



ورقة سياسات حول

إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة 25 يناير 2011

ورقة أولية مقدمة إلى المؤتمر المصري للنهوض*

والذي ينظمه مركز الحضارة للدراسات السياسية بالقاهرة خلال الفترة من 16 إلى 18 يناير 2012

د. صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ

أستاذ الإدارة العامة المساعد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية

* يود الباحث أن يتقدم بخالص الشكر والتقدير للباحثين المساعدين في إعداد هذه الورقة، الأستاذة مها خليل المدرس المساعد بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، والأستاذ محمود توفيق الباحث بوحدة التخطيط والسياسات بالمجلس القومي للطفولة والأمومة.

مقدمة

يعكس واقع الإدارة المحلية في مصر التحديات التي تواجه المحليات في إدارة شئونها، فإلى جانب التفاوت الكبير في هياكل وقدرات هذه الإدارات والقائمين عليها، تتسم الإدارة المحلية بأنها أجهزة تنفيذ للقرارات أكثر من كونها كيانات محلية تقرر الشئون ذات الصلة المحلية. كما أن الإدارة المحلية كانت إلى وقت قريب تتمتع بقسط محدود من الاهتمام والدعم المركزي مقارنة بذلك الممنوح للسلطات والأجهزة المركزية. يضاف إلى ذلك، تتميز الأجهزة الإدارية للمحليات بمحدودية إمكاناتها المادية والفنية والبشرية بصورة عامة مقارنة بالأجهزة الإدارية المركزية كذلك الشعور بالتبعية والميل نحو عدم اتخاذ المبادرة في ممارسة الصلاحيات المتاحة، ومن الجدير ذكره أن نقل العاملين من الأجهزة المركزية إلى أجهزة الإدارة المحلية غالباً ما يأخذ طابع العقوبة الإدارية بالنسبة لهؤلاء العاملين.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري أخذ بالنظام المتوازي في هيكلة المؤسسات المحلية أو ما يعرف بنظام المجلسين حيث يوجد بكل وحدة إدارية (محافظة، مركز، مدينة، حي، قرية) مجلس معين وآخر منتخب. فالمجلس المعين هو المجلس التنفيذي والذي يتولى إدارة العمليات اليومية للوحدة الإدارية، أما المجلس المنتخب فيتحمل مسئوليات إقرار خطة التنمية المحلية والرقابة على مختلف المرافق والأعمال المحلية وذلك بما لا يخالف السياسات العامة للدولة. إلا أن الأمر في الواقع العملي لا يتفق مع هذا التوصيف حيث تعاني العلاقة بين التنفيذيين والشعبيين من العديد من التباينات التي تحتاج إلى تدخلات حاسمة توضح أدوار كل منهم بما يؤدي رآب الصدع الذي حدث بينهما وتحسين الصورة الذهنية لكل منهما عن الآخر بما يحقق مصلحة المواطنين.

ملمح آخر من ملامح النظام المحلي الحالي في مصر يتمثل في تعدد الفاعلين في الشئون المحلية، بعبارة أخرى لا يقتصر الأمر في الأعمال العامة المحلية على المجالس التنفيذية والشعبية فقط بل هناك دور واضح لكل من الوزارات والهيئات والمؤسسات المركزية. الأمر الذي يتطلب درجات أعلى من التنسيق بين جميع الفاعلين على المستوى المحلي. ولقد ترتب على هذا الأمر غموض في تعريف المقصود بالشأن المحلي والاختصاصات الموزعة بين المحليات والسلطات المركزية ومفهوم الموظف المحلي وغيرها من الأمور.

كل هذه التحديات وغيرها قادت إلى عدة ظواهر تحتاج إلى معالجة لعل أهمها يتمثل في ضعف قدرة المؤسسات المحلية سواء المنتخبة أو المعينة على مقابلة مطالب المواطنين على هذا المستوى، الأمر الذي لا ينعكس في مطالبات متصاعدة بالإصلاح، وضعف توظيف الموارد المتاحة سواء تلك المحولة من المستوى المركزي أو الموارد المحصلة محلياً، وترافق كل ذلك بتفاوتات تنموية من إقليم إلى آخر وفي ذات الإقليم بل وفي داخل المحافظة من وحدة محلية لأخرى.

وعليه، يمكن القول بأن هناك حاجة ماسة إلى مواجهة مثل هذه التحديات وذلك من خلال تزويد المؤسسات المحلية بالصلاحيات اللازمة لإدارة شئونها المحلية، وتمكينها من القيام بمهامها وأدوارها وتحقيق التنمية المحلية ويستجيب لاحتياجات المواطنين وأولوياتهم، ويحقق مستويات أعلى من المشاركة المجتمعية في الشئون المحلية، وبالطبع فإن اللامركزية تقع في القلب من هذه الإصلاحات حيث تعتبر الوسيلة المؤدية لذلك. وتوفر ثورة الخامس والعشرون من يناير فرصة ذهبية لتحديث ونهضة الدولة المصرية.

وعليه تقدم ورقة السياسات هذه مجموعة من البدائل أمام صانع القرار لإصلاح النظام المحلي تحتوى على عدة أجزاء على النحو التالي:

- خلفية عن النظام المحلي في مصر
- بدائل السياسات والمقارنة بينها
- تحليل البديل الأفضل

أولاً: خلفية عن النظام المحلي في مصر

1. الوضع الحالي لنظام الإدارة المحلية:

1.1. الهيكل المؤسسي لنظام الإدارة المحلية القائم:

المرجعية الدستورية والقانونية:

يتأسس نظام الإدارة المحلية في مصر على الأحكام الواردة في المواد (161)، (162)، (163) من دستور 1971 المعطل، وكذلك قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979 ولائحته التنفيذية والتعديلات التي أجريت عليه. وقد أحتوى دستور 1971 المعطل على ثلاث مواد تتعلق بالإدارة المحلية هي (161)،

(162)، (163). وقد أكد الدستور المعطل في مادته (161) على أن "يكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها"، كما أقر الدستور في مادته (162) على أن يكفل القانون نقل السلطة إلى المجالس الشعبية المحلية تدريجياً. وكان الدستور يركز على أن مستقر السلطة على المستوى المحلي للمؤسسات المنتخبة (المجالس الشعبية المحلية)، وإن جاء الجزء الخاص بالإدارة المحلية في هذا الدستور تحت باب السلطة التنفيذية. ولم يأتي الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة الصادر في 30 مارس 2011 على ذكر الإدارة المحلية من قريب أو من بعيد حيث خلى من أي مادة أو جزء من مادة حول النظام المحلي في البلاد.

وحدات الإدارة المحلية:

توجد في مصر طبقاً للدستور المعطل خمس وحدات محلية هي المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والوحدات المحلية القروية. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى عام 1975 لم يكن هناك سوى ثلاث وحدات حيث أضيف كل من المراكز والأحياء. ويوضح الجدول التالي أعداد الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية.

جدول رقم (1): عدد الوحدات المحلية بجمهورية مصر العربية

الوحدة المحلية/الإدارية	العدد	ملاحظات
المحافظات	27	
المراكز	186	
المدن	225	
الأحياء	89	
الوحدات المحلية القروية	1264	هناك 3401 قرية تابع، بالإضافة إلى أكثر من 26 ألف نجع وعزبة.

ويوضح الجدول التالي توزيع هذه الوحدات على مستوى الجمهورية

جدول رقم (2) توزيع الوحدات المحلية طبقاً للمحافظات

المحافظة	عدد المراكز	عدد المدن	عدد الأحياء	عدد الوحدات المحلية للقرى	عدد القرى التابعة	قرى لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية	إجمالي عدد القرى	كفور ونجوع وعزب وتجمعات سكانية
القاهرة	0	0	33	0	0	0	0	0
الجيزة	10	12	14	51	120	0	171	636
القليوبية	7	10	2	50	147	0	197	876
الإسكندرية	1	1	7	3	2	5	10	22
البحيرة	15	15	0	84	406	5	495	4191

53	96	39	1	56	0	8	8	مطروح
870	315	0	245	70	2	10	9	المنوفية
1116	318	1	264	53	4	8	8	الغربية
1720	216	0	142	74	2	11	10	كفر الشيخ
486	85	5	33	47	0	10	5	دمياط
2062	490	4	367	119	2	19	16	الدقهلية
459	82	0	0	82	0	6	6	شمال سيناء
147	15	0	0	15	0	8	5	جنوب سيناء
0	0	0	0	0	6	2	0	بورسعيد
934	38	0	5	33	3	7	5	الإسماعيلية
0	0	0	0	0	5	0	0	السويس
3819	500	0	402	98	2	15	13	الشرقية
844	222	3	180	39	0	7	7	بني سويف
1741	360	0	299	61	0	9	9	المنيا
1743	162	0	101	61	0	6	6	الفيوم
840	235	0	180	55	2	11	11	أسيوط
45	119	1	74	44	0	5	5	الوادى الجديد
1512	270	6	213	51	3	11	11	سوهاج
1647	152	0	111	41	0	9	9	قنا
333	125	0	88	37	0	10	5	أسوان
19	14	2	0	12	2	6	0	البحر الأحمر
554	53	0	22	31	0	7	6	الأقصر
26555	4737	72	3401	1264	89	225	186	27

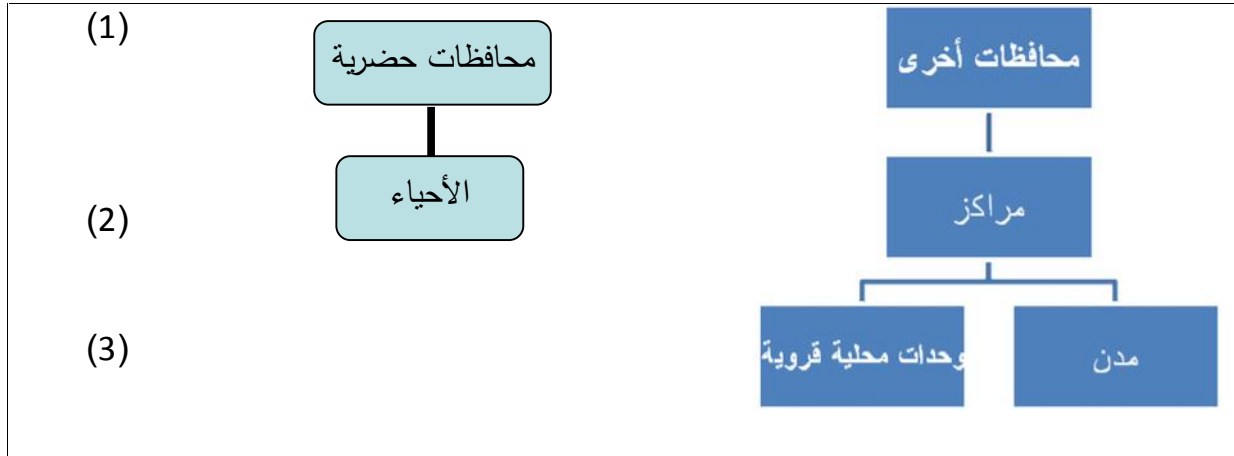
ويختص رئيس الجمهورية بسلطة إنشاء وحذف ودمج المحافظات، يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على إنشاء ودمج وحذف الوحدات المحلية على مستوى المراكز والمدن والأحياء، أما الوحدات المحلية القروية والقرى فهي اختصاص المحافظ. وعلى حين توجد معايير لإنشاء المدن والوحدات المحلية القروية والقرى لا توجد أية معايير تتعلق بالمحافظات أو الأحياء. وتجدر الإشارة إلى أن معايير إنشاء الوحدات المحلية لا توجد في قانون الإدارة المحلية أو في لائحته التنفيذية وإنما وردت في قرارات لمجلس المحافظات ورئيس الوزراء.

مستويات نظام الإدارة المحلية:

تتراوح المستويات الإدارية للنظام المحلي في مصر بين مستويين في حالة المحافظات الحضرية حيث يوجد مستوى المحافظة ومستوى الأحياء، وثلاث مستويات في حالة المحافظات الأخرى حيث يوجد مستوى

المحافظة، ومستوى المراكز ثم مستوى المدن والوحدات المحلية القروية. وقد تصبح هذه المستويات الثلاثة أربعة في حالة أن تضم المدينة في المحافظات غير الحضرية أحياء كما هو الحال في الإسماعيلية والمنصورة، وطنطا والمحلة الكبرى والزقازيق وسوهاج وغيرها من المدن.

شكل رقم (1): مستويات النظام المحلي



الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية:

يشتمل نظام الإدارة المحلية بالنسبة لكل من هذه المستويات الثلاثة على المكونات التالية:

- **قيادة تنفيذية معيّنة** من طرف السلطة المركزية (المحافظ، ورئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس القرية). ويتمتع المحافظ بسلطات ممثل السلطة التنفيذية على المستوى المحلي بما في ذلك الإشراف الإداري على العاملين بالمديريات القطاعية، كما أن عليه ضمان تنفيذ السياسات العامة بالمحافظة، ويكون المحافظ مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء. وعلى حين يعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية، يتم تعيين رؤساء المراكز والمدن والأحياء من قبل السيد رئيس الوزراء والذي فوض اختصاصاته في هذا الشأن إلى السيد وزير التنمية المحلية ويتم التعيين وفقاً لأحكام القانون رقم 5 لسنة 1991 والمعروف بقانون القيادات. أما رؤساء الوحدات المحلية القروية فيتم تعيينهم من قبل المحافظ المختص ولا يوجد لهم نظام يحدد أسس وكيفية التعيين كما هو الحال بالنسبة لرؤساء المراكز والمدن والأحياء.
- **مجلس تنفيذي** يرأسه رئيس الوحدة الإدارية المعنية، ويضم بين أعضائه مديري فروع الوزارات القطاعية بالمحليات بالإضافة إلى رؤساء المصالح الحكومية المختلفة العاملة بالوحدة. ويتمثل دور

المجالس التنفيذية في معاونة قيادة الوحدة المحلية المعنية (المحافظ أو رئيس المركز أو رئيس القرية أو المدينة أو الحي) في وضع الخطط والموازنات ومتابعة تنفيذها.

▪ **مجلس شعبي محلي** منتخب مباشرة لمدة 4 سنوات ويضم ممثلين عن كل وحدة إدارية، له صلاحيات إقرار ومتابعة الخطط والموازنات المحلية والرقابة على مختلف المرافق المحلية، واقتراح فرض ضرائب ذات طابع محلي (اختصاص أصيل للمجلس الشعبي بالمحافظة). كما أن للمجالس المحلية على المستوى الأعلى سلطة الإشراف على المستويات الأدنى (حق التصديق والاعتراض على القرارات والرقابة). ويتم التشكيل للمجالس الشعبية المحلية على النحو التالي:

• المجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية القروية يمثل بعدد 24 عضو، بشرط أن تمثل القرية الأم بعضوين على الأقل والقرى التابعة عضو على الأقل لكل منها.

• المجلس الشعبي المحلي للحي، يمثل الحي ذو القسم الإداري الواحد بعدد 18 عضو، والحي الذي به أكثر من قسم إداري يمثل بعدد 12 عضو لكل قسم.

• المجلس الشعبي المحلي للمدينة، تمثل المدينة ذات القسم الإداري الواحد بعدد 24 عضو، وتمثل المدينة ذات الأقسام الإدارية بعدد 14 لكل قسم.

• المجلس الشعبي المحلي للمركز، تمثل المدينة عاصمة المركز بعدد 12 عضو إذا كانت ذات قسم واحد، وإذا زادت عن ذلك تمثل بعدد 14 عضو، وتمثل باقي الوحدات المحلية في المركز بعدد 10 أعضاء.

• المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، في المحافظات الصحراوية والإسماعيلية يمثل كل مركز أو قسم إداري بعدد 14 عضو، وفي بقية المحافظات يقل العدد إلى 10 أعضاء.

▪ **فروع الوزارات القطاعية** وهي التي نقلت اختصاصاتها للمحليات (المديريات في المحافظات، والإدارات على مستوى المركز) وتتبع فنيًا الوزارات المعنية وكذلك ماليًا إلى حد كبير، لكنها تخضع للإشراف الإداري من قبل المحليات.

▪ **فروع الوزارات المركزية:** وهي الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها للمحليات مثل وزارة الداخلية، وزارة الأوقاف، وزارة الري.... وغيرها.

▪ **فروع الهيئات المركزية،** مثل الشركات التابعة للشركات القابضة الموجودة داخل المحافظات، وكذلك أفرع الهيئات المركزية الموجودة في نطاق المحافظة مثل هيئة الأبنية التعليمية التابعة لوزير التربية

والتعليم، والهيئة العامة للتنمية الصناعية التابعة لوزارة التجارة والصناعة وهيئة التنمية الزراعية وغيرها، وهي تمارس عملها بشكل مباشر مع الجهة التابعة لها في المركز.

- **الأقاليم الاقتصادية**، يوجد في مصر سبع أقاليم اقتصادية ويوجد بكل منها إدارة عامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمحافظات الإقليم، كما يستوجب قانون البناء الموحد إنشاء مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية بكل إقليم يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة لوزارة الإسكان. ويباشرة اختصاصات الهيئة بالإقليم كما يتولى الدعم الفني للإدارات العامة المذكورة.
- **أجهزة أخرى**: يضاف إلى ما سبق هناك المجلس الأعلى للإدارة المحلية والذي اجتمع مرتين فقط منذ إنشائه، وهناك نظام خاص للمدن الجديدة حيث تتبع الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة وعددها 17 مدينة، وكذلك يوجد نظام تابع لوزارة الداخلية يتعلق بحفظ الأمن في القرى التابعة عماده العمدة وشيخ البلد وشيخ الخفر.

وظائف الوحدات الإدارية:

نص قانون نظام الإدارة المحلية على أن تتولى الوحدات المحلية في حدود السياسات والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات ما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. ونصت اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية على المرافق التي تتولاها كل وحدة إدارية بالنسبة لقطاعات التعليم والشئون الصحية والإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية والشئون الاجتماعية والتموين والتجارة الداخلية والشئون الزراعية والري والتدريب المهني والثقافة والشباب والرياضة والسياحة والنقل والكهرباء والصناعة والشئون الاقتصادية. وفي الحقيقة يغلب على هذه الاختصاصات النزعة المركزية الواضحة في إدارة شئون المحليات إلى الدرجة التي أدت ببعض إلى القول بأنه لا يوجد نظام إدارة محلية في مصر ولكن يوجد نظام إدارة فروع.

النظام المالي:

يتم تجميع نفقات وإيرادات الوحدات الإدارية المختلفة في موازنة موحدة على مستوى المحافظة تجمع تصاعدياً من الأسفل للأعلى. وتضم موازنة المحافظة نفقات التشغيل للديوان العام وتوابعه على المستويات الأدنى والمديرية القطاعية وفروعها. أما نفقات إنشاء المرافق الأساسية فإنها تمول وتنفذ مركزياً. وترفع

موازنة المحافظة بعد إقرارها من قبل المجلس الشعبي إلى وزارة التنمية المحلية التي تتولى إحالتها مشفوعة بملاحظاتها إلى وزارتي المالية والتنمية الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أقر عدة مصادر للإيرادات المحلية منها حصة في ضرائب مشتركة مع السلطة المركزية ورسوم وموارد ذاتية، إلا أن بعضها قد أوقف العمل بها أو أعيد مركزتها. وبالتالي أصبحت الاعتمادات المركزية (Budget Transfers) تغطي مجمل بنود الموازنة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية أتاح للوحدات الإدارية إنشاء آليات تمويلية خارج الموازنة في شكل صناديق وحسابات مخصصة لأنشطة معينة مثل صندوق الخدمات والتنمية وصندوق النظافة، بالإضافة إلى عدد من الصناديق ذات الأغراض المحددة مثل صناديق الإسكان واستصلاح الأراضي.. الخ. وتتمتع الوحدات الإدارية بحرية نسبية في توظيف وإدارة موارد هذه الصناديق والحسابات في ضوء الاستخدامات المسموح بها بما في ذلك الاستثمار في البنية الأساسية. وينبغي التأكيد على أن تلك الآلية لم تدخل من تدخل السلطة المركزية بعد صدور قانون الخزانة الموحد والذي أدخل تلك الصناديق تحت عباءة السلطة المركزية.

2.1 إشكاليات نظام الإدارة المحلية الحالي:

يعانى النظام الحالي للإدارة المحلية في مصر من عدة إشكاليات قلصت من سلطة الوحدات الإدارية المحلية وأعاققتها عن أداء وظائفها منها:

أ. **غياب الاستقلالية:** تعاني المحليات من غياب الاستقلالية بأبعادها السياسية والإدارية والمالية على النحو التالي:

- يتجلى **غياب الاستقلالية السياسية** في اختلال العلاقة بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية لصالح الأخيرة، حيث أن المجالس الشعبية المحلية لها اختصاصات شكلية وغير مفعلة ومن ثم يغلب على دورها الطابع الاستشاري. وقد أدى إلغاء حق الاستجواب وطرح الثقة إلى تقليص دور المجلس الشعبي المحلى في مواجهة الأجهزة التنفيذية. يضاف إلى ذلك معيار تشكيل تلك المجالس المبني على أساس التمثيل المتساوي دون مراعاة للمعايير الدولية رغبة في استرضاء جميع الأطراف والمناطق أدى إلى تضخم عدد أعضاء تلك المجالس على مستوى الجمهورية والذي تجاوز 53 ألف عضو. وتتأكد قضية غياب الاستقلالية السياسية للمحليات في جعل الإدارة المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية في الدستور المصري ابتداءً من دستور 1956 وعدم تخصيص باب أو

فصل مستقل للإدارة المحلية كما كان الحال في دستوري 1923، 1930 وكما هو الحال في جميع البلدان التي تمتلك نظامًا محليًا قادرًا وقويًا.

• يتضح غياب الاستقلالية الإدارية في تعدد الأجهزة التنفيذية وتبعية الغالب الأعظم منها مركزياً، واقتصار دورها على التنفيذ دون المشاركة الفعلية في التخطيط والموازنة والرقابة. يضاف إلى ذلك تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية المركزية على المحليات.

• يظهر غياب الاستقلالية المالية في أن النظام الحالي يقوم على مبدأ تفويض الاعتمادات حيث تحدد السلطة المركزية المخصص السنوي ثم تفوض المحليات لاستخدامه على أوجه الإنفاق المحددة سلفاً. ومن ثم لا تتمتع الوحدات المحلية بحرية تخصيص الموارد المتاحة في ظل النظام الحالي. وتمثل الصناديق الخاصة هامشاً لحرية الاستخدام على مستويات الإدارة المحلية. كما تتجلى مظاهر غياب الاستقلالية المالية أيضاً في تدنى -إن لم نقل- انعدام الموارد ذات الصلة المحلية خاصة بعدما قررت وزارة المالية إعادة مركزية الموارد التي أتاح القانون تحصيلها لفائدة الموازنة المحلية بما في ذلك الضرائب العقارية. وكذلك اقتصار الموازنة المحلية على النفقات الإدارية والتشغيلية إذ أن السلطة المركزية تتولى تمويل وتنفيذ النفقات الاستثمارية المحلية.

ب. **غياب تفعيل الصلاحيات المتاحة بالقانون:** خول القانون اختصاصات وصلاحيات عديدة ومتنوعة للمحليات سواء تفريرية أو إدارية أو مالية، ولكنها بقيت غير مفعلة في الواقع العملي.

ج. **ضعف القدرات المؤسسية للمحليات:** ترتب على الإشكاليات السابقة، انخفاض الأداء المؤسسي للمحليات والذي تتجلى مظاهره في تعقد وطول الإجراءات الإدارية المتعلقة بتقديم الخدمات العامة، وضعف كفاءة توظيف الموارد البشرية والمالية على المستوى المحلي، ولقد أنتج كل ذلك درجات متزايدة من عدم الرضاء عن أداء الوحدات الإدارية وموظفيها. وهكذا فإن هناك حاجة ملحة إلى إجراء إصلاح مؤسسي للأجهزة المحلية وذلك من خلال برامج واضحة لرفع قدراتها، مع إعادة النظر في أوضاع موظفي الخدمة المدنية بالمحليات، والقضاء على مشكلة تعدد ولاءات الموظف المحلي.

د. **ضعف مستويات المشاركة المجتمعية وغياب رضاء المواطنين:** تنخفض -إن لم نقل تغيب- المشاركة السياسية والتنموية للمجتمع المحلي نظراً لفقدان الثقة في قدرة الإدارة المحلية على تلبية رغبات المواطنين. ومن أمثلة ذلك إنفراد الجهاز التنفيذي بإعداد الخطط والموازنات وخاصة الجزء الاستثماري بدون مشاركة من المجلس الشعبي المحلي والمجتمع. وقد انعكس كل ذلك على انخفاض مستوى رضاء المواطن المحلي عن الخدمات العامة وعن الحكومة والدولة.

هـ. **ضعف أطر المساءلة والشفافية:** تتعدد الأجهزة الحكومية في المحافظات بشكل كبير، كما تتباين تبعيتها الفنية والإدارية مركزياً ومحلياً كما سبق الذكر، مما يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين الجهات المختلفة وتضخم الجهاز الإداري المحلي، وتعارض الاختصاصات والصلاحيات، الأمر الذي ترتب عليه شيوع المسؤولية. وهكذا أصبحت السلطة المركزية هي المسئول الأول عن تقديم الخدمات العامة في المحافظات، كما أضحى هي الجهة محل مساءلة المواطن المحلي، وبذلك طالت خطوط المساءلة وقلت فعاليتها. يضاف إلى ذلك انتشار الفساد بدرجات متفاوتة بين الوحدات المحلية نظراً لإعطاء سلطات واسعة لبعض الموظفين المحليين دون أن يلزم ذلك مستوى من المسؤولية على قدر السلطة الممنوحة له خاصة في الإدارات الهندسية.

و. **ضعف نظام التخطيط المحلي:** حيث عجز هذا النظام عن التعبير عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، وعن أولويات التنمية المحلية ووضع الخطط على هذا الأساس. الأمر الذي أدى إلى تشوه تنموي لصالح عاصمة الدولة مقارنة ببقية المحافظات، وعواصم المحافظات مقارنة ببقية الوحدات المحلية بكل محافظة.

ز. **التقسيم الإداري للبلاد:** يعد التقسيم الإداري الحالي للجمهورية من بين المعوقات التي تعاني منها المحافظات، إذ أنه يكرس التفاوت بين الوحدات المحلية وغياب التكامل الاقتصادي والاجتماعي داخل كل وحده. كما إن إنشاء أنظمة خاصة مثل المدن الصناعية والمجمعات العمرانية الجديدة قد أسهم في تعقيد الأمور بدرجة أكبر. يتزامن كل ذلك مع غياب المعايير في إنشاء وحذف ودمج الوحدات المحلية وخضوعها للإرادة المنفردة للسلطة المركزية رغم طلبها موافقة المجلس الشعبي المختص والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

ثانياً: البدائل المقترحة

هناك ثلاثة بدائل مقترحة للتعامل مع إشكاليات النظام المحلي في مصر هي:

البديل الأول: بقاء الوضع على ما هو عليه

يقوم هذا البديل على ترك الأمور كما هي، مع إحداث تغييرات جزئية هنا وهناك بصورة اعتيادية - كما كان يتم في السنوات السابقة- لكن دون المساس بجوهر النظام المحلي ومكوناته. ولاشك أن هذا السيناريو قد يضمن نوعاً من استقرار الأوضاع القائمة ومن ثم عدم إثارة الكثير من المشكلات الناتجة عن التغيير وما يرتبط به من مقاومة خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار طبيعة الفترة الانتقالية التي تمر بها البلاد. كما أن

هذا البديل غير مكلف بالنسبة للدولة المصرية حيث لا يضيف أية أعباء على الموازنة العامة للدولة والتي تعاني أصلاً من مشكلات حقيقية.

لكن في الحقيقة فإن لهذا البديل العديد من المشكلات المترتبة عليه، إذا أنه يزيد من درجات عدم رضا المواطنين عن الأجهزة الحكومية وأداء تلك الأجهزة على المستوى المحلي حيث أن المواطنين يحملون الكثير من الآمال المتعلقة بتحسين مستويات المعيشة في أعقاب ثورة 25 يناير والانتخابات الرئاسية، وكذلك بل يأملون في تحقيق معدلات تنمية عالية تدفع بالبلاد إلى مصاف الدول الكبرى في خلال عدد محدود من السنوات. وقد أكد على ذلك العديد من الوعود الانتخابية من قبل المرشحين للرئاسة. ولا شك أن ثورة التوقعات المتزايدة إن لم تترافق بتحسين ملموس في الأمور الحياتية العادية للمواطن فإن ذلك من شأنه التسبب في مزيد من الإحباطات، الأمر الذي من شأنه إطالة أمد المرحلة أو المراحل الانتقالية أو دخول البلاد في مشكلات تزيد من الغموض والالتباس.

البديل الثاني: الإصلاح الجزئي

يتمثل هذا البديل في اتخاذ مجموعة من الإجراءات الإصلاحية الجزئية المتقطعة الصلة التي يعتقد صانع القرار إنها سوف تحقق شيئاً إيجابياً في النهاية. ويمكن رصد مجموعة من القرارات التي من الممكن أن تتخذ في هذا الشأن مثل:

- الاهتمام بالموظف المحلي، حيث يمثل الموظفون المحليون حوالي 58% من إجمالي عدد الموظفين بالدولة، حيث تقوم الدولة بطلب رضائهم من خلال عديد من السياسات مثل تعيين المؤقتين بالإدارة المحلية ورفع مرتباتهم وزيادة المكافآت الممنوحة له بنسب معينة، وغير ذلك.
- وقد ينصب الإصلاح على المجالس الشعبية المحلية فيتم مثلاً إصدار قانون خاص بالانتخابات المحلية بحيث تجرى الانتخابات المحلية قبل إجراء الانتخابات البرلمانية ومن ثم يبدأ المواطن المحلي في الالتفاف حول قضية معينة وينشغل بالشأن المحلي.
- إصدار قرارات تتعلق بإصلاح القيادات المحلية التنفيذية، فيتم على سبيل المثال إجراء حركة محافظين تضم مجموعة من المحافظين التكنوقراط والخبراء والمتخصصين مع تنظيم برنامج توجيهي مكثف لهم قبل إعلان الحركة بحيث يتم إعدادهم لمدة إسبوعين ومتى أصبحوا جاهزية يتم تعيينهم. وقد يتم أيضاً في ذات الإطار تدريب مجموعة من الشباب ليكونوا صف ثان أو معاونين. وفي ذات

السياق من الممكن أن يتم الإعلان بشكل أوسع نطاقاً عما كان يحدث في الماضي عن الوظائف القيادية الشاغرة على المستوى المحلي من سكرتير عام وسكرتير عام مساعد ورئيس مركز ورئيس مدينة ورئيس حي ورئيس قرية بشكل يضمن استقطاب الكفاءات خاصة من المدنيين ويتم تدريبهم في فترة زمنية وجيزة ويدفع بهم إلى العمل الميداني بعد ذلك.

- قد يتم اتخاذ بعض القرارات الإدارية المتعلقة بالطلبات المتأخرة لترقية الوحدات المحلية (إنشاء بعض المراكز، ترقية وحدة محلية قروية لتصبح مدينة، أو قرية لتصبح وحدة محلية قروية أو ترقية نجع أو كفر أو عزبة ليصبح قرية تابع أو إنشاء حي بمدينة ما)، الأمر الذي من شأنه تحسين درجة استجابة الحكومة المركزية وإن أثر ذلك على درجة التشوه الجغرافي التي يعاني منها التقسيم الإداري للجمهورية.

- وقد يتم اتخاذ قرار بزيادة المخصصات المالية للمحليات وبالتالي منحها قدرة أكبر على العمل والتخطيط، فعلى سبيل المثال يمكن منحها متحصلات الضريبة العقارية والتي هي ضريبة محلية بالأساس بدلاً من إعطاء المحليات فقط 25% منها، وتشارك المحليات في المتحصلات المالية على المستوى المحلي حتى يكون لدى المحليات الدافع لتحصيل هذه الأموال، فلا يعقل أن يتم تجميع 85% من إيرادات الحكومة من المحليات وتعتمد المحليات على الحكومة المركزية في 85% من حجم إنفاقها.

- قد تأخذ القرارات صورة تطبيق اختباري أو تجريبي Pilot لبعض الإصلاحات في صورة مبادرات في قطاع أو أكثر أو وحدة محلية أو أكثر.

ويتحقق عن هذا البديل عدة نتائج أبرزها:

- تحسين صورة الحكومة لدى المواطن العادي
- إعطاء مؤشرات على جدية الحكومة في طريق الإصلاح
- استخلاص مجموعة من الدروس المستفادة من المبادرات المحلية التي من الممكن أن تحدث في ظل مثل هذه التغييرات.
- قدرة أكبر على احتواء الآثار السلبية للقرارات إن لم تحقق العائد منها

لكن يعيب على هذا البديل ما يلي:

- عدم الاستدامة وصعوبة قياس الأثر المرتب على هذه القرارات
- التكلفة المادية المرتبطة بالتغييرات المذكورة إذ يرتبط أكثر تلك القرارات بزيادة الأعباء الملقاة على الموازنة العامة للدولة فلا يوجد تغيير بغير تكلفة.
- تصادم السياسات، الإصلاحات الجزئية غالباً من لا يؤخذ في اعتبارها الآثار السلبية لسياسات ما على السياسات الأخرى فعلى سبيل المثال تعيين الموظفين المحليين المؤقتين والذي شرعت بعض المحافظات في تثبيتهم ودفع رواتبهم من الصناديق الخاصة التي أوشكت في بعضها على النضوب يرتبط بزيادة حجم الجهاز الإداري للدولة الأمر الذي من شأنه التأثير على أداء هذا الجهاز نظراً لضخامته ومعاناته من مشكلة البطالة المقنعة وكذلك الضغط الحادث على الموازنة العامة للدولة مع التسليم بأمرين ربما يبدو بينهما تناقض ظاهري وهما ضعف رواتب وأجور الموظفين الحكوميين وضخامة المخصص في الموازنة العامة للدولة على الباب الأول.
- الإصلاح الجزئي والسياسات المرتبطة به قد تصطدم بالأطر التشريعية والقانونية الحاكمة، حيث من الصعوبة بمكان إجراء تغييرات دون النظر إلى القيود التشريعية والقانونية الموجودة ومن ثم فإن أية قرارات قد تتعارض مع هذه القوانين قد لا تجد طريقها إلى النور ومن ثم يصبح الإصلاح التشريعي متطلب سابق على القيام باتخاذ تلك الإجراءات الإصلاحية في النظام المحلي وإن بدا أن قانون الإدارة المحلية يسمح بذلك، خاصة في ضوء القاعدة القانونية القائلة بأن الخاص يقيد العام.

البديل الثالث: الإصلاح الشامل في إطار إستراتيجية واضحة

في إطار هذا البديل يتم وضع خطة إستراتيجية شاملة لإعادة النظر في النظام المحلي للبلاد تغطي العديد من محاور الإصلاح أهمها:

- الوضع الدستوري للإدارة المحلية
- وضع معمارية/بنية جديدة للنظام المحلي
- الأجهزة التنفيذية المحلية (المحافظ، القيادات التنفيذية المحلية)
- المجالس الشعبية المحلية

- التمويل والتخطيط المحلي
- نظام المعلومات المحلية
- نظام الحوكمة المحلية
- نظام لبناء القدرات المحلية
- الموظف المحلي
- منظمات المجتمع المدني المحلي والمواطن

ولهذا البديل عدة جوانب قوة تتمثل فيما يلي:

- ينظر هذا البديل إلى جميع الخطوات والإجراءات المتخذة من قبل صانع القرار في إطار أشمل وأعم يقود ويوجه السياسة العامة للدولة في هذا الشأن.
- هذا البديل يقوم على التدرج والمرحلية والبناء على ما هو قائم والاستفادة من المؤسسات المحلية ولكن مع إعادة توجيهها وهيكلتها عبر مراحل زمنية لا تؤدي إلى تغييرات حادة.
- الإصلاحات المترتبة على هذا البديل من شأنها التأثير المباشر في حياة المواطنين على المستوى المحلي من ناحية، ومن ناحية أخرى تضمن استمرارية طبيعة الدولة المصرية، البسيطة والموحدة.
- التنسيق والتكامل بين جميع مكونات هذا المحور تؤدي إلى الإسراع في نتائج التطبيق بحيث يلامس كل منها الآخر ويؤثر إيجابياً في بقية المكونات.
- لكن يعاب على هذا البديل ما يلي:

- التكلفة العالية نسبياً المرتبطة بهذا البديل والحاجة الماسة إلى إجراء إصلاحات جوهرية في بنية النظام المحلي حيث تكلف إقامة النظام الجديد وتنفيذ أنشطة بناء القدرات للعاملين بالمحليات وغيرها.
- الفترة الزمنية التي يتطلبها هذا البديل ليست بالقصيرة حيث أنه يتضمن العديد من الإصلاحات التدريجية.
- يتطلب هذا البديل إرادة سياسية قوية تفرض نفسها على جميع الأجهزة الحكومية الأخرى وتقلل من مقاومة التغيير حتى يؤتي التغيير المنشود ثماره.

وعلى الرغم من العيوب التي تحيط بهذا البديل إلا أن الباحث يدعي أن هذا هو البديل الأفضل وذلك لعدة اعتبارات على النحو التالي:

- طبيعة التدهور الحادث في النظام المحلي الراهن في مصر، فأخذًا في الاعتبار ما آلت إليه الأوضاع المحلية والمشكلات المترتبة على هذا النظام، فإنه قد يكون من الجيد البدء في عملية إصلاح النظام المحلي برمته عبر مراحل زمنية. ويمكن التعامل مع عدة مكونات أو محاور على التوازي بما يؤدي إلى تقليص الفترة الزمنية التي يحتاجها تطبيق هذا النظام.
 - شرعت الدولة المصرية منذ عدة سنوات في وضع أسس نظام جديدة للتخطيط المحلي وهناك خطوات تم اتخاذها فيما يتعلق ببناء شبكة من المدربين المحليين ووضع نظام للتخطيط الاستراتيجي للمدن والقرى وغيرها، وبالتالي، يمكن القول بأن هناك ثمة جهود قد بذلت عبر السنوات الماضية بوزارة التنمية المحلية ووزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وهيئة التخطيط العمراني وغيرها يمكن الاستفادة منها والبناء عليها دونما حاجة إلى البدء من نقطة الصفر.
 - هناك رغبة قوية من الشركاء الدوليين والجهات التنموية الدولية في توفير التمويل اللازمة لعملية إصلاح النظام المحلي سواء من قبل منظمات دولية مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، أو من جهات تنموية حكومية مثل الوكالة الفرنسية للتعاون الدولي وغيرها.
 - هناك رغبة مجتمعية قوية في إجراء إصلاحات على المستوى المحلي تجلت في المطالبات التي رفعت إبان ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، وبالتالي إذا ما تم مكاشفة ومصارحة المواطنين بإستراتيجية إصلاح النظام المحلي وكانوا جزءاً فاعلاً فيها فإن ذلك سوف يخلق مؤيدين لها مما يدعم فرصها في التطبيق والنجاح.
- لكن السؤال الآن كيف يمكن السير في كل مكون من هذه المكونات وما هي الخيارات المتاحة أمام صانع القرار في هذا الشأن؟ هذا ما سوف نستعرض بعضه في الجزء التالي وفي الأوراق الخلفية.

بنية النظام المحلي المقترحة

تحليل الوضع الراهن للتنظيم الإداري المحلي:

يشير التحليل المبدئي للهيكل التنظيمي للمحافظات المصرية على عدد من الأمور نجملها في الآتي:

- وفقاً لقرار السيد رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 45 لسنة 1988، وقرار سيادته رقم 471 لسنة 2004 تقسم المحافظات المصرية إلى مستويين وذلك وفقاً للعديد من المعايير المتمثلة في عدد السكان، موازنات المحافظات، جامعات إقليمية، نشاط صناعي، نشاط سياحي، نشاط ثقافي، مناطق حرة، مشروعات استثمارية):

- محافظات متميزة (21 محافظة): ويقيم فيها مستوى السكرتير العام بالدرجة الممتازة والسكرتير العام المساعد بالدرجة العالية مثل محافظات: القاهرة، والإسكندرية، الجيزة.
- محافظات عادية (8 محافظات)، وتشمل محافظات مثل مطروح، والبحر الأحمر، والوادي الجديد، وقيمت فيها وظيفة السكرتير العام بالدرجة العالية والسكرتير العام المساعد بدرجة مدير عام.

- تتضمن قرارات رؤساء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تقسيم المدن والأحياء داخل كل محافظة إلى ثلاثة مستويات على النحو التالي:

- مدن وأحياء متميزة (رئيس المدينة أو الحي بالدرجة العالية)
- مدن وأحياء مستوى أول (رئيس المدينة أو الحي بدرجة مدير عام)
- مدن وأحياء مستوى ثان (رئيس المدينة أو الحي بالدرجة الأولى)
- وعليه يصبح الهيكل التنظيمي لديوان عام المحافظات والوحدات المحلية يضم ما يلي:
 - الهيكل التنظيمي الخاص بالمحافظ
 - الهيكل التنظيمي الخاص بالسكرتير العام (مستويين)
 - الهيكل التنظيمي الخاص بالمراكز والمدن (ثلاثة مستويات)
 - الهيكل التنظيمي الخاص بالأحياء (ثلاثة مستويات)
 - الهيكل التنظيمي الخاص بالقرى

- تشير المراجعة الأولية للهيكل التنظيمي والوظيفية القائمة لبعض المحافظات المصرية إلى أن هناك اختلاف وتباين بينها مرجعه الظروف الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية لكل محافظة، فهناك بعض الأنشطة التي تمارس في محافظة دون أخرى ومن ثم فهناك وحدات تنظيمية معينة

توجد في محافظات بعينها مثل السياحة، الأسواق، والسواحل، والمحاجر والمناجم، والثروة السمكية، المنطقة الحرة والمنافذ، المنطقة الصناعية).

- توجد مديريات خدمات بكل محافظة تتمثل في: التربية والتعليم، الصحة، الإسكان والمرافق، الشباب والرياضة، التضامن الاجتماعي (الشئون الاجتماعية)، التموين، الطرق والنقل، الطب البيطري، التنظيم والإدارة، الزراعة، القوى العاملة. كما توجد فروع لبعض الوزارات المركزية التي تمارس عملها على المستوى المحلي تضم الثقافة والأوقاف، كما توجد فروع لوزارات سيادية مثل المالية والداخلية وغيرها.

- هناك ازدواجية وتكرار في التقسيمات الوظيفية وفي ممارسة الأنشطة فيما بين الديوان العام وبعض مديريات الخدمات.

- تقادم الهياكل التنظيمية ووجود فجوات تنظيمية بين الواقع الممارس والهياكل التنظيمية وما يرتبط بها من توصيف وظائف وتقسيمات وظيفية.

التغييرات التنظيمية المقترحة على المستوى المحلي:

يتطلب إصلاح النظام المحلي في مصر ضرورة القيام توفير عدة متطلبات يأتي على رأسها إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للمؤسسات المركزية والمحلية بما يضمن كفاءة تلك المؤسسات في القيام بالمهام والاختصاصات التي سوف تسند إليها أو تحدد لها. إن إعادة النظر في الهياكل التنظيمية على المستوى المحلي تستلزم مراجعة الأوضاع الراهنة لتلك المؤسسات حيث تقضي عملية الإصلاح إنشاء المؤسسات التالية:

- إنشاء مكتب المحافظ كمؤسسة رقابة وتفتيش مركزية توجد بالمحليات
- إنشاء سلطة محلية على مستوى المحافظة
- إنشاء سلطة محلية على مستوى المراكز والأحياء في المحافظات الحضرية والمدن الكبرى في المحافظات غير الحضرية (المدن الكبرى وهي المدن ذات الأحياء)
- إنشاء سلطة محلية على مستوى المدن والوحدات المحلية القروية ولكن في مرحلة لاحقة من عملية الإصلاح

1- مكتب المحافظ:

مكتب المحافظ هو المؤسسة الرقابية المسؤولة عن ضمان إتباع المؤسسات المحلية للسياسات العامة للدولة وتنفيذ استراتيجيات القطاعات المختلفة المحولة إلى المؤسسات المحلية وكذلك تقديم الدعم الفني لتلك المؤسسات. وللمحافظ حق النقض لأية قرارات تمس السياسة العامة للدولة أو حفظ الأمن والنظام فيها.

وعليه فوضع المحافظ على قمة الهرم التنفيذي في المحافظة وكون المسئول السياسي الوحيد عن أوضاع المحليات أمام الحكومة المركزية يجعل عملية اختياره بالتعيين هي الممارسة الفضلى. وفي أثناء المناقشات التي عقدت في إطار المجموعات البؤرية التي تم تنظيمها، كان هناك إجماع بين المشاركين من الخبراء والمتخصصين والممارسين للعمل المحلي بضرورة أن يكون المحافظ معيناً لا منتخباً.

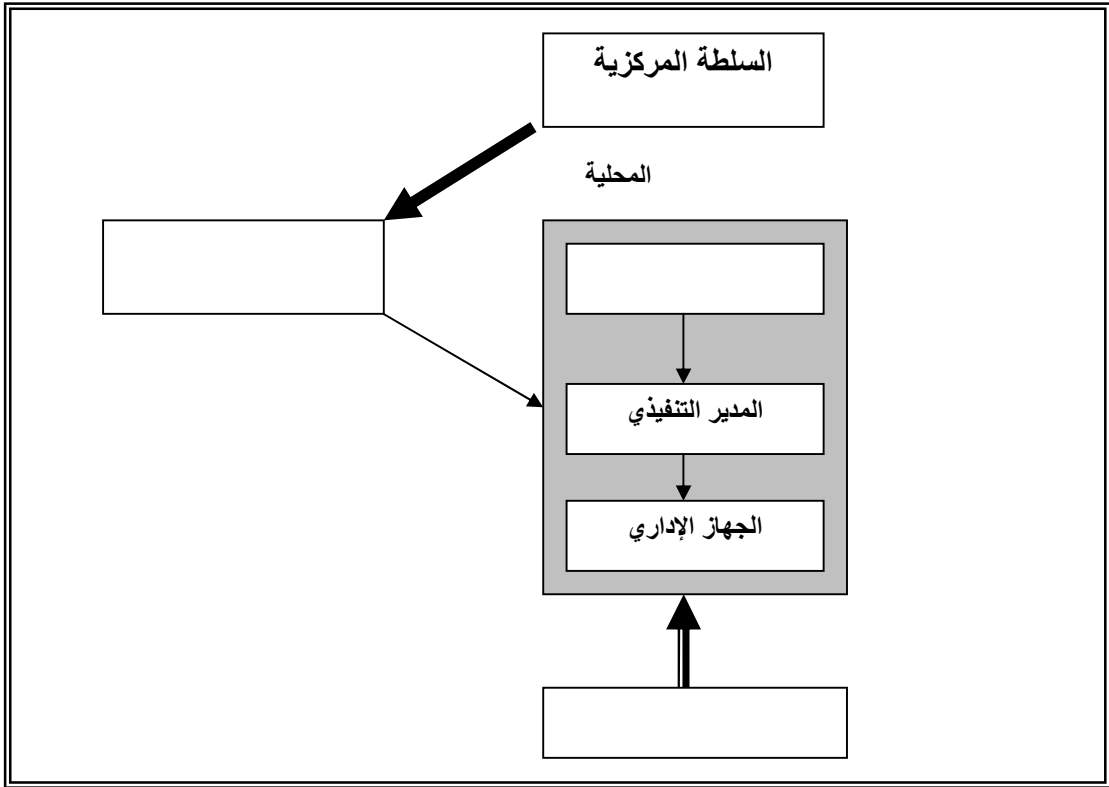
ويقترح لتفعيل مكتب المحافظ هذه أن يتم تحويل الإدارات المركزية والعامة الخاصة بعمليات الرقابة والتفتيش والمنتشرة حالياً في عدة تقسيمات وظيفية في الهياكل التنظيمية للمحافظات والمراكز وضماها إلى المؤسسة المقترحة، بحيث تصبح هناك جهة واحدة فقط مسؤولة عن الرقابة والتفتيش ومراجعة أعمال المؤسسات المحلية والتنسيق مع المؤسسات المركزية.

2- السلطة المحلية للمحافظة:

تضم السلطة المحلية للمحافظة، المجلس التنفيذي للمحافظة بقيادة مدير تنفيذي وهو رئيس المجلس التنفيذي (السكرتير العام حالياً)، وتعمل في إطار من توجيه أولويات العمل المحلي من قبل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. ومن المخطط أن تضم السلطة المحلية للمحافظة ليس فقط بعض التنظيمات الوظيفية التي توجد بديوان عام المحافظة وتخضع لإشراف السكرتير العام حالياً، بل ومديريات الخدمات التي من المقرر أن تنقل اختصاصاتها إلى المحليات بشكل حقيقي.

وهكذا فإن مفهوم السلطة المحلية يعنى الممثلين المنتخبين من الشعب أي أعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخب والمدير التنفيذي المعين، بالإضافة إلى مديري المديريات الخدمية والمصالح الحكومية العاملة على مستوى المحافظة.

شكل يوضح السلطة المحلية المقترحة



وهنا يثور التساؤل كيف يتم اختيار المدير التنفيذي للمحافظة؟

في الحقيقة هناك أكثر من طريقة يمكن اختيار أحدها:

الأولى: يصبح رئيس المجلس الشعبي المحلي المنتخب على مستوى المحافظة هو المدير التنفيذي

الثانية: يقوم المجلس الشعبي المحلي المنتخب بتعيين مدير تنفيذي محترف لمدة عام أو أكثر ويجرى تقييم أداء هذا المدير ويتم بعد ذلك تقرير مصيره بالتجديد أو الإعفاء.

الثالثة: يقوم المجلس الشعبي المحلي في حالة خلو مدير تنفيذي بطلب تعيين مدير تنفيذي من الوزير المسئول عن النظام المحلي في البلاد، ويقوم وزير -الذي يجب أن يكون لديه بنك من القيادات المحلية من خريجي معهد الإدارة المحلية- بترشيح ثلاثة من القيادات المحلية، بعد ذلك يقوم المجلس الشعبي المحلي بعقد مقابلات وجلسات استماع لهؤلاء المرشحين وينتهي بالتصويت لواحد منهم، ويصدر قرار من الوزير

المختص النظام المحلي بتعيين هذا الشخص. وبالتالي يصبح من حق المجلس الشعبي المحلي رقابة هذا الشخص ومسائلته بل وعزله.

3- السلطة المحلية للمركز:

تضم السلطة المحلية على مستوى المراكز، المجلس التنفيذي للمركز بقيادة رئيس المجلس التنفيذي (رئيس المركز حالياً)، والتي تعمل في إطار من توجيه أولويات العمل المحلي من قبل المجلس الشعبي المحلي للمركز. ومن المخطط أن تضم السلطة المحلية للمركز التقسيمات الوظيفية الموجودة في ديوان عام المركز وإدارات الخدمات التي من المقرر أن تنتقل اختصاصاتها إلى المحليات.

وفي هذا السياق أيضاً يقترح إنشاء سلطة محلية ب المدن الكبرى (المدن ذات الأحياء بالمحافظات الريفية والتي سوف تعامل معاملة المراكز)، وكذلك الأحياء في المحافظات الحضرية.

ويستلزم التغيير أيضاً تمكين المجالس الشعبية المحلية من القيام بأدوارها، بحيث تصبح مسؤولة عن إدارة التنمية المحلية كل في مستواه (المحافظة والمركز)، وتوجيه العمل المحلي في إطار من العلاقات المؤسسية الواضحة مع الأجهزة التنفيذية المحلية ومؤسسة التفقيش (مكتب المحافظ).

4- السلطة المحلية للمدن والوحدات المحلية القروية:

ويتم التفكير في إنشاء هذه السلطة في ضوء التطبيق العملي لاسيما هناك جدل حول إلغاء مستوى المركز أو الإبقاء عليه، وفي حالة إلغاؤه تصبح السلطة المحلية على مستوى الوحدات المحلية القروية والمدن هي المستوى الأدنى للنظام المحلي في البلاد أو مستوى البلديات كما يطلق عليها في كثير من البلدان الأخرى. وفي الحقيقة تجدر الإشارة إلى أنه في حالة اختيار إلغاء مستوى المركز يجب أن يتم التفكير جدياً في إعادة النظر في التقسيم الإداري للمحافظات حتى لا تتسع المسافة بين الوحدات المحلية في المستوى الأدنى والمستوى المحلي الأعلى. كما أنه بقاء التقسيم الحالي سوف يخلق صعوبات تتعلق بقدرة المحافظات على إدارة شئونها المحلية بشكل فعال وكفاء.

الخيارات/السيناريوهات المتاحة:

هناك عدة مسارات أو اختيارات لتطبيق إعادة الهيكلة بالمحافظات والمراكز وتقاسم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمؤسسات المحلية على النحو التالي:

السيناريو الأول:

البدء في الإصلاح المحلي في جميع القطاعات (الخدمية) وفي جميع المحافظات وفي جميع المراكز في آن واحد مع إنشاء المؤسسات المحلية الثلاث المزمع إنشائها في ذات الوقت. بعبارة أخرى يتم ما يلي:

- إنشاء مكتب المحافظ من خلال ضم المفتشين وإدارات الرقابة والتفتيش بالديوان العام للمحافظة والمركز وكذلك مديريات الخدمات التي يتقرر نقل اختصاصاتها إلى المحليات إلى مكتب المحافظ.
- إنشاء السلطة المحلية للمحافظة من خلال ضم جميع مديريات الخدمات (المديريات السابق الإشارة إليها) تحت قيادة رئيس المدير التنفيذي للمحافظة (السكرتير العام حالياً).
- إنشاء السلطة المحلية للمركز عن طريق ضم ديوان عام المركز وكذلك جميع الإدارات (فروع مديريات الخدمات على مستوى المراكز) تحت قيادة المدير التنفيذي للمركز.

ويتسم هذا الخيار بشموليته حيث يركز على تمكين المجالس الشعبية المحلية في جميع المحافظات من التمتع بقدرتها على الأداء وإدارة أولويات التنمية والتأكد من الاستجابة لمطالب الجماهير كل على نطاقه وبما يتسق مع السياسات العامة للدولة وذلك من خلال ممارسة الاختصاصات المنقولة إليها وإلى السلطات المحلية وفي إطار رقابة مكتب المحافظ.

إلا أنه يؤخذ على هذا الخيار الدرجة العالية من التعقيد الناجمة عن التوسع في التطبيق أفقياً (قطاعياً) ورأسياً (جغرافياً)، حيث يتضمن العمل إنشاء 29 مكتب محافظ، 27 سلطة محلية على مستوى المحافظة، 186 سلطة محلية على مستوى المراكز، بالإضافة إلى المدن الكبرى، والتعامل مع عدد كبير من الوزارات القطاعية ذات الفروع الخدمية في المحليات. ويؤيد استبعاد هذا الخيار أيضاً التكلفة المعنوية المصاحبة له وما يمكن أن يثيره من سوء فهم لعملية التطبيق ومقاومة للتغيير.

السيناريو الثاني:

تطبيق الإصلاح المحلي في جميع القطاعات وتطبيق ذلك على المحافظات عبر ثلاثة مراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: يتم التطبيق في عدد عشرة محافظات بمراكزها

المرحلة الثانية: يتم تمديد التطبيق في عشرة محافظات أخرى بمراكزها

المرحلة الثالثة: يشمل التطبيق المحافظات التسع المتبقية بما فيها من مراكز

وعلى الرغم من عنصر التدرج في التطبيق الذي يوفره هذا الخيار إلا أنه ترد عليه العديد من الملاحظات والقيود ولعل أهمها الإشكالية الدستورية والقانونية المتعلقة باختيار المحافظات التي يتم التطبيق فيها في المراحل المختلفة.

السيناريو الثالث:

تطبيق الإصلاح في جميع القطاعات وفي جميع المحافظات كمرحلة أولى مع إنشاء مكتب المحافظ والسلطة التنفيذية للمحافظة وإرجاء إنشاء السلطات التنفيذية للمراكز إلى مرحلة لاحقة.

مرة أخرى، فإن هذا الخيار وإن أجل العمل على مستوى المراكز فيما يبدو إتاحة مزيد من الوقت لعملية التطبيق إلا أنه من المقترح استبعاده أيضاً لعدة اعتبارات على النحو التالي:

- العمل مع جميع القطاعات وفي جميع المحافظات أمر له تكلفته العالية كما سبقت الإشارة خاصة فيما يتعلق بدرجات التنسيق العالية التي تتطلبها عملية التنفيذ خاصة على المستوى المركزي مع الوزارات والأجهزة القومية المختلفة.

- درجة التعقيد العالية المرتبطة بإعادة توزيع العاملين المحليين على مستوى المحافظة والمراكز حيث إن تأجيل العمل على مستوى المراكز يجعل عملية إعادة التوزيع صعبة جداً خاصة في ضوء عدم معرفة الإمكانيات المتاحة بالمراكز واختبار سير العلاقات المؤسسية بشكل متكامل في ظل الوضع الجديد.

- النتيجة النهائية لهذا الخيار هي صعوبة الحكم على العوائد المتحققة من وراء التطبيق ومدى نجاحه.

السيناريو الرابع:

البدء في تطبيق الإصلاح المقترح في عدة قطاعات وفي جميع المحافظات والمراكز مع إنشاء المؤسسات المحلية الثلاث المزمع إنشائها عبر عدة مراحل على النحو التالي:

- تحديد القطاعات محل إعادة الهيكلة من خلال وضع عدة معايير لتلك القطاعات "الخدمية" منها على سبيل المثال: درجة عدم التركيز أو اللاتركيز في ممارسة أنشطتها وتعيين قياداتها، بعبارة أخرى فعلى الرغم من أن القانون أعطى سلطة تعيين مدير المديرية ووكيله إلى السيد الوزير المختص إلا أن هناك بعض القطاعات يترك هذا الأمر للمحافظ المختص الأمر الذي يعنى أن هناك درجة من اللاتركيز الإداري Deconcentration في ممارسة أنشطة القطاع المعنى، وأيضاً هناك معيار يتعلق بحجم الاختصاصات المفوضة للمحليات في نطاق القطاع المعنى.
- وفي هذا الإطار يقترح أن يتم البدء بقطاعات الطرق والنقل، الشباب والرياضة، التضامن الاجتماعي (قطاع الشؤون الاجتماعية)، في المرحلة الأولى من التطبيق. مع الاستمرار في قيام كل من وزارتي التربية والتعليم والإسكان والمرافق بتطبيق اللامركزية في بعض الأنشطة الخاصة بالقطاعين.
- التوسع في مرحلة لاحقة في ضم قطاعات أخرى إلى المؤسسة المحلية للمحافظة وفي ذات الوقت ضم الإدارات المناظرة لها إلى المؤسسة المحلية للمركز.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المسار هو المرجح وذلك لعدة اعتبارات إضافة إلى تفادى عيوب الخيارات

السابقة:

- التدرج والمرحلية: هذا الخيار يتفق ومنهج الحكومة المصرية في التحول التدريجي نحو اللامركزية؛ حيث لا يتم تطبيق اللامركزية بشكل كامل في جميع القطاعات على جميع المحافظات، وإنما يتم ذلك عبر عدة مراحل.
- المرونة: بمعنى إمكانية عدم شمولية التحول في جميع أنشطة القطاع وإنما يمكن تطبيق اللامركزية في بعض أنشطة قطاع معين وفقاً لاعتبارات الواقعية وإمكانيات التحول.

- التكلفة: حيث يتم تصميم برامج بناء وتنمية قدرات واحدة للجميع فمثلاً هناك برامج موحدة لمن سوف يلتحقون بمكتب المحافظ تحتوي على المهارات الخاصة بالرقابة والتفتيش في القطاع المعنى، وكذلك نفس الشيء بالنسبة للمؤسسات المحلية بما يعنى الاستفادة من نظريات وفورات الحجم أو اقتصادات النطاق Economy of Scale.

- تكاملية التجربة حيث يؤدي التطبيق على قطاعات بعينها على المحافظة والمراكز إلى رصد مجموعة من الدروس المستفادة تضمن نجاح فعاليات التطبيق في المراحل التالية.

يضاف إلى ما سبق، أنه يمكن تطبيق هذا البديل من خلال البدء بتطبيق عدم التركيز الإداري في مرحلة أولية قد تمتد إلى خمس سنوات تعطى فيها السلطات للمحافظين على أن يتم نقل السلطة إلى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة صاحبة الاختصاص الأصيل في الشأن المحلي. ويصبح المحافظون هم المسئولون عن تطبيق هذا النظام اللامركزي Decentralized Systems وإعداد محافظاتهم إلى التحول نحوه، ويحدث تحول مماثل في أدوارهم كمراقبين وكمسؤولين مركزيين بالمحليات وليس عن المحليات.

متطلبات نجاح إصلاح النظام المحلي:

وتجدر الإشارة إلى أنه في الحقيقة لتمكين هذا الخيار من التطبيق الفعلي فإن ذلك يستلزم جملة من الإصلاحات على النحو التالي:

1- إصلاح المجالس الشعبية المحلية:

من خلال إعطائها اختصاصات أصيلة وأخرى مفوضة في كل مستوى من المستويات المحلية، ويتم ذلك من خلال استخدام عدة معايير منها مبدأ محلية الشأن أو ما يعرف بالـ Subsidiarity Principle، ومبدأ القدرة على القيام بالوظيفة أو الاختصاص أو ما يعرف بمبدأ الإقتدار والكفاءة، واقتصادات الحجم أو النطاق وغيرها.

كما يجب تفعيل معيار عدد السكان في تحديد أعضاء الممثلين المحليين بكل مجلس بما يضمن أعداد أقل من العدد الحالي والذي تجاوز في انتخابات 2008 حاجز 53 ألف عضو بجميع الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية. وبالطبع فإن العدد الأقل يرتبط بحسن أداء الاختصاصات التي من الممكن أن تمنح لهؤلاء الأعضاء. وسوف يكون أيضاً دالة في تحسين نظام المكافآت أو بدلات الحضور. ويوضح الجدول التالي مقترحاً قابل للنقاش حول الأعداد التي يمكن تطبيقها في حالة اعتماد عدد السكان كمعيار في تشكيل المجالس

الشعبية المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الجدول قد تم تطويره بناء على أعداد سكان جمهورية مصر العربية في عام 2006 وتقديرات عام 2011 حيث شكلت أعداد السكان في بعض المناطق لاسيما الريفية والصحراوية عاملاً حاسماً في نقطة البداية في أعداد ممثلي الوحدات المحلية في المستوى الأدنى.

جدول رقم (3)

مقترح تشكيل أعضاء المجالس الشعبية المحلية في المستويات المختلفة وفقاً لعدد السكان

المنتخبين	المنتخبين لمجلس المدينة / الكبيرة	المنتخبين لمجلس	المنتخبين لمجلس المدينة	المنتخبين لمجلس القرية	
3	5	15	9	15	25,000
5	7	19	11	19	50,000 - 25,001
7	9	23	15	23	75,000 - 50,001
9	11	27	19	27	100,000 - 75,001
11	13	31	23		200,000 - 100,001
13	15	35	27		300,000 - 200,001
15	17	39	31		400,000 - 300,001
17	19	43			500,000 - 400,001
					500,000
					100,000 زيادة يمثل بعضو واحد

كما يجب تخفيض سن الترشح للانتخابات المحلية إلى 21 سنة بدلاً من 25 سنة. على حين قد يطعن بعد الدستورية تشكيل المجالس الشعبية من خلال التصعيد من بين المنتخبين من المجالس الشعبية الأدنى إلى الأعلى، لذا يقترح الاستمرار في النظام الحالي القائم على الانتخاب الحر المباشر. وفيما يتعلق بالنظام الانتخابي، فقد يُرى تطبيق نظام القوائم الانتخابية - مع ضرورة التأكد من مدى دستورية ذلك- ومنح المستقلين الحق في تكوين قوائم انتخابية. وهناك من يرى ضرورة ألا يكون العمل المحلي معتمداً على الأحزاب. من ناحية أخرى لا بد من القيام بدراسة وتقييم أوضاع المجالس الشعبية المحلية مؤسسياً في البداية للتعرف على ما لديها من إمكانيات إذ أن بعضها يفتقر حتى إلى وجود مقر للمجلس.

ويرتبط إصلاح المجالس الشعبية المحلية، بإصلاح وضع موازنات وموظفي تلك المجالس الشعبية بحيث يكون لها وضع مستقل ولا تكون جزءاً من موازنة ديوان عام المحافظة حتى يتم تمكين تلك المجالس من الموازنات المحلية والموظفين المحليين كل في مستواه. كما يجب أيضاً تصميم برامج تدريب وبناء قدرات قوية ومكثفة للأعضاء حتى يستطيعون تأدية الأدوار الجديدة التي من الممكن أن تمنح لهم.

2- إصلاح طرق ونظم إنشاء الوحدات المحلية:

يخضع إنشاء الوحدات المحلية دمجها وحذفها على مستوى المحافظة إلى القرار الفردي والإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية وهنا يقترح أن يتم ذلك وفقاً لمعايير واضحة ومحددة ومعلنة ومنح البرلمان وكذلك السكان في المحافظات المراد إجراء تغيير في تكوينها الإداري صوتاً مسموعاً ورأياً في هذا الشأن. كما يجب أن يتم تحويل معايير إنشاء الوحدات المحلية وحذفها ودمجها من مجرد قرارات رئيس وزراء وقرارات لمجلس المحافظين إلى أن تصبح جزءاً لا يتجزأ من القانون المنظم للشأن المحلي. ولا بد وأن تكون هذه المعايير واضحة ومعلنة للجميع على أن يشارك المواطن في المحليات في أي تغيير يطرأ على وحدته المحلية من خلال السبل المختلفة بما فيها الاستفتاء.

3- إصلاح نظم اختيار القيادات المحلية:

وذلك من خلال تفعيل إنشاء معهد للقيادات المحلية بحيث تتضمن الدراسة فيه عدة مسارات (مسار للقري، مسار للمدن والأحياء، مسار للمراكز والمحافظات) بحيث يتم خريج مديرين محترفين مثل باقي الدول فيكون لدينا مدير قرية محترف Village Manger، ومدير مدينة محترف City Manager وهكذا. ولا يتم تعيين أي قيادة محلية إلا من خريجي هذا المعهد وهكذا يكون هناك بنك للقيادات المحلية.

4- التوسع في أنشطة بناء القدرات المؤسسية والبشرية للمحليات:

يستلزم نجاح برنامج إصلاح المحليات أيضاً تنفيذ أنشطة بناء قدرات للأجهزة المحلية المختلفة بحيث يتم تمكين المحليات من القيام بالأدوار التي سوف تسند إليها. ويجب على كل وزارة أن تقوم بإعداد برامج لتنمية قدرات القيادات المحلية القطاعية (مديري المديرية ووكلائها) بحيث يوجد بكل وزارة بنك للقيادات في إطار تخصص الوزارة.

5- إصلاح منظومة التخطيط والتمويل المحلي:

لا يمكن تحقيق التنمية المحلية بدون إصلاح منظومة التخطيط المحلي ودعم المشاركة الشعبية في وضع خطط التنمية، كما يجب إصلاح منظومة المعلومات المحلية وتمكين المحليات مالياً بحيث تصبح قادرة على إدارة عملية التخطيط المحلي بما يحقق استجابة مباشرة وسريعة لاحتياجات المواطنين.

6- حملات الدعوة كسب التأييد Advocacy لعمليات إصلاح المحليات:

يعتبر التأييد الشعبي لإصلاح النظام المحلي عنصرًا أساسيًا في نجاح جهود الإصلاح. حيث أنها جزء من إصلاح الدولة المصرية بما يؤدي إلى الصبر والمثابرة على عملية الإصلاح ولا يسرع خطوات الإصلاح بشكل لا يحقق الأهداف المرجوة منه.

7- إيمان القيادة السياسية بضرورة إصلاح النظام المحلي:

يجب التأكيد على أن إيمان القيادة السياسية يعتبر أساسيًا في نجاح عمليات إصلاح النظام المحلي والتي تعتبر جزءًا لا يتجزأ من إطار عام وأشمل وهو إصلاح الدولة المصرية، بل يمكن أن يقترح في هذا الشأن إنشاء وزارة لإصلاح الدولة كما هو الحال في بعض الدول مثل فرنسا.

إدارة البرنامج القومي لإصلاح المحليات:

يتطلب تطبيق البرنامج القومي إنشاء ثلاثة مستويات من المسؤولية: السياسات العامة لبرنامج إصلاح المحليات، تنفيذ البرنامج، وأخيرًا تطبيق البرنامج.

وتشير السياسات العامة لبرنامج إصلاح النظام المحلي إلى: (أ) التكلفة بإعداد وإصدار التوجيهات والتصديق على تصميم البرنامج، (ب) اعتماد خطة العمل السنوية التي تقوم بإعدادها أجهزة تنفيذ وتطبيق البرنامج، (ج) تقييم نتائج البرنامج، وأخيرًا (د) التصديق رسميًا على كل نتائج البرنامج وهي بالطبع تتسم بكونها قانونية وذات علاقة بسياسة البرنامج.

وتقع مسؤولية وضع السياسات العامة لبرنامج اللامركزية على عاتق لجنة وزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء يطلق عليها "اللجنة القومية لإصلاح المحليات"، يصدر بإنشائها قرار جمهوري يحدد تكوينها واختصاصاتها وهيكلها التنظيمي (بما فيها تكوين أمانة فنية دائمة تتبع رئيس مجلس الوزراء) وإجراءات تشغيلها.

ويشير تنفيذ البرنامج إلى مسؤوليات عدة من قبيل: (أ) التكلفة بتصميم البرنامج، (ب) التخطيط والإشراف على تطبيق البرنامج كاملاً، وإبرام اتفاقيات لتطبيق مكونات البرنامج المختلفة مع الأجهزة والجهات المعنية على مستوى الوزارات المركزية، والمحافظين، ومجالس المراكز وأي كيانات أخرى لها دور في تطبيق البرنامج، (ج) توجيه الموارد المتاحة فنيًا وماليًا (الوطنية والخارجية) لتنفيذ البرنامج إلى الجهات المنفذة له

من خلال آليات ملائمة، (د) متابعة وإعداد التقارير حول جميع الأمور المالية والجوهرية التي تتعلق بسير عمليات البرنامج ورفعها إلى "اللجنة القومية لإصلاح المحليات".

وتسند مسؤولية تنفيذ البرنامج إلى الأمانة الفنية الدائمة التابعة للجنة القومية لإصلاح المحليات.

ويشير تطبيق البرنامج إلى مسؤولية التحقيق الفعلي لنتائج/مخرجات البرنامج والتي تتضمن: (أ) تطوير أطر السياسة العامة للبرنامج والأطر التشريعية والتنظيمية، (ب) تطوير الإطار المؤسسي لتحسين منظومة إدارة عملية التنمية المحلية، (ج) الاستثمار في مشروعات وبرامج التنمية المحلية.

وتقع مسؤوليات تطبيق البرنامج على عاتق عدة أجهزة تتضمن: (أ) فرق عمل/لجان مؤقتة تشكلها "اللجنة القومية لإصلاح المحليات" بغرض تطوير سياسات إصلاح النظام المحلي والأطر القانونية والتنظيمية، (ب) الوزارات والهيئات الحكومية المركزية الأخرى، (ج) المحافظين وفروع الوزارات بالمحافظات (المديريات)، (د) المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها القيادية والتنفيذية، (5) أى كيانات أخرى تقوم الأمانة الفنية الدائمة للجنة القومية لإصلاح المحليات باستحداثها.

شكل رقم (2)
إدارة برنامج إصلاح المحليات في مصر

