

# السياسات المقترحة بشأن تفعيل حقوق المواطنة والديمقراطية

## تحديث نظام الإدارة المحلية ودعم اللامركزية

يولى الحزب الوطني وحكومته اهتماماً كبيراً بقضية تطوير الإدارة المحلية، وقد أفردت ورقة حقوق المواطنة والديمقراطية التي أقرها المؤتمر السنوي الأول للحزب جزءاً هاماً حول نظام الإدارة المحلية، وذلك عن قناعة بأن اللامركزية تعمق من شعور الانتماء لدى المواطن لكونها تتيح له مستوى فعال من المشاركة في اتخاذ القرارات القريبة منه والمؤثرة مباشرة في حياته، وبالتالي تؤصل من الممارسة الديمقراطية وتحسن من إدارة ومستوى تقديم الخدمات العامة. ويمكن التمييز بين ثلاثة أنماط أساسية للامركزية هي: عدم تركيز السلطة في إدارة الخدمات العامة، والتفويض في تقديمها، والنقل الكامل لسلطة تقديمها إلى المحليات؛ حيث تمثل هذه الأنماط التدرج من أقل درجات اللامركزية في الإدارة المحلية إلى أقصاها.

ولقد أكد الدستور المصري على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات. أيضاً فإن قانون الإدارة المحلية يتصف بالمرونة الكبيرة في إتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة إلى المحليات.

واستلهاماً لروح الدستور، وتأكيداً على حرص أن يكون التطبيق العملي متواكباً مع منهجه، يسعى الحزب وحكومته لتحديث نظام الإدارة المحلية وسلطات المجالس المحلية لتساهم بشكل فعال وحقيقي في التخطيط، وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية، بحيث تكون إطاراً فاعلاً للمشاركة الشعبية. ويرى الحزب أن هناك العديد من التحديات التي ما زالت تحول دون تفعيل اللامركزية في مصر، وأهمها:

- التحديات البشرية والمتمثلة في التخوف من نقص الخبرات علي مستوى المحليات.

- التحديات المالية والمتمثلة في مركزية إعداد وإدارة الموازنة العامة، وعدم وجود خبرة محلية سابقة في هذا المجال.
- التحديات السياسية والمتمثلة في ضرورة ابتكار نظام من المساءلة الفعالة الذى تمارسه السلطات الشعبية تجاه الجهاز التنفيذى فى المحليات على نحو يتيح التطبيق الفعال.

ويتفهم الحزب وحكومته تلك التحديات، و من أجل ذلك يتبنى الحزب والحكومة تفعيل اللامركزية من خلال استخدام أسلوب التدرج في مستويات عمل متتالية، ويطرح الحزب وحكومته عدداً من السياسات والإجراءات التى تستهدف تحقيق ذلك، كما يلي:

#### ١ - تفعيل دور المحليات فى التخطيط للتنمية وإعداد الموازنة:

يمر إعداد الموازنة العامة للدولة بمرحلتين أساسيتين: أولاهما هي تقديم الوزارات والمحليات لمقترحاتها حول احتياجاتها المالية في مختلف القطاعات التنموية، ويلى ذلك المرحلة الثانية والتي تقوم فيها الإدارات المركزية في وزارتي المالية والتخطيط بتجميع كل الاحتياجات التي أرسلتها الجهات المختلفة بالموازنة و تحليلها في ضوء الموارد المالية المتاحة لدي وزارة المالية ومن خلال ذلك تتحدد الموارد المالية المتاحة لكل وزارة أو محافظة أو هيئة خدمية، كما يتحدد أيضا التوزيع القطاعي لتلك الموارد، ويعد بناء على تلك التوزيعات مشروع الموازنة العامة للدولة.

هذا التسلسل يفرض علاقة هرمية وحيدة الاتجاه من أسفل إلى أعلى في إعداد الموازنة، إلي جانب عدم وجود تغذية مرتدة بين السلطة المركزية في مستوياتها المختلفة و بين الأنظمة المحلية في المراحل المختلفة لإعداد الموازنة، مما يؤدي إلي:

- إضعاف دور المحليات في إعداد الموازنة العامة.
- الحد من الكفاءة الاقتصادية كنتيجة لعدم التفاعل الكامل بين التخطيط والتمويل علي المستوي المحلي مع نظيره علي المستوي القومي.
- هذا بالإضافة إلي التباين بين الموازنات المعتمدة من الجهات وما ترتبه تلك الوحدات من ترتيب للأولويات التنموية إذا ما أتاحت لها الفرصة للمفاضلة بين الأولويات التنموية في ظل الإطار العام لخطة

التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي كلها أمور قد تقلل من كفاءة النفقة وتعظيم مردودها.

ومن اجل تعظيم المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام يتبنى الحزب وحكومته أن يكون للمحافظ حق المناقلة في الموازنة داخل الباب الواحد أو بين الأبواب المختلفة، علي أن يكون ذلك خلال دورة إعداد الموازنة فقط، و تلتزم الإدارة المحلية بعد ذلك بهذه الموازنة وفقاً لما أدخلته عليها من تعديلات.

وفي هذه الحالة يتم إدخال مرحلة ثالثة في دورة إعداد الموازنة تتضمن ما يلي:

- قيام المحليات بإبداء آرائها في المناقلات المطلوبة وفقاً لمعايير يتم تقديمها، ويستلزم تفعيل ذلك قدرأ من التعديل في التوقيتات المختلفة الخاصة بدورة إعداد الموازنة، حتى يمكن إفساح وقت كاف لتفعيل المرحلة الثالثة قبل العرض على مجلس الوزراء.
- صياغة علاقات مؤسسية واضحة بتوقيتات بين المحافظ والمجلس الشعبي في عملية إعداد المقترحات الأولية في إعداد الخطة، وأيضاً في إدخال التعديلات في المرحلة الثالثة - المقترح إضافتها- حتى تأتي المقترحات معبرة عن الوحدات المحلية على نحو شامل.

## ٢ - تفعيل دور المحليات في إدارة شئون المحافظات:

تنص المادة ٢٧ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن المحافظ يكون رئيساً لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير. ولم يحدد القانون هنا الدرجة الوظيفية للعامل وبالتالي فهو ينصرف على كافة العاملين بالنسبة لمديريات الخدمات. ولكن في ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بالدرجات الوظيفية العليا، يلاحظ أنه بدءاً من درجة مدير عام تخضع عملية الترقية لسلطة الوزير المختص أو رئيس الوزراء، وهو ما يتعارض مع الحق الذي خوله القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ في كونه رئيساً لجميع العاملين في مديرية الخدمات.

وتشير الممارسة العملية في هذا السياق إلى أن الأمر يخضع لعملية تنسيقية بين الوزير والمحافظ ويعتمد على درجة العلاقة ومسارها فيما بينهما، وبالتالي فهو يختلف من محافظ إلى آخر ومن مديرية إلى أخرى داخل نفس المحافظة. وهو الأمر الذي يؤدي إلى وجود عيوب إدارية غير مرغوب فيها في هيكل الجهاز التنفيذي للمحليات على نحو قد يؤدي إلى قصور في إدارة تنفيذ الخطة والموازنة على نحو كفاء.

فلقد أظهرت الممارسة والتطبيق العملي أن العلاقة بين المحافظ ومديري المديرية تكون مبتورة وغير مفعلة على نحو سليم. فطبقاً للهيكل النظري للجهاز التنفيذي في المحليات، فإن المحافظ يرأس مديري المديرية إدارياً، والوزير المختص يرأسهم فنياً. ولكن عملاً تنخفض سلطة المحافظ على مديري المديرية و تقل قدرته على التنسيق بينهم وبين الاحتياجات والمشاكل التي تطرأ في المحافظة وقدرته على إدارة الطوارئ. فعملياً يجب أن يرجع مدير المديرية في كل أمر إلى الوزير المختص. والتطبيق الفعلي يجعل المشكلة أعمق، لأن التبعية الفعلية في الأمور التوجيهية لكل الهيكل التنظيمي الخاص بالمديريات في المحافظة- وليس فقط مديرو المديرية- تصبح للوزير المعنى وليس للمحافظ.

وهنا يؤكد الحزب وحكومته على أن يكون للمحافظ الحق الأصيل في تسمية وكلاء الوزارة في المحافظة (مديري المديرية) بموافقة الوزير المختص والذي يصدر قرار التعيين.

### ٣ - تفعيل دور المحليات في التخطيط العمراني

يشير الكتاب الثالث من قانون الزراعة إلى انه في سبيل الحفاظ على الأرض الزراعية من البناء عليها فإن الحيز العمراني للقرى يصدر بقرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير، ولوزير الزراعة سلطة الإزالة الإدارية للتعديات على الأرض الزراعية خارج الحيز العمراني المعتمد. وفي ذات الوقت فإن قانون التخطيط العمراني يطالب الوحدات المحلية بالتقدم بخطط عمرانية تحدد استعمالات الأراضي داخل الاحوزة العمرانية بها.

وقد أدت إدارة النمو العمراني على هذا النحو إلى تعديات صارخة على الأرض الزراعية، كنتيجة حتمية لانفصال بعد تحديد الحيز العمراني عن احتياجات المحليات وساكني القرى. فالحيز العمراني لم يتعرض منذ عام ١٩٨٥ لأي تعديل يعكس الواقع في الريف، كما أن دور المحافظ في تحديد

استعمالات الأراضي لا ينسحب على نحو كفاء على المتخللات داخل حيز ١٩٨٥، وهو الأمر الذي أدى إلى تفاقم مشكلة التعدي على الأرض خارج الحيز العمراني، مضافاً إليها عدم وجود مخططات حديثة تعبر عن تفهم للنمو السكاني في الريف وحتمية استيعاب جزء منه داخل الريف نفسه حتى مع المضي في البدائل الأخرى مثل سياسات المدن الجديدة والظهير الصحراوي واستصلاح الأراضي والتكثيف.

وهنا يؤكد الحزب على تفعيل قانون التخطيط العمراني بشأن المخططات العمرانية، وأن يكون للمحافظة دور فاعل في تحديث الأحوزة العمرانية للقرى والمدن داخل المحافظة بالتنسيق مع الهيئة العامة للتخطيط العمراني - وفقاً للسياسات العامة الحاكمة لموضوع العمران في مصر واستعمالات الأراضي- وان يكون المحافظ مسئولاً عن إصدار المخطط المعتمد و تنفيذه، وذلك تمشياً مع سياسات الحزب والحكومة المعروضة على المؤتمر في ورقة "الحفاظ على الأرض الزراعية وإدارة النمو العمراني في مصر".

#### ٤ - تفعيل دور المحليات في تنفيذ الموازنة:

يتوافر في الوقت الحالي للمحليات بعض الموارد المالية المحدودة لإدارة ديوان المحافظة، ويشكل بعضها موارد ذاتية مثل إيرادات الضريبة العقارية التي تحتفظ بها المحليات، وبعض الموارد الأخرى هي إيرادات مشتركة مع المستوى المركزي من خلال تحويل المستوى المركزي لنسبة بسيطة من إيرادات الضرائب العامة إلى المحليات (حوالي ٢%). ويتطلب تفعيل دور للمحليات في تقديم الخدمات العامة، التأكيد على التمكين المالي لها على نحو يرفع من الإيرادات التي تتاح لها وبما يتوازى من المسؤوليات التي يفرض لها القيام بها.

ويسعى الحزب والحكومة إلى إعطاء المحليات أدواراً واضحة في تقديم خدمات التعليم والصحة، وأن يكون ذلك من خلال تفويض المستوى المركزي سلطاته لها في إدارة وتنفيذ برامج معينة. على أن يقوم المستوى المركزي بتحويل المبالغ المرصودة للاتفاق على هذه البرامج إلى المحليات. ومن المقترح أن يبدأ المستوى الأولي من تفعيل اللامركزية في هذا السياق بتحديد الحكومة لبعض البنود الخاصة بالباب الثاني (النفقات الخاصة بالتشغيل والصيانة، الاعتمادات الإجمالية بالباب الثاني المخصصة

للإتفاق على خدمات قطاع التعليم، و الإتفاق على التغذية المدرسية، طبع الكتب، والتطوير التكنولوجي وغير ذلك)، والباب الثالث (بعض بنود الإتفاق الاستثماري مثل برنامج إنشاء المدارس، التوسع في الجامعات) والتي يمكن أن يوكل للمحليات إدارة الإتفاق الخاص بها في قطاعي الصحة والتعليم.

وفي الوقت الذي يتم القيام بذلك منذ العام المالي القادم فإن تفعيل المزيد من اللامركزية في المدى المتوسط يستتبع تبني مزيد من التمكين المالي من خلال إتاحة تمويل إضافي للمحليات عن طريق احتفاظها بنسبة أعلى من المحدد حالياً من الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين المتولدة في المحافظة، سواء كانت ضرائب على الأجور والمرتبات أو ضرائب على الأرباح التجارية والصناعية أو ضرائب على إيرادات المهن الحرة، وهو الأمر الذي يتطلب تحديد القدرات المالية للمحليات وحجم نسب المشاركة المالية الجديدة ومستوى الإعانة المطلوبة من المستوى المركزي إن كان هناك حاجة إليها، وهو ما يمكن القيام به عن طريق إنشاء إدارات لوزارة المالية في المحافظات.

يتميز هذا الأسلوب بأنه إلى جانب قيام المحليات بأداء جزء من خدمات الصحة والتعليم فإنه أيضاً يفعل دورها في تحصيل الضرائب.

#### ٥ - تفعيل الأدوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية:

يكفل الدستور دوراً واضحاً للمجالس الشعبية في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة في المحليات. ويرصد الحزب أن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس على النحو المرغوب فيه، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات... الخ. وفي ذات الوقت يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ عمل ما. ونادراً ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم. وبالتالي فهناك عدم

توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما.

و يؤكد الحزب هنا على أن تفعيل دور الوحدات المحلية في إعداد الموازنة وتنفيذها يجب أن يدعم من خلال تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، وذلك من خلال:

- تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية والالتزام بدورية اجتماعه بتشكيله كما جاء في قانون الإدارة المحلية بعضوية وزير الإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.
- أن ترفع المجالس الشعبية للمحافظات تقارير إلى لجنة الإدارة المحلية في مجلس الشعب يتضمن أهم النقاط التي طرحت حولها تساؤلات مع الجهاز التنفيذي للمحافظة وأهم المشاكل التي تعترض تفعيل عملها.
- أن تكون المخصصات المالية للمجالس الشعبية المحلية من موازنة وزارة الإدارة المحلية وليست من موازنة ديوان عام المحافظة (حتى ينتفي أي شكل للتبعية) بما يمكن تفعيل المساءلة من قبل المجلس الشعبي المحلي.
- تحديد توقيتات توضح العلاقة بين الجهاز التنفيذي والمجلس الشعبي عند تفعيل دور المحليات في إعداد الخطة والموازنة.

ويقدم الحزب وحكومته هذه الإجراءات العملية والتي سوف يتم تنفيذها منذ العام المالي القادم من أجل التفعيل السريع لدور المستويات المحلية في المشاركة في اتخاذ القرار وتنفيذه، وهي كلها إجراءات تتسق مع الإطار القانوني الحالي للإدارة المحلية. وإيماناً من الحزب بزيادة دور المحليات في عملية التنمية فسوف يتقدم باقتراحات لتطوير قانون الإدارة المحلية، وذلك في إطار عملية التحديث التشريعي التي يتبناها الحزب وحكومته وأولويات العمل الوطني.