



مبادرة
الإصلاح
العربي

ARي

حوارات السياسات المصرية

اللامركزية وعدم المساواة الجغرافية في مصر منذ 2014م



WOMEN FOR JUSTICE FOUNDATION
نساء من أجل العدالة

بالشراكة مع

محمد عبد الهادي شنتير

© 2022 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.



يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، طالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

حزيران/يونيو 2022

تعاني مصر من إشكالية حادة في سياساتها الاجتماعية، وعلى وجه التركيز في بعدها المكاني؛ وهذا ما يعرف بفجوة اللامساواة الجغرافية بين المحافظات الأوفر حظًا والأقل حظًا أو ذات الموارد المحدودة، وكذلك التفاوت بين الوحدات المحلية المختلفة داخل ذات المحافظة. يحدث هذا التفاوت في ظل نظام شديد المركزية في صنع السياسات وإدارة الموارد وتوزيع الخدمات منذ عام 2014. ويتزامن هذا مع ارتفاع معدلات الفساد الذي يقوض أية إصلاحات ممكنة، فحسب مؤشر مدركات الفساد العالمي لعام 2020 الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية تراجع مصر (11) موقعًا واحتلت المركز (117) بين (180) دولة بمعدل 33 من 100 نقطة.¹

ويُعد الأخذ باللامركزية من مقتضيات مواجهة الاختلالات الجغرافية أو المكانية في الدولة شريطة توافر معايير التنفيذ الفعال. فاللامركزية أداة سياساتية مهمة لتحقيق التنمية وتعزيز الديمقراطية، ومن خلالها يمكن أن يدرك المواطنون إن كانت الدولة منحازة لصالحهم أم لصالح احتكار السلطة والثروات. كما أن تطبيق اللامركزية بشكل حقيقي ومتكامل يسهم في رفع كفاءة المرافق المحلية والخدمات العامة وإشراك المواطنين في شئونهم المحلية، وبناء الكوادر الإدارية المطلوبة لتنفيذ رؤية التنمية المحلية والاستخدام الأمثل للموارد وتحسين أداء العمل المحلي، بما يعكس بشكل مباشر على تدعيم جودة الحياة وسبل العيش في المستويات المحلية، وتعزيز الانتماء الوطني، وزيادة منسوب الثقة بين المواطن والحكومة.

إشكالية البحث

أقر الدستور المعدل في يناير 2014 التحول التدريجي نحو اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتقريب الفجوات التنموية بين الأقاليم والمناطق، على أن يكون توقيت تطبيق نظام التحول التدريجي خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذ الدستور² بيد أن الأمر ظل شكليًا ولم ير طريقه إلى التنفيذ الفعلي، بل تجاهلت السلطة التنفيذية القائمة تفعيل الاستحقاقات الدستورية، وتعطل إصدار قانون الإدارة المحلية الجديد، وبالتالي لم تعقد الانتخابات المحلية منذ حل المجالس الشعبية المحلية عام 2011، مما يظهر ارتكان السلطة التنفيذية القائمة إلى بقاء صيغة الدولة المركزية الحالية، ذلك بالرغم من أن معظم الوحدات المحلية عبر الوجهين البحري والقبلي تعاني من التفاوتات واللامساواة الجغرافية فيما بينها، فيوضح البعد المكاني للامساواة وجود فجوة بين المناطق الحضرية والريفية، وأيضًا بين الوحدات المحلية ونظائرها.³

ثمة بيانات كثيرة بخصوص اللامساواة الجغرافية في مصر، فحسب مصادر حكومية لنتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المصرية عن العام المالي 2017/2018، كانت معدلات الفقر المدقع في حضر الوجه البحري %14,31⁴ أما في ريف الوجه البحري سجلت معدلات الفقر المدقع %27,29؛ وفي حضر الوجه القبلي سجلت %30,02 وفي ريف الوجه القبلي سجلت %51,94، بينما عن العام 2020/2019 سجلت معدلات الفقر المدقع تراجعًا طفيفًا، ففي ريف الوجه البحري وصلت إلى ما يقارب %22، ووصلت في ريف الوجه القبلي إلى ما يقارب %48.⁵

يأتي ذلك في ظل ضعف الإصلاحات والأولويات السياساتية التي تحد من اللامساواة في الوصول إلى الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم، والظروف المعيشية، إذ جاءت مصر في الترتيب (114) في مؤشر الالتزام بالحد من اللامساواة العالمي عن العام 2020⁶، مما يوجب إيلاء اللامركزية عناية كافية عند صنع وتخطيط سياسات التقليل من فوارق الفقر ومكافحة الفساد وتحسين الخدمات، وضرورة استجابة هيكل الحكم القائم لتطبيق اللامركزية بشكل حقيقي ومتكامل.

من هنا تطرح الورقة الحالية سؤالاً رئيسياً: كيف يمكن استخدام اللامركزية في معالجة اللامساواة الجغرافية في مصر؟ وتتفرع عنه عدة تساؤلات على النحو التالي:

1. ما أبعاد العلاقة بين اللامركزية ومعالجة اللامساواة الجغرافية؟
2. ما واقع اللامساواة والفساد في بعدهما المكاني في مصر؟
3. لماذا يتم تعطيل بناء النظام المحلي منذ عام 2014؟
4. كيف يمكن تفعيل اللامركزية في مصر؟ وما محددات ذلك؟

في ضوء ذلك تحاول الورقة تشخيص مشكلة اللامساواة، وتبين بدائل تفعيل دور اللامركزية في مواجهة هذه التفاوتات والاختلالات الجغرافية في مصر، وتبدأ الورقة بعرض أبعاد العلاقة بين اللامركزية ومعالجة اللامساواة الجغرافية، ثم تستعرض حدود اللامركزية المصرية وواقع الفساد واللامساواة الجغرافية، ويلي ذلك توضيح مظاهر وأسباب تعطيل التحول نحو اللامركزية، ومن ثم تختتم بالتفكير في البدائل عبر تبني إصلاح اللامركزية أولاً.

أولاً: أبعاد العلاقة بين اللامركزية واللامساواة الجغرافية

بينما تضفي المساواة التكافؤ على العدالة الاجتماعية، وتعالج إخفاقات السياسات العامة في توزيع الدخل والفرص والثروات، ذلك من خلال تفعيل سياسات الحد من أوجه اللامساواة ومعالجة فجوة الحرمان والتفاوتات بين الريف والمدن في نسبة الفقر والخدمات الاجتماعية والمرافق العامة والبنى التحتية. وفي ضوء الاهتمام العالمي بمواجهة اللامساواة المكانية، تنادى الأمم المتحدة بالحد من أوجه عدم المساواة، ووجود مدن ومجتمعات محلية مستدامة.¹⁰

2. التوجه نحو اللامركزية والحد من اللامساواة

تلجأ الدول عادة إلى اللامركزية كنظام فرعي لإدارة شئون إقليم معين والتخفيف من أعباء الإدارة على السلطة المركزية والارتقاء بمستوى تقديم الخدمات وتقريبها من الشعب، وتحقيق سرعة الاستجابة للمطالب والاحتياجات اليومية من صحة وتعليم... إلخ. وقد تكون تلك الإدارة مستقلة عن الحكومة المركزية أو جزءاً من الهيكل الإداري العام للدولة بدرجات متفاوتة، وهذا حسب نمط ودرجة اللامركزية المتبعة في الدولة.

لكن في أحيان أخرى، تتنصل الدولة من مسؤولياتها عبر نقلها إلى سلطات محلية تعاني بالأساس نقصاً هائلاً في الموارد؛ حيث يتوقف نجاح النظام المحلي بشكل كبير على الاستقلالية المالية والقدرة على تدبير التمويل المحلي، وبدون ذلك تتعطل اللامركزية.¹¹ هكذا يمكن أن تلعب اللامركزية دوراً هاماً في معالجة اللامساواة والتفاوتات بين المناطق والأقاليم داخل الدولة من خلال مواجهة فجوة الاختلالات التنموية المحلية، وزيادة مشاركة المواطنين في إدارة شئونهم المحلية، وهذا ما يبينه الشكل التالي:

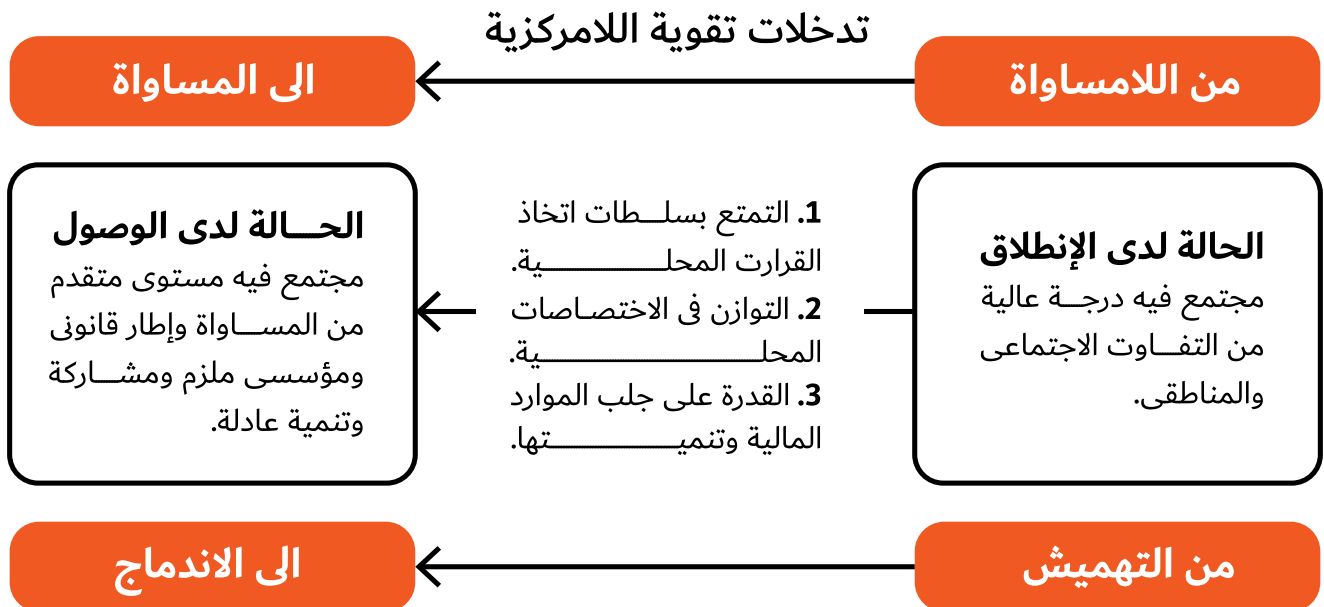
تعتبر فجوة اللامساواة المكانية خاصة بين الريف والمدن ظاهرة عالمية، ويتولد عنها التفاوت الاجتماعي وغياب التوازن في التقسيم الطبقي أو المناطقي.⁷ وفيما يلي توضيح مفهوم اللامساواة الجغرافية وانعكاساتها على تفاقم الحرمان الاجتماعي والاقتصادي، وإبراز دور اللامركزية في معالجة اللامساواة والتفاوت الجغرافي.

1. اللامساواة والحرمان

طالما لا توجد ديمقراطية تعمل بصورة جيدة في ظل الحكم الفاسد الذي يسعى إلى الحفاظ على ذاته أو البقاء عبر الزمن، تتسع دائرة مصالح النخب والمشمولين بالامتيازات اللذين يعملون على الاستحواذ على النصيب الأوفر من القيم والموارد التي تخصصها الحكومات على نحو يؤدي إلى إعادة تدوير الفساد. بل أن اللامساواة وما يترتب عنها من سياسات اجتماعية تحابي مصالح من يتمتعون بقسط أكبر من النفوذ في المجتمعات غير المتكافئة تتسبب في ضياع جهود التنمية، أو عدم وصول عوائدها لمستحقيها، فيزداد شعور الناس بالحرمان.⁸ لكن حينما يصبح الناس قادرين على المطالبة بحقوقهم، ستتولد ضغوط لإعادة توزيع الموارد والفرص.⁹

نموذج اللامركزية ومعالجة التفاوت واللامساواة الجغرافية

إعداد الباحث



(محافظة، مركز، مدينة، قرية وحي)، وتوجد داخل المدن والأحياء شياخات وأقسام، وتضم القرى كفور ونجوع وعزب، فضلا عن تباين مساحات الوحدات المتناظرة. فعلى سبيل المثال، هناك محافظات تصل مساحتها إلى 240 ألف كم²، وأخرى تبلغ 3000 كم² فقط، مما يساهم في تعقد كبير في تنظيم تقديم الخدمات وإدارة عملية التنمية. كما أدى دخول قرى ضمن الكتلة العمرانية للمدن وبالتالي تغير استعمالات الأراضي فيها من الزمام الزراعي إلى الحيز العمراني إلى تآكل الرقعة الزراعية بالغالبية العظمى من المحافظات المصرية.¹⁶

يخضع الديوان العام للمحافظة والمجالس التنفيذية في المستويات الأدنى داخل المحافظة بالكامل لسلطات اللامركزية الإدارية. وفيما تدرج موازنات مديريات الخدمات بالمحافظات في موازنة الإدارة المحلية، لكن لا تملك الوحدات المحلية أية سلطات بشأنها، وتشمل اثنا عشر مديرية خدمية، هي: الزراعة، والتربية والتعليم، والصحة، والطب البيطري، والشباب والرياضة، والتموين، والتضامن الاجتماعي، والإسكان والتعمير، والطرق والنقل، والقوى العاملة، والتنظيم والإدارة، والضرائب العقارية.¹⁷ بينما تتحمل اللامركزية المالية في المحافظات الإنفاق على برامج التنمية المحلية، وعددها خمسة برامج، هي: الكهرباء (البرامج والمشروعات الخاصة بمد وتدعيم شبكات الكهرباء بالمحافظة)؛ والنقل والمواصلات (مشروعات رصف الطرق المحلية والطرق الداخلية وبناء الكبارى، والأنفاق والمعديات الداخلية)؛ والمرافق وتحسين البيئة (شبكات المياه، والصرف الصحي، وتغطية الترع والمصارف)؛ والأمن (الإطفاء والمرور)؛ وقطاع الخدمات (الخدمات الصحية وتنمية المرأة والطفل).¹⁸ ومعلوم أن تعيين المحافظين يتم بقرار من رئيس الجمهورية، بينما حركة تعيينات السكرتير العام والقيادات المحلية تتم بقرار من وزير التنمية المحلية.¹⁹

2. الموازنة العامة والتوزيع الجغرافي للاستثمارات الحكومية:

بالنظر إلى التوزيع الجغرافي للاستثمارات الحكومية على الأقاليم والمحافظات في الموازنة العامة للدولة في السنوات من 2014/2015 وحتى 2021/2022، نجد أنه:

بلغت تقديرات الاستثمارات (الباب السادس) في موازنة العام المالي 2014/2015 نحو 67,2 مليار جنيه. ويؤخذ على الموازنة عدم الأخذ في الاعتبار لمعيار العدالة من حيث عدد السكان والمساحة في التوزيع الجغرافي للاستثمارات على الأقاليم الاقتصادية، حيث كان نصيب إقليم القاهرة الكبرى 19,088 مليار جنيه، وخصص لإقليم الإسكندرية 7,338 مليار جنيه، وإقليم الدلتا 7,39 مليار جنيه، فيما استحوذ إقليم قناة السويس على 10,651 مليار جنيه، وإقليم جنوب الصعيد 7,603 مليار جنيه، بينما جاء نصيب كل من إقليمى وسط وشمال الصعيد هو الأدنى 4,119 و3,360 مليار جنيه على التوالي.²⁰

بينما في موازنة العام 2015/2016م كان إجمالي الاستثمارات التي تم رصدها 98,9 مليار جنيه لمشروعات العمران والبنية الأساسية للمحليات، وكانت وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية أكبر من يحوز الاستثمارات بنصيب يزيد قليلاً على نصف موازنة القطاع العمراني. تلتها وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة بنحو ربع الموازنة. فيما مثلت دواوين المحافظات بالإضافة إلى وزارة التنمية المحلية أقل من 4% من قطاع العمران والبنية الأساسية. مما يكشف عن جانب عدم المساواة الجغرافية الواضحة في الإنفاق العام، إذ توجه معظم استثمارات هذا القطاع لمشروعات قومية أو للمدن الجديدة.²¹ وقد أعلنت الحكومة حرصها على تعزيز المخصصات المالية للقطاعات المتضررة من أزمة كورونا والتي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر في موازنة العام المالي 2020/2021؛ إلا أنه بلغ نصيب المحافظات من

يوضح الشكل السابق أن تقوية اللامركزية تعتبر بديلاً ناجحاً كسياسات وتدخلات تنظيمية مطلوبة تُعنى بالمساواة ومعالجة التفاوت والمشكلات المجتمعية القائمة، فمن خلال اللامركزية يمكن تحقيق الإدماج والتمكين، وتكافؤ الفرص، وتهيئة بيئة مؤاتية لتطبيق العدالة الجغرافية، والحد من حرمان أو إقصاء مناطق أو فئات من السكان وفق إطار تشريعي ومؤسسى متفق عليه.

ثانياً: حدود اللامركزية المصرية وواقع الفساد واللامساواة الجغرافية

1. الصلاحيات والتقسيم الإداري للوحدات المحلية

لامركزياً؛ تأخذ مصر بنظام الإدارة المحلية كفرع من السلطة التنفيذية، أو جزء من الهيكل الإداري للحكومة المركزية للدولة. ودستورياً؛ تخضع الإدارة المحلية في مصر للإدارة العامة للدولة، وتتكون من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية.¹² وبالرغم أنه يوجد داخل كل وحدة محلية مجلسين أحدهما مُعين والآخر منتخب، إلا أنها جميعاً فرعاً من السلطة التنفيذية المركزية للدولة، وتقتصر اللامركزية على المجالات الإدارية والاقتصادية والمالية ذات الطابع المحلي، وتقتيد صلاحياتها بحدود السياسة والموازنة العامتين للدولة. وهيكلية؛ تختص وزارة التنمية المحلية بالإشراف التام على وضع الإطار الأمثل لإدارة شؤون الدولة والمجتمع على المستوى المحلي، والتنسيق بين الجهود المركزية واللامركزية من خلال تحقيق المشاركة وتكامل وتقاسم اختصاصات التخطيط والإدارة والتمويل بين الحكومة المركزية والمحافظات.¹³ ويوضح كل من البعدين التشريعي والهيكلية لتبعية الإدارة المحلية، أنه إذا تحققت اللامركزية فعلياً، فمن غير المرجح أن تهدد وحدة الدولة أو تؤدي إلى تفتيت كيانها.¹⁴

تضم الدولة المصرية 27 محافظة، تتوزع على 7 أقاليم اقتصادية، كما يلي:

- إقليم القاهرة، يضم محافظات: القاهرة، والجيزة، والقليوبية.
- إقليم الإسكندرية، يضم محافظات: الإسكندرية، والبحيرة، ومطروح.
- إقليم الدلتا، يضم محافظات: دمياط، والدقهلية، وكفر الشيخ، والغربية، والمنوفية.
- إقليم القناة، يضم محافظات: بورسعيد، والسويس، والشرقية، والإسماعيلية، وشمال سيناء، وجنوب سيناء.
- إقليم شمال الصعيد، يضم محافظات: بنى سويف، والفيوم، والمنيا.
- إقليم جنوب الصعيد، يضم محافظات: سوهاج، وقنا، والأقصر، وأسوان، والبحر الأحمر.
- إقليم وسط الصعيد، يضم محافظتى: أسيوط، والوادى الجديد.

كما أن أعداد الوحدات الإدارية الأدنى هي: 189 مركز، 224 مدينة، 86 حي، بينما عدد الوحدات القروية 1323 قرى أم، ويتبعها 3376 قرى توابع، و80029 عزبة وكفر، وهناك ما قدره 70 قرية لا تدخل في نطاق وحدات محلية.¹⁵ يلاحظ من هذا التقسيم الإداري تعدد مستويات الوحدات المحلية

والإجراءات التي يتم تبنيها في مكافحة الفساد أو سهولة الإفلات من العقاب. ومع تفاقم الفساد والتفاوت الاجتماعي وعدم تكافؤ الفرص يتولد شعور الحرمان لدى الأفراد والأسر كونهم مستثنون من الفرص والخدمات العامة وأولويات سياسة القرب المحلي.

ثالثاً: مظاهر وأسباب تعطيل اللامركزية في مصر

عانت العديد من وحدات الإدارة المحلية عبر تاريخها خاصة في جانب جناحها الشعبي المنتخب إما من عدم تفعيل العديد من أدوارها، أو هيمنة السلطة التنفيذية المركزية على عملية صنع القرار المحلي. وعبر استعراض بعض تلك الممارسات منذ عام 2013 نسلط الضوء على مظاهر تعطيل النظام المحلي بغية فهم الأسباب الكامنة وراء هذا التعطيل.

1. مظاهر تعطيل اللامركزية

عانى التحول التدريجي نحو اللامركزية من التباطؤ ومن ثم التجاهل في إطار الفترتين الرئاسيتين المتتاليتين منذ صدور الدستور المعدل في يناير 2014. فتضمن برنامج حكومة "شريف إسماعيل" (2016-2018) الالتزام بدعم اللامركزية، ومكافحة الفساد، وانعقاد الانتخابات المحلية³⁰ ولكن جاء ذلك ظاهرياً فقط بدون تحقق فعلي. بينما برنامج عمل حكومة "مصطفى مديبولي" (-2018/2022) قد خلا تماماً من الإشارة إلى التحول التدريجي نحو اللامركزية.³¹ ومن المفارقات يذكر أن الموازنة العامة عن العام المالي 2018/2019 قد تضمنت اعتماد مخصصات لتطوير ورفع كفاءة مقرات المجالس المحلية في محافظات الجيزة والبحر الأحمر ودمايط والإسكندرية وأسوان، وتخصيص بدلات حضور الأعضاء المنتخبين.³² كل ذلك ولم تجر الانتخابات المحلية أصلاً. على جانب آخر، تعد هيئة تنمية الصعيد هيكلياً من الهيئات العامة الاقتصادية ويغلب عليها الطابع المركزي في تكوينها وعملها ومقرها، ويكون لها موازنة خاصة مثل موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، ورغم أن إنشاء الهيئة يستند إلى الاستحقاق الدستوري الخاص بالتزام الدولة بأولوية استفادة أهالي المناطق الحدودية والمحرومة في الصعيد وسيناء ومطروح والنوبة من عوائد ومشروعات التنمية، إلا أن السلطة التنفيذية قد فسرت هذا الاستحقاق لصالح المزيد من المركزية.³³ مما يعني أنها بمثابة أداة مركزية يستخدمها النظام في تقييد اللامركزية، وفي ذلك تجاهل للأقاليم الاقتصادية التي يقر بوجودها قانون رقم 43 لسنة 1979 لكنها غير مفعلة.³⁴

إن الدولة لديها تصور عن علاقات الدولة-المجتمع يتم من خلال التطوير العمراني وإزالة أحياء سكنية بالكامل.³⁵ أيضاً تقوم الدولة وعلى (موجات!) باتباع جدول زمني لإزالة التعديلات في المحافظات، وتظهر الدولة حزمًا وإصراراً في ذلك بمعاونة الجهات الأمنية في جميع المحافظات.³⁶ يمكن تفسير ذلك في سياق أولويات النظام القائم بقطاع الإسكان والمرافق والبنية التحتية واهتمامه بمشروعات المدن الجديدة والطرق القومية؛ الأمر الذي يستحوذ على النصيب الأكبر في الإنفاق والاستثمار الحكومي الممول غالباً عن طريق الاقتراض الخارجي.

وقد أكد الدستور على التكييف التشريعي لوضع المحافظ على أنه هو ممثل السلطة التنفيذية المركزية ويعهد إليه الدور المحوري في ضمان

المصروفات 10% فقط من إجمالي الإنفاق الحكومي.²² فقد كان نصيب إقليم القاهرة الكبرى 4,4 مليار جنيه، وخصص لإقليم الإسكندرية 2,5 مليار جنيه، وإقليم الدلتا 2,3 مليار جنيه، وإقليم قناة السويس 2,8 مليار جنيه، وإقليم جنوب الصعيد 4,5 مليار جنيه، بينما استمر نصيب كل من إقليمى وسط وشمال الصعيد هو الأدنى 1,1 و1,7 مليار جنيه على التوالي.²³

كما تظهر موازنة 2021/2022 أن كل من بند الإسكان والمرافق، وبند النقل والطرق هي المجالات التي تحظى باهتمام الدولة ويحظيان باستثمارات ضخمة في الوقت الحالي في إطار المشروع القومي للطرق والتوسع في بناء المدن الجديدة خاصة العاصمة الإدارية الجديدة، وبآتي هذا على حساب تحسين الخدمات العامة ورفع مستوى معيشة المواطنين.²⁴

ويكشف تحليل الإنفاق ومخصصات الاستثمارات الحكومية عن أوجه خلل وتفاوتات متعددة في استثمارات القطاعات المحلية مثل: الإسكان ومحطات مياه الشرب والصرف الصحي، وشبكات الكهرباء المحلية، والطرق والمواصلات المحلية، والتنمية العمرانية، والصحة، والتعليم.

3. الفساد وإخفاق الحد من اللامساواة

تقريباً لم تحقق مصر أي تغيير في ترتيب مؤشر التنمية البشرية، فقد ثبت ترتيب مصر عند المرتبة (115) من (189) دولة في الأعوام من 2014 إلى 2017.²⁵ بينما تراجع في عام 2018 إلى المرتبة (116). ذلك وفقاً لدليل التنمية البشرية معدلاً بمعامل الحرمان ومعامل أوجه عدم المساواة بين البشر. فرغم أن مصر قد حققت 0.700 نقطة في دليل التنمية البشرية، إلا أنه عند حساب الخسارة المترتبة عن شدة الحرمان نجد أن مصر بلغت 0.492 نقطة فقط في دليل التنمية البشرية معدلاً بمعامل عدم المساواة.²⁶

كما أن ترتيب مصر في مؤشر الالتزام بالحد من اللامساواة في الخدمات العامة، والضرائب، والعمل اللائق خلال فترة تفشى جائحة كورونا لعام 2020 يوضح مدى حدة التفاوت وآثار فجوة اللامساواة وعدم تكافؤ الفرص ما بين فئة المشمولين بالامتيازات وفئة غير المشمولين بها. فقد وقعت مصر في المرتبة (6) إقليمياً، و(114) عالمياً، ويذكر أن بالنسبة لمؤشر الخدمات العامة جاءت مصر في المرتبة (117) عالمياً.²⁷ يصاحب اللامساواة الجغرافية ويقاوم من أزماتها، وقد يلتهم أية إصلاحات جارية، وجود الفساد المحلي، ورغم وجود سياسات مركزية لمكافحة الفساد مبنية على انضمام مصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإعلان الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عام 2014، وتوسيع صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية، على حساب الأجهزة الرقابية الأخرى، ووجود جهاز الرقابة والتفتيش في وزارة التنمية المحلية، إلا أن للفساد المحلي صور كثيرة، منها: المخالفات الإدارية في الديوان العام والمحافظات، والاختلاس، والاستيلاء على ممتلكات حكومية، وصرف حوافز ومكافآت من أموال صناديق الخدمات والتنمية المحلية، وسوء استخدام جزء من أمواله في غير أغراضه دون وجه حق، وتلقى مدفوعات مالية أو هدايا غير قانونية (رشاوي) مقابل منح تراخيص البناء والهدم، وموافقات الأنشطة التجارية، وعطاءات المناقصات والأمر المباشر. فقد أكد تقرير لهيئة النيابة الإدارية، أن قضايا الفساد التي باشرتها عام 2014 بلغ 150 ألفاً و136 قضية، فيما وصل عدد قضايا 2015، إلى 166 ألفاً و633 قضية، و2016 نحو 145 ألفاً و430 قضية.²⁸ ربما يرجع الفساد الذي ما زال يستشري إلى عدم جدية السياسات

رابعاً: إصلاح اللامركزية أولاً

هناك عدة مشكلات تتعلق بالمساواة الجغرافية، ولا يمكن إضافة مواد في الدستور أن تكفي لحل هذه المشكلات، بل لا بد من معالجات سياسية وإدارية واقتصادية تسهم في تشكيل حياة أيسر للمواطنين، ونفاذ عادل للخدمات العامة.

وأية مواجهة للحد من عدم المساواة الجغرافية تتطلب الإصلاح المحلي وإحداث تحول حقيقي في نظام الإدارة المحلية الحالي، حتى لو يتم هذا البديل بشكل تدريجي. بينما استمرار وضع اللامركزية كما هو عليه في ظل هيمنة السلطة المركزية، أو لجوء هذه السلطة لحلول وسياسات مركزية لمشكلات ذات طابع محلي مع وجود الفساد، لم ينتج إلا شدة الحرمان وتعرض قطاع عريض من المواطنين لدائرة الفقر والفقر المدقع وبالتالي تعميق اللامساواة الاجتماعية والمكانية. مما يستدعي تبني بديل لإصلاح اللامركزية أولاً.

يتطلب تحقيق هذا البديل تقوية الدولة لنظام الإدارة المحلية من خلال المرتكزات التالية:

- وضوح سلطات اتخاذ القرارات المحلية من خلال توازن العلاقات بين المستويات المركزية واللامركزية من جانب، ومستويات المجالس المحلية المنتخبة في مقابل نظائرها من المجالس التنفيذية من جانب ثان، ومستويات الوحدات اللامركزية الأعلى والأدنى فيما بينها من جانب ثالث.
- تحديد الاختصاصات والصلاحيات المحلية التي تستند للأطر التشريعية.
- قدرة المحليات على تدبير الموارد وتمييزها، والفصل بين هياكل التمويل المركزية واللامركزية.

يحدث كل ذلك عن طريق توافر الإرادة السياسية، وتطوير قانون الإدارة المحلية بمراعاة التكامل التشريعي مع باقي القوانين ذات الصلة بالعمل المحلي، وتنمية ثقافة سياسية مؤاتية تشجع المشاركة المحلية والمساءلة الاجتماعية.

ولا شك أن إصلاح النظام المحلي يتطلب بالضرورة تعزيز دور المجتمع المدني في المشاركة المجتمعية، وممارسة الأمانات الجغرافية للأحزاب السياسية لمهام إعداد وتأهيل الكوادر المحلية، وتوثيق تواصلها مع المحافظين ورؤساء مجالس المراكز والقرى والأحياء، وتمثيل المواطنين والتعبير عن مصالحهم ومشكلاتهم المحلية. خاصة وأن تضيق المجال العام ينعكس على العمل المحلي في اقتصر المشاركة المحلية على عدد محدود من منظمات المجتمع المدني أو بالأحرى منظمات يعينها داخل كل محافظة، وضعف الأحزاب في جذب المواطنين على أساس البرامج والأفكار.

تنفيذ السياسات العامة في المحافظة، ويتمتع بحق الاعتراض على قرارات المجالس المحلية في حالة مخالفتها للنظام العام وقوانين الدولة أو الإضرار بالمصلحة العامة.³⁷ لعل في ضوء ذلك تتجه بعض التفسيرات إلى أن ممارسة المجالس المحلية المقبلة لحق الاستجواب سيكون على رؤساء الوحدات المحلية دون المحافظ.

وأخيراً يمكن القول بأن تعطيل الاستحقاق الدستوري الخاص بوجود موازنات مستقلة للوحدات المحلية وتمويل مواردها من أوعية متعددة، يرجع لعدم إصدار القانون الجديد للإدارة المحلية حتى تاريخه.

1. مظاهر تعطيل اللامركزية

مع ثورة 25 يناير 2011 وقرار حل المجالس الشعبية المحلية تصور البعض إمكانية تغيير وضع المحليات في مصر؛ إلا أن الوضع لم يسر كما أريد له بفعل الفترات الانتقالية التي مرت بها البلاد، وعدم إبداء المجلس العسكري رغبتة في تشكيل المجالس المحلية، وسرعة تغيير القيادة السياسية الحاكمة، وتغيير الدستور، وقد شهد النصف الأول من العام 2013 محاولة تفعيل مشروع اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 لتشكيل "المجالس الشعبية المؤقتة" وباشرت وزارة التنمية المحلية في حكومة "هشام قنديل" في بدء الدعوة إلى الحوار الحزبي بشأنها في 30 مايو 2013، ولكن الاستجابة كادت تكون معدومة، ولم يصل الأمر إلى مرحلة عودة عمل المجالس المحلية بصورة مؤقتة لحين بناء نظام جديد للإدارة المحلية.

رغم ما يتم الإعلان عنه برلمانياً وحكومياً من ضرورة تضافر الجهود المأمولة للنهوض بالإدارة المحلية لتفعيل دورها في عملية التنمية، إلا أن التحول نحو اللامركزية في مصر لم يتم أو يستكمل بعد، وذلك للتراجع عن توفير آليات اللامركزية ومتطلباتها، والتباطؤ في تفعيل الاستحقاقات الدستورية، وغياب خطة تنفيذ التحول التدريجي، وانعدام المطالب الحزبية والمجتمعية إلا فيما يقتصر فقط على احتياجات التمثيل السياسي وعقد الانتخابات المحلية.

إذن؛ شهدت اللامركزية في ظل النظام الحالي التباطؤ في التحول التدريجي، وتجاهل ذلك تماماً فيما بعد. وتدلل مظاهر تعطيل اللامركزية على ارتكان النظام السياسي إلى مركزية الدولة وصيغة الحكم الراهنة وبقاء وضع الإدارة المحلية كما هو عليه كبديل سياساتي شكلي وظاهري، ولجؤته إلى المعالجات والخيارات المركزية، واعتبار الإدارة المحلية مجرد امتداد أو أفرع للسلطة التنفيذية في المحافظات، وحقيقة فإن التعطيل قد بدأ مبكراً من بعد ثورة 25 يناير 2011.

خاتمة

إن مزايا اللامركزية لا يمكن الاستفادة منها إلا بتقوية عمل الوحدات والتنظيمات الأساسية للإدارة المحلية، وتمكينها من أداء أدوارها. فالأمر لا يحتاج إلى إعادة اختراع نظام محلي بقدر ما يحتاج إلى إيجاد صيغة واضحة وقابلة للتنفيذ للعلاقة بين المركز والأطراف في السياق المصري، تتوازن فيها اختصاصات الإدارة المحلية مع مسؤولياتها في تحقيق التنمية المحلية ومعالجة إشكالية التفاوت بين المجتمعات المحلية.

ومن ثم تطرح الورقة بضع توصيات لأطراف النظام السياسي من الفواعل الرسميين وغير الرسميين أصحاب المصلحة في قضية إصلاح اللامركزية وتفعيل دورها في معالجة التفاوتات واللامساواة، بغية التنفيذ الفعال للبدل الذي تتبناه الورقة، كما يلي:

- بما أن الوحدات المحلية المتناظرة غير متكافئة فيجب على السلطة التنفيذية تطبيق اللامركزية غير المتماثلة، وأن تراعي التحولات المالية المركزية احتياجات وأوضاع كل وحدة محلية من حيث توفير الخدمات وتوزيع الموارد وفقاً للمساحة الجغرافية، والسكان، ومستويات الفقر، ومعدلات التنمية المختلفة.
- يعتبر التدبير المحلي مجالاً خصباً يمنح فرصاً للوحدات الإدارية المحلية للحصول على الموارد المالية، وجعل هذه الوحدات وحدات اقتصادية تنافسية تقوم بتنشيط الاقتصاد المحلي، وكإحدى الشركاء الرئيسيين للدولة، في المبادرات التنموية وإنعاش الاستثمارات المحلية وحل المشكلات الاجتماعية. ويمكن أن تتعاون الحكومة مع الوحدات المحلية والمجتمع المدني في تفعيل صلاحيات تعبئة الموارد الذاتية وتعزيز الحرف التراثية، ودعم الجمعيات التعاونية؛ مع إحياء وتفعيل دور الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي في توسيع فرص الاستثمار في نطاقها الجغرافي في ضوء الخطة الاستثمارية للدولة.
- ضرورة مراعاة وزارة التنمية المحلية والمحافظات أن شواهد الفساد المحلي في بعض الإدارات المحلية كالإدارات الهندسية والمشتريات تحتاج تدخلاً عاجلاً لمعالجة الخلل، مع تطوير المراكز التكنولوجية، لتبسيط الإجراءات والمعاملات وتحسين جودة الخدمات المقدمة.
- ضرورة أن تأخذ السلطة التنفيذية في اعتبارها أنه لا يكفي اقتصار التغيير بتغيير المسمى من «مجالس شعبية محلية» إلى «مجالس محلية» على التعبير عن تغيير صورة هذه المجالس مؤسسياً وهيكلياً، فالمهم هو تطوير وظائفها وتفعيلها من إجراء الانتخابات المحلية.
- يجب أن تراعي الأحزاب السياسية والتحالفات الانتخابية أن أي تكرار لتمثيل المجالس المحلية المقبلة كمجرد عملية «تسكين» أسماء أشخاص لاعتبارات حزبية أو مؤامات اجتماعية واقتصادية دون نظام انتخابي عادل وتنافس حر، ينتج عنه إرتداد للخلف بإعادة إنتاج مجالس محلية بلا فعالية مرة أخرى.
- ضرورة إبقاء البرلمان في قانون الإدارة المحلية الجديد على لجان المنتفعين من المواطنين ودورها في المشاركة في إدارة وتسيير المشروعات والخدمات المحلية. كما أنه من الضروري على المجالس المحلية للمحافظات عند انتخابها أن تُفَعَّل المساءلة الاجتماعية من خلال أعمال هذه اللجان. وفي الواقع نظمت اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م في المواد من (41) إلى (44) كيفية تشكيل ومهام هذه اللجان، لكن لم يتم تفعيلها مسبقاً.

الهوامش والمصادر

1. مؤشر مدركات الفساد 2020، (برلين: مؤسسة الشفافية الدولية، 2020)، ص3، وصول: 2021/9/21، في: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_AR_16022021-WEB.pdf
2. المادتان (176) و(177) على التوالي، ومادة (242) من الأحكام الانتقالية من الدستور المعدل 2014م.
3. ما هو مفهوم العدالة المكانية؟ تحقيق حول اللامساواة المكانية في القاهرة، تضامن، 2016/3/31، وصول: 2021/8/12، في: <http://www.tadamun.co/category/planninginjustice-ar>
4. نسبة الفقر المدقع هي نسبة من لا يستطيعون تأمين احتياجاتهم من الغذاء وترتبط ارتباطاً وثيقاً بأسعار الغذاء.
5. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، قسم الفقر، وصول: 2021/9/21، في: https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?page_id=6154&ind_id=1124
6. تعزيز التنمية الاجتماعية: اللامساواة والاستقلالية والتغيير في العالم العربي (ازدهار البلدان، كرامة الإنسان)، بيروت: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، العدد 2، 2018، ص 12.
7. يارا الحسواني، المدينة وإنتاج اللامساواة، مركز المواطنة المتساوية، 2018/11/20، وصول: 2021/8/12، في: <https://www.equalcitizenshipcentre.com/ar>
8. طور البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في بداية القرن الحادي والعشرين مقياس جامع للخسائر التي تسببها اللامساواة والشعور بالحرمان، بذلك تكون اللامساواة هي الفرق بين المؤشرين (مؤشر التنمية ومؤشر التنمية المعدل) وتمثل مقدار الخسارة في التنمية البشرية، حيث يصدر البرنامج مؤشرين الأول هو: مؤشر دليل التنمية البشرية (HDI) والذي يقيس مقدار التقدم المحرز في التنمية داخل دولة ما من خلال محاور الصحة والتعليم والدخل، بينما المؤشر الثاني هو: مؤشر دليل التنمية البشرية المعدل (IHDI) وهو يساوي مقدار التنمية مطروحاً منه اللامساواة.
9. رادهيكا بلاكريشنان، وجميس هينتز، كيف يمثل عدم المساواة خطراً على تطبيق جميع حقوق الإنسان، Open Democracy، 2015/10/29، وصول: 2021/8/12، في: <https://opendemocracy.net/openglobalrights/radhika-balakrishnan-james-heintz/how-inequality-threatens-all-human-rights>
10. الهدفان العاشر والحادي عشر من استراتيجية الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.
11. انتصار الخريجي، اللامركزية: البحث عن حلول تنمية للمناطق المهمشة في العالم العربي، مبادرة الإصلاح العربي، 2021/1/21، وصول: 2021/8/18، في: <https://www.arab-reform.net/publication/decentralisation-the-search-for-new-development-solutions-in-the-arab-worlds-peripheries>
12. وفقاً لدليل التقسيم الإداري للمحافظات حتى مستوى الشياخة والقرية (يونيو 2006)، الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، تربط مصر في تنظيمها الإداري بين كل من: التقسيمات الشريطية التي تتضمن تقسيم مستوى الشياخة والقسم، والذي يعتمد عليه في تقسيم الدوائر الانتخابية. والتقسيمات الإدارية للمحليات التي تشتمل على تقسيم المحافظات والمناطق والمدن والأحياء والمراكز والوحدات المحلية للقرى (القروية) طبقاً لقرارات الإنشاء الصادرة حسب مستوى الوحدة المحلية.
13. وزارة التنمية المحلية، وصول: 2021/10/31، في: <https://www.mld.gov.eg/ar>
14. المقارنة بين نموذجين متمثلين للإدارة المحلية: هل يمكن أن تكون اللامركزية في فرنسا مصدر إلهام لمصر؟، تضامن، 2016/1/26، وصول: 2021/8/1، في: <http://www.tadamun.co/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>
15. كتاب وصف مصر بالمعلومات، الإصدار 11، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، 2014.
16. أيمن الباجوري، تطوير نظام الإدارة المحلية في مصر: رؤية نظرية، في: هويدا عدلى (مشرفاً ومحرراً)، استطلاع رأى عينة من الجمهور الخاص في تطوير الإدارة المحلية في ضوء دستور 2014، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، قسم بحوث وقياسات الرأي العام، 2018، ص ص 61-65.
17. حنان أبوسكين، قضايا العمل المحلى ومداخل الإصلاح، في: هويدا عدلى (مشرفاً ومحرراً)، استطلاع رأى عينة من الجمهور الخاص في تطوير الإدارة المحلية في ضوء دستور 2014، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، قسم بحوث وقياسات الرأي العام، 2018، ص 117.
18. محمد عبد الهادي، دور الإدارة المحلية في دعم التنمية المستدامة في مصر، مجلة الديمقراطية، العدد 71، يوليو 2018، ص 140.
19. وزير التنمية المحلية يصدر حركة تنقلات تضم 16 قيادة محلية، جريدة المال، 2021/9/6، وصول: 2021/10/27، في: <https://almaalnews.com>
20. موازنة المواطن لعام 2014/2015 المصروفات العامة، وزارة المالية، وصول: 2021/10/27، في: <http://www.budget.gov.eg/Budget20142015>
21. يحيى شوكت، وأميرة خليل، موازنة العمران للسنة المالية 2016/2015 | تحليل للعدالة المكانية في مصر، مرصد العمران، 2016/11/19، وصول: 2021/10/27، في: http://marsadomran.info/policy_analysis/2016/420/11

22. 10% نصيب المحافظات من المصروفات بالموازنة، المعهد المصري للدراسات الاستراتيجية، 2021/6/12، وصول: 2021/10/29، في: <https://eipss-eg.org>
23. موازنة المواطن للعام المالي 2021/2020، وزارة المالية، وصول: 2021/10/29، في: <http://www.budget.gov.eg/Budget20202021>
24. موازنة 2022/2021: الأولوية للديون والعاصمة الجديدة وكبار العاملين بالدولة وأقل من نصف الحد الدستوري للصحة والتعليم، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2021/7/11، وصول: 2021/10/29، في: <https://eipr.org/publications>
25. أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها: التحديث الإحصائي لعام 2018، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018.
26. لمحة عامة: تقرير التنمية البشرية لعام 2019: ما وراء الدخل المتوسط والحاضر: أوجه عدم المساواة في القرن الحادي والعشرين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019.
27. محاربة اللامساواة في زمن جائحة كورونا: مؤشر الالتزام بالحد من اللامساواة لعام 2020، تقرير المنظمة الدولية لتمويل التنمية ومنظمة أوكسفام، 2020.
28. محاولات التطهير مازالت مستمرة: فساد المحليات .. أقوى تحديات الإصلاح، بوابة الوفد الإلكترونية، 2020/9/8، وصول: 2021/9/17، في: <https://alwafd.news/article/3176550>
29. محمد عبد الهادي، اللامركزية وآفاق التنمية المستدامة: قراءة في بعض الاستراتيجيات والبرامج الحكومية، مجلة أبعاد، مختبر الأبعاد القيمة للتحويلات الفكرية والسياسية بالجزائر: جامعة وهران 2، المجلد 5، العدد 1، يناير 2019، في: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/96080>
30. برنامج الحكومة، رئاسة مجلس الوزراء، ص 9 - 16، في: <http://www.cabinet.gov.eg/Style%20Library/Cabinet/pdf/Government%20Program.pdf>
31. رئاسة مجلس الوزراء: بيان الحكومة أمام مجلس النواب، 3 يوليو 2018، في: <http://www.cabinet.gov.eg/Arabic/MediaCenter/CabinetNews/Pages/gov.aspx>
32. برلماني: مخصصات المحافظات تؤكد نية الحكومة إجراء انتخابات المحليات، جريدة الوطن المصرية، 2018/8/3، وصول: 2021/10/29، في: <https://www.elwatannews.com/subsection/110>
33. المادة (236) في باب الأحكام العامة والانتقالية من دستور 2014م المعدل.
34. محمد عبد الهادي، هيئة تنمية الصعيد والطريق نحو اللامركزية الاقتصادية في مصر، المركز العربي للبحوث والدراسات، 2019/4/1، وصول: 2021/9/19، في: <http://www.acrseg.org/41161>
35. دينا وهبة، الحق في المدينة والسياسة المحلية في مصر: دراسة حالة مثلث ماسبيرو، مبادرة الإصلاح العربي، 2020/1/23، وصول: 2021/8/12، في: <https://www.arab-reform.net/publication/urban-rights-and-local-politics-in-egypt-the-case-of-the-maspero-triangle>
36. التنمية المحلية: بدء الموجة الـ 18 لإزالة التعديلات على أملاك الدولة لمدة 3 أشهر، جريدة المال، 2021/9/14، وصول: 2021/9/17، في: <https://almalnews.com>
37. المادة (148) من دستور 2014م المعدل.

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.



contact@arab-reform.net

باريس - بيروت - تونس