الإنسان والمدينة للأبحاث
الإنسانية والاجتماعية

المشاركة المجتمعية ومجالس الإدارة المحلية

نحو بناء تمثيل مجتمعي أفضل

المشاركة المجتمعية ومجالس الإدارة المحلية

نحو بناء تمثيل مجتمعي أفضل

صادر عن الإنسان والمدينة للأبحاث الإنسانية والاجتماعية2023
الحقوق محفوظة بموجب رخصة المشاع الإبداعي: نسب المصنف غير تجاري
-منع الاشتقاق / الإصدارة 4,0

ربما لم تكن المشاركة المجتمعية ذات أولوية حقيقية للأفراد والمجتمع المحلي بشكل مباشر مثلما هي الآن! خاصةً في الوقت الذي يعاني منه المواطنون من غلاء أسعار الغذاء والطاقة، وعدم كفاية الحد الأدنى من الأجور في ضمان حياة كريمة للأسر، وقلة المعروض من المواد الغذائية الأساسية، وتأثر سوق الإنتاج خاصةً مع الإغلاق شبه الكلي لعملية الاستيراد. ولا ينحصر ذلك على حالة الاقتصاد المصري وحده، بل تتجاوز الأزمة الاقتصادية الحدود المحلية وتؤثر على معظم دول العالم؛ ففي ديسمبر الماضي أشارت مديرة صندوق النقد الدولي إلى أن عام 2023 الجاري سيشهد سقوط ثلث دول العالم في حالة من الركود الاقتصادي، كأثر مباشر للسياسات التي تتخذها العديد من الدول للحد من التضخم، مثل قرار الفيدرالي الأمريكي بداية 2022 بإجراء سلسلة من الارتفاعات في سعر الفائدة، وتبعته معظم البنوك المركزية في المنطقة. بالتوازي مع الاضطراب الحادث في سوق الغذاء والطاقة جراء الحرب الروسية الأمريكية، وهروب الأموال الساخنة من الأسواق النامية إلى السوق الأمريكي.

وفي الوقت الذي يتباين فيه مدى التأثر الاقتصادي بين دولة وأخرى، يقع على كاهل المصريين جميع التبعات التي تؤثر على الاقتصاد اليومي والكلي، سواء كانت مؤثرات خارجية أو داخلية، ويتداخل المجال الشخصي الذي يعني المواطن، مع المجال العام والدولي الذي يخطو نحو حالة واسعة من التدهور الاقتصادي، وما يتبع ذلك من سياسات مالية تحاول التعامل مع الأزمة بأفضل صورة ممكنة.

تنطلق هذه الورقة من افتراض أن المشاركة المجتمعية تأتي على رأس المحاولات الجادة لإيجاد حلول وبدائل، حيث توفر مستويات المشاركة المجتمعية الغطاء الأساس الذي يعمل على الحد من التأثيرات السلبية لتقلبات السوق من جهة، وإشراك الأفراد بالمعلومات عن مدى سوء الوضع، وخطط التحسين المأمولة من جهة اخرى، حيث يحاول بيان الآليات الرسمية للمشاركة في الإجابة عن هذه الأسئلة بشكل جمعي، من خلال استعراض مفهوم المشاركة المجتمعية من خلال المجالس المحلية، بالتطرق إلى تاريخ المجالس المحلية، وتكوينها، واختصاصاتها القانونية، ومدى مساهمتها في تنفيذ آليات رقابة على مشروعات التنمية المجتمعية. حيث تشكل المجالس المحلية البنية الأساسية في المشاركة المجتمعية الرسمية خاصة في مستوى تمثيل أصحاب المصالح المباشرة/ المواطنون أمام أصحاب السلطة.

تأتي هذه الورقة استكمالًا للحديث في ملف المشاركة المجتمعية الذي سبق أن نُشر فيه «مدخل إلى المشاركة المجتمعية مفهوم المشاركة المجتمعية، ومسارات تعزيزها في مصر» والذي عمل على بيان تعريف صلب للمشاركة المجتمعية، وآلياتها، وتركز الحديث فيه عن المستوى الأول الخاص بتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي عرّف المشاركة من خلال خمس مستويات. تستكمل هذه الورقة الحديث عن مستويات المشاركة بالتركيز على المستوى الثالث الخاص بالتمثيل. (الإنسان والمدينة)

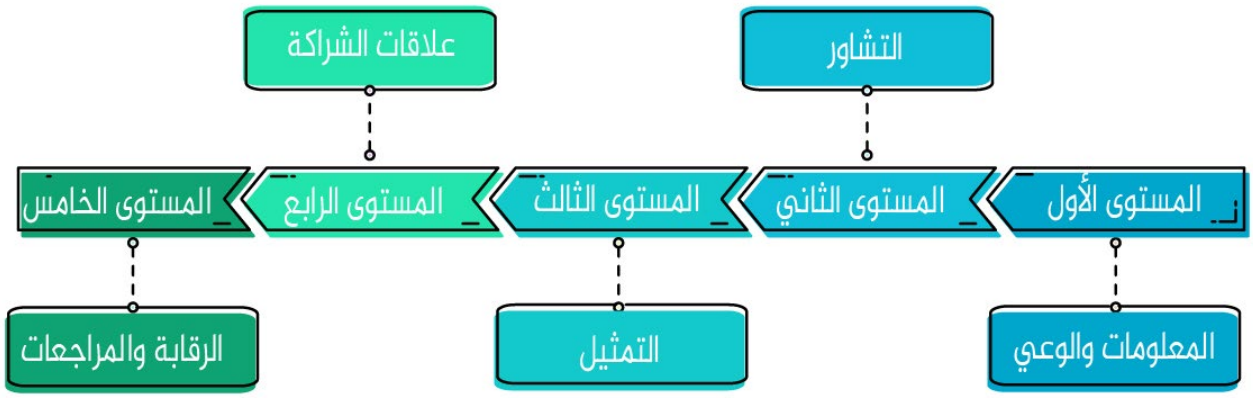
مستويات المشاركة المجتمعية

«تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيره..ا»

المادة 180 من الدستور المصري

يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشاركة المجتمعية من خلال خمس مستويات تراتبية، بحيث يؤثر كل مستوى على الآخر من الأدنى(الأول) إلى الأعلى (الخامس)، حيث لا يمكن تحقيق أي مستوى أعلى دون تحقق المستوى الذي يسبقه، لاعتماد كل المستويات على بعضها البعض، ولا يعني ذلك بالضرورة أن العمل على تحقيق جميع المستويات يجب ان يكون بشكل متوالي، ولكن الهدف الرئيسي عو تداخل تلك المستويات وإتاحتها والبناء عليها في جميع الأمور التي تعني أصحاب مصالح مختلفين وفي تلك الحالة فهم المواطنون. هذه المستويات هي:

- المستوى الأول (المعلومات والوعي): في هذا المستوى، تكون المشاركة الفعلية عند حدها الأدنى وتشتمل على تبادل المعلومات وحملات التوعية العامة والمبادرات التثقيفية.
- المستوى الثاني (التشاور): يتم فيه إجراء عملية تشاور المواطنين وأصحاب المصلحة المباشرة في حوار وعلاقات وتتضمن تحليلات أصحاب المصالح المباشرة ووضع خرائط للقضايا.
- المستوى الثالث (التمثيل) يتم فيه تمثيل تفضيلات أصحاب المصالح المباشرة في منتديات السياسة العامة من خلال جماعات المواطنين/جماعات الدعوة المجتمعية.
- المستوى الرابع (علاقات الشراكة): يتحول فيه التشاور إلى تعاون فعلي، حيث تأخذ منتديات المواطنين زمام المبادرة في وضع السياسات وتنفيذها.
- المستوى الخامس (الرقابة والمراجعات): «يمتلك» فيه أصحاب المصالح المباشرة مبادرات لوضع السياسات وتقديم الخدمات، ويوفرون الرصد والتقُّيم اللازمين باعتبارهم مالكين للعملية بالكامل. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)



تركز هذه الورقة على المستوى الثالث الخاص بالتمثيل في المجال العام المصري، ففي الوقت الذي تعمل فيه السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة من خلال وزراتي التخطيط ووزارة التنمية المحلية بشكل أساسي على تنفيذ مشروعات تنمية للبنية التحتية والأفراد، تأتي أهمية المشاركة والرقابة على تنفيذ تلك المشروعات بافضل شكل ممكن فضلًا عن المشاركة في التخطيط والتشاور، حيث تتيح الرقابة على مشروعات التنمية إدارة الموارد المالية للدولة بشكل يتناسب مع تطلعاتها وواقعها معًا، ومن ناحية أخرى يقطع الطريق أمام الفساد الإداري الذي يرفع النظام الحالي شعار محاربته بشتى الطرق من خلال العمل على تعزيز بنى الرقابة والمشاركة في بيان عمل الحكومة الأول الصادر في 2016، وكذلك خطة مصر الاستراتيجية 2030، فضلًا عن أن الرقابة التي يكفلها القانون تعمل على إشراك المجتمع وفئات متعددة من المواطنين في عملية اتخاذ القرار، وهو ما يعمل على توزيع المسؤوليات بين الأفراد من جهة ويساهم في تعزيز أنظمة الحكم المحلي وتدعيم اللامركزية، التي جعلتها الحكومة البنية الأساسية للديموقراطية والمحور الثاني في بيان عملها الذي قدمته إلى البرلمان في مارس 2016 تحت عنوان «نعم نستطيع». (مجلس الوزراء)

ويتحقق الجزء الأكبر من مستوى التمثيل في القانون المصري من خلال المجالس الشعبية المحلية، حيث يتم اختيار أعضاء المجالس الشعبية من خلال الانتخاب المباشر، بالإضافة إلى تعدد مستويات المجالس الشعبية المحلية على مستوى كل محافظة، وهو ما يتيح اختصاصات محددة، ورقابة تفصيلية أدق، وعلى الرغم من أن الرقابة لا تنحصر على المجلس الشعبي المحلي فقط، حيث تتشارك مع مهام المجالس التنفيذية، ومجلس النواب، فتعدد مستويات المجالس يتيح فرصة أكبر لمشاركة وتمثيل الجميع، بالإضافة إلى اعتماد الانتخاب المباشر على اختيار الأعضاء وهو ما يعزز فرص مشاركة المواطنين.

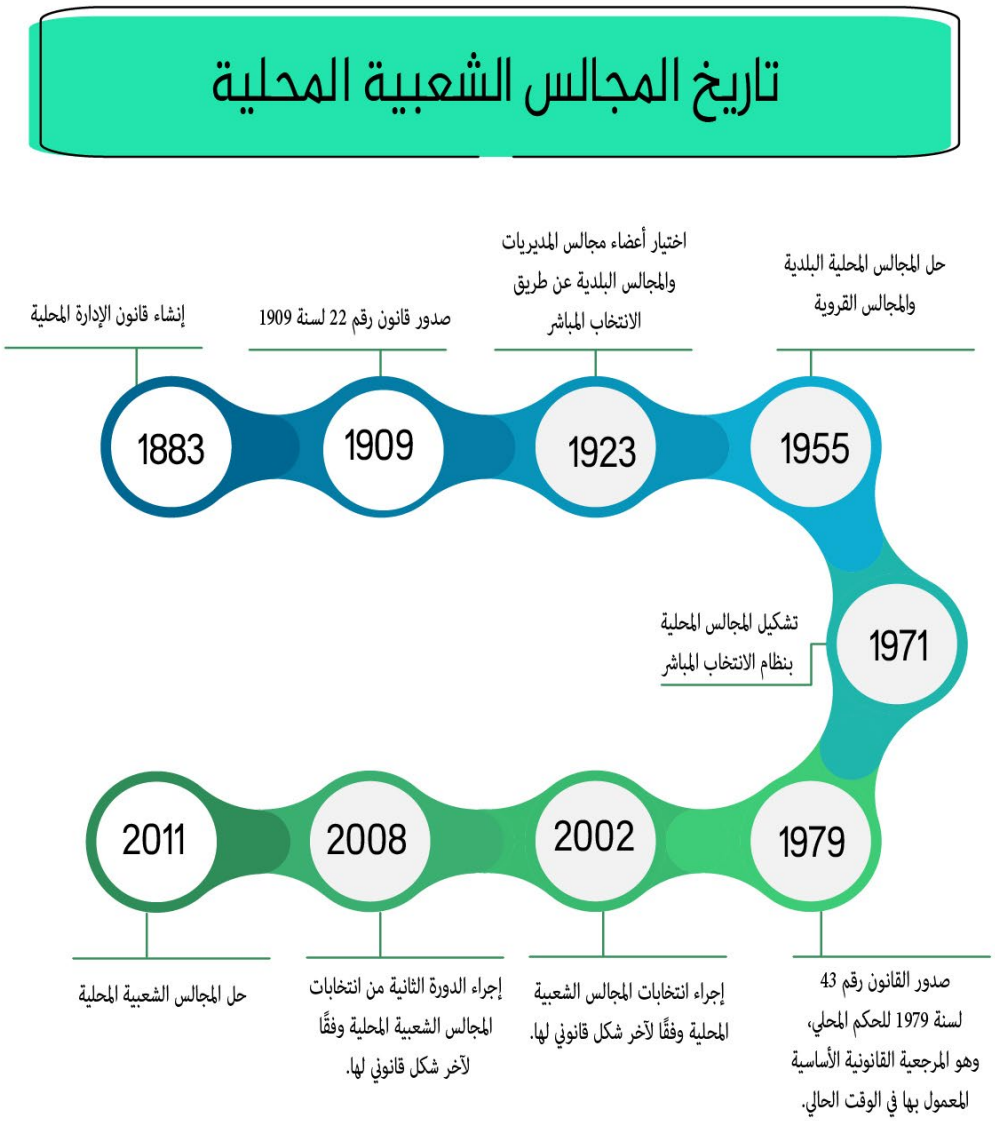
وبحسب المادة 180 من الدستور تتولى المجالس المحلية الرقابة على تنفيذ خطة التنمية، بالإضافة إلى أدوارها المتعددة التي يُمكن حصرها في المساهمة في التخطيط من خلال إقتراح المشروعات، والتصديق على الميزانية للمشروعات التي يتم تنفيذها في إطار مسؤولية المجلس المحلي، ومحاسبة المجلس التنفيذي داخل إطار اختصاصها، بالإضافة إلى تمثيل المنتفعين.

المجالس المحلية.. بين الماضي والحاضر

تقسم الدولة المصرية إلى وحدات إدارية تتكون من عدة مستويات وهي المحافظات، والمراكز، والأحياء أو القرى، ويكون لتلك الوحدات الشخصيات الاعتبارية حيث تعمل في حدود اختصاصها على تخطيط مشروعات التنمية والمرافق العامة وتنفيذها والرقابة عليها، ويمثل هذه الوحدات مجلس تنفيذي للمحافظة يتم اختيار أعضائه من خلال التعيين المباشر، بينما يتم اختبار الأعضاء ممثلي الوحدات على مستوى المجالس الشعبية المحلية من خلال نظام الانتخاب السري المباشر. ويحدد الدستور المصري المعدل في 2014 الأطر الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي، حيث تنص المادة 176 وهي المادة الثانية من فصل الإدارة المحلية « 175 -183» إلى:

> 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 إلي وحدات الإدارة المحلية.

ولم تكن فكرة اللامركزية ترافق المجالس المحلية منذ لحظة إنشائها تاريخيًا، حيث تم اكتساب تلك الميزة قانونيًا بعد عدة تعديلات على نظام الحكم المحلي حيث يعود تاريخ المجالس المحلية إلى عام 1883 عندما تم إنشاء قانون الإدارة المحلية في مايو من نفس العام، والذي نص على إنشاء مجالس محلية لجميع المديريات، وكانت وظيفة تلك المجالس استشارية، قراراتها غير ملزمة؛ حيث نزع القانون منها الصفة التنفيذية الاعتبارية، ثم أعيد تنظيم المجالس المحلية وفقًا لقانون رقم 22 لسنة 1909 ليصبح الاختلاف الرئيسي عن القانون السابق عليه أنه أكسب المجالس المحلية حق إتخاذ القرارات بصفة نهائية في نطاق اختصاصها، بالإضافة إلى صفتها الاستشارية الإلزامية لتتوسع بذلك اختصاصات المجلس المحلي وتزداد استقلاليته الصورية عن المركز الذي كان يعمل على تعيين أعضاء مجالس المديريات في ذلك الوقت.



حتى جاء دستور 1923 ليعزز هذا الاستقلال من خلال النص على اختيار أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية عن طريق الانتخاب المباشر، وهو استقلال لسلطة المجالس المحلية لم يكن يعبر عن لامركزية حقيقية في ظل خضوع الدولة إلى الاحتلال الانجليزي حينها، فغالبًا ما تألفت مجالس المديريات من كبار الموظفين أو كبار التجار وأصحاب المصالح نتيجة تقلب الحياة السياسية والحزبية.

وعقب ثورة يوليو 1952 حلت المجالس المحلية مكان المجالس البلدية والمجالس القروية، والتي كانت تفصل الحكم المحلي في المدن الحضرية عن النظام المحلي في النطاقات الزراعية وذلك اعتمادًا على القانون رقم 66 لسنة 1955، ثم أُصدر أكثر من قانون للإدارة المحلية عام 1960، وعام 1971 وعام 1975، كانت أبرز التغييرات في نظام الحكم المحلي هو تركيز دستور 1971 على تعزيز سلطة المجالس المحلية من خلال نقل السلطة إليها، وتشكيلها من خلال نظام الانتخاب السري المباشر، لتتولى مسؤولية إدارة المرافق العامة ومشاريع التنمية في نطاق اختصاصها، وهو النواة الأساسية للإدارة اللامركزية في الحكم المحلي، غير أن الدستور لم يذكر أن المجالس المحلية تمثل وحداتها الإدارية، وهو ما أعطى الفرصة لتضارب المصالح القانونية وبالتالي إضعاف دور المجالس المحلية.

الجدير بالذكر أن المجالس المحلية في ذلك الوقت والممثلة في مجالس المديريات ومجالس البلديات لديها اختصاصات تنفيذية ورقابية على المرافق وإدارة مشاريع التنمية في نطاق اختصاصها، حيث لم يظهر الفصل بين المجلس التنفيذي «المحافظة» والمجلس الشعبي إلا بعد صدور قانون 1971، ليصبح المجلس التنفيذي مكونًا من المحافظ رئيسًا للمجلس، ونواب المحافظ، ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة، وسكرتير عام للمحافظة.

ويتم اختيار أعضاء المجلس التنفيذي عن طريق التعيين المباشر، حيث يعين رئيس الجمهورية المحافظين، بينما يقوم مجلس الوزراء بتعيين رؤساء الأحياء، ويتم تعيين رؤساء المصالح والهيئات العامة عن طريق آليات التعيين الداخلية لكل جهة حكومية. ويقوم المجلس التنفيذي بإدارة المشروعات داخل نطاق اختصاصه والرقابة على تنفيذها، واقتراح الخطط والقوانين بالاشتراك مع المجلس الشعبي المحلي الذي يتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب السري المباشر.

ساهمت هذه الخطوة في تراجع الامتياز الخاص باعتماد المجالس المحلية على نظام الانتخاب، حيث تم إلغاء الدور التنفيذي للمجلس، كما قلصت من أدواره الرقابية، بمشاركة المجلس التنفيذي له في عملية الرقابة، وارتكاز قراراته على موافقة المجلس التنفيذي.

وفي عام 1979 صدر القانون رقم 43 لسنة 1979 للحكم المحلي، وهو المرجعية القانونية الأساسية المعمول بها في الوقت الحالي، والذي يعتمد على الفصل بين المجلس التنفيذي والمجلس الشعبي المحلي، ويوضح اختصاصات كلا المجلسين، بالإضافة إلى آلية اختيار أعضاء كلا المجلسين، وهي الآلية التي تزعزعت بصدور عدة قوانين على نظام الانتخاب نفسه، فالقانون 43 ينص على أن يكون نظام الانتخاب فردي، ثم جرى تعديل عليه ليكون الانتخاب على نظام القائمة كما ينص القانون 50 لسنة 1981، والذي أُلغي بقرار المحكمة الدستورية في فبراير 1996 ونص على عدم دستورية هذا النظام، وكذلك نصت المحكمة الدستورية على عدم دستورية تخصيص نسبة من المقاعد للنساء في المجلس الشعبي المحلي.

«وقد أثرت التعديلات الكثيرة على نظام الانتخابي على عدم استيعاب المواطنين له، مما أضعف من المشاركة بشكل ملحوظ، وخاصة مع ارتفاع نسبة الأمية. كما كان النظام دائما أسيرًا لإشكالية الدولة المركزية ومفهوم الديمقراطية، فالدولة المركزية في مصر

قد اتخذت في فترات كثيرة معنى الدولة المسيطرة أو المهيمنة، بينما النظام المحلي الكفء يتطلب قدرًا من الاستقلالية للمناطق المختلفة، وأن تكون العلاقة بينه وبين المركز علاقة تتسم بقدر كبير من الديمقراطية» (منتدى البدائل)

تكوين المجالس المحلية

بحسب الشكل النهائي للمجالس المحلية وفقًا لقانون المحليات لعام 1979 تتكون المجالس المحلية من قسمين المجلس الشعبي المحلي بمستوياته المتعددة، ومجلس المحافظة أو المجلس التنفيذي المحلي، وتتبع كافة المراكز على مستوى الجمهورية المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وهو يتكون من: الوزير المختص بالإدارة المحلية، المحافظين، رؤساء المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات.

بينما يتكون المجلس الشعبي المحلي من عدة مستويات حسب قانون 1979 ، فهناك مجلس شعبي على مستوى المحافظة، ثم على مستوى المركز أو المدينة، ثم على مستوى الأحياء أو القرى.

المجالس الشعبية على مستوى المحافظات

يتشكل المجلس الشعبي المحلي من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري، وذلك على مستوى جميع المحافظات فيما عدا محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال وجنوب سيناء، والبحر الأحمر حيث يتشكل المجلس بهم من أربعة عشر عضوًا عن كل مركز أو قسم إداري، وينتخب المجلس في دورة انعقاده الأولى رئيسًا ووكيلين أحدهما من فئة العمال أو الفلاحين.

المجلس الشعبي على مستوى المركز

يُشكل في كل مركز مجلس شعبي محلي يمثل المدينة عاصمة المركز اثني عشر عضوًا، بينما يمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري أربعة عشر عضوًا، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمركز والمدينة، وتمثل باقي الوحدات بالمركز بعشرة أعضاء. ويكون لكل مركز رئيس يتم تعيينه من قِبل رئيس الوزراء ويكون له صلاحيات الوزارة، حيث يتبع في مهامه المجلس التنفيذي المحلي.

المجلس الشعبي المحلي على مستوى المدينة

يتكون المجلس الشعبي المحلي للمدن من أربعة عشر عضوًا عن كل قسم إداري، بينما يُمثل المدينة ذات القسم الواحد أربعة وعشرون عضوًا، يتم اختيار رئيسًا للمجلس ووكيلًا له على أن يكون أحدهما من العمال او الفلاحين.

المجلس الشعبي المحلي على مستوى الحي

في حال تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء، يكون لكل حي مجلس شعبي يُمثل كل قسم إداري فيه اثني عشر عضوًا، وفي حال كان الحي يتكون من قسم إداري واحد يتم تمثيله بثمانية عشر عضوًا، ويتم تعيين رئيس ووكيلين للمجلس أحدهما من العمال أو الفلاحين.

المجالس الشعبية المحلية القرى

يتشكل في كل قرية تُمثل وحدة محلية مجلس شعبي محلي، بناء على قرار المجلس الأعلى للإدارة المحلية ويمثل هذا المجلس مجموعة من القرى حيث يتم تمثيل القرية التي بها المجلس بعضوين بينما يتم تمثيل بقية القرى بعضو واحد في المجلس، ويتم تعيين رئيس ووكيلين للمجلس يتم انتخابهم في أول دورة انعقاد.

اختصاصات المجالس المحلية

أولًا: المجالس الشعبية المحلية

يحدد القانون 43 لسنة 1979 اختصاصات المجالس المحلية حيث يوضح اختصاصات المجلس الشعبي المحلي، والتتي تتمثل في:

1- الرقابة على المرافق العامة والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.

2- تنفيذ الخطط المحلية ومتابعتها على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية.

3- إقرار مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة.

4- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية.

5- الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني.

6- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.

7- الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.

8- الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.

9- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.

10- اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى.

11- فرض الرسوم ذات الطابع المحلى وفقًا لأحكام هذا القانون أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء.

12- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.

13- إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى.

14- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.

15- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي.

16- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.

17- الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشتراك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية. وللمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة.

18- ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها.

كما يختص المجلس الشعبي على مستوى المحافظة بالإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المستويات الأخرى من المجالس الشعبية في نفس المحافظة، وله حق التصديق والاعتراض على قرارات تلك المجالس، ويختص أيضًا بالموافقة على اقتراح إنشاء أو إلغاء أو تغيير الوحدات الإدارية داخل نطاق اختصاصه.

وتنص المادة 17 من قانون المجالس المحلية على أن المجلس المحلي لديه الحق في تمثيل المنتفعين في إدارة المشروعات والإشراف عليها، وذلك بعد الاتفاق مع المحافظ، وهي خدمة عامة يقوم فيها ممثل المنتفعين بتطبيق أحكام قانون العقوبات، ولا يجوز له التدخل في سير العمل الإداري أو التنفيذي في الجهات التي يمثل المنتفعين لديها.

ثانيًا: مجلس المحافظة التنفيذي

تشير المادة 33 من قانون المجالس المحلية إلى اختصاصات المجلس التنفيذي المحلي حيث يتولى المجلس التنفيذي للمحافظة الاختصاصات الآتية :

1. متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.

2. إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية.

3. معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.

4. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذ بالمحافظة.

5. وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.

6. وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.

7. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.

8. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة.

9. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلى من الموضوعات.

اختصاصات أم مسؤوليات مشتركة

على الرغم من تعريف قانون المجالس المحلية المسؤوليات التي يتولاها المجلس الشعبي المحلي على أنها اختصاصات، فهي مهام تتشابه وتتقاطع بشكل مباشر مع مهام ومسؤليات المجلس التنفيذي للمحافظة، حيث يُمكن حصر مسؤوليات المجلس الشعبي المحلي في ثلاثة مهام رئيسية يوضحها قانون المحليات، بالإضافة إلى مسؤولية أخرى تشير إليها اللائحة التنفيذية القانون البناء رقم 119 لسنة 2008 وهي:

1-متابعة تنفيذ المشروعات المحلية، والرقابة عليه ومحاسبة المجلس التنفيذي للمحافظة بتقديم طلبات الإحاطة والاستجوابات.

2- إدارة وتنظيم العمل في المرافق العامة والاستثمار المشترك.

3- تمثيل المنتفعين في المشروعات المحلية.

4- المشاركة في عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية العمرانية

حيث ينص المادة 10 من اللائحة التنفيذية لقانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008 على الآتي:

> تقوم الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمراني بإعداد تقرير يرفع إلى المركز الإقليميللتخطيط والتنمية بنتائج احتياجات وأولويات التنمية العمرانية على المستوى المحلي واقتراحاتها للمشروعات اللازمة وخطة العمل لتحقيقها وذلك بمشاركة الجهة الإدارية المختصة والمجالس الشعبية المحلية، والاجهزة التنفيذية المختصة وممثلي المجتمع المدني والأهلي، بعد اعتمادها من رئيس المدينة أو القرية وذلك وفقًا لدلائل أعمال المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى.

غير أن هذه المسؤوليات لاتختص بها المجالس الشعبية المحلية وإنما تتشارك فيها مع المجلس التنفيذي، وربما مع جهات أخرى، حيث يقوم المجلس التنفيذي للمحافظة أيضًا بمتابعة تنفيذ المشروعات المحلية، ويقوم كذلك بتحديد سير العمل في المرافق العامة وفي قطاع اختصاصه الذي يتشارك فيه مع المجلس الشعبي المحلي، بينما تتحدد مهمة تمثيل المنتفعين بموافقة المجلس التنفيذي نفسه، وذلك بتقديم المجلس الشعبي طلب التمثيل القانوني على أن يتم تصديقه بواسطة المجلس التنفيذي وعلى رأسه المحافظ.

كما أن اقتراحات المجلس الشعبي المحلي يتم رفعها إلى المحافظ والذي يقوم بدوره بعرضها على المجلس التنفيذي الذي يرأسه، وعلى الرغم أن المجلس الشعبي المحلي له سلطة الرقابة على المجلس التنفيذي من خلال استجوابه، وهو ما يجعل مهمة الرقابة صورية ليس لديها القوة التنفيذية الخاصة بها وذلك بتبعية المجلس الشعبي المحلي لسلطة المحافظ الذي لديه حق اخذ قرارات المجلس في الاعتبار او تجاوزها، وبالتالي يظهر تضارب في المصالح بشكل غير مباشر من خلال تداخل سلطات كلا المجلسين، وانعدام استقلال العملية الرقابية على الجهاز التنفيذي للمحافظة.

الحاجة إلى مجلس شعبي محلي

في مارس 2011 وعقب اندلاع ثورة 25 يناير، قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بقيادة المشير محمد حسين طنطاوي بحل المجالس الشعبية المحلية بموجب القانون 116 لسنة 2011 (العسكري) في بيان أصدره المجلس في سبتمبر استنادًا إلى الإعلان الدستوري الذي أُصدر في مارس من نفس العام، واعتمادًا على قرار المحكمة الإدارية بحل المجالس الشعبية المحلية في يونيو من نفس العام. (بي بي سي)

وبحسب البيان يتم حل المجالس الشعبية على جميع المستويات، على أن يتم تشكيل مجلس على مستوى المحافظات يباشر الأعمال الطارئة، والمهام العاجلة المكلف بها المجلس تجاه مشروعات التنمية والمرافق العامة. على أن يتشكل من أعضاء مجالس قضائية سابقة، وأعضاء هيئة تدريس بالجامعات، بالإضافة إلى شخصيات عامة، وممثل عن الشباب، وممثل عن المرأة، ويتم تكليفه بقرار صادر من مجلس الوزراء. ويباشر المجلس أعماله الانتدابية في اختصاصاته على مستوى المحافظة، وذلك لمدة عام أو لحين انتخاب المجالس المحلية بجميع مستوياتها من جديد.

كان ذلك القرار استكمالًا لنزع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بعد تنحي الرئيس الأسبق محمد حسني مبارك في فبراير 2011، خاصة مع سيطرة الحزب الوطني الحاكم في حينها على أغلب مقاعد كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى وكذلك المجالس الشعبية المحلية، حيث أعقب قرار التنحي حل مجلسي الشعب الشورى بموجب الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 13 فبراير 2011 (المجلس العسكري) بعد عدة أشهر من انتخاب مجلس الشعب 2010 الذي كان من المقرر استمراره لمدة خمس سنوات.

وفي حين أجريت انتخابات البرلمان أكثر من مرة بداية من انتخابات نوفمبر 2011 التي جاءت بمجلس لم يستمر سوى عدة أشهر قبل أن يتم حله في يونيو 2012، ثم إجراء انتخابات 2015 وهي الانتخابات البرلمانية الأولى بعد تعديل الدستور في 2014، قبل أن يتم إعادة انتخاب أعضاء المجلس مرة أخرى بعد انقضاء مدة المجلس في 2020. في حين كان مصير مجلس الشورى الإلغاء إثر دستور 2014 والذي حصر السلطة التشريعية في مجلس النواب فقط، ثم أعيد مرة أخرى إثر تعديلات الدستور في 2019. وعلى الرغم من ذلك لم يتم انتخاب المجالس الشعبية المحلية، وظلت معلقة بصدور قانون المحليات من مجلس النواب حتى الآن.

شهد هذا التجميد قليلًا من الحركة في 2016 مع إطلاق بيان الحكومة «نعم نستطيع» وهو البيان الذي قدمته الحكومة إلى البرلمان عن الخطة التنفيذية لها والتي تستمر بداية من عام 2016 وصولًا إلى 2018، جاء في ذلك البيان عدة محاور، يشير المحتوى الثاني إلى عمل الحكومة على ترسيخ البنية الديموقراطية وذلك من خلال إجراء تعديل في قانون المحليات يتم انتخاب المجلس وفقًا له خلال المدة المحددة للبيان.

وفي عام 2018 أصدرت الحكومة بيان جديد قدمته لمجلس الشعب تحت عنوان «مصر تنطلق» والذي يشير إلى أهداف الحكومة التنفيذية وآليات الوصول إلى تلك الأهداف ويغطي الفترة الزمانية منذ 2018 وصولًا إلى 2022. وعلى الرغم من اعتماد البيان الثاني على نتائج البيان الأول، فلم يتم ذكر ما تم الوصول إليه في إصدار قانون للمحليات فضلًا عن تكوين المجلس أو انتخاب أعضاؤه، وظل مشروع قانون المحليات حبيسًا لأروقة البرلمان، ففي 2017 نشرت بوابة الأهرام مشروع قانون للمحليات يعتزم مجلس النواب

مناقشته، ولكن لم يتم إصداره حتى تاريخ نشر هذه الورقة. مع إلغاء الفصل في إلزام تمثيل العمال والفلاحين في جميع الدوائر، تعد أحد أبرز الموضوعات التي يطرحها مشروع المحليات، هو تعزيز اللامركزية في الرقابة والتنفيذ والاستقلال الاقتصادي للمدن والمحافظات، وذلك من خلال تخصيص ميزانية داخلية للأقاليم المحلية التي تتكون من محافظة أو أكثر.

يوفر وجود المجلس الشعبي المحلي الآليات القانونية للمشاركة في المشروعات المحلية، حيث تقع الرقابة على تنفيذ تلك المشروعات على عاتق جميع المجالس المحلية، ولكن يختص المجلس الشعبي المحلي بتمثيل المستفيدين وهو ما يتيح لهم الحق في الاعتراض، أو إبداء الرأي، أو طلب التمثيل القانوني. كما يتيح القانون للمجلس الشعبي المحلي حق المساءلة للمجلس التنفيذي واستجواب أعضائه وتقديم طلبات الإحاطة. وهو ما يعطي المجلس صلاحيات أقوى على الرقابة على آليات عملية التنفيذ كما يتيح القانون للمجلس الاشتراك مع منظمات المجتمع المدني والمجلس التنفيذي في اقتراح الخطط المحلية للتنمية.

لكن لا يشير وجود تلك المجالس إلى العكس، ففي ظل وجود المجلس الشعبي المحلي في العقد الأول من هذه الألفية غاب التحقق الأساسي لعملية المشاركة المجتمعية واكتفى المجلس بالتمثيل الصوري، والتأكيد على قرارات مجالس المحافظة والبرلمان، ومع تداخل الاختصاصات مع المجالس التنفيذية والشعبية انحصر دور المشاركة المجتمعية في وجود المجلس فقط. وهو ما لا نأمله في حالة عودة المجلس المحلي، حيث ننطلق من ضرورة وجود تمثيل لأصحا المصالح المباشرة ومجموعة المواطنين محليًا، إيمانًا بأن فكرة الإدارة اللامركزية فكرة ناجحة بشكل إداري وهي الغض الرئيسي لوجود المجلس الشعبي المحلي بنسخته الأخيرة، وعلى هذا الأساس يجب ان يعمل المجلس لتحقيق مبدأ المشاركة المجتمعية وتحقق جانب التمثيل.

فمن ناحية تستفاد الحكومة من إعطاء تصورات واضحة لما تحاول بناؤه في الوقت الحالي في مجال تنمية وتطوير المجتمع، كما أن الأزمة الاقتصادية التي تعصف بالمجتمع المصري حاليًا لا تخفى على أحد وبالتالي من مصلحة أصحاب السلطة أن تتم مشاركة عدة أطراف في محاولة الخروج من الأزمة بتوزيع المسؤوليات، وإتاحة الفرصة إلى الأطراف المختلفة للمساهمة في طرح بدائل، ومقترحات، ونشر معلومات تساهم في تعزيز معرفة ووعي المواطنين بمدى تعقد المؤثرات وتشابك الأمور، في محاولة جمعية للإجابة عن أسئلة حاضرة بقوة مثل: كيف يُمكن أن يتحسن الاقتصاد اليومي للمواطنين؟ متى يتم السماح بالاستيراد؟ ومتى يُمكن أن تخف وطأة التضخم؟ وكيف تؤثر السياسات المالية الجديدة في حل الأزمة!

خاتمة

سعى هذا التقرير إلى تسليط الضوء على آليات المشاركة المجتمعية وفقًا للمجالس المحلية، وذلك بإيضاح الأدوار الرقابية التي يتيحها القانون للمجلس الشعبي المحلي، والآليات التنفيذية التي يتيحها للمجلس التنفيذي على مستوى المحافظات، مع بيان تداخل اختصاصات كلا المجلسين، واعتماد المجلس الشعبي بشكل مباشر على قرارات المجلس التنفيذي، كما سعى التقرير إلى الإشارة إلى أن آليات المشاركة المجتمعية لا تنحصر على المجلس الشعبي المحلي فقط، وإنما جرى التركيز عليه باعتباره المؤسسة القانونية الأكبر في عملية المشاركة، والتي تسهل بدورها مشاركة منظمات المجتمع المدني في التخطيط، وعرض المقترحات، فضلًا عن تمثيل المنتفعين قانونيًا في المشاريع التي تقوم بها المحافظة، كما أشار إلى أن وجود المجلس بشكل صوري لا يعني تحقق آليات المشاركة المجتمعية.

وانطلاقًا من رغبة النظام الحالي في تعزيز اللامركزية الإجرائية في تنفيذ مشروعات التنمية المحلية، تظهر أهمية المشاركة المجتمعية في الوقت الراهن، ويتجلى السؤال حول الآليات الجادة التي تتيح مشاركة مجتمعية حقيقية من وجود مجلس شعبي يعبّر بالفعل عن مصالح المنتفعين في حيز اختصاصه، ويعمل على إشراك منظمات المجتمع المدني والمنظمات الاستشارية، ويسعى بالتالي للرقابة على آليات التنفيذ وبالتالي ضمان استدامة المشروعات، وتنفيذها بأفضل شكل ممكن.

المصادر

- المجلس العسكري "العدد 6 (مكرر) قرار حل البرلمان ." الجريدة الرسمية (2011): 2.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "تعزيز المساءلة الإجتماعية: من المبدأ إلى التطبيق" مذكرة توجيهية، 2010.
- بي بي سي مصر: القضاء الإداري يقرر حل المجالس المحلية الشعبية. 28 يونيو 2011.

https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/06/110628_egypt_councils

- رئاسة مجلس الوزراء. برنامج عمل الحكومة 2018 - 2022 "مصر تنطلق". القاهرة: 2018.
- مجلس الوزراء المصري. بيان الحكومة "نعم نستطيع". القاهرة، 2016.
- الإنسان والمدينة للدراسات الإنسانية والاجتماعية. "مدخل إلى المشاركة المجتمعية: مفهوم المشاركة المجتمعية، ومسارات تعزيزها في مصر" ورقة بحثية، 2023

https://www.hcsr-eg.org/introduction-of-civic-participation

- منتدى البدائل "المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية" ورقة بحثية، 2011.