

# اللامركزية

والإدارة المحلية في مصر وألمانيا

د. أندرياس كالينا  
أكاديمية البحث والتثقيف المدني  
توتزينج، ألمانيا

د. صالح عبد الرحمن أحمد  
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة

## الناشر:



مؤسسة هانس زايدل



الهيئة العامة للاستعلامات

## تأليف

د. صالح عبد الرحمن أحمد وشهرته صالح الشيخ  
أستاذ الإدارة العامة المساعد بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية،  
جامعة القاهرة. جمهورية مصر العربية  
د. أندرياس كالينا  
باحث بأكاديمية البحث والتنقيف المدني - توتزينج، ألمانيا

## هيئة التحرير:

مؤسسة هانس زايدل  
أ. ماجدة كمال، مدير مكتب المؤسسة بالقاهرة  
م. ماجد جامع، منسق المشروعات بمكتب المؤسسة بالقاهرة

## بالتعاون مع الهيئة العامة للاستعلامات

أ. علي النوبهي، رئيس قطاع الإعلام الداخلي  
أ. مجدي رأفت، المنسق العام لمراكز النيل

## ترجمة:

د. علا عبد الجواد  
د. صلاح هلال

التصميم والطباعة

**integrity**

www.integritycorp.org

Copyright 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München  
Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0  
E-Mail: [info@hss.de](mailto:info@hss.de)  
Online: [www.hss.de](http://www.hss.de)

حقوق الطبع محفوظة لمؤسسة هانس زايدل الألمانية - ميونيخ - ٢٠١٥  
والآراء الواردة بهذا الكتاب تمثل آراء المؤلفين وحدهم ولا تعبر بالضرورة عن آراء  
مؤسسة هانس زايدل

# الفهرس

٤	تهيد بقلم مدير مؤسسة هانس زايدل الألمانية بمصر
٦	كلمة السيد رئيس الهيئة العامة للاستعلامات
٧	كلمة رئيس قطاع الإعلام الداخلي
٨	كلمة المنسق العام لمراكز النيل
٩	الفصل الأول: مقدمة
٩	أولاً: مقدمة حول اللامركزية من النظرية إلى التطبيق (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
١٥	ثانياً: مقدمة في تحويل الأنظمة السياسية إلى اللامركزية (د. أندرياس كالينا)
٢٢	الفصل الثاني: النظم الديمقراطية المحلية
٢٢	أولاً: السياق السياسي والقانوني للنظام المحلي في مصر (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
٢٦	ثانياً: الفيدرالية التعاونية في ألمانيا: الهيكل وطريقة العمل والتحديات (د. أندرياس كالينا)
٣٢	الفصل الثالث: الحوكمة المحلية
٣٢	أولاً: المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية بمصر (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
٣٩	ثانياً: الحكم على المستوى المحلي: الحكم الذاتي المحلي في ألمانيا (د. أندرياس كالينا)
٤٥	الفصل الرابع: التخطيط والتمويل المحلي
٤٥	أولاً: الموازنة العامة والاختصاصات المالية للمحليات (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
٤٩	ثانياً: الإدارة البلدية وهيكل القطاع المالي واتجاهات التحديث (د. أندرياس كالينا)
٥٦	الفصل الخامس: الديمقراطية المحلية
٥٦	الديمقراطية المحلية وشرعية الدولة - التجربة الألمانية (د. أندرياس كالينا)
٦١	الفصل السادس: إصلاح النظام المحلي في مصر
٦١	إصلاح النظام المحلي من خلال اللامركزية (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
٦٦	الفصل السابع: التثقيف المدني والمشاركة المجتمعية
٦٦	أولاً: التثقيف المدني حول المشاركة في النظم الديمقراطية اللامركزية (د. صالح عبد الرحمن أحمد)
٧٢	ثانياً: التثقيف المدني في الدول اللامركزية مع التركيز على المشاركة المجتمعية (د. أندرياس كالينا)
٧٩	الفصل الثامن: دور مراكز النيل في التوعية باللامركزية
٧٩	دور مراكز النيل في إطار التعاون مع مؤسسة هانس زايدل في التوعية باللامركزية كأداة لتطوير الإدارة المحلية (م/ ماجد جامع، منسق المشروعات بمؤسسة هانس زايدل)
٨٣	لقطات من الورشة التدريبية حول اللامركزية والإدارة المحلية في ألمانيا ومصر

تعمل مؤسسة هانس زايدل الألمانية في مصر منذ عام ١٩٧٨ في مجال التعاون التنموي وذلك بالشراكة مع جهات مصرية متعددة بهدف المساهمة في تحقيق التنمية بمحافظات مصر المختلفة استناداً على الخبرات الألمانية في المجالات التنموية المختلفة. بدأت المؤسسة أنشطتها بمشروع لإنشاء «مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب» بالتعاون مع الهيئة العامة للاستعلامات بهدف رفع الوعي العام بقضايا التنمية وتعزيز كفاءة الإدارات المحلية وتحفيز المشاركة المجتمعية في حل المشكلات المحلية التنموية. كما عملت المؤسسة أيضاً في مجال رفع المهارات الإدارية للقطاع الخاص وتطوير برامج الأطفال والشباب في الإذاعة والتلفزيون بجانب دعم مكاتب الطفل. كما تعاونت بالتنسيق مع الهيئة العامة للاستعلامات مع كل من هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة وجهاز شئون البيئة ووزارة الشباب والرياضة في أنشطة رفع الوعي بموضوعات التنمية المستدامة المتخصصة والتثقيف المدني في إطار سعيها لدعم جهود التنمية التشاركية المستدامة. ولقد استمر عمل المؤسسة من خلال مشروعات متتابعة اتسقت جميعها مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها مصر عبر العقود الماضية، قامت خلالها بالتعاون مع مراكز النيل للإعلام التابعة للهيئة العامة للاستعلامات من أجل المساهمة في رفع الوعي المجتمعي بالقضايا التنموية الهامة ورفع قدرات الكوادر المحلية وذلك بالاستعانة بالخبراء المصريين في مختلف القضايا التنموية، كما قامت أيضاً طبقاً لاحتياجات شريكها المصري بالاستعانة بالخبراء الألمان في أنشطة تبادل الخبرة في القضايا التي تمتاز بها ألمانيا مثل موضوعات التنمية العمرانية والطاقة الجديدة والمتجددة والتنمية المحلية بالمشاركة، والإدارة المحلية اللامركزية.

تُعد أنشطة مؤسسة هانس زايدل -وهي مؤسسة مسجلة رسمياً لدى الحكومة المصرية كإحدى المؤسسات الثقافية العاملة بمصر طبقاً للاتفاق الثقافي المصري الألماني- تحقيقاً لأهداف مشروع التعاون الحالي بين مؤسسة هانس زايدل والهيئة العامة للاستعلامات الذي يحمل اسم «مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب: أداة للتنمية المستدامة في مصر»، والصادر به القرار الجمهوري رقم ٢٠٠٧/١١٥، والتي تتضمن دعم عملية اللامركزية من خلال رفع قدرات الإدارة المحلية، ورفع الوعي والمشاركة في عملية التنمية المستدامة. كما تأتي اتساقاً مع استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٣٠ وجهود مصر نحو الإصلاح الإداري في إطار مواد دستور مصر ٢٠١٤ والذي نص على أن تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية.

وفي إطار إيماننا بأن اللامركزية تعتبر مدخلاً هاماً لتحقيق إدارة محلية فاعلة تستجيب لاحتياجات المجتمع وتتيح مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي، فقد نفذت المؤسسة بالتعاون مع مراكز النيل للإعلام برنامجاً ثرياً لرفع الوعي بمفاهيم اللامركزية ورفع قدرات الإدارات المحلية والمجتمع المدني بتطبيقات اللامركزية، كما اتفقت مؤسسة هانس زايدل مع الهيئة العامة للاستعلامات على عرض التجربة الألمانية في تطبيق اللامركزية لاستلها ما يناسب منها السياق المصري وتبني الآليات التي تتماشى مع الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية بمصر. ويأتي هذا الكتاب تنويجاً لسلسلة الأنشطة التي عقدتها مؤسسة هانس زايدل بالتعاون مع الهيئة العامة للاستعلامات في إطار البرنامج المتكامل لرفع الوعي المجتمعي حول مفهوم وتطبيقات اللامركزية كأحد مداخل الإدارة المحلية، اختتم بورشة عمل جمعت بين الخبراء من مصر وألمانيا حاضر فيها الدكتور أندرياس كالينا الباحث بأكاديمية البحث والتثقيف المدني بألمانيا والدكتور صالح عبد الرحمن أحمد (د. صالح الشيخ)، أستاذ الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، والدكتور أحمد

محروس، مدرس السياسات العامة بجامعة المنوفية، والدكتورة مها خليل، مدرس مساعد بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، اختتمت بتوثيق هذه الورشة عن طريق طباعة هذا الكتاب كأول مطبوع أكاديمي يعرض التجربة المصرية إلى جانب الألمانية في مجال اللامركزية والإدارة المحلية. يستعرض الكتاب في فصوله الثمانية التي تقاسمها كل من الدكتور أندرياس كالينا والدكتور صالح عبد الرحمن أحمد التجريبتين، حيث استهل الدكتور صالح الشيخ الفصل الأول من الكتاب بمقدمة حول اللامركزية من النظرية إلى التطبيق، تلتها مقدمة الدكتور كالينا حول تحويل الأنظمة السياسية إلى اللامركزية. وتطرق الفصل الثاني للنظم الديمقراطية المحلية، حيث استعرض الدكتور صالح الشيخ السياق السياسي والقانوني للنظام المحلي في مصر، في حين شرح الدكتور كالينا الفيدرالية التعاونية في ألمانيا من حيث الهيكل وطريقة العمل والتحديات. أما الفصل الثالث والذي دار حول الحوكمة المحلية، فقد قدم الدكتور صالح الشيخ شرحاً وافياً فيه للمجالس الشعبية المحلية والتنفيذية بمصر على جميع مستوياتها، كما قدّم الدكتور كالينا شرحاً للحكم الذاتي المحلي في ألمانيا، أما الفصل الرابع فقد ركز على التخطيط والتمويل المحلي، حيث استعرض فيه الدكتور صالح الشيخ الموازنة العامة والاختصاصات المالية للمحليات، وتحدث فيه الدكتور كالينا عن الإدارة البلدية وهيكل القطاع المالي واتجاهات التحديث، أما الفصل الخامس فقد كُرس لتجربة ألمانيا في الديمقراطية المحلية وشرعية الدولة، وانفرد الفصل السادس لموضوع إصلاح النظام المحلي من خلال المركزية والذي قدّمه الدكتور صالح الشيخ، كما كان لموضوع التثقيف المدني والمشاركة المجتمعية أهمية خاصة في هذا الكتاب، حيث تضمن الفصل السابع استعراضاً للتجربة المصرية في هذا الموضوع للدكتور صالح الشيخ بعنوان التثقيف المدني حول المشاركة في النظم الديمقراطية اللامركزية وكذلك رؤية الدكتور كالينا حول التثقيف المدني في الدول اللامركزية مع التركيز على المشاركة المجتمعية والذي استعرض خلالها الأشكال المختلفة للتثقيف المدني الحديث. كما تم عرض دور مراكز النيل في التوعية باللامركزية بالتعاون مع مؤسسة هانس زايدل وذلك في الفصل الثامن، حيث استعرض المهندس/ ماجد جامع منسق المشروعات بالمؤسسة أبرز أنشطة برنامج رفع القدرات والمعارف حول دعم اللامركزية التي تم تنفيذها خلال مشروع التعاون الحالي مع الهيئة العامة للاستعلامات من خلال مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب بالاستعانة بالخبراء من الجامعات المصرية العريقة والمجتمع المدني الفعال.

ونحن إذ نأمل في أن يكون هذا الكتاب بما يحويه من مادة علمية ثرية، مرجعاً للمهتمين بمجال الإدارة العامة، وخاصة اللامركزية كمدخل للإدارة المحلية، نرى أهميته الخاصة للقائمين على الإدارة المحلية والمعنيين بالتوعية في هذا المجال سواء على مستوى المؤسسات الحكومية أو المجتمع المدني على السواء. وفي هذا الصدد، نود أن نتقدم إلى الهيئة العامة للاستعلامات/مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب بخالص الشكر على التعاون المثمر مع مؤسسة هانس زايدل على مدى أكثر من ٣٧ عاماً وكذلك نتقدم بخالص التقدير لمؤلفي الكتاب الدكتور صالح عبد الرحمن أحمد والدكتور أندرياس كالينا على المادة العلمية الثرية التي شرفنا بتقديمها من خلال هذا الكتاب، متمنين استمرار التعاون بين الخبراء المصريين والألمان في جميع المجالات بما يخدم عملية التنمية المستدامة في جمهورية مصر العربية.

ماجدة كمال

مدير مؤسسة هانس زايدل الألمانية بمصر

## كلمة السيد رئيس الهيئة العامة للاستعلامات

لم يعد الاتجاه نحو اللامركزية مطلباً لإصلاح النظام المحلي فقط وإنما أصبح ضرورة ملحة تطرقت إليها سياسات الإصلاح الإداري، فالخطة الوطنية للإصلاح الإداري الصادرة عام ٢٠١٤ تطرقت إلى ضرورة التحول نحو اللامركزية كأحد أهم مداخل الإصلاح الإداري ونفس الأمر في استراتيجية التنمية المستدامة: مصر ٢٠٣٠. ونوه على أنه لا يوجد نظامً لامركزي ١٠٠٪ أو نظام مركزي ١٠٠٪ حيث تطبق الدول المختلفة في إدارة شؤونها السياسية والتنموية الجمع بين أساليب إدارة مركزية أو لامركزية معاً.

ولا يمكن إغفال حقيقة أن الإدارة المحلية هي نافذة المواطن على الحكومة وإن جانب كبير من انتماء وولاء المواطن لهذه البلد يعتمد في جزء كبير على ما يلقاه من خدمات من جانب الوحدات المحلية مما يحتم إصلاح هذه الوحدات من خلال تطبيق اللامركزية.

إن مطلب الإصلاح الإداري المحلي من خلال تطبيق اللامركزية وإصلاح نظام الإدارة المحلية يعد وسيلة وليس غاية من أجل جني ثمار اللامركزية من حيث دعم حقوق المساواة والمواطنة، وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة وتقليل الفوارق بين المواطنين وتشجيع المشاركة السياسية وتقريب عملية صنع القرار من المواطن، ورفع جودة توصيل الخدمات العامة، والتعرف على احتياجات المواطن بحكم الاقتراب منه؛ حيث أن الإدارة المحلية أكثر إدراكاً للحاجات المحلية، وقدرة على تمكين المواطن من صنع القرار على المستوى المحلي.

أصبح التحول نحو تطبيق مفاهيم اللامركزية اتجاهاً عاماً تتبناه معظم دول العالم وبخاصة العالم المتجه نحو النمو كمدخل لإصلاح الإدارة الحكومية من أجل تحقيق مفاهيم الرشادة الإدارية وتقليل العبء من على كاهل الحكومات المركزية من ناحية وتمكين المجتمعات المحلية انطلاقاً من أن الوحدات المحلية بحكم كونها الأقرب للمواطن هي الأكثر معرفة باحتياجاته المحلية، وهو ما يسهم في تعميق شعور المواطنة لدى المواطنين مما ينعكس على رضا المواطن، حيث أنه ومن خلال تطبيق مفاهيم اللامركزية بأبعادها المختلفة يصبح مشاركاً فعالاً في إدارة شؤون مجتمعه.

وحقيقة الأمر أنه يوجد لدى القيادة السياسية المصرية إرادة قوية من أجل تطبيق اللامركزية انعكست في التزامات دستورية أعلن عنها صراحة في دستور ٢٠١٤ عندما نص في مادته ١٧٦ «تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية». ومن هذا المنظور اود أن اشير إلى أن هناك قطاعات قد يصعب معها تطبيق اللامركزية كالري والمهام الدفاعية والسيادية كالإعلام والخارجية والعدل.

وفي ظل التوجه والإرادة السياسية للدولة بدعم التحول نحو اللامركزية والتوجه نحو الاستحقاقات الانتخابية لخارطة الطريق والتي تنتهي بعقد الانتخابات المحلية فإن الهيئة تهدف إلى وضع استراتيجية داعمة للتحول نحو اللامركزية من خلال المعاونة في توعية المواطن بحيث يكون مهيباً وممكناً للتعامل الواعي مع الأجهزة المحلية بهدف أن يكون النظام المحلي نظاماً كفوئاً وفعالاً في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

السفير صلاح الدين عبد الصادق  
رئيس الهيئة العامة للاستعلامات

## كلمة رئيس قطاع الإعلام الداخلي

ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي يشهدها العالم، واللامركزية لا تعد هدفاً في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنمية تمكّن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فاللامركزية معنية أساساً بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار. فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها، ومن هذا المنطلق وضعت مراكز النيل بالتعاون مع مؤسسة هانس زايدل الألمانية خطة عمل مشتركة تهدف إلى تعزيز تطبيق اللامركزية كأحد المحاور الرئيسية، فبدأ برنامج دعم اللامركزية بهدف التعريف باللامركزية وتعدد أشكالها من لامركزية سياسية وإدارية ومالية واقتصادية، وتحديد الاحتياجات المحلية وكيفية تصميم برامج لتابعها وتقييمها، مع توعية المستفيدين بمفاهيم الإدارة المحلية واللامركزية، وتدريب المشاركين على كيفية إدارة شؤونهم المحلية في ظل اللامركزية، والتأكيد على المواطنين والمجتمع المدني بكيفية متابعة وتقييم ما تم من دعم للامركزية، وذلك من خلال عقد العديد من الندوات وورش العمل التدريبية شارك فيها خبراء مصريون وألمان والعاملون بمراكز النيل وشركاؤنا من المجتمع المدني، وتوج ذلك بزيارة إلى ألمانيا للتعرف ونقل الخبرة الألمانية في هذا المجال للوفد المصري.

كما أصبح أمر تطبيق ودعم اللامركزية برنامجاً رسمياً تتبناه الدولة وأجهزتها. فالتحول من النظام المركزي شديد التمرکز - كما هو الحال في مصر - إلى النظام اللامركزي لن يكون هيناً. وقد يستغرق وقتاً ليس بالقصير حتى تستكمل اللامركزية ومقوماتها المؤسسية وكوادرها البشرية. ويستلزم هذا التحول التعاون والمشاركة بين كافة الأطراف المعنية، كما يستلزم المراجعة والتقييم بين كل فترة وأخرى لتصحيح المسار حتى يتحقق النظام اللامركزي بالكامل. وفي هذا الشأن يجب على الحكومة المركزية تقديم الدعم الكافي للارتقاء بمستوى كفاءة العاملين بالإدارات المحلية للقيام بمسئولياتهم في ظل نظام ديمقراطي جديد. وفي ختام كلمتي اتوجه بخالص الشكر والتقدير لجميع العاملين بمراكز النيل ومؤسسة هانس زايدل وشركائنا من المجتمع المدني.

علي النويهي

رئيس قطاع الإعلام الداخلي

الهيئة العامة للاستعلامات

## كلمة المنسق العام لمراكز النيل للإعلام

في إطار الفلسفة التي تنتهجها مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب في توعية المجتمعات المحلية، فقد عيّنت تلك المراكز بنشر ثقافة اللامركزية في مصر اتساقاً مع توجه الدولة المصرية من أجل دعم التحول نحو اللامركزية وذلك من خلال عقد ندوات تثقيفية وورش عمل حول هذا الموضوع، حيث عقد قطاع الإعلام الداخلي بالهيئة العامة للاستعلامات مجموعة من الندوات التدريبية والتثقيفية وورش العمل حول مفاهيم وتطبيقات اللامركزية، وقد روعي في تنفيذ هذه البرامج عدة أمور أهمها شمولها وتغطيتها لكافة محافظات وأقاليم مصر المختلفة من ناحية، والتدرج في التطبيق، كون التوعية والتدريب من الأمور الهامة التي بحاجة إلى نوع من التدرج والتبسيط، كما اشتمل البرنامج التدريبي على ورشة عمل تم فيها التعرف على التجربة الألمانية في مجال تطبيق اللامركزية وذلك بالتعاون مع مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ويأتي هذا الإصدار للتعريف بالتجربة المصرية والتجربة الألمانية في مجال اللامركزية.

تبرز أهمية مراكز النيل للإعلام في هذا المضمار من خلال علاقاتها بالمجتمعات المحلية والمنظمات الأهلية ووسائل الإعلام المحلية، بالإضافة إلى قربها من رجل الشارع وعلاقاتها الطيبة بقيادة الرأي على المستوى المحلي، علاوة على ما تمتلكه من إمكانيات لوجستية وتنظيمية عالية في الأقاليم والمحافظات المختلفة. كل ذلك في ظل الفلسفة التي تقوم عليها مراكز النيل كمشروع له طبيعته الخاصة في إطار الاستراتيجية العامة للهيئة العامة للاستعلامات والتي تقوم على تطبيق الطرق الحديثة في الاتصال بالقواعد المجتمعية المختلفة، والعمل مع قيادات الرأي والقيادات الطبيعية في المجموعات المستهدفة بكافة القطاعات المساهمة في عملية التنمية الشاملة بالإضافة إلى تطوير أداء العاملين بالهيئة، وذلك بهدف التثقيف ورفع الوعي العام في الأقاليم والمحافظات المصرية المختلفة.

ونحن نأمل أن يقدم هذا الكتاب من خلال عرض الرؤية المصرية والألمانية لتطبيق اللامركزية فرصة لاستلهام الأفكار الناجحة من النموذج الألماني فيما يتماشى مع السياق الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر.

مجدي رأفت

المنسق العام لمراكز النيل للإعلام

الهيئة العامة للاستعلامات



## الفصل الأول: مقدمة

أولاً: مقدمة حول اللامركزية من النظرية إلى التطبيق  
د. صالح عبد الرحمن أحمد

يصنف علماء السياسة الدول إلى نوعين: بسيطة ومركبة. الدولة البسيطة Unitary State مثل مصر، فيوجد فيها دستور واحد للبلاد، وبرلمان واحد أي سلطة تشريعية واحدة في البلاد، وسلطة تنفيذية واحدة، وسلطة قضائية واحدة. كما تتسم بوحادية القوانين، حيث يوجد قانون واحد لكل شأن عام (ضرائب، بناء، تأمينات...) يتم تطبيقه على عموم الدولة. وفي تلك الدول يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية (وحدات محلية) لتسهيل إدارتها.

أما الدول المركبة، فهي تلك الدول التي نشأت نتيجة اتحاد دولتين أو أكثر أو عدة دويلات مع بعضها البعض ولهذا يطلق عليها دولة اتحادية ويعد النظام الفيدرالي هو أشهرها وأكثرها تطبيقاً، كما هو الحال بالنسبة لألمانيا. وتتسم الدولة الفيدرالية Federal State بوجود دستور اتحادي للدولة كما يوجد دستور لكل ولاية أو دويلة أو دولة داخلية في الاتحاد بشرط ألا تتعارض دساتيرها مع الدستور الاتحادي. كما أن هناك قوانين اتحادية للضرائب والتأمينات والزراعة والصناعة وغيرها من الشؤون العامة ولكن أيضاً قوانين خاصة بكل ولاية على حده. كما توجد سلطة تنفيذية على المستوى الفيدرالي ورئيس وتوجد سلطة تنفيذية على مستوى الولايات. وتوجد أيضاً سلطة تشريعية وبرلمان فيدرالي منتخب وتوجد برلمانات منتخبة للولايات، وذات الشيء ينطبق على السلطة القضائية فهناك سلطة قضائية فيدرالية وأخرى خاصة بالولايات. وإدارة شؤون الولايات الداخلة في الاتحاد، يقوم كل منها باتباع نظام محلي خاص به، وتقسّم الولاية إلى عدد من الوحدات المحلية يختلف مسماها من دولة لأخرى لعل أشهرها البلديات.

وعليه يقصد بالنظام المحلي تقسيم الدولة (أو الولاية في حالة الدولة الفيدرالية) إلى مجموعة من الوحدات الإدارية يكون لكل منها مؤسسات ذات اختصاصات محددة ووظائف معروفة سواء كانت تلك المؤسسات تنفيذية أو منتخبة. والإدارة أو الحكومة المحلية هي همزة الوصل بين المواطن والدولة، وهي أقرب مؤسسة للمواطنين أو للشعب، وفي الدولة البسيطة يتم تقاسم السلطة بين الحكومة المركزية والمحليات. أما في الدولة المركبة فيتم تقاسم السلطة بين الحكومة الفيدرالية من ناحية وحكومات الولايات (أو الحكومات الإقليمية) والحكومات المحلية أو حكومات البلديات من جانب آخر.

وتعتبر مصر من أعرق دول العالم فيما يتعلق بالنظام المحلي، فعلى حين يرجع البعض نشأة النظام المحلي إلى العصر الفرعوني وتحديداً مع قيام الملك نارمر مؤسس الأسرة الفرعونية الأولى بتوحيد القطرين في عام ٣٢٠٠ قبل الميلاد، وجعل من مدينة منف عاصمة سياسية وإدارية لأول دولة في العالم تقوم على حكومة مركزية وجهاز منظم في الإدارة ونظم الحكم والقضاء والتعليم والشرطة والجيش، ويرجع فريق آخر من الباحثين والمتخصصين نشأة النظام المحلي الحديث في مصر إلى الحملة الفرنسية وقيام نابليون بونابرت بإنشاء الدواوين وتقسيم الدولة المصرية إلى مديريات وسار على نهجه في ذلك محمد علي. بينما يذهب فريق ثالث إلى أن نشأة النظام المحلي الحديث يرجع إلى الاحتلال الإنجليزي، ففي عهدهم وعلى وجه التحديد ظهرت في عام ١٨٩٣ المجالس البلدية.

وبصرف النظر عن هذا الخلاف تمتلك مصر نظاماً محلياً من أعرق النظم في العالم وأقدمها على الإطلاق، ويمكن القول أن تسمية الوحدات الإدارية المحلية تنوع واختلف عبر الفترات الزمنية الطويلة من مقاطعات وأقاليم وولايات ومديريات حتى استقر الوضع على تسمية الوحدات المحلية الرئيسية في البلاد بالمحافظات.

## ٢-١ العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات في الحالة المصرية

يوجد نوعان من العلاقات بين الحكومة المركزية والمحليات: الأول رأسي والثاني أفقي. ويقصد بالعلاقة الرأسية تلك العلاقة التي تبدأ من أصغر مستوى في الإدارة المحلية إلى المستويات العليا حتى تصل إلى الحكومة المركزية. أما العلاقة الأفقية فهي العلاقة التي تربط بين الإدارات المحلية في إطار التعاون وتبادل الخبرات والتجارب كما في حالة التحالفات.

وفي الحقيقة إذا كان الغرض الأساسي من وجود الحكومة المركزية وإداراتها المختلفة في المناطق والمحافظات والأقاليم هو تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق التنمية المحلية فإنه لا بد من قيام علاقة وطيدة بين هذه الإدارات المختلفة (مركزية ومحلية) لتحقيق هذا الغرض، بحيث يتم التأكيد على:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا ترس يعمل ضمن ماكينته الحكومة المركزية وأجهزتها، ولذلك لا بد وأن تكون حركة هذا الترس ضمن مسيرة تلك الماكينة والعكس يؤدي إلى اضطراب في حسن سير هذه الماكينة وهو الأمر الذي لا تريده كل من الإدارتين (المركزية والمحلية).

- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية المنتخبة تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع؛ الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.

- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال موازنات مستقلة ودعم مالي مركزي.

- التأكيد على معايير الخدمات العامة على المستوى المحلي توضع بالتعاون بين الإدارتين، وتمكّن كل منهما إلى اكتشاف الضعف وتعديله نحو الأفضل.

وعملياً، تتسم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات في مصر بنوع من التشابك والتعقيد؛ حيث تخضع الوحدات المحلية في الكثير من أعمالها لرقابة السلطة المركزية في مصر، حيث يتم إنشاء الوحدات المحلية من قبل السلطة التنفيذية حيث يحق لرئيس الجمهورية إنشاء ودمج وتعديل حدود المحافظات، ويحق لرئيس مجلس الوزراء ذات الاختصاصات بالنسبة للمركز والمدينة والحي، وللمحافظ بالنسبة للوحدات المحلية والقروية مع أخذ رأي المجلس المحلي المختص. كما يتم تعيين القيادات التنفيذية المحلية من قبل السلطات المركزية كما سيلي توضيحه. وتعتمد المحليات في الجزء الأكبر من موازاناتها على الحكومة المركزية، بينما يتم تمويل جزء محدود من المشروعات المحلية ذاتياً.

ويحق لأعضاء البرلمان (مجلس النواب) حضور جلسات المجالس المحلية المنتخبة والمشاركة في نقاش الموضوعات المطروحة دون أن يكون لهم صوت معدود عند التصويت، وذلك كوسيلة لربط المجالس المحلية بالبرلمان.

من ناحية أخرى، يقع على عاتق وزير التنمية المحلية تقديم تقرير سنوي للبرلمان حول أداء المجالس المحلية والقضايا ذات الاهتمام المحلي والأدوات الرقابية المستخدمة من قبل أعضاء تلك المجالس.

### ٣-١ اختصاصات المحافظات في مصر

هناك قائمة طويلة من الاختصاصات المتاحة للمحليات طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتي قد لا تجد طريقها في التطبيق يتمثل أهمها في:

- تتولى وحدات الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين في اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية، وكذلك ما يصدر به من قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة.
- كما تتولى مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.
- في مجال التعليم؛ تتولى الوحدات المحلية كل في دائرتها وفق خطة وزارة التربية والتعليم إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية، والإشراف على تطبيق المناهج، وتحديد مواقيت الجدول المدرسي، وتحديد مواعيد الإجازات المدرسية، والترخيص بإنشاء المدارس والفصول وتحديد مواقعها، ودراسة وإعداد خطط محو الأمية، وتدبير وتنظيم وسائل التغذية المدرسية.
- في مجال الشئون الصحية والطبية؛ تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها تلك الشئون وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية في إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة.
- في مجال الإسكان والتنمية العمرانية والمرافق البلدية؛ تتولى المحافظة اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق. كما تتولى طبقاً للقواعد التي يضعها مجلس الوزراء تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادي والتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية، مع تخطيط وإنشاء المتنزهات العامة وشق الطرق ورصف الشوارع والنظافة العامة، وإنشاء وصيانة المرافق المرتبطة بالإسكان.
- في مجال الشئون الاجتماعية؛ تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهني ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعي ومؤسسات الدفاع الاجتماعي للأحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب. كما تتولى إنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الاجتماعية وإدارة المؤسسات الاجتماعية المسندة إليها. وتتخذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتوطين المواطنين في حالات الكوارث وتقديم المساعدات العاجلة لهم.
- في مجال الشئون الزراعية؛ تتولى الوحدات المحلية كل في حدود اختصاصها طبقاً للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة والتربيط المحصولي، وتنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية، وتجميع الحيازات وتنفيذ نظام الدورة الزراعية والإرشاد الزراعي ومقاومة الآفات وتنمية الثروة الحيوانية والداجنة والمائية وغيرها من الاختصاصات ذات الصلة.
- في مجال استصلاح الأراضي؛ تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضي داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة إلى مسافة كيلومتريين وذلك في إطار السياسة العامة للدولة.
- في مجال شئون الري؛ تباشر المحافظة في إطار السياسة العامة والقواعد التي تضعها وزارة الري صيانة وتطهير المجاري المائية التي تخدمها، وصيانة المصارف، وتشغيل وصيانة محطات الري والصرف التي

تخدم زمام المحافظة، واستغلال المياه الجوفية بدق الآبار اللازمة، وتركيب الطلمبات في المواقع، وكذلك أعمال صيانة الآبار، وتطهير وصيانة مجارى الري والصرف الخصوصية، والإشراف على تنفيذ المناوبات باعتبار الظروف والمتغيرات الطارئة التي توجب إدخال بعض التعديلات على المناوبات، وتحويل المساقى والمصارف الخصوصية إلى مجارى عمومية، وإزالة التعديات والمخالفات المتعلقة بالري والصرف وتجريف التربة، والموافقة على إنشاء مشروعات الري والصرف الجديدة، كما تتولى المحافظة تنفيذ وإدارة الأعمال الخاصة بالمساحة.

- في مجال القوى العاملة والتدريب المهني؛ تتولى المحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهني بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة. وتقوم بإجراء الدراسات الخاصة باحتياجات سوق العمل المحلي من العمالة، وتحديد الاحتياجات والإمكانات التدريبية، وبحث طلبات التشغيل، ورعاية القوى العاملة وتنفيذ القوانين الخاصة بهذا الشأن.
- في مجال شؤون الثقافة والإعلام؛ تعمل الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها، في إطار السياسة العامة للمجلس الأعلى للثقافة والخطة العامة للدولة على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية الروحية والأخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب في شتى مجالات الفكر والفن، وذلك بإنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها.
- في مجال الشباب والرياضة؛ تتولى المحافظة إعداد الخطط والبرامج التنفيذية في هذا المجال وتنفيذها في نطاق المحافظة في إطار السياسة العامة للوزارة المختصة، ومباشرة الإشراف على تنفيذ خطة الاستثمارات ومتابعة تنفيذ الإعانات الإنشائية للأندية ومراكز الشباب والهيئات الأهلية، والإشراف على الهيئات الأهلية والمناطق والأندية الرياضية وبيوت الشباب...
- في مجال السياحة؛ تتولى كل محافظة بالاشتراك مع وزارة السياحة تحديد المناطق السياحية التي تقع بدائرتها وتطبيق القوانين واللوائح الخاصة باستغلال تلك المناطق لأغراض السياحة. وللمحافظة كذلك منح تراخيص إنشاء وإقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية بالشروط والإجراءات التي يصدر بها قرار من وزير السياحة، كما تعمل على تشجيع السياحة الداخلية، والتوعية بأهمية السياحة ومعاملة السائحين وغيرها.
- في مجال النقل والمواصلات والاتصالات؛ تباشر المحافظة إنشاء وصيانة الطرق والكباري والنقل، والإشراف على تشغيل سيارات نقل الركاب، وتنفيذ قانون الطرق العامة، واقتراح خطط المواصلات السلوكية واللاسلكية بالنسبة لمشروعات إنشاء السنترالات والشبكات الجديدة وصيانتها وتجديدها في دائرة المحافظة. والمعاونة في إنشاء وتجهيز مكاتب البريد. وتقديم الاقتراحات والتوصيات لوزارة النقل فيما يختص بحركة جداول السكة الحديد وإقامة المحطات والمطلات وتحسين مستوى الخدمة، والإشراف على المحطات. ومنح وإدارة تراخيص المعديات والوحدات العائمة والترخيص بإنشاء المراسي العامة والخاصة.

## ٤-١ المؤسسات المحلية

تتعدد المؤسسات المحلية وتتنوع اختصاصاتها حيث تتمثل في: المجلس الأعلى للإدارة المحلية، والأقاليم الاقتصادية ولجان وهيئات التخطيط الإقليمي، والأمانة العامة للإدارة المحلية، والمجالس المحلية المنتخبة، والمجالس التنفيذية. وسوف يقتصر الحديث هنا على المؤسسات الرئيسية على النحو التالي:

- قيادة تنفيذية يتم تعيينها من قبل السلطة المركزية كما سبقت الإشارة (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 مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء. وعلى حين يعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية، يتم تعيين السكرتير العام والسكرتير العام المساعد ورؤساء المراكز والمدن والأحياء من قبل السيد رئيس الوزراء وفقاً لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ والمعروف بقانون القيادات. أما رؤساء الوحدات المحلية القروية فيتم تعيينهم من قبل المحافظ المختص. ويوجد في كل وحدة إدارية محلية مجلس تنفيذي ترأسه القيادة التنفيذية ويضم في عضويته مديري أفرع الوزارات القطاعية بالمحليات وكذلك رؤساء الوحدات المحلية. 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 محلي منتخب مباشرة لمدة ٤ 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).
- فروع الوزارات القطاعية، وهي التي نقلت اختصاصاتها للمحليات (المديريات في المحافظات، والإدارات على مستوى المركز) وتتبع فنياً الوزارات المعنية وكذلك مالياً 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.

ثانياً: مقدمة في تحويل الأنظمة السياسية إلى اللامركزية  
د. أندرياس كاليينا

إن الديمقراطية الحرة الحديثة بمثابة الأسلوب المناسب لمواجهة تحديات الحكم الديمقراطي - أي باختصار: يجب أن تزيد من جودة الحكم الديمقراطي، وفي نفس الوقت أن تحقق درجة أعلى من القدرة السياسية على حل المشاكل ومن فاعلية العمل الإداري. كما يُرى فيها حركة مضادة للنزعة غير القومية المتنامية فيما يتعلق بصنع القرار والعولمة - وبالتالي فهي فرصة لإعادة ربط السياسة بالقاعدة الشعبية العريضة مرة أخرى. في الحالة المثلى يحقق الهيكل ذو الطابع الديمقراطي على المستوى الإقليمي والمحلي التوازن بين «القواعد المشتركة» (الحق في المشاركة وفي التأثير وإمكانات تأثير الفاعلين الرئيسيين على صلاحيات صنع القرار المركزية على مستوى الدولة) وبين «القواعد الذاتية» (صلاحيات صنع القرار الذاتية الأساسية أو المركزية على مستوى الدولة). وتهدف إلى رفع مستوى شرعية النظام السياسي إجمالاً - في مدخلاته ومخرجاته وبعده الاجتماعي: وتماشياً مع مبدأ تبعية الصلاحيات للجهة الأعلى إذا كانت أصلح، فإن اللامركزية تقرب أجزاء مهمة من صنع القرار إلى الأشخاص المعنيين وبالتالي تقرب التوجيه السياسي نحو التحديات والمشكلات. كما تحقق في الوقت ذاته إمكانات إضافية لمشاركة المواطنين. وفي الأوقات التي يصعب فيها التوصل إلى توقعات محددة، كما وتكثر فيها التوترات بصورة متزايدة فإن الهياكل اللامركزية يمكنها الإسهام في تحقيق الاستقرار السياسي من خلال قدرتها على الاقتراب من المعنيين بشكل أكبر.

رغم وجود كثير من الأمثلة للدول اللامركزية والفيدرالية بين الديمقراطيات الغربية، يبدو النظام الفيدرالي التعاوني الألماني نموذجاً إرشادياً مناسباً للدراسة بالنظر إلى التحول إلى اللامركزية في مصر: لأن جمهورية ألمانيا الاتحادية لا تُعد واحدة من أكثر ديمقراطيات العالم استقراراً فحسب، بل تعتبر أيضاً نموذجاً رائداً في تحقيق التوازن بين الوحدة وبين التنوع. والسمة الرئيسة هنا هي التفاعل بين البرلمانية والفيدرالية والحكومات الإقليمية والمحلية القوية.

وانطلاقاً من هذه الخلفية يهدف هذا الكتاب الإرشادي إلى توضيح ما يمكن استلهامه من النظام الألماني لمصر. ويعالج الكتاب من ناحية، الأشكال المؤسسية والصلاحيات الشكلية، ومن ناحية أخرى يعالج التحديات التي تواجه البناء السياسي في الدولة اللامركزية. لأن المواطنين المتنورين، الواعين بتعددية دورهم، هم الوحيدون القادرون على أن يملأوا الهياكل بالحياة: ولتحقيق ذلك فمن الضروري تمكين المواطنين من المشاركة السياسية وتفعيل الاستعداد للمشاركة وكذلك تعزيز التماسك الاجتماعي. وعندها فقط يمكن للامركزية أن تؤتي ثمارها المنشودة.

## ١-١ سمات الأنظمة السياسية اللامركزية

ولكن ما هي اللامركزية أساساً؟ تعني اللامركزية بداية وبصفة عامة تقسيم الدولة إلى وحدات ذات سيادة - إلى ولايات، أقاليم أو محافظات. ويتم تقسيم المهام السياسية والإدارية والمالية على تلك الوحدات أيضاً، إلا أن حجم ما يتم نقله من صلاحيات إلى تلك الوحدات يمكن أن يختلف من دولة إلى أخرى. يُعد ما يُسمى بمبدأ تبعية الصلاحيات للجهة الأعلى إذا كانت أصلح هو شعار عملية تقسيم المهام والصلاحيات في الأنظمة اللامركزية الفيدرالية: وهو يتبع فكرة أن المستوى المركزي لصنع القرار يجب ألا تكون له إلا الصلاحيات في الأمور التي لا يمكن أن تتم بصورة أفضل من خلال المستويات الأدنى.

وحيث أنه من خلال اللامركزية ينشأ مستوى جديد في الدولة بجانب الدولة المركزية يكون من الضروري في الوقت ذاته استحداث آليات لحل النزاعات التي قد تنشأ بين المستويات المختلفة؛ ومن أمثلة تلك الآليات



أحكام المحكمة الدستورية وكذلك إنشاء لجان الوساطة.

الأنظمة الفيدرالية مثل جمهورية ألمانيا الاتحادية لديها في اللامركزية خطوات أكثر، حيث يكون للدولة المركزية وكذلك للوحدات الأدنى «صفة الدولة»، أي صلاحيات إصدار القوانين وصلاحيات الحكومة. كما يوجد أيضاً ما يُسمى بالغرفة البرلمانية الثانية التي تقوم الوحدات الأدنى من خلالها بالمشاركة في التوجيه على المستوى المركزي. كما توجد سمة إضافية تتمثل في أن الوحدات السيادية الأدنى مستقلة وتتمتع بنفس الحقوق؛ إلا أن السيادة الدولية لا تتجزأ وتظل لدى الدولة المركزية.

ما الذي تحققه اللامركزية وما هي أهدافها؟ أولاً: تسهل اللامركزية اندماج المجتمعات غير المتجانسة. وذلك لأن الدولة اللامركزية تحقق وحدة الدولة من جانب، وتضمن من جانب آخر ومن خلال تقسيمه السيادي الحفاظ على التنوع الثقافي والعرقي أو الديني. والشعار هو «التنوع في الوحدة». ثانياً: فإن اللامركزية هي تعبير عن مزيد من تقسيم السلطات (بصورة رأسية) وبالتالي وضع حدود للسلطة: تقوم المستويات المختلفة بمراقبة بعضها البعض وترفع بذلك درجة جودة الديمقراطية للدولة كلها. كما يؤدي وجود مستويات إضافية أدنى إلى تقريب صنع القرار من الناس. ثالثاً: تزيد اللامركزية من فعالية صنع القرار السياسي والعمل الإداري: تكون أولوية معالجة المشكلات ومواجهة التحديات حيث تنشأ، تبعاً لمبدأ تبعية الصلاحيات للجهة الأعلى إذا كانت أصلح. رابعاً: تنشأ من خلال اللامركزية مساحة لتجريب أفكار سياسية وإدارية مبتكرة: عادة يتم استحداث آليات المشاركة الشعبية في المستويات الدنيا، وإذا نجحت ترتفع إلى المستوى المركزي. حتى التحالفات السياسية يتم اختبارها بداية في المستويات الدنيا قبل أن تترسخ على مستوى الدولة. ويسري ذلك أيضاً فيما يتعلق بكسب وتأهيل النخب السياسية. إجمالاً يمكن القول بأن المستويات الأدنى على المستوى الوطني تُعد مدرسة الديمقراطية والمعمل الذي تُختبر فيه الحلول السياسية.

## ٢-١ مزايا وعيوب اللامركزية

يسري على اللامركزية بوصفها استراتيجية إصلاح ديمقراطي ما يسري على أي علاج آخر، إذ لا تقتصر على وجود مزايا بل يصحبها دائماً عيوب ومخاطر. إذا كانت النتيجة إيجابية في النهاية، فعلياً أن نكون واعين بالتأثير في اتجاهيه وأن نوازن بينهما. وفيما يلي استعراض للمزايا والعيوب:

### ١. اللامركزية وتقسيم السلطات

من مميزات اللامركزية إتاحتها لتقسيم السلطات بصورة رأسية ومراقبتها. لأن - كما تقدم - اللامركزية تؤدي إلى نشوء مستوى سياسي إضافي. وتعمل المستويات المختلفة على تحقيق تأثير مشترك، كما تراقب بعضها البعض وترفع بذلك مستوى الديمقراطية في النظام السياسي. وعلى جانب آخر توجد عيوب وخصوصاً فيما يسمى بالتداخل السياسي، لأن كل قرار في الأنظمة اللامركزية يتطلب درجة عالية من التنسيق، حيث يجب أن تتفق كل المستويات المهمة على موقف واحد، إذ يُعد التوافق عادة قاعدة لاتخاذ القرار. وهذا يجعل مسارات اتخاذ القرارات السياسية أكثر ديمقراطية، إلا أنه يجعلها أيضاً أطول. لذلك تميل السياسة للتوجه أكثر تبعاً للوضع القائم، مما يعرقل الحلول الابتكارية في قضايا التوزيع والمشاكل الهيكلية، ويعزز في مقابل ذلك جمود محاولات الإصلاح. لذلك يجب في أي نظام لامركزي مراعاة «عدم تداخل» المستويات المختلفة قدر الإمكان، وأن تظل قدر الإمكان مستقلة في قراراتها الخاصة بأطر مهامها.

## ٢. المشاركة الشعبية وقرب اتخاذ القرار من المعنيين

تنعكس مزايا اللامركزية بشكل أساسي على المشاركة الشعبية وقرب اتخاذ القرار من المعنيين. أولاً: تقترب عملية اتخاذ القرار من المواطنين وذلك من خلال المستويات الإضافية، مما يجعل المحتويات السياسية وصانعي القرار أنفسهم «قريبين» من المواطنين، وبالتالي تفقد السياسة صفة التجريد والبعد عن الحياة، ويزداد وضوح أهميتها المباشرة وأهميتها للحياة اليومية. ثانياً: تتيح مستويات اتخاذ القرار الجديدة في العادة قنوات مشاركة إضافية للمواطنين - سواء كانت الانتخابات للبرلمانات المحلية والإقليمية، أو مبادرات واستفتاءات، أو المشاركة المدنية في المجالس المحلية والإقليمية. وكلا العنصرين يرفعان درجة تشخص المواطنين مع النظام السياسي ويؤديان إلى زيادة شرعيته.

إلا أن التداخل السياسي يمكن أن يؤثر هنا أيضاً سلباً على تلك الإيجابيات، فمن خلال المستويات الجديدة تصبح السياسة بصفة عامة والمسؤوليات السياسية أقل وضوحاً، مثلاً من المسؤول عن موضوع ما، هل هو مستوى الدولة المركزي أم الإقليمي؟ من يتحمل المسؤولية بشكل ملموس؟. ويساعد على حل هذه المشكلة وجود تقسيم سلطات شفاف ومنطقي على كافة المستويات، إذ يجب أن تكون مسؤوليات كل مستوى واضحة فيما يشبه «كتالوج المسؤوليات»، وأن يكون تداخل المهام في أضيق الحدود تماماً. ويوجد عامل مساعد مهم آخر ألا وهو توفير نظام فعال للتثقيف المدني يوضح للمواطنين البناء المؤسسي وتوزيع الصلاحيات بطريقة مفهومة ويؤهلهم ويشجعهم على المشاركة الفعالة والاشتراك في توجيه الديمقراطية اللامركزية.

## ٣. التعددية السياسية

تعد التعددية السياسية بصفة أساسية من أهم سمات الأنظمة الديمقراطية الحرة، وهي: التواجد والتأثير المتوازي لعدد من الجماعات الاجتماعية والثقافية والعرقية والدينية في مجتمع دولة، بصورة متساوية الحقوق ومحمية بضمانات دستورية.

وبناء الدولة اللامركزية تحديداً يثبت ركائز هذا المبدأ، حيث يزيد من تنوع الفاعلين السياسيين وينشر بذلك تمثيل الأوساط الاجتماعية المختلفة. كما يمكن الأحزاب من خلال توجهها اللامركزي من مراعاة الأبعاد الإقليمية المختلفة بصورة أكبر، ويزيد في الوقت ذاته التنافسية بينها. فضلاً عن ذلك يضمن ويشرع وجود تنوع في أشكال الحياة في داخل النظام السياسي.

إلا أنه على الجانب الآخر يمكن للتعددية المبالغ فيها أن تتحول إلى عبء على النظام السياسي، وخصوصاً إذا تفتت صانعو القرار المهمين، بحيث يستحيل بناء تحالفات سياسية قوية. لذلك من الجوهر في هذه العملية ربط التعددية بالرغبة الأساسية في التعاون.

## ٤. فعالية النظام السياسي

ينظر الاقتصاد إلى اللامركزية بالفعل على أنها استراتيجية لرفع مستوى الفعالية والإنجاز. وهذا يسري أيضاً على النظام السياسي، فالدول اللامركزية، التي تتجه تبعاً لتولي الجهة الأعلى المسؤولية إذا كانت أصحح، تكون لديها عادة قدرة أعلى على حل المشاكل، إذ يتم اتخاذ القرارات حيث تكون الحاجة إليها. وبسبب كون صانعي القرار اللامركزيين قريبين من المشكلات ويعرفون التحديات والمقومات بصورة مباشرة، فإن الحلول السياسية التي تنشأ تكون أقرب لتحقيق الأهداف وأكثر تأثيراً مقارنة بالحلول التي تنشأ في العاصمة. ويوجد عنصر إيجابي آخر يسمح للهيكل اللامركزي بوضع وتطبيق حلول سياسية على المستوى المحلي تكون

مختلفة ومتنوعة. تلك التنافسية تشجع القوة الإبداعية السياسية وتتيح استغلال الحلول العملية الأمثل على مستوى النظام كله. كما يستفيد العاملون في السياسة من اللامركزية أيضاً، حيث يبدأ المستقبل السياسي عادة في مستويات اتخاذ القرار السياسي الدنيا، مما يجعل النخب السياسية تجمع كنز خبراتها، كما يجب عليهم إثبات أنفسهم أولاً في المستويات الأدنى، قبل أن تتاح لهم فرص حقيقية للمشاركة في صياغة السياسة على المستوى المركزي. في الوقت ذاته يعزز التوزيع الإقليمي قاعدة تأهيل كوادر جديدة للمنافسة من السياسيين الطموحين، مما يزيد احترافية الفاعلين السياسيين.

ومن جانب آخر يمكن للبناء اللامركزي للنظام السياسي أن يتسبب في زيادة مصروفات عملية اتخاذ القرار السياسي، مما يؤثر سلباً على القدرة على إيجاد الحلول السياسية وعلى الإصلاح، لأن التوزيع الرأسي في النظام السياسي يؤدي إلى نشوء فاعلين سياسيين إضافيين. وهذا يجعل سلسلة اتخاذ القرار السياسي بصفة عامة أطول، والحاجة إلى التنسيق أكبر، وتنشأ مواقف اعتراض متعددة يجب مراعاتها في عملية اتخاذ القرار. علاوة على ذلك ترتفع تكاليف العملية السياسية والإدارية بسبب ضرورة التنسيق بين المستويات الإقليمية من ناحية وبينها وبين المستوى المركزي من ناحية أخرى.

إجمالاً يمكن القول بأن الأنظمة السياسية اللامركزية تكون أكثر عرضة للاعتراضات السياسية وتعطل الإصلاح. ولكن هذا يجعل في الوقت ذاته النظام السياسي راسخاً في وضعه القائم، إذ تصبغ النتائج السياسية «متوقعة» وتراعي في آخر الأمر مصالح وتصورات كل الفاعلين المهمين. وحتى تغلب هنا الجوانب الإيجابية بصفة عامة فإنه من الأهمية بمكان أن يتصرف جميع صانعي القرار السياسي بطريقة متوافقة مع النظام وأن يبدوا استعداداً أساسياً لتقبل الحلول الوسط: لا يمكن الاستغناء عن وجود فهم حر ديمقراطي بأن المصلحة العليا أولى.

## ٥. التنوع والتماسك الاجتماعي

تقوم الأنظمة السياسية بغض النظر عن شكلها على مبدأ «التنوع في الوحدة». تنعكس التنوعات الثقافية والعرقية والدينية بصورة شاملة من خلال التقسيم الأفقي لنظام الدولة، مما يضمن التنوع الاجتماعي ويتم الحفاظ على تنوع الهويات التي تعلوها في الوقت ذاته هوية سياسية مشتركة. وهذا يأتي في صالح حماية وحق تقرير المصير للأقليات، وكذلك للحفاظ على التماسك المجتمعي إجمالاً، لأن كل الجماعات والأوساط تشعر بالاحتواء في مثل هذه الدولة. وتزيد بذلك شرعية النظام السياسي.

وعلى الجانب الآخر يمكن للنظام اللامركزي أن تكون فيه هنا بعض الآثار السلبية. إذا لم تتوافر الهوية السياسية المشتركة في الأقاليم المختلفة يمكن للتلاحم الإقليمي للجماعات غير المتجانسة أن يكون له أثر طارد، لأنه دون توافر إحساس جمعي قومي قوي لا يمكن استبعاد أن تسعى الوحدات الأدنى في الدولة إلى مزيد من الحكم الذاتي والاستقلالية. وهذا يتطلب وجود نظام تثقيف مدني يعزز الهوية السياسية المشتركة ويحقق الولاء المستدام للدولة المركزية. ومن الملاحظ والمعروف أيضاً أن الوحدات القومية التابعة تنمو اقتصادياً بدرجات متفاوتة، حيث توجد مناطق غنية ذات قوة اقتصادية كبيرة وبنية تحتية حديثة وأخرى فقيرة ذات بنية تحتية ضعيفة. وفي لا تدمر تلك الفوارق بناء الدولة يكون من الضروري العمل بنظام المعادلة المالية الذي يضمن مستويات معيشة متكافئة. وإذا توافر هذان المقومان، أي التثقيف المدني الفعال وآلية و آلية مالية تضامنية لتحقيق التكافؤ، ينجح الاندماج الاجتماعي في الأنظمة السياسية اللامركزية أفضل منه في الأنظمة المركزية.

### ٣-١ أشكال مختلفة للأنظمة السياسية اللامركزية

توضح مزايا وعيوب الأنظمة السياسية اللامركزية ضرورة موازنة فرادى العناصر حتى يتم تحقيق قيمة مضافة لجودة الديمقراطية ودرجة الشرعية. لذلك لا توجد حلول سحرية يمكن تطبيقها حرفياً على أي نظام سياسي، إذ يجب بالأحرى مراعاة السياقات المختلفة مثل مسارات التبعية، الموقف الفعلي الذي يتم الانطلاق منه، الثقافة السياسية السائدة، التركيبة الاجتماعية بإبعادها العرقية والدينية والاجتماعية، وما إلى ذلك. والنتيجة هي عدم وجود نموذج موحد للدولة اللامركزية، وإنما أشكال متعددة. ويمكن بشكل أساسي التمييز بين الأنماط التالي ذكرها:

#### ١. دولة أحادية لامركزية

يتم في الدولة الأحادية اللامركزية تركيز سلطات الدولة بصورة اعتيادية على المؤسسات في المستوى المركزي مثل: البرلمان الوطني، والحكومة الوطنية، والقضاء الدستوري الوطني، والقضاء الوطني. إضافة إلى ذلك تُقسم الدولة إلى وحدات سيادية إقليمية في صورة مقاطعات أو دوائر أو محليات وغيرها. ويتم نقل بعض السلطات الإدارية والسياسية والمالية إلى تلك المستويات الوطنية الأدنى. وتبقى الصلاحية الأخيرة وسلطة اتخاذ القرار محفوظة للدولة المركزية. ومن أمثلة تلك الأنظمة فرنسا وإيطاليا وبولندا والتشيك وكذلك بريطانيا العظمى وهولندا.

#### ٢. دولة أحادية اتحادية

وتسير الدولة الأحادية الاتحادية خطوة إضافية، حيث تتمتع الوحدات الوطنية التابعة (الأدنى) بجانب الدولة المركزية بصلاحيات الدولة، أي يكون لها صلاحيات تشريع وحكومة مستقلة. وفي ذات الوقت تكون مرتبطة مؤسسياً بسياسة الدولة المركزية. وتعد ألمانيا مثلاً لذلك، حيث يشارك مجلس الولايات، الغرفة البرلمانية الثانية، في التشريع على المستوى الوطني. ولا يتم انتخاب أعضائه لا من خلال انتخابات شعبية عامة ولا من خلال البرلمانات المحلية، وإنما عن طريق الحكومات على المستويات الوطنية التابعة؛ وبالتالي يكون بمقدورهم المشاركة في صياغة التشريع الوطني. وإجمالاً يتسم النظام السياسي بصفة تعاونه: تتداخل القرارات السياسية على المستوى المركزي ومستوى الوحدات الأدنى مما يحافظ على الترابط الوثيق للفدرالية. وينعكس ذلك على توزيع الصلاحيات: يوجد قليل من الصلاحيات الحصرية لدى مستوى واحد، فالأكثر شيوعاً هي الصلاحيات المقسمة التي تقوم بها المستويات مشتركة. كما أن الهياكل المالية تكون مدمجة: يوجد نظام ضرائب مشترك بتكافؤ مالي ومخصصات تسمح بالحفاظ على وحدة مستوى المعيشة. ونتيجة هذا البناء للدولة هو الاحتياج الكبير للتنسيق من ناحية، ومن ناحية أخرى عمليات قوية مدمجة لتحقيق التكافؤ. ومن أمثلة الدولة الأحادية المتحدة ألمانيا والنمسا.

#### ٣. الدولة الاتحادية الكونفدرالية

في الدولة الاتحادية الكونفدرالية تكون المستويات المختلفة منفصلة بوضوح عن بعضها البعض، إذ لا تشارك حكومات المستويات الوطنية الأدنى في عملية التشريع للدولة المركزية. ويكون المستوى المركزي والمستويات الأخرى مستقلة بوضوح، وبالتالي تكون الصلاحيات والمسؤوليات منفصلة تماماً. ويكاد لا توجد عملية توفيق بين الأوضاع المالية بين المستويات المنفردة والإقليمية، وبالتالي تكون المستويات المحلية في الواقع معتمدة

على نفسها وتكون في حالة تنافس بين بعضها البعض، مما يتسبب في اختلاف مستويات المعيشة في المناطق المختلفة عن بعضها البعض بشدة. لذلك يُسمى ذلك بالنظام التنافسي أو المزدوج. ويُطبق هذا النوع من الفيدرالية بالدرجة الأولى في الولايات المتحدة الأمريكية وفي سويسرا.

#### ٤-١ ملخص مرحلي: بحثاً عن نموذج مناسب لمصر

تقف مصر في مواجهة تحدي تطوير نموذج للامركزية خاص بها. وقد تم إصدار التكليف بذلك في دستور عام ٢٠١٤. ويتعلق الأمر الآن بإيجاد النمط والشكل الصحيح وتطبيقه.

ومن منظور العلوم السياسية يمكن طرح نموذج الدولة الأحادية اللامركزية للحالات المشابهة، لأنه يتيح الاستفادة من كافة مزايا اللامركزية ويوازن مخاطرها المحتملة. كما يمكن في ذات الوقت تطبيقه في المجتمعات الوطنية التي ليس لديها تراث فدرالي.

ويمكن هنا الاستفادة من إلقاء نظرة مقارنة إلى ألمانيا وبنائها بوصفها دولة أحادية اتحادية، لأنه من الممكن استلهام بعض الفوائد المهمة من النموذج الألماني بالنظر إلى نقل السلطات وكذلك وبالدرجة الأولى فيما يتعلق بفرص المشاركة المتعددة على جميع مستويات الدولة. كما يعزز فهم التحديات الخاصة بالدول اللامركزية، بالمفهوم الإيجابي عندما يتعلق الأمر بفرص اللامركزية، وبالمفهوم السلبي عندما يتعلق الأمر بفهم مخاطر الاختلالات الوظيفية للدولة، التي يجب تجنبها في مصر من البداية. وهذا يعني أن الأمر لا يدور هنا حول نقل النظام الألماني نقلاً حرفياً، وإنما استلهام الدروس والخبرات منه لبناء استراتيجية تحول إلى اللامركزية خاصة بمصر. وهذا ما ستعمل الفصول التالية من الكتاب على توضيحه.

## الفصل الثاني: النظم الديمقراطية المحلية

أولاً: السياق السياسي والقانوني للنظام المحلي في مصر  
د. صالح عبد الرحمن أحمد

## ٢-١ الإطار الدستوري

تمتلك مصر مسيرة دستورية عريقة حيث صدر أول دستور بالبلاد في عام ١٩٢٣ واحتوى على فصل مستقل بالنظام المحلي في باب السلطات، حمل عنوان «مجالس المديرات والمجالس البلدية» ثم صدر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية أو ما يعرف بدستور ١٩٣٠. وفي الحقيقة لم يجر دستور ١٩٣٠ أية تعديلات على أوضاع المادتين الخاصتين بالنظام المحلي الواردتين في دستور ١٩٢٣.

ثم قامت ثورة ١٩٥٢، وصدر في أعقابها عدة إعلانات دستورية لم تتعرض للنظام المحلي، إلى أن جاء دستور ١٩٥٦ متضمناً عشرة مواد للنظام المحلي، لكنه خالف سابقه في أنه جعل الإدارة المحلية فرعاً من السلطة التنفيذية حيث وردت المواد الخاصة بالإدارة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية والوزراء.

ولم يتضمن دستور الجمهورية العربية المتحدة في أعقاب الوحدة بين مصر وسوريا أية مواد خاصة بالإدارة المحلية، إلى أن حدث الانفصال في عام ١٩٦١ وصدر دستور مؤقت للبلاد في عام ١٩٦٤.

لم يتغير الوضع الدستوري للنظام المحلي في دستور ١٩٦٤ حيث وردت الإدارة المحلية في الفرع الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية (الباب الرابع والمعنون نظم الحكم والذي يضم رئيس الدولة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية وتضم بدورها: رئيس الجمهورية - الحكومة - الدفاع الوطني - الإدارة المحلية). كما تم اختزال المواد الخاصة بالإدارة المحلية في مادتين فقط كما كان الحال في دستوري ١٩٢٣، ١٩٣٠ حيث اختصت الأولى بوحدة الإدارة المحلية والثانية باختصاصات الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية.

ثم جاء دستور ١٩٧١، مؤكداً على استمرار المواد الخاصة بالإدارة المحلية كفرع من فروع السلطة التنفيذية حيث وردت في الفرع الثالث من الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية - الحكومة - الإدارة المحلية، ...). وقد احتوى هذا الدستور على ثلاث مواد تتعلق بالمحليات حيث أشارت الأولى إلى وحدات الإدارة المحلية ومع أهمية أن يكفل القانون التحول نحو اللامركزية (وفقاً لتعديل مارس ٢٠٠٧)، وفصلت الثانية تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وأوكلت الثالثة إلى القانون الخاص بالإدارة المحلية مسائل طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها وضمائنها وأعضائها، وعلاقتها بمجلس الشعب (البرلمان) والحكومة ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة. ولم يتضمن الإعلان الدستوري الصادر في أعقاب ثورة يناير ٢٠١١ أية مواد خاصة بالنظام المحلي، ثم صدر دستور ٢٠١٢ محتوياً على ١٠ مواد خاصة بالإدارة المحلية في فصل مستقل، مع مادة في الفرع الخاص برئيس الجمهورية تمنحه الحق في تفويض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء والمحافظين. ومادة أخرى في باب الأحكام الانتقالية تنص على استمرار العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدرج خلال عشر سنوات من تاريخ العمل به. ثم أجريت تعديلات على هذا الدستور في عام ٢٠١٤ يتم تناولها في النقطة التالية.

## ٢-٢ النظام المحلي في دستور ٢٠١٤

احتوى دستور ٢٠١٤ على تسع مواد تتعلق بالإدارة المحلية (من ١٧٥ إلى ١٨٣)؛ تدور الأولى حول التقسيم الإداري للدولة والوحدات الإدارية، والثانية حول كفالة القانون للامركزية، والثالثة تتعلق بضرورة كفالة

الدولة لاحتياجات الوحدات المحلية سواء علمية أو فنية أو إدارية أو مالية، ونصت الرابعة على أن يكون للوحدات المحلية موازنات مستقلة محددة مصادر التمويل. أما المادة الخامسة فتكرت للقانون تحديد طريقة اختيار المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية (تعيين أو انتخاب)، وتحديد اختصاصاتهم. ووضحت المادة التالية (١٨٠) طريقة انتخاب المجالس المحلية مع تحديد السن بأنه لا يقل عن ٢١ سنة ميلادية يوم فتح باب الترشح، على أن يتم تخصيص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن ٣٥ سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن ٥٠٪ من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة، تاركة التفصيلات للقانون. كما احتوت المادة على الأدوات الرقابية لأعضاء المجالس المحلية بما فيها حق الاستجواب، لكن المادة قصرت اختصاص المجالس المحلية فيما يتعلق بالخطة على متابعة التنفيذ دون المشاركة في وضعها. ويدعي الباحث أن نظام المحاصصة يجب أن يتسم بالتأقيد بما يحقق التكافؤ، الأمر الذي لم يتم اعتباره في هذه المادة.

وأكدت المادة (١٨١) على استقلالية المجالس المحلية في كل مستوى من المستويات حيث أقرت بأن كل مستوى مستقل قائم بذاته وقراراته نافذة طالما كانت في نطاق اختصاصه، على أنه يجوز للسلطة التنفيذية الاعتراض عليها في حالات محددة يمنع تجاوز المجلس لحدود اختصاصاته، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. كما وضعت المادة آلية لفض الخلاف على اختصاص المجالس المحلية وذلك باللجوء إلى المجلس المحلي للمحافظة في حالة الخلاف على اختصاص مجلس أدنى، واللجوء إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات. كما تكرت المادة (١٨٢) للقانون تنظيم كيفية وضع كل مجلس محلي لموازنته الخاصة به وحسابه الختامي، على أنه وفقاً للمادة التالية (١٨٣) لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل، وينظم القانون طريقة حل أي منها وإعادة انتخابه، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة هي بالأساس نظمت في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المواد من ١٤٤ إلى ١٤٦.

كما تضمن الدستور مادة في الأحكام العامة والانتقالية (٢٤٢) تنص على أن يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدريج خلال ٥ سنوات من تاريخ نفاذه، مع استثناء أحكام المادة ١٨٠ من هذه المدة حيث يتم الالتزام بالتطبيق الفوري لها.

## ٣-٢ الإطار القانوني للنظام المحلي

ترافقت المسيرة الدستورية للنظام المحلي بحزمة من القوانين في ظل هذه الدساتير حيث صدرت عدة قوانين تنظم الشؤون المحلية تمثلت في: القانون النظامي ثمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣، والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤، والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (قانون الحكم المحلي)، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. وقد أجريت على القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ العديد من التعديلات جاء أهمها على النحو التالي: القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦. ويحتوي القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على سبعة أبواب، يتناول أولها التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية من وحدات الإدارة المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية والأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي، ويتناول ثانيها تنظيم المحافظات، وثالثها المراكز، ورابعها المدن، وخامسها الأحياء، وسادسها



القرى، وسابعها ينظم الأحكام العامة للمجالس الشعبية المحلية من حيث العضوية وسير العمل بالمجالس والتخطيط والشئون المالية للوحدات المحلية، وكيفية الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية، وتنظيم شئون العاملين بتلك الوحدات، وحل المجالس المحلية.

## ٢-٤ تحديات وإشكاليات النظام المحلي

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، تمييز 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 هيكلية 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 مسؤوليات 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 (المعيينين) والشعبين (المنتخبين) من العديد من التباينات التي تحتاج إلى تدخلات حاسمة توضح أدوار كل منهما بما يؤدي إلى راب 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. فهناك على سبيل المثال وزارات لم يتم نقل اختصاصاتها للإدارة المحلية ولا تزال تتبع الوزارات المركزية مباشرة، 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 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 محافظة إلى أخرى، بل وفي داخل المحافظة من وحدة محلية لأخرى.

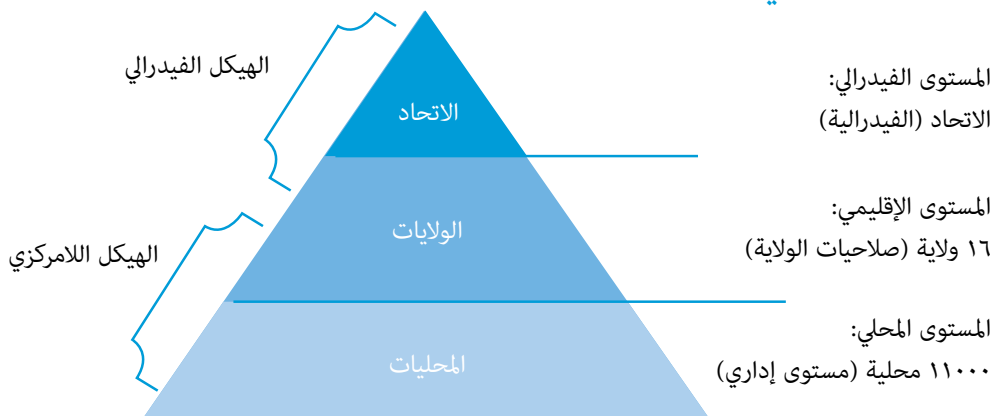
ثانياً: الفيدرالية التعاونية في ألمانيا: الهيكل وطريقة العمل والتحديات  
د. أندرياس كالينا

إن الشكل الحالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية هو نتيجة لعملية تاريخية طويلة كانت بدايتها «الدويلات» في بداية القرن التاسع عشر ٣٥ إمارة مستقلة وأربع مدن حرة. وكان المشترك بينها هو الانتماء إلى ثقافة ألمانية واحدة، إلا أنه لم تكن توجد دولة ألمانية تجمعها. وعملية الاندماج التي تمت كان هدفها بناء وحدة وطنية في صورة دولة. وكانت خطوات ذلك هو الاتحاد الألماني بين عامي ١٨١٥ و ١٨٦٦، الذي كان يمثل فدرالية غير مترابطة؛ وبعد ذلك بين ١٨٧١ و ١٩١٨ المملكة أو الرايخ الألماني الذي رسخ الفيدرالية ولكن بصورة غير متساوية لصالح بروسيا. ثم تشكلت الفيدرالية في اتجاه دولة أحادية متحدة بصورة أكبر بين عامي ١٩١٩ و ١٩٣٣ بقيام جمهورية فايمر. ثم دمر النظام النازي الفيدرالية من عام ١٩٣٣ إلى ١٩٤٥ وأقام ديكتاتورية مركزية. بعد نهاية الحرب العالمية الثانية باستسلام ألمانيا النازية استسلاماً غير مشروط عام ١٩٤٥ بدأت الفيدرالية كمكوّن محوري للديمقراطية الجديدة. وهكذا فضلت القوى المنتصرة النمط الفيدرالي لأنه يعني حد إضافي للسلطات والسلطة، وبالتالي كان حماية من سوء الاستغلال السياسي. حتى الألمان أنفسهم كانوا يميلون للفدرالية، لأنها كانت تتمتع بتراث دستوري من القرن التاسع عشر. وأخيراً كان البناء الفيدرالي موائماً لمنطق «التأسيس الجديد» لألمانيا بعد ١٩٤٥: حيث تم تأسيس وهيكله الولايات من جديد، ثم توحيدها لاحقاً تحت مظلة جمهورية ألمانيا الاتحادية. واكتملت هذه الخطوة بإصدار القانون الأساسي (الدستور الألماني) ١٩٤٩: «جمهورية ألمانيا الاتحادية دولة ديمقراطية اجتماعية اتحادية» (المادة ٢٠ الفقرة ١ من القانون الأساسي «الدستور»). كما رسخت «استراتيجية التنمية» أن النظام الفيدرالي لا يمكن تغييره حتى بأغلبية أصوات تطالب بتغيير الدستور (المادة ٧٩ الفقرة ٣ من القانون الأساسي): جمهورية ألمانيا الاتحادية تكون ويجب أن تبقى دولة أحادية اتحادية تضمن ظروف معيشة متكافئة على جميع أرضها رغم بنائها اللامركزي.

## ٢-١ البناء والهيكل وسمات الفيدرالية الألمانية الاتحادية

ينقسم البناء الأفقي لجمهورية ألمانيا الاتحادية إلى ثلاث مستويات (قارن الرسم ١): الاتحاد بوصفه المستوى الفيدرالي، الولايات الستة عشر بوصفها المستوى الإقليمي وحوالي ١١٠٠٠ محلية على المستوى المحلي. أما سيادة الدولة فهي محفوظة للاتحاد، في حين تقسم سلطة الدولة بين الاتحاد والولايات: لكل ولاية سيادتها التي تمارسها عن طريق أجهزتها. وبالتالي فلكل واحدة من الولايات الستة عشر تشريع وإدارة وقضاء خاص بها. وبالنسبة لتوزيع الصلاحيات فإن الدستور ينص على أن الصلاحيات الأساسية تكون أولاً لدى الولايات، إلا إذا نص الدستور صراحة على أن صلاحية ما تكون لدى الاتحاد. والمحليات جزء من الولايات بموجب الدستور وتكون مسؤولة أمامه. والمحليات وحدات إدارية محددة المكان على المستوى المحلي، ولها مجال مهام معتبر ومصادر تمويل كافية ومجالس تمثيل ذات شرعية ديمقراطية. ولها مهام الإدارة المحلية في إطار النظام اللامركزي: في صورة صلاحيات منقولة في إطار إدارة الولاية من ناحية، ومن ناحية أخرى صلاحيات خاصة بها للإدارة الذاتية. ويضمن القانون الأساسي لكل مستوى صلاحياته واستقلاله وموارده المالية، حتى يتمكن من القيام بمهامه الدستورية بصورة فعالة.

## شكل-١ البناء الرأسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية



توجد بين المستوى الوطني (الاتحاد) والمستويات الأدنى (الولايات والمحليات) روابط متعددة تضمن التماسك السياسي والاجتماعي للفدرالية، أولها ما يسمى الوطنية الدستورية؛ وظيفة الدمج التي يقوم بها الدستور ويضمن من خلالها التماسك. وثاني عناصر الوحدة هو شكل النظام الحزبي الألماني؛ حتى وإن كانت للأحزاب السياسية المهمة تكوينا داخليا مركزيا، إلا إنها في آخر الأمر تمثل فاعلين سياسيين على المستوى الوطني، حيث يتبع كل منها برنامج وطني موحد. وبالتالي فالسياسة الحزبية على مستوى الولايات تتأثر بسياسة الاتحاد. والعامل الثالث هو وجود هويات سياسية متعددة، لأن المواطنين يظهرون انتماءً قويا مع البعد الوطني ومع الولايات والمحليات في ذات الوقت، مع عدم وجود تضارب بين تلك الهويات. ونتيجة لذلك يوجد دعم ضمني منتشر وولاء للنظام الفيدرالي في مجمله. وأخيراً فإن هيكل الفيدرالية الألمانية التعاونية نفسه هو الذي يحقق الترابط بين عملية صنع القرار على كافة المستويات وبالتالي يحافظ على الفيدرالية. والسبب في ذلك هو أن السمة الرئيسية في الفيدرالية الألمانية ليست توزيع والقيام بالصلاحيات على المستويات بصورة منفصلة عن بعضها البعض، فالنظام الألماني يتسم بتوزيع الصلاحيات في ظل عملية اتخاذ قرار مشتركة بين الاتحاد والولايات. وينتج عن ذلك بعض الخسائر بسبب الاحتكاك بين المستويات المختلفة، ولكن توجد أيضاً لحظات اندماج قوية، وما يقوي لحظات الاندماج تلك هو الهيكل المالي للاتحاد الألماني؛ حيث توجد آلية لتحقيق التكافؤ المالي بين الولايات المختلفة اقتصادياً عن بعضها البعض (ما يسمى بمعادلة ماليات الولايات)، الذي تقوم الحكومة الاتحادية باستكمالها من خلال عمليات دعم (مخصصات الاستكمال الاتحادية). وهنا أيضاً يكون الهدف ضمان مستويات معيشة موحدة في كافة أرجاء الاتحاد.

## ٢-٢ الصلاحيات وعمليات اتخاذ القرار

يقوم المبدأ الإرشادي للفدرالية التعاونية على فكرة التعبير عن التنوع الإقليمي، وفي ذات الوقت تحقيق وحدة ظروف المعيشة في إجمالي المنطقة الفيدرالية (المادة ١٠٦ الفقرة ٣ من القانون الأساسي). ويحدد الدستور هنا الصلاحيات الحصرية للاتحاد أو الولايات (ما يسمى بالتشريع الحصري)، والصلاحيات المشتركة

بين الاتحاد والولايات (التشريع التنافسي). وهدف الأخيرة هو تحقيق قاعدة سارية في كل الاتحاد، ولكنها تراعي الخصوصيات الإقليمية في نفس الوقت.

والصلاحيات التشريعية الحصرية للولايات تقتصر أساساً على السياسة التعليمية والسياسة المحلية والإدارة الذاتية المحلية والشرطة. وفي الصلاحيات التنافسية ينص الدستور على أولوية الاتحاد، إلا أنه ينص في ذات الوقت على أنه في حال عدم استخدام الاتحاد لها تؤول إلى الولايات. وفي الواقع العملي يتم وضع مشاريع القوانين وإقرارها على المستوى المحلي، وفي معظم الأحوال يتم ذلك بمشاركة حكومات الولايات عن طريق مجلس الولايات (مجلس الولايات هو الغرفة البرلمانية الثانية التي يتم فيها تمثيل حكومات الولايات)، ويتم تطبيق القوانين على مستوى الولايات والمحليات.

وإجمالاً تسري القاعدة التالية: حيث يقوم الاتحاد بصلاحياته لا يتوفر للولايات مساحة كبيرة لإصدار تشريعات خاصة مخالفة. ولذلك يوجد مبدأ مفاده: القوانين الاتحادية تجب قوانين الولايات.

## ٣-٢ مجالات المشاكل والتحديات في الفيدرالية الاتحادية الألمانية

حيث يوجد ضوء توجده أيضاً ظلال: أي أن الفيدرالية الألمانية تكتنفها أيضاً بعض المخاطر والتحديات، حيث اتضح أن الهيكل التعاوني للفيدرالية الألمانية يحتاج بصورة دائمة إلى التنسيق والتحديث سواء على المستوى الرأسي بين حكومات المستويات المختلفة (الاتحاد والولايات والمحليات) أو في البعد الأفقي بين الولايات بعضها البعض. وهذا الوضع يعزز نظام الضوابط والتوازنات، إلا إنه يؤدي في ذات الوقت إلى ضرورة دائمة لتداخل عمليات اتخاذ القرار، التي تظهر سلبيات متعددة.

هذا يؤدي بداية لما يسمى بالتوجه نحو الفيدرالية التنفيذية: المطالبة الدائمة بتحقيق التوافق بين فرادى المستويات يؤدي إلى نقل السلطة السياسية بصورة متزايدة من البرلمان الاتحادي (البرلمان الفيدرالي) وبرلمانات الولايات وصولاً إلى المستشارية الاتحادية ورؤساء الوزراء ومجالسهم. والسبب هو أن الفاعلين المنفردين والبارزين تكون لديهم قدرة على التفاوض أسرع وأكثر فعالية من عمليات التصويت الطويلة في البرلمانات. رغم ذلك يؤدي هذا الهيكل كثيراً إلى عمليات اتخاذ قرار مطولة ومواقف تتعطل فيها طرق السياسة. يصف فريتس ف. شرامبف، الباحث الألماني البارز في الفيدرالية، تلك الظاهرة بـ «فخ التداخل السياسي». وتمثل بالنسبة له ذلك التوجه في اتخاذ القرارات السياسية نحو التوافق على أدق تفاصيل المحتويات السياسية.

في ظل هذه الظروف لا تكون الإصلاحات السياسية واسعة النطاق هي وحدها صعبة المنال، بل - وهذا له ثقل أكبر - تعزز تلك المواقف، مما تتضمنه من ضرورة التفاوض بين الفاعلين المهمين، وجود درجة من انعدام الشفافية، كما تؤدي إلى قرارات يصعب الرجوع عنها، وتتلاشى الحدود بين المسؤوليات السياسية وتنخفض أهمية الانتخابات. حتى عملية الإصلاح الطموحة للفيدرالية الألمانية الاتحادية بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٩ لم تحقق تحسينات جوهرية، لأن الممارسة السياسية مازالت تميل إلى الخروج عن النموذج التشريعي والديمقراطي، سواء فيما يتعلق بمدخلات أو مخرجات الحكم.

كما تتعرض أيضاً الشرعية الاجتماعية في الممارسة السياسية إلى تحديات. كما عرضنا، يوجد في ألمانيا المبدأ الراسخ دستورياً الذي ينص على تحقيق ظروف معيشة متكافئة. ويتم تطبيقه، كما هو معروف، من ناحية من خلال الهيكل المؤسسي التعاوني، ومن ناحية أخرى من خلال تحويلات مالية وعمليات إعادة توزيع. والأثر الجانبي لذلك هو النشوء المستمر للنزاعات حول التوزيع بين الاتحاد وفرادى الولايات. والسبب في

ذلك هو تفاوت القدرة الاقتصادية والمالية في الولايات المختلفة. ولم تتقلص تلك الفوارق والتوترات مع الوقت رغم التحويلات المالية المذكورة، بل على العكس، وخاصة بعد إعادة توحيد ألمانيا أخذت في التزايد. بل والأكثر: بالنظر إلى التحديات الاقتصادية في السياق العالمي، وبالنظر إلى التحول الديمغرافي وارتفاع نسبة كبار السن في الشعب الألماني ونسبة الهجرة غير المتكافئة يتزايد عدم التناسق بين الولايات، مما يؤدي إلى تزايد توجهات عدم الاندماج بين جماعات الشعب المختلفة. على سبيل المثال، يتساءل أهل بافاريا بصورة متزايدة عن جدوى الدولة الاتحادية في شكلها الحالي، وتداعبهم أحياناً الفكرة الرومانسية باستقلال بافاريا. لكن هذا نوع من الشكوى بعيدة المدى: لأن الفيدرالية الألمانية تسير رغم كل التحديات إجمالاً بصورة لا غبار عليها. والسمة التوافقية يضمن استقرار النظام جيداً - وخاصة في أوقات عدم الاستقرار السياسي العالمية، كما نعيشها الآن.

## ٢-٤ نتيجة مرحلية: ما يمكن استلهامه بالنسبة لمصر؟

ما هي إذاً العناصر في النموذج الألماني التي يمكن اعتبارها الآن ملهمة لمصر؟ أولاً الفيدرالية التعاونية بوصفها حلاً وسطاً يستحق التقليد لأنها تتوسط الدولة الأحادية من جانب والكيانات الفيدرالية البحتة من جانب آخر، فهي تربط مزايا السياسات الوطنية الأحادية في مجالات معينة ومزايا النظام اللامركزي، مما يحافظ على الوحدة الوطنية والاجتماعية والمالية، وفي الوقت ذاته يراعي الخصوصيات الإقليمية ومرجعيات الهويات. ويستفيد من ذلك شرعية الدولة بأسرها. ومن جانب آخر يوضح النموذج الألماني أيضاً المعوقات والمخاطر في الفيدرالية التعاونية التي يجب تجنبها من البداية بطريقة واعية، التي تتلخص في الميل إلى الفيدرالية التنفيذية (الإجرائية) وما يرتبط بها من سيادة دوائر السلطة الحكومية على حساب سلطة البرلمان التي تقوم بصياغة القوانين. وهذا العيب نتيجة لدرجة التداخل العالية بين المستويات.

فإذا سلكت مصر الطريق الألماني فإن التوزيع الدقيق للسلطات على فرادى المستويات سيكون ضرورياً؛ على سبيل المثال في صورة دليل واضح ودقيق لتوزيع السلطات لا يسمح بتفسيرات مختلفة فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات. إذ يجب أن يكون دائماً هناك مستوى محدد مسؤول عن قرار محدد، وليس أن يكون الجميع مسؤولاً مسؤولية مشتركة عن كل شيء. وهذا من شأنه الحد من الضرورة الدائمة للجوء إلى عمليات التفاوض بين مختلف المستويات الحكومية. ولكن المهم أن يتم وضع مثل ذلك الدليل الذي يوضح المهام والصلاحيات من بداية عملية الإصلاح، لأن النظام الذي يتسخ بصورة معينة يكاد لا يمكن تغييره بعد ذلك إلا بصعوبة، كما هو الحال مع النموذج الألماني.

وكذلك بالنظر إلى الهيكل المالي يمكن التعلم من الخبرات الألمانية: فمن ناحية تتيح آليات التكافؤ المالي والتحويلات بين المستويات والمناطق المختلفة تحقيق توفير نفس ظروف الحياة للمواطنين؛ إلا إنها من جانب آخر تتسبب في نشوب نزاعات حول التوزيع، كما يمكن أن تؤدي إلى بعض النزاعات غير الاندماجية. ويجب هنا التوصل إلى توازن، على أن تكون نقطة الارتكاز الخاصة بمصر فيه نتيجة لمفاوضات تراعي خصوصية الوضع في مصر.

كما يمكن الاستفادة من إلقاء نظرة متعمقة على العلاقة والتأثير المتبادل بين الولايات والمحليات في ألمانيا، أي العلاقة بين المستويين الثاني والثالث في داخل البناء اللامركزي، لأن هذين المستويين، رغم أنهما بموجب

الدستور غير منفصلين عن بعضهما البعض، إلا أنهما يقدمان نموذجاً لطريقة تقريب القرارات السياسية والصلاحيات من المواطنين. وفي ذات الوقت يزيدان من إمكانيات ومحفزات المشاركة الفردية والمدنية. وهذا ما ستوضحه الفصول التالية من الكتاب بالتفصيل.

ومع وجود كل أوجه الإلهام المذكورة يجب أيضاً توضيح أنه لا يُنصح ولا يمكن نقل النموذج الألماني نقلاً حرفياً لمصر، لأن هذا لن يعني فقط نقل عيوبه المتأصلة ومحاذيره والاختلالات التي تعتريه، ولكنه أيضاً سيكون إغفالاً لحقيقة أن النموذج الألماني له ظروف تاريخية وثقافية وسياسية خاصة نشأت عبر عقود طويلة، وبالتالي فإن له مسارات وتبعيات ومرجعيات مختلفة، لا يمكن إعادة إنتاجها في أي مكان آخر من العالم. ولكن يمكن استلهام بعض الأفكار منه لتطوير عملية إصلاحية خاصة بمصر - لا أكثر ولا أقل.

## الفصل الثالث: الحوكمة المحلية

أولاً: المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية بمصر  
د. صالح عبد الرحمن أحمد



بدأت مصر في تشكيل مجالس محلية كما سبق وأن ذكرنا منذ ١٨٩٣ ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية في جميع الوحدات المحلية ويبلغ عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية على مستوى الجمهورية ٥٣,٠١٠ عضواً، يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب السري العام المباشر لمدة ٤ سنوات. وهناك مجالس شعبية محلية لكل وحدة محلية (المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء، القرى الأم). وتجري الانتخابات لتشكيل المجالس الشعبية المحلية خلال السنتين يوماً السابقة على انتهاء مدتها. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى الآن جرت سبعة انتخابات محلية على النحو التالي:

- الانتخابات المحلية الأولى ١٩٧٩ (استمرت مجالسها لمدة ٤ سنوات)
- الانتخابات المحلية الثانية ١٩٨٣ (استمرت مجالسها لمدة ٥ سنوات)
- الانتخابات المحلية الثالثة ١٩٨٨ (استمرت مجالسها لمدة ٤ سنوات)
- الانتخابات المحلية الرابعة ١٩٩٢ (استمرت مجالسها لمدة ٥ سنوات)
- الانتخابات المحلية الخامسة ١٩٩٧ (استمرت مجالسها لمدة ٥ سنوات)
- الانتخابات المحلية السادسة ٢٠٠٢ (استمرت مجالسها لمدة ٦ سنوات)
- الانتخابات المحلية السابعة ٢٠٠٨ (تم حل المجالس في عام ٢٠١١)

#### ١- تشكيل المجالس الشعبية على مستوى المحافظة

فيما عدا ٨ محافظات (الوادي الجديد، البحر الأحمر، مطروح، شمال سيناء، جنوب سيناء، الإسماعيلية، السويس، وبورسعيد) والتي يمثل كل مركز أو قسم إداري بها بعدد ١٤ عضواً) تمثل جميع الأقسام الإدارية أو المراكز على مستوى المحافظات بعدد ١٠ أعضاء. وتبلغ عدد محافظات الجمهورية ٢٧ محافظة. وفي أول اجتماع للمجلس المنتخب يقوم الأعضاء بانتخاب رئيس ووكيلين، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين.

#### شكل رقم (١) تشكيل المجلس الشعبي للمحافظة



#### ٢- تشكيل المجالس الشعبية على مستوى المركز

يوجد على مستوى الجمهورية عدد ١٨٤ مركز، وفي أول اجتماع للمجلس يتم انتخاب رئيس ووكيلين على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين.

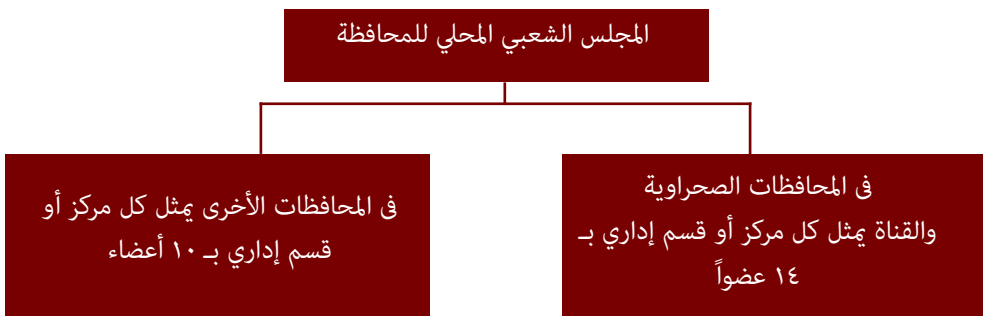
## شكل رقم (٢): تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمراكز



## ٣- تشكيل المجالس الشعبية على مستوى المدينة

توجد على مستوى الجمهورية عدد ٢٢٦ مدينة، وهناك محافظات كاملة عبارة عن مدينة واحدة فقط وهي (القاهرة، السويس، وبورسعيد). ومحافظات تتكون من عدة مراكز، وعلى الرغم من أنه عادة ما يضم كل مركز مدينة واحدة، إلا أننا نجد في بعض الأحيان أن المركز الواحد قد يضم أكثر من مدينة مثل مركز إدفو بأسوان. ولكل مجلس منتخب رئيس ووكيل.

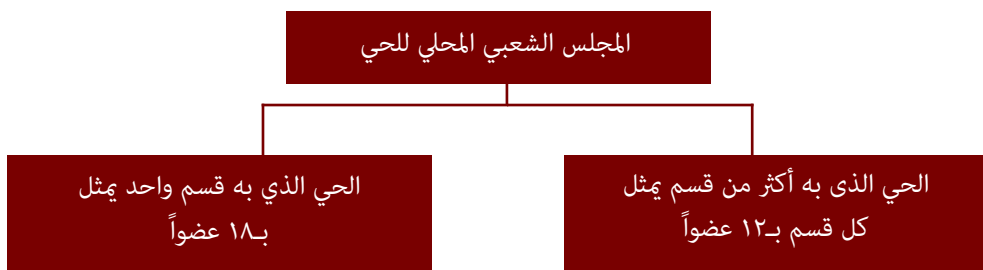
## شكل رقم (٣): تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمدينة



## ٤- تشكيل المجالس الشعبية على مستوى الحي

حيث تقسم بعض المدن خاصة الكبرى على عدة أحياء ويوجد ٨٩ حياً على مستوى الجمهورية، ولكل مجلس شعبي محلي منتخب على مستوى كل حي رئيس ووكيل.

## شكل رقم (٤): تشكيل المجالس الشعبية المحلية للحي



## ٥- تشكيل المجالس الشعبية على مستوى الوحدة المحلية القروية

توجد ١٣٢١ وحدة قروية على مستوى الجمهورية، كما يوجد ٣٦٧٣ قرية، بالإضافة إلى ٢٦,٧٥٧ كفر ونجع وعزبة وناحية. ولكل مجلس منتخب رئيس ووكيل.

### شكل رقم (٥): تشكيل المجالس الشعبية المحلية للوحدة المحلية القروية



### ٣-٢ اختصاصات المجالس المحلية

تتفاوت اختصاصات المجالس الشعبية المحلية من مستوى محلي إلى آخر وتمثل أهم اختصاصات المجالس المحلية للمحافظات في القيام بما يلي في إطار السياسة العامة للدولة:

- الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.
- إقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة والموافقة على مشروع الحساب الختامي لها.
- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية، ووضع القواعد التي تكفل تشجيع مدخرات المواطنين واستثمارها في مشروعات تعود بالنفع العام على المحافظة، وترتفع بمعدل التنمية، وتزيد من فرص العمالة بها.
- الموافقة على المشروعات العامة للتخطيط العمراني بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد والتعمير.
- الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص مشروعات الأمن الغذائي.
- فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجلها وسريان فترة الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.
- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة ومتابعة تنفيذها.
- إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.
- التصرف بالمجان في مال من أموال المحافظة الثابتة أو المنقولة إذا كان ذلك بقصد غرض ذي نفع عام.
- اقتراح إنشاء مناطق حرة أو شركات مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار العربي والأجنبي والمناطق الحرة، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة.

- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة، والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
- الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية، والاشتراك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية.
- الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، والموافقة على إنشاء أو إلغاء أو تغيير أسماء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة.
- الاقتراض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية في نطاقها بما لا يزيد عن ٢٠٪ من المجموع الكلي السنوي لإيراداتها الذاتية أو إيرادات الوحدات المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات بشرط ألا يجاوز حد المديونية في أي وقت ٤٠٪ من مجموع الإيرادات إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.
- تقديم المعونات المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاص المجلس.
- وتتقلص اختصاصات المجالس المحلية الأخرى دون المحافظة، لكنها تشترك جميعها في إقرار مشروعات الخطة والموازنة والحساب الختامي للوحدة المحلية، والرقابة والإشراف على كافة المرافق ذات الصفة المحلية.

### ٣-٣ أدوات أعضاء المجالس المحلية

تتوافر للمجالس الشعبية المحلية العديد من الأدوات الرقابية القانونية مثل السؤال، وطلب الإحاطة، والاقتراح برغبة، وطلب المناقشة، والاستجواب، وسحب الثقة عن رؤساء الوحدات المحلية. ويمكن استخدام أية أدوات أخرى وردت في اللوائح الداخلية لهذه المجالس مثل البيان العاجل ولجان الاستماع أو الزيارات الميدانية.

ونوضح الآن كيفية استخدام هذه الأدوات داخل المجلس، لكن يجب الأخذ في الاعتبار إلى أن هذه الخطوات قد تختلف من مجلس لآخر على حسب اللائحة الداخلية للمجلس لأن المشرع خول للمجالس وضع لوائحها الداخلية وفق معايير القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، وإن أخذت بعض المجالس باللائحة النموذجية للمجالس الشعبية المحلية الصادرة في عام ١٩٨٠ وهي إرشادية ولذا لزم التنويه.

- يتقدم العضو بطلب استخدام أحد الأدوات الرقابية إلى رئيس المجلس من خلال أمانة المجلس.
- تقوم أمانة المجلس بتسجيل الأداة في السجل الخاص بذلك.
- على رئيس المجلس أن يؤشر على طلب استخدام الأداة الرقابية المقدم من العضو أو الأعضاء وله في ذلك أن يؤشر بـ:

- مناقشة الزميل العضو وذلك في حالة عدم تفهم المطلوب أو الاعتراض على الصياغة أو الألفاظ المستخدمة، أو وجود مخالفة قانونية في الطلب، ويتفق مع مقدم أو مقدمي الطلب على الصياغة النهائية.

- إحالة إلى اللجنة المختصة مباشرة وقد يحيل الأمر إلى أكثر من لجنة على حسب الأحوال.
- إحالة الطلب إلى اللجنة الدائمة التي تتخذ بشأنه قراراً للإحالة للجنة المختصة، أو الإحالة -من خلال

- رئيس المجلس- للجهاز التنفيذي للرد، أو إلى أمانة المجلس للرد كتابة على العضو.
- تقوم اللجنة المختصة بمناقشة الموضوع ودراسته وعمل تقرير وعرضه بالتوصيات على اللجنة الدائمة، التي قد تقرر وضعه في جدول أعمال المجلس، وربما ترى إعادته للجنة المختصة لمزيد من الدراسة واستيفاء جميع جوانب الموضوع.
- يقوم المجلس الشعبي المحلي بمناقشة الأمر وعرضه على التصويت مع مراعاة القواعد القانونية واللوائح الداخلية للمجالس أو اللائحة النموذجية في حالة عدم وجود لائحة داخلية.

### ٣-٤ حقوق وواجبات أعضاء المجالس المحلية

- تنتهي عضوية المجلس الشعبي المحلي قبل المدة المقررة قانوناً في ثلاث حالات: الوفاة، والاستقالة، والإسقاط، وفيما يلي كلمة موجزة عن كل منها:
- الوفاة: في هذه الحالة يعلن المجلس خلو المقعد ويتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لشغله.
- الاستقالة: الاستقالة قد تكون صريحة أو ضمنية:
- الاستقالة الصريحة هي التي يقدمها العضو الى رئيس المجلس الذي يعرضها على المجلس في أول جلسة تالية لتقدمها، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها. وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل.
- الاستقالة الضمنية فتكون في حالة غياب العضو عن جلسات المجلس أو لجانه لأكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن عدد أربع جلسات للمجلس في الدور الواحد (دور الانعقاد الواحد يبلغ عشر أشهر)، وذلك بدون عذر مقبول. وفي هذه الحالة يصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها. ويصدر المجلس قراراً باعتبار العضو مستقياً بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك إذا لم يقتنع بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو عن الحضور في الجلسة المشار إليها.
- الإسقاط: تسقط عضوية المجلس المحلي للأسباب التالية: (أ) زوال صفة العامل أو الفلاح التي قام عليها انتخابه في المجلس، (ب) فقدان شرط من شروط الترشيح، (ج) مخالفة الحظر المفروض بعدم التعاقد بالذات أو بالواسطة مع الوحدة المحلية التي يشغل عضوية مجلسها، (د) فقدان الثقة أو الاعتبار، (هـ) الإخلال بواجبات العضوية أو بمقتضياتها.
- ويجب في جميع الأحوال صدور قرار من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها، ويصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك إذا لم يقتنع بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو عن الحضور في الجلسة المشار إليها.
- وإذا خلا مكان أحد أعضاء المجلس قبل انتهاء مدته لأي سبب من الأسباب يحل محله المرشح الحاصل على عدد الأصوات التالية له مباشرة بغض النظر عن صفة العامل أو الفلاح. وإذا كان المرشح الفردي قد تم انتخابه بالتزكية فيجوز انتخاب تكميلي بالطريقة ذاتها. وفي جميع الحالات تكون مدة العضو الجديد مكتملة لمدة عضوية سلفه.
- ولعضو المجلس المحلي مجموعة من الحقوق لتمكينه من القيام بدوره منها حضور اجتماعات المجلس

ولجانه، تقديم أسئلة وطلبات إحاطة، وإبداء الرأي في أية مسألة، والحصول على مقابل نقدي لحضور الجلسات (هذا المقابل في الحقيقة زهيد جداً ولا يرقى إلى درجة التسمية).  
قضية أخرى ذات علاقة بموضوع ضمانات الأعضاء وهي نظام حل المجالس المحلية، حيث يمكن تلخيص القواعد الخاصة بهذا الأمر في التالي:

- لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل، كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي المحلي مرتين بسبب واحد.
- لا يجوز حل المجلس المحلي إلا في حالة الضرورة أو لسبب الإخلال بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون.
- يصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو غيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء، ويتضمن القرار الصادر بالحل تشكيل مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص. ويباشر المجلس المؤقت اختصاصات المجلس المنحل في المسائل الضرورية والعاجلة، وتعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة، وله أن يقرها أو يرفضها.

ثانياً: الحكم على المستوى المحلي: الحكم الذاتي المحلي في ألمانيا  
د. أندرياس كالينا

يُعد المستوى المحلي في الدولة اللامركزية في حالته المثلى أكثر المستويات ديمقراطية، لأن المعيار الرئيسي في السياسة المحلية هو «القرب» من المواطنين. أولاً: القرب المكاني؛ حيث يتم اتخاذ القرارات السياسية على مقربة مباشرة من المواطنين، وليس في العاصمة. ثانياً: القرب الموضوعي؛ حيث يعرف صانعو القرار التحديات معرفة مباشرة، وبالتالي تكون لديهم قدرة أكبر على العمل والتوجه حسب المشكلات. ثالثاً: القرب الاجتماعي والسياسي الشخصي؛ يكون المواطنون في إطار المحليات في احتكاك يومي بصانعي القرار، ولأنهم يعرفون بعضهم البعض شخصياً فإن ذلك ينعكس إيجاباً على أسلوب النقاشات السياسية وفرص مشاركة المواطنين في التأثير. رابعاً: القرب العاطفي؛ فمن خلال القرب المباشر للسياسة المحلية ينشأ لدى المواطنين في ذات الوقت استعداد أكبر للانتماء لها والمشاركة فيها. كما يكونون على استعداد أكبر للمشاركة السياسية والتأثير على صانعي القرار مقارنة بالمستويات الأعلى. وإذا لخصنا تلك الأبعاد الأربعة يمكن القول بأن السياسة على المستوى المحلي تكون إجمالاً «ملموسة» بصورة أكبر وتتيح للمواطنين أغلب فرص المشاركة. لذلك يعد المستوى المحلي الذي يتسم بالديمقراطية مخزوناً للجودة الديمقراطية التي تتمتع بها الدولة كلها؛ لأنه إذا نجح إدماج المواطنين وتشجيعهم على المشاركة السياسية على هذا المستوى، فإن ذلك سيسرع على المستويات الأعلى. لذلك يجب أن تبدأ عملية التحول الديمقراطي لأي نظام على المستوى المحلي أولاً.

### ٣-١ الحكم الرشيد على المستوى المحلي: السياسة المحلية والإدارة الذاتية المحلية

يسري تصور الحكم الرشيد منذ التسعينات على الأكثر بوصفه مبدأً عالمياً لإصلاح الهياكل الحكومية والإدارية. ويعني الحكم الرشيد تعامل الدولة المسؤول مع السلطة السياسية والموارد العامة وكذلك التأثير المتبادل للفاعلين من الدولة والسوق والمجتمع المدني من أجل تحقيق الشروط الإطارية اللازمة للتنمية، وكذلك تحقيق الإنجاز الفعال والمؤثر فيما يتعلق باستخدام الثروات والخدمات العامة.

المعايير الرئيسية للحكم الرشيد هي:

- قرب عمل الحكومة والإدارة من المواطن،
- مشاركة كافة طبقات المجتمع،
- حل فعال للمشاكل،
- رقابة ومسؤولية ديمقراطية،
- شفافية عملية اتخاذ القرار.

ويمكن تطبيق كل هذه العناصر بصورة فعالة جداً في إطار السياسة المحلية. والشرط لذلك هو وجود هيكل لامركزي للدولة يكون فيه، في الحالة المثلى، دور حاسم لثلاثة مستويات:

- أولاً: اللامركزية الإدارية: من أجل تحقيق القدرة على الإنجاز والقرب من المواطن للإدارة المحلية فمن الأساسي أن يكون لها صلاحيات ذاتية وأن تستخدمها أيضاً بصورة مستقلة.
- ثانياً: اللامركزية السياسية: لا تستطيع المسؤولية السياسية والرقابة الديمقراطية أن تطبق بصورة فعالة إلا إذا توفرت للمواطنين إمكانية ممارسة التأثير على صانعي القرار المحليين من خلال انتخابات واستفتاءات عامة وحررة. هكذا فقط يمكن ضمان قبول وولاء المواطنين لنظام الدولة اللامركزي بصورة دائمة.
- ثالثاً: اللامركزية المالية: كي تتمكن الحكومات والإدارات المحلية من استخدام الصلاحيات الموكلة إليها



بطريقة فعلية يجب أن يكون لها أيضاً صلاحيات مالية ذاتية. يجب أن تحدد أو تشارك في تحديد سياسة الموارد والمصروفات على مستواها. وهذا يتطلب في العادة وجود آلية للتحويل والمواءمة المالية. وقد أثبت مبدأ ارتباط التكلفة بالتمويل نجاحه في تحقيق ذلك في ألمانيا، أي عندما ينقل مستوى (مثلاً الدولة المركزية) مهمة ذات تكلفة عالية لمستوى آخر، يجب عليه ضمان تمويلها أيضاً. أي أنه كي يتحقق نموذج الحكم الرشيد على المستوى المحلي يجب تطبيق الأبعاد الثلاثة المذكورة للمركزية (بالتدرج)، وألمانيا مثال على ذلك.

يعد المستوى المحلي في بناء الدولة الألمانية المستوى الثالث للحكم، مع كون المحليات دستورياً جزء من الولايات. وتمثل الإدارات المحلية (الذاتية) وحدات إدارية محددة مكانياً على المستوى المحلي، ولها مجال مهام معتبر ومصادر دخل ذاتية كافية ومجالس تمثيل ذات شرعية ديمقراطية. وهي في إطار النظام اللامركزي مسؤولة عن الشؤون المحلية، سواء كان لها صلاحيات ذاتية في إطار الإدارة الذاتية، أو صلاحيات منقولة في إطار إدارة الدولة. وتعد الولايات هنا الجهاز الرقابي بالنسبة للإدارة المحلية. وإجمالاً فإن الإدارة المحلية تكون طرف الحوار الذي يقصده المواطنون أولاً في كافة الأمور الرسمية، ولذلك يسمى ذلك بالصلاحيات الشاملة للمحليات (انظر التفاصيل في الفصل ٤). والمبادئ الواضحة للحكم المحلي الذاتي هي: المسؤولية والتكامل والعدالة والتوجه تبعاً للمصلحة العامة.

### ٢-٣ الفاعلون والأجهزة على المستوى المحلي

يتم تشكيل المجالس الإدارية المحلية تبعاً لمعايير ديمقراطية، والفاعلون السياسيون الرئيسيون على المستوى المحلي هم العمدة، أي رؤساء الإدارة المحلية، ومجالس المحليات أو المدن، والبرلمانات المحلية. ويتم انتخاب العمدة والمجالس المحلية ومجالس المدن مباشرة من قبل المواطنين لفترة مدتها ست سنوات في انتخابات عامة وحرّة ومتساوية وسرية.

والمجلس المحلي مسؤول عن القرارات الأساسية للمحلية. والعمدة يكون (غالباً) رئيس المجلس المحلي أو مجلس المدينة، وينفذ قراراته ويمثل المحلية في الخارج. وبجانب هذين المجلسين السياسيين توجد الإدارة المحلية، أو إدارة المدينة، وهي مناصب إدارية تشرف على مجالات عمل ومهام مختلفة تحت قيادة العمدة. وهي تقدم الخدمات للمواطنين.

ويكون مع تلك المجالس في العادة لجان استشارية ولجان صنع القرار. وهي لا تمثل أجهزة مستقلة وإنما تعد أجهزة مساعدة لمجالس المحليات ومجالس المدينة. تقرر المجالس إذا كانت ستشكل لجان وما تكون نوعيتها. ويمكن ضم مواطنين متخصصين إلى اللجان، رغم كونهم غير أعضاء في المجالس. كما يمكن دعوة خبراء لحضور بعض الجلسات لتقديم خبرتهم. ومن أمثلة اللجان؛ اللجنة المالية التي من المفروض تشكيلها في كل محلية، وكذلك لجنة دعم الشباب. ومن الفاعلين في السياسة المحلية المفوضيات والمجالس الاستشارية وتتكون من متطوعين، ويكون لها حق تقديم الاستجابات، كما يمكن أن تقدم التوصيات للمجالس المحلية ومجالس المدينة. كما توجد مجالس استشارية لكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة. وتنظم لوائح المحلية تفاصيل تشكيل اللجان والمفوضيات المختلفة. وأخيراً وليس بآخر تمتلك المحليات شركات ومؤسسات خاصة بها تقوم بإدارتها، مثل شركات المدينة (بالدرجة الأولى للطاقة والمياه أو معالجة المياه)، ومكاتب التوفير (بنوك تابعة للمحليات)، وحمامات السباحة وغيرها. والغرض منها توفير خدمات عامة للمواطنين.

### ٣-٣ إمكانات المشاركة في السياسة المحلية

يتحقق الحكم الرشيد على المستوى المحلي في المقام الأول من خلال الإمكانات المتعددة لمشاركة المواطنين، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث أمهات:

- المشاركة التمثيلية الديمقراطية من خلال الانتخابات،
- المشاركة الديمقراطية المباشرة عن طريق مطالبة المواطنين بالتصويت على موضوع وعملية اتخاذ القرار من خلال المواطنين، أو القرار الشعبي،
- أشكال المشاركة التشاركية عن طريق التأثير المباشر في السياسة المحلية.

١- الديمقراطية التمثيلية: النمط الأول من المشاركة يتمثل في الانتخابات العامة الحرة المباشرة والسرية، التي يتم من خلالها انتخاب العمدة والمجلس المحلي أو مجلس المدينة كل ست سنوات في المعتاد. ويكون للمواطن هنا إمكانية تجميع أو توزيع أصواته، لأن لكل مواطن عدد أصوات يساوي عدد أعضاء المجلس ويمكنه أن يعطي أكثر من صوت لنفس المرشح (تجميع) أو توزيعها على أكثر من مرشح أو أكثر من قائمة حزبية (التوزيع). ولا يوجد في ألمانيا على المستوى المحلي شرط الحد الأدنى من الأصوات، وبالتالي كل صوت له قيمة.

وبالنسبة للممارسة الانتخابية فإن نتيجة الانتخابات لا تتحدد بالدرجة الأولى تبعاً للانتماء الحزبي للمرشحين وإنما قدراتهم الشخصية، فالناخبون ينتخبون بصورة عملية أكثر منها أيديولوجية. وهذا يسري أيضاً بالنسبة لممارسة اتخاذ القرار في المجالس المحلية ومجالس المدن، حيث لا تتبع قراراتها في المقام الأول توجهات المعسكر الحزبي، وإنما تختلف من موضوع لآخر بما يغطي مجمل التنوعات السياسية، وتغلب هنا عملية التوافق.

٢- الديمقراطية المباشرة: والنمط الثاني من المشاركة يتلخص في الأدوات الديمقراطيةتين المباشرتين، عن طريق مطالبة المواطنين بالتصويت على موضوع ما وعملية اتخاذ القرار من خلال المواطنين. ويكون المستوى المحلي، على خلاف المستوى الفيدرالي، مناسباً لتلك العناصر الديمقراطية المباشرة بسبب حجمه المحدود وقربه من المواطنين.

وتعد مطالبة المواطنين بالتصويت على موضوع ما أداة تمكن المواطنين من إدراج مواضيع وجوانب جديدة على أجندة السياسة المحلية. وهنا يجب جمع حد أدنى من الأصوات، وتختلف الشروط الإطارية لذلك من ولاية إلى أخرى في ألمانيا. ففي بافاريا على سبيل المثال وحسب حجم المحلية تكون النسبة بين ٣% (في المدن الكبيرة بأكثر من ٥٠٠,٠٠٠ نسمة) و ٥% (المحليات الصغيرة حتى ١٠,٠٠٠ نسمة) ممن لهم حق التصويت. يجب تسليم الطلب للمحلية متضمناً الإجابة بنعم أو لا على القضية المطروحة ومشجعاً بتبرير للطلب.

وإذا استوفى الطلب الشروط يكون أمام المجلس المحلي أو مجلس المدينة أحد خيارين: إما أن يقرر الإجراء المطلوب، أو يجري تصويتاً ملزماً على الموضوع المطلوب، وهو ما يسمى بالقرار الشعبي. وحتى ينجح القرار الشعبي يجب أن يتوافر بجانب الأغلبية النسبية من الأصوات نسبة مشاركة أيضاً. وتتوقف تلك النسبة هي الأخرى على تعداد السكان في المحليات: ٢٠% ممن لهم حق التصويت للمحليات حتى ٥٠,٠٠٠ نسمة، و ١٥% حتى ١٠٠,٠٠٠ نسمة، والمحليات الأكبر ١٠%. ويمكن للمجالس طلب القرار الشعبي دون وجود طلب شعبي سابق عليه، وتكون للقرار في هذه الحالة نفس قوة قرارات المجالس.

ويمكن لآلية مطالبة المواطنين بالتصويت على موضوع وعملية اتخاذ القرار من خلال المواطنين أن يستخدم

في جميع الشؤون التي تقع في مجال اختصاص المحليات، إلا في القرارات التي ينص القانون على أنها من اختصاص العمدة، وكذلك القضايا المتعلقة بالتنظيم الداخلي للإدارة المحلية واللائحة المالية. والقضايا الأكثر شيوعاً في بافاريا التي يتم اتخاذ القرار فيها بناء على الأدوات الديمقراطية هي: الشؤون الاجتماعية والتعليم والثقافة والبنية التحتية وإجراءات التموين والإمداد وكذلك المشاريع الاقتصادية المحلية. وتوضح الممارسة العملية أن هاتان الأداتان تستخدمان أكثر في المحليات الأصغر. كما أن نسب نجاح ذلك المدخل الديمقراطي المباشر تكون أكبر، كلما كانت المحلية أصغر. في المتوسط ينجح قرابة الـ ٢٥٪ من تلك العمليات. كما يمكن أيضاً إثبات أن الإصلاحات التي أدخلت على السياسية المحلية الألمانية في الأعوام الماضية جعلت قنوات المشاركة تلك أهم بالنسبة للمواطنين بدرجة واضحة. والأكثر من ذلك: إن تأثير خبرات المستوى المحلي مع الأدوات الديمقراطية المباشرة تمتد إلى المستويات الأعلى في بناء الدولة اللامركزي في ألمانيا، مما جعل كل الولايات تضم إلى دساتيرها عناصر ديمقراطية مباشرة مشابهة لذلك.

٣- الديمقراطية التشاركية: والشكل الثالث للمشاركة الشعبية هي عمليات الديمقراطية التشاركية، لأن المشاركة الديمقراطية على المستوى المحلي لا تقتصر على مواعيد انتخابات واستفتاءات محددة سلفاً، بل يكون هناك تواصل دائم مع المجالس المحلية متاح أمام المواطنين والفاعلين المدنيين والاقتصاديين والاتحادات والمنظمات غير الربحية. وتوفر السياسة المحلية لذلك عدة منتديات، يمكن تقسيمها إلى قسمين: قسم يتوقف على الموقف ويكون محدد الوقت، أو دائم مؤسسي؛ وقسم ثاني يعد بمثابة قناة حوار أو قنوات تقديم معلومات بالدرجة الأولى. وإذا جمعنا البعدين معاً تنتج أربعة أنواع مختلفة من قنوات المشاركة على المستوى المحلي (قارن الشكل ٢).

### الشكل ٢ تنظيم قنوات المشاركة على المستوى المحلي

مؤسسية	محددة بالموقف / مؤقتة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مجالس استشارية للأجانب</li> <li>- مجالس استشارية لكبار السن</li> <li>- مجالس استشارية لأصحاب الاحتياجات الخاصة</li> <li>- برلمانات الأطفال والشباب</li> <li>- لجان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>منتديات المواطنين</li> <li>- خلية التخطيط</li> <li>- مؤتمر المستقبل / ورشة عمل المستقبل</li> <li>- مؤتمر الحي</li> <li>- إجراءات الوساطة</li> </ul>	ذات توجه حواري
<ul style="list-style-type: none"> <li>استطلاعات رأي دورية للمواطنين</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اجتماعات المواطنين</li> <li>- استطلاع رأي المواطنين</li> <li>- ساعات يطرح فيها السكان أسئلتهم</li> <li>- تصويتات إلكترونية</li> </ul>	لتقديم معلومات

المجموعة الأولى من أدوات المشاركة الشعبية هي منتديات المواطنين، وتكون محدودة الوقت وهدفها هو الحوار بين الإدارة والسياسة والمواطنين، ويكون فيها عناصر مثل خلية التخطيط ومؤتمر المستقبل وورشة عمل المستقبل ومؤتمر الحي أو إجراءات الوساطة. والصف الثاني هي أدوات المشاركة التي تكون أيضاً محددة الوقت، ولكنها تخدم بالدرجة الأولى تقديم المعلومات، مثل اجتماعات المواطنين واستطلاعات رأي

المواطنين والساعات التي يستطيع المواطنون فيها طرح أسئلتهم أو استطلاعات الرأي الإلكترونية أيضاً. والصنف الثالث هي منتديات المشاركة المؤسسية ذات التوجه الحوارية، وهي ما ذكرناه في معرض حديثنا عن أجهزة السياسة المحلية من لجان ومجالس استشارية ومفوضيات. ومن أمثلتها مجالس استشارية للأجانب ومجالس استشارية لكبار السن ومجالس استشارية لأصحاب الاحتياجات الخاصة وبرلمانات الأطفال والشباب. والصنف الرابع هي استطلاعات رأي دورية للمواطنين.

والفكرة الرئيسة وراء قنوات المشاركة التشاركية على المستوى المحلي تكمن في الاستفادة من الخبرات الشعبية في السياسة المحلية. وعلى العكس من الممارسة السياسية على مستوى الاتحاد ومستوى الولايات توجد على المستوى المحلي لحظات تداول أقوى. ويمكن إجمالاً القول بأن فرص المشاركة الإضافية تلك سواء للمواطنين أو المجتمع المدني تقف في «ظل الهرم السلطوي»، لأنه في آخر الأمر ومع وجود كل تلك الإمكانيات المتنوعة لتقديم مدخلات جديدة، يبقى القرار النهائي في يد السلطة التنفيذية السياسية على المستوى المحلي، أي في يد العمدة والمجالس المحلية ومجلس المدينة - باستثناء القرارات التي تتخذ بناء على آي تي مطالبة المواطنين بالتصويت على موضوع وعملية اتخاذ القرار من خلال المواطنين، أو القرار الشعبي.

### ٤-٣ التحديات أمام الحكم المحلي: نتيجة مرحلية

يبدو البناء اللامركزي في إطار جمهورية ألمانيا الاتحادية ومن منظور المعايير النظرية للديمقراطية نموذجياً، وخصوصاً لما يوفره من قنوات متعددة للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي وما يرتبط بها من اختصاصات عامة. ولذلك توصف فرص المشاركة الشعبية على المستوى المحلي في ألمانيا بأنها «مدرسة الديمقراطية»، إلا أن اللامركزية التي تُطبق بصورة قوية يكون لها أيضاً تحديات خاصة، بالدرجة الأولى فيما يتعلق بعدم التكافؤ والفوارق الاقتصادية، حيث يطمح الجميع بالتمتع بنفس الظروف المعيشية في كافة أرجاء ألمانيا. وأول التحديات يتمثل في ضعف تمويل موازنات المحليات: أكثر ما يمثل عبئاً على موازنات المحليات هي التكاليف التي تنشأ عن البطالة لفترة طويلة وما تتطلبه من تقديم مساعدات اجتماعية ضرورية، والتكاليف التي تنشأ بسبب تغيير الهياكل المحلية. وهنا نجد فوارق كبيرة بين فرادى المحليات، وتزداد تلك الفوارق مع الوقت بصورة متنامية. والتحدي الثاني يتمثل في التغيير الديموغرافي، لأن الشعب الألماني يزداد تقدماً في السن وقلة في العدد، وبالتالي تزداد النفقات الاجتماعية الضرورية. كما أن التحول الديموغرافي يدفع بالشباب إلى هجرة المناطق الأضعف اقتصادياً إلى المدن الكبيرة والمناطق الأكثر حيوية، وهذا يزيد بدوره من الفوارق بين الأقاليم بعضها البعض. وأخيراً يمكن أيضاً ملاحظة تزايد ظاهرة الانعزال الاجتماعي على المستوى المحلي: حيث يتزايد من المنظور الاجتماعي الاقتصادي الانعزال الجغرافي بين طبقات السكان من الأغنياء والفقراء، ومن الناحية الديموغرافية بين الكبار والشباب، وبين العائلات ومن يعيشون منفردين، أما من المنظور العرقي فبين المهاجرين والسكان الأصليين. وتقف هذه التطورات بصورة أو بأخرى عقبة في طريق تحقيق الهدف الأهم، ألا وهو تحقيق التماسك الاجتماعي.

إذاً توجد من ناحية آليات نموذجية على المستوى المحلي لتحقيق المشاركة الديمقراطية الشاملة للمواطنين والمجتمع المدني، ومن ناحية أخرى تجعل التحديات المذكورة من الضروري أن تقوم السياسة الاتحادية وسياسة الولايات المركزية بضغط مضاد متزايد وإجراءات مناسبة، يمكن أن تكون في صورة زيادة آليات الموازنة المالية، أو في إطار السياسة الهيكلية، أو تقديم دعم موجه للمناطق المتضررة. ومثل هذه الإجراءات تُعد في ذات الوقت تقييداً لإطار عمل الإدارة الذاتية المحلية. لذا، فإن العلاقة بين اللامركزية والمركزية علاقة متغيرة تحتاج لعمليات موازنة مستمرة.

## الفصل الرابع: التخطيط والتمويل المحلي

أولاً: الموازنة العامة والاختصاصات المالية للمحليات  
د. صالح عبد الرحمن أحمد

## ٤-١ الموازنة العامة للدولة وموازنة المحليات

وفقاً للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، تعرّف الموازنة العامة للدولة بأنها هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة. وتشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس النواب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يؤوّل للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

تعد الموازنة العامة للدولة في مصر وتنفذ وفقاً لثلاثة أنواع من التصنيفات؛ (١) التصنيف الاقتصادي لأوجه نشاط الدولة، (٢) التصنيف الإداري للجهاز والوحدات، كما تعرض المصروفات وتقدم إلى مجلس النواب وفقاً (٣) للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة. وعلى حين يتسم التصنيفان الاقتصادي والإداري بالتفاوت من دولة إلى أخرى، يأخذ التصنيف الوظيفي صفة العالمية حيث يمكن مقارنة موازنات جميع الدول وفقاً لهذا التصنيف والذي يضم ١٠ قطاعات محددة.

وتمر الموازنة العامة في مصر - كما هو الحال في معظم دول العالم - بأربع مراحل هامة، تسمى مراحل الموازنة، أو دورة الموازنة العامة، تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد وتقوم بها الحكومة وتلعب فيها وزارة المالية الدور الرئيسي، وتليها مرحلة الاعتماد أو الإقرار من مجلس النواب، ثم مرحلة التنفيذ، والمرحلة الرابعة وهي مراقبة التنفيذ أو التدقيق حيث يتم تقديم الحساب الختامي خلال ٦ أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية، ويتضح فيها الدور الفاعل للجهاز المركزي للمحسابات. وتمتد السنة المالية من ١ يوليو إلى ٣٠ يونيو من كل عام. للتعرف على موازنة المحليات يتم الاطلاع على التصنيف الإداري حيث يضم هذا التصنيف موازنة الجهاز الإداري، وموازنة الإدارة المحلية، وموازنة الهيئات الخدمية. وفي موازنة الإدارة المحلية والتي تحتوى على موازنة كل محافظة من محافظات الجمهورية 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 والمديريات القطاعية وفروعها. أما نفقات إنشاء المرافق الأساسية فإنها تمول وتنفذ مركزياً. وترفع موازنة المحافظة بعد إقرارها من قبل المجلس الشعبي المحلي إلى وزارة التنمية المحلية التي تتولى إحالتها مشفوعة بملاحظاتها إلى وزارتي المالية والتخطيط.

## ٤-٢ الاختصاصات المالية للمحليات

على 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

(تعرف بالصناديق والحسابات الخاصة)، بالإضافة إلى عدد من الصناديق ذات الأغراض المحددة مثل صناديق الإسكان واستصلاح الأراضي، إلخ.

وتتمتع الوحدات الإدارية المحلية 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 تخل من تدخل السلطة المركزية بعد صدور قانون الخزانة الموحد والذي أدخل تلك الصناديق تحت عباءة السلطة المركزية مع استمرار حرية المحليات في استخدام هذه الصناديق. وعليه للمحليات سلطة وضع خططها التنموية المحلية، وكذلك موازنتها المستقلة، وحساباتها الختامية، كما أن لها الحق وفقاً للدستور في فرض الضرائب المحلية الأصلية والإضافية وتحصيل الرسوم المحلية.

### ٤-٣ التخطيط على المستوى المحلي

في البداية يجب التذكير بأن هناك ما يعرف بالتخطيط الإقليمي، حيث تم تقسيم محافظات الجمهورية إلى ٧ أقاليم اقتصادية يضم كل منها عدة محافظات ذات طبيعة متشابهة، وتلك الأقاليم هي: جنوب الصعيد، وسط الصعيد، شمال الصعيد، القاهرة الكبرى، الدلتا، الإسكندرية، القناة. كما نص القانون على أن ينشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي تشكل على النحو التالي:

- محافظ الإقليم، وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنوياً من بين محافظي محافظات الإقليم.
- محافظو المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي - أميناً عاماً للجنة.
- ممثلو الوزارات المختصة ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص.
- وتختص هذه اللجنة بما يأتي:
- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل ل خطة الإقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.
- النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة وفقاً للظروف التي تواجه تنفيذها، ويعرض ما تصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

وأقر القانون بأن تنشأ بكل منها هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من الوزير بالاتفاق مع محافظ الإقليم. وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم، وكذلك القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم. أما فيما يتعلق بالتخطيط على المستوى المحلي (أي على مستوى الوحدات المحلية الأدنى من محافظات وغيرها) فيمكن القول أنه يمر بعدة مراحل كما أن هناك الكثير من الأساليب التخطيطية وأنواع الخطط التي قد تم تطبيقها ولا يزال الكثير من الناس يتذكروها حتى اليوم مثل مشروع شروق، والخطة العاجلة، والخطة الموحدة، ومع العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ بدأت مصر تطبق التخطيط اللامركزي، حيث بدأت مصر

في إعادة صياغة دورة التخطيط المحلي فبدلاً من أن تضع الوحدات المحلية من القرية أو المدينة إلى المركز إلى المحافظة مقترحات خططها وترفعها الى وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط حيث تنظر الأخيرة إلى مقترحات الخطط هذه وكأنها مجرد قائمة أحلام أو قائمة رغبات حيث في الغالب الأعظم تأتي هذه المشروعات بشكل مبالغ فيه كما أن المتاح من الموارد لدى وزارة التخطيط أقل بكثير من الرقم المطلوب فيتم حذف الكثير من المشروعات واستبعاد المشروعات التي من الصعب تمويلها، فتتزل المشروعات إلى المحليات غير معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للوحدات المحلية بل هي فقط استجابة للموارد المتاحة. لكن السؤال الآن: ما الذي تم في عملية التخطيط المحلي منذ العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨؟ هذا ما سيتم التعرف عليه في الجزء التالي من هذا الفصل.

#### ٤-٤ اللامركزية وتخطيط المشروعات المحلية

منذ العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨ تم في إطار تطبيق البرنامج القومي للامركزية، إعادة النظر في دورة التخطيط المحلي حيث يتم تحديد مخصصات كل محافظة أي نصيب كل محافظة من الموارد المالية المتاحة أولاً بناء على معايير محددة ومن خلال معادلة تمويل تعتمد على عدة متغيرات (منها عدد سكان المحافظة، مقياس التنمية البشرية، مؤشر الفقر المركب...)، ثم يُطلب من كل محافظة أن تضع خططها في ضوء ما أتيح لها من موارد منذ بداية العام المالي، ولها أن تضع خططها تشاورياً حيث تقوم المجالس التنفيذية بإعداد مشروع الخطة في كل مستوى من المستويات وصولاً إلى مستوى المحافظة، ويتم أخذ موافقة المجالس الشعبية المحلية عليها، ثم بعد تجميع الخطط المحلية في خطة واحدة على مستوى المحافظة، يتم رفعها إلى وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط التي تعتمد المشروعات الواردة فيها دون حذف أو تغيير طالما تمت في ضوء الاعتمادات المقررة سلفاً أو تم تمويل الفارق من خلال التمويل الذاتي. وقد تم تطبيق هذا النظام فقط في قطاع التنمية المحلية، فالسؤال الآن ما هي المشروعات التي يجب أو توجه إليها مخصصات قطاع التنمية المحلية؟

تحتوي أنشطة قطاع التنمية المحلية خمس مجموعات أساسية من البرامج تتمثل في:

- برنامج الكهرباء: الإمداد بشبكات الكهرباء- معدات الإنارة
- برنامج الطرق والنقل: إنشاء طرق - رصف - أنفاق - جسور وكباري ومعديات - إنشاء مواقف
- برنامج تحسين البيئة: نظافة وإدارة مخلفات - تغطية ترع ومصارف - حدائق
- برنامج الأمن والإطفاء والمروور
- برنامج تدعيم الوحدات المحلية: تنمية المرأة - خدمات صحية وتعليمية وثقافية واجتماعية - تدعيم احتياجات الوحدات المحلية



ثانياً: الإدارة البلدية وهيكل القطاع المالي واتجاهات التحديث  
د. أندرياس كالينا

لقد أوضحت إمكانات المشاركة في إطار الإدارة الذاتية البلدية ماهية الفرص المتنوعة من الشراكة التي تتحقق على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية مروراً بتلك التي تطبق عن طريق الاستفتاءات العامة وصولاً إلى تلك التي تتحقق بالمشاركة. لكن من أجل جودة الحكم من منظور الحكومة الرشيدة فإنه من الضروريّ بالقدر نفسه إسناد السلطات ذات الصلة إلى البلديات وتوفير الموارد المالية الكافية لها. وهنا أيضاً يمكن أن يمثل الهيكل الدستوري الألمانيّ إلهاماً لما سواه، خاصةً لأنه يكفل للبلديات كل من سلطاتها والحكم الذاتي وأيضاً الموارد المالية، كي يمكنها تأدية مهامها على الوجه الأمثل. ولهذا كان لا بد أن يتمحور هذا الفصل حول مجالات السلطات العملية وهيكلية التمويل التي تخوّل للبلديات تنفيذ مهامها إلى جانب اتجاهات التطوير ذات الصلة.

#### ٤-١ اختصاصات البلديات

ينص القانون الأساسي «الدستور الألماني» على أن البلديات في ألمانيا تختص بكل الشؤون التي تهم الجماعة المحلية (المادة ٢٨ الفقرة ٢ من الدستور). هذا الاختصاص الكلي الإضافي يعني أنه إذا كانت هناك سلطات لا تُحسب صراحةً ضمن اختصاصات الاتحاد الأوروبي أو الاتحاد الألمانيّ أو الولاية، فهي تقع بالضرورة في نطاق صلاحيات البلدية. ولأجل تنفيذ هذه المهام تتمتع البلديات بالسيادة الإقليمية، والسيادة التنظيمية والسيادة الشخصية، والسيادة المالية، والسيادة التخطيطية، والسلطة التشريعية. والهدف من كل ذلك تأمين الخدمات العامة وكفالتها.

يتم التمييز في حالة المهام، التي يُوعز إلى البلديات بتنفيذها، بين مهام الإدارة الذاتية من جهة ومهام الإدارة العامة من جهة أخرى (انظر في هذا الشكل ٣).

بدايةً هناك مهام الإدارة الذاتية التطوعية. وهنا تقرر البلدية، ما إذا كانت ستتصدى لها وكيف سيكون ذلك. أمثلةً ذلك نستقيها من المجال الاقتصادي في الأسواق والمعارض، وقطاع الإمداد بالطاقة والمياه، والبنية التحتية للمرور وشبكة المواصلات الملاحية للأفراد، ودعم الاقتصاد والمناطق الصناعية، والشركات البلدية، وشركات التأمين وغيرها. في المجال الاجتماعي تبرز المستشفيات ودور رعاية المسنين والفقراء، والهيئات العلاجية، ومراكز علاج الإدمان. وتعتبر المراكز الرياضية والمكتبات والمتاحف والمسارح، إلى جانب كليات الموسيقى والكليات الشعبية أمثلة من المجال الثقافي. وفي كل هذه المهام تتحمل البلديات المسؤولية المالية. إلى جانب ذلك توجد مهام الإدارة الذاتية الإلزامية، وفي هذا المجال يلزم على البلديات تولي مهام معينة، وهي ما يُقرر كيفية التنفيذ الفعلي لها. والأمثلة على هذا المجال تظهر في تخطيط التطور الدراسي والكفالة المدرسية، والوقاية من الحرائق، ومكافحة مياه الصرف الصحي، والتخطيط المعماري، والوقاية من الكوارث، إلى جانب إنشاء حضانات الأطفال ودور المأوى والمقابر وإدارتها. وهنا تتحمل البلديات المسؤولية المالية أيضاً.

أما في حالة مهام الإدارة العامة فيلزم على البلديات - على خلاف ما سبق - تنفيذ المهام واحدة بواحدة، دون مجال للمواءمة. أمثلةً ذلك الإدارة النظامية أو أيضاً مراقبة المباني. هنا أيضاً تتطلع البلديات بالمسؤولية المالية، لكن في حالة النفقات التي تتعدى سقف الموازنة، فإنها تتلقى مبلغاً مالياً في صورة دعم.

## شكل ٣ قائمة مهام البلدية

<ul style="list-style-type: none"> <li>• الأسواق والمعارض</li> <li>• قطاع الإمداد بالطاقة والمياه</li> <li>• البنية التحتية للنقل والمواصلات</li> <li>• شبكة المواصلات المحلية للأشخاص</li> <li>• دعم الاقتصاد والمناطق الصناعية</li> <li>• الشركات البلدية وشركات التأمين</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المجال الاقتصادي</li> </ul>	مهام الإدارة الذاتية التطوعية
<ul style="list-style-type: none"> <li>• المستشفيات</li> <li>• دور المسنين</li> <li>• دور رعاية الفقراء</li> <li>• الهيئات العلاجية</li> <li>• مراكز علاج الإدمان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المجال الاجتماعي</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• المراكز الرياضية</li> <li>• المكتبات والمتاحف والمسارح</li> <li>• كليات الموسيقى والكليات الشعبية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المجال الثقافي</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تخطيط التطور الدراسي والكفالة المدرسية</li> <li>• الوقاية من الحرائق</li> <li>• مكافحة مياه الصرف الصحي</li> <li>• التخطيط العمراني</li> <li>• الوقاية من الكوارث</li> <li>• إنشاء حضانات الأطفال ودور المأوى والمقابر وإدارتها</li> </ul>		مهام الإدارة الذاتية الإلزامية
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الإدارة النظامية</li> <li>• مراقبة المباني</li> </ul>	مهام الإدارة العامة

## ٤-٢ هيكل القطاع المالي في الدولة اللامركزية

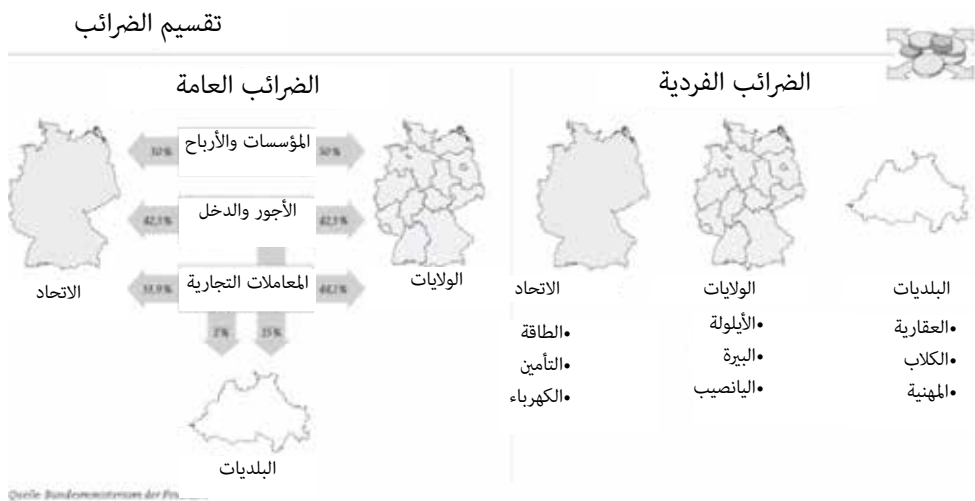
يمكن للامركزية أن تؤدي ثمارها باستدامة عندما تُكفل المصادر المالية بقدر كاف على المستويات التالية لدى عملية نقل الصلاحيات. ينطبق في ألمانيا بالأساس ما يُعرف باسم مبدأ الربط، وهذا معناه أن من يتحمل المهام المستوجبة للنفقات، فإن عليه بالضرورة أن يضمن تمويلها. وفيما يلي نعرض هيكل القطاع المالي بشيء من التفصيل.

### ١. الفيدرالية المالية الألمانية

في نظام الفيدرالية المالية الألماني يمتلك الاتحاد وحده -أي المستوى الأعلى من السلطة- أحقية الصياغة فيما يتعلق بنظام الضرائب، على أن الولايات تتمتع هي الأخرى بنفوذ معين في السياسة الضريبية: فمن جهة تشارك من خلال تمثيلها الحاضر في الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الولايات الاتحادي) في رسم معالم السياسة

الضريبية. ومن جهة أخرى يكون لها سلطة تحصيل الضرائب العامة، وهذا يعني أن جزءاً من هذه الضرائب سوف يصب في خزائنها بشكل مباشر: ٥٠٪ من ضرائب المؤسسات وضريبة الأرباح، و٤٢,٥٪ من ضريبة الأجور والدخل إلى جانب ٤٤,١٪ من ضريبة المعاملات التجارية. وبالنسبة للإيرادات المتحصلة من الضرائب الفردية للولايات، مثل ضريبة الأيلولة، وضرائب البيرة واليانصيب، فتتدفق إليها بنسبة ١٠٠٪ (قارن في هذا شكل ٤). وهذا التضافر في نظام الضرائب الألماني يُفترض به أن يحول دون إضرار المستويات المحلية بالنظام الاقتصادي ونظام الرعاية الاجتماعية من خلال الفرض المتباين للضرائب أو تخفيض نسبتها. هذا وتحظى البلديات أيضاً بمكانة في نظام الفيدرالية المالية الألماني. فيُخصص لها هي الأخرى أنصبة من الضرائب العامة: ١٥٪ من ضريبة الأجور والدخل إلى جانب ٢٪ من ضريبة المعاملات التجارية تجد طريقها إلى خزائن البلديات مباشرة. إلى ما سبق تُضاف الضريبة العقارية والضريبة المهنية والضرائب على الكلاب، التي تُخصّص بكاملها كضرائب فردية للبلديات وحدها (قارن في ذلك شكل ٤). في حالة الضريبة العقارية والضريبة المهنية يمكن للبلديات، من خلال ما يُسمّى بالمعامل الضريبي، مواءمة المقدار المطلق للضرائب، أما فيما يخص الضرائب على الكلاب فهي تقرر بنفسها.

## شكل ٤ توزيع الضرائب في جمهورية ألمانيا الاتحادية



تتميز الفيدرالية المالية الألمانية بميزة فريدة، هي ما تُعرف باسم الموازنة المالية بين الولايات. الهدف من ذلك يكمن في موازنة «القدرة المالية المتباينة بين الولايات بشكل مناسب» (المادة ١٠٧ الفقرة ٢ من الدستور)، مما يضمن وحدة الظروف المعيشية في كامل الولاية (المادة ١٠٦ الفقرة ٣ من الدستور). تُسدّد الولايات، التي تزيد فيها الإيرادات لكل نسمة عن متوسط الاتحاد، مبالغ موازنة إلى الولايات، التي تقل فيه الإيرادات عن المتوسط السابق. لكن عند إجراء العملية الحسابية تتسع الأمور لتشمل عوامل أخرى لها وزنها. في عام ٢٠١٤ بلغ الحجم المالي المنقول ما يزيد عن تسعة مليارات يورو، حيث وقفت أربع ولايات في صف المساهمين (بافاريا، وبادن فورتمبيرج، وهيسن، وهامبورغ) في قبالة اثنتي عشر ولاية مستقبلة. إجمالاً تم نقل ما نسبته ٨٥٪ من الحجم المالي من الغرب إلى الشرق.

وُتستكمل الموازنة المالية بين الولايات، فضلاً عما سبق، بمخصصات إضافية من الموازنة الاتحادية: وهكذا تستقبل الولايات، التي لا تقل قدرتها المالية حتى بعد الموازنة المالية بين الولايات عن ٩٩,٥٪ من متوسط الولايات مجتمعة، مخصصات تكميلية عامة من الاتحاد. علاوةً على ذلك هناك أيضاً مخصصات تكميلية اتحادية للاحتياجات الخاصة. ويجب عن طريق هذه المبالغ الأخيرة موازنة الأعباء الخاصة المستوجبة للتقسيم للولايات الجديدة، والأعباء الخاصة الناتجة عن البطالة الهيكلية، والتكاليف المرتفعة بما يفوق المتوسط للقيادة السياسية. هذه المبالغ المالية قُدِّرت في العام ٢٠١٤ بما يقارب أحد عشر مليار يورو. في المجمل توَّضَّح الموازنة المالية بين الولايات والمخصصات التكميلية الاتحادية، أنه لولا التضامن في ظل النظام الفيدرالي لاختلفت الظروف المعيشية في الولايات بشدة ولما استطاعت بعض الولايات البقاء على قيد الحياة. لا يُسمح، من الناحية النظرية، للولايات الألمانية أن تستقبل أية ديون: في العام ٢٠٠٩ تم في إطار الإصلاح الفيدرالي الألماني إدراج ما يُعرف باسم كبح الديون في الدستور. هذا المبدأ يُملي على الولايات أن تُدبِّر موازنتها المالية حتى العام ٢٠٢٠ من دون مديونيات جديدة. تُستثنى من ذلك فترات الطوارئ والكوارث والأزمات الاقتصادية. لكن إلى أي مدى نجح تطبيق كبح الديون في الواقع وكيف تعامل معه النظام الفيدرالي، فهذا سؤال يلزم علينا الانتظار لمعرفة إجابته.

## ٢. إيرادات البلديات

حتى يتسنى للبلديات أن تضطلع بالصلاحيات المُلقاة على عاتقها (قارن الفصل الرابع، ثانياً، ٤-١) بكفاءة وجدارة، يلزم تزويدها بموازنة مالية مناسبة تساعدها على ذلك. ويتكوَّن جانب الإيرادات في ألمانيا من المصادر التالية:

- النصيب الأكبر في الموازنة العامة يتوقَّر للبلديات من الضرائب الخاصة، أي من الضرائب العقارية والمهنية والضريبة على الكلاب. وبحساب المتوسط على مستوى ألمانيا الاتحادية، فإن عائد هذه الضرائب الخاصة يمثل حصة تبلغ تقريباً ٣٨٪ من الإيرادات البلدية.
  - المصدر الثاني تمثله المخصصات الواردة من الضرائب العامة، أي ١٥٪ من ضريبة الأجر والدخل و٢٪ من ضريبة المعاملات التجارية. ويُنْتج هذا المصدر في المتوسط حوالي ٣٠٪ من جانب الإيرادات البلدية.
  - يتجلى مصدر الإيرادات الثالث في إيرادات بلدية خاصة، تتخذ على سبيل المثال شكل مصروفاتٍ ومساهمات وإيرادات من أنشطة تجارية خاصة. تُقارَبُ هذه المبالغ في المتوسط ما نسبته ٩٪ من الموازنة البلدية.
  - علاوة على ذلك تعتمد الموازنة البلدية على مخصصات مالية مرصودة من الاتحاد وقبل ذلك من الولايات. تدير الجهات العليا عملية الموازنة المالية بين البلديات بهذه المخصصات، من أجل ضمان حد أدنى من القدرة المالية لكل البلديات. إذ تنطبق هنا أيضاً القاعدة الأساسية الخاصة بالظروف المعيشية الموحدّة.
  - يمكن للبلديات في حالات استثنائية تأمين موازنتها من خلال القروض المالية. لكن هذا يستوجب موافقة واضحة وصريحة من الهيئة الرقابية الحكومية.
- التطور الأساسي الذي يمكن تأكيده فيما يخص الموازونات البلدية هو تزايد وجود عجز مالي على المستوى البلدي، لا يؤدي مفرده إلى أزمات في الموازنة. أسباب ذلك تتمحور في النفقات الاجتماعية المتزايدة بسبب البطالة طويلة الأمد وفي التحوّل الهيكلي الحاصل على أرض الواقع. وتجدّ المعاناة المالية ما يدعمها أيضاً في

شيخوخة الشعب الألماني بسبب التحوّل الديموغرافي، وهو الأمر الذي يرفع - من جهة - النفقات الاجتماعية الضرورية مرة أخرى. ومن جهة أخرى يؤديّ إلى إثقال غير متكافئ على البلديات ويعزّر التباينات بشأن القوة الاقتصادية وجودة الحياة. نتاج ذلك أن بات اعتماد البلديات على المخصصات المالية من الاتحاد والولايات في ارتفاع مستمر. وبهذا تتراجع درجة استقلاليتها المالية وتتنامى القلاقل والتوترات، ناهيك عن أن المخصصات المرصودة في إطار الموازنة المالية الضرورية يتباين قدرها من بلدية لأخرى. وتأتي أزمة اللاجئين الراهنة في ألمانيا لتعزز هذه التحديات: حيث أن اعتماد البلديات على المخصصات المالية أخذ في التزايد دون توقف.

### ٤-٣ التطوير واتجاهات التحديث في السياسة البلدية الألمانية

إن السياسة المحلية والإدارة الذاتية المحلية في ألمانيا في تغيّر دائم - كي تواكب الظروف الإطارية على أصعدة السياسة العالمية والاقتصاد والديموغرافية المتغيرة باستمرار وتلبّي مطالب الحوكمة الرشيدة.

- وهكذا يمكن النظر إلى عملية التحديث الإدارية منذ تسعينيات القرن الماضي وفقاً لمعايير الإدارة العامة الجديدة، حيث يجري تقريباً إلغاء المركزية من الهيكل الإداري. ويكثر إدراج عناصر إدارية موجهة صوب النتائج ويجري السعي إلى تنفيذ إدارة حديثة لفريق العمل. من خلال ذلك يجب غرس أفكار التنافسية (تماماً كما هو الحال في الاقتصاد الخاص) لدى العاملين والأقسام والجهات وتعزيز الاهتمام بالعملاء بشكل خاص: المواطن ليس هو مقدم الالتماس، وإنما هو عميل تُقدّم له الخدمات.
- على الصعيد السياسي ركزت إجراءات التحديث على دور المواطنين في السياسة البلدية. منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي جرى تدعيم أدوات الديمقراطية المباشرة والتشاركية بشكل دائم ومستمر: يجب أن يساهم المواطن بفعالية في رسم الأوضاع في البلديات - سواء كان ذلك من خلال المطالبة العامة وإقرار المواطنين، أو من خلال الخبرة والمشاركة في الهيئات والمنشآت التي تحدد السياسة البلدية.
- على الصعيد الاقتصادي تم دفع وتيرة التحوّل الليبرالي للشركات والمصانع المملوكة للبلدية، بهدف صياغتها بشكلٍ مقارب للأسواق ومن ثم رفع كفاءتها وعائداتها الربحية. كان النموذج المتبع هنا هو ما يُعرف باسم الشراكات العامة والخاصة (PPP)، أي تعاون منظم بموجب عقود بين القطاع الحكومي وشركات الاقتصاد الخاص. في ذلك يلزم على شركاء القطاع الخاص تولّي المسؤولية عن تقديم الخدمات بكفاءة، بينما يضطلع القطاع الحكومي بمهمة التركيز على الأهداف التي تحقق الرفاهية والرخاء. ويُفترض من هذا المنهج أن يُخفف في نهاية الأمر من الموازنات المالية العامة المُثقلة بالأعباء. لكن رغم ذلك لوحظت في سنوات العقد الأول من الألفية الجديدة نزعات تستهدف إعادة التوجّه البلدي في الإدارة بشكل واضح: تعود البلديات جزئياً إلى تولّي السيطرة والمسؤولية الكاملتين عن تقديم الخدمات، من تحقيق المصلحة العامة على مستوى الأجل الطويل فيما يخص الإمداد بالاحتياجات الأساسية. وفي المجمل يبدو أنه يلزم إحداث توازن بين المسؤولية الحكومية الصرفة والشراكات العامة الخاصة.

يُستخلص مما سبق أن التحديث في العقدين الأخيرين كان يعني تحول الإدارة البلدية إلى نظام لتوفير الخدمات الأساسية بشكل فعال وقريب من المواطنين بحيث أصبح بمقدور المواطنين المشاركة بشكل أكبر في رسم السياسة العامة وباتت الإدارة تتعامل وفق معايير اقتصادية وتنافسية. تجلّى نتاج ذلك في مستوى أعلى من الكفاءة والقدرة على حل المشكلة وتجاوز حالة الخمول التقليدية من جانب الإدارة ودفع الحوكمة الرشيدة خطوات

## ٤-٤ إجراءات من أجل استدامة الحوكمة الرشيدة على المستوى البلدي: خلاصة

يشرح النموذج الألماني لبناء الدولة اللامركزية أن اللامركزية هي أكبر من مجرد توزيع المهام والاختصاصات: الأمر يحتاج أيضاً إلى هيكل مالي وقنوات مشاركة ديمقراطية على كافة المستويات.

ما الذي يمكن تعلّمه من النظام الألماني في هذا الصدد؟

- بشكلٍ خاص يُعتبر التوزيع الشفاف للاختصاصات مع حيز ضيق من التأويل أمراً ضرورياً. ويفيد هنا عمل أدلة وقوائم واضحة للاختصاصات، تتعزز في الدستور و/أو القوانين. وهذه الأدلة من شأنها من جهة أن تؤمّن للجهات الإدارية الأقل مرتبةً قدرًا من الاستقلالية والذاتية عند تنفيذ مهامها ومن جهة أخرى تحوط ديناميكيات اللامركزية المحتملة وغير المرجوة بسور عازل.
  - في البناء اللامركزي للدولة يجب أن يمثّل مبدأ التكافل المالي القاعدة العليا: التي تقول بأن المستوى المركزيّ لصنع القرار يجب عليه أن يتحمّل أداء تلك الاختصاصات التي لا يمكن تأديتها على المستويات الإدارية الأقل بشكل أفضل.
  - يحتاج البناء اللامركزي القادر على العمل في الوقت نفسه إلى آليات لفض النزاع معترف بها من أجل مجابهة النزاعات المحتملة حول الاختصاصات بين المستويات المختلفة (الدولة المركزية والإدارة المحلية) والأشكال المحتملة لذلك تتمثل في توسعة قاعدة القضاء الدستوريّ بما يتوافق مع ذلك وإنشاء لجان وساطة رسمية وغير رسمية.
  - بغية ضمان فاعلية تنفيذ هذه المهام على المستوى البلديّ، يلزم وجود نظام رقابة فعّال. تتمثّل أهدافُ هذا النظام في ضمان قانونية الأداء الحكومي والإداري، إلى جانب مراقبة الفعالية عند تنفيذ الاختصاصات المنقولة من الجهات الأعلى. ويمكن أن تُوكل هذه الاختصاصات الرقابية إلى الجهات المحاسبية، والقضاء، وكذلك القضاء الدستوري أو إلى لجان رقابية خاصة. إلى جانب هذه الأشكال «الجامدة» من الرقابة يجب أن يتم أيضاً إنشاء نظام مرجعي «مرن» من أجل تقديم الخدمات على المستوى البلديّ، في شكل ممارسات أفضل وضمن معايير قابلة للقياس.
  - يلزم مرة أخرى التأكيد على ضرورة إمداد البلديات بما يكفي من الموارد: هذا يعني تأمين جانب الإيرادات المحلية وتطبيق مبدأ الربط، الذي يلزم من ينقل مهاماً جديدة ومكلفة مادياً إلى البلديات، بتأمين التمويل لضمان تنفيذ هذه المهام.
  - وأخيراً وليس آخراً، يعتبر وجود نظام فعّال للتثقيف المدني أمراً ضرورياً. إذ أن وجود دولة ديمقراطية قادرة على العمل لا يمكن أن يُكفل عن طريق إدراج هياكل لامركزية للأداء الحكومي والإداري فقط. صحيح أنها شريطةً ضرورية، لكن الأمر يحتاج في المقام الأول إلى مواطنين مستنيرين وراشدين ومتفهمين لمعنى الديمقراطية، ويستطيعون فهم والتعامل مع أدوار المواطنة المتنوعة الموكلة إليهم. لذلك يلزم على الدولة أن تُمكّن مواطنيها من المشاركة السياسية وتشجّعهم عليها وتدعم أيضاً الترابط الاجتماعيّ والفكر التضامني بين المواطنين. وهذه هي الوظيفة الأساسية المنوطة بالتثقيف المدني (أنظر الفصل السابع).
- وهكذا يتوقف رفع درجة الجودة الديمقراطية لكامل النظام على ما إذا كانت كل هذا الإجراءات تؤخذ بعين الاعتبار في الاستراتيجية الشاملة للامركزية ومدى الاهتمام بها: من ثم يكون للسياسة البلدية فعلاً فرصة حقيقية لتعمل «كمدرسة شاملة للديمقراطية» - المزيد حول هذا الموضوع في الفصل التالي.

الفصل الخامس: الديمقراطية المحلية وشرعية الدولة  
-التجربة الألمانية  
د. أندرياس كالينا



غالباً ما تُعَلَّق الأمان في الديمقراطيات اللامركزية على المستوى المحلي كي يؤثر بشكل إيجابي على شرعية الدولة بأكملها. في الحقيقة تنطلي أي سياسة بلدية موجّهة للمواطنين على فرص لتجديد ممارسة الديمقراطية «من الأسفل».

- فمن جهة يُغذّي هذه الفرص فكرة تميّز السياسة على المستويات الدنيا «بالقرب» بين الحاكمين والمحكومين. مما يؤثر إيجابياً على القيادة السياسية وعلى حل المشكلات. كما يرتبط الانخراط القوي للمواطنين في السياسة البلدية بدعم إعادة اكتساب الثقة في الكوادر العاملة والمؤسسات الحكومية.
- ومن جهة أخرى يقدّم المستوى البلدي حيزاً من أجل تفعيل قنوات مشاركة جديدة وإضافية للمواطنين وتدريبهم عليها. تنبثق عن ذلك كوادر تعمل على تنشئة مجتمع مدني منظم، بل وأكثر من ذلك: يمكن تطبيق إجراءات مشاركة ديمقراطية جديدة، أثبتت نجاحاتها على مستويات دنيا، في الخطوة الثانية على مستويات أعلى، كما يبيّن ذلك النموذج الألماني. وهكذا تنشأ دفعة إبداعية للنظام الديمقراطي بأكملها. من هذه الناحية يمكن أن تمثل الديمقراطية المحلية الحيوية في الغالب بشكل ما «معمل اختبار للأساليب الجديدة ومدرسة للديمقراطية». فيما يلي نسلط الضوء على هذه التوجّهات وإمكاناتها المنهجية.

## ١-٥ التنوع الديمقراطي في الأنظمة السياسية اللامركزية

يعد التنوع الديمقراطي من أقوى المقومات الداعمة لشرعية الدولة في الأنظمة السياسية اللامركزية. وتعتبر ألمانيا مثلاً توضيحياً لذلك، إذ تتميز كل مستويات بناء الدولة الثلاث - الاتحاد والولايات والبلدية - بنماذج ديمقراطية مختلفة، تتكامل فيما بينها ويعاضد بعضها بعضاً.

- يتبع الاتحاد، ومن ثم النظام السياسي في جوهره، قواعد الديمقراطية البرلمانية. وتتمثل مميزات ذلك في سلطة تنفيذية منبثقة عن الأغلبية في البرلمان إلى جانب أحزاب سياسية، ينافس بعضها بعضاً على السلطة. وإجمالاً يسيطر هنا منطق ديمقراطية الأغلبية.
- تتخذ الولايات هيكلًا مشابهًا. هنا أيضاً تتجلى ديمقراطية الأغلبية في أقوى صورة لها، لكن مع فتح الباب أمام القرارات والمطامح الشعبية، تلعب هنا أدوات الديمقراطية المباشرة دوراً متمامياً.
- يوجد على المستوى البلدي مزيج من عناصر الديمقراطية التمثيلية مع حضور قوي لعناصر الديمقراطية المباشرة والتشاركية (قارن في الأعلى الفصل الثالث، ثانياً، ٣-٣). الوضع السياسي هنا في مجمله مبنئ على التراضي والتكامل.

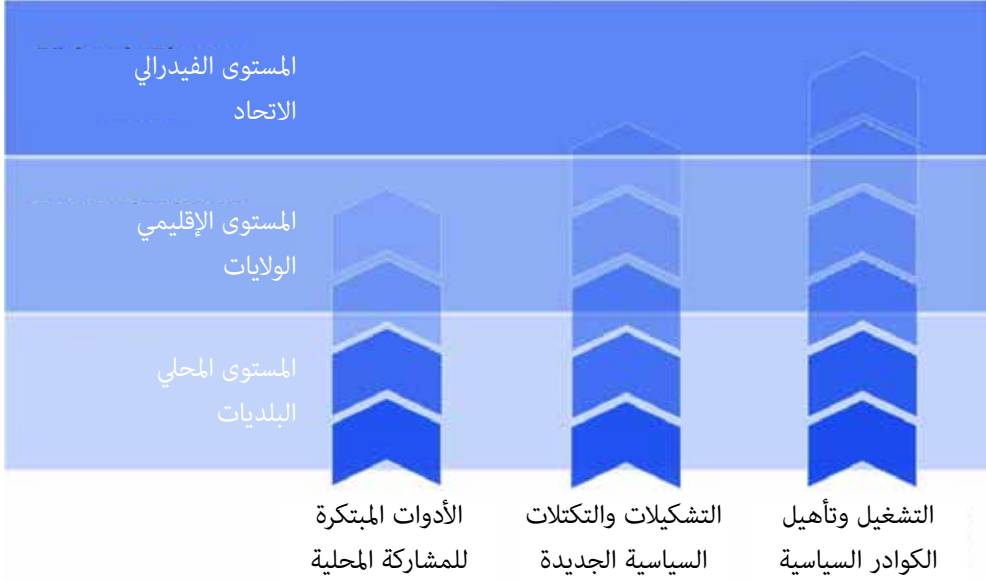
المستوى البلدي بشكل خاص وما يتميز به من ربط لكل عناصر المشاركة الثلاث مجتمعة يعتبر مثلاً نموذجياً لنظام ديمقراطي حيوي وشامل. إذ يتجلى دور المواطنين في هذا المستوى وتبرز قوة نفوذهم في أشد صورة لها. ينطبق هذا من جهة فيما يخص الأدوات الديمقراطية المباشرة، التي تجد لها هنا، بالمقارنة مع المستويات الأعلى، انتشاراً أوسع واستخداماً أكثر. ومن جهة أخرى ينتخب المواطنون العمد مباشرة (وليس بشكل غير مباشر من خلال المؤسسات النيابية). وإجمالاً يتمتع هؤلاء بدور متميز، خاصة أنهم إلى جانب تمّتعهم بهذه الشرعية المباشرة، يمكنهم أيضاً توجيه أجندة الإدارة البلدية والتحكّم فيها (قارن في هذا الفصل الثاني، ثانياً، ٣-٢). ويذكر هذا إلى حد بعيد بطريقة عمل النظام الرئاسي - منقولاً على المستوى المحلي.

في الأخير تحيد الممارسة السياسية في هذا المستوى عن نماذج ديمقراطية الأغلبية، التي تسيطر في المقام الأول على صنع القرار على المستوى الاتحادي، وأيضاً على مستوى الولايات. صحيح أنه يمكن لمس قدر من

التنافسية بين الأحزاب السياسية في البلديات أيضاً. لكن هنا تصطبغ مقاصد الأحزاب السياسية وأيديولوجياتها ببرجماتية تستهدف إيجاد حلول للمشكلات. فضلاً عن ذلك هناك -وفق آليات الديمقراطية التشاركية- إلى جانب الأحزاب فاعلون آخرون على قدرٍ من الأهمية: مبادرات المجتمع المدني، والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والشخصيات المستقلة والناخبون الأحرار والمواطنون المنشغولون بالوضع العام. ويؤدّي هذا التكتل إلى أن تتداول النخبة السياسية قراراتها في الغالب مع كل المجموعات ذات الصلة داخل البلدية وتأخذ أيضاً بالآراء المتداولة للحيلولة دون حدوث تمييز عارض من خلال قرار شعبيّ ما. وليس هناك في السياسة البلدية إلى حد بعيد أيضاً تحالفات مستمرة ثابتة، وإنما هي تجمعات تتأسس حسب الظروف وتتبدل من موضوع لآخر. وبرسم صورة كلية يمكن الحديث عن نظام حكم شبكيّ قريب من المواطنين في «ظل النموذج الهرمي»، تتعاون فيه الإدارة والمجتمع المدني والمؤسسات الخاصة والمواطنون بشكل شامل.

## ٢-٥ المستويات المحلية «مدرسة الديمقراطية»

إن النماذج والأنماط الديمقراطية على المستوى البلديّ، وبشكلٍ جزئيّ على مستوى الولايات، لا تمثل وحدها كما ذكرنا «مدرسة للديمقراطية ومعماً للحلول السياسية الجديدة» (انظر شكل ٥): فعلى سبيل المثال يرجع نموذج قنوات المشاركة الديمقراطية المباشرة في الغالب إلى المستوى البلديّ، وبعد أن أثبتت نجاحاتها هناك، تم تطبيقها على مستوى الولايات. وبالقياس انطبقت على توظيف النخبة السياسية وتأهيلها: فقبل أن يتبوأ احد السياسيين مركزاً محورياً في السياسة الاتحادية، لا بد وأن يكون قد أثبت تميزه كعضو فاعل في السياسة البلدية و/أو سياسة الولاية. والأمر نفسه يسري على تحالفات الحكم الجديدة. كما يتم في الغالب اختبارها على مستوى الولايات، قبل أن يمثّلوا أيضاً خياراً واقعياً على المستوى الاتحادي: عندما أخذت مكانة القيم غير المادية في الارتقاء وزادت معها أهمية السياسة البيئية، أقيمت التبعة على برلمانات الولايات، حيث حصل حزب الخضر المؤسس حديثاً حينها على أول مقاعد له وبات يشكّل تدريجياً جزءاً من حكومات الولايات. ومنذ عام ١٩٨٣ فقط نجحوا في الحصول على تمثيل في البرلمان الألماني، ومن عام ١٩٩٨ حتى ٢٠٠٥ باتوا شريكاً في التحالف المشكّل للحكومة الاتحادية. أمرٌ مشابه حدث أيضاً مع حزب ما بعد الشيوعية اليساري منذ التسعينيات ومع حزب القراصنة في مطلع العقد الثاني من الألفية الجديدة. وهكذا شهدت نهاية عام ٢٠١٤ في تورينغن تسمية أول رئيس حكومة على مستوى الولايات من حزب ما بعد الشيوعية، بعد أن ظل ممثلو هذا التيار منذ التسعينيات يتبوؤون مركز الشريك الأصغر في التحالف على مستوى الحكم الإقليمي. هنا أيضاً يرى المرء طريق الابتكارات السياسية الموجهة من الأسفل إلى الأعلى إلى جانب التشكيلات الجديدة والحلول الفريدة.



إن تطبيق فكرة اختبار التشكيلات والحلول السياسية الجديدة إلى جانب الأدوات الديمقراطية أولاً في المستويات الدنيا من بناء الدولة، وفي حالة نجاحها يجري تنفيذها على المستويات الأعلى، هو أمر يدعم استقرار الديمقراطية الألمانية ورسوخها. بهذه الطريقة يمكن مجابهة التحديات المجتمعية بطريقة أسهل وأسرع من تطوير حلول ملائمة فقط في المستوى الأعلى وتنفيذها هناك: هنا تنشئ مساحة للابتكارات السياسية، خاصة أن التكتل اللامركزي يتيح عملية التجربة والخطأ، من دون أن يكون لذلك أضرار على النظام بأكمله. في الوقت نفسه يخفف ذلك من قوة مطالب المواطنين الداعية إلى مزيد من المشاركة الديمقراطية، إذ أن هذه المطالب يمكن مجابتهها على المستويات الدنيا بشكل أكثر مباشرة مما هي الحال في المستوى المركزي. نخلص مما سبق إلى القول بأن تلك الآلية المذكورة تدعم قدرة النظام السياسي على التواءم وترقيته للتصديّ للجدید من التحديات.

### ٣-٥ آثار الديمقراطية المحلية على شرعية الدولة: خلاصة

- تُقدّم الديمقراطية المحلية وفق النموذج الألماني إمكانيات أخرى لإضفاء الشرعية على النظام السياسي.
- ينطبق هذه أولاً بالنظر إلى شرعية المدخلات، إذ أنها تخلق بالارتباط مع أدواتها للمشاركة الديمقراطية المباشرة والتشاركية مجالاً مناسباً لإشراك المواطنين بمختلف مصالحهم في عملية صنع القرار.
  - ثانياً ينطبق هذا أيضاً على شرعية المخرجات، أي على أداء النظام السياسي: بهذا تمتلك الحكومات المحلية من جهة مجالاً أكبر لصياغة القرارات السياسية بمراعاة الخصائص المحلية. ومن جهة أخرى يُقدم البناء اللامركزي المنظم ديمقراطياً نافذة مهمة تطل منها الابتكارات السياسية.
  - وثالثاً تدعم الديمقراطية اللامركزية أيضاً الشرعية الاجتماعية. إذ ترفع من ولاء المواطنين للنظام السياسي من جهة، لأنها تدمجهم كفاعلين مهمين وتؤدي دور الصمام في حالة المطالب المتدفقة. ومن جهة أخرى

تخلق إطاراً يجعل من احتضان التنوع الاقتصادي الاجتماعي والعرقي والديني ومن ثم ضمان التكاتف الاجتماعي، أمراً ممكناً.

يُستخلص مما سبق أن الديمقراطية المحلية تكوّن ساحة مناسبة، تجتذب طبقات عريضة من الشعب بمواقفهم المختلفة إلى عمليات بناء الإرادة وصنع القرار. وهي توفّر للمواطنين الفرصة للأخذ بالنماذج السلوكية الديمقراطية والتدريب عليها وتساعد بذلك على استقرار المنطقة السياسية القريبة وبشكل غير مباشر كامل النظام السياسي. لكن على المرء أن يستحضر في ذهنه أن الهياكل اللامركزية وحدها لا تُنتج إلا أثراً محدوداً من الشرعية. ولا يتحقق هذا الأثر بكامل فاعليته إلا عندما يكون المواطنون مؤهلين وراغبين في الانخراط في الحقل السياسي. وإلى حد بعيد تقتضي المشاركة الفعّالة للمواطنين قبل كل شيء تثقيفاً مدنياً مناسباً: حينها فقط يمكن للديمقراطية المحلية أن تتمثّل في الواقع أيضاً منبعاً تنهل منه الدولة بأكملها شرعيتها (انظر الفصل السابع، ثانياً).

## الفصل السادس: إصلاح النظام المحلي في مصر

إصلاح النظام المحلي من خلال اللامركزية  
د. صالح عبد الرحمن أحمد

## ٦-١ النظام المحلي في مصر بين المركزية واللامركزية

بدأت الحكومة المصرية منذ عام ٢٠٠٨ في تبني مدخل تنموي جديد، لا تقتصر فيه التنمية المحلية بأي حال من الأحوال على ذلك التطور الحادث في منطقة جغرافية معينة، وإنما تشير إلى الكيفية التي تتم بها عملية التنمية في تلك المنطقة. فالتنمية المحلية تعني عملية التنمية القائمة بالأساس على الموارد المحلية والمدارة بواسطة السلطات المحلية والتي تستهدف المواطن المحلي، فهي تنمية للمكان والإنسان بالاعتماد على الدور المسئول للمواطن الذي يشكل، من خلال اختياراته ومشاركته في إطار من الديمقراطية، السلطة المحلية التي تتولى تبعات القيام بتلك التنمية، وهذا ما يعني في جوهره التوجه نحو اللامركزية.

واللامركزية تؤكد على دعائم الدولة المركزية وتثبت أركانها من خلال ما توفره من توازن تنموي وتوظيف أفضل للموارد المجتمعية القومية والمحلية، وتهيئة أفضل للبيئة المحلية، وضمان تقديم الخدمات المحلية بكفاءة وفعالية، وزيادة مستويات التشغيل، وانخراط المواطن المحلي -من خلال مؤسساته- في عملية صنع التنمية وتحوله من مجرد متلقي سلبي للخدمات التنموية إلى مشارك فاعل فيها. وهكذا ينبغي التأكيد على أن إحداث طفرات تنموية مؤشرات مرتفعة وإن تحقق بفضل جهود الحكومة اللامركزية، إلا أن استمرار التنمية لا يمكن أن يتحقق إلا بشكل من الحكم اللامركزي.

وتجدر الإشارة عند الحديث عن اللامركزية إلى عدة قضايا هامة تتمثل في:

- وحدة الدولة المصرية هو المبدأ الحاكم والموجه للبرنامج القومي للامركزية سواء في مرحلة التصميم أو التطبيق، ومن ثم ينبغي عدم استخدام اللامركزية كذريعة للتأثير على وحدة الدولة.
- اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف على رأسها التنمية الشاملة والمستدامة مروراً بالتنمية المحلية.
- إن الطريق إلى اللامركزية طويل ومنتشعب ونجاحها لا يتوقف فقط على استمرارية الإرادة السياسية وتطوير البنية القانونية والمؤسسية المناسبة، وإنما يتطلب كذلك التجاوب الإيجابي من قبل المجتمعات المحلية.
- إن تطوير منظومة جديدة للسلطة المحلية وما يتطلبه من بناء للقدرات المؤسسية عملية لا يمكن تقييدها بمدى زمني محدد بشكل نهائي، إذ غالباً ما تكون في حالة تشكّل وتطور مستمر، الأمر الذي يتطلب وضوح الرؤية فيما يتعلق بالهدف المنشود (الحالة النهائية لنظام السلطة المحلية) بحيث تكون التغييرات تدريجية ومطابقة في نفس الوقت للمسار المرسوم.
- يتطلب بناء نظام جديد للسلطة المحلية التغلب على المعوقات البيروقراطية والإشكالات الفنية بالتزامن مع تغيير سلوكيات السلطة المركزية وقدراتها ليتسنى لها التأقلم مع الوضع الجديد.

## ٦-٢ عناصر البرنامج القومي للتحويل نحو اللامركزية

يشتمل البرنامج القومي للتحويل نحو اللامركزية والذي أعدته وزارة التنمية المحلية على البرامج التالية:

### ١- برنامج مقومات وحدة التنمية

في ظل التحويل نحو اتباع استراتيجية تقوم على قيام الوحدات المحلية بدور فاعل في عملية التنمية فمن الأهمية بمكان وجود برنامج يحدد المقصود بوحدة التنمية المحلية في مصر (هل هي المحافظة؟ أم المركز؟ أم القرية؟) ويضع لها مجموعة من المقومات من حيث القدرات المؤسسية والموارد المالية والاقتصادية، ويضع أيضاً مقاييس ومؤشرات ومدى تحقيق وحدة التنمية لأهدافها مع ضرورة توفر آليات تحفيزية للوحدات

التنموية الأنجح ووضع خطط لمواجهة المشكلات التي تعاني منها الوحدات ذات الأداء الأضعف.

## ٢- برنامج التخطيط التنموي:

تأتي مسؤولية التخطيط التنموي للمحليات كأحد المهام الأساسية التي تتولاها السلطات المحلية على أساس أنها السلطة الأقدر على تحديد احتياجات الأفراد على المستوى المحلي وترتيب أولويات المجتمعات المحلية. ونظراً لأن المشروعات التنموية تترجم إلى موازنات فإن الوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد المالية يرتبط بصورة أساسية بمدى مساهمة المجتمعات المحلية في صياغة الخطة والمشاركة في تنفيذها.

## ٣- إنشاء سلطة محلية على مستوى المحليات (بنية جديدة للنظام المحلي):

إن التغيير الذي سوف يطرأ على هيكل إدارة التنمية المحلية يقتضي تغيير وإعادة صياغة بنية النظام المحلي بما يسهم في خلق سلطات محلية مسئولة عن القيام بوظائف تنموية محددة في إطار علاقات اتساق مع السياسات العامة للدولة في إطار من التدرج. وتبنى المنظومة الجديدة على أساس تمكين السلطات المحلية تدريجياً من إدارة شئونها في حدود الاختصاصات المخولة لها، وفي إطار السياسات العامة للدولة بحيث يتسنى لها صياغة وتنفيذ خطط تطوير الخدمات العامة وتنمية الاقتصاد المحلي استجابة للخيارات والأولويات المحلية، بالإضافة إلى التأثير الإيجابي على طريقة إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج المركزية بما يتلاءم مع الأوضاع والحاجات المحلية.

## ٤- برنامج بناء القدرات:

يقتضى نجاح السلطة المحلية في القيام بالمهام والاختصاصات الأصيلة والمحولة لها نقلاً أو تفويضاً بناء قدرات تلك السلطات من الناحيتين المؤسسية (التطوير المؤسسي) والبشرية (التدريب والتنمية البشرية). فلا بد أن يسبق عملية تنفيذ البرنامج القومي للمركزية ويتوافق معه في آن واحد تطوير الوضع المؤسسي للمحليات وتوفير المعدات والأجهزة اللازمة لقيامها بمهامها واختصاصاتها. من ناحية أخرى يجب توفير وإعداد القوى البشرية الماهرة والمؤهلة للقيام بتلك المهام. وبدون تعزيز وتقوية تلك القدرات المؤسسية والبشرية لن تستطيع السلطات المحلية القيام بمهامها.

## ٥- تقسيم الوظائف والاختصاصات:

يمثل تحديد الاختصاصات الركيزة الأساسية للمركزية المالية، إذ أن التقاسم الواضح لمسئوليات تقديم الخدمات بين مختلف مستويات السلطة يؤسس لمنظومة تمويل المحليات والتي بدونها لا يستقيم نظام اللامركزية. وهو أيضاً المرجعية لمساءلة السلطة المحلية من قبل الحكومة المركزية و المجتمعات المحلية. كما يُمكن من تفادي حالات الازدواجية في السلطات والاختصاصات وبالتالي التحكم في تكلفة الخدمات وفعاليتها.

وعلى الرغم من انه لا توجد طريقة مثلى لتحديد اختصاصات السلطة المحلية، فإن التجارب الدولية في هذا الشأن تشير الى جملة من المبادئ والقواعد التي يمكن الاسترشاد بها عند تحديد وظائف السلطة المحلية ومنها:

- مبدأ المحلية (السلطة الأقرب الى المستفيد من الخدمة): حيث توزع الاختصاصات بشكل يكفل إسناد مسؤولية تقديم الخدمة الى السلطة الأقرب من المستفيدين من تلك الخدمة والتي من شأنها أن تعظم كفاءة تخصيص الموارد.
- مبدأ تناسب التمويل مع الاختصاصات: يراعى في إسناد الوظائف الخدمية الى السلطة المحلية مدى توفر التمويل الملائم لأعباء تقديم الخدمة طبقاً لقاعدة «لا مسؤولية بدون تمويل»، إذ أن غياب التمويل المناسب يؤدي حتماً الى تعثر السلطات المحلية وبالتالي فقدان مصداقيتها لدى المجتمعات المحلية.
- مبدأ القدرة والكفاءة: بمعنى أن يتم إسناد الاختصاصات الى السلطات الأقدر والأكفأ على القيام بها.

- مبدأ اقتصاديات النطاق: بمعنى أنه يجب أن تؤخذ التكلفة بعين الاعتبار عند توزيع الاختصاصات، وتطبيق هذا المبدأ يضمن حسن توظيف الموارد المحلية.

#### ٦- الهيكل الإداري والتنظيمي للمحافظة:

في ضوء التغييرات التي سوف تطرأ على بنية النظام المحلي بإنشاء سلطات محلية لها اختصاصات ومسئوليات محددة فإن ذلك يستوجب إعادة النظر في الهيكل التنظيمي والإداري للمحافظات بما يعكس التغير الحادث في تكوين السلطات المحلية.

#### ٧- برنامج مراجعة الإطار التشريعي والقانوني:

لا يمكن الانتقال إلى الوضع الجديد القائم على أساس إنشاء سلطة محلية ذات اختصاصات ومهام وسلطات ومسئوليات دون تطوير الأطر التشريعية والقانونية لتناسب مع تلك التغيرات في بنية نظام الإدارة المحلية وفي ضوء تغير العلاقات المؤسسية القائمة مع الهيكل الجديد.

#### ٨- النظام المالي المحلي:

إن من شروط اللامركزية وأسباب نجاحها هو تمكين السلطة المحلية من موارد مالية متناسبة مع حجم الوظائف المنقولة وتكلفتها، وكذلك أنظمة مالية لإدارة هذه الموارد بشفافية وكفاءة. فمن أجل نجاح السلطة المحلية التي سيتم إنشائها لابد من ضمان قدر ملائم من الاستقلالية المالية للسلطة المحلية.

#### ٩- التوعية وكسب التأييد:

تتمكن الحكمة في وجود برنامج خاص للتوعية وكسب التأييد في الحاجة إلى تهيئة البيئة على المستويين القومي والمحلي لقبول برنامج اللامركزية بل وتأييده ومساندته حتى يحقق أهدافه وتقليل مقاومة التطبيق. الأمر الآخر الذي يدعم وجود هذا البرنامج هو ضرورة وجود تأييد لتغيير الأفكار والتوجهات الحالية الخاصة بأن السلطة المركزية هي المسؤولة عن الشؤون المحلية دون التركيز على أهمية المحليات في حل مشكلات البيئة المحلية. وأيضاً ضرورة تغيير الصورة الذهنية عن السلطات المحلية لدى المواطن المحلي.

ويقوم برنامج التوعية وكسب التأييد على فكرة أساسية هي أن اللامركزية هي إطار يسمح للمحليات باستغلال إمكاناتها ومواردها ومساءلة القائمين على تقديم الخدمات بواسطة المواطن المحلي، وكذلك أن المواطن المحلي هو محور عملية التنمية وهو المستفيد الأول من نجاحها. كما أن البرنامج يهدف أيضاً إلى التأكيد على أن اللامركزية هي وسيلة لتفعيل دور السلطة المركزية وتقويتها ولا يضعفها.

تتمثل أهم مخرجات هذا البرنامج في إعداد وتصميم وتنفيذ برامج توعية ودعائية تنسم بالواقعية بوسائل الإعلام المختلفة حول البرنامج القومي للامركزية وأهميته وضرورته وفوائده ومراحله أخذاً في الاعتبار التحديات التي يمكن أن تواجهه، ومن ثم يمكن من خلال هذا البرنامج توصيل رسائل تساهم في خلق بيئة داعمة وبناء تأييد لعمليات التحول والتغيير التي ستتم في البنية المؤسسية المحلية.

#### ١٠- المعلومات والإفصاح:

لا يمكن إنشاء نظام سلطة محلية جديد أو تغيير بنية النظام القائم دون وجود برنامج خاص بالمعلومات والإفصاح يمكن من التعرف على الخطوات الخاصة ببرامج التطبيق ومشكلاته والخطوات التي تتخذ لمواجهة تلك المشكلات. ويساعد وجود المعلومات والإفصاح في تقييم عمليات الانتقال إلى النظام الجديد. النقطة الهامة الأخرى أن البرنامج الخاص بالمعلومات لا يقتصر فقط على المعلومات الخاصة بعمليات تطبيق برنامج اللامركزية وإنما يشمل أيضاً تطوير قاعدة معلوماتية للوحدات الإدارية على مستوى المحافظة، بحيث يصبح



الإفصاح من القيم الأساسية الحاكمة لأعمال السلطات المحلية.

### ٣-٦ متطلبات تطبيق اللامركزية في مصر

- إعطاء دفعة للتوجه نحو اللامركزية من خلال إرادة سياسية قوية نحو اللامركزية
- خطة للترويج الحزبي والمجتمعي لفكر اللامركزية
- حفز اللامركزية من خلال الأدوات والتنظيمات الحزبية
- إعطاء دفعة لدور وزارة الدولة للتنمية المحلية كمنسق للتوجه نحو اللامركزية ومراقب للأداء المحلي
- توفير دعم مالي وفني لبناء القدرات وفي هذا السياق ضرورة مساندة إنشاء أكاديمية أو معهد للتنمية المحلية.
- إجراء تعديل تشريعي بحيث يتم ترجمة المواد الدستورية التي تتعلق باللامركزية إلى إجراءات تنفيذية.
- تفعيل دور المواطنين في المشاركة في وضع الخطط المحلية وإلزام المؤسسات المحلية بإجراء جلسات استماع ودعوة الخبراء والتخطيط بالمشاركة وإجراء استطلاعات رأي عام وعمل استفتاءات محلية.
- تمكين المواطنين في كل وحدة محلية من مساءلة الأجهزة الشعبية والتنفيذية وإعطاء المواطنين الحق في المشاركة في الرقابة على أجهزة الإدارة المحلية.
- تفعيل مرادد التنمية المحلية بحيث يتم رصد أداء الوحدات المحلية في كل محافظة وإعلان ترتيبها ليعرف المواطن أداء الأجهزة المحلية ومحاسبتها.
- إلزام المؤسسات المحلية بالإعلان عن خططها ومشروعاتها وتعريف المواطنين بها
- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني والإعلام المحلي في الرقابة على الأجهزة المحلية
- تفعيل المشاركة الشعبية في الشأن المحلي وأخذ رأي المواطنين من خلال الاستفتاءات المحلية في الشئون المحلية مثل إنشاء وإلغاء الوحدات المحلية.

### ٤-٦ تحديات التحول نحو اللامركزية في مصر

- يواجه تطبيق اللامركزية في مصر العديد من التحديات تستجيب لها البرامج السابقة التي تم استعراضها، وتتمثل أهم تلك التحديات فيما يلي:
- الظروف السياسية التي تمر بها البلاد وطبيعة المرحلة الانتقالية، حيث أن اللامركزية تتطلب وجود حكومة قوية ودرجة استقرار سياسي عالية
  - وفرة الموارد والإمكانيات اللازمة لعملية التطبيق
  - دعم سياسي لعملية تطبيق اللامركزية من القيادة السياسية للبلاد
  - مؤسسات قوية وقادرة على المستويين المحلي والقومي
  - درجة عالية من الوعي والدعم المجتمعي بأهمية التحول نحو اللامركزية، وفهم صحيح للامركزية على أنها وسيلة لتحقيق النمو والتنمية والديمقراطية وليست هدفاً في حد ذاته
  - الدأب والمثابرة حيث أن عملية تنفيذ اللامركزية عملية ليست بالسهلة كما سبقت الإشارة وإنما تحتاج إلى التدرج والصبر وكثير من الجهد حتى تؤتي ثمارها المرجوة.

## الفصل السابع: التثقيف المدني والمشاركة المجتمعية

أولاً: التثقيف المدني حول المشاركة في النظم الديمقراطية اللامركزية  
د. صالح عبد الرحمن أحمد

## ٧-١ الوعي باللامركزية ونجاح التطبيق

تتمثل أهم مخرجات هذا البرنامج في إعداد وتصميم وتنفيذ برامج توعوية ودعائية تتسم بالواقعية بوسائل الإعلام المختلفة حول البرنامج القومي للامركزية وأهميته وضرورته وفوائده ومراحلته أخذاً في الاعتبار التحديات التي يمكن أن تواجهه، ومن ثم يمكن من خلال هذا البرنامج توصيل رسائل تساهم في خلق بيئة داعمة وبناء تأييد لعمليات التحول والتغيير التي ستتم في البنية المؤسسية المحلية. ويقصد باللامركزية تقاسم اختصاصات التخطيط والتمويل والإدارة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية بحيث يكون لكل منها اختصاصات محددة تقوم على تنفيذها وتساءل عنها أمام المؤسسات المحلية المنتخبة والمؤسسات الرقابية بل والمواطن على المستوى المحلي. ولللامركزية ثلاثة أعماد: لامركزية إدارية، ولا مركزية سياسية، ولا مركزية مالية. بحيث يستتبع تقاسم الاختصاصات والوظائف تزويد المحليات بالموارد المالية اللازمة للقيام بتلك الوظائف التي تم تحويلها إلى المحليات سواء عن طريق النقل أو التفويض.

## ٧-٢ برامج التوعية والتثقيف المدني الحكومية

تتعدد وتنوع برامج التوعية والتثقيف المدني الحكومية على مستوى الجمهورية ويمكن في هذا الشأن رصد أدوار بعض تلك المنظمات الحكومية على النحو التالي:

١- **دور الوزارات:** ويأتي في مقدمة هذه الوزارات، وزارة التنمية المحلية والتي قادت عملية تطبيق اللامركزية حيث أنشأت بها وحدة دعم اللامركزية التي قامت بتطوير استراتيجية التحول نحو اللامركزية والبرنامج القومي للامركزية، كما وضعت العديد من البرامج التدريبية والأدلة التدريبية حول التخطيط والتمويل على المستوى المحلي في ظل اللامركزية. وقامت تلك الوحدة بتشكيل لجان أعدت مشروع قانون جديد للمحليات. وقد دعمت تلك الوحدة التعاون مع المنظمات التنموية الدولية مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والتعاون مع منظمات المجتمع المدني المختلفة المهتمة بتطبيق اللامركزية في البلاد. كما تجدر الإشارة إلى دور وزارة الشباب والرياضة والتي تنظم منذ حوالي عقدين برامج مستمرة للتوعية السياسية وبناء نماذج شبابية واعدة للترشح في المجالس التمثيلية المختلفة، ومن أمثلة تلك الأنشطة التي تقوم بها الوزارة برلمان الطلاب، وبرلمان الشباب، ونماذج المجالس المحلية على مستوى المحافظات المختلفة. كما تنفذ الوزارة العديد من البرامج التوعوية والندوات التثقيفية على مستوى نواحي الشباب والمدن الشبابية ومعسكرات الشباب. بل أن أبواب الوزارة مفتوحة للتعاون مع كافة الأطراف لتنفيذ المبادرات الشبابية الخاصة بالتوعية السياسية والتثقيف المدني. وتتعاون الوزارة في هذا الشأن مع العديد من المنظمات التنموية الدولية.

٢- **دور الجامعات الحكومية:** تقوم الجامعات الحكومية والمراكز البحثية والتدريبية بالجامعات المصرية بالعديد من الأدوار الداعمة للتثقيف المدني والتوعية، ويذكر في هذا الشأن الجهود التي تبذلها كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، حيث تعقد العديد من البرامج التثقيفية والتوعية وأنشطة بناء القدرات للنساء والشباب وأعضاء الأحزاب السياسية والفئات المجتمعية المختلفة من أجل دعم قدراتهم ومعارفهم السياسية وتأهيلهم للترشح في الانتخابات العامة. ويضاف إلى هذا الجهد ما يوجد داخل هذه الكلية من نماذج المحاكاة التي تقدم لجميع شباب الجامعات حول قضايا مختلفة مثل نموذج البرلمان المصري، ونموذج

المجالس الشعبية المحلية، ونموذج مجلس الوزراء، وشباب ضد الفساد وغيرها.

**٣- دور المجلس القومي للمرأة،** يقوم المجلس القومي للمرأة بتنظيم العديد من البرامج التدريبية والتوعوية للنساء في مصر، والدفع بهم للترشح في الانتخابات البرلمانية والمحلية. وقد دعم من تلك الجهود ما نصت عليه التعديلات الدستورية في عام ٢٠٠٧ على دستور ١٩٧١ والذي أصبح للمرأة بمقتضاها ٦٤ مقعداً في البرلمان والتي تم إلغاؤها في دستور ٢٠١٢، و ٢٠١٤. إلا أن دستور ٢٠١٤ قد أقر بكوتا للمرأة في المجالس الشعبية المحلية تقدر بـ ٢٥٪ من عضوية المجالس البالغ عددها وفقاً لانتخابات ٢٠٠٨ حوالي ٥٣ ألف عضو.

**٤- دور مراكز النيل للإعلام التابعة للهيئة العامة للاستعلامات** حيث تقوم هذه المراكز والمنتشرة في جميع المحافظات بدور رائد في توعية المواطنين بالقضايا ذات الاهتمام المجتمعي من خلال عقد الندوات التثقيفية والتوعوية مثل قضية اللامركزية والتي حظيت بنصيب وافر من أنشطة تلك المراكز. ولقد كان من نتائج تلك الأنشطة التي تقوم بها مراكز النيل خلق وعي جماهيري بأهمية اللامركزية مما أدى إلى المطالبة بها ودفعها لتكون على أجندة أولويات الحكومة.

### ٣-٧ دور منظمات المجتمع المدني في التثقيف باللامركزية

تتضمن الحوكمة المحلية دوراً أكبر للمواطن في الشأن المحلي من خلال دوره في عملية التخطيط المحلي من خلال جلسات الاستماع ولقاءات الخبراء واستقصاءات الرأي، أو من خلال دوره في الرقابة والمسائلة والإبلاغ عن أية قضايا فساد، أو من خلال تكوين منظمات مجتمع مدني تنمية أو من خلال الإعلام المحلي أو من خلال تعضيد القدرات المحلية التنموية وغيرها.

ويشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح ولها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية، أو خيرية. ويقوم المجتمع المدني على المؤسسات الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية المتنوعة وهي مؤسسات مستقلة في عملها عن الحكومة، وهي تنظيمات تطوعية حرة تقوم بدور الوسيط بين المواطن والدولة من أجل تحقيق مصالحه وفق معايير القيم الاجتماعية والتعددية الثقافية والفكرية.

وتبتعد تلك المؤسسات عن السلطة في صناعة قراراتها وفي برامجها التثقيفية والتوعوية والرعاية والخيرية. ويتقدم دور المجتمع المدني على دور الدولة في مجال الوعي والتثقيف الاجتماعي والسياسي، من خلال دورها الأساسي والفعال في نشر ثقافة التنشئة السياسية والتثقيف المدني بما يساهم في بناء ورفع الوعي السياسي لأبناء المجتمع، وجذبهم إلى ساحة العمل السياسي لكي لا تكون السياسة حكراً على النخبة الحاكمة.

ومؤسسات المجتمع المدني تمثل جوهر المجتمعات الديمقراطية المتحضرة وهي منظمات تقوم بعملية تثقيف وتفعيل مشاركة الناس في تقرير شأنهم السياسي. ومواجهة الأزمات والتحديات السياسية التي تؤثر في مستوى حياتهم ومعيشتهم باعتبارها من أهم قنوات المشاركة الجماهيرية. كما تقوم مؤسسات المجتمع المدني في تأهيل وتدريب قيادات سياسية جديدة من خلال غرس ثقافة التنشئة السياسية.

وتضم منظمات المجتمع المدني العديد من المنظمات مثل النقابات المهنية والعمالية والجمعيات التعاونية الزراعية والحرفية والغرف التجارية والصناعية واتحادات رجال الأعمال والحركات الاجتماعية والنوادي الرياضية والاجتماعية والبيئية والهيئات التدريسية والاتحادات الطلابية والمراكز الشبابية والمنظمات غير

الحكومية مثل مراكز حقوق الإنسان ومنظمات المرأة وكذلك المؤسسات الصحافية المستقلة وأجهزة الإعلام والنشر غير الحكومية ومراكز البحوث والدراسات والهيئات والمراكز الثقافية والفنية. ويضم البعض لهذه القائمة من المنظمات الأحزاب التي ليست في السلطة.

وتتعدد الأشكال القانونية التي تتخذها منظمات المجتمع المدني المصرية، فقد تأخذ شكل الجمعيات أو المؤسسات الأهلية، حيث تعرف الجمعية قانوناً بأنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين لا يقل عددهم عن عشرة أشخاص أو من أشخاص اعتباريين بهدف عدم الحصول على ربح.

ورغم أن القانون المنظم لعمل المنظمات الأهلية هو القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وتقوم على تطبيقه وزارة التضامن الاجتماعي، فإنه في حالات قليلة تتخذ المنظمات الأهلية شكل الشركات المدنية غير الهادفة للربح، وفي هذه الحالة فإنها لا تخضع لرقابة وزارة التضامن الاجتماعي، وفي نفس الوقت لا تخضع لأحكام القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ولكنها تؤدي نفس الوظائف التي تؤديها المنظمات الأهلية الأخرى الخاضعة لهذه الآليات وفي ضوء المناقشات الحالية حول قانون جديد للجمعيات الأهلية فإن هذه المنظمات مدعوة إلى توفيق أوضاعها والعمل من خلال جمعيات أهلية.

وطبقاً للإحصاءات الرسمية للدولة المصرية، يوجد في مصر أكثر من ٣٣ ألف جمعية ومؤسسة أهلية عشية ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وقد ازداد الرقم في الأعوام التالية ليتجاوز ٥٠ ألفاً طبقاً لبعض المصادر.

وقد لعبت الجمعيات الأهلية دوراً نشطاً في بداية تطبيق البرنامج القومي للامركزية خلال الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠، حيث تم إنشاء ما يعرف بشبكة المدربين المحليين وذلك من خلال توظيف المدربين العاملين بالجمعيات الأهلية و المتعاقدين مع تلك الجمعيات على مستوى كل محافظة، وتم التعاقد معهم بوحدة دعم اللامركزية بوزارة التنمية المحلية، وتم تدريبهم على البرنامج القومي للتوعية باللامركزية في جموع أرجاء الجمهورية، وبالفعل قام هؤلاء المدربين بتدريب ٢٠ ألف قيادة تنفيذية وشعبية منتخبة حول مفهوم اللامركزية وكيفية تطبيقه والتوعية بأهمية التطبيق وأبعاده وتحدياته.

كما شارك هؤلاء المدربون في التوعية وفي الدعوة إلى تطبيق المفهوم على مستوى الجمهورية، وشاركوا أيضاً في برامج أخرى لاحقة مثل التخطيط بالمشاركة وغيرها.

من ناحية أخرى، قامت مجموعة من الجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني بتكوين ائتلاف لمجموعة من المنظمات المهتمة بقضية اللامركزية والتنمية المحلية والعمل على نشر هذا الفكر والضغط نحو تطبيقه، والتوعية بدور المواطن في رقابة الخطط المحلية والتمويل على المستوى المحلي والمشروعات. كما اسند إلى منظمات المجتمع المدني دور رئيسي في الرقابة على أداء الوحدات المحلية في ظل اللامركزية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن العديد من منظمات المجتمع المدني تقوم بنشاط تثقيفي حول التوعية بأهمية الترشح للانتخابات المحلية وعضوية المجالس المحلية على مستوى الجمهورية.

## ٧-٤ طرق مستحدثة في التوعية والتثقيف المدني

تتعدد المبادرات المستحدثة في التوعية والتثقيف المدني، ربما يكون من المفيد هنا الإشارة إلى تجربة «مدرسة الديمقراطية» والتي تقوم بتنفيذها عدد من الجمعيات الأهلية بالتعاون مع منظمات تنمية دولية بحيث يتم تدريب الكوادر الشبابية في مجموعات لا تزيد عن ٣٠ شاباً لمدة ٦ شهور بحيث يتم بناؤهم سياسياً

وذلك من خلال دراسة مقررات معينة تتمثل في النظم السياسية ومقدمة في علم السياسة، المالية العامة والموازنة العامة للدولة المصرية ومفاهيم اقتصادية، السياسات العامة، الإدارة المحلية والحوكمة، الإعلام والقضايا المحلية، المهارات الحياتية الأساسية. وتجدر الإشارة إلى أن الأوائل من خريجي هذه المدارس يقومون بالسفر إلى ألمانيا للاطلاع على تجربة ديمقراطية رائدة والتعلم من الدروس المستفادة.

وهناك مبادرة أخرى أيضاً تستحق الأشادة، هي ذلك البرنامج الذي قامت بتنفيذه أحد الجمعيات الأهلية بالتعاون مع هيئة مانحة دولية في تسجيل مجموعة من الكورسات المعرفية حول أساسيات العلوم السياسية، والتعامل مع وسائل الإعلام، والإدارة المحلية في أفلام قصيرة مسجلة وتم تحميلها على اليوتيوب وفي موقع خاص بذلك أيضاً يستطيع أي مواطن ليس فقط في مصر بل أي مواطن يجيد العربية تحميلها والإفادة منها. ويستحق الذكر في هذا الموضوع الإشارة إلى الجهود التي بذلها مجموعة من الشباب المصريين في إنتاج مجموعة من الفيديوهات الكترونية حول المفاهيم السياسية الرئيسية والتي تخاطب المواطن العادي وكان لها أكبر الأثر في التوعية والتثقيف المدني فيما عرف بأفلام «قبيلة».

## خاتمة وتوصيات

- من أجل تفعيل اللامركزية في البلاد قد يكون من المهم التأكيد على التوصيات التالية:
- الإسراع بعد انعقاد مجلس النواب في استصدار قانون للانتخابات المحلية، وقانون آخر للمحليات بحيث ينظم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات مع منح الأخيرة سلطات واختصاصات حقيقية وتمويل لخططها ومشروعاتها.
  - تفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة من خلال تمكينها من توجيه وإدارة عملية التنمية المحلية والرقابة على كافة المرافق والخدمات العامة في محيط الوحدة المحلية، بحيث تأتي مستجيبة لاحتياجات وأولويات المواطنين على المستوى المحلي.
  - تطبيق اللامركزية تدريجياً، علماً بأن اللامركزية ليست المفتاح السحري لكل المشكلات على المستوى المحلي، وأن ليس كل الوظائف قابلة للنقل على المستوى المحلي وأن هناك وظائف لا بد أن تظل مهمة المستوى المركزي .
  - تقسيم الوظائف والأنشطة على نحو متناسق ومتكامل بين المستويين المركزي والمحلي، وإعطاء صلاحيات أصيلة للمحليات في اتخاذ القرارات مع الإشراف المركزي المتوازن.
  - إعادة الهيكلة الإدارية والوظيفية للمؤسسات المركزية والمحلية بما يتناسب مع مهامها الجديدة.
  - تطوير منظومة التخطيط المحلي والتمويل المحلي بحيث لا تعتمد المحليات في أكثر من ٨٠٪ من موازنتها على التحويلات المركزية، وزيادة الاعتماد على التمويل الذاتي.
  - الاستمرار في أنشطة وبرامج التوعية والتثقيف بأهمية تطبيق اللامركزية بما يوفر الدعم اللازم لعملية التطبيق.
  - تطوير نظم وشبكات المعلومات المحلية بما يساعد على اتخاذ القرار المحلي وتحقيق الشفافية اللازمة لممارسة الديمقراطية.
  - مأسسة أنشطة بناء وتعزيز القدرات وخلق كوادر تنفيذية وشعبية ذات كفاءة وجدارة في إدارة الشأن المحلي.
  - دعم دور المنظمات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة في صنع القرارات المحلية وفي توفير الدعم للمبادرات المحلية وفي الرقابة على الأنشطة المختلفة داخل الوحدات المحلية.
  - دعم دور المواطن في الشأن المحلي بكافة الطرق والأساليب.

ثانياً: التثقيف المدني في الدول اللامركزية مع التركيز على  
المشاركة المجتمعية  
د. أندرياس كالينا



يحتاج أي نظام سياسي ديمقراطي شرعي، يستهدف البقاء على الدوام، إلى نظام عام من التثقيف المدني. تكمن مهمة هذا النظام في دعم كل المواطنين أثناء نضوجهم كمواطنين وتأهيلهم للانخراط الشامل في أدوات المشاركة الديمقراطية المتنوعة وتحفيزهم على اتباع الوسائل الديمقراطية.

## ٧-١ التثقيف المدني الحديث

يقوم التثقيف المدني بأداء مهمة مزدوجة: من جهة يلزم عليه أن يجهز الأسس التي ينبني عليها النظام المجتمعي الديمقراطي، ويدعمها ويضمن جودتها على الدوام. ومن تلك الأسس التوافق القيمي الملزم إلى جانب قواعد العمل والصور الاسترشادية الديمقراطية المُسلّم بها، والتي تتحقق الممارسة السياسية على أساسها. ومن جهة أخرى يلزم على العمل التثقيفي المدني بالقدر نفسه أن يرسخ القدرة على التسامح والانتقاد، وأيضاً القدرة على الاختلاف لدى المواطنين - ومن ثم الحس الجمعي لدى المجتمع. في ألمانيا يمثّل ما تُعرف باسم اتفاقية بويتلزباخ الإطار الجوهري للتثقيف المدني، وهو الإطار الذي يُحدّد الاشتراطات المُعترف بها بشكل عام. طبقاً لهذه الاتفاقية يجب أن يتوجّه التثقيف المدني وفق ثلاث مبادئ أساسية:

- حظر التلقين
- فرض الجدل والموازنة
- التوجّه إلى المُتلقيين

في الحالة المثلى تنعكس هذه الفروض والمحظورات على تنوع التعليم المدني، وهياكله والجهات القائمة عليه: هم أيضاً يجب أن يتميّزوا بالجمعية واللامركزية وأن يكونوا على وعي تام بالتوجهات السياسية والاجتماعية والأيدولوجية المختلفة. إذا حينها فقط يُمكن ضمان تنوع الآراء، الذي لا غنى عنه للديمقراطيات الحرة.

## ٧-٢ أشكال عمل التثقيف المدنيّ وطرقه ومحاوِر جودته

إلى جانب غرس القيم الديمقراطية ودعمها، يلزم على التثقيف المدني دائماً أيضاً أن يُقدّم للمتعلّمين كفاءات ملموسة.

- منها على سبيل المثال الكفاءة النظامية: هنا يتعلق الأمر بخلق حالة من الفهم للسياقات المؤسسية في النظام السياسي، وهذا يعني غرس طرق عمل النظام السياسي بما يتسم به من تقسيم للسلطات إلى جانب خصائص بناء الدولة اللامركزي وإمكانياتها، داخل الوعي العام. وفي الإطار الأوسع يدور ذلك حول دعم التفكير السياسي في السياقات الهيكلية.
- يرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً مع نقل الكفاءة الموجهة إلى الحدث: هنا يأتي الفهم العام لعمليات صنع القرار السياسي في المقدمة. يجب أن يستوعب المواطنون فرصهم للمشاركة وأن يجري تأهيلهم للمشاركة السياسية الفعالة وتشجيعهم عليها.
- وأخيراً يستهدف عمل التثقيف المدني رفع القدرات الشخصية: وهذه تشمل مهاراتٍ ناعمة مثل التسامح والقدرة على التواصل والحوار، الغرض منها يكمن في دفع المواطنين نحو التفكير النقدي والحوار المنظم. وهي تمثّل إلى حد بعيد الأساس المطلوب لتنوع الآراء داخل المجتمع وتؤمّن التعددية في الأنظمة الديمقراطية الحرة.

يمكن أن يتم توصيل هذه الكفاءة الثلاثية سواءً في سياقات تعليمية مختلفة أو بواسطة صيغ وطرق مختلفة.

### ١. السياقات التعليمية وصيغ التثقيف المدني وطرقه

السياق التقليدي لعمل التثقيف المدني هو التعليم المؤسسي. هنا يتم نقل المعرفة في إطار مناهج تعليمية ثابتة وموحدة. أمثلة ذلك تنعكس في الحلقات النقاشية وفرص التدريب الارتقائي والمحاضرات التعليمية. السياق الثاني هو التعلّم غير الرسمي، الذي يدفع بنظام تعليم ضمني إلى الواجهة: هنا يتم تقديم المعرفة والكفاءات بالقدر نفسه من خلال متابعة المحاضرات والحوارات بشكل غير ملفت. ويندرج ضمن التعلّم غير الرسمي ما يُعرف باسم «التعلّم بالممارسة»، سواء كان ذلك من خلال المشاركة في ألعاب تجريبية، ومن خلال العمل الشرفي والسياسي (المحلي). أما السياقات الثالث فيشمل التعلّم المستند إلى الإنترنت: ينسحب هذا النوع أيضاً على التدريس عن بعد والتعلم الإلكتروني وعمليات المحاكاة الحاسوبية وألعاب الكمبيوتر. عامل الحسم في نجاح التعليم هو تأثيرات التآزر المنبثقة من توليفة السياقات التعليمية الثلاثة. على أن أشكال عمل التثقيف المدني يمكن تقسيمها من جديد إلى تصنيفين اثنين: الأشكال الموجهة للمعرفة، التي تستهدف نقل الحقائق، والأشكال الموجهة للحدث، التي يُفترض منها أن تنمي القدرة على التعامل من منظور المواطنة وتحفّز المواطنين على ذلك (انظر الشكل ٦).

### الشكل ٦ تنوع أشكال التثقيف المدني الحديث

الأهداف ذات الأولوية	الشكل	السياق التعليمي	الشكل
نقل الحقائق	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محاضرات</li> <li>• ندوات نقاشية</li> <li>• فرص تدريب</li> <li>• التدريس (المدرسي)</li> </ul>	التعلم المؤسسي	الأشكال الموجهة للمعرفة
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محاضرات إلقاءية</li> <li>• الحوارات</li> </ul>	التعلم غير الرسمي	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التدريس عن بعد</li> <li>• التعلم الإلكتروني</li> </ul>	التعلم المستند إلى الإنترنت	
التأهيل من أجل التعامل من منظور المواطنة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ندوات نقاشية</li> <li>• فرص تدريب</li> <li>• التدريس (المدرسي)</li> <li>• ورش العمل</li> </ul>	التعلم المؤسسي	الأشكال الموجهة للحدث
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ألعاب تجريبية والأداء التمثيلي</li> <li>• العمل الشرفي</li> <li>• العمل السياسي (المحلي)</li> <li>• منتديات المواطنين</li> </ul>	التعلم غير الرسمي	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تجارب المحاكاة الحاسوبية</li> <li>• ألعاب الكمبيوتر</li> </ul>	التعلم المستند إلى الإنترنت	

## ٢. محاور جودة التثقيف المدني الحديث

يلزم على التثقيف المدني أيضاً أن يفي دائماً بمتطلبات الجودة. وتبدو المطالب التالية على قدر كبير من الأهمية لدى كل المقررات المختلفة التي يقدمها:

- **أولاً:** يجب أن تكون فرص التثقيف المدني مرنة - سواء من الناحية الزمنية أو المكانية أو المضمونية: من الناحية المكانية؛ لا يجب أن تقتصر فقط على المراكز وأماكن التعلم، وإنما يجب أن تُتاح بما يغطي مساحات كبيرة وألا تكون مقيّدة بالمكان أيضاً. من الناحية الزمنية، يجب ألا تنحصر في مواعيد ثابتة وصارمة، وإنما تكون قابلة للمواءمة حسب مواعيد العمل المختلفة للمواطنين. والمرونة المضمونية يفترض بها إتاحة المحتويات التعليمية غير الرسمية والمستندة إلى الإنترنت بشكل قوي.
  - **ثانياً:** يكون من الضروري للتثقيف المدني التوجّه إلى المجموعات المُستهدفة. فقط عندما تتم مواءمة الفرص المُقدّمة مع المجموعات المجتمعية المختلفة، تجد لها أيضاً صدى عريضاً ويمكنها بذلك المساهمة في إحداث النجاح التعليمي المقصود. هنا يُقصد تسليط مزيد من الضوء على المناطق المهمشة - سواء على الصعيد الاقتصادي أو التثقيفي أو العرقي أو الديني.
  - **ثالثاً:** تعتبر قدرة الاستيعاب والتفكير عاملاً حاسماً للغاية؛ لا يجب أن يتركز توصيل التثقيف المدني على الطريقة التقليدية للمعرفة والمقررات وحدها؛ وإنما يجب أن يعتمد على التجاوب ويستهدف التفاعل مع المتعلمين.
  - **رابعاً:** يجب أن يكون العرض المتنوع من التثقيف المدني شفافاً؛ من جهة حتى يستطيع المواطنون التوجّه داخله، ومن جهة أخرى من أجل ضمان عملية مقارنة وتقييم للعروض التعليمية المختلفة. إذ يلزم للتثقيف المدني أيضاً ضمان الالتزام بالمعايير والجودة. هكذا فقط يمكن التأكد من أنه سيدعم نضوج فكر المواطنة لدى المواطنين بشكل فعّال وبشكل دائم أيضاً.
- خلاصة القول يجب أن يكون التثقيف المدني الناجح قابلاً للقياس على معايير الجودة الأربع هذه.

## ٣-٧ التثقيف المدني في الأنظمة اللامركزية: الخصائص والكفاءات والاستراتيجيات

بالنسبة للأنظمة السياسية اللامركزية يعتبر الترابط المتبادل بين الهياكل السياسية من جهة والتثقيف المدني من جهة أخرى أمراً جوهرياً. إذ من جهة يُسهّل البناء اللامركزي للدولة تنفيذ الصورة المثالية لبيئة تعددية من مؤسسات التثقيف المدني. وبهذا لا تصح الدولة المركزية وحدها المختصة بتقديم المناهج التثقيفية، وإنما تقوم بذلك أيضاً المستويات الأدنى منها - سواء كانت الولايات في ألمانيا أو المحافظات في مصر. وهذا من شأنه أن يدعم تعددية الآراء المُقدّمة في إطار دولة ديمقراطية حرة. ومن جهة أخرى - وهذا هو التحدي - يعتبر نظام بناء الدولة اللامركزي المقسم رأسياً منهجاً يصعب توضيحه واستيعابه مقارنةً بالنظام المركزي وبالتالي تزداد الحاجة إلى التثقيف المدني للقيام بهذا الدور. فضلاً عن ذلك فإنه من الضروري للغاية في الأنظمة اللامركزية، التنسيق بين مختلف المؤسسات التعليمية، من أجل ضمان تقديم منهج مناسب من التثقيف المدني.

وفي ذلك يكون التركيز على دعم مشاركة المواطنين في الدول اللامركزية من أجل نقل القدرات العملية التالية:

- بالنظر إلى الكفاءة النظامية يجب أن يتصدر المشهد الفهم الموسّع للقيمة الديمقراطية المُضافة نتيجة التوزيع الرأسي للسلطات في الدول اللامركزية، وضمن هذا يندرج أيضاً فهم السياقات المؤسسية

للمستويات الحكومية و/أو الإدارية المتباينة وأيضاً الحساسية تجاه عمليات صنع القرار السياسي. يجب على المواطنين أن يستوعبوا ظواهر التلاحم، بنفس قدر تفهمهم للمكانة العالية التي تتبوؤها القدرة على التوصل إلى حلول وسط (انظر في هذا الفصول الأول والثاني والرابع).

- في إطار الكفاءة الموجهة للحدث تُعطى الأولوية لإعلاء درجة الحساسية تجاه قنوات وفرص المشاركة المختلفة. يندرج ضمن ذلك فهم نماذج الديمقراطية التمثيلية والاستفتائية والتشاركية بجانب التصنيف المناسب لدور المواطنة لكل فرد (انظر في ذلك الفصلين الثالث والخامس).
- بالنظر إلى دعم الكفاءات الشخصية، يحظى دعم الوعي السياسي بالأولوية: كأساس للمشاركة السياسية عن طريق المواطنين من جهة، وكقاعدة لبناء ولاء المواطنة تجاه كل مستويات الدولة من جهة أخرى. وأخيراً وليس آخراً يجب أن يستفيد التثقيف المدني في الأنظمة السياسية اللامركزية من إمكانيات الشرعية المحققة في الديمقراطية المحلية من أجل الدولة بأكملها (انظر الفصل الخامس): أي دعم الكفاءة السياسية الفعالة للمواطنين من خلال عملية تمكين ودعم هادفة مُشجّعة على الانشغال بالعمل السياسي على المستوى المحلي. هنا يبرز مستوى السياسة المحلية باعتباره نقطة الانطلاق المثلى، خاصةً أن الممارسة السياسية هنا في أكثر صورها مباشرة: فهي تتم بالقرب من المواطنين وتتمركز حول الموضوعات القريبة من حياة المواطنين ونادراً ما تكون مجردة. فضلاً عن ذلك تبرز عمليات صنع القرار السياسي على المستوى البلدي أقل قدر من التعقيد، لدرجة أن المواطنين هنا يكونون آراء إيجابية على الأرجح حيال السياسة. يستطيع المواطنون من خلال اشتغالهم على المستوى المحلي اكتساب الحساسية الضرورية تجاه فرص المشاركة المختلفة، واستيعاب أهمية التوزيع الرأسي للعمل في الأنظمة اللامركزية وطريقته، والتدرب أيضاً على التداخلات السياسية والاجتماعية. وإلى حد بعيد يمكن للكفاءة الديمقراطية المكتسبة على المستوى المحلي أن تنبعث وتبرز على المستوى (المستويات) الأعلى أيضاً. ولا بد للتثقيف المدني من الارتكاز على هذه الإمكانيات بشكل خاص.

## ٧-٤ القضايا الساخنة وتحديات التثقيف المدني: خلاصة

يخضع التثقيف المدني لحاجة مستمرة من التحديث: بسبب التأثير المتبادل بقوة مع تطور الديمقراطية وشروطها الإطارية المجتمعية، والمعرفة المنهجية النظرية المتغيرة والتقدم التكنولوجي. يُضاف إلى ذلك أيضاً أهدافه المميزة التي يتعين عليه تحقيقه. إن مطلب الإصلاح يستهدف القائمين بالتثقيف أنفسهم، إلى جانب صنع القرار السياسي، إذ أن الطرف الأخير هو من يتحكم في التثقيف المدني ويحصره بشكل غير مباشر عن طريق المعايير والقواعد. وكذلك تمثل الثنائيات التالية تحدياً كبيراً:

### ١. التنوع التعددي في مقابل ضرورة التنسيق

عند النظر إلى هيكل المؤسسات القائمة على عملية التثقيف المدني في نظامٍ سياسي لامركزي يجد المرء احتياجاً لوجود هيئة تنسيق مركزية، تضمن على المدى الطويل تناغم مناهج التعليم وتوافقها. إذ صحيح أن التثقيف المدني يستفيد من جهة من التنوع اللامركزي ومن ثم من التأثيرات التعددية المطبقة بالضرورة. لكن من جهة أخرى ينزع مثل هذا الهيكل إلى إحداث تجزؤ، ومن ثم يتفتت إلى استراتيجيات ضئيلة للغاية ونظرة قاصرة عن استيعاب الصورة الكلية. إن وجود هيئة تنسيق مركزية من شأنه أن يكفل التوازن الضروري ويضمن أيضاً تمويلاً مؤسساتياً دائماً للقائمين على العملية التثقيفية. وهنا ينبغي أن يكون الشعاع المرفوع هو: الوحدة في التنوع.

## ٢. الرأي العام المهتم بالسياسة في مقابل الطبقات البعيدة عن التعليم

يجب على مناهج التثقيف المدني أن تولي تركيزاً خاصاً للأساس الاجتماعي لجماعة المواطنين. إذ في كل الأنظمة الديمقراطية تكون المشاركة فوق المتوسطة ملحوظة من المواطنين ذوي الموارد الأكبر وممثلي الطبقة الوسطى المتعلمة. إلى هذا لا تنعكس مصالح الطبقات المتضررة اجتماعياً والبعيدة عن التعليم إلا بشكل قاصر بسبب آليات الديمقراطية المباشرة والتشاركية. نتيجة لذلك يحدث عدم تساوي في التمثيل، يمكن إرجاعه إلى الاختلافات في القدرات العقلية والتواصلية للمواطنين وما يمتلكونه من موارد مادية. إلى حد بعيد يجب على التثقيف المدني أن يتواءم بشكل خاص مع القدرات التشاركية للبيئات المتضررة والفرص المتاحة لها - مع اتخاذ تعزيز قدرات المواطنة المتجاوزة لحدود البيئة هدفاً ومن ثم إنتاج حالة من المساواة بين كل مناطق المشاركة.

## ٣. المعرفة البحتة بالحقائق في مقابل كفاءة التعامل

فيما يخص تشكيل مضمون التثقيف المدني ينبغي التركيز على الطرق والأشكال الموجهة للحدث والتجربة، خاصة أن فهم عمليات صنع القرار السياسي أهم بكثير من الحقائق المعرفية الصرفة: لأنه فقط عندما تكون العمليات السياسية أيضاً قابلة للاستيعاب، ينشأ اهتمام دائم بالمحتويات السياسية (العامة). وهنا تكون الأشكال المناسبة للتثقيف هي أساليب المحاكاة السياسية والألعاب التجريبية. وبالمثل يجب أن تُستنفذ إمكانيات «التعلم بالممارسة»، وهو ما يعني دفع المواطنين بنشاط إلى العمل السياسي (المحلي) والمجتمعي المدني. ويمثل توصيل المعرفة والحقائق، في شكل محاضرات أو ندوات نقاشية أو فرص تدريبية أو تدريس (مدرسي) استكمالاً لا غنى عنه في هذا المقام. وإذا ما تعلق الأمر بتشجيع ثقافة المشاركة الديمقراطية العامة، فإن التثقيف المدني لابد أن يمنح الأولوية للتعامل مع الأحداث.

## ٤. ضرورة التحديث في مقابل أهمية أماكن التعلم الثابتة

يجب أن يتواءم التثقيف المدني مع متغيرات العصر: إذ لكي يبقى فعالاً دائماً، يجب أن يرصد التأثير المتبادل بين التطور السياسي والديمقراطي، والتحول الاجتماعي والتقدم التكنولوجي: يجب عليه أن يطلع على المعارف المنهجية النظرية الحديثة وأن يُقرّ أيضاً بالأشكال غير الرسمية والمستندة إلى الإنترنت، إلى جانب أشكال التعليم التقليدية والمؤسسية: يُحسب ضمن ما سبق التعليم عن بعد والمستقل عن المكان والزمان، والتعليم الإلكتروني وأيضاً تطوير أدوات أخرى للتعليم عبر الإنترنت (أونلاين). لكن من أجل توجيهه يجب أن يقاوم التثقيف المدني في الوقت نفسه النزعة الجارفة نحو الحداثة: عن طريق العمليات التعليمية النمطية وأماكن التعلم الثابتة، التي توفر دائماً فرص تعلم خاصة: إنها تخلق تلك المسافة الضرورية المطلوبة مع الحياة اليومية، وتتيح فرص التواصل الاجتماعي واللقاءات والحوارات الشخصية وتوفّر الحيز اللازم لمعايشة ثقافة المناقشات السياسية.

## ٥. التثقيف المدني في مقابل تأمين السلطة

الذي يُذكر في هذا الصدد أن التثقيف المدني ليس أداة لتأمين السلطة والسياسات الحزبية، وإنما هو المهمة الشاملة التي تضطلع بثبيت الأساسات الاجتماعية للنظام الديمقراطي وتأهيل الأفراد للمشاركة السياسية على مستوى المجتمع بأكمله. أو بكلمات مختصرة: الأمر هنا ليس بصدد، من ينتخبه المواطنون، وإنما أن ينتخبوا وينخرطوا في العمل السياسي. هذا التوجّه هو الأولوية لدى الدولة وأيضاً لدى القائم بالتثقيف المدني، لكنها يجب أن تكون أيضاً شيئاً بديهياً بالنسبة لكل الفاعلين على المستوى الاجتماعي.

وينطبق على التثقيف المدني ما يلي: هو مهمة مستمرة ودائماً ما تواجه تحديات متعددة. وحتى عندما يخوض عملية تغيير فيما يخص التحوّل السياسي والاجتماعي والابتكارات التكنولوجية، فإن الأمر يحتاج دائماً إلى فهم أساسي يركز إليه واشتراطات إدارية يبنى عليها. يندرج ضمن ذلك وفي المقام الأول جدلية التوافق والاختلاف في أهداف التثقيف المدني: التوافق بشأن الأسس الديمقراطية الحرة للجماعة والتوجهات القيمية الملزمة بشكل عام؛ أما الاختلاف فيكون في الاختلافات السياسية اليومية والتنافسية السياسية حول الحل الأفضل. وفي هذا يلزم على التثقيف المدني أن يعكس التعددية في المجتمع: إذا ما وافق التثقيف المدني هذه المعايير، فإنه قادر على المساهمة في إرساء نظام حيوي وفي الوقت نفسه مستقر ديمقراطياً.

### نظرة عامة: دروس مستفادة من ألمانيا؟

إن النموذج الألماني للديمقراطية اللامركزية ذات البناء الرأسي للدولة والمجال اللامركزي للتثقيف المدني يمكن أن يمثل إلهاماً لمشروع اللامركزية في جمهورية مصر العربية. الفيدرالية التعاونية الألمانية وأيضاً العلاقة اللامركزية الخاصة بين مستويي البلديات والأقاليم تؤسسان لنظام متعادل متوازن: إنهما يتيحان توازناً مستقراً بين المطالبة بسياساتٍ قومية موحّدة من جهة ونظام لامركزي للدولة ذي قدرات إقليمية قوية من جهة أخرى. وهما يقدّمان مع المستويات ومماذج الديمقراطية الأخرى قنوات وفرص متنوعة لمشاركة المواطنين. لقد أثبت هذا النظام نجاحاً على مر عقود متتابة: من أجل إرساء الهيكل الديمقراطي في المجتمع وضمان الوحدة في التنوع.

غير أنه لا يُنصح بنقل الهياكل الإدارية للجمهورية الألمانية حرفياً؛ إذ أن هذه الطريقة لن تنقل المساوئ ومواضع العجز وحسب، ذلك أن النظام الألماني نما عبر عقود في ظل ظروف تاريخية وثقافية وسياسية ذات طابع خاص وبتبع من ثم طرقتاً مستقلة قد لا تؤدّي الغرض منها بالقدر نفسه في أماكن أخرى.

ولكن يبين هذا الكتاب أن التجربة الألمانية يمكن أن تكون مُلهمة إلى حد بعيد: حيث يظهر بوضوح فرص النظام اللامركزي للدولة ومزاياه؛ وينشر الوعي بمخاطره المحتملة ويُعلّم في الوقت نفسه نفسه كيفية التقليل منها. هو يوضّح انعكاسات هيكل ديمقراطي بارز على شرعية النظام السياسي بأكمله. كما يشرح أيضاً كيف يمكن تنفيذ هياكل متنوعة من أجل مشاركة شاملة من جانب المواطنين وتحفيز المجتمع المدني على الانشغال بالعمل السياسي وكيف يمكن تأهيل المواطنين من خلال العمل السياسي للمشاركة الفعّالة وتشجيعهم عليها. ويمكن النظر إلي هذا الكتيب على أنه كتاب إرشادي يصلح إلى حد كبير لتطوير حلول مصرية خاصة.

## الفصل الثامن: دور مراكز النيل في التوعية باللامركزية

دور مراكز النيل بالتعاون مع مؤسسة هانس زايدل في التوعية باللامركزية  
كأداة لتطوير الإدارة المحلية  
م/ ماجد جامع  
منسق المشروعات بمؤسسة هانس زايدل

تعتبر عملية دعم اللامركزية ونشر المفاهيم والتطبيقات الخاصة بها من أهم أهداف مشروع التعاون المشترك بين مؤسسة هانس زايدل الألمانية والهيئة العامة للاستعلامات والذي استمر منذ عام ٢٠٠٧ وحتى عام ٢٠١٥ بمراحله الثلاث تحت عنوان «مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب: أداة للتنمية المستدامة في مصر»، حيث قام الشركاء في هذا المشروع بالمساهمة الفعالة في عملية التنمية المستدامة من خلال دعم المبادرات المصرية نحو اللامركزية وتحفيز المشاركة المجتمعية.

هذا وقد أعطى الشركاء في مشروع التعاون المشترك أهمية خاصة وعلى مدى أربع سنوات (من ٢٠١٢ حتى ٢٠١٥) لرفع الوعي بمفاهيم اللامركزية وسبل تطبيقها في مصر من خلال أنشطة متعددة في إطار برنامج لرفع القدرات والمعارف ومن خلال ورش عمل تدريبية تم تنظيمها للعاملين بمراكز النيل من مختلف المحافظات ولشركائهم المحليين سواء من الإدارات المحلية التنفيذية أو للراغبين في الترشح للمجالس المحلية المنتخبة وكذلك لممثلي منظمات المجتمع المدني.

شارك في الإشراف على هذا البرنامج العديد من الخبراء والأساتذة المصريين والألمان والمتخصصون في مجالات السياسة والاقتصاد والتثقيف المدني وكذلك في مجال الإدارة والسياسات العامة وفي مجالات التنمية المحلية بالمشاركة وذلك بإعداد برامج تدريبية مختلفة منهم من اهتم بتوضيح مفاهيم اللامركزية وأنواعها وسبل التطبيق في مصر مع وضع التحولات السياسية والتحديات الإدارية والهيكلية في الاعتبار، ومنهم من تناول الموضوع من مدخل التنمية المحلية بالمشاركة مع التركيز على إعطاء المواطن حقه في القيام بدور فعال في تنمية مجتمعه المحلي سواء بالمشاركة في التخطيط واتخاذ القرارات والمساهمة في التنفيذ استناداً إلى أنه الأقدر على معرفة المشكلات الحقيقية التي تواجه مجتمعه الصغير.

تميزت الدورات التدريبية وورش العمل في هذا البرنامج بأنها مصممة بشكل يتيح للمتدرب الفرصة الكاملة للمشاركة في إدارة المناقشات والعروض خلال البرنامج وذلك في جلسات العمل الجماعي والتدريبات العملية التي تخللت العروض النظرية والمعرفية. كما روعي في البرنامج عدم فرض نظرية محددة على أنها الأفضل بل تم عرض موضوع تطبيق اللامركزية بكل موضوعية مع التطرق للفوائد والعيوب الخاصة بكل اتجاه.

### برنامج رفع القدرات والمعارف حول دعم اللامركزية

تضمن البرنامج في بدايته سلسلة من الدورات التمهيديّة تحت مسمى «مهارات التنمية المحلية بالمشاركة»، وقد بدأت هذه الدورات التدريبية في عام ٢٠١٢ في أربع محافظات هي الإسكندرية والمنيا والمنصورة وبورسعيد تحت إشراف خبراء مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان بحيث ركز التدريب على التعريف بمفاهيم التنمية بالمشاركة وأدواتها كمدخل لدعم جهود اللامركزية. وقد قدمت هذه التدريبات بمشاركة إقليمية من مديري مراكز النيل للإعلام والتعليم والتدريب وشركائهم من العاملين بمنظمات المجتمع المدني والإدارات المحلية.

وفي عام ٢٠١٣ تم تنظيم دورتين متخصصتين في شرح أبعاد الحكم المحلي في مصر وإلقاء الضوء على الأنظمة السياسية المختلفة وعلاقتها بالديمقراطية والحكم الرشيد وإمكانية تطبيق أدوات اللامركزية بهدف تطوير نظام الإدارة المحلية في مصر. وقد أشرف الدكتور صالح الشيخ على هذا التدريب في دورتين متتاليتين شارك فيها كل مديري مراكز النيل بهدف أن يتأهل مديرو المراكز لتنظيم أنشطة وندوات إعلامية محلية حول موضوع دعم اللامركزية وذلك بشكل مستقل كل في محافظته.



وقد نظمت مؤسسة هانس زايدل بالتعاون مع الهيئة العامة للاستعلامات في ذلك العام دورات «تدريب المدربين» لدعم هذا التوجه الجديد في تكوين كوادر داخلية قادرة على القيام بدور المدرب والمنظم لأنشطة رفع الوعي ودعم اللامركزية على المستوى المحلي.

في عام ٢٠١٤ تم استكمال أنشطة برنامج رفع القدرات بتنظيم دورات مشتركة لأعضاء مراكز النيل ولشركائهم المحليين وذلك من خلال فريق تدريبي يشرف عليه الدكتور صالح الشيخ بحيث ركزت هذه الدورات على استكمال تأهيل أعضاء مراكز النيل والتدريب على كيفية عقد دورات وأنشطة محلية في مجال المشاركة المجتمعية ودعم اللامركزية مع استمرار دعم استكمال «تدريب المدربين» لأفضل العناصر القادرة على القيام بهذا الدور. وقد قامت مراكز النيل بالفعل في ذلك العام بتنظيم ندوات محلية موسعة في جميع المحافظات إلى جانب تنظيم ٤ ورش عمل محلية في كل من مرسى مطروح والاسماعيلية والغردقة وبناها شارك في إعدادها وتقديم بعض الجلسات التدريبية بها أعضاء متميزون من مديري مراكز النيل والذين تميزوا في برنامج تدريب المدربين.

وفي عام ٢٠١٥ اتفقت المؤسسة والهيئة على اختتام البرنامج بتنظيم ورشة عمل تدريبية مشتركة جمعت بين الخبرات الألمانية والمصرية في موضوع اللامركزية وسبل تطبيقها على المستوى المحلي بمشاركة د. أندرياس كالينا الباحث بأكاديمية البحث والتثقيف المدني بألمانيا والدكتور صالح الشيخ من مصر ثم بتنظيم زيارة إعلامية إلى ألمانيا لمجموعة متميزة من أعضاء مراكز النيل للتعرف على التجربة الألمانية من خلال المؤسسات والمعاهد الألمانية المختلفة، وأخيرا توّجت بطباعة هذا الكتاب ليكون أول مطبوع أكاديمي يعرض الحالتين المصرية إلى جانب الألمانية في مجال سبل تطبيق اللامركزية ونظم الإدارة المحلية والديمقراطية أملا في إمكانية الاستفادة من التجربتين في تطوير نظم الإدارة المحلية في مصر.



زيارة وفد الهيئة العامة للاستعلامات لأكاديمية البحث والتثقيف المدني بألمانيا



لقطة من ورشة العمل المحلية حول تعزيز مفاهيم اللامركزية والتي عقدت بمركز النيل للإعلام بالاسماعيلية



مجموعات العمل بالورشة المحلية حول تعزيز مفاهيم اللامركزية والتي عقدت بمركز النيل للإعلام بالگردقة

# لقطات من الورشة التدريبية حول اللامركزية والإدارة المحلية في ألمانيا ومصر

تحت إشراف د. صالح عبد الرحمن أحمد ود. أندرياس كالينا



د. أندرياس كالينا يلقي محاضرتة الأولى حول اللامركزية



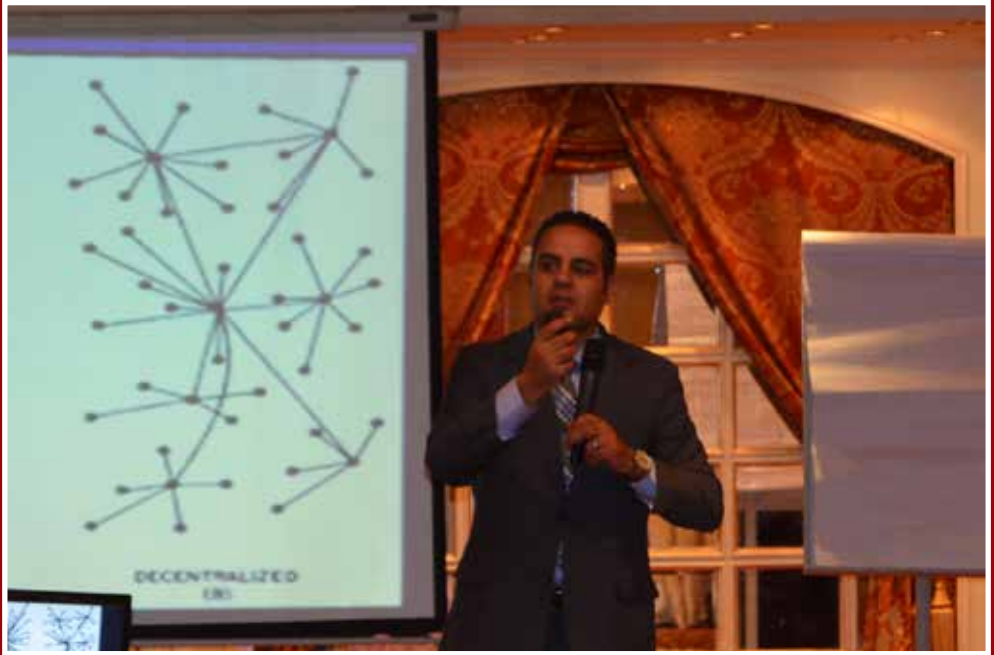
مديرو مراكز النيل للإعلام يتابعون باهتمام بالغ المحاضرات أثناء ورشة العمل



د. صالح الشيخ يلقي محاضرته حول نظام الإدارة المحلية في مصر



الاتفاق على محتوى الكتاب بالتنسيق بين د. صالح ود. كالينا والأستاذة ماجدة كمال



الدكتور احمد محروس يلقي محاضرتة حول التوعية باللامركزية في مصر



جانب من عروض نتائج مجموعات العمل ومقارنة بين أنظمة الإدارة المحلية في مصر وألمانيا



الدكتورة مها خليل تشرف على إحدى مجموعات العمل التدريبية



المشاركون في الورشة يساهمون بأفكارهم ومقترحاتهم في مجموعات العمل التدريبية

## Literaturverzeichnis المراجع

- Ambrosius, Gerold / Henrich-Franke, Christian / Neusch, Cornelius (Hrsg.), 2015, Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Band 2: Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden.
- Andersen, Uwe (Hrsg.), 2008, Föderalismusreform. Eine Einführung, Schwalbach/Ts.
- Benz, Arthur / Zimmer, Christina, 2010, Germany: Varieties of Democracy in a Federal System, in: Loughlin, John / Hendriks, Frank / Lidström, Anders (Hrsg.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford, 146-172.
- Beyme, Klaus von, 2008, Federalism, Democracy, and the Politics of Identity, in: Darviche, Mohammad-Said / Genieys, William (Hrsg.), Multinational State Building: Considering and Continuing the Work of Juan Linz, Montpellier, 27-42.
- Bodemer, Klaus (Hrsg.), 2000, Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und Local Government. Konzeptuelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars, 2013, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.
- Coly, Annette / Breckner, Elke, 2004, Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16, 3-11.
- Crouch, Colin, Post-Democracy, Oxford.
- Czada, Roland, 2004, Good Governance und Institutionenentwicklung, in: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ein Diskussionspapier, Eschborn.
- Deterbeck, Klaus / Renzsch, Wolfgang / Schieren, Stefan (Hrsg.), 2010, Föderalismus in Deutschland, München.
- Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard, 2007, Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg.
- Ehlert, Niels / Hennl, Annika / Kaiser, André, 2007, Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz. Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in entwickelten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 48, 243-268.
- Fleming, James E. / Levy, Jacob T. (Hrsg.), 2014, Federalism and Subsidiarity, New York.
- Funk, Albert, 2010, Föderalismus in Deutschland. Von den Anfängen bis heute, 2. überarbeitete Auflage, Paderborn.



- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), 2004, Good Governance und Demo-kratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ein Diskussionspapier, Eschborn.
- Härtel, Ines (Hrsg.), 2012: Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, vier Bände, Berlin / Heidelberg.
- Hesse, Joachim Jens, 1986, Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwal-tung im Umbruch, Wiesbaden.
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden.
- Hoecker, Beate (Hrsg.), 2006, Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorien-tierte Einführung, Opladen.
- Kalina, Andreas, 2011, Wenn Sisypchos zum Baumeister avanciert ... Zum Modernisierungsbedarf des immer-währenden Projekts politische Bildung, in: Schröder, Michael (Hrsg.), Demokratie unter Druck. Her-ausforderungen für Politik und politische Bildung, München, 63-76. 44
- Kalina, Andreas, 2014, Erfolgreich. Politisch. Bilden. Faktensammlung zum Stand der politischen Bildung in Deutschland, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, St. Augustin / Berlin.
- Karmis, Dimitrios / Norman, Wayne (Hrsg.), 2005, Theories of Federalism: A Reader, New York.
- Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2003, Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Ein-führung, Wiesbaden.
- Kymlicka, Will / Norman, Wayne (Hrsg.), 2000, Citizenship in Diverse Societies, Oxford.
- Laufer, Heinz / Münch, Ursula, 2010, Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, Mün-chen.
- Lehbruch, Gerhard, 2000, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Lehbruch, Gerhard, 2000, The Institutional Framework: Federalism And Decentralization In Germany, in: Wollmann, Hellmut / Schröter, Eckhard (Hrsg.), Comparing Public Sector Reform In Britain And Ger-many: Key Traditions And Trends Of Modernization, Aldershot, 85-106.
- Lehbruch, Gerhard, 2015, Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats: Weichenstellungen und Kri-sen, in: Ambrosius, Gerold / Henrich-Franke, Christian / Neusch, Cornelius (Hrsg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Band 2: Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden, 327-369.
- Leunig, Sven, 2012, Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Lijphart, Arend, 1977, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, New Haven.

- Lijphart, Arend, 1999, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.
- Linz, Juan J., 1999, Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Busch, Andreas / Merkel, Wolfgang (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M., 382-401.
- McKay, David, 2001, Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford.
- Mielke, Siegfried / Reutter, Werner (Hrsg.), 2004, Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden.
- Münch, Ursula, 2011: Politikwissenschaftliche Dimensionen von Entwicklung und Stand des bundesdeutschen Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin / Heidelberg / New York, 179-195.
- Münch, Ursula, 2013: Effektivität und Legitimation föderaler Regierungssysteme. Bewährungsproben und Perspektiven, in: Grunden, Timo / Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, 197-205.
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz, 2007, Kommunalpolitik in Deutschland Opladen, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Naßmacher, Hiltrud, 2011, Kommunalpolitik in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8, 6-12.
- Nicolaidis, Kalypso / Howse, Robert (Hrsg.), 2001, The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU, Oxford.
- Niedermayer, Oskar, 2005, Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. 2. Auflage, Wiesbaden.
- Norman, Wayne J., 2006, Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism and Secession in the Multi-national State, Oxford.
- Oberreuter, Heinrich, 2007, Wandlungen im deutschen Föderalismus seit 1949, in: Althaus, Dieter / Buchstab, Günter / Lammert, Norbert / Molt, Peter (Hrsg.), Mut – Hoffnung – Zuversicht. Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, Paderborn, 207-224.
- Reutter, Werner, 2008, Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen / Farmington Hills.
- Scharpf, Fritz W., 1988, The Joint Decision-Trap: Lessons From German Federalism And European Integration, in: Public Administration 66/3, 239-278. 45
- Schmidt, Manfred G., 2010, Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Auflage, Wiesbaden.
- Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2006, Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden.

- 91
- Schultz, Tanjev / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.), 2012, Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus?, Weinheim/ Basel.
  - Stepan, Alfred, 1999, Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model, in: Journal of Democracy 10, 19-34.
  - Sturm, Roland, 2010, Föderalismus. Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden.
  - Sturm, Roland, 2013, Föderalismus in Deutschland, Bonn [= Informationen zur politischen Bildung Nr. 318/2013].
  - Sturm, Roland / Dieringer, Jürgen (Hrsg.), 2010, Regional Governance in EU-Staaten, Opladen / Farmington Hills.
  - Vetter, Angelika, 2011, Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8, 25-32.
  - Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.), 1998, Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn.



د. صالح عبد الرحمن أحمد  
وشهرته صالح الشيخ،

أستاذ الإدارة العامة المساعد بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.  
و حالياً معار كرئيس لقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة المستقبل.

حصل على بكالوريوس العلوم السياسية من كلية الاقتصاد بجامعة القاهرة عام ١٩٩٠، والماجستير من نفس الجامعة عام ١٩٩٦، وحصل على الدكتوراه في الإدارة العامة من كلية الإدارة والشئون العامة بجامعة ميتشجان الغربية بالولايات المتحدة الأمريكية (WMU) عام ٢٠٠٤.

ولسيادته خبرة كبيرة في العمل الحكومي حيث شغل سيادته عضوية العديد من اللجان منها اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ولجنة مشروع قانون الإدارة المحلية، ولجنة تطوير مستشفى القصر العيني، واللجان الدائمة للقيادات ببعض الجهات الحكومية. كما عمل سيادته مستشاراً بوزارة الدولة للتنمية المحلية، وتولى إدارة مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ولسيادته خبرات استشارية مع الكثير من الوزارات والهيئات الدولية والمحلية والدولية. شارك في العديد من المؤتمرات المحلية والاقليمية والدولية، ونشر له الكثير من الدراسات والبحوث والأدلة الإرشادية والتدريبية، كما أشرف على العديد من رسائل الماجستير والدكتوراه، واشترك في مناقشة الكثير منها، وله خبرة تدريسية محلية ودولية.



د. أندرياس كالينا

باحث بأكاديمية البحث والتثقيف المدني بمدينة توتزينج، المانيا

ولد د. أندرياس كالينا في عام ١٩٨٠ بمدينة بيلسن (تشيكوسلوفاكيا) وعاش حياته بين التشيك وألمانيا وهو حاصل على درجة الماجستير في العلوم السياسية والاقتصاد والتاريخ المعاصر وعلى درجة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة باساو بألمانيا حيث كانت الرسالة تبحث اعتبارات بناء نماذج عابرة لحدود القوميات بالاتحاد الاوربي.

يعمل أندرياس كالينا منذ عام ٢٠١٠ كباحث بأكاديمية البحث والتثقيف المدني بمدينة توتزينج، المانيا وتشمل دائرة أبحاثه مجال التكامل الأوروبي واللامركزية وتحديات العلاقة بين التحولات السياسية والاجتماعية، وهو يحاضر وينشر دراساته حول البناء الإقليمي وتوطيد الديمقراطيات الجديدة والمشاركة السياسية وكذلك تحديات التثقيف المدني.

حصل أندرياس كالينا على منح دراسية مقدمة من كل من شبكة النخب في بافاريا وجمعية الأبحاث الألمانية ومن مؤسسة هانس كفينجر كما حصلت رسالته في الدكتوراه على جائزة الثقافة البافارية في عام ٢٠٠٩