

أوراق  
البدائل

إتسكاليات نظم المكليات  
في المنطقه العربيه  
واقف اصلا حكا



مئسدى البائل العربى للدراسات  
Arab Forum for Alternatives



SWEDISH INSTITUTE  
ALEXANDRIA

عمر سمير  
شروق عبد الرحمن



# إشكاليات نظم المليات في المنطقة العربية وأفق إصلاحها

عمر سمير  
شروق عبد الرحمن

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام 2008 وتسمى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني. ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسية والاجتماعية الممكنة، وليس فقط الممولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان. ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثلاثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني. ويتخذ المنتدى لتنفيذ تلك الآليات والأهداف شكلا قانونيا متمثل في شركة ذات مسئولية محدودة (س.ت 30743)

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية  
وهي نتاج سيمانار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي  
لدراسات أو أي منظمة شريكة



نشر وتوزيع



للنشر والتوزيع

رقم الإيداع:

2012/18618

+2 01222235071

[rwafead@gmail.com](mailto:rwafead@gmail.com)

[www.rwafead.com](http://www.rwafead.com)

## مقدمة:

تختلف النظم المحلية في الدول العربية من دولة لأخرى، سواء من حيث العلاقة بين المجالس المحلية التنفيذية المعينة وتلك المنتخبة، أو من حيث الصلاحيات الممنوحة لكل منهما، وأيضا من حيث علاقة كل منهما بالسلطة المركزية التشريعية والتنفيذية، لكن ثمة مشتركات في هذه النظم المحلية بالطبع من بينها الإشكاليات التي تتعلق بالأطر القانونية المنظمة لعملها، التقسيم الإداري التابع لها، وتفشي الفساد، وضعف الأدوار للهيئات والمجالس المحلية والجهوية المنتخبة واقتصارها على الوظيفة الرقابية، وبرغم حرص الحكومات العربية سواء قبل الثورات أو بعدها على ترديد عبارات من قبيل اللامركزية والحوكمة والحكم الرشيد، وربما تضمنين هذه العبارات في إصلاحات تشريعية إلا أن واقع النظم المحلية العربية يفصح عن العديد من الإشكاليات، وتتعرض هذه الورقة لهذه الإشكاليات وبعض التجارب الدولية لمعالجتها ومجموعة من التوصيات للمجالس التشريعية والجهات التي تتبعها هذه النظم المحلية من أجل تطويرها وتعزيز أدوارها بنظام محلي فاعل وقوي ومجتمعي.

1 - تعدد الأطر القانونية: يلاحظ في معظم النظم المحلية العربية عدم وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المليات والحكومة المركزية والتي تعمل على تعزيز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة والمحلية، هذا بالإضافة إلى الضعف في البنى المحلية، وتدخل العديد من الهيئات في تحديد نطاق المليات فمثلا قانون البلديات في لبنان، يجيز لوزارة الداخلية أن تستعين بمديرية الشؤون الجغرافية في الجيش وبمصلحة الهندسة في قوى الأمن الداخلي لتحديد النطاق البلدي للبلديات المستجدة، وتقع البلديات في لبنان تحت وزارة الداخلية، ويكون حل المجلس البلدي بمرسوم بناء على اقتراح وزارة الداخلية. ويعتبر القانون أيضا فضفاض ولا يحدد صلاحيات البلديات بدقة ووضوح. نجد أيضا أن الإطار التشريعي لا يؤمن قنوات بصور دورية لتفعيل دور الأفراد والمجموعات المحلية. أيضا الإطار التشريعي في مصر يعكس بشكل واضح أن ذهنية المشرع كانت محكومة برغبة في خلق مركزية شديدة للسلطة، من خلال وضع كل الصلاحيات المهمة والمؤثرة بيد الحكومة المركزية والأجهزة التنفيذية

المحلية المعينة بدلا من المجالس الشعبية المحلية<sup>1</sup>. كما أن هذه المجالس المنتخبة كان الكثيرين من أعضائها يأتون من بين أروقة المجالس التنفيذية المعينة وهو لا يملكون سلطة إصدار قرارات ملزمة للهيئات التنفيذية المحلية وما يمكنهم فعله هو إصدار توصيات أو مقترحات لها وعبر قنوات تواصل غير مباشرة إما عن طريق مستويات محلية أكبر كالمحافظة أو المجلس الشعبي المحلي للمحافظة<sup>2</sup>، أيضا شهدت مصر قبيل الثورة قرارا بإنشاء ثلاث محافظات جديدة هي حلوان والسادس من أكتوبر والأقصر وتم التراجع عن القرار بالنسبة لاثنتين منها والإبقاء على الثالثة بما يعني أن هناك تخبطا في إدارة النظام المحلي.

2 - **التقسيم الإداري غير المتوازن:** يعد التقسيم الإداري أيضا إشكالية هامة في الكثير من الدول العربية حيث أنه لا يراعي بين التقسيم النوعي للجماعات المحلية وحجمها السكاني كما في المغرب وأيضا تتسم الهياكل بالتعقيد وعدم التماثل، ولا تناسب بالضرورة خصوصية بعض المحافظات في بعض الدول كمصر على سبيل المثال. فالتقسيم الإداري للكثير من الدول يتميز بهاركية وغياب معايير واضحة في الدستور أو في القانون المحلي أو اللائحة التنفيذية الخاصة بإنشاء والغاء وتحديد نطاق الوحدات المحلية، ومن شأن سوء التقسيم وغياب المعايير الواضحة أن يعيق من تحقيق التنمية المحلية، ويعكس الوضع الحالي للمحليات الكثير من التحديات نتيجة لغياب المعايير الواضحة لإنشاء والغاء الوحدات المحلية. وفي تونس كان هناك غموض يشوب الطبيعة القانونية للإقليم ففي الفصل 131 من الدستور تجسد الجماعات العمومية في البلدية والجهة والإقليم. ولا يطرح الصنفان الأولان إشكالا في تعريفهما كجماعة عمومية. فكل عناصر هذا التعريف التقليدية للجماعة العمومية المحلية متوفرة فيهما من ذلك الانتخاب المباشر على خلاف الإقليم، والذي يقوم على الانتخاب غير المباشر<sup>4</sup>. إذن تعدد مستويات التقسيم الإداري المحلي التنفيذي ومن ثم التشريعي دون وجود لنصوص واضحة على طبيعة العلاقة بين هذه المستويات وبعضها البعض من جهة وبين التشريعي منها والتنفيذي.

3 - **البيروقراطية والفساد المالي والإداري:** وترتبط هذه الخاصية بشكل أساسي بالمجالس التنفيذية حيث تعاني الدول العربية ارتفاع معدلات الفساد في

## إشكاليات نظم المليات في المنطقة العربية وأفق إصلاحها

المليات والذي يعد أحد معوقات التنمية وما يرتبط بذلك من التأثير على المساءلة والشفافية وإتاحة المعلومات وإمكانية تداولها بسهولة وجميع هذه المبادئ ترتبط بالحكم الرشيد. ومن الإشكاليات المسببة لارتفاع معدلات الفساد؛ إشكاليات قد تتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية وأدوات الرقابة على السلطة التنفيذية أو فيما يتعلق باختصاصات المحافظ أو ما يتعلق منها بالانتخابات المحلية وعدم الاعلان الرسمي عن نسب المشاركة.. إلخ، فعلى سبيل المثال؛ تعاني مصر من انتشار الفساد في معظم مؤسساتها بما يكبد اقتصادها خسائر كبيرة. وتشير التقارير الحكومية وغير الحكومية إلى أن الفساد في المليات هو الأكثر خطورة، فلقد رصد تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات قبل الثورة عدة مظاهر للفساد في ترسية المزادات وأعمال التوريدات، وكذلك أشار التقرير إلى وجود تسبب وسوء تخطيط وإنفاق عشوائي بدون ضوابط ومشروعات خاسرة. وعدم ترشيد الإنفاق فيما يتعلق بالحسابات والصناديق الخاصة وضعف شديد في الإيرادات التي بلغت 6 مليار جنيه مقارنة بنفقات قدرها الجهاز بـ50 مليار جنيه.<sup>5</sup> ويمكن القول إن الفساد المحلي تحول إلى مؤسسة نتيجة عدم تفعيل بعض التشريعات وايضا نتيجة سوء النظام والقانون المحلي في بعض الدول العربية. حيث زادت في الآونة الأخيرة وخصوصا قبل الثورات العربية معدلات الفساد في المليات وبالذات الإدارات المتعلقة بالمرافق والتراخيص، ففي مصر على سبيل المثال كان لفساد المليات دور قوي في بروز ظاهرة المباني المخالفة في بعض الأحياء والمراكز.<sup>6</sup> وأيضا في تونس حيث استشرى الفساد ووصل إلى مستويات فاقت ما كانت عليه في عهد النظام السابق، فوفقا لترتيب مؤشر الفساد الذي تصدره سنويا منظمة الشفافية الدولية تفوقت تونس من المركز 59 سنة 2010 إلى المركز 73 سنة 2011 لتصنف سنة 2012 في المرتبة 75 عالميا. والذي كان نتاج الفساد المؤسسي منذ الثمانينيات وقامت ضده ثورة 2011؛ ويشعر المواطن التونسي بهذا الكم الهائل من الفساد وهو ما أظهره استطلاع يقوم به برنامج بارومتر الحوكمة المحلية Local Governance Barometre بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة،<sup>7</sup> UNDP.

## ضعف الموارد المحلية:

تعتبر من أهم الاشكاليات المواجهة للنظام المحلي حيث أن ضعف الموارد التي تساعد النظام على تنفيذ خطته وتنمية الإقليم المحلي بما يشهد تحقيق الخطط التنموية وتحقيق التنمية المستدامة. وأيضاً ضعف الموارد البشرية المؤهلة للتنفيذ يؤدي إلى زيادة تبعية الوحدات المحلية للحكومة المركزية، كما يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية، هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالباً ما تتناسب عكسياً مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري.<sup>8</sup>

## التجارب الدولية:

للسويد تجربة رائدة في نظام الحكم المحلي وتنظيم المجالس البلدية، ويتدرج الحكم في السويد إلى ثلاث مستويات، الوطني والإقليمي والمحلي، عبر 20 مقاطعة تضم 290 بلدية، و4 مناطق، والمناطق هي مقاطعة تضم بلدية واحدة فقط، وهم جوتلاند، وهالاند، وسكونه، وجوتلاند الغربية. ويتسم الحكم المحلي في السويد بالقوة حيث يتداخل في الشأن العام ويتحمل مسئولية تسهيل حصول المواطنين على الخدمات العامة مثل السكن والطرق وإمدادات المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي والمدارس والرعاية العامة، رعاية المسنين ورعاية الأطفال الصحة والنقل، ويحق للبلديات فرض ضريبة الدخل على الأفراد، كما لعب نظام الحكم المحلي دوراً كبيراً في نظام دولة الرفاه التي ينعم بها المواطنون السويديون، مما جعله يستقطب السياسيين المحليين من ذوي الكفاءات العالية.<sup>9</sup> وتخضع البلديات لقانون الحكم المحلي الصادر عام 1991، والذي يضع الخطوط العريضة لتنظيم الحكم المحلي، مثل عملية انتخاب المجلس البلدي عن طريق القائمة النسبية، وتنظيم المحاكم التي يلجأ لها أي مواطن للطعن على قرارات الحكومة المحلية.<sup>10</sup>



## إشكاليات نظم المليات في المنطقة العربية وأفق إصلاحها

أيضا تجربة نظام الحكم المحلي في المملكة المتحدة أكثر وضوحا من حيث تحديد المستويات والاختصاصات حيث يتسم نظام الحكم المحلي الحالي في المملكة المتحدة بالتعقيد إذ تتكون إنجلترا من 4 أقاليم هي "إنجلترا - اسكتلندا - وويلز - أيرلندا الشمالية"؛ كل هذه الأقاليم تتمتع بقدر متفاوت من الاستقلالية عن الحكومة المركزية في لندن؛ كما أن لكل منها نظام حكم محلي مختلف. فبجانب حكومة لندن المركزية هناك ثلاث حكومات في الأقاليم إلى جانب وجود برلمان وسلطة تنفيذية، جميع الوحدات في بريطانيا يوجد بها نظام الحكم أحادي المستوى إلا إنجلترا - حكومة لندن - يوجد بها نظام ثنائي المستوى، يعتمد على وجود نموذجان لتقديم الخدمات العامة، أحدهما مجالس المقاطعات يخدم عدد من السكان يتراوح بين 500 ألف إلى مليون و500 ألف نسمة؛ والأخر مجالس المراكز ويوجد بين 4 إلى 14 مجلس مركز داخل منطقة مجلس المقاطعة ويخدم حوالي 100 ألف نسمة. وتم توزيع العمل بين هذين المجلسين كالآتي: تختص مجالس المقاطعات بخدمات التعليم والخدمات الاجتماعية والنقل والتخطيط الاستراتيجي وحماية المستهلك، وعلى الصعيد الآخر تختص مجالس المراكز بالتخطيط المحلي والإسكان والطرق المحلية الشريفة والصحة البيئية ويشتركا معا في مجالات الثقافة. أما بالنسبة للنظام في المدن الحضرية - ما عدا لندن - يعتمد على نظام المجلس الواحد في تقديم كل الخدمات.

أيضا تجربة جنوب أفريقيا في قانون البلديات رقم 27 لسنة 1998. حيث تضمن هذا القانون إعادة هيكلة البلديات والمعاونة في معالجة اختلالات الماضي؛ كما صمم القانون الجديد البلديات على أساس معالجة الفجوة بين الريف والحضر (المدن) وإحداث التكامل التنموي اقتصاديا واجتماعيا. وتعد تجربة الدنمارك من التجارب المهمة في هذا الشأن حيث قامت - وهي دولة صغيرة - بإجراء العديد من التغيرات على نظامها المحلي منذ عام 1970 وكان آخرها في عام 2007؛ حيث بدأت البلاد في تقليص وحداتها المحلية وإعادة النظر في اختصاصاتها، فتقلص عدد الأقاليم من 18 إلى 16 ثم إلى 14 حتى وصلت إلى 5 أقاليم فقط في عام 2007. كما تقلص عدد البلديات من 388 قبل عام 1970 إلى 275 خلال الفترة من 1970 إلى 2006؛ ثم إلى 98 منذ عام 2006 واعتمد هذا التدرج على رؤية واضحة للتطور الحاصل بالبلاد والتوازن بين عدد المواطنين في الإقليم وعدد الأقاليم .

## خاتمة وتوصيات:

إن وجود نظام إدارة محلية لامركزية كفؤ وفعال يستجيب لحاجات المواطنين ويشركهم في رسم سياساته وتوفير موارده والرقابة عليه، هو عنصر قوة للدولة، أيضا لامتصاص تراكمات الغضب المحلية في الفترات الانتقالية بحيث لا تتوسع ولا ترتفع مطالبها لتصل لإسقاط وزراء أو وزارات أو ربما رؤساء، إذ أن الغضب من سوء الخدمات أو تردّي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية حال حدوثه سوف يكون منصبا على من لديه السلطات والصلاحيات.. هذه فائدة علمتنا إياها خبرة السنوات الخمس الماضية.

يفترض في أي نظام حكم محلي فعال أن يكون هناك توازن بين مسارين أحدهما تشريعي منتخب على كافة المستويات، ويملك تسلسلا في الصلاحيات ووسائل الاتصال والمساءلة من المستوى الأدنى للأعلى والعكس، بحيث يملك المجلس الشعبي المحلي/الجهة الترابية/ البلدية المنتخبة حق إصدار قرارات تعد بمثابة تشريعات محلية ومتابعة عملية تنفيذها من قبل السلطة المحلية التنفيذية وكذلك حق توجيه أسئلة واستجابات ومساءلة علنية للمسؤولين التنفيذيين، وتقديم مقترحات قرارات وسياسات للمجالس التشريعية في المستويات الأعلى وصولا إلى المستوى التشريعي المركزي، وكذلك مسار تنفيذي يسمح بصلاحيات أكبر للمحليات يجعلها مسئولة أمام المستويات المنتخبة المقابلة لها وأمام الجهات التنفيذية والتشريعية الأعلى.

هذا النظام أيضا يفترض فيه أن يأخذ التطور الهائل في وسائل المشاركة المجتمعية والرقابة الشعبية بحيث لا تقتصر مهمة المواطنين على انتخاب الممثلين المحليين بالجهات التشريعية المحلية أو بتقديم الشكاوى في الموظفين المحليين، بل يجب أن يكون هناك إطارا فعالا للرقابة الشعبية على كلا النوعين من المجالس وقنوات اتصال مباشرة بينها وبين المواطن بحيث يكون قادرا على تقييم أداء الموظفين المحليين والخدمات العامة التي يقدمونها له، وكذلك تقديمه لمقترحات وشكاوى للمجالس المنتخبة.

يقع على عاتق المجالس التشريعية المنتخبة في دول المنطقة العربية أن تعيد النظر في التشريعات المحلية بحيث توسع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار عبر تحديد واضح لمعايير تقسيم الوحدات المحلية المختلفة وفقا لمعيار موضوعي وهو عدد السكان مع أخذ العوامل الأخرى في الاعتبار وكذلك توسيع صلاحيات المحليات بما يرفع الأعباء عن الحكومة المحلية.

## الهوامش:

- 1 أعمال ورشة عمل مشروع تمكين المجالس المحلية، منتدى البدائل العربي، إبريل 2014.
- 2 حبيبة محسن، رانيا زادة، المليات في الدستور المصري إشكاليات المركزية ونظام التطوير، القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات، 2011، ص 5
- 3 صالح الشيخ، "مدخل إصلاح النظام المحلي في مصر في ضوء الاستحقاقات الدستورية والتجارب الدولية"، بدائل، العدد 12 السنة السادسة، يوليو 2015، ص 11.
- 4 بسمة السلامي، "الديمقراطية المحلية الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية"، منتدى البدائل العربي، تحت النشر، 2015.
- 5 - نور على، تقرير «المركزي للمحاسبات» يكشف فساد المليات، اليوم السابع، 15 أبريل 2010 <http://goo.gl/ndWtZR>
- 6 مبارك مبارك أحمد، "إصلاح المليات بين الدوافع والتحديات"، المركز الاقليمي للدراسات الاستراتيجية: حالة مصر، العدد 18، يوليو 2015، ص 4.
- 7 نور الدين بالطيب، "استطلاع منتدى العلوم الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الفساد في الوظيفة العمومية: الفساد يستقر في تونس"، الشروق التونسية، 26 مايو 2014، <http://goo.gl/d4syXs>
- 8 حياة بن اسماعين، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، جامعة محمد خيضر بسكرة؛ كلية العلوم الاقتصادية والتسيير ومخبر العلوم الاقتصادية والتسيير، 2006، ص 3.
- 9 حقائق عن السويد، موقع السويد بالعربي، <https://goo.gl/xZPy16>
- 10 Dr. Ian MICALLEF, Local and regional democracy in Sweden, congress of local and regional authorities, council of Europe, <https://goo.gl/RK1Fhe>
- 11 صالح الشيخ، "مدخل إصلاح النظام المحلي في مصر في ضوء الاستحقاقات الدستورية والتجارب الدولية"، بدائل، العدد 12، يوليو 2015، ص 12-13.