

# المنتدى الاقتصادي لمصر بكرة



## الوصايا الخمس

### لقانون الإدارة المحلية الجديد



لا يوجد عوائق دستورية تعيق التحول إلى اللامركزية أو تطوير نظام الإدارة المحلية في مصر، كما أن من مسؤوليات البرلمان في دستور مصر لعام 2014 إصدار قوانين تتوافق مع الدستور المصري في هذا الشأن. والجدير بالذكر، أن المواد الدستورية ليست كافية لتطوير المحليات وإن كانت ضرورية وخطوة أولية مطلوبة، كما أن توافق القانون المزمع إصداره مع الدستور لا يعني انتقال فوري إلى نظام إدارة محلية أكثر كفاءة وفعالية في التنمية المحلية.

## 1 فصل قانون الإدارة المحلية عن قانون الانتخابات المحلية

يجب فصل السياسة عن السياسات العامة فيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية الجديد، فالانتخابات هي عمل سياسي بالدرجة الأولى بحيث تتبارز القوى المختلفة من أجل زيادة نسبة تمثيلها وحضورها في صناعة القرار، أما السياسات العامة فهي عمل تقني يضع الفواصل بين الحقوق والواجبات ويتبلور حول كفاءة عمل أجهزة الدولة في هذا السياق، كما أننا أمام التزامات دستورية نصت عليها المادة 180 بحيث يخصص ربع المقاعد للشباب وربع للمرأة وتمثيل بنسبة 50% للعمال وللأهلين بالإضافة إلى تمثيل للمسيحيين وذوي الاحتياجات الخاصة. كل هذه الالتزامات تجعلنا أمام قانون انتخابات، إن خرج على أحسن حال، سيظل شديد التعقيد وربما يثير حوله جدلاً لن ينتهي مما يؤثر بالسلب على الجزء التقني من القانون المتعلق بسلطة الوحدات المحلية والمجالس الشعبية.

ولذلك من الضروري إقرار قانون مستقل لانتخابات المجالس المحلية يراعى نصوص الدستور (مادة 180) مع تخصيص وقت أكبر لمناقشة باقي قانون الإدارة المحلية، حتى لا ينحصر النقاش على الجدل حول نظام الانتخابات ويتم تجاهل التطرق إلى صلاحيات الوحدات المحلية والعلاقة فيما بينهما.

## 2 تحديد الهدف من تعديل قانون الإدارة المحلية

الهدف ليس قانون إدارة محلية جيد بل الهدف هو التحول السليم والسلس نحو اللامركزية ولذلك فإن العمل على قانون الإدارة المحلية لا يجب أن يكون بمعزل عن باقي القوانين. أن اللامركزية وسيلة لبناء دولة حديثة واقتصاد سليم في إطار من العدالة الاجتماعية. ولذلك فإن استراتيجية تطوير الإدارة المحلية يجب أن تنبثق من التصور العام لعلاقة الدولة بالمجتمع متضمنة دور الدولة في العملية الاقتصادية ونوع الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمواطنين وكذلك دور القطاع الخاص في عملية الإنتاج وتقديم الخدمات وفتح المجال أمام ريادة الأعمال وأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى دور المجتمع الأهلي. النقاط السابقة هي التي تحدد الإطار العام لدور الدولة وبالتالي عملية الإصلاح لا يمكن أن تتم في الاتجاه السليم بدون الأخذ في الاعتبار تلك النقاط والإجابة عليها. يعتبر تعريف دور الدولة شرطاً لمعرفة الدور المطلوب من المحليات تحديد اختصاصاتها وصلاحياتها وضمن عدم التضارب في الاختصاصات بين المركزي والمحلي بالأخص فيما يتعلق بالاستثمار.

وإذا كان الدستور هو الوثيقة المحددة لدور الدولة بشكل عام فإن فلسفة القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية يجب أن تتبثق من روح الدستور، وبرغم ذلك لم يتطرق المشرع في دستور 2014 إلى الفلسفة العامة لدور الدولة مما يتطلب حواراً مجتمعياً مستمراً.

وإذا قلنا أن دور الدولة الرئيسي يتمثل في كونها المشرع والمنظم والسلطة التي تفرض الالتزام بالقانون ويترك للقطاع الخاص ماعدا ذلك إلا في بعض الحالات الاستثنائية وبموافقة مجتمعية (مثل الصناعات الاستراتيجية كصناعة السلاح على سبيل المثال) فإننا يجب أن نعطي مساحة أوسع للمحليات.

### التدرج وليس التحول الاتوماتيكي

يجب تحديد البرنامج الزمني والأهداف قريبة ومتوسطة وبعيدة المدى لتطوير الإدارة المحلية أو الوصول إلى اللامركزية. وخلال لقاء "المنتدى الاقتصادي لمصر بكرة" في يونيو 2016، اقترح بعض المشاركين أن يتضمن التشريع الجديد مواد انتقالية واضحة بالأخص فيما يتعلق باللامركزية المالية أو في حالة انتخاب المحافظ. فيما اقترح آخرون البدء بمحافظة أو أقاليم أو منطقة لتكون نموذجاً للإصلاح بدلاً من الاندفاع بتعميم كافة الإصلاحات على كافة محافظات الجمهورية. وهو ما يتوافق مع الدستور الذي نص في أحد مواد الانتقالية بأن "يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدرج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ودون إخلال بأحكام المادة (181) من هذا الدستور"، فاللامركزية هي حزمة من الإجراءات المالية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية والانتخابية...إلخ، والتدرج في هذا الشأن لا يعني البطء في الإصلاح، بل يعني أن تعتمد الحكومة خطة طويلة ومتوسطة وقصيرة المدى بالتعاون مع البرلمان وبمشاركة كافة القطاعات الأخرى.

### التجانس مع التشريعات الأخرى

إذا اتفقنا على الالتزام بالهدف السابق فإننا أمام حزمة تشريعية يجب أن تصب في نفس المنبع وهي قوانين الخدمة المدنية والمشتريات الحكومية والحكومة الإلكترونية والاستثمار وتخصيص أراضي الدولة والضرائب والتجارة الداخلية والصناعة والتخطيط والموازنة العامة للدولة والشركات...إلخ، فلا يمكن إصدار قوانين مثل السابق ذكرها تنص على ممارسات مركزية في حين أن الدولة تسعى إلى تطبيق اللامركزية، لذا عنصر اللامركزية يجب أن يكون حاضراً في القوانين السابقة وغيرها، إذا كنا نسعى إلى تطبيق سليم لقانون الإدارة المحلية الجديد. ولذلك لا يجب أن ينحصر عمل وزارة التنمية المحلية ولجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب بقانون الإدارة المحلية فقط بل يجب أن يكون لهم إضافات ومساهمات في القوانين المتعلقة والمؤثرة على التحول السليم نحو اللامركزية.

# 5 الاستثمار

الاستثمار هو الطريق الأسلم للنمو والتنمية وتشير الإحصائيات أن النسبة الأكبر من المنشآت الاقتصادية هي مشروعات صغيرة ومتوسطة منتشرة في جميع أنحاء الجمهورية وتواجه العديد من الصعوبات بسبب العوار الحالي في القوانين المنظمة للمحليات الذي يسعى هذا القانون لتعديله. البداية يجب أن تكون في وضع وتفعيل آلية مؤسسية وقانونية واضحة للتشاور مع الحكومة المركزية للتسيق بين الخطة المحلية والرؤية العامة للدولة، فالرؤية العامة تضعها الحكومة المركزية بعد التشاور مع المجتمع بكافة قطاعاته بالأخص على المستوى المحلي ولكن تتولى الحكومة المركزية في النهاية وضع ومتابعة الرؤية العامة للدولة ككل في حين تتولى الوحدات المحلية وضع خططها وبرامجها في نطاق سلطاتها الجغرافية بشكل مستقل نسبياً بما لا يتعارض مع الرؤية العامة للدولة.

ويجب العمل على علاج عدم التوازن والفصل التام بين الموارد التي حصلت عليها المحليات والمصروفات المخصصة لتلك المحليات، حيث أن أدى إلى سوء استخدام الموارد المتاحة، وعدم ترشيد المصروفات. ويعتبر صندوق الخدمات والتنمية المحلى أكبر مصادر الدخل مرونة في المحليات إلا أن سوء استخدام بعض المحافظات لأموالها في غير أغراضها الأصلية مثل استخدامه في المجالات الاجتماعية في إعلانات التهنئة والمواساة - وذلك بناء على تقارير صادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات وتوصيته بالرقابة على صرف مخصصات صندوق الخدمات والتنمية - أدى إلى وضعه تحت رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية طبقاً للقرار الوزاري رقم 1251 لعام 1988، وتعتمد فاعلية استغلال أموال صندوق الخدمات والتنمية المحلى على أوجه إنفاق الأموال سواء كانت على مشروعات إنتاجية مضرّة للدخل أو على أوجه إنفاق قصيرة الأجل، مثل تغطية النقص في الأدوية أو تمويل شراء سيارات للمحافظة، ويعتمد هذا على توجيهات محافظ الإقليم وأولوية سياساته ورؤيته الشخصية التي يتبعها للتعامل مع هذه المصدر. (1)

الخطوة الأولى لتنمية الاستثمار على المستوى المحلي يجب أن تتضمن:

1. صلاحيات تشريعية لتشجيع الاستثمار وفقاً للضوابط القانونية والدستورية.
2. أن يتيح القانون للوحدات المحلية تحديد الفرص الاستثمارية بشكل مباشر في ضوء الخطة الاستثمارية العامة للدولة.
3. إعطاء مسئولية كاملة للوحدات المحلية بشقيها التنفيذي والتشريعي عن نطاق الوحدة.
4. إلزام الجهات التنفيذية والإدارية بإتاحة المعلومات للمجالس المحلية لتمكينها من الرقابة واعتماد خطط التنمية .
5. إلزام الوحدات المحلية بعمل إصدارات دورية محدثة ومطبوعة وإلكترونية بفرص ومجالات الاستثمار في النطاق الجغرافي للوحدات المحلية المختلفة.



ومن أجل تنمية الاستثمار على المستوى المحلي ، نأمل في تفعيل دور المحليات في إدارة شئون المحافظات من خلال الآليات التالية:

1. بدلاً من التفويضات المؤقتة التي يمنحها الوزراء للمحافظين، تصبح هذه الاختصاصات حقاً أصيلاً للمحافظين.
2. أن يكون للمحافظ الحق الأصيل في تسمية وكلاء الوزارة في المحافظة (مديري المديرية) بموافقة الوزير المختص والذي يصدر قرار التعيين.
3. استقلال نظم الأفراد بالمحليات عن نظام العاملين المركزي بوجود كادر وظيفي متكامل للمحليات يسهم في ربط العاملين بمجتمعاتهم المحلية التي يعملون بها، ويعمق لديهم الشعور بأن نظام المحليات مرتبط بمجتمع محلي له قيمته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وله فلسفته الخاصة وأن كافة الخبرات الفنية والإدارية لابد أن توجه لمصلحة هذا المجتمع.
4. التوجه لنظام لامركزي بتوزيع الاختصاصات بين المستوى المركزي والمستوى المحلي، وبالتالي تكون المهام الأساسية للوزارات وضع الرؤية الخاصة والاستراتيجية القومية للقطاع، وإدارة القطاع على المستوى القومي مع ترك صلاحيات إدارية ومالية للمستوى المحلي مع تمكين المحليات من أن يكون لها أجندة تنمية محلية ملزمة لكل الممارسات التنموية المحلية ومكملة للأجندة القومية عن طريق وضع رؤية تنمية متوسطة المدى للوحدات المحلية الأخرى منبثقة من الرؤية الاستراتيجية للمحافظة.
5. منح السلطات المحلية حق الموافقة أو الاعتراض على الخطط المركزية التي تختص بنطاق عمل الوحدات المحلية. (2)

(1) د. إيمان مرعي، نظام الحكم المحلي في مصر وإشكاليات الدور، مرجع سابق، ص 8.

(2) أحمد همام محمد، الإدارة المحلية وآليات الإصلاح في ضوء الخبرات الدولية، رؤى مصرية، مارس 2016، ص 43 - ص 44.