلجأ إلى مجلس الشعب، و نسبة 33.3% تلجأ إلى جهات أخرى، و لا يلجأ أي

منهم إلى الشرطة (0%)، في الوقت الذي لم يجب على السؤال نسبة 13.4% من المشاركين في الاستبيان من الأهالي.

شكل 4: رسم بياني يوضح نسب المواطنين وفقا للجهات التي يلجئون لها لحل مشاكل مناطقهم (مياه- كهرباء- صرف صحي- نظافة...):

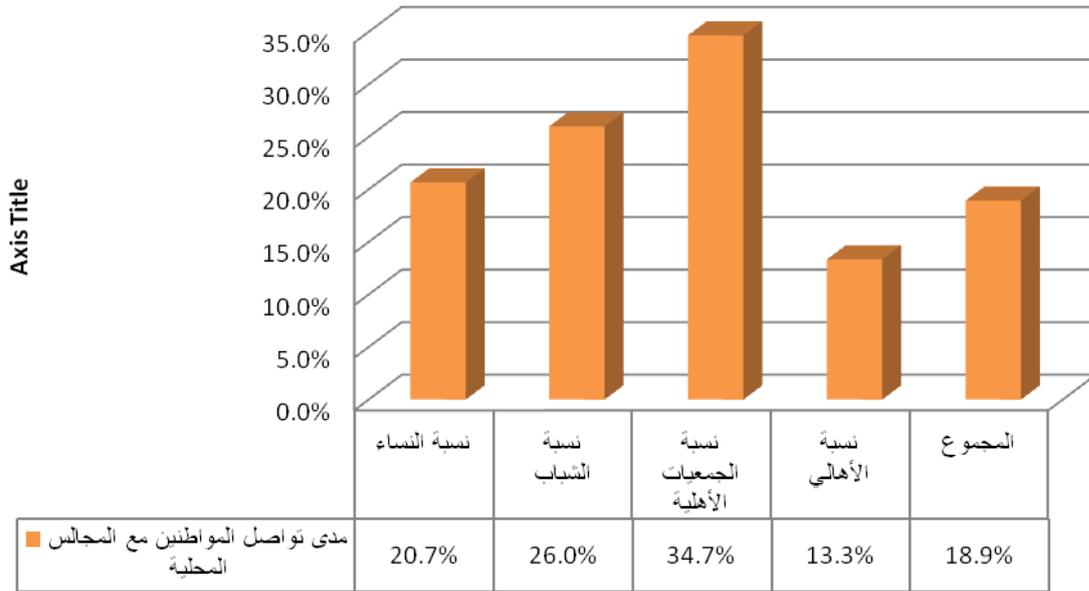


ثالثا: فيما يخص مدى تواصل المواطنين مع المجالس المحلية:

اتضح من النتائج أن نسبة النساء التي تتواصل مع المجالس المحلية هي 20.7% من إجمالي السيدات اللاتي خضعن للاستبيان، و هو معدل منخفض نسبيا، و ترتفع هذه النسبة بشكل طفيف لدى الشباب لتصل إلى 26.0%. أما عن الجمعيات الأهلية، فترتفع تلك النسبة لتصل إلى 34.7%؛ في الإطار ذاته، سجلت نسبة الأهالي المتواصلة مع المجالس المحلية أقل نسبة لتصل إلى 13.3% من إجمالي عينة الأهالي، و هي نسبة شديدة الانخفاض. و يصل إجمالي تواصل المواطنين مع المجالس المحلية كما يتبين من نتيجة الاستبيان حوالي 18.9%، و هو ما يعد معدلا منخفضا نسبيا مقارنة بما هو متوقع من المعدل المرتفع من معرفة المواطنين بأدوار و وظائف المجالس المحلية وفقا لما بينه الاستبيان في القسم الأول منه.

شكل 5: رسم بياني يوضح مدى تواصل المواطنين مع المجالس المحلية:

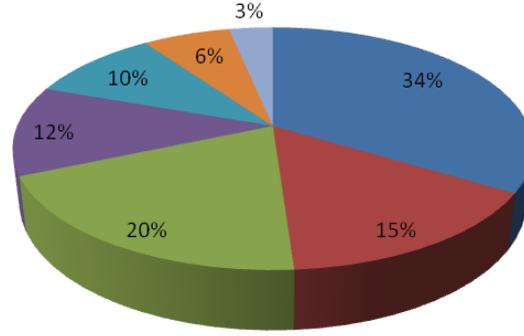
مدى تواصل المواطنين مع المجالس المحلية



و من خلال القسم الأخير من أسئلة الاستبيان، و التي تناولت رؤية المواطنين لمزايا و عيوب المجالس المحلية، أمكننا استنباط عدد من المميزات الرئيسية للمجالس المحلية كما وردت في إجابات المواطنين الممثلين في العينة على الأسئلة، و التي جاءت كالتالي: أولاً يرى حوالي 34% من المواطنين الذين خضعوا للاستبيان أن المجالس المحلية ليست لها أية مزايا على الإطلاق، و هي نسبة مهمة تعكس خلل ما في أداء المجالس المحلية لوظائفها نحو المواطنين. في حين رأى حوالي 20% من الإجابات أن الميزة الأساسية للمجالس المحلية هي المساهمة في حل مشاكل مناطقهم، مثل النظافة و التشجير و غير ذلك. و أضافت نسبة 15% من الإجابات أن الميزة الأساسية للمجلس المحلي هي إنشاء مرافق في مناطقهم، مثل إنشاء مدرسة أو مستشفى لأهالي المنطقة أو خدمات المياه و الصرف الصحي و الكهرباء وما شابه. في الوقت ذاته، أضافت نسبة 12% من الإجابات أن المجالس المحلية تتميز بأنها أقرب للأهالي من الجهات التنفيذية، و جاءت نسبة من يرون أن أعضاء المجالس المحلية في مناطقهم يتميزون بأنهم معروفين لدى سكان المنطقة و متواصلين مع الأهالي بحوالي 10% فقط من الإجابات. في حين أضافت نسبة ضئيلة (3%) من الإجابات أسباباً أخرى، مثل حضور أعضاء مجلس الشعب مع اللجان الشعبية في اجتماعاتهم الشهرية، أو وجود مقاعد كوته للمرأة إيماناً بدورها المهم. و من المهم أيضاً الإشارة إلى أن نسبة 6% من الإجابات أشارت إلى أنها لا تعرف.

شكل 6: رسم بياني يوضح رؤية المواطنين لمزايا المجالس المحلية:

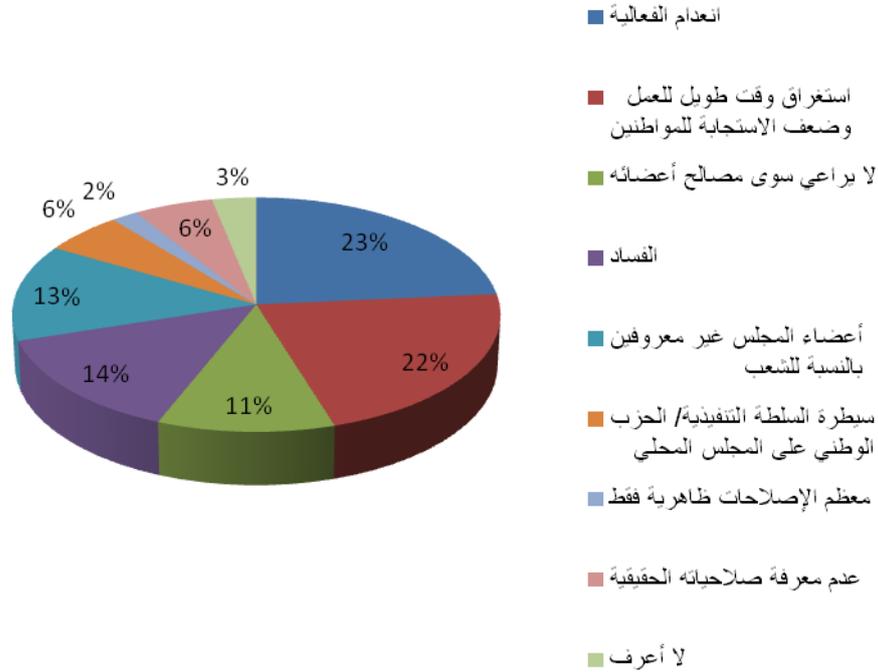
رؤية المواطنين لمزايا المجالس المحلية



أما عن العيوب الرئيسة للمجالس المحلية، فترى النسبة الأكبر من الإجابات (حوالي 23%) أن العيب الأساسي للمجالس المحلية ترجع إلى انعدام فعالية المجالس المحلية بصور مختلفة، سواء فيما يخص تراكم القمامة في الشوارع و عدم اهتمام هذه المجالس بالنظافة، أو عدم استكمال الخدمات المطلوبة منهم، أو ما شابه ذلك. و ذهبت نسبة مماثلة من الإجابات (22%) إلى أن المجالس المحلية تستغرق وقتا طويلا للعمل أو لعلاج المشكلات، ولا تستجيب لطلبات و شكاوى المواطنين إلا بعد إلحاح شديد منهم، أو قد لا تستجيب لمطالبهم. وجاء العيب الثالث في الترتيب (بنسبة 14% من الإجابات) هو فساد أعضاء المجلس و عدم تحركهم للاستجابة لمشاكل المواطنين إلا بعد تلقي الرشاوى، و في السياق ذاته أضافت نسبة مقاربة من الإجابات (11%) بأن المجلس لا يراعي سوى المصالح الخاصة لأعضائه فقط دون المصالح العامة. سبب آخر أضافته نسبة 13% من الإجابات، هو أن أعضاء المجلس المحلي غير معروفين بالنسبة لسكان المنطقة ولا يتواصلون مع المواطنين. إلى جانب ذلك، أضافت نسبة ضئيلة من الإجابات عيوباً أخرى، مثل: عدم معرفة أعضاء المجلس لصلاحياته الحقيقية (6%)، و سيطرة السلطة التنفيذية/ الحزب الوطني على قرارات وعلى عمل المجالس المحلية، إضافة إلى عدم قيام المجالس المحلية بإصلاحات حقيقية، واقتصار الإصلاحات على مسائل ظاهرية فقط (2%). وأخيراً، ذهبت نسبة 3% فقط من الإجابات إلى أنها لا تعرف.

شكل 7: رسم بياني يوضح رؤية المواطنين لعيوب المجالس المحلية:

رؤية المواطنين لعيوب المجالس المحلية



ومن الملاحظ أن نسبة النساء كانت دوما منخفضة- إن لم تكن الأكثر انخفاضا- في المجالات الثلاثة، سواء فيما يخص المعرفة أو تقدير الأهمية أو التواصل مع المجالس المحلية، و هو ما يشي بوجود خلل ما في دور المجالس المحلية في التواصل مع النساء و العكس بالعكس. على العكس من ذلك، جاءت نسبة الجمعيات الأهلية هي الأعلى بالنسبة للمحاور الثلاث: سواء بالنسبة للمعرفة أو تقدير الأهمية أو التواصل مع المجالس المحلية، و ربما يرجع ذلك إلى طبيعة الجمعيات الأهلية ذاتها التي تحتم عليها التواصل مع محيطها. أما عن نسبي الشباب و الأهالي، فلا توجد فوارق كبيرة بينهما، أي أنها تقريبا متساوية سواء فيما يخص المعرفة، أو تقدير الأهمية أو التواصل مع المجالس المحلية. و من خلال الإحصائيات السابقة، نلاحظ أن نسبة معرفة المواطنين بالمجالس المحلية كانت الأكثر ارتفاعا بين النسب الأخرى، حيث بلغت 60.2% تقريبا من مجموع الأفراد الذين خضعوا للاستبيان، مقارنة بنسبة تقدير المواطنين لدور المجالس المحلية، و التي بلغت 38.1% من الخاضعين للاستبيان، ونسبة تواصل المواطنين مع المجالس المحلية التي بلغت 18.9% فقط؛ الأمر الذي يمكن تفسيره على ضوء الأسباب المذكورة فيما يخص معوقات المشاركة في الفصل الثاني من الدراسة.

الفصل الرابع:- تجارب في المشاركة المجتمعية من خلال نظام المحليات

أولاً:- المشاركة العامة على المستوى المحلي، التجربة الدنمركية

By Lennart Emborg³⁰
Senior adviser, LGDK

هذه الجزء يتناول المشاركة العامة على مستوى الحكومة المحلية في الدنمرك، من خلال التعريف بالنظام الديمقراطي القائم على مستوى الحكومة المحلية تبعا لوظائفها اليوم، وكذلك العوامل الهامة التي تؤثر على درجة المشاركة العامة الفعلية، مع توضيح مدى تأثير هذه العوامل في النظام الدنمركي.

مشاركة الجمهور على المستوى المحلي (البلديات) في حكومة الدنمرك اليوم:

الديمقراطية التمثيلية تشكل المبدأ الحاكم في الدنمرك على جميع المستويات الإدارية ، أي على المستوى الوطني وأيضا في المناطق والبلديات. وتخضع البلديات في الدنمرك لمجالس منتخبة من قبل مواطني البلديات، ويمكن لجميع المواطنين الذين تزيد أعمارهم على 18 عاما التصويت، وأيضا هم مؤهلون للترشح لانتخابات المجلس، ومعظم أعضاء المجالس البلدية هم أعضاء في أحد الأحزاب السياسية الوطنية، ولكن هناك عددا لا بأس به من المستقلين عن الأحزاب ويمكن إدراجهم في القوائم المحلية.

والمجلس يتكون من 31 عضوا في الأحوال العادية³¹، ويقوم الأعضاء الجدد للمجلس باختيار رئيس البلدية من بينهم، ويُنتخب المجلس البلدي (وكذلك رئيس البلدية) لمدة أربع سنوات، وهذه المدة إلزامية ولا يمكن الانحراف عنها، ويتكون المجلس من عدد من اللجان:

لجنة الشؤون الاجتماعية والتعليم والثقافة، لجنة فنية تتناول جملة أمور الأشغال العامة والمرافق، لجنة حماية البيئة والشؤون المالية، هذه اللجنة إلزامية، وقد قامت بعض البلديات بتشكيل لجان خاصة للحصول على المعلومات والتواصل مع المواطنين.

وتتقسم إدارة مجلس البلدية إلى أقسام تماثل تقريبا لجان المجلس، والإدارات الإضافية هي نموذج لإدارة الموارد البشرية، وفي بعض البلديات يوجد قسم للاتصالات. وبالإضافة إلى ذلك، فمعظم أو جميع البلديات بها مركز واحد على الأقل لخدمة المواطنين (ما يطلق عليها (one-stop-shop) لجميع الخدمات الإدارية للمواطنين. موظف البلدية (المدير العام لإدارة البلدية) هو المسئول عن عمل إدارة البلدية والمسئول عن التعاقد مع الموظفين، ويتم تعيينه من قبل المجلس.

المشاركة العامة التي تحكمها التشريعات:

وفقا للتشريعات الدنمركية، من حق المواطنين أن يكونوا ممثلين في مجلس عدد من مؤسسات الخدمات البلدية، على سبيل المثال مراكز الرعاية النهارية بأطفال المدارس الابتدائية، ويتم انتخاب النواب من بين وعن طريق

³⁰ Tel: +45 33703438, Cell: +45 24478422, E-mail: ltg@kl.dk

³¹ Councils of larger municipalities like Copenhagen and Aarhus have more members.

الآباء والأمهات للأطفال في المدارس الخاصة ومراكز الرعاية النهارية، فاليوم كل الجهات لديها تمثيل للمستخدمين، وممثلو المواطنين لديهم تأثير كبير على العمليات اليومية للمؤسسات وكذلك على التدريس والمناهج وتطبيقها... الخ.

وظهر تأثير نفوذ المستفيدين على جودة تقديم المجالس البلدية للخدمات في قطاعات مختلفة، فقانون البلديات نفسه لا يحتوي على أي من هذه الأحكام الخاصة بالمشاركة العامة، وقانون المجالس البلدية يسمح بإقامة مختلف الهيئات المحلية في البلديات ذات الطابع الاستشاري، ولكنه لا يجعل هذه الهيئات المحلية إلزامية، كما لا يوجد في قانون البلدية ما ينص على ضرورة عمل جلسات استماع علنية.

المشاركة العامة أبعد من حدود التشريعات:

تتخطى معظم البلديات في الدنمرك الالتزامات فيما يتعلق بمشاركة المواطنين في الشؤون البلدية، وقد كان الأمر كذلك لسنوات عديدة ولكن بصفة خاصة منذ الإصلاح الإداري في عام 2007، حيث تم تخفيض عدد البلديات بشكل كبير من 269 إلى 98. وزاد هذا التغيير من المسافة بين المواطنين والمجلس، وربما يكون قد خلق نوعا من العجز الديمقراطي مقارنة بالوضع قبل الإصلاح، ومن أجل تجنب هذا الموقف حثت كل من وزارة الداخلية والصحة والحكم المحلي الدنمركي (LGDK) البلديات التركيز على كيفية زيادة مشاركة المواطنين، وقدمت مبادئ توجيهية وآليات لتبادل الأفكار والخبرات بين البلديات، والأهم من ذلك أن البلديات نفسها اعترفت باحتياجهم للمزايا الناتجة عن زيادة مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات البلدية.

هكذا ووفقا لتقرير أعدته وزارة الداخلية والصحة في عام 2009 أن أكثر من ثلث المجالس البلدية وضعت استراتيجيات ديمقراطية فعلية وواضحة لتعزيز وتنظيم مشاركة المواطنين.

أمثلة على المبادرات التي اتخذتها البلديات في الدنمرك :

- جولة المجالس: في عدد من المجالس البلدية (كما في بلدية "Vordingborg")، لا يتم عقد اجتماعات المجلس حصرا في قاعة المدينة المخصصة لذلك، عوضا عن ذلك تعقد اجتماعات في مواقع مختلفة في البلدية من أجل خلق الشعور بالانتماء في جميع المناطق المحلية للبلدية.

- إنشاء لجان محلية: في عدد كبير من البلديات أنشئت أنواع مختلفة من اللجان المحلية لتمثيل مناطق محلية بعينها في البلدية، وكل نهج اللجان المحلية هدفها مشترك، وهو زيادة الحوار بين المواطنين في مختلف المناطق المحلية والمجلس البلدي والإدارة، وكجزء من هذا إبلاغ القواعد بالقرارات المتخذة إداريا أو سياسيا، ولكن السلطة النهائية لاتخاذ القرارات فعليا تبقى في أيدي المجالس المحلية.

وبصرف النظر عن هذه الأغراض المشتركة، فإن النهج المطبق في المجالس البلدية يختلف اختلافا كبيرا جدا من مجلس بلدي إلى آخر، فبعض البلديات واللجان المحلية تكون مفتوحة أمام كل من يريد المشاركة، في حين أن بلديات أخرى جعلت عدد المشاركين ثابتا ومنفقا عليه مسبقا، ويُنتخب المشاركون وفقا لقواعد معينة محليا أقامتها البلدية أو اللجنة المحلية نفسها، في بعض البلديات يجب

على أعضاء اللجان المحلية تمثيل مصلحة المنظمات المحلية (مثل ملاك الأراضي وأصحاب المتاجر، والمنظمات البيئية المحلية وغيرها) ، حتى أن بعض الأعضاء تعيينهم المجالس المحلية (كما هو الحال في بلدية كوبنهاجن).

تنظم الروابط بين اللجان المحلية والإدارة البلدية والمجلس في بعض البلديات حالة بحالة، في حين أن البعض الآخر يستخدم صلات أكثر رسمية تم إعدادها مسبقا، وفي بعض البلديات تعقد اجتماعات منتظمة بين أعضاء المجلس والموظفين المعيّنين من جهة، واللجان المحلية من جهة أخرى، وتناقش جداول الأعمال مع البلديات ولكن تقررهما في كثير من الأحيان اللجان المحلية، وفي بعض المجالس البلدية يتم تعيين الموظفين لخدمة اللجان المحلية بحيث يتم الاتصال وتبادل المعلومات بين اللجان المحلية والبلدية. والأمثلة موجودة (كما هو الحال في بلدية Holbaek) حيث أن مديري المؤسسات البلدية الخدمية (المدارس والمكتبات ومراكز الرعاية النهارية ودور المسنين وغيرها) ملزمة بالمشاركة في اجتماع اللجنة المحلية من أجل تعزيز الحوار بين المستفيدين من الخدمات والموردين، وفي جميع البلديات حيث توجد لجان محلية تكون المجالس ملزمة بتقديم الخطط والمشاريع المستقبلية، والتغييرات في الممارسات الإدارية وما إلى ذلك مما يمثل أهمية للمواطنين في منطقة محلية معينة تابعة للجنة محلية معينة.

وتقريبا فإن كل اللجان المحلية ذاتية الاعتماد فيما يتعلق بالموارد المالية، فهي لا تتلقى أي دعم مالي من البلدية لتغطية التكاليف التشغيلية المختلفة (بما في ذلك الموارد البشرية) والتي لها علاقة بعملهم، ومع ذلك قد تتلقى اللجان المحلية مبالغ ضئيلة لمشاريع محددة، وتسهل معظم البلديات عمل اللجان بأن تقيم اجتماعات للجان، وذلك باستثناء لجنة واحدة هي اللجنة المحلية في كوبنهاجن المنظمة بطريقة رسمية أكثر من غيرها، وهذه اللجنة تتلقى كمية محدودة من المال من البلدية للأغراض التشغيلية بما في ذلك توظيف سكرتارية، (الذي يحسب كجزء من موظفي البلدية).

- مجموعات النقاش المكثف: في بعض البلديات تستخدم مجموعات النقاش المركز لتتعرف البلدية على جودة الخدمة التي تقدمها والخروج باقتراحات للتحسينات، وعادة ما تتألف مجموعات النقاش المكثف من نوع معين من المستفيدين من الخدمات، مثل الآباء والأقرباء في دور المسنين، ومرتادي المكتبات الخ.

- المجموعات الاستشارية: وتستخدم المجموعات الاستشارية لإقامة تعاون مع عدد من المواطنين على مشروع بلدية معين أو ما شابه ذلك، وقد يكون أفراد هذه المجموعات هم الذين يعيشون ظروفًا ستتأثر مباشرة من قبل المشروع، أو الأشخاص الذين لهم مصلحة مؤكدة من المشروع أو ذوو الخبرة المناسبة للمشروع، وقد تعمل هذه المجموعات الاستشارية كجزء من التعاون بين البلدية واللجنة المحلية القائمة، أو يمكن أن تعمل بشكل مستقل عن اللجان المحلية، وذلك حسب الحاجة.

- ساحات التفاعل على الإنترنت: وقد طبق عدد لا بأس به من البلديات هذه الفكرة واستخدمت الساحات التفاعلية على الإنترنت للحصول على معلومات عن رأي المواطنين حول قضايا معينة (نوعية خدمات البلدية ، ومدفوعات المستخدم في مقابل زيادة الضرائب ، وجدوى مشاريع معينة وما إلى ذلك) ،

ويمكن تنظيم الساحات التفاعلية على الإنترنت بطرق مختلفة، ففي بعض الحالات (كما في بلدية Ballerup)³² تكون مفتوحة لجميع المواطنين، ولكن عدد المشاركين يكون محدودا ويجب أن يسجل المواطن أولا ليشارك برأيه ولفترة محدودة فقط، وفي بلديات أخرى (كما في بلدية Vaerloese سابقا) تكون هوية المشاركين غير معروفة للبلدية وتصمم المساحة التفاعلية لتناسب مع التركيبة السكانية الخاصة بالبلدية، ولا يزال أيضا في بلديات أخرى (كما هو الحال في بلدية هوج Hoeje) موضوعات للمناقشة توضع على الموقع الإلكتروني للبلدية، وتحت الجميع على إبداء رأيهم حول الموضوعات المطروحة، أما الأسلوب الأخير فسهل، ولكن الاعتماد على نتائجه مازال محل جدل في البلديات التي تطبقه، حيث أن موقع البلدية على الإنترنت يمكن أن يصل إليه جميع الناس وليس فقط مواطني البلدية.

لماذا توجد مشاركة عامة فعالة في الدنمرك؟

- من أهم العوامل التي تؤثر على ارتفاع درجة المشاركة الشعبية على مستوى الحكومة المحلية في الدنمرك :
- المساءلة الإيجابية.
 - الثقافة والتقاليد.
 - الجهود التي تبذلها البلديات لحث المواطنين لدفع المواطنين على المشاركة.

وتعد عوامل المساءلة الإيجابية من أهم محفزات المشاركة، فمن الصعب التصور أن أي مواطن على استعداد لأن يشارك في حوار هادف مع البلدية ما لم تثبت البلدية أنها ستسأل وتحاسب من قبل المواطنين، فمشاركة المواطنين في البلديات تنتج عنها ثقة متبادلة بين الطرفين (المواطن والبلدية) وهذه الثقة تتطلب المساءلة والمحاسبة.

في العلاقة بين المواطنين من جهة والإدارة البلدية والمجلس من جهة أخرى، فيوجد عدد من وسائل المساءلة التي لها آثار إيجابية، ومن الواضح تماما لدى المواطنين ماهية المهام والوظائف التي من المفترض أن تقوم بها المجالس البلدية³³. فقد اعتاد الناس على أن جزءا كبيرا من الخدمات اليومية التي يحتاجها الناس من القطاع العام يتسلمونها فعليا من قبل البلديات بالإضافة إلى الإصلاحات الأخيرة في الإدارة التي تم ذكرها سابقا أدت إلى إضافة المزيد من المهام للبلديات، ونتيجة لذلك الإصلاح فجميع البلديات بها مراكز معلومات ومراكز للخدمات الإدارية، وتستخدم هذه المراكز لتوجيه المواطنين وإرشادهم للجهة الحكومية المسؤولة عن توفير هذه الخدمات التي يتم الاستفسار عنها³⁴.

³² . حاليا جزء من بلدية فيروزو.

³³ . ومن بين مهام البلديات الدانمركية: المدارس العامة، ومراكز رعاية الطفل والرعاية كبار السن والتأمين الاجتماعي، وخلق فرص عمل وتدريب العاطلين عن العمل، المراكز الرياضية، والمكتبات، والتخطيط العمراني، وتصاريح البناء وتفتيشات البناء والنقل العام المحلي والبنية التحتية وإمدادات المياه، وتنقية المياه وجمع النفايات الصلبة والتخلص منها، والتدفئة والكهرباء.

³⁴ كذلك، يمكن استخدام المراكز كمدخل للخدمات العامة التي تقدمها السلطات الوطنية أو الإقليمية .

ثانياً: يعلم المواطنون أن للبلديات وسائل كثيرة للحصول على التمويل، وتتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية فيما يتعلق بكيفية إنفاق هذه الأموال، وتتمثل تلك المصادر في ضريبة الدخل التي تفرضها البلدية (معدل تقرره البلدية نفسها)، بعض أنواع الضرائب العقارية، ضريبة المبيعات، ومنح من الحكومة المركزية، ويجري التفاوض على حجم هذه المنح سنوياً بين وزارة المالية و "LGDK"³⁵، ويعتمد على جملة الأمور وحجم المهام الملقى على عاتق البلدية، بالإضافة إلى أن هذه المنح غير مشروطة، وهذا يعني أن البلديات تقترح ما يحلو لها من مشاريع³⁶، وبالتالي فمن الصعب على أي بلدية الادعاء بأن الأولويات الواردة في ميزانيتها لم تكن خاصة بهم أو مفروضة عليهم من سلطات أخرى.

أخيراً وليس آخراً، فالبلديات في الدنمرك مفتوحة وشفافة، وهذا يعني أنه يمكن للمواطنين الوصول إلى نوع من المعلومات حول كيفية تأدية البلديات لمهامهم، أي إذا كانوا يؤدون مهماتهم بفعالية وكفاءة وفقاً للتشريعات ومبادئ الحكم الرشيد أم لا.

في الدنمرك، يمكن للمواطنين الحصول على ثلاثة أنواع من المعلومات عن الحكومة المحلية:

- معلومات شخصية.
- معلومات عن الحالات التي يشارك فيها المواطن بشكل فردي.
- الحالة العامة التي يتم التعامل معها.

ويمكن للمواطن الحصول على معلومات شخصية، ليس عن أشخاص آخرين، ولكن عن المعلومات الشخصية التي يملكها القطاع العام (المحلية والمركزية) عن المواطن نفسه، في الوقت الحالي يملك القطاع العام الكثير من المعلومات عن المواطنين الأفراد، وبالتالي الحصول على هذه المعلومات في أهمية متزايدة، وفي الوقت نفسه فإن القواعد التي تضمن أن هذه المعلومات الشخصية ليست للنقل أو للاستخدام لأغراض أخرى. علاوة على ذلك، فللمواطنين الحق في الحصول على معلومات عن أي حالة من الحالات التي يشارك فيها المواطن، وهذا الحق ذو أهمية خاصة على مستوى الحكومة المحلية، لأن هذا المستوى يتم فيه التفاعل المباشر بين المواطنين والسلطات كما هو الحال في النزاعات بين المواطنين على تفسير القوانين العامة أو عدم الامتثال للوائح، سواء من جانب المواطن أو من جانب الإدارة المحلية.

ويعتبر النظر عن وجود الحق في الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بهذه الحالات، فمن حق المواطن أن يسمع أيضاً وأن يصل صوته، ويجب على الإدارة العامة تقديم تفسير عن قرارها في قضية معينة بما في ذلك توضيح السند القانوني لهذا القرار.

وأخيراً، يمكن للمواطنين الحصول على معلومات التعامل العام بناء على طلبهم. هذا الحق ينطبق على جميع الوثائق المستخدمة في التعامل مع الحالة العامة مثل الرسائل والتقارير والصور والخرائط الخ...، التي تجري

³⁵ الحكومة المحلية للدانمرك: وهي هيئة تضم المجالس المحلية في الدانمرك كأعضاء ولكن بشكل تطوعي، وذلك لحماية المصالح المشتركة، والتفاوض في بعض الأوقات بشكل جماعي للحصول على بعض المميزات أو المزاي من الحكومة المركزية.
³⁶ في السنوات الأخيرة، مع ذلك، حاولت السلطات الوطنية جزئياً لأسباب اقتصادية بحته لممارسة رقابة أشد على أموال البلدية عبر وضع سقف للضريبة وذلك بجعل المنح أقل في مستوى عدم مشروطيتها.

داخل أو خارج الإدارة العامة، ويستثنى من ذلك وثائق الاستخدام الداخلي، مثل ملاحظات ومسودات ومحاضر الاجتماعات الداخلية وما إلى ذلك، فضلا عن المعلومات الشخصية التي يمكن أن تنتهك خصوصية الفرد . بالإضافة إلى ما سبق، فهناك كمية كبيرة من المعلومات عن شؤون الحكومة المحلية التي تتاح للجمهور، وليس فقط نتيجة للطلبات المقدمة من المواطنين الأفراد ، ولكنه التزام عام، ومن الأمثلة البارزة على ذلك:

1. **افتتاحيات اجتماعات المجلس:** ولا بد من عمل جداول وكتابة الملاحظات من اجتماعات المجلس وأن تكون متاحة للجمهور، بالإضافة إلى إمكانية أن يحضر الجمهور اجتماعات المجلس .
2. **الميزانيات والحسابات:** يجب نشر الحسابات الختامية للميزانيات التي تم تمريرها ، ويجب أن تراجع الحسابات الختامية من قبل مدقق حسابات مستقل.
3. **معلومات عن استراتيجيات الخدمات والإنجازات:** قبل نهاية السنة الأولى من فترة الانتخابات للمجلس البلدي يجب على المجلس نشر استراتيجية تقديم الخدمات والتي يعطى فيها أهمية خاصة للجودة والتكاليف، فضلا عن مهام الخدمة العامة المحتمل التفاوض عليها، وقبل نهاية فترة الانتخابات يجب على المجلس أن ينشر تقريراً عن الإنجازات الفعلية للخدمات التي قام بتقديمها ويقارنها مع الأهداف الاستراتيجية.
4. **التقديم الفعلي للخدمات:** يجب أن تعلن المؤسسات الخدمية كيف تقدم خدماتها في الواقع، وعليه فإن المدارس العامة على سبيل المثال، يجب أن تقدم معلومات عن تطبيق المبادئ التربوية، وخطة لاستخلاص الدروس والدورات، ومتوسط عدد التلاميذ في الصف الواحد، والدرجات التي حصل عليها التلاميذ، والتقييمات الخارجية الأخيرة من الأنشطة التعليمية الخ. وعلى ممثلي المواطنين في المجالس المدرسية القيام بدور نشط في ضمان المحتويات المناسبة وتنظيم المعلومات.
5. **معلومات عن التخطيط العمراني:** يجب إعادة النظر في الخطط المادية الحالية أو خطط جديدة للمناطق التي لم يخطط لها مسبقاً ليتم إعلانها، ويجب أن تخضع لجلسات الاستماع أمام المواطنين.
6. **مؤشرات الأداء:** ويحتفظ حالياً بقاعدة بيانات ضخمة من قبل وزارة الداخلية والصحة، ويضم بيانات إحصائية عن أداء الحكومة المحلية في عدد من المجالات، وهذه القاعدة متاحة للجمهور عبر الإنترنت، ويتاح إجراء مقارنات بين البلديات، وتتضمن قاعدة البيانات نحو 150 سلسلة بيانات حول قضايا مثل:

1. السكان .
2. الضرائب وغيرها من المعلومات المالية .
3. التعليم والأنشطة الثقافية .
4. رعاية الطفل والرعاية الاجتماعية عامة .
5. رعاية المسنين .
6. حماية البيئة.

ويدعم التشريع حق الوصول إلى المعلومات في الدنمرك، ويشمل العقوبات وإجراءات الشكاوى التي يمكن استخدامها في حالة عدم الموافقة على الوصول إلى المعلومات الصحيحة أو في حالة الحكومة المحلية التي لا تطبق مستوى متطلبات الانفتاح المذكورة أعلاه³⁷.

أما الثقافة والتقاليد والديمقراطية فهي راسخة في المجتمع الدنمركي، فالديمقراطية كأساس للحكم نُصت في الدستور عام 1849، واقتصرت في البداية على امتياز للأقوياء والأثرياء والرجال فقط، ولكن اليوم يمكن لجميع المواطنين من سن 18 وما بعدها ممارسة حقوقهم في التصويت، يتوقع الناس المبادئ الديمقراطية في العمل، ويتوقعون أيضا أن يكون صوتهم مسموعا ويؤخذ على محمل الجد، ويتربى الأطفال حتى يكونوا ناقدين ومنتسكين تجاه السلطات وحتى في المدارس، ويتم انتخاب مجالس الطلاب في المدارس من بين التلاميذ، ويكون ذلك إلزاميا، ورأي جميع الطلاب له أهميته، والسماح لهم بالتعبير عنه ملزم للجميع، وجميع الآراء تؤخذ بعين الاعتبار.

فمن قبل، كان جزء كبير من سكان الدنمرك أعضاء في أحزاب سياسية، ولكن خلال الأربعة أو الخمسة عقود الماضية انخفضت هذه النسبة إلى حد كبير الدنمرك وبدلا من ذلك أصبح كل المواطنين أعضاء في أنواع أخرى من المنظمات والجمعيات التي تتعامل مع جميع أنواع القضايا مثل الرياضة والهوايات والمنظمات المحلية للمستأجرين وملاك الأراضي، والمنظمات العمالية ومنظمات أرباب العمل، المنظمات من أجل تعزيز قضايا معينة مثل ركوب الدراجات ومختلف القضايا البيئية، وحماية الطبيعة والمحافظة على التراث الثقافي، وهلم جرا.

وبالتالي فالشعب غالبا نشط بشكل مختلف نوعا ما، فهم يكرسون جهودهم لقضايا معينة أكثر أهمية لحياتهم اليومية. في ضوء هذا التطور للنظام الديمقراطي المحلي الرسمي أصبحت تسمية الأحزاب السياسية مرشحين للمجالس البلدية يمكن النظر له على أنه يفقد المجالس لبعض من شرعيتها، وفي السنوات الأخيرة انخفض هذا التحول تدريجيا في الانتخابات المحلية عن تلك التي شهدتها الانتخابات الوطنية. هذه التطورات هي أيضا ذات أهمية عند النظر إلى جهود العديد من البلديات لإشراك المواطنين في القضايا البلدية الدنمرك كل قضية على حدة.

محفزات المشاركة من جانب البلديات:

وكما ذكر سابقا، فعادة ما تكون البلديات نشطة جدا في محاولاتها لإشراك المواطنين في أنشطة البلدية، وعلى المستوى العام يمكن لتعبير مثل تيسير عملية توليد متمهل لآليات للتغلب على فجوات في الديمقراطية واستعادة الشرعية، أن توضح دوافع البلدية للقيام بذلك.

ومع ذلك، ففي العمل اليومي للبلدية (الإدارة وكذلك المجلس) هناك عدد من الأنشطة التي تقوم بها البلدية معروفة بزيادة مشاركة الجمهور فيها، ومن بين هذه الأنشطة على وجه الخصوص:

³⁷ Law on Public Administration (1985), Law on Openness in Public Administration (1985), The Local Government Act and various sector laws such e.g. the Law on Transparency and Openness in the Educational Sector (2003)

1. **الوصول إلى المعلومات :** من خلال الانخراط في أشكال مختلفة من الأنشطة الاشتراكية والتعاونية مع المواطنين، وتكسب البلديات المزيد من المعلومات عن الاحتياجات المحلية والعقبات المحتملة للوفاء بهذه الاحتياجات، وتمكن هذه المدخلات القيمة من المواطنين البلدية من تقديم الخدمات بفعالية أكثر بكثير.
2. **توفر مزيد من الموارد:** في كثير من الأحيان، الإنسان (وغيره) من موارد إدارة الحكومة المحلية تكون نادرة، فقد شهدت خبرة العديد من البلديات أن تطبيق النهج التشاركي في الإدارة يوفر أكبر قدر لجني أفكار جديدة من الخارج، وتعبئة الموارد البشرية من الخارج (مجانا) لتنفيذ بعض مهام البلديات، أيضا قد يتم تعبئة الموارد المالية من القطاع الخاص لتمويل مشترك بين القطاع الخاص والبلديات لمشاريع تمت مناقشتها.
3. **التزام والملكية المشتركة :** عندما يتم إبلاغ القرارات بناء على معلومات محلية بخصوص الأحوال الجارية، وعامة عندما تعد القرارات بطريقة تشاركية، يميل المواطنون بدرجة أكبر للشعور بالالتزام بالقرارات، مما يجعل التنفيذ الحازم لها أكثر سهولة وفاعلية. فتستغل البلديات في كثير من الأحيان الفرص للحصول على زيادة الالتزام والملكية المشتركة باعتبارها واحدة من أقوى الدوافع لتطبيق نهج يقوم على المشاركة.
4. **بناء الثقة:** اتباع نهج منفتح للحكم يوفر للمواطنين نظرة ثابتة على الظروف التي تعمل فيها البلديات وإلى الأولويات التي على المحك أيضا، وهو قد يؤدي إلى اقتلاع الإشاعات حول بعض البلديات في أنها قد تخدم مصالح معينة. وهكذا فإن اتخاذ موقف منفتح يسهم في بناء الزخم بين المواطنين والبلدية ومنع الصراعات غير الضرورية، ويمكن أيضا تعزيز دور الحكومة المحلية كوسيط بين المصالح المتضاربة لمختلف أصحاب المصلحة المحليين، علاوة على كل المزايا المذكورة أعلاه، فإن معظم البلديات على ما يبدو تعرف أن استخدام موقف أكثر انفتاحا تجاه المواطنين وإشراكهم في عمليات صنع القرار وتنفيذه يجعل البلديات أكثر فعالية، فأدأؤهم لعملهم يتحسن مع الوقت. وبطبيعة الحال، تستلزم المشاركة بعض الموارد ولكن في المدى الطويل تقابل هذه التكاليف مكاسب في الفاعلية فضلا عن أن تصبح آليات التنفيذ أكثر كفاءة..

التحديات المحتملة للمشاركة العامة:

من المهم أن نلاحظ أن نهج المشاركة العامة يضم معضلات أو تناقضات داخلية عند النظر في منهجيته من وجهة نظر ديمقراطية، فالمواطنون المبادرون في المشاركة العامة يتوقعون تحقيق النفوذ وأن تؤخذ مشاركتهم على محمل الجد، إلا أنه في نهاية المطاف تقع قوة اتخاذ القرار في يد المجلس البلدي، وتطبق البلديات نهجا يقوم على المشاركة، وهم على دراية تامة بهذه الصراعات المحتملة.

أما جهود التنسيق، ففي الغالب تقوم على وضع آليات واضحة للتعاون وصياغة حدود لتأثير المواطنين على القضايا تحت المسائلة . أيضا، توفر البلديات تغذية عكسية على مقترحات جميع المواطنين وشرح كيف أثرت هذه الاقتراحات على القرارات المتخذة.

رغم أنه ليس بمبدأ إلا أن الديمقراطية التمثيلية تميل إلى أن تكون نخبوية حسب النتيجة. فكل الراشدين مؤهلون، ولكن في الواقع أصحاب الخبرة والدهاء السياسي، وذوو التعليم الجيد يهيمنون على البرلمان والمجالس، ويمكن النظر إلى نهج المشاركة العامة كمحاولة للتغلب على هذه المشكلة في السعي لإعطاء 'رجل الشارع' فرصة للتعبير عن آرائه وأفكاره بشأن مختلف موضوعات المجتمع المحلي.

بيد أن التجربة تبين أن معظم المواطنين الذين يبادرون بالمشاركة العامة ينتمون إلى الطبقة المتعلمة بشكل جيد، وإلى الأشخاص الأكثر معرفة ووعي من السكان... إذا كان المفهوم العام يقول بأن تطوير المشاركة العامة هو عبارة عن نقاش النخبة مع النخبة ' فإن هذا قد يقوض جدوى هذا النهج بأكمله. و من الجهود التي تحاول البلديات تطبيقها للتغلب على هذه التحديات:

- جعل المشاركة في الأنشطة سهلا وبسيطا بالقدر المستطاع (ليس عمل اللجنة فحسب، بل أيضا على سبيل المثال الأنشطة القائمة على الإنترنت).
- جعل عمليات المشاركة العامة والنتائج من هذه العمليات شفافة بقدر الإمكان، بحيث يمكن للجميع متابعة ما يحدث في الواقع ورؤية وتقييم النتائج التي تخرج من هذه العمليات.
- جعل التعامل مع الموضوعات ملموسة وموجهة نحو المشاريع بأكبر شكل ممكن.
- التشديد على المشاريع الموجهة للمواطنين بمراد أقل.

أما المعضلة الثالثة المحتملة فلها علاقة بدرجة اللامركزية، فإذا آلت أي وظيفة أو مهمة مهما كانت درجة أهميتها ولم تتعامل معها البلديات، أو إذا كانت البلديات لا تقدر على ممارسة أي تأثير على المهام التي يتعين عليها تنفيذها أو على كيفية ترتيب الأولويات بين مختلف المهام ، فلماذا ينبغي إشراك المواطنين في حوار مع بلدياتهم؟ ولذلك التفكير اللامركزي يجعل المشاركة العامة أكثر جاذبية وفائدة للمواطنين والبلديات، قد يكون هذا صحيحا، ولكن ربما لدرجة معينة فقط. فكلما زادت مهام البلديات وكلما زاد تعقيد الإدارة وتنفيذ وإدارة المهام، يجعل مشاركة المواطنين العاديين في حوارات مع البلدية أكثر صعوبة، لأن الإشراف على القضايا البلدية ككل يزيد صعوبة. أيضا هناك اتجاه اللامركزية التي يمكن أن تصل إلى نقطة حيث تؤول العديد من المهام إلى المستوى المحلي، مما يجعل السلطة على المستوى الوطني تحاول زيادة سيطرتها على كيفية تنفيذ البلديات لمهامها وتحديد أولوياتها، ومثل هذا التطور يحد من التأثير الذي يمكن أن يحصده المواطنون من خلال الحوار مع البلديات.

ثانياً:- تجربة المشاركة من خلال الديمقراطية التشاركية (مدينة بورتو أليجيري- البرازيل):

مدينة "بورتو أليجيري"، والتي يبلغ عدد سكانها حوالي 1.3 مليون نسمة، تحتل المركز الحادي عشر على مستوى البرازيل من حيث عدد السكان، كما تعد من أكبر المدن البرازيلية؛ بالإضافة إلى كونها عاصمة ولاية "ريو جراند دو سول" Rio Grand do Sul الواقعة جنوب البلاد، وهي أيضاً أحد أهم المراكز الثقافية والاقتصادية في البرازيل³⁸.

تاريخياً، وخاصة خلال سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، كانت المدينة تعاني من توزيع غير عادل للثروات والخدمات الأساسية، ومن فوارق طبقية حادة بين الطبقات الغنية والطبقات الفقيرة: فعلى سبيل المثال، خلال تلك الفترة تشير الإحصائيات إلى أن ثلث سكان المدينة تقريباً كانوا يعيشون في مناطق عشوائية³⁹، وحتى المدينة ذاتها كانت تشكو من أزمة مالية طاحنة .

منذ سبعينيات القرن الماضي، نشأت حركات اجتماعية قوية مرتبطة بالأحياء السكنية الأكثر فقراً وتهميشاً في البرازيل ككل، وفي بورتو أليجيري على وجه الخصوص، وبدأت هذه الحركات في التمرد على السلطة الحكومية نظراً لفتاعتها بأن هذه الأخيرة لا تعمل لمصلحتها، ورفعت هذه الحركات مطالب تتعلق بالاستثمار في البنى والخدمات الأساسية، والمزيد من اللامركزية في السلطة؛ وكانت الحركات تعبر عن تلك المطالب أحياناً في أعمال تصعيدية مثل عمل حواجز على الطرقات أو الإضرابات أو غير ذلك. ومن المهم الإشارة أيضاً إلى أن هذه الحركات نجحت فعلياً في الربط بين مطالبها المادية المباشرة وبين قضايا الحقوق الأساسية الأوسع للمواطنين البرازيليين، متحدياً في ذلك النظام العسكري القائم .

و لذلك تبدو وكأن أرضية المشهد السياسي في بورتو أليجيري كانت مهددة لانتخاب حزب العمال Partido dos Trabalhadores (PT)، والذي يعد أكبر حزب يساري بالبرازيل. ومنذ نشأة الحزب في أوائل الثمانينيات، أعلن حزب العمال البرازيلي عن التزامه بمشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة، وكذلك بإعادة توزيع موارد الدولة لصالح الفئات الأكثر تهميشاً في المجتمع، وهو ما أنتج برنامجاً انتخابياً قوياً في أواخر الثمانينيات يطالب فيه بمطالب إصلاحية كثيرة، مثل الديمقراطية، وتعديل توزيع الموازنة العامة بحيث تخدم مصالح الفئات الأكثر تهميشاً وفقراً من المجتمع. ومن المهم الإشارة أيضاً إلى أنه تم إقرار دستور جديد في البلاد عام 1988، يمنح المزيد من الموارد والسلطات للمحليات أو البلديات في إطار نظام لا مركزي⁴⁰.

• كيف بدأ العمل بنظام "الميزانية التشاركية" في بورتو أليجيري؟

وفي هذا السياق، ونظراً لبرنامج الانتخابي القوي، نجح مرشح الحزب، أوليفيو دوترا Olívio Dutra، لعام 1989 في الفوز بمنصب عمدة بورتو أليجيري، ولكن أُلقت الأزمة المالية الطاحنة التي كانت تشكو منها البلاد

Wikipedia free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Porto_Alegre#cite_note-0³⁸

Trevor Robertson, Porto Alegre and direct democracy, : enigma or reality?,³⁹

<http://web.unbc.ca/~robert1/Documents/portoalegre.pdf>, p. 5

Andreas Novy and Bernhard Leubolt, "Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the⁴⁰ dialectical relationship between State and Civil Society", Urban Studies, vol. 42, No. 11, 2023-2036, Oct. 2005, <http://www.chinesedemocratization.com/budget/ParBdginPortoAlegre.pdf>

بظلالها على السنوات الأولى من حكم الحزب للمدينة، فقد كانت الحكومة المالية مدينة بمبالغ كبيرة وتعاني من نقص كبير في أدوات الإنتاج الأساسية اللازمة، ولم يكن متوفرا لها الموارد المالية الكافية للإنفاق على الاستثمار بعد النفقات التشغيلية الأساسية (رواتب الموظفين والإنفاق على الخدمات الأساسية..).⁴¹

أمضت الحكومة المحلية لبورتو أليجيري عامها الأول في السلطة في محاولة ضغط النفقات العامة، وتميرير زيادات في الضرائب من خلال المجلس المحلي للمدينة. ولكن مع الوقت، أثبتت استطلاعات الرأي نسبا مرتفعة من عدم رضا المواطنين عن أداء الحكومة المحلية، ونظرا لأن الأحزاب في النظم الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة تهتم بالرضا الشعبي، طرحت مجموعة داخل الحزب مسألتي التشاركية في عملية صنع القرار، وإعطاء الأولوية إلى إصلاح وتطوير البنى الأساسية في الأحياء الأكثر فقرا بالمدينة⁴². وعلى الرغم من رغبة الحزب الحاكم في إشراك المواطنين في كافة قرارات الحكومة المحلية؛ ولكن نتيجة تعذر ذلك، تم الاتفاق على مجموعة من الآليات التي تكون نظام "الميزانية التشاركية" Participatory budgeting، التي تمكن جميع مواطني بورتو أليجيري من المشاركة في اتخاذ القرار في أحد أهم مجالات الحكم، وهو تحديد مجالات الإنفاق العام. وعلى الرغم من عدم توافر الموارد الكافية لنظام "الميزانية التشاركية" في العام الأول من تطبيقها، إلا أنه مع زيادة الميزانية المخصصة للمدينة في الموازنة الفيدرالية للأعوام التي تلتها مع تطبيق الدستور الجديد لعام 1988 (الذي أقر المزيد من اللامركزية في إدارة موارد المحليات)، فقد اتسع نطاق المشاركة في النظام الجديد، وحقق صدى كبيرا على المستوى الفيدرالي وكذلك على مستوى العام. ومن الملاحظ أن نظام الميزانية التشاركية كان أيضا يمثل مكسبا سياسيا مباشرا لحزب العمال الذي أعيد انتخابه ثلاث مرات بفضل النجاح الكبير لآليات الميزانية التشاركية؛ كما يقر المراقبون المدققون أن حزب العمال تمكن من خلال تطبيق هذه الآلية التي تسمح للجميع بالمشاركة، وليس فقط القواعد المؤيدة للحزب- على العكس من أساليب العمل التقليدية لدى باقي الأحزاب الكبرى- فقد تمكن الحزب- بوصفه الحزب الحاكم- من تمرير مقترحه بالموازنة العامة للمدينة بسهولة في المجلس المحلي للمدينة، والذي كان يضم بين صفوفه أكثرية من الأحزاب المحافظة المناوئة⁴³.

• كيف يعمل نظام "الميزانية التشاركية"؟

يعد نموذج نظام "الميزانية التشاركية" نموذجا فريدا من نوعه في العالم، حيث يقوم على مبدأ المشاركة لكل المواطنين في صنع السياسة العامة التي يتحدد بموجبها النفقات العامة للمدينة، أو اقتسام السلطة مع الشعب. الأمر الذي كان يمثل تحديا حقيقيا للفساد والزيائنية السياسية التي سادت كل المدن البرازيلية في ذلك الوقت، ولم تستثن منها بورتو أليجيري.

من ناحية ثانية، يقوم نظام "الميزانية التشاركية" على أساس التمييز الإيجابي للقطاعات الأكثر فقرا وتهميشا من سكان المدينة، فنظام "الميزانية التشاركية" ذاته يعد آلية لأمرين: تمكين هذه القطاعات من ناحية، وإعادة توزيع الموارد والخدمات العامة لصالحهم من ناحية أخرى.

⁴¹ Trevor Robertson, previous, p.4

Rebecca Abers, Daring Democracy, porto Alegre- Brazil, New Internationalist magazine, December 2002,⁴² http://www.thirdworldtraveler.com/South_America/Democracy_PortoAlegre.html

World Bank, Participatory budgeting in⁴³

Brazil, http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf, p.4

و أيضا من المهم ملاحظة أن نظام "الميزانية التشاركية" يستند في عمله على مزيج من آليات الديمقراطية المباشرة والديمقراطية التمثيلية؛ كما أنه مازال مرنا من ناحية التطبيق، فقد تم تعديل آلياته وإضافة مؤسسات وآليات جديدة لها وفقا لمقتضيات واقع العمل في المدينة. فيقوم النظام "الميزانية التشاركية" أولا على تقسيم المدينة إلى 16 منطقة مختلفة، على أساس مراعاة المعايير الجغرافية والاجتماعية للأحياء الموجودة بهذه المناطق .

الخطوة الأولى من سير عمل هذا النظام تتمثل في عقد اجتماعات تحضيرية Neighborhood meetings في كل من المناطق الستة عشر المحددة، وذلك خلال الشهور الأولى من العام. وتهدف هذه الاجتماعات إلى تمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم واهتماماتهم المتعلقة بمنطقتهم، بحيث يتمكن كل سكان المنطقة من التعبير عن المشاكل الموجودة بها من حيث نقص الخدمات العامة، وعمل قائمة بالأولويات للحلول التي يجب توفيرها للمشكلات الأكثر أهمية من وجهة نظرهم. ومن المهم الإشارة إلى أن هذه الاجتماعات التحضيرية تتم دون تدخل من البلديات أو الحكومة المحلية للمدينة⁴⁴.

في أعقاب تلك الاجتماعات التحضيرية، والتي تنتهي تقريبا بحلول شهر أبريل من كل عام، تبدأ الخطوة الثانية من نظام "الميزانية التشاركية"، وهي الخطوة التي تتمثل في الجولة الأولى من اجتماع "المجالس الإقليمية Regional Assemblies" ومثلها في ذلك مثل الاجتماعات التحضيرية، اجتماعات المجالس الإقليمية مفتوحة أمام المواطنين جميعا؛ ولكن من يحق لهم التصويت في هذه الاجتماعات هم فقط المواطنون المسجلون في كل منطقة من المناطق الست عشرة. وعلى العكس من الخطوة الأولى، تتم هذه الاجتماعات بحضور ممثلين من البلدية أو الحكومة المحلية. وتهدف هذه المجالس الإقليمية إلى مراجعة ميزانية العام السابق من ناحية، ومن ناحية أخرى إلى التخطيط لكيفية تنفيذ العمل - وفقا للميزانية التي تمت صياغتها وإقرارها من خلال نظام الميزانية التشاركية" في العام السابق - خلال العام الحالي .

أما الخطوة الثالثة، والتي تستمر في الفترة من أبريل إلى يونيو من كل عام تقريبا، فهي مرحلة شديدة الأهمية بالنسبة لسكان المدينة. فخلال هذه الفترة، يعود سكان كل من المناطق الست عشرة للاجتماع مرة أخرى من أجل صياغة قائمة نهائية لأولويات كل منطقة، ومن ثم التصويت عليها من جانب سكان هذه المنطقة. وترجع أهمية هذه الخطوة إلى أن ما يتخذه اجتماع المناطق من قراراتها هنا سيتم استخدامه لاحقا من جانب سكان كل من المناطق لوضع الترتيب النهائي - وفقا للأولوية التي يحددها سكان كل منطقة- لقائمة المشروعات أو الأعمال التي سيتم تمويلها من الميزانية العامة للعام القادم .

يلي ذلك خطوة رابعة، في الفترة بين يونيو ويوليو من كل عام، والتي تجري فيها الجولة الثانية من "المجالس الإقليمية"، وتهدف هذه الجولة في واقع الأمر إلى انتخاب ممثلين أساسيين، وممثلين آخرين بديلين، عن كل منطقة من المناطق الست عشرة للمدينة؛ وذلك من أجل "المجلس المحلي للميزانية Municipal Budget Council". كما يتم أيضا انتخاب ممثلين من كل منطقة من أجل "منتدى الأحياء للميزانية District Budget Forum". وفي هذا الصدد من المهم الإشارة إلى أن نسبة ممثلي كل منطقة في المنتديات قد شهدت زيادة مع زيادة معدلات مشاركة المواطنين في نظام الميزانية التشاركية، وقد تم تحديد النسبة عام 1998 بواقع ممثل واحد عن كل عشرة أشخاص من الحضور في المجالس الإقليمية يُنتخب لتمثيل منطقتهم في منتدى الأحياء للميزانية ."

Rebecca Abers, Porto Alegre and the participatory budget: civic education, politics and the possibilities for ⁴⁴ replication", in Building local and global democracy, http://www.fimcivilsociety.org/en/library/Porto_Alegre_and_the_Participatory_Budget.pdf, p83-85

خلال الأشهر التالية، تبدأ الخطوة الخامسة من نظام "الميزانية التشاركية"، وهي اجتماع "المجلس المحلي للميزانية". ويقوم المجلس بإعطاء قيم محددة لما يطلق عليه "المعايير العامة". general criteria ، وهذه المعايير العامة هي التي سيتم استخدامها لاحقا في تحديد كيفية تخصيص الموارد العامة. أو بعبارة أخرى، تقع على عاتق هذا المجلس مسئولية تحليل وإقرار الميزانية العامة قبل أن يرسلها عمدة المدينة إلى السلطة التشريعية، من خلال توزيع الموارد العامة على المناطق المختلفة، بالإضافة إلى تصميم وإقرار خطة الاستثمار Investment plan بناء على الأولويات التي تمت صياغتها خلال الخطوات السابقة، كما يراقب أيضا تنفيذ هذه الخطة على أرض الواقع⁴⁵.

لاحقا لذلك، تتعقد اجتماعات "منتدى الأحياء للميزانية"، وخلالها يتم مناقشة قوائم الأولويات الموضوعية من الأحياء والمناطق المختلفة، وترتيبها في قائمة نهائية رسمية، يتم اعتمادها رسميا أثناء إعداد الموازنة العامة للمدينة، ويطلق عليها "معايير الاحتياج". need criteria ، كما يتم أيضا وضع مكون آخر من مكونات الموازنة العامة من خلال "المجلس المحلي للميزانية"، وهو "المعايير التقنية" Technical criteria ، وتتمثل هذه الأخيرة في مجملها من بيانات كمية، مثل تعداد السكان في كل المناطق...

ومن المهم الإشارة إلى أن مشاركة المواطنين لا تنتهي بانتهاء تخصيص الموارد؛ فخلال الستة أشهر المتبقية من العام قبل بدء الدورة من جديد، يواصل المنتدى والمجلس المحلي للميزانية اجتماعاتهما، كما يعملان أيضا مع المجالس الإقليمية من أجل إعلامها بسير عملية صياغة الموازنة، وللدعم تتم مشاركة المواطنين وحشدهم من أجل الاستمرار فيها في العام القادم؛ وفي الإطار ذاته يواصل سكان كل منطقة اجتماعاتهم من أجل تحسين مشاركتهم في النظام للعام القادم.

ومن المهم الإشارة إلى أن نظام "الميزانية التشاركية" قد تم تعديله وتطويره أكثر من مرة على مدار الأعوام التي تم تطبيقه فيها، فعلى سبيل المثال، مع النجاح الكبير الذي شهده نظام الميزانية التشاركية، ومع رغبة حزب العمال في تعميم التجربة على باقي الموضوعات ذات الصلة بالخدمات العامة المقدمة على مستوى المدينة ككل، وليس فقط على مستوى الأحياء والمناطق السكنية، تم إضافة محور جديد لنظام الميزانية التشاركية، هي المحاور الموضوعية Thematic divisions ، كالتعليم على سبيل المثال. وتعمل هذه المحاور بذات الآليات التي يعمل بها محور الأحياء والمناطق السكنية (أولا عبر جولة أولى من اجتماعات المجالس الموضوعية Thematic assemblies، والتي توازي المجالس الإقليمية Regional Assemblies في عملها. ثم اجتماعات الموضوعات الفرعية Sub- Thematic meetings التي توازي في عملها اجتماعات الأحياء التحضيرية Neighborhood meetings ، ثم يليها اجتماعات المنتديات الموضوعية للميزانية Thematic Budget Forums، والذي تلعب دور "منتدى الأحياء للميزانية Regional Budget Forums في النظام الذي سبق شرحه. أما عن تحديد المعايير العامة للميزانية ووضع المعايير التقنية لها، فيتم ذلك من خلال اجتماعات "المجلس المحلي للميزانية" Municipal Budget Council ، الذي أضيفت إلى مهامه توزيع الموارد على الموضوعات المختلفة التي تخص المدينة ككل، ودمج قائمة الأولويات التي تخرج بها المنتديات الموضوعية للميزانية في خطة الاستثمار التي تقرها⁴⁶.

ويرى الكثير من المحللين أن نظام الميزانية التشاركية خاضع في مجمله لإدارة الشعب ومشاركته به، باستثناء ما يدور في المجلس المحلي للميزانية، باعتبار أن هناك ممثلين فقط عن كل منطقة، ولكن من المهم الإشارة أيضا

Trevor Robertson, previous, p.7-9⁴⁵

Trevor Robertson, previous, p.7-9⁴⁶

إلى أن النظام به أيضا آلية فعالة لمحاسبة هؤلاء الممثلين، فقد مكن منتدى الأحياء للميزانية- الذي يتكون من عدد أكبر من الممثلين المنتخبين- من عزل أي من ممثلي المجلس المحلي للميزانية، من خلال التصويت بأغلبية الثلثين على ذلك، مما يفسر ما سبق ذكره عن كون نظام "الميزانية التشاركية" تعمل بمزيج من آليات الديمقراطية المباشرة والديمقراطية التمثيلية⁴⁷.

• نظام الميزانية التشاركية في بورتو أليجري وأثر آليات الديمقراطية المباشرة على المشاركة المجتمعية (الفرص والتحديات)

يرى الكثير من المحللين أن نظام الميزانية التشاركية قد خلق مناخا من التفاعلات الصحية بين الحكومة المحلية والمواطنين في المدينة، فمشاركة المواطنين في مثل هذه الآلية - التي توفر مساحة أوسع من الشفافية والمحاسبة والمشاركة السياسية الصحية للمواطنين- تؤدي أيضا إلى ضمان توجيه الموارد العامة للمدينة إلى المشروعات والقنوات التي يحتاجها المواطنون بالفعل، كما يعمل على أن يراقب المواطنون أنفسهم التقدم في تنفيذ تلك المشروعات .

من خلال تحليلات مدققة لنظام الميزانية التشاركية الذي ابتدعه حزب العمال البرازيلي في مدينة بورتو أليجري، ويمكننا استخلاص عدد من المؤشرات الأساسية التي تعكس النجاح الكبير الذي حققه تطبيق هذا النظام، وهذه المؤشرات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

▪ ازدياد نسبة المشاركة الشعبية في نظام الميزانية التشاركية

لاحظ المراقبون أن أحد المؤشرات بالغة الأهمية على نجاح نظام الميزانية التشاركية هو الازدياد المطرد في نسب المشاركين في هذا النظام، فترصد بعض التقارير مثلا أن المشاركة فيه- بشكل عام- قد تزايدت مما يقرب من ألف مشارك تقريبا عام 1990 إلى ما يتجاوز الستة عشر ألفا من المشاركين تقريبا عام 1998، ثم تضاعف هذا الرقم ليصل إلى حوالي أربعين ألفا من المشاركين عام 1999⁴⁸ . ومن المهم الإشارة إلى أن نسبة المشاركة الآخذة في الارتفاع لم تقتصر فقط على أبناء الطبقة الوسطى من المجتمع، أو حتى الشرائح المجتمعية التي تشكل القواعد التقليدية لحزب العمال، وإنما تضمنت أيضا أشخاصا من الشرائح الدنيا من المجتمع، والذين كانوا يشاركون بفاعلية في النظام الجديد.

▪ زيادة الحصة المخصصة للميزانية التشاركية من الموازنة العامة للمدينة

ثمة مؤشر آخر مهم يدل على نجاح نظام الميزانية التشاركية، وهو الزيادة الكبيرة للحصة المخصصة للميزانية التشاركية من الميزانية العامة للمدينة ، فعلى سبيل المثال، كان المخصص للميزانية التشاركية عام 1992 نسبة 17% فقط من الميزانية الكلية لمدينة بورتو أليجري؛ ولكن تزايد هذا الرقم بشكل لا بأس به إلى 21% من الميزانية الكلية عام 1999⁴⁹ .

▪ تمكين المواطن من خلال الميزانية التشاركية (الحق في المعلومات وحرية التعبير عن المطالب)

Ibid, p.9⁴⁷

World Bank, previous, p.3⁴⁸

*Ibid*⁴⁹

من الأكيد أيضا أن نظام الميزانية التشاركية كان يصب- بشكل كبير- في صالح المواطن العادي من أبناء بورتو أليجيري؛ فمن ناحية، وفر النظام الجديد للرأي العام في بورتو أليجيري عنصرا شديدا الأهمية من عناصر تمكين المواطنين من العمل العام بشكل أكثر كفاءة، ومن ناحية المعلومات، فمن خلال الاجتماعات المتعددة التي تتعد في إطار الميزانية التشاركية، يتم أولا تعليم المواطنين المشاركين بسبل العمل العام، الأمر الذي يزيد من وعيهم بإمكانيات الاستفادة من العمل العام من أجل التأثير على مسائل تشغلهم وتمس حياتهم اليومية (مثل رصف الطرقات- التعليم- الخدمات الصحية...)، الأمر الذي يقضي على احتكار السلطات للمعلومات وبالتالي للقرار حول توزيع وتخصيص الموارد العامة للدولة. ومن ناحية أخرى، من ناحية دفع الحكومة المحلية إلى الكشف عن المعلومات والتقارير والإحصاءات الدقيقة المرتبطة بالتنفيذ الفعلي للمشروعات التي تتولاها، كما تجد الحكومة المحلية نفسها أيضا مضطرة إلى إطلاع الشعب على وضعها الاقتصادي والمالي بشكل دوري ودقيق، وبالتالي محاسبة المسؤولين على أساسها، فيمكننا القول ببساطة بأن آلية الميزانية التشاركية تساهم في بناء روح المواطنة الفعالة لدى أبناء المدينة، وخاصة لدى الشرائح الفقيرة أو المهمشة من سكان المدينة، فقد مكنت آليات الميزانية التشاركية هذه الشرائح من التعبير بحرية عن مطالبها، كما وفرت لها أيضا آلية فعالة تمكنها من الإطلاع على مدى التقدم الحاصل في تنفيذ المشروعات المتفق عليها مع الحكومة المحلية خلال العام السابق⁵⁰

▪ كسر ثقافة "الزيائية السياسية" السائدة

بالإضافة إلى إمكانية المشاركة الفعالة والحق في الحصول على المعلومات، مثلت آليات الميزانية التشاركية كسرا واضحا للثقافة السياسية السائدة في أغلب الدول النامية، والبرازيل تحديدا، وهي التي تهيمن عليها - في الأغلب- أنماط مختلفة من الزيائية السياسية، الأمر الذي يجعل الموارد العامة للدولة أو للمدينة تتوجه لخدمة مجموعة صغيرة من المجتمع، تاركة الشرائح الأوسع، والتي تمثل الأغلبية، فريسة للحرمان أو للخدمات العامة المتدهورة.

وبالتالي فإن مشاركة العدد الأكبر من المواطنين في آليات الميزانية التشاركية، وخاصة الشرائح الفقيرة أو المهمشة، قد لعبت دورا بالغ الأثر في جعل عملية وضع وإقرار الموازنة العامة للمدينة أكثر شفافية ونزاهة، كما أنها قد خلقت ضغطا شعبيا صحيا على الأجهزة الحكومية المحلية، بحيث تثبت كفاءة مماثلة فيما يخص محاسبة الحكام والحكومة أيضا من خلال التفاعلات المستمرة بين الحكومة المحلية والمواطنين .

▪ قدرة المواطنين على محاسبة ممثليهم من خلال الميزانية التشاركية

و من الجدير بالذكر أن نظام الميزانية التشاركية لا يحمل أمراض الديمقراطية التمثيلية التقليدية في طياته، فيتم مثلا انتخاب ممثلي المنطقة من المناطق الست عشرة المحددة في النظام بناء على حجم نشاطهم وجودة مشاركتهم في الاجتماعات التحضيرية Neighborhood meetings ، وقدرتهم على تمثيل والدفاع عن قضايا ومطالب مناطقهم، إضافة إلى سمعتهم في مناطقهم، وفي حالة عدم تنفيذ المشروعات الحكومية بشكل مرضي، فإن محاسبة هؤلاء الممثلين تصبح واجبة، كما قد يخسر هؤلاء أيضا التأييد الشعبي الذي يتمتعون به في مناطقهم، وقد يتم استبدالهم بآخرين، الأمر الذي لا يتم قط بذات السهولة أو النزاهة في الديمقراطيات التمثيلية التقليدية⁵¹.

⁵⁰ Trevor Robertson, Porto Alegre direct democracy, previous, p. 11
⁵¹ World Bank, previous, p. 4

▪ تزايد القدرة التنظيمية لدى الجماعات/ المنظمات المحلية

في الإطار ذاته، لاحظ بعض المحللين تزايد القدرة التنظيمية المحلية، لدى المجموعات من المناطق الست عشرة المختلفة في المدينة، التي تتشكل في محاولة لتوصيل مطالبها وتحقيقها من خلال آليات الميزانية التشاركية، وهو ما ساهم بدوره في القضاء على الفساد والزيائنية السياسية بصورة كبيرة، فالموازنة العامة يجب أن تبنى على مصالح المناطق المختلفة، وليس- بأي حال من الأحوال- وفقا لرغبات أو أهواء مجموعة صغيرة من الأفراد، وبالتالي فإن المشاركة الفعالة للمجموعات الكبيرة من المناطق المختلفة تساهم بصورة غير مسبقة في إضعاف نفوذ هذه المجموعة الصغيرة المسيطرة على الحكومة المحلية.

▪ تحسن حال الخدمات الأساسية في المدينة

أحد المعايير الأخرى التي يمكن اعتمادها للتدليل على نجاح تجربة الميزانية التشاركية، هو تحسن حال الخدمات الأساسية في المدينة، وخاصة في المناطق الأكثر فقرا. فعلى الرغم من المشكلات الاقتصادية العديدة التي واجهت الاقتصاد البرازيلي، والتي كثفت من حدة بعض المشكلات مثل الفقر والبطالة، كان من الملحوظ أن حالة الفقراء في بورتو أليجيري أفضل منها في باقي المدن البرازيلية نسبيا، وخاصة في النواحي المرتبطة بالخدمات العامة⁵²، فعلى سبيل المثال، كانت المساكن الشعبية المنوط بها إيواء الفقراء في المدينة تستوعب فقط ألفا وسبعمائة شخص عام 1986 (أي قبل تطبيق الميزانية التشاركية)، أما عام 1989، مع تطبيق هذا النظام، فقد قفز هذا الرقم إلى حوالي 27 ألف شخص، وكذلك الحال بالنسبة لخدمات المياه والصرف الصحي في المدينة والتي كانت لا تغطي سوى 75% من المناطق السكنية بالمدينة فقط عام 1988، ثم تضاعف هذا الرقم إلى أن وصل إلى 98% عام 1997؛ كما ازداد عدد المدارس بنسبة أربعة أضعاف منذ تطبيق الميزانية التشاركية⁵³. من المهم أيضا على الجانب الآخر تناول أبرز التحديات التي تواجه تطبيق نظام الميزانية التشاركية، أو المؤشرات التي تعوق عمل النظام، والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

▪ إدماج الشرائح شديدة الفقر في نظام الميزانية التشاركية

فعلى سبيل المثال، يرى بعض المحللين أن الشرائح شديدة الفقر من المجتمع مازالت خارج النظام بشكل أو بآخر. ويتمثل التحدي الأساسي هنا في ضمان دمج هذه الشرائح في نظام الميزانية التشاركية، لضمان تعبيرهم عن احتياجاتهم.

▪ اختلاف الإجراءات المتبعة للميزانية التشاركية في كل من مناطق المدينة

وكذلك على الرغم من أن نظام الميزانية التشاركية قد مثل ضربة قوية للزيائنية السياسية الموجودة في معظم المدن البرازيلية؛ فمن المهم الإشارة إلى أن اختلاف الإجراءات المتبعة في كل من مناطق بورتو أليجيري الست عشرة قد يفتح مجالا لعودة مثل هذه الظاهرة مرة أخرى. ومع الثقافة السياسية السائدة، وجد بعض المحللين أن بعض القيادات المحلية القديمة مازالت تلعب الدور الأكبر والأكثر تأثيرا خلال النقاشات والمفاوضات الدائرة في

Trevor Robertson, Porto Alegre direct democracy, previous, p. 10⁵²
World Bank, previous, p2-3⁵³

اجتماعات الميزانية التشاركية، وبالتالي فإن تمثيل بعض الفئات، مثل الشرائح شديدة الفقر أو الشباب على سبيل المثال، يمثل تحديا كبيرا لنظام الميزانية التشاركية الموجود حاليا⁵⁴.

▪ فقدان الاهتمام بالمشاركة

ويضاف على مسألة الثقافة السياسية السائدة أيضا عامل آخر مهم، وهو أن المناطق أو المجموعات المحلية تفقد الدافع أو المصلحة في المشاركة لدى تحقق مطالبها الفعلية، وبالتالي تفقد الاهتمام بالمشاركة .

▪ التحدي المالي

يضاف على ذلك أيضا أحد التحديات التقليدية، وهو التحدي المالي، أو - بعبارة أخرى- ضعف الموارد المالية المخصصة لنظام الميزانية التشاركية، والتي تحد من نطاق المشروعات التي يشملها نظام الميزانية التشاركية. وفي السياق ذاته، يرى بعض المحللين أنه من الضروري التأكيد على أن مسألة ترتيب الأولويات في الميزانية قد تتحول- في مرحلة معينة- إلى مباراة صفرية zero- sum game ، أو - بعبارة أخرى- تخصيص ميزانية أكبر لمجال ما سيكون على حساب الميزانية المخصصة لمجال آخر، وبالتالي يصير من الصعوبة بمكان الوفاء بكل متطلبات المناطق المختلفة⁵⁵.

أخيرا، قد يساور بعض المحللين الشكوك حول إمكانية استمرار الحكومات المحلية المتعاقبة في المدينة في العمل بهذا النظام، باعتباره يضع الحكومة بشكل مستمر تحت الرقابة والضغط الشعبيين .

خلاصات

يمكننا اعتبار نظام الميزانية التشاركية ببورتو أليجيري نموذجا مثاليا "لديمقراطية التشاركية" Participatory Democracy. وهذه الأخيرة يمكن تعريفها بأنها: "عملية تركز على المشاركة الواسعة من أعضاء الجماعة السياسية في إدارة وسير عمل العملية السياسية". وعلى العكس من الديمقراطية التمثيلية التقليدية، التي تقصر المشاركة الفعالة أو الواسعة من جانب المواطنين فقط على عملية التصويت في الانتخابات، تاركاً الإدارة الفعلية للعملية السياسية للسياسيين فقط، تسعى الديمقراطية التشاركية إلى خلق فرص متكافئة للقطاعات الأوسع من المواطنين- إن لم يكن كلهم- للمشاركة الفعالة في عملية صنع القرار، وتوسيع نطاق الفئات التي لها القدرة على الوصول لهذه الفرص. وتتطلب الديمقراطية التشاركية من المواطنين جمع أو الوصول إلى الكثير من المعلومات حول إدارة وسير عمل الحكومة وعملية صنع القرار في الكثير من المجالات.

ومن الجدير بالذكر أن الوسائل التكنولوجية قد سهلت هذه العملية إلى حد بعيد، ومكنت المواطنين العاديين من الحصول على المعلومات اللازمة لكي يتمكنوا من المشاركة الفعالة في الديمقراطية التشاركية، الأمر الذي لم يزد فقط من مشاركة المواطنين في العملية السياسية، وإنما أيضا ساهم في تحويل المجموعات الصغيرة التي تشارك في هذا النوع من النظم إلى شبكات صغيرة، تساهم في نقل حراكها وتجربتها إلى خارج نطاقها الجغرافي⁵⁶.

Trevor Robertson, previous, p. 12⁵⁴

World Bank, previous, p.5⁵⁵

Wikipedia free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_democracy⁵⁶

من خلال ما سبق عرضه حول نظام الميزانية التشاركية الذي ابتدعه حزب العمال البرازيلي في مدينة بورتو أليجري في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي، يمكننا القول بأن تعريف الديمقراطية التشاركية ينطبق بشكل شبه تام على نموذج "الميزانية التشاركية"، فهذا النظام قد شكل - بلا شك- دفعة قوية للأمام بالنسبة لمواطني بورتو أليجري، وخاصة الشرائح الفقيرة أو المهمشة منها، من ناحية أخرى يمكننا أيضا قياس نجاح نظام الميزانية التشاركية بقدرته غير المسبوقة على حشد وتعبئة مواطني المدينة- وخاصة الشرائح الدنيا من المواطنين- للمشاركة في عملية صنع القرار بشكل مباشر، بعيدا عن الآليات التقليدية للديمقراطية التمثيلية.

ففي مقابل هذه الآليات التقليدية التي تهيمن عليها الزبائنية السياسية وأشكال متعددة من الفساد، يمنح نظام الميزانية التشاركية السلطة للمواطنين في صياغة مطالبهم والرقابة المباشرة على أعمال الحكومة وتنفيذها لها، كما يساهم ذلك في بناء مواطنة أكثر فعالية، تهتم بوضع أولوياتها مباشرة، واختيار ممثليها، وتحاسبهم بشكل مباشر إذا أخطئوا أو قصرُوا في أعمالهم .

ويمكننا أيضا ملاحظة التحسن الكبير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لفقراء بورتو أليجري - على الرغم من المشاكل الاقتصادية المتعددة للاقتصاد البرازيلي- مقارنة بباقي مدن البرازيل التي لم يطبق فيها هذا النظام . و على الرغم من بعض التحديات التي تواجه هذا النظام، فإن الكثير من المحللين يرون أن هذه التحديات لن تشكل مشكلة كبيرة في استمراره، لأنه مكثف ذاتيا. فمن ناحية، من غير الوارد أن يتخلى المواطنون عن هذه السلطة الإضافية التي منحت لهم، ومكنتهم من التعبير عن مشاكلهم ومحاسبة الحكومة المحلية المسؤولة عنها؛ ومن ناحية أخرى، من غير الوارد أيضا أن يفقد المواطنون اهتمامهم بالمشاركة في حال تحقق مطالبهم، لأنه من المؤكد أن المطالب الاقتصادية للأفراد لا تنتهي، وإنما تتحول وتتغير بتغير الظروف الاقتصادية المحيطة .

بالإضافة إلى ذلك، فإن هاجس وقف العمل بنظام الميزانية التشاركية الذي ساور بعض المحللين يعد مستبعدا إلى حد كبير. فمن غير المنطقي أن تقدم الحكومة المحلية- أيا كانت خلفيتها السياسية- على إلغاء هذا النظام الذي يصنع جزء كبيرا من شعبية أية حكومة في الشارع؛ وبالتالي، فإن الحكومات واعية بأن المساس بنظام الميزانية التشاركية قد يهدد إمكانية إعادة انتخابها مرة أخرى؛ خاصة مع النموذج الواقعي الشاخص أمام الرأي العام، وهو نموذج حزب العمال الذي نجح هذا النظام في إعادة انتخابه لثلاث دورات متتالية، واكتسابه سمعة طيبة في باقي مناطق البرازيل. وكانت هذه السمعة الطيبة عاملا مؤثرا في نجاح الحملة الانتخابية للحزب وفوز "لولا دا سيلفا" بالرئاسة لمدتين على التوالي (عامي 2002، و2006)⁵⁷ ، والذي تلتها في المنصب مرشحة حزب العمال أيضا "ديلما روسيف" (عام 2010)، والتي تعد أول امرأة برازيلية تحتل موقع الرئاسة⁵⁸ .

الدليل الأكبر على نجاح نظام الميزانية التشاركية هو أنه منذ عام 2000، بدأت حوالي مائة مدينة برازيلية مختلفة- لا يتولى حزب العمال في نصفها على الأقل الحكومة المحلية- قد بدأت في تطبيق النظام ذاته. وعلى الرغم من أن التطبيق لم يحقق دوما نتائج مبهرة كما هو الحال في بورتو أليجري، حيث أن التطبيق ظل قاصرا على قطاعات محدودة من الموازنة العامة للمدن، إلا أن النظام قد حقق نتائج جيدة جدا في المدن البرازيلية

Wikipedia free encyclopedia,⁵⁷

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AF%D9%8A%D9%84%D9%85%D8%A7_%D8%B1%D9%88%D8%B3%D9%8A%D9%81

Wikipedia free encyclopedia,⁵⁸

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AF%D9%8A%D9%84%D9%85%D8%A7_%D8%B1%D9%88%D8%B3%D9%8A%D9%81

الكبرى، مثل برازيليا وساو باولو، مثبتا قدرة غير مسبوقه على حشد وتعبئة المواطنين⁵⁹، وهو ما ينفي - في ذاته - زعم بعض دارسي العلوم السياسية في أن أساليب الديمقراطية التشاركية لا تمت بصلة للعملية السياسية الرسمية بقدر ما تتدرج تحت باب تقوية أو بناء قدرات المجتمع المدني المحلي⁶⁰، فالحكومات المحلية المتعاقبة على المدينة باتت تعتمد نظام الميزانية التشاركية باعتباره أحد أسس العملية السياسية في المدينة، ولا تنظر لها باعتبارها أحد مكونات المجتمع فيها.

Rebecca Abers, Daring Democracy, porto Alegre- Brazil, *previous*.⁵⁹

Wikipedia free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_democracy, *previous*.⁶⁰

الخاتمة

الإشكالية الأساسية التي تواجه المشاركة عبر نظام المحليات في مصر يكمن في الفلسفة التي يقوم عليها هذا النظام، فهو ميراث لتراث الدولة المركزية، وعليه وعبر تطوره في كافة المراحل سواء شهدت انفتاحا ديمقراطيا أو تراجعاً في هامش هذه الديمقراطية، فقد ظل التعامل معه على أنه أداة من أدوات الدولة لتنظيم العمل - يتسع دوره أو ينحصر - ولكنه في النهاية يظل أداة تقوم الدولة بتنفيذ سياساتها من خلالها، وعليه يتم بناء النظام بشكل رأسي وعلاقاته في الاتجاه من أعلى إلى أسفل، مع الاعتماد على التغذية المرتجعة من أسفل إلى أعلى. وهو ما يجعل نظام المحليات دائماً تحت سيطرة السلطة التنفيذية سواء من خلال المجالس المعينة الموازية لتلك المنتخبة، أو من خلال الأوامر والمنح التي تأتي دائماً من المركز.

و لتطوير نظام المحليات في مصر فإنه يجب علينا إعادة النظر في بنية النظام ككل ليكون البناء من أسفل إلى أعلى، وأن تكون العلاقات قائمة على معلومات واحتياجات قادمة من أسفل وتستقبل تغذية مرتجعة من أعلى، وليس العكس. و ليتمكن النظام من الوصول إلى هذه الحالة ومن خلال التجارب التي طرحتها الدراسة فهناك مجموعة من الإجراءات التي يجب تنفيذها على المستوى البنوي والسياسي ومستوى الآليات التي تحكم عمل المحليات على أرض الواقع.

على مستوى البنية:

وهو ما يتطلب قدراً من التعديل على مستوى التشريعات واللوائح التي تحكم عمل المحليات في مصر، بحيث تمنح المجالس دوراً رقابياً وتفعيل هذا الدور حتى يأخذ المسئول الموضوع موضع الجد ويشعر المواطنون أن المجلس هو أداتهم الرقابية، مثلما هو الحال في تجربة بورتو الجيري. وعلى غرار التجربة الدنمركية حيث موظف البلدية (المدير العام لإدارة البلدية) المسئول عن عمل إدارة البلدية والمسئول عن التعاقد مع الموظفين يتم تعيينه من قبل المجلس، يمكن في الحالة المصرية منح المجلس صلاحيات تجعل له دور في اختيار العاملين في الهيئات التنفيذية في المحليات، بحيث يكون منهم ممثل في اللجان التي تتشكل لاختيار المتقدمين للوظيفة، لكن الأهم في هذا الجانب أن ينص القانون على دور المجلس في التخطيط لمنطقته، وإلزام الحكومة بأخذ هذه الخطط موضع الاعتبار خاصة في الجانب الخاص بالميزانيات، ويمكن في هذا المجال اعتماد بعض عناصر تجربة بورتو الجيري بما يتلاءم مع ظروف وواقع الحالة المصرية.

على المستوى السياسي:

وينصب هذا المستوى على البيئة والمحيط اللذان تعمل فيهما المحليات في مصر، وهي هنا كموضوعات كثيرة في المجتمع ترتبط بالمناخ الديمقراطي في المجتمع ككل ومدى تطوره، لكن ما يميز موضوع المحليات في هذا المجال أن العلاقة بينه وبين التطور الديمقراطي علاقة تبادلية، إذ أنه كما يتأثر به يؤثر فيه، فكلما تطورت النظم المحلية إلى شكل أكثر انفتاحاً كلما ساهم ذلك في إشاعة مناخ من الديمقراطية، وهو ما يتطلب تحفيز الأحزاب القائمة على المشاركة على مستوى المحليات، وتوفير عوامل مساعدة مثل قواعد البيانات ومركز المعلومات على المستوى الوطني للمجالس المحلية ليتمكنوا من القيام بدورهم بشكل كفاء.

كما يجب الاهتمام في هذا المجال بالمكون الثقافي عبر التنشئة السياسية، بأن تركز على أهمية وفاعلية هذا النظام، فطالما ظل المواطنون لا يؤمنون بفاعلية المجالس المحلية كما رأينا في نتائج اللقاءات التي تمت خلال الدراسة، فلا يمكن أن نطور مشاركة المجتمعات عبر هذه المجالس، ولكن الأساس في هذا المستوى هو ديمقراطية النظام المحلي بإعادة نظام الانتخاب لاختيار العمدة والمشايخ على مستوى المحليات، فالثقافة الديمقراطية لا تتجزأ، حيث يجب أن تقوم على غلبة المنتخب على المعين سواء من حيث طرق الاختيار المطروحة أو من حيث الصلاحيات الممنوحة.

إلا أن هذا المستوى يرتبط بشدة بالإصلاح الديمقراطي وتحديد التحول في الانتخابات النيابية لنظام القوائم النسبية بدلا من النظام الفردي مما يفك الاشتباك القائم الآن بين دور المجالس المحلية ودور النواب في البرلمان، وهو ما سيحمل النائب المحلي مسؤولياته الحقيقية ويضعه أمامها، كما سيتم منح النائب البرلماني الوقت للفرغ لأدواره الأساسية ولن يصبح منهمكا في تقديم خدمات لأبناء منطقته، إذ سيتحول النائب المحلي في هذه الحالة إلى المقدم الفعلي للخدمات لأبناء الدائرة أو على أقل تقدير في المراحل الأولى حلقة الوصل مع النائب البرلماني.

على مستوى الآليات:

وهي إجراءات تحفيزية تتمثل في منح إضافية أو حوافز معنوية للمجالس التي تقوم بتنفيذها، مثل تفعيل المشاركة المجتمعية من خلال أفكار كاللجان المجتمعية والتشبيك مع منظمات المجتمع المدني أو استخدام التواصل الإلكتروني في المحافظات التي تسمح بحالتها بذلك. فتطوير دور المجلس في بعض الموضوعات التي من شأنها أن تطور المجتمعات المحلية بشكل أكبر في مجالات مثل الفنون والثقافة، فتحفيز أعضاء المجالس المحلية على رفع قدراتهم من خلال توفير فرص لهم للاحتكاك مع نظرائهم في دول أخرى والاطلاع على تجاربهم، أو الدراسة في مجالات عمل المجلس والتشجيع على إنشاء قواعد البيانات والمعلومات الخاصة بمنطقته ليستفيد بها المجتمع المحلي، وكذلك الحكومة المركزية. وأخيرا لا بد من وضع آليات واضحة لتقييم دور المجالس المحلية يشارك فيه المواطنون حتى تستطيع هذه المجالس من تطوير نفسها وتلافي أخطائها.

إن تطوير النظم المحلية يعد أحد المحاور الأساسية لعملية الإصلاح الشامل الذي يسعى إليه الجميع في المجتمع، وهو من أسس التحول الديمقراطي كما سبقت الإشارة، وباب رئيسي للمشاركة من جانب المواطنين سواء على مستوى التخطيط من خلال التعبير عن احتياجاتهم، أو التنفيذ من خلال مشاركتهم، أو الرقابة من خلال التقييم. وهو ما يعزز روح المواطنة ويرسخ قيمها.

وكما رأينا في التجريبتين اللتين تم عرضهما، فقد مثلا أساسا إما لتطوير النظام السياسي ككل كما في تجربة بورتو اليجري أو أساسا لتنمية الديمقراطية من خلال المشاركة المحلية كما في حالة الدنمارك. وإن كان هذا

الإصلاح على مستوى الممارسة قد يأخذ بعضاً من الوقت حتى تظهر نتائجه، إلا أن البدء فيه لا يحتاج إلى وقت طويل وإنما إرادة سياسية تبغي الإصلاح والتنمية.