

**المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية
"نماذج عربية"**

المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية "نماذج عربية"
أعمال ورشة بيروت (25-28 يوليو 2015)



الباحثون حسب ترتيب الدراسات بالكتاب:

- أ/محمد العجاتي
- أ/رياض عيسى
- أ/نهلة محمود
- د. بسمة السلامي
- د. محمد طارق
- د. وسام سعادة
- أ/شيماء الشرفاوي
- د. إقبال بن موسى
- أ/أسماء فلحي

مراجعة: أيمن عبد المعطي

الناشران: منتدى البدائل العربي للدراسات، المعهد السويدي بالإسكندرية

طبعة أولى 2016

رقم الإيداع: 2016/7626

الترقيم الدولي: 0-222-751-977-978

نشر وتوزيع

+201222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com



محتوى هذا الإصدار هو مسئولية المؤلف ولا يعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي جهة شريكة

المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية "نماذج عربية"

مقدمة

تمكين المجالس المحلية بعد الثورات العربية

محمد العجاتي

باحث في العلوم السياسية ومدير منتدى البدائل العربي للدراسات¹

في أعقاب الثورات العربية، ظهر عدد من الإشكاليات في نهج تعامل الأنظمة السابقة مع المحليات، بما يعزز العديد من المشكلات، من أهمها ضعف المشاركة المباشرة للمواطنين وضعف تمثيل لفئات مجتمعية كالنساء، والشباب. وحيث أن من ضمن الإشكاليات التي طرحت نفسها على النقاش العام في المنطقة بسبب الحراك الشعبي الواسع، هي كيفية استيعاب جميع المكونات الاجتماعية في المجال السياسي العام؟ التفت الكثيرون إلى دور المجالس المحلية وأهميتها في المراحل الانتقالية. العديد من القطاعات، التي قادت الحراك في الشارع ولم تتوفر لها القدرات لترجمة هذا التغيير في قوانين وسياسات، لكونهم الأكثر ارتباطاً بحكم الطبيعة والإمكانيات والقدرات للعمل المناطقي المرتكز على المجتمع أكثر من البعد الوطني التشريعي والرقابي، كانوا أقرب لمفهوم المجالس المحلية أكثر من البرلمانات، حيث رأوا ضرورة المرور بتجربة المجالس المحلية والنجاح على المستوى المحلي حتى يتمكنوا من الانتقال على مستوى المجالس الوطنية. من هنا تأتي أهمية دراسة المجالس المحلية في المنطقة العربية وما يحتويه هذا الملف من تحديات على جميع المستويات المتعلقة بالتشريع والممارسة.

يرجع بعض الباحثين المحليات إلى المجتمعات العربية التقليدية فقد عرفت بشكل ما نظم تسير على نمط ومهام النظم المحلية، على سبيل المثال حالة النظام القبلي الذي يقوم على وحدة القبيلة، ويقوم على وجود مصلحة مشتركة بين أفراد القبيلة، حيث يكون لكل قبيلة مجلس وهو الذي يقوم بعملية صنع القرار بدافع من المصلحة العامة، كما تتولى القبيلة جميع نواحي الحياة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.² إلا أننا لا نستطيع قبول هذه الفكرة إذ أن هذه البنية تتعارض مع مفهوم المجالس المحلية التي

¹ مساعد باحث، شيماء الشرقاوي

² عبد الله العلي العليم، "اللامركزية في الإدارة المحلية بالدول العربية"، المعهد العربي للإتماء، الرياض، 2006.

يأتي في جوهرها مفهوم التمثيل الطوعي، بمعنى الترشح والانتخاب والرضاء كمصدر للشرعية وهو ما لا يتوفر في ظل هياكل المجتمعات التقليدية. وعليه يمكننا القول إن تاريخ نشأة النظم المحلية/البلدية في الدول العربية يختلف من دولة إلى أخرى؛ فعلى سبيل المثال عرفت لبنان نظام الحكم المحلي في بداية حكم محمد علي لها عام 1833؛ حيث تم إنشاء مجلس الولاية الذي ضم 12 عضوا من العائلات البيروتية المعروفة مناصفة بين المسلمين والمسيحيين وكانت مهام هذا المجلس تتمحور في أمور النظافة والحراسة وإنارة الشوارع في المدينة. وبموجب قانون 1963 تم إرساء قواعد الحكم المحلي اللبناني -ويستقي مبادئه الأساسية من التشريع الفرنسي- والذي سمح لأول مرة بإدخال نظام المجالس المحلية/البلدية. وعقب هذا القانون صدرت الكثير من القوانين البلدية التي أدخلت الكثير من التعديلات على نظام البلديات في لبنان إلى أن أتي تشريع 1977 والذي يعتبر خطوة هامة في محاولات ترسيخ اللامركزية والحكم المحلي في لبنان من حيث تعريف البلديات ومهامها وطريقة إنشائها.³

أما بالنسبة لمصر فيختلف الباحثون حول تاريخ نشأة الحكم المحلي؛ حيث يرى البعض أن الحكم المحلي في مصر يعود إلى عهد الدولة المصرية القديمة والتي عرفت نظاما للإدارة المحلية يقترب إلى حد ما مما هو عليه الحال الآن في الدول الحديثة، في حين يرى فريق آخر أن الأخذ بنظام الحكم المحلي بدأ مع الحملة الفرنسية على مصر في عام 1798 عندما أمر نابليون بإنشاء الدواوين، ويرى آخرون أن النظام المحلي قد ظهر في أواخر القرن 19، مع إنشاء مجالس المديرية وفقا للقانون الصادر عام 1883 وإنشاء المجالس البلدية والتي كان أسبقها مجلس البلدية في الإسكندرية والذي أنشئ عام 1890 وأعقب ذلك إنشاء المجالس المحلية في بعض المدن عام 1909 والمجالس القروية عام 1911 وجاء دستور 1923 ليكون أول دستور مصري يضمن شرعية للكيانات المحلية الثلاثة "المديريات- المدن- القرى" كما أكد على طريقة اختيار الأعضاء وهي عن طريق الانتخاب. وتوالت القوانين المنظمة للشأن المحلي وكان آخرها القانون المنظم لعمل المحليات إلى الآن وهو قانون 43 لعام 1979.

³ محمد محمود الطعمانية؛ سمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.

وفي تونس، ترجع نشأة البلديات إلى 1858 حيث كانت بلدية تونس هي أول بلدية يتم إنشائها، وكانت تتم إدارتها عن طريق لجنة تتألف من عشر أعضاء يرأسها شيخ المدينة وكان ينحصر دورها في إدارة المصالح البلدية والعناية بالنظافة والشئون العمرانية وجمع الضرائب المحلية. وفي أعقاب الاحتلال الفرنسي لتونس سنة 1881 أنشئت بلديات أخرى وحتى عام 1952 استمر انشاء البلديات. وكان يتم تعيين الأعضاء عن طريق التعيين وليس الانتخاب باستثناء بلدية تونس والتي كان يتم فيها الانتخاب بين التونسيين والفرنسيين بالتساوي. وفي عام 1952 أصبح تمثيل المجالس البلدية بالانتخاب العام -مع تمثيل الجالية الفرنسية فيها- ووصل عدد البلديات إلى 69 بلدية. وبعد حصول تونس على استقلالها عام 1957 تمتعت الوحدات المحلية باستقلالها المالي والشخصية المعنوية واعتماد نظام الانتخاب العام المباشر كنظام لتمثيل الأعضاء.

وفي نفس السياق، يعود تاريخ نشأة المحليات في المغرب إلى ما قبل الحماية الفرنسية على المملكة المغربية؛ فكان "الباشا/الوالي" يتولى الحماية العسكرية والأمن وجمع الضرائب وتنفيذ الأحكام. أما بعد الحماية الفرنسية على المغرب أصبح الحاكم الحقيقي هو مندوب الحماية الفرنسية والذي كان يتم توجيهه من قبل وزارة الخارجية الفرنسية. وفي ظل هذا الوقت كانت المجالس البلدية الأهلية والمختلطة تعتمد النظام العرقي ويستمد من تقاليد المدينة. أما بالنسبة للشكل الحديث للإدارة المحلية فيعود إلى عام 1960 عندما صدر أول قانون ينظم الوحدات المحلية البلدية والقروية. في عام 1976 أصبحت البلديات كيانات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ونتيجة الضغط المجتمعي فقط خرج قانون 2003 والذي يتعلق بالتنظيم البلدي من جهة والتنظيم الإقليمي من جهة أخرى.

انعكست هذه النشأة وأضافت عليها عوامل المساحة وعدد السكان على بنية المحليات من دولة لأخرى، ففي لبنان يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية والتي تتمثل في المحلي البلدي وسلطة تنفيذية والتي يتولها رئيس مجلس البلدية -ويتولاها المحافظ في بلدية بيروت- ويتكون المجلس البلدي من 9 أعضاء للبلدية التي يبلغ سكانها 2000 نسمة؛ و 12 عضوا للبلدية التي يتراوح سكانها بين 2001

و4000 نسمة، و15 عضوا للبلدية التي يتراوح سكانها بين 4001 إلى 12000؛ و18 عضوا للبلدية التي يتراوح سكانها بين 12001 إلى 24000 نسمة؛ أما بالنسبة للبلديات التي يزيد سكانها عن 24000 نسمة فيمثلها 21 عضوا؛ وبالنسبة لبلديات بيروت وطرابلس تمثل بـ24 عضوا؛ ويتم اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب العام المباشر ومدة الولاية 6 سنوات؛ ويتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبا للرئيس بطريقة الاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة وذلك في أول جلسة يعقدها، ويعقد المجلس مرة واحدة على الأقل في الشهر.⁴

أما بالنسبة لمصر فيتكون النظام المحلي المصري من 27 محافظة؛ ويتراوح عدد المستويات المحلية في مصر ما بين مستويين وأربعة مستويات؛ فمحافظات الحضر لها مستويان وهما المدينة والحلي أما المحافظات الريفية يوجد فيها أربعة مستويات (المركز، القرية، المدينة، الحلي)، وتتمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية والاستقلالية وفقا للدستور، وتعتمد مصر على نظام المجلسين (الشعبي والتنفيذي). ويتم تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب العام المباشر.

أما بالنسبة لتونس فيمثل نظام الحكم المحلي فيها مستويان وهما الولايات والبلديات؛ فتتكون تونس من 24 ولاية و264 عمادة/بلدية وتتمتع هذه الولايات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لإشراف وزير الداخلية. يختلف تشكيل المجالس الجهوية عن المجالس البلدية؛ فالمجالس الجهوية تشكل بالتعيين أما مجالس البلديات فتشكل عن طريق الانتخابات المباشرة من المواطنين. ويتكون المجلس الجهوي من الوالي وأعضاء مجلس النواب الذين تم انتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها. ورؤساء البلديات في مناطق الولاية، ورؤساء المجالس القروية. وبالنسبة للمجالس البلدية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر من المواطنين على أساس عدد السكان.

وتعد البنية في المغرب مختلفة بعض الشيء، حيث أنه وفقا للدستور المغربي يعرف نظام الحكم المحلي على أنه الجماعات المحلية؛ ويتكون نظام الحكم المحلي من 5 مستويات وهي الجهات أو المناطق والعمالات والأقاليم، الدائرة أو الباشاوية، القيادة،

⁴ المرجع السابق.

الجماعات الحضرية والقروية. ويتم تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب. يوجد اختلاف في أساليب تشكيل المجالس سواء كانت على مستوى المناطق أو على مستوى مجالس الأقاليم (العمالات) ومجالس البلديات.⁵



شكل (1) مستويات المحليات بالدول الأربعة⁶

⁵ المرجع السابق.

⁶ المراجع المستخدمة:

ورغم اختلاف تاريخ وبنية نظم المحليات في الأربعة دول إلى أنه يجب الإشارة إلى وجود مجموعة من نقاط القوة والضعف سواء على مستوى بنية المحليات أو بالنسبة للسياق العام والمشاركة في هذه الدول.

1- على مستوى بنية المحليات:

على الرغم من أن النظام السياسي في لبنان يركز على المحاصصة الطائفية، إلا أننا نجد ميزة في قانون البلديات اللبناني وهي عدم تحديد الطوائف في انتخابات البلديات، فينص الدستور اللبناني صراحة في المادة 21 على أن لكل لبناني أتم الواحد والعشرين من عمره الحق في الانتخاب، وعلى أن لكل لبناني أتم الخامسة والعشرين الحق في الترشح، شرط أن يكون لبنانياً أكثر من عشر سنوات وألا يكون محكوم عليه بجنحة أو بجناية.⁷ وبالنسبة للحالة المصرية يعتبر الإطار التشريعي متمثلاً في الدستور الجديد (2014) من نقاط القوة حيث أنه قام بفرد مساحة أكبر للمحليات، وتحديد مقاعد مخصصة لفئات بعينها كالشباب والمرأة، والإشارة للامركزية بأنواعها، فلقد نصت المواد من (175-183) على أهمية أن تكفل الدولة ليس فحسب دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بل وأيضاً توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونات علمية، وفنية، وإدارية. كما نصت المادة 180 ولأول مرة على "الكوتا" كوسيلة لضمان مشاركة الجميع وذلك إذ خصص ربع عدد مقاعد المجالس الشعبية للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن 50% من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة.⁸ وبالنسبة للجماعات الترابية في المغرب، ينص الدستور المغربي على توسيع اختصاصات الجماعات الترابية، والإشارة

تونس: <http://goo.gl/Q6qdlr>

لبنان: <http://is.gd/xTKjBO>

مصر: <http://goo.gl/RzcMG3>

المغرب: <http://goo.gl/nfsJbJ>

⁷ رياض عيسى، "البلديات اللبنانية بين الواقع والمرئى"، ضمن هذا الكتاب.

⁸ نحلة محمود، "الإدارة المحلية في مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد"، ضمن هذا الكتاب.

لمبادئ الحوكمة، وبالنسبة للقانون فهو يعتبر الجماعات الترابية وحدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. أيضا تتسم نقاط القوة في بنية النظام المحلي المغربي وهي أن أجهزة الجماعات الترابية وهم الجهاز التقريري، الجهاز التنفيذي، الأجهزة المساعدة تعتبر كلها منتخبة.⁹ وبالنسبة لتونس، أتى الدستور الجديد لعام 2014 بتغيير وضع المحليات بصورة جذرية، حيث أعطاهم مساحة كبيرة، ونص الدستور صراحة على اللامركزية، وأشار لضمان القانون الانتخابي تمثيل الشباب في مجالس الجماعات المحلية، قدم دستور 2014 العديد من المبادئ التي تنظم تسيير الجماعات المحلية، وتم تعميم مبدأ الانتخاب على كل أصناف الجماعات المحلية. فينص الفصل 14 أن الدولة تلتزم بدعم اللامركزية وبعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة. كما أن هناك إيجابية جديدة في الدستور التونسي وهي المتعلقة بنص الفصل 137 من الدستور "للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي" وهكذا فيكون للوحدات المحلية حرية التصرف في الميزانية بما يتضمن تنمية الوحدة المحلية.¹⁰

كما سبق وأشرنا أن الأطر الدستورية تعد من نقاط القوة التي تعزز من بني النظم المحلية، من الممكن الحديث حول أن أهم نقاط الضعف في البنى المحلية هي الأطر القانونية لعمل المحليات، 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، وحل المجلس البلدي يكون 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، وعلى الأخيرة أن تعمل للاجتهاد الشخصي. هذا بالإضافة إلى أن القانون اشترط لتكوين بلدية أن يزيد تعداد السكان في قرية ما عن 300 نسمة لتأليف بلدية (مجلس بلدي)

⁹ اللامركزية والحكومة الترابية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، <http://is.gd/nIOYnB>

¹⁰ بسمة السلامي، الديمقراطية المحلية: الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية، ضمن هذا الكتاب.

ولطبيعة لبنان الطائفية فان ذلك يأتي على تواجد بعض الطوائف والجمعات السكانية -مكونات اجتماعية- في المجالس البلدية ويضعف من وصول صوتها والتعبير عن آرائها.¹¹

نفس النقطة فيما يخص الحالة المصرية، حيث أنه في الدستور تكثر الإحالة للقانون من حيث تنظيم آليات التنفيذ أو وتحديد الجدول الزمني لنقل السلطات والموازنات، وتحديد آلية اختيار المحافظين، واختصاصات المجالس المحلية وموازنتها وحساباتها الختامية، وبالنسبة للقانون المسودة الجديدة المطروحة لا تطرح جديد فيما يخص طريقة اختيار المحافظين، أو طريقة حل المجالس المحلية، أو فيما يخص قضية تمويل المجالس المحلية. كما أن هناك صعوبات أخرى في الحالة المصرية وهي أنه خلال فترة الثورة وما بعدها لم تبرز المحليات على قائمة أولويات القيادة السياسية؛ ويرجع ذلك لتعقيدات المرحلة الانتقالية من أوضاع اقتصادية واجتماعية، كما يعتبر قانون المحليات المعمول به هو قانون 43 لعام 1979 لم يعد ملائما للدستور الجديد في إطار تأكيده على دعم اللامركزية الإدارية والمالية وكذا في ظل عدم وجود مجالس شعبية محلية منذ الثورة. هذا بالإضافة إلى أن مسودة القانون الجديد لم تخرج للمناقشة الاجتماعية بعد. ويؤدي ذلك إلى وجود فجوة بين الدستور الجديدة والقانون فعلي سبيل المثال توضح المواد من (175- 183) على أهمية أن تكفل الدولة ليس فحسب دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بل وأيضا توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية أما القانون المعمول به حاليا لا يوجد به أي مواد تخص الآليات التي يمكن من خلالها للدولة أن تكفل دعم اللامركزية.¹²

وتعد المغرب مثلا على نقطة ضعف أخرى فيما يخص بني المحليات، وهي إشكالية التقطيع الإداري (التقسيم الإداري)، حيث أنه لا يراعي بين التقسيم النوعي

¹¹ وسام سعادة، المحليات والمجتمع المدني كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا، منتدى البدائل العربي، 2015، ضمن هذا الكتاب.

¹² نحلة محمود، " الإدارة المحلية في مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد"، ضمن هذا الكتاب.

للجماعات وحجمها السكاني، نجد نفس الإشكالية في مصر حيث تتسم الهياكل بالتعقيد، عدم التماثل، ولا تناسب بالضرورة خصوصية بعض المحافظات. كما تواجه لبنان أيضا نفس المشكلة فيما يتعلق بالتقسيم الإداري وهي أن القوانين البلدية اشترطت أن يزيد تعداد السكان في قرية ما عن 300 نسمة لتأليف بلدية (مجلس بلدي).

وعلى هذا من الممكن ملاحظة أن معظم نقاط القوة في بنى النظم المحلية للدول الأربعة تتمثل في الأطر الدستورية التي تحكم عمل النظام المحلي، وهو ما يعد ركيزة جيدة لكن غير كافية، كما كنا نود أن نتحدث عن قدم المجالس المحلية كعنصر قوة إلا أنه للأسف كما ظهر نقاط الضعف، أن التشريعات والممارسات والهياكل تنفي التطور التاريخي وتحد من إيجابيته.

ثانيا: السياق العام والمشاركة:

يلعب السياق العام ومستوى الثقافة السياسية دورا هاما في تحديد شكل الممارسة السياسية على المستوى المحلي، وتعتبر الدساتير الجيدة في غالبية الدول السابق ذكرها من أهم الفرص المتاحة أمام تعزيز مشاركة المواطنين من خلال المجالس المحلية؛ وزيادة أطر اللامركزية وتفعيلها. ففي تونس نص دستور 2014 على توسيع مشاركة الشباب في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وجاء قانون البلديات الحالي، لينص على مشاركة سكان البلدية الذين يمكن لهم أن يفيدوا برأيهم بحكم نشاطهم أو معلوماتهم في أعمال اللجان البلدية وذلك على وجه الاستشارة. فلم يكتف المشرع التأسيسي بدسترة اللامركزية، بل حمل الدولة واجب دعمها في إطار وحدة الدولة. إذ نص الفصل 14 أن الدولة تلتزم بدعم اللامركزية وبعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة. كما نص الدستور على مبادئ لنشاط الإدارة المحلية وهي الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام بالإضافة لوضع أربعة قواعد لهذا النشاط وهي الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.¹³ وبالنسبة لمصر، نجد أن الدستور المصري

¹³ بسمة السلامي، الديمقراطية المحلية: الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية، ضمن هذا الكتاب.

عام 2014 قد نص على تخصيص عدد محدد من المقاعد للمرأة والشباب وهي سابقة لم تحدث من قبل؛ فقد نصت المادة 180 "تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلا مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة. وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها".¹⁴ أيضا من أهم الفرص المتاحة أمام تعزيز مشاركة المواطنين في الدول الأربعة؛ هي انتشار الجمعيات الأهلية التي تهتم بالعمل المحلي في مصر، لبنان، تونس، والمغرب وهنا تكمن الفرصة في كيفية فتح المجالات أمام هؤلاء الأشخاص والجمعيات للمشاركة الفعالة على مستوى الحكم المحلي للمشاركة في تفعيل دور المحليات ونقل الخبرات الدولية في ذلك الشأن هذا بالإضافة إلى المراقبة على عمل المجالس المحلية أيضا. حيث تقوم الجمعيات الأهلية في كثير الأحيان بدور المجالس المحلية، على سبيل المثال من حيث تحديد الاحتياجات المجتمعية وكيفية تحقيقها، وعلاوة على ذلك نجد أن مؤسسات المجتمع المدني ذات البعد الخيري والتنموي تتمتع بثقة المواطنين. ففي مصر على سبيل المثال يوجد ما يزيد عن 23 ألف جمعية أهلية خيرية، أغلبها تعمل في مجالات الصحة والتعليم. حاولت هذه المؤسسات أن تسد احتياجات المواطنين في المناطق المحلية من حيث الخدمات الصحية والتعليمية.¹⁵

¹⁴ المادة 180 من دستور مصر 2014، <http://is.gd/5MbjBZ>

¹⁵ شيماء الشرقاوي، المحليات والمجتمع المدني في مصر كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا في مصر، ضمن هذا الكتاب.

أما عن التحديات والمعوقات التي تواجه عملية مشاركة المواطنين من خلال المحليات، التي تمر بمراحل من التحولات على جميع المستويات. فعلى سبيل المثال كانت آخر انتخابات بلدية في لبنان في 2010، وأول انتخابات بعد الحرب الأهلية كانت عام 1998، خلال مدة الحرب الأهلية لم يكن هناك أي انتخابات وصلاحيات البلدية كان يقوم بها المحافظين، أيضا البلديات التي تقع تحت الاحتلال الإسرائيلي لا يوجد بها انتخابات بلدية، أيضا البلديات التي لم تنته بها المصالحات الأهلية بين الأهالي لا يوجد بها انتخابات أيضا¹⁶. وبالنسبة لمصر، تم حل المجالس المحلية منذ 2011 ومنذ هذا التاريخ لم يتم عمل أي انتخابات للمجالس المحلية إلى الآن.¹⁷ نجد أيضا التحدي المتعلق بالثقافة السياسية في هذه الدول والتي تعيق من مشاركة فئات بعينها من خلال المجالس المحلية، فمثلا يعتبر نظام المحاصصة الطائفية في لبنان من أهم العوائق أمام تعزيز مشاركة المواطنين وتحديد الفئات الأضعف وهم المرأة والشباب من خلال البلديات (المحليات) والذي على الرغم من عدم نص قانون البلديات على المحاصصة الطائفية إلا أن الأعراف السائدة لا زالت تتحكم في شكل مشاركة المواطنين، في تونس أيضا نجد إشكاليات مثل صعوبة التوفيق بين المسؤوليات العائلية والمسؤوليات المهنية والمشاركة في تسيير المحليات، تجذر العقليات التقليدية التي تنكر على المرأة الانخراط في الحياة السياسية، لا سيما في الأوساط الريفية، عزوف النساء عن الانخراط في العمل السياسي¹⁸. ولا يختلف الوضع في مصر، فبالنسبة للمرأة نجد أن النظام الانتخابي يشكل عائقا أمام مشاركة المرأة، أيضا اعتبارات ثقافة المجتمع (القبلية والعصبية)، الاعتبارات الاقتصادية، وقلة الدعم من الأحزاب. وبالنسبة للشباب الثقافة المتعلقة بعدم اهتمام الشباب بالمحليات. وبالنسبة للمغرب نجد أيضا سيادة الثقافة الأبوية والذكورية في تقلد المسؤوليات وفي انتخاب الهياكل.

¹⁶ وسام سعادة، المحليات والمجتمع المدني كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا، ضمن هذا الكتاب.

¹⁷ مصر: القضاء الإداري يقرر حل المجالس المحلية الشعبية، 28 يونيو 2011، BBC عربي،

<http://is.gd/aPoc2y>

¹⁸ إقبال بن موسى، المحليات والمجتمع المدني كطريق لمشاركة الفئات الأكثر ضعفا، ضمن هذا الكتاب.

وهناك أيضا تحدى هام وهو المتعلق بانتشار الفساد وعدم رضاء المواطنين فتعاني المحليات في مصر على سبيل المثال من استثناء الفساد وعدم رضاء المواطنين عن أدائها ولم يتغير الوضع بعد الثورة وحتى الآن. ولقد أشار أحدث تقارير مركز هيدرو لدعم التعبير الرقمي في إطار مبادرة "ويكي فساد" والتي تهتم بتوثيق قضايا وملفات الفساد في مصر إلى أن حجم الفساد خلال شهر يونية 2015 قدر بـ 3.4 مليارات جنيها. ذلك إذ بلغ حجم الفساد خلال شهر مايو 2015 مبلغ 3.2 مليارات جنيها، ليصل حجم الفساد خلال الشهرين إلى 6.6 مليارات جنيها، أي ما يعادل نحو 770 مليون دولار أمريكي".¹⁹

ووفقا للتقرير حازت المحليات على النصيب الأكبر من وقائع الفساد. وتشير الآراء المختلفة إلى تعدد أوجه الخلل في عمل المحليات ومن مظاهرها عدم امتلاك المحافظين لصلاحيات حقيقية وإبقاء رأى المجالس الشعبية استشاري وعدم امتلاكها أدوات للمساءلة والرقابة على التنفيذين وذلك في ظل وجود خلل في الإطار التشريعي وغياب الإرادة السياسية والشفافية وضعف نظم وأدوات الرقابة والمساءلة والفجوة بين التشريعات والممارسات التي اعتبرها العديد من الخبراء المعنيين بالإدارة المحلية في مصر من أبرز أسباب ضعف نظام الإدارة المحلية.²⁰

وفي نفس السياق نجد أن الفساد في تونس وإساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، ورغم استحداث وزارة الحوكمة ومكافحة الفساد إلا أن رئيس الحكومة مهدي جمعة قام في يناير 2014 بالتخلي عن هذه الوزارة وتعويضها بكتابة دولة للحكومة والوظيفة العمومية التي بدورها وقع تعويضها، من قبل رئيس الحكومة الحبيب الصيد في يناير 2015، بإدارة عامة لمصالح الحوكمة برئاسة الحكومة. هذا بالإضافة إلى تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2012 لتعوض لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة. إلا أن هذه الهيئة بقيت هيكلا مفرغا من

¹⁹ صبري عبد الحفيظ، 6.6 مليارات جنيها حجم الفساد في مصر خلال شهرين، إيلاف، 24 يوليو 2015

<http://goo.gl/EuUxGL>

²⁰ علياء جاويش، خبرات دولية: "ندوة": مكافحة الفساد على المستوى المحلي في مصر، مجلة السياسة الدولية، أبريل

<http://goo.gl/71YNDS>, 2012

الصلاحيات والسلطات غير قادر على مكافحة الفساد. هذا بالإضافة إلى كثير من الآليات الأخرى التي لم تفعل من قبل الدولة.²¹

الخاتمة

هناك عدد من نقاط التشابه بين الحالات الأربعة ومن الممكن تلخيصها في الآتي: تمر هذه الدول بمراحل تحول وحراك شعبي على مستوى واسع، تعاني معظمها من ضعف في الخدمات المحلية، أيضا تعتبر المجتمعات في هذه الدول مجتمعات شابة، وعلى الرغم من هذا هناك ضعف في نسب المشاركة بسبب العديد من الإشكاليات من ضمنها الاعتماد على قوانين تتضارب مع الدساتير، بالإضافة إلى السياق السياسي وما يترتب عليه.

على الجانب الآخر هناك أيضا العديد من نقاط الاختلاف بين الحالات الأربعة، ومن الممكن تلخيصها في الآتي: بنية الخليات في كل دولة تعد مختلفة بشكل ما، اختلاف المصطلحات فعلى سبيل المثال، الخليات في مصر- البلديات في لبنان- الجماعات العمومية في تونس- الجماعات الترابية في المغرب، اختلاف التركيبة المجتمعية في كل دولة، بالإضافة لاختلاف طبيعة النظام السياسي.

من خلال هذا من الممكن الإشارة لعدد من الإشكاليات المحددة المتعلقة بالخليات والمشاركة في هذه الدول والتي ستناولها فصول هذا الكتاب بشيء من التفصيل وهي، وجود فجوة بين التشريعات والممارسة، فمثلا في مصر تنطبق الفجوة بين التشريعات والممارسة على كل ما يخص الإدارة المحلية من اختصاصات المجالس المحلية، إشكالية تعيين المحافظين. أيضا في تونس، عدم تفعيل المبادئ الدستورية التي نص عليها دستور 2014، وهذا لأنه حتى الآن لم يتم إدخال تعديلات على قانون المجالس المحلية (الجهوية) في تونس إلى الآن ليتوافق مع الدستور الجديد.

تتعلق الإشكالية الثانية بسيطرة السلطة التنفيذية المحلية على الشعبية وفي المقابل عدم فعالية الأدوات الرقابية للأخيرة، وقانون الإدارة المحلية والذي يشكل عائقا أمام

²¹ بسمة السلامي، الديمقراطية المحلية: الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية، ضمن هذا الكتاب.

مشاركة المواطنين في المجالس المحلية، حيث أنه يعطي صلاحيات أكبر للمجالس التنفيذية بالإضافة إلى إعطاء السلطة التنفيذية الحق في حل المجالس الشعبية المنتخبة. نفس الوضع في لبنان وإشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والرقابة الإدارية في البلديات، أيضا غموض طبيعة بعض الهياكل المتعلقة بالمخليات في تونس.

وفيما يخص المشاركة نجد إشكالية تهيمش الفئات الأضعف كالمرأة والشباب داخل الأحزاب، وما يرتبط بها من انعدام الثقة في الأحزاب والنخب السياسية، وغياب الديمقراطية الداخلية داخل الأحزاب، ما أدى لخلق الشباب وسائل مشاركة خاصة بهم. أيضا الإشكالية المتعلقة بصعوبة تمويل الحملات الانتخابية وأثرها على مشاركة الفئات الأضعف كالمرأة والشباب.

أيضا الإشكاليات الثقافية كالتأخر في لبنان، وهيمنة الثقافة الذكورية على العمليات الانتخابية في مصر وتونس، والخلط بين دور البرلمان ودور المجالس المحلية (الدور الخدمي).

وهذا يأخذنا إلى الإشارة لأهمية إصلاح منظومة الحكم المحلي في المنطقة العربية ومعالجة هذه الإشكاليات، حيث أن منظومة الحكم المحلي تلعب دورا فعالا لإدماج المواطنين من خلال مشاركة فعالة، حيث أنها تعد أحد الآليات الهامة والضرورية للتحويل الديمقراطي. في نفس السياق، تأتي أهمية المخليات كوسيلة لتحقيق فاعلية على مستوى التنمية الاقتصادية، من حيث إشراك الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وهم الأقدر بشكل أوسع على التماس مع احتياجات المواطنين الاقتصادية والعمل على تحقيقها. أيضا بالإشارة إلى حالة التشرذم والإشكاليات التي تواجه مبدأ المواطنة التي تعيشها هذه المنطقة، من الممكن أن تلعب المخليات دورا كأداة للإدماج القومي، خاصة فيما يخص المكونات الاجتماعية المهمشة كالأقليات العرقية والدينية، والفئات الأكثر ضعفا كالشباب والنساء.

ويتناول الكتاب بالتفصيل الحالة في الدول الأربعة من خلال أربعة فصول تحلل النظام المحلي في كل دولة من الدول وأربعة تالية تتناول إشكاليات المشاركة من خلال المخليات في ذات الدول.

نماذج للأنظمة المحلية

البلديات اللبنانية بين الواقع والمرتجى

رياض عيسى

رئيس جمعية "متطوعون بلا حدود" لبنان

الجزء الأول

مدخل

يحيط باستحقاق الانتخابات البلدية والاختيارية المقررة في العام 2016 غموض كبير هو نتاج الوضع السياسي العام في البلاد، أي أن الفراغ الذي يشل المؤسسات الدستورية قد ينسحب على الهيئات المحلية في ظل الفراغ الحاصل في سدة رئاسة الجمهورية.

فالموعد المبدئي للانتخابات البلدية والاختيارية هو في ربيع العام 2016، وثمة حراك ملحوظ (ترشيحات وتحالفات وبرامج) في المدن والقرى والبلدات اللبنانية تحضيراً للانتخابات، لكن المناخ السائد حالياً يشي بأن مصيرها سيكون شبيهاً بمصير الانتخابات النيابية، أي التمديد للمجالس البلدية والاختيارية الحالية، بذريعة استحالة إجراء الانتخابات في ظل الوضعين السياسي والأمني الحاليين. ويزيد الأمر تعقيداً، غياب أي موقف رسمي علي وصريح يبدد الغموض الذي يلف مصير هذه الانتخابات ومعها مصير المجالس البلدية والاختيارية

إن هذا الواقع لا يحول دون مقارنة مختلفة للعمل البلدي والاختياري. فالمجالس المحلية مطالبة بالعودة، وبلا إذن من أحد، إلى الشعب، عبر إشراكه في العمل البلدي بواسطة مبادرات هي في صلب واجباتها، وذلك عبر عملية تنظيم بخطة مفصلة بإنجازاتها ومشروعاتها وتفصيل كلفتها وكيفية إنجازها، على مدى سنوات ولايتها الحالية، فضلاً عن ضرورة قيام حملات ضغط من أجل إقرار تعديلات على القانون نفسه كي يلي طموحات المواطنين وينسجم مع المعايير الدولية للانتخابات.

البلديات في لبنان، لمحة تاريخية وتعريف:

البلدية هي ركن أساسي في تنمية المجتمع المحلي، وفي تطوير وضعه الاقتصادي والسياسي والتربوي والصحي والبيئي، وفي التنشئة الوطنية انطلاقاً من تماسكها المباشر مع الكتلة البشرية التي تقع ضمن نطاق مسؤولياتها (فهي الأكثر قرباً إلى المواطنين) وتواصلها المتين مع السلطة المركزية، إذ تعتبر البلديات الشريك الأوثق مع السلطة المركزية في تنفيذ برامج ومشروعات التنمية على المستويين المحلي والوطني.

نص القانون البلدي اللبناني في مادته الأولى أن:

"البلدية هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون"

البلدية هي حكومة محلية، أو نخبة محلية تدير شؤون البلدة، تخفف عن الحكومة المركزية الكثير من الجهد، وتشرك أوسع فئات المجتمع، وكذلك تشرك المواطن في إدارة شؤونه الذاتية متعاوناً مع أخيه المواطن للوصول إلى هدف مشترك، كما أنها تهدف إلى تثقيف المواطن وحثه على المشاركة بصنع القرار والتعاطي بالشأن العام.

لمحة تاريخية:

- إن وجود البلديات في لبنان يعود إلى القرن التاسع عشر. أي خلال فترة حكم محمد علي باشا على لبنان، وفي العام 1833 تشكل مجلس استشاري في بيروت. حيث حصلت أول تجارب للحكم المحلي في فترة التنظيمات في ظل الحكم العثماني. بعد أن أصبحت بيروت عاصمة لولاية، خصصها الوالي بمجلس يتولى شؤون الصحة العامة، الأمن والإنارة وغيرها.
- تشكلت أول بلدية في لبنان في عهد المتصرفية في دير القمر عام 1864، حيث أصبحت محط أنظار العديد من المدن اللبنانية وسارع الأهالي للمطالبة ببلديات مثيلة، فبلدية بيروت تم تشكيلها عام 1867 في ظل الحكم العثماني. أما في السنوات اللاحقة فتشكلت بلديات في مدن لبنان الساحلية الرئيسية لا سيما صيدا وطرابلس ثم زحلة وغيرها.

- عرفت البلديات نهضة جديدة خلال فترة الانتداب الفرنسي²² غير أن دور هذه الإدارات لم يصبح فعالاً إلا في عهد اللواء شهاب الذي أقر قانوناً حديثاً ساعد على إنشاء العشرات من البلديات الجديدة.
- نتيجة الاضطرابات السياسية التي حصلت عام 1958، طلب اللواء شهاب من معهد البحوث والإعداد في سبيل التنمية إجراء إحصاء شامل عن مشاكل التنمية في لبنان علماً أن هذا المعهد فرنسي، يديره الأبائي لويس لوبريه المعروف بأعماله في مجال التنمية الكاملة والمنسقة التي تأخذ بعين الاعتبار تلبية الحاجات الإنسانية. بعد إجراء تحقيق في كافة المناطق حول المستويات المعيشية المستنفذة، تمكن هذا المعهد من تقدير وضع الاقتصاد اللبناني الذي بين عن ضعف شامل، مما دفع المعهد إلى التوصية بتعزيز الأقطاب المناطقية (المجالس المحلية).
- شهدت حقبة الحرب الأهلية تراجعاً في دور السلطات المحلي حيث زاد الوضع تفاقماً: ولم يتم إجراء أية انتخابات بلدية بعد عام 1963، فتم تجريد ولايات المجالس البلدية (حتى عام 1998) حيث فقدت البلديات مواردها الأساسية وتقاومت عن القيام بدورها الإنمائي والخدمي.

ثالثاً: الإدارة الداخلية للبلديات

المجلس البلدي²³

- تتألف القيادة البلدية من الرئيس الذي يمثل السلطة التنفيذية والمجلس البلدي الذي يمثل السلطة التقريرية. إلا أن هذه العلاقة بين السلطتين تشوبها أحياناً بعض المنافسة والتعطيل.
- رئيس البلدية محكوم من الأعلى والأدنى منه سلطة، وليس لديه الحرية الكافية للتصرف. فهو خلال تنفيذ المهام البلدية عليه أن يحصل على الموافقة من

²² شادي نشابه، العمل البلدي في لبنان وكيفية تطويره، أبريل 2010، <http://is.gd/5sCISl>

²³ نص قانون البلديات: <http://is.gd/1CKA7j>

أجهزة السلطة المركزية، أما إذا كان عملاً ضمن سلطته، فهو عليه أن يحصل على الموافقة من الأعضاء.

- رئيس البلدية هو "عصب البلدية" وهو "ربان السفينة" ولذلك فعليه أن يتمتع بحرية التصرف وعدم العرقلة من أعضاء المجلس البلدي.

ويعود بنا هذا الاتجاه إلى طرح السؤال حول نظام المجلس البلدي، هل هو رئاسي أم مجلسي؟ كما يقودنا إلى طرح السؤال عن رؤية أعضاء المجلس البلدي لدورهم وعملهم مع الرئيس.

المؤسسة البلدية²⁴

إن العمل البلدي هو بمثابة الحلقة الأساسية التي يبدأ بها أي عمل إنمائي يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية. وبالتالي يجب أن يبدأ الإصلاح البلدي من الإصلاح الإداري الشامل الذي يأخذ بعين الاعتبار النطاق الجغرافي للبلديات والموارد البشرية والطبيعية والمادية المتوفرة ضمن هذا النطاق.

إن الصيغة التي اقترحها اتفاق الطائف تتحدث عن اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة لتحقيق الإنماء المتوازن وفي هذه الحالة يعاد النظر في حجم وبنية البلديات، حيث يجب أن تعطى صلاحيات أكبر تمكنها من استخدام مواردها بشكل أفضل لتوفير الخدمات الأساسية وتحقيق التنمية المحلية.

أما اليوم فيواجه القيمين على العمل البلدي اليوم تحديات النهوض بالبلدية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة عالية والقادرة على التخطيط والاستشراف. ويتطلب هذا التحدي وجود جهاز إداري ذات خبرة وكفاءة يعتمد في عمله على التقنيات الحديثة كالمكننة والمعلومات. إذ أن هذه التقنيات تساعد على تبسيط وتسريع الإجراءات كما تساعد البلدية على الإلمام بالواقع الديمجرافي والاجتماعي والثقافي والبيئي والاقتصادي للنطاق البلدي مما يسهل بالتالي عملية التخطيط للمستقبل.

²⁴ دليل التدريب على العمل البلدي في لبنان، فبراير 2010، <http://is.gd/6Fy4FX>

الموظفون

تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد والكفاءة والحاجة إلى التوظيف والحاجة إلى تحديث الملاك البلدي. بالنسبة لعدد الموظفين، فإن نسبة البلديات المكتفية بعدد موظفيها لا تتعدى الـ 30% في حين أن هناك نحو 35% من البلديات تعاني نقصاً طفيفاً في عدد الموظفين مقابل نحو 32% تعاني نقصاً حاداً في عدد الموظفين. إلا أننا نلاحظ أن البلديات الكبيرة هي التي تعتبر أن نقص الموظفين هو عائق أساسي أمام عملها. أما البلديات الأخرى، فبعضها يعتقد أن عدد الموظفين كافٍ للقيام بالمهام البلدية الأساسية. البعض الآخر لديه نقص في الموظفين لكنهم يعتقدون أن هذا ليس عائقاً أساسياً.

في بلدية صيدا مثلاً، يحدد النظام الداخلي للبلدية (عام 1952) 42 وظيفة. لكن البلدية لم تملأ هذا العدد حتى اليوم. ويقتصر اليوم الجهاز الإداري على ثمانية موظفين فقط، وتحاول البلدية تغطية بقية الأعمال الضرورية بواسطة الإجراء.

وفي طرابلس، نجد أن من 60 إلى 65% من الوظائف ما زالت شاغرة. وفي بلدية زحلة تأسس ملاك البلدية عام 1963 وكان عدد الموظفين 199. لدى البلدية اليوم من أصل هذا العدد 6 موظفين، 8 موظفون بالتعاقد، 30 عامل تنظيفات.

ويعتقد رئيس بلدية بعلبك أن النقص في الموارد البشرية هو "نقص حاد". فعام 1972 كان عدد الموظفين 54 موظفاً. حالياً، يوجد 13 موظفاً، لدى البلدية وشرطي واحد. ويتساءل رئيس البلدية كيف يمكنه اخذ قرارات تنفيذية بشرطي واحد؟.

على صعيد آخر، يلاحظ أن البلديات في لبنان بدأت تعي ضرورة تحسين أداء الجهاز البشري وذلك من خلال تحديث الملاك البلدي وتدريب وتأهيل موظفيها. ففي الوقت الذي يرى 42.57% من البلديات أن مهارات الموظفين مناسبة بوجه عام، يرى نحو 40% أن هذه المهارات ناقصة بنسبة متوسطة في حين يشكو 9.43% منها أن هذه المهارات ضعيفة وغير مناسبة.

يظهر مما سبق أن نقص الموظفين يشكل مشكلة أساسية لبعض البلديات وخاصة الكبيرة منها. ويزيد من حدة هذه المشكلة عدم إمكانية التوظيف وعدم إمكانية تحديث الملاك البلدي لإضافة وظائف جديدة تلبي احتياجات جديدة.

ويبدو أن الجسم البلدي يتضمن موظفين قدماء بحاجة إلى تدريب وتأهيل. في ظل هذا الواقع، تلجأ البلديات أحيانا إلى مخارج كاعتماد الإجراء والتكليف أو التوظيف تحت تسمية أخرى لتلي حاجتها الماسة إلى بعض الكفاءات. ويقوم أعضاء المجلس البلدي أحيانا ببعض المهام الإدارية لتعويض النقص في الموظفين.

على هذا الأساس، وبسبب المحسوبة وعدم أخذ الكفاءة كمييار للتوظيف تجد عدد كبير من الموظفين في العمل البلدي إما غير منتجين أو أصحاب انتاجية قليلة.

ويطرح السؤال هنا عن مدى إمكانية الاستمرار في هذا الواقع وكيف يمكن تحديث العمل البلدي من خلال توظيف قوى عاملة كفؤة ومنتجة.

المعلومات

- إن ممارسة المهام البلدية بشقيها الخدماتي والإنمائي تتطلب معرفة إحصائية لواقع النطاق البلدي الديمغرافي والاجتماعي والاقتصادي. فالمعطيات الإحصائية تساعد المجلس البلدي على اتخاذ قرارات تتناسب مع حاجات المواطنين كما أنها تساعد في عملية التخطيط على المدى البعيد.
- إن بعض البلديات بدأت حوض تجارب في مجال المعلومات الإحصائية وإن بنسب ووسائل مختلفة. في تحضير ملف كامل لكل المعطيات الإحصائية هذا بالإضافة إلى جمع خرائط غير منجزة بالكامل حول العقارات وشبكات الصرف الصحي والطرق المزمع إنشاؤها مستقبلا. ومسح شامل للبلدة كما قامت بإعداد لوائح عن كل العقارات وأرقامها وأصحابها هذا إلى جانب مسح لأملاك الدولة وأملاك الوقف وإحصاء للمساكن.

- تطمح بعض البلديات إلى إنشاء نظام GIS²⁵ على مستوى اتحاد البلديات. وهو نظام لربط كل المعلومات المتوافرة حول المدينة بنظام المكتنة ويتضمن خرائط جوية كما يتضمن مسحا شاملا للمساكن والمؤسسات والعقارات والمطاعم والفنادق.

في بعض البلديات كان هناك إحصاء في سبيل هدف مادي سعى إلى مسح الوحدات السكنية والمحال التجارية وأسماء أصحاب المهن الحرة ومكان سكنهم وعناوينهم هذا إلى جانب لوحات الإعلانات وتحديد جميع المشاعات والطرق الرئيسية والفرعية والداخلية والزراعية وتسجيل الإنشاءات غير المستعملة. كما تم وضع خريطة شبكة الصرف الصحي وخريطة شبكة الهاتف وعدد الأغطية وخريطة لشبكة مياه الشفة وأنظمة وأمكنة أجهزة الإغلاق والتحويل وتحديد شبكة توزيع الكهرباء وعدد المصاييح وعدد محولات الكهرباء. وتم إحصاء عدد الأشجار المزروعة في الأملاك العامة وتنظيم ريها. أما الإحصاء في سبيل هدف اجتماعي سعى إلى مسح عدد الأطباء والمهندسين والمحامين وجميع المهن والاختصاصات والأندية والجمعيات والمدارس الرسمية والمدرسين فيها والطلاب المتوقفين عن الدراسة والعاطلين عن العمل والمزارعين والمستوصفات والفقراء المحتاجين والمرضى المزمنين والأشخاص المشبوهين والمطلوبين للعدالة.

يلاحظ هنا أن توفر المعلومات للبلديات يساهم في التطور على صعيدين، البلدي والوطني بحيث أن التنمية تحتاج إلى معلومات شفافة وصحيحة. وهنا كان الحديث في العام 2010 حول مدى امكانية وصول البلديات للمعلومات ومدى تعاون الدولة في هذا الشأن.

التخطيط

يلاحظ أن معظم البلديات ما زالت تعمل وتخطط²⁶ على المدى القصير وذلك إما للكم الهائل من المهام والمسؤوليات التي كان عليها تنفيذها منذ استلامها المسؤولية

²⁵كفى الغصيني أبو عجرم، دور البلديات في التنمية، ورقة مقدمة لمؤتمر العمل البلدي الأول الذي عقد خلال الفترة 26 -

27 مارس 2006، دراسات حول التنمية المحلية، <http://is.gd/c20w4N>

²⁶العمل البلدي في لبنان وكيفية تطويره، أبريل 2010، <http://goo.gl/sNpxxN>

وإما لأن المشروعات قصيرة المدى توفر مردودا انتخابيا أكبر للمسؤولين أو لافتقارها القدرة التقنية لصياغة استراتيجيات مستقبلية.

هذا بالنسبة للمؤسسة البلدية، أما بالنسبة لإدارة الموارد البلدية، فقد ورد الكثير من الملاحظات ندرجها في الأبواب التالية: الاكتفاء المالي، وإدارة المداخل البلدية، وإدارة النفقات البلدية واقتراحات باتجاه تحسين مالية البلديات.

من المتعارف عليه أن التخطيط على أمد قصير يحول دون ادراج خطة واضحة واستراتيجيات تنموية على الأمد البعيد. ما هي العقبات التي تمنع من ادراج خطط طويلة الأمد في العمل البلدي؟

- التفاوت الحاصل بين السلطة المركزية والمجالس المحلية من شأنه أن يحد من قدرة البلديات على انتاج خطط طويلة الأمد.
- ضعف الدراسات وغياب المعلومات التي تجعل من العمل على الأمد القصير هو الحل الأبرز.
- الركود الاقتصادي الذي يصيب البلد.
- انخفاض مخصصات البلديات أو انعدامها.

إدارة الموارد البلدية

كفاية الموارد المالية

تختلف البلديات في تقييم وضعها المالي ومدى كفاية مواردها المالية للقيام بالمهام البلدية. هناك الكثير من البلديات تعتقد أن مواردها المالية كافية بينما توجد بلديات أخرى ترى أن العائق الأساسي أمام عملها هو عائق مالي.

قد يفسر هذا الاختلاف في تقييم الواقع المالي للبلديات بحجم البلدية حيث أن البلديات الكبيرة قد تعاني أكثر من البلديات الصغيرة بسبب حجم الخدمات والمشروعات التي تنفذها إلى جانب عدد موظفيها. قد يرتبط أيضا بنوع المشروعات التي تقوم بها أو تنوي البلدية القيام بها. يشير أحد رؤساء البلديات أن موارد بلديته كافية لتنفيذ أعمال الصيانة والبنى التحتية إلا أنها لا تكفي لتنفيذ خطة مستقبلية أو مشروعات إنمائية.

مصادر الموارد البلدية

يتفق معظم رؤساء البلديات على اعتبار حصة الصندوق البلدي المستقل الدخل الأساسي للبلديات. ويظهر الاستبيان أن نحو 86% من البلديات تعتبر أن الرسوم المحولة من الدولة تشكل دخلها الأساسي. أما الرسوم المباشرة التي تجبها البلدية فهي ما زالت تشكل نسبة ضئيلة من مجموع الموارد البلدية. وفي هذا الإطار، يورد رؤساء البلديات بعض العوامل التي تساهم في تقليص نسبة الرسوم المباشرة من إجمالي الموارد البلدية ويسجلون ملاحظاتهم على آلية توزيع واحتساب حصص البلديات من الصندوق البلدي المستقل.

العوامل المؤثرة في تقليص الرسوم المباشرة

تتأثر عملية جباية الرسوم المباشرة بالركود الاقتصادي الذي ينعكس سلباً على قدرة المواطنين على دفع مستحقاتهم كما ينعكس على نشاط القطاعات الاقتصادية كقطاع البناء والفنادق والمحلات التجارية في النطاق البلدي. فمن ناحية المواطنين، تضطر البلديات أحياناً إلى مراعاة أوضاعهم المعيشية فتتوصل إلى تسويات معهم على الرسوم المتراكمة من السنوات الماضية وتلجأ إلى تقسيط المتأخرات كما تتردد في إلزام المكلف دفع الرسوم الجديدة المترتبة عليه. ومن ناحية أخرى، تراجعت نسبة الرسوم المباشرة بسبب جمود القطاعات الاقتصادية.

إن الضعف في جباية الرسوم المباشرة مرتبط بغياب وسيلة لإلزام المواطن دفع المستحقات. ففي إحدى البلديات، تبلغ نسبة الجباية من 30: 35% ويعود ذلك إلى عدم قدرة البلدية على إلزام المواطن على الدفع مع العلم إنه من حق البلدية أن تحجز العقار أو أن تضع إشارة على ممتلكات المواطن.

وفي غياب مسح سكاني وتجاري شامل، يصعب تحديد وتوسيع قاعدة المكلفين مما يجعل عملية الجباية غير شاملة وبالتالي يؤثر سلباً على موارد البلدية.

هذا بالنسبة للموارد المتعلقة بالرسوم المباشرة، أما بالنسبة لأموال الصندوق البلدي المستقل، فكان لرؤساء البلديات بعض الملاحظات على إدارة هذه الأموال من حيث عملية احتساب وتوزيع حصص البلديات.

وفي هذا الإطار، حيث كثر الحديث في الأخيرة عن موارد البلديات وطرق جبايتها، فصندوق البلدي المستقل استحوذ في الآونة الأخيرة على مساحة إعلامية واسعة ذلك بسبب تقاعس الدولة عن إعطاء أموال البلديات وكما أيضا ماذا يمكن أن يساهم تحرير أموال البلديات.

أموال الصندوق البلدي المستقل

يعترض بعض القيمين على العمل البلدي على آلية توزيع هذه الأموال إذ أنها لا توزع بانتظام بالرغم من أن القانون ينص على ضرورة توزيع هذه الأموال في سبتمبر من كل سنة بموجب مرسوم. كما أن البلديات لا تعرف ما هي حصتها قبل الحصول عليها مما يعرقل صياغة موازنة البلدية. فعندما لا تعلم البلدية ما هي حصتها بدقة من الصندوق البلدي فهي بالتالي لا تستطيع إعداد الموازنة على نحو واقعي وتكون موازنتها تقديرية وبعيدة عن الواقع. كما يعتقد البعض أن الاعتبارات الخاصة تلعب دورها بحصول البلدية على الأموال بحسب علاقتها بالوزير.

إلى جانب هذه العوامل، فإن إقدام الحكومات السابقة على التصرف بـ75% من عائدات الصندوق البلدي المستقل وتحويلها إلى مجلس الإنماء والإعمار لتمويل بعض المشروعات أدى أيضا إلى تقليص واردات البلديات.

الموارد الأخرى

ومما تشكو منه معظم البلديات هو عدم حصولها على الـ10% من فواتير الهاتف والكهرباء والمياه.

ومن العوامل الأخرى التي تعيق زيادة الموارد البلدية، يشير بعض رؤساء البلديات إلى منع الفوائد على أموال البلديات وإلغاء براءة الذمة من بعض المعاملات. أن إلغاء براءة الذمة البلدية من بعض المعاملات تساهم أيضا في تقليص الموارد البلدية إذ أن هذه الوثيقة تفرض على المواطن دفع رسومه للبلدية وتؤمن لهذه الأخيرة موردا إضافيا منتظما.

النفقات البلدية

إن زيادة سقف الإنفاق لرئيس البلدية إلى 3 ملايين والمجلس البلدي إلى 20 مليون هو إنجاز مهم. إلا أن بعض البلديات وخاصة الكبيرة منها، ما زالت تعتقد أن هذا السقف ما زال منخفضا إذ لا يمكن اعتبار البلدية الكبيرة كالبلدية الصغيرة. سقف الإنفاق هذا يحمل بعض البلديات إلى الالتفاف حول القانون أو إلى تجزئة النفقات لتسريع أعمالها وتنفيذها بعيدا عن إجراءات الروتين الإداري.

أما بالنسبة لتوزيع النفقات البلدية، تشير بعض البلديات إلى أن القسم الأكبر من نفقاتها يعود للنفقات الإدارية كالرواتب والأجور والتعويضات على أنواعها والمساعدات والمنافع والخدمات العائدة لموظفي البلدية والإجراء والتجهيزات الإدارية المتنوعة. ففي حين يبلغ إجمالي مدخول إحدى البلديات 5.4 مليار، يذهب منها 3.5 للموظفين والإجراء. وشكلت هذه النفقات حوالي 66.5% من موازنة بلدية بيروت لعام 1999.

وبالنسبة لتقدير النفقات، تبين الإحصاءات أن هناك تفاوتاً كبيراً بين الاعتمادات المرصودة والنفقات المصروفة فعلا الأمر الذي يشير إلى عدم صحة تقدير البلديات لأنشطتها وأعمالها المستقبلية من جهة وعدم قدرتها على صرف اعتماداتها نظرا إلى ضعف إمكانياتها الإدارية والفنية.

الجزء الثاني

القوانين التي ترعى الانتخابات البلدية:²⁷

الدستور

نص الدستور صراحة على ضرورة انشاء بلديات (حكومة مصغرة) كما جاء في الوصف للمرة الأولى من خلال الترجمة الفرنسية.

²⁷ مسودة قانون البلديات الذي تقدم به وزير الداخلية السابق زياد بارود، <http://is.gd/b6bksD>

بحيث يقول الدستور في المادة 21 أن لكل لبناني أتم الواحدة والعشرون من عمره الحق في الانتخاب وعلى أن لكل لبناني أتم الخامسة والعشرون الحق في الترشح، شرط أن يكون لبنانياً أكثر من عشر سنوات وألا يكون محكوم عليه بجناية أو بجناية. لم يضع الدستور أطر للانتخابات البلدية كما فعل بالنسبة للنيابية، فقط أبقى على الرئيسية منها وأعطى الحق بنص قانون خاص للبلديات. (انتخابات - إدارة)

قانون البلديات:

في لبنان اشترطت القوانين البلدية أن يزيد تعداد السكان في قرية ما عن 300 نسمة لتأليف بلدية (مجلس بلدي) وتنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية والبلديات. يتم تحديد النطاق البلدي بقرار من وزير الداخلية والبلديات وهو تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري، كما أنه بالإمكان الجمع بين مجموعة من القرى المتجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية، الاقتصادية والعمرائية وذلك في إطار بلدية واحدة.

جهاز البلدية:

يتألف جهاز البلدية من:

- سلطة تقريرية
- سلطة تنفيذية

السلطة التقريرية:

يتولى السلطة التقريرية المجلس البلدي.

يختلف عدد أعضاء المجلس البلدي في لبنان وذلك حسب عدد السكان المسجلين في النطاق البلدي (من 9 أعضاء حتى 24 عضواً).

مدة ولاية المجالس البلدية 6 سنوات.

ينتخب أعضاء المجلس البلدي بالاقتراع العام المباشر. تنظم آلية هذه الانتخابات والقوانين التي ترعاها. ويحل المجلس البلدي إما بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية وإما نتيجة لفقدان المجلس لنصف أعضائه على الأقل.

سير العمل في المجلس البلدي.²⁸

يجتمع المجلس البلدي مرة واحدة في الشهر على الأقل بدعوة من رئيسه أو كلما دعت الحاجة. وعلى الرئيس أن يعين في دعوته موضوعات الاجتماع. أن جلسات المجلس البلدي سرية ولرئيس البلدية أن يدعو لحضور جلسات المجلس البلدي أي موظف أو أي شخص آخر للاستماع إليه.

التصويت على المقررات:

يجري التصويت على المقررات بالاقتراع العلني. وتتخذ مقررات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين. لكل ناخب في الدائرة البلدية أو صاحب مصلحة أن يطلب إعطائه على نفقته نسخة من قرارات المجلس البلدي مصدقا عليها من الموظف المختص.

اختصاص المجلس البلدي

كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي من اختصاص المجلس البلدي طبقا للمادة 47 من القانون.

تكون للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلية ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي.

يتولى المجلس البلدي دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر الأمور التالية:

- الموازنة البلدية بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات.
- قطع حساب الموازنة.
- القروض على أشكالها لتحقيق مشروعات معينة أنجزت دراستها.
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة لقاء كفالتها القرض، وإدراج الأقساط التي تستحق سنويا في الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة هذا القرض.

²⁸ نص قانون البلديات: <http://is.gd/1CKa7j>

- تحديد معادلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون.
 - دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
 - دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية.
 - المصالحات.
 - قبول ورد الهبات والأموال الموصي بها.
 - البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ومشروعات المياه والإنارة.
 - تسمية الشوارع في النطاق البلدي.
 - تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة.
 - إنشاء الأسواق والمنتزهات والملاعب والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والمكتبات والمخارير ومصارف النفايات.
 - المساهمة في المدارس الرسمية.
 - المساهمة في المشروعات ذات النفع العام.
 - إسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات.
 - حق التعاقد مع البلديات.
- يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن ينشأ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشروعات التالية:
- المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية.
 - المساكن الشعبية والحمامات والمغاسل العمومية والمساح.
 - المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات.
 - المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية.
 - الوسائل المحلية للنقل العام.
 - الأسواق العامة لبيع المأكولات وبردات لحفظها وبيادر الغلال. المادة 50

يجب موافقة المجلس البلدي في الأمور التالية:

- تغيير اسم البلد.
- تغيير حدود البلد.
- تنظيم حركة المرور والنقل العام.
- مشروعات تقويم الطرق العامة الكبرى وتحديداتها والتصاميم التوجيهية العامة في المنطقة البلدي.
- إنشاء المدارس الرسمية والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ونقلها أو إلغاؤها.
- التدابير المتعلقة بالإسعاف العام.
- إنشاء مكاتب ومؤسسات خيرية.
- طلبات رخص استثمار المحلات المصنفة، والمطاعم والمساح والمقاهي والملاهي والفنادق. على المجلس البلدي أن يتخذ قرارا في الموضوعات خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغ الأوراق المتعلقة بهذه الموضوعات وإلا اعتبر موافق عليها ضمنا.

في حال موافقة المجلس البلدي وإصرار السلطة المختصة على اتخاذ تدبير مخالف، يعرض الموضوع على مجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص لبتة بالصورة النهائية. تنشر القرارات النافذة ذات الصفة العامة التي يتخذها المجلس البلدي على باب مركز البلدية.

الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية:

1. القائم مقام
2. المحافظ
3. وزير الداخلية

أما قرارات مجلس بلدية بيروت فتمارس الرقابة عليها من قبل وزير الداخلية فقط.

الواقع والمستقبل:

يدير البلديات قانون أقر عام 1977 وُعدّل عام 1997. عام 2001، تم طرح مشروع قانون لكنه ما زال قيد الدرس في البرلمان حتى الآن.

عطلت الانتخابات البلدية إبان الحرب الأهلية وذلك بسبب الوضع الأمني غير السامح بإجراء انتخابات. من ثم ليصار إلى إجراء انتخابات في سنة 1998 وذلك بعد الحملة التي قام بها المجتمع المدني باسم (بلدتي) للضغط هذا السبيل.

في سنة 2004 جرت الانتخابات على نحو طبيعي وعلى القانون القديم، مع تعديلات وضعت في عام 2001.

آخر انتخابات بلدية حدثت كانت في سنة 2010 وحيث من المتوقع أن تجري في السنة المقبلة انتخابات بلدية، إلا في حال وتم تأجيلها كما حدث العام المنصرم عندما تم تمديد لمجلس النواب مرتين.

الثغرات:

هناك العديد من الثغرات في قانون البلديات تحتاج لمعالجة سريعة ومنها على سبيل المثال:

- مدة المجلس البلدي المتمثلة ب6 سنوات وهي مدة طويلة نسبيا.
- يمنع القانون بعض الموظفين من الترشح للانتخابات البلدية مما يشكل تمييز بين المواطنين.
- سن الاقتراع 21 عاما وليس 18 عاما، حيث لا يجوز أن يكون هناك سن للرشد القانوني وسن آخر للرشد السياسي.
- النظام الانتخابي الأكثر شيوعا الذي لا يسمح لتمثيل كافة القوى والبرامج في المجلس البلدي.

قدم وزير الداخلية السابق زياد بارود²⁹ مسودة لتعديل قانون الانتخابات وذلك بهدف سد الثغرات الموجودة في القانون الساري المفعول ولكن لغاية الآن لم يصادق عليها، من أهم هذه المقترحات لسد الثغرات في القانون البلدي نذكر:

- تقصير مدة مجلس البلدي من ست إلى خمس سنوات.
- إدراج الكوتا النسائية بنسبة 20%.
- السماح للموظفين من الفئة الثالثة وما دون الترشح للانتخابات.
- اعتماد النظام الانتخابي النسبي وباللوائح المغلقة.
- تحديد اختيار رئيس البلدية ونائبه من اللائحة التي تفوز بأعلى نسبة من أصوات المقترعين.
- تخفيض سن الاقتراع من 21 إلى 18.

الجهات المسؤولة والمعنية بالعمل على سد هذه الثغرات:

بالطبع أن وزارة الداخلية هي المسؤولة عن البلديات والانتخابات البلدية إلا أن التحديثات والتعديلات التي تطال القانون وهذه الثغرات الحاصلة تعود إلى عدم اعتماد قانون جديد يصيغ ويحل هذه المشاكل، إذا أن المسؤول عنها هو المجلس النيابي أي السلطة التشريعية واللجان النيابية التي هي شبه متوقفة عن التشريع.

العلاقة مع البلدية:

علاقة البلديات بالمواطنين لماذا المشاركة الأهلية؟

قد يطرح السؤال "لماذا المشاركة الأهلية طالما هناك انتخابات أفرزت مجلس بلدي يمثل الرأي العام؟".

أولاً: أن المشاركة تؤمن التواصل بين المجلس البلدي والمواطنين. لو تم انتخاب أفضل مجلس بلدي، لا يلبث أن ينفصل عن المواطنين إذا لم يكن هناك آلية مستمرة وتشاور مستمر ويصبح له توجه وتفكير منفصلين عن هموم المواطن.

²⁹ مسودة قانون البلديات الذي تقدم به وزير الداخلية السابق زياد بارود، <http://is.gd/b6bksD>

المشاركة هي نوع من "الاستفتاء الدائم" للمواطنين لتصحيح المسار أو لتحديد الأولويات وتوجيه العمل البلدي.

ثانياً: أن المشاركة الأهلية تعزز المبادئ التي توجه العمل البلدي ومنها توطيد الروابط الاجتماعية وتفعيل العمل الديمقراطي وإطلاق العجلة الاقتصادية وتطوير المشروعات الانمائية.

ثالثاً: أن المواطن هو طرف في آلية العمل البلدي وبالتالي فإن تجاوبه ومشاركته وتفاعله مع القرارات والسياسات المحلية هي ضرورة لإنجاح العمل البلدي.

آليات المشاركة والتواصل

تتعدد الآليات التي تعتمد عليها البلديات للتواصل مع المواطنين:

- اللجان البلدية وهي الأكثر اعتماداً من قبل البلديات وهي تتضمن أحيانا اشخاصاً من خارج المجلس البلدي.³⁰
- اجتماعات مع أهالي البلدة. تقوم بعض البلديات بتقسيم المجتمع إلى شرائح حيث تعقد اجتماعات مع كل شريحة على حده (مثلاً، المزارعون، التربويون...).
- هذا بالإضافة إلى اجتماعات مع الجمعيات الأهلية الموجودة ضمن النطاق البلدي.
- تكليف الأعضاء بمسؤولية الأحياء.
- الاعتماد على المخاتير لمعرفة آراء الناس.
- المراجعات اليومية في مقر البلدية-صندوق شكاوى.
- توزيع استمارات لمعرفة آراء الناس في مشروعات معينة.
- لقاءات في مناسبات عامة.
- زيارات شخصية.

³⁰ شادي نشابه، العمل البلدي في لبنان وكيفية تطويره، أبريل 2010، <http://is.gd/5sCISl>

- وسائل إعلامية واعلانية. فبعض البلديات تصدر نشرات بلدية تطلع المواطن من خلالها على انجازات البلدية.

علاقة البلديات بالدولة

يرتبط عمل المؤسسة البلدية ارتباطا وثيقا بعدد من أجهزة الدولة التي تمارس الرقابة المالية والإدارية على عمل البلديات. وتتوزع هذه الأجهزة على وزارات الداخلية والبلديات والأشغال والقضاء ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة. كان للبلديات بعض الملاحظات المشتركة حول شبكة العلاقات التي تربطها بمؤسسات الدولة. فمن الناحية الإدارية والمالية، تشكو معظم البلديات من الروتين الإداري والرقابة المسبقة. ومن الناحية الفنية، كان لبعض البلديات بعض الملاحظات حول علاقتها بمديرية التنظيم المدني. ومن ناحية أخرى، اعتبر البعض أن التنسيق غائب بين البلديات وبعض المؤسسات الرسمية العاملة ضمن النطاق البلدي.

الفجوة بين العمل البلدي والقوانين:

- الروتين والتأخير:

مثال على ذلك

إذا ارادت البلدية تلزيم ارضفة، يبدأ اتخاذ القرار في المجلس البلدي ثم يعد دفتر الشروط ويعرض على المجلس ويحال إلى اللجنة القانونية واللجنة الفنية ثم يصدق من المجلس البلدي، ثم يصدق من قبل سلطة الرقابة المتمثلة بالمحافظ، ثم يعود المشروع إلى البلدية التي عليها أن تعلن التلزيم، ويجري الاعلان في ثلاث صحف محلية وفي الجريدة الرسمية. ثم تتسلم العروض. وهناك لجنة مخصصة تدرس العروض وتضع تقريرا عنها ثم ترفعه إلى المجلس البلدي لكي يوافق عليها. ثم يتحول المشروع إلى المراقب المالي للموافقة عليه ثم يرسله المراقب المالي إلى المالية لكي يرصد المبلغ ثم يرسل المشروع إلى ديوان المحاسبة، فيوافق على المشروع أو تكون لديه ملاحظات عليه فيرده إلى البلدية. فتعيد البلدية المناقصة مجددا وكأنها لم

تفعل شيئاً. وهذا الأمر حصل بالفعل فهناك مشروعات أعيدت إلى البلديات بعد 9 أشهر بحجة انها لم يستكمل الشروط.

- الرقابة المسبقة

تعترض الكثير من البلديات على تعددية الرقائيات على العمل البلدي وخاصة الرقابة المسبقة. وينبع هذا الاعتراض من كون المجلس البلدي هو هيئة منتخبة. فكيف لهيئة منتخبة أن تخضع لقرار موظف؟ وتفضل العديد من البلديات الرقابة اللاحقة. فلتحاسب البلديات على أعمالها بعد القيام بها وليس لها الحرية في تنفيذ قراراتها.

- غياب التنسيق

وتعاني البلديات من غياب التنسيق بينها وبين المؤسسات الرسمية وخاصة الوزارات فيما يتعلق بالمشروعات المنفذة داخل النطاق البلدي. مثلاً، حين تقوم وزارة الأشغال بتزفيت طريق ما فهي لا تعلم البلدية بذلك قبل المباشرة بالعمل، مع العلم أن منشآت المياه والمجارير تحت الطريق تكون بحاجة إلى صيانة أو تغيير فتفاجأ البلدية أن الوزارة تعبد الطريق من دون التنسيق مع البلدية.

البلديات والتنظيم المدني

تطرح العلاقة بين البلدية والتنظيم المدني السؤال حول دور البلدية في وضع المخططات التوجيهية.

يرى بعض القيمين على العمل البلدي أن المخططات التوجيهية تسقط أحياناً على البلديات من قبل التنظيم المدني بدون أخذ رأي وملاحظات البلديات. ويشار إلى خلل في العلاقة بين البلديات والتنظيم المدني. فالمخطط التوجيهي يعطى عادة إلى البلدية وهي لديها الصلاحية لمدة شهر لتسجيل ملاحظاتها عليه وإذا لم تفعل خلال المهلة المعينة يحول المخطط التوجيهي للمجلس الأعلى للتنظيم المدني ثم يتم توقيعه من قبل رئاسة الوزراء ويصبح نافذاً.

إن التنظيم المدني هو مسؤولية مشتركة بين السلطة المركزية والبلديات ومديرية التنظيم المدني. فالدولة مسؤولة عن وضع خطة شاملة للإئتماء المتوازن في كافة المناطق اللبنانية تحدد من خلالها الخصوصيات الاقتصادية لكل منطقة. ثم تشارك البلديات في وضع المخطط التوجيهي لمناطقها لكن ضمن النظرة الشاملة التي تضعها الدولة.

لكن نجد على ارض الواقع غيابا للسياسات العامة الموجهة وغيابا لمشاركة البلديات.

تصبح مؤسسة التنظيم المدني في وضع صعب اذ يغلب عليها الطابع البيئي والجمالي أكثر من الطابع التوجيهي والارشادي، وينشأ خلاف بين البلدية ومديرية التنظيم المدني حول كيفية استخدام الأراضي وتحديد معدل الاستثمار.

ويقدم البعض اقتراحات في سبيل تطوير دور البلدية في عملية التنظيم المدني:

- ضرورة وجود آلية لإشراك البلديات في وضع المخططات التوجيهية.
- تعزيز القدرة الفنية للبلديات كي تستطيع ابداء ملاحظاتها على المخططات التوجيهية.
- وجود مكتب فني.
- وجود تصور اقتصادي لمستقبل البلدة.
- مسح امكانيات البلدية (زراعة، اراضي، سكان).
- القدرة على إدارة المشروعات.
- ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أنه من الأفضل وضع مخططات توجيهية على رقعة أوسع من نطاق البلدية. من هنا، تظهر أهمية الاتحادات البلدية حيث يتم وضع المخططات التوجيهية على صعيد اتحادات تفكر على رقعة جغرافية أوسع من النطاق البلدي لمنع الهدر ومنع تكرار الوظائف في بعض القرى.

العلاقة مع البلديات والجمعيات

- العلاقة مع البلديات الأخرى

إلى جانب علاقتها العامودية مع السلطة المركزية من جهة والمواطنين من جهة أخرى، تلجأ البلديات إلى إرساء علاقات أفقية مع البلديات المجاورة لتحقيق مشروعات ذات إمكانات تفوق إمكاناتها المحدودة ولتشكل مع مجموعة البلديات الأخرى مجتمعة قوة ضاغطة تستطيع تنظيم وملاحقة حقوقها ومطالبها. كما تقوم البلديات أحيانا بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني وذلك من خلال مساعدات تقدمها هذه الأخيرة أو من خلال مشروعات مشتركة.

- البلديات والجمعيات

تتعاون البلديات أحيانا مع مؤسسات المجتمع الأهلي والمجتمع المدني ومؤسسات دولية وذلك من خلال تلقي مساعدات مادية أو دعم تقني منها أو الدخول في شراكة معها في تنفيذ مشروعات انمائية.

نلاحظ أن معظم البلديات لديها علاقات متينة مع الجمعيات الأهلية التي تعمل ضمن النطاق البلدي. فمن جهة، تقوم البلديات أحيانا بتقديم المساعدات إلى الجمعيات. وأحيانا تقوم الجمعيات التي تتمتع بإمكانات مادية، بدعم مشروعات البلدية وتتعاون البلديات مع منظمات غير حكومية تعنى بالتنمية المحلية.

بالإضافة إلى ذلك، بدأت البلديات بالتعاون مع مؤسسات دولية وإقليمية مثل الاتحاد الدولي للمدن المتحدة ومنظمة المدن العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونسيف.

مبادئ العمل:

الحاكمة السليمة هي مجموعة الإجراءات المتخذة من قبل الحكومات المحلية أو من قبل المجتمع لإدارة نفسه بنفسه.

والحكم الرشيد هو ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي ويشمل ذلك مؤسسات الدولة الدستورية (تشريعية وتنفيذية والمجتمع المدني والقطاع الخاص..).

وحسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فالحكم الرشيد هو ممارسة السلطة السياسية أعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة وحقوق الإنسان وكرامته وتنمية وتطوير موارد الدولة القصيرة وطويلة الأمد، ويوفر ذلك النزاهة والمساءلة ويحترم المصلحة العامة ويخدمها.

وعلى المجالس البلدية أن:

- تضع خطط استراتيجية تنموية واضحة ومرنة.
- توفر سيادة القانون.
- توفر مبادئ الشفافية والمساءلة في العمل.
- تؤمن المساواة وتكافؤ الفرص.
- تحقق حاجات المواطنين ورغباتهم.
- تضمن آليات محاسبة واضحة.

الشفافية كنوع من الحكم الرشيد:³¹

- عدم إخفاء أي أمر يتعلق بالشأن العام عن المواطنين (نشر موازنة البلدية).
- الوضوح والعلانية في السلوك والتصرف (الإعلان عن المصادر المالية، سير المعاملات، عروض الأسعار وفض العروض والتعهدات).
- التصرف بعلانية والسماح بتدفق المعلومات.

³¹ زياد عبد الصمد، قانون الانتخابات البلدية: الواقع والآفاق، الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، فبراير

2010، ص 25-32 <http://is.gd/6Fy4FX>

- نشر قرارات المجلس البلدي وتبسيطها (سهلة الفهم وغير غامضة بالنسبة للمواطنين).
- تبسيط الإجراءات الإدارية.
- نشر كافة المعلومات.
- وضع دفاتر الشروط وإجراء المناقصات والتعهدات بأقصى شفافية.

المساءلة كنوع من الحكم الرشيد:

- الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول تنفيذ استخدام صلاحياتهم والاحذ بالانتقادات التي توجه إليهم وتحمل المسؤولية عند الفشل وعدم الكفاءة. المساءلة اذن هي
- في حال التقصير في الأداء.
 - في حال التخلف عن الأداء.
 - وضع المسؤول أمام مسؤولياته.
 - إيجاد نظام مراقبة لأدائه (التركيز على دور الإعلام في المساءلة).

أشكال المساءلة:

- سؤال - نقاش - استفسار - شكوى.
- دعاوى قانونية (لأصحاب المصلحة والمتضررين).
- دورية الانتخابات نوع من المساءلة والرقابة.
- عقد اللقاءات العامة مع المواطنين والتحاوور معهم.

الرقابة الإدارية:

- قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي أخضعها هذا المرسوم الاشتراعي صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها.

تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية:

- القائمقام

- المحافظ

- وزير الداخلية

تحديات إدارة الموارد المالية

بما أن الموارد المالية هي العصب الرئيس للإدارة البلدية والتي بواسطتها يمكنها أن تطلق المشروعات الإنمائية والتي تتلاءم مع حاجات المواطنين وفقا لخطط وبرامج يضعها المجلس البلدي لذلك يعتبر تنظيم الموارد المالية للبلديات وإدارتها من أهم التحديات اليوم في ظل تزايد الحاجات الإنمائية والخدماتية الملقاة على عاتقها.

فقد عانت البلديات حتى الماضي القريب من غياب تنظيم أعمالها المالية من الناحيتين الإدارية والمحاسبية ومن غياب وجود قاعدة مالية قوية وكذلك غياب الشفافية في الممارسات المالية، ومن افتقارها للخبرة والمعرفة في تحضير الموازنة السنوية وعدم قدرتها على مواكبة التطور التكنولوجي ومكننة المحاسبة المالية.

لا تخضع البلديات في لبنان لنظام مالي موحد في إعداد وتنفيذ الموازنات فهناك 41 بلدية تخضع لقانون المحاسبة العمومية الذي وضع خصيصا للإدارات العامة أما البلديات الأخرى (حوالي 1000 بلدية) فتخضع للمرسوم 82/5595 وذلك حسب (تحديد أصول المحاسبة للبلديات والاتحادات البلدية).

اقتراحات لضمان المزيد من الشفافية والحكم الرشيد

1- إدخال حصة البلدية في الموازنة العامة بحيث تكون كل بلدية قادرة على معرفة حصتها ويصبح الحصول عليها أمرا منتظما.

2- تمثيل البلديات في أي مؤسسة أو جهة معنية بأموال البلديات. ويقترح أحد القيمين على العمل البلدي ضرورة أن تكون البلديات طرفاً مع الذين يقومون بتوزيع أموال الصندوق وطرفاً من الذين يتحققون من دقة الأرقام. إذ لا يجوز للبلدية، وهي صاحبة هذا المال، ألا تعلم كيف يتم توزيع هذا المال على البلديات. وكما يشير هذا المسؤول البلدي "هذا ليس تخوينا لأحد، بل أنه تأكيد على أن هذا المال الذي يأتي من الصندوق المستقل هو مال بلدي وبالتالي يحق للبلدية أن تعرف على أي أسس حددت حصتها من هذا المال... وهذا الأمر ينطبق على الصندوق البلدي المستقل كما ينطبق على وزارات وإدارات المياه والهاتف والكهرباء".

3- إيجاد وسيلة تكفل إلزام دوائر ومصالح ومؤسسات الدولة العامة بتحويل مستحقات البلديات كل ثلاثة أشهر.

وفيما يتعلق بتحسين الموارد المباشرة للبلدية:³²

1- العودة إلى اعتماد براءة الذمة البلدية في كافة المعاملات العائدة للمواطنين.

2- ضرورة إيجاد وسيلة لإلزام المواطنين دفع المستحقات، مثل وثيقة براءة الذمة التي لا تعطى للمواطن قبل أن يكون قد دفع كل ما يتوجب عليه.

3- تقييم القاعدة الضريبية الحالية ومكننة قاعدة المعلومات للقاعدة الضريبية. فمعظم البلديات ليس لديها فكرة واضحة عن القاعدة الضريبية في نطاقها وليس لديها طريقة سهلة وممكنة لتقييم وإصدار الفواتير الضريبية.

³² دوما صادر، تجربة العمل البلدي في لبنان، يناير 2002، المركز اللبناني للدراسات.

4- تطوير طرق لتسهيل جباية الضرائب البلدية كإشراك الفروع المحلية للمصارف في العملية كما هو حاصل بالنسبة إلى جباية فواتير الهاتف الخليوي.

5- تقديم المساعدة إلى البلديات لتقييم عقاراتها ومعاينتها ولتطوير أفكار يمكن أن تحول هذه العقارات إلى مشروعات رابحة وتنمية للبلدة كالمرافق الرياضية والثقافية والمناطق التجارية والمتاحف والمسارح...

6- البحث عن موارد جديدة للبلديات تصبح فيما بعد موارد دورية. إلا أن هذا الأمر منوط بالإصلاح المالي على مستوى البلديات. فبموجب القانون الحالي، لا تملك البلدية صلاحية التشريع المالي. وأي ضريبة جديدة تتطلب مشروع قانون مع الأسباب الموجبة.

7- استحداث دائرة متخصصة في الجهاز البلدي تنحصر أعمالها بتحضير الموازنة في البلديات الكبرى أو في اتحادات البلديات لتساعد رؤساء البلديات الأخرى في اعتماد المنهجية العلمية لوضع مشروعات الموازنات.

8- إلغاء ازدواجية النظام المالي واعتماد نظام مالي موحد للبلديات الكبرى والصغرى معا.

خلاصة:

وبما أن للعمل البلدي جوانب واهتمامات مختلفة ومتعددة، فقد حاولنا تسليط الضوء على كل جانب على حدة، محاولين التعرف على أهم العوائق والإنجازات والتحديات التي تواجه البلديات في هذا الجانب. أن البلدية كوحدة إدارية من مقومات نجاحها واستمرارها علاقة سليمة بين المجلس البلدي والرئيس، وجهاز بشري قادر على القيام بمهامه، وإدارة سليمة وشفافة للموارد المالية، وقاعدة معلومات تساعد على الاستشراف والتخطيط. ولهذا الوحدة الإدارية شبكة علاقات أفقية وعمودية مع البلديات الأخرى والمجتمع المدني من جهة ومع السلطة المركزية والمواطنين من جهة ثانية. فعلى صعيد الإدارة البلدية، يتبين لنا أولاً أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتقريرية يشوبها أحيانا بعض التشنج الناتج عن التباس في تحديد ومعرفة الصلاحيات

والأدوار. كما أن موضوع القيادة البلدية يطرح مسألة خبرة المسؤولين المحليين في العمل البلدي ومدى ضرورة تفرغ الرئيس للمهام البلدية. بالنسبة للموارد البشرية للبلديات، نلاحظ أن البلديات تختلف في تقييم حاجتها للموظفين إلا أن هناك وعياً لدى معظمها إلى ضرورة تحسين أداء الجهاز البشري وذلك من خلال تحديث الملاك البلدي وتدريب وتأهيل موظفيها.

وفي النهاية لا بد من وضع مقترحات لتطوير عمل المجالس البلدية وتعزيز ثقة المواطنين بها وزيادة فعاليتها وحسن إدارتها:³³

في التنمية:

- وجود رؤية بعيد المدى لتحديد الأهداف الإنمائية.
- وجود خطط استراتيجية لتحقيق هذه الأهداف.
- إيجاد سبل ومشروعات لنمو الواردات.

في الإدارة والمالية:

- توزيع المهام والوظائف والمسؤوليات حسب الكفاءة.
- استقلالية الموارد المالية.
- القدرة على إدارة الموارد المحلية.
- البحث عن مصادر تمويل محلية إضافية.
- استقلالية الإدارة المحلية عن السلطة المركزية.
- عدالة النظام الضريبي.

في العدالة:

- التوزيع العادل للخدمات.
- تكافؤ الفرص بين المواطنين للحصول على الخدمات والوظائف.

³³ الدكتور رندة أنطون، البلديات والإدارة العامة، في البلديات والتنمية المحلية- الواقع والآفاق، فبراير 2010، ص: 81-

- تحسين قدرة البلديات على تقديم الخدمات وقدرتها على إيصال هذه الخدمات للمواطنين.
- وضوح في المعاملات والآليات والمسؤوليات.
- وجود قواعد سلوك وأنظمة داخلية للموظفين.
- تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على الموظفين والمسؤولين.

في الشفافية:

- وضوح للموازنات من حيث النفقات والواردات.
- شفافية الضرائب والرسوم.
- تطبيق آلية شفافة للعقود والمناقصات وفض العروض.
- نشر القرارات والمعلومات على العموم.
- التطبيق العادل للقوانين.
- تعزيز الأمن الشخصي والسلامة العامة.
- إشراك المواطنين بآلية صنع القرار وتعزيز دور اللجان المتخصصة.

الإدارة المحلية في مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد

نهلة محمود

مدرس مساعد بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة

تناول هذه الورقة بالبحث والتحليل أثر الفجوة بين التشريع والممارسة فيما يخص الإدارة المحلية على مبادئ الحكم الرشيد في مصر، ويمكن تقسيمها إلى أربعة أجزاء رئيسية، يتناول الجزء الأول ملخص للسياق العام والأوضاع الحالية في مصر، ويركز الثاني على الفجوة بين الدستور الجديد المعدل وقانون 43 لعام 1979 والمعمول به حاليا وكذا بين التشريعات والممارسات على مستوى الإدارة المحلية. ويرز الجزء الثالث في السياق نفسه أثر هذه الفجوة المزدوجة على المبادئ الثمانية للحكم الرشيد. وفي الأخير، ويبحث الرابع في آثار تلك الفجوة المزدوجة على فاعلية المحليات.

أولاً: الإدارة المحلية في إطار السياق العام الحالي

الدولة في مصر شديدة المركزية إذ لم تعرف على مدار تاريخها نظم حكم محلي متقدمة. وحتى مع الألفية الجديدة وانتشار الدعوات المنادية بتطبيق اللامركزية حتى في أبسط مستوياتها لم تكن هناك استجابة من قبل النظام السياسي قبل الثورة، وذلك إذ ظلت المركزية خاصيتها الأساسية. فوفقا للحساب الختامي للإدارة المحلية للعام المالي 2010-2011 بلغ نصيب الإدارة المحلية من إجمالي الإيرادات العامة 3%، ومن إجمالي النفقات العامة 15%، وكذا لا تتعدى نسبة الاستثمارات التي تنفذها الإدارة المحلية 9% من إجمالي الإنفاق المحلي وذلك في المتوسط خلال الفترة (2006-2007 و2010-2011)³⁴ ومن ثم لم يكن هناك دور حقيقي للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية. فنظام الإدارة المحلية في مصر قائم على وحدات الإدارة المحلية

³⁴ عيد رشاد عبد المجيد، دور اللامركزية المالية في تحقيق التنمية المحلية في مصر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة عين

تبدأ من المحافظات فالمرکز فالمدن فالأحياء أو القرى، ولكل من هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية، ولكل وحدة مجلس شعبي محلي منتخب بشكل مباشر.³⁵

ومع ثورة 25 فبراير 2011 وقرار حل المجالس الشعبية المنتخبة تصور البعض إمكانية تغير وضع المحليات في مصر بالكلية خاصة وأن معظم المحافظات المصرية شاركت في الثورة وأعلن قاطنوها عن رغبتهم في التغيير. إلا أن الوضع لم يسر كما أريد له بفعل سرعة تغير القيادة السياسية من المجلس العسكري ثم إجراء انتخابات برلمانية ورئاسية جاءت بمحمد مرسى والإخوان المسلمين إلى الحكم، ثم فترة انتقالية ثانية بعد 30 يونيو 2013 برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا عدلي منصور حتى يونيو 2014 حيث تم انتخاب عبد الفتاح السيسي لرئاسة الجمهورية. وكذلك تغير في الإطار التشريعي فيما يخص الدستور والقانون فمن إعلان دستوري مؤقت حتى ديسمبر 2012 حيث جرى الاستفتاء على دستور جديد فتعديل ذلك الدستور مرة أخرى بعد 30 يونيو 2013 وإقرار الدستور المعدل في يناير 2014.³⁶ وذلك في ظل غياب شبه تام للمؤسسة التشريعية (البرلمان) حيث منذ فبراير 2011 وحتى الآن لم يكن هناك برلمان سوى في الفترة من (23 يناير - 16 يونيو 2012). وخلال تلك الفترة لم تبرز المحليات على قائمة أولويات القيادة السياسية بفعل تعقيدات المرحلة الانتقالية خاصة وأن ذلك الإطار السياسي المتعقد مصحوب بأوضاع اقتصادية لا تختلف من حيث درجة تأزمها أو صعوباتها، ويبرز ذلك في انخفاض التصنيف الائتماني والاحتياطي من النقد الأجنبي ورفع جزء من الدعم الحكومي عن المنتجات البترولية وارتفاع معدلات البطالة ومعدلات التضخم... إلخ.

أما الوضع الحالي للإدارة المحلية في مصر فلا يزال العمل قائم بقانون 43 لعام 1979 رغم أنه لم يعد ملائماً للدستور الجديد المعدل في إطار تأكيده على دعم اللامركزية الإدارية والمالية وكذا في ظل عدم وجود مجالس شعبية محلية كما سبق الإشارة. لذا فلقد تم إعداد مشروع قانون جديد لنظام الإدارة المحلية يفترض أن يتبنى

³⁵ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

³⁶ رانيا زادة، المحليات في الدستور المصري الجديد، منتدى البدائل العربي للدراسات، أغسطس 2014،

<http://goo.gl/FVa6Mn>

فلسفة توسيع نطاق اللامركزية بهدف خدمة المواطنين وحماية حقوقهم، وشمل أيضا الرقابة على المجالس المحلية على كل المسؤولين بالمحافظة ورؤساء الوحدات المحلية بما فيهم المحافظ من خلال: الأسئلة، طلبات الإحاطة، طلبات المناقشة الاقتراحات وحتى الاستجواب إلا أنه حتى تاريخ كتابة هذه الورقة لم يطرح هذا المشروع للنقاش المجتمعي ومن ثم لم يتم إقراره.³⁷

وكذا تعاني المحليات منذ عهد مبارك من استثناء الفساد وعدم رضاء المواطنين عن أدائها ولم يتغير الوضع بعد الثورة وحتى الآن. ولقد أشار أحدث تقارير مركز هيدرو لدعم التعبير الرقمي في إطار مبادرة " ويكي فساد" والتي تهتم بتوثيق قضايا وملفات الفساد في مصر" إلى أن حجم الفساد خلال شهر يونية 2015 قدر بـ 3.4 مليارات جنيه. ذلك إذ بلغ حجم الفساد خلال شهر مايو 2015 3.2 مليارات جنيه، ليصل حجم الفساد خلاهما إلى 6.6 مليارات جنيه، أي ما يعادل نحو 770 مليون دولار أمريكي".³⁸ ووفقا للتقرير حازت المحليات النصيب الأكبر من وقائع الفساد. وتشير الآراء المختلفة إلى تعدد أوجه الخلل في عمل المحليات ومن مظاهرها عدم امتلاك المحافظين لصلاحيات حقيقية وإبقاء رأى المجالس الشعبية استشاري وكذا وعدم امتلاكها أدوات للمساءلة والرقابة على التنفيذيين وذلك في ظل وجود خلل في الإطار التشريعي وغياب الإرادة السياسية والشفافية وضعف نظم وأدوات الرقابة والمساءلة والفجوة بين التشريعات والممارسات التي اعتبرها العديد من الخبراء المعنيين بالإدارة المحلية في مصر من أبرز أسباب ضعف نظام الإدارة المحلية.³⁹

³⁷ أحمد عامر، لبيب: قانون الإدارة المحلية الجديد يهدف لخدمة المواطن وحماية حقوقه، البوابة نيوز، 4 يوليو 2015،

<http://is.gd/VxMn08>

³⁸ صبري عبد الحفيظ، 6. 6 مليارات جنيه حجم الفساد في مصر خلال شهرين، إيلاف، 24 يوليو 2015،

<http://goo.gl/EuUxGL>

³⁹ علياء جاويش، خبرات دولية: " ندوة": مكافحة الفساد على المستوى المحلي في مصر، مجلة السياسة الدولية، أبريل

<http://goo.gl/71YNDS>، 2012

ثانيا: الفجوة بين التشريع والممارسة كخصيصة للإدارة المحلية

والمقصود بالفجوة بين التشريع والممارسة هو (الفرق بين القوانين المصاغة والكيفية التي تنفذ بها). وفي الحالة المصرية فهذه الفجوة مزدوجة، هناك فجوة بين الدستور الجديد المعدل 2014 وقانون 43 لعام 1979 والمعمول به حاليا حيث حتى منتصف أغسطس 2015 لم يتم طرح القانون الجديد للإدارة المحلية للنقاش المجتمعي، فالدستور المعدل لعام 2014 يعتبر أفضل الدساتير المصرية فيما يخص الإدارة المحلية حيث أكدت مواده من (175-183) على أهمية أن تكفل الدولة ليس فحسب دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بل وأيضا توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية أما القانون المعمول به حاليا لا يوجد به أي مواد تخص الآليات التي يمكن من خلالها للدولة أن تكفل دعم اللامركزية. وبالإضافة إلى ما سبق نجد أن هذا الدستور قد ترك للقانون -الذي لم يُصدر بعد- تنظيم الأمر برمته فيما يخص الآليات والضمانات من (تنظيم لآليات التنفيذ لتمكين الوحدات الإدارية وتحديد الجدول الزمني لنقل السلطات والموازنات بحيث يكون لها موازنات مالية مستقلة، ضمان التوزيع العادل للمرافق والخدمات، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الوحدات وتحديد آلية اختيار المحافظين (انتخاب- تعيين)، واختصاصات المجالس المحلية وموازنتها وحساباتها الختامية)⁴⁰. كما نص هذا الدستور - المادة 180- ولأول مرة على الكوتا كوسيلة لضمان مشاركة الجميع وذلك إذ خصص ربع عدد مقاعد المجالس الشعبية للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلا مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة. وبينما غير منصوص على تلك الكوتا في قانون 43 لعام 1979 فليس هناك ثمة مشكلة في هذا الشأن وذلك على اعتبار أن الانتخابات المحلية ليست متوقعة في القريب كما أنها لن تتم إلا بعد صدور القانون الجديد⁴¹.

⁴⁰ دستور جمهورية مصر العربية 2014، <http://is.gd/5MbjBZ>

⁴¹ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

وإضافة إلى ما سبق فلقد منح هذا الدستور لتلك المجالس المحلية أدوات للرقابة على الأجهزة التنفيذية ومنها تقديم اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وذلك حيث عانت المجالس المحلية كثيرا من عدم فاعلية أدوات المسائلة المتاحة في قانون 43 لعام 1979 وهي السؤال وطلب الإحاطة وإجراء التحقيق كما أنه أعطى رؤساء الوحدات المحلية (المجالس التنفيذية) الحق في الاعتراض على قرارات المجالس المحلية المخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو اللوائح. وفي الوقت نفسه، جعل الدستور الجديد من القرارات الصادرة عن تلك المجالس وفي إطار اختصاصها نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها إلا في حالات معينة تم النص عليها في الدستور ولم يتركها المشرع للقانون -الذي أكد أن دوره هو التنظيم- وهي: منع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة⁴².

وفي حالة حدوث الخلاف مع التنفيذيين حول اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، فلقد نص الدستور أن تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة. ويختلف ذلك عن القانون الحالي الذي لا تملك معه المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية، ولا تستطيع بالتالي محاسبة الأجهزة التنفيذية المقابلة لها. وفي الأخير نص الدستور المعدل على عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل في حين نجد أن ذلك متناقضا مع ما هو معمول به في قانون 43 لعام 1979 إذ يعطى للسلطة التنفيذية الحق في حل المجالس الشعبية المنتخبة في حالات محددة⁴³.

ولذلك يُفترض أن يراعى القانون الجديد للإدارة المحلية النقاط السابقة ليكون ملائما لما جاء في الدستور وما نُشر عن مشروع هذا القانون حتى الآن من كونه يتبنى فلسفة توسيع نطاق اللامركزية بهدف خدمة المواطنين، كذلك اتساع رقابة المجالس المحلية على

⁴² دستور جمهورية مصر العربية 2014، <http://is.gd/5MbjBZ>

⁴³ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

كل المسؤولين بالمحافظة لتشمل الأسئلة، طلبات الإحاطة، طلبات المناقشة الاقتراحات وحتى الاستجواب وكذا التأكيد على الكوتا الخاصة بالشباب والمرأة كما شكل بعض الضمانات لمكافحة الفساد في المحليات منها أنه (لا يجوز لأحد موظفي وحدة محلية ما الترشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي في نفس دائرة عمله) وإن ابقى هذا المشروع على بعض الافكار محل الجدل مثل فكرة تعيين المحافظين ولم يطرح انتخابهم (العمل بالنظام السابق) وتجاهل إيضاح كيف يمكن للدولة أن تضمن التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات. ويطرح الخبراء في هذا السياق إشكالية هامة وهي حتى وإن جاء هذا القانون متناسبا تماما مع الدستور ومع فكرة دعم اللامركزية فما هي الضمانات في أن تأتي هذه الممارسات متوافقة مع ما هو في القانون كما هو الحال مع قانون 43 لعام 1979.⁴⁴

ومن أمثلة الفجوة بين التشريع والممارسة فيما يخص قانون الإدارة المحلية المعمول به حاليا:

1- المثال الأول، ويتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

التشريع: ويعطى للمجالس المحلية اختصاصات واسعة في مجالات عدة (المادة 12 من قانون 43 لعام 79) تتعلق بإقرار خطط ومشروعات وقواعد عامة والموافقة على المشروعات والاقتراض بنسب محددة وتقديم الاقتراحات بالإضافة للإشراف والرقابة على أعمال التنفيذيين.⁴⁵ أما الممارسة: تفيد بأن المجالس الشعبية المحلية منزوعة الصلاحيات في الواقع فهي لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية وما تملكه في هذا الشأن هو إصدار توصيات أو تقديم اقتراحات للأجهزة التنفيذية التي تتحكم في هذه المجالس المحلية وفي قراراتها، إذ يعد المحافظ حلقة الصلة بين جميع

⁴⁴ محمد العمدة، مشروع قانون "نظام الإدارة المحلية، جريدة الوطن، 27 أغسطس 2014

⁴⁵ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

المجالس الشعبية المحلية في كل المستويات في نطاق المحافظة وبين الأجهزة التنفيذية، ومن ثم يتحكم عمليا في مدى تنفيذ قرارات المجالس الشعبية المحلية من عدمه.⁴⁶

2- المثال الثاني، ويتعلق بآليات الرقابة الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية:

التشريع: يقر القانون بآليات للإشراف والرقابة من قبل المجالس الشعبية على التنفيذيين وذلك حيث من حق كل أعضاء المجلس الشعبي المحلي أن يوجه للتنفيذيين على مستوى الوحدة المحلية أسئلة أو طلب إحاطة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال أو طلب الإحاطة في أمر من الأمور المحلية. أما **الممارسة:** لم تكن لتلك الأدوات أي فعالية تُذكر في مواجهة التنفيذيين إذ لا يوجد آليات للعقاب لذا نادرا ما كانت تستخدم وإن لم تستخدم على الإطلاق في بعض المحافظات بل والأكثر من هذا أن للسلطة التنفيذية -طبقا للقانون- حق حل المجالس الشعبية المنتخبة، أما ما يجعل المجالس المنتخبة تحت وصاية السلطة التنفيذية هو التحكم في الموارد المخصصة لها، كما يجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكينا له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي.⁴⁷

3- المثال الثالث، ويتعلق بفعالية تقسيم الأقاليم الاقتصادية وهيئاتها:

التشريع: تنص المادة 7 من القانون على تقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية ولكل إقليم لجنة للتخطيط الإقليمي تختص بالتنسيق بين خطط المحافظات والنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة، وهيئة للتخطيط الإقليمي تختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والقيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم وترفع كل منهما تقاريرها للمجلس الأعلى للإدارة المحلية. أما **الممارسة:** تفيد بعدم

⁴⁶ محمد العجاتي وآخرون، المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية في مصر، منتدى البدائل العربي، يناير 2011، ص 18

⁴⁷ ناهد أديب، النظام المحلي في مصر الواقع الحالي، الإشكاليات ومبررات التغيير، ورقة مقدمة لورشة عمل " نحو إطار دستوري وقانوني داعم لتطبيق اللامركزية في مصر، مركز ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، " 28-30 مارس 2012. <http://goo.gl/GVOM3L>

فعالية فكرة الأقاليم الاقتصادية أو تلك اللجان أو الهيئات الخاصة بالتخطيط الإقليمي إذ نادرا ما تقوم بعقد اجتماعات بسبب انشغال أعضائه بحكم مناصبهم وكذا عدم قدرتها حتى حال اجتماعها على التنسيق بين خطط المحافظات لذا تقوم الوزارات عادة بالاهتمام بالمشروعات العابرة للمحافظة كذلك فإن هيئات التخطيط الإقليمي لم تقدم دراسات تذكر حول تحديد امكانيات وموارد الأقاليم الاقتصادية المختلفة والحال نفسه بالنسبة للمجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي نادرا ما يعقد اجتماعات تهدف للتخطيط أو المشاركة في صنع السياسات⁴⁸.

4- المثال الرابع، ويتعلق بعمل المحافظ واختصاصاته:

التشريع: أسهب في توضيح وضعية المحافظ واختصاصاته وعلاقته بالمجلس المحلي وبالمركز (الوزارات) باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة. **الممارسة:** أثبتت أن سلطات المحافظ محدودة للغاية في مواجهة السلطة المركزية إذ أن الإدارة المحلية في مصر أقرب "إدارة فروع". فالمحافظ على سبيل المثال لا يمكنه إعادة توزيع بنود الموازنة بشكل مختلف عما تم الموافقة عليه من قبل وزارة المالية حتى لو كان هناك فائض في إحدى المشروعات وعجز في آخر فإعادة التخصيص تتطلب موافقة وزارة المالية بل ومجلس الشعب⁴⁹. كما أن هناك ازدواجية في المسؤوليات بين المحافظ والوزارة، فبعض القرارات التي يأخذها الأول قد يلغيها الوزير. وكذلك أكد بعض المحافظين في أكثر من سياق انه لا يبدو واضحا لهم كيف يقوموا بدورهم واختصاصاتهم في نطاق المحافظة كما جاءت في القانون وإن هناك معظم المشكلات التي تواجههم لا يستطيعون معها إلا الانتظار لتتدخل الوزارة المسؤولة بما يؤدي إلى

⁴⁸ ناهد أديب، مرجع سبق ذكره

⁴⁹ Nahla Mahmoud, The local chief executives: a comparative study of international experiences focusing on the role of governors in Egypt, MA, American University in Cairo, 2012, pp 65-68.

بطء الاستجابة فينتج عن ذلك عدم رضا المواطنين وشعور القيادات المحلية بعجزها عن حل المشكلات بما يؤثر سلبا على أدائها العام.⁵⁰

5- المثال الخامس، ويتعلق بالانتخابات المحلية:

التشريع: يقضى بأن يكون انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويحق لجميع من تطبق عليهم الشروط الترشح. أما الممارسة: تفيد حسم ما يزيد عن 50% من المقاعد قبل الاستحقاق الانتخابي أصلا، فعلى سبيل في انتخابات 2002 فاز ما يزيد عن 52% من الأعضاء بالتركية حيث حصد حزب الاغلبية في ذلك (الحزب الوطني) على ما يزيد عن 95% من المقاعد وتكرر السيناريو نفسه في 2008 إذ حصد الحزب على 97% من المقاعد معظمها بالتركية في ظل غياب الاشراف القضائي وبدون الاعلان عن نسب المشاركة التي لم تتجاوز في أكثر السيناريوهات تفاقولا 3%.⁵¹

وتكشف الأمثلة السابقة إلى كون التشريع وحده ليس ضمانا كافية لإصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر، فلا بد من تحويل فلسفة الاصلاح وفقا للدستور وهي دعم اللامركزية الإدارية والمالية إلى إطار زمني للتنفيذ وإجراءات واضحة يمكن تنفيذها من خلال الوحدات المحلية، وضمان مشاركة فاعلة للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمواطن في عملية الاصلاح خاصة وأنه في ظل المرحلة الانتقالية هناك مناخ ملائم لنجاحها. وذلك في إطار إعلان القيادة السياسية والنخبة المصرية عن رغبتها في تطوير منظومة الإدارة المحلية. ومن ذلك فلقد أعلن عادل لبيب -وزير التنمية المحلية- أن تطوير الإدارة المحلية يعتمد بالأساس على مرتكزين أساسيين، أولهما تغيير قانون الإدارة المحلية لدعم اللامركزية، وثانيهما بناء قدرات العاملين بالإدارة المحلية

⁵⁰ Al-Sawi, Ali, (1999). The paradoxes of the local organization in Egypt, local issues, Public Administration research & consulting center, Cairo.

-Fawzy, Salah El Din, (1992). Local administration in Egyptian legislation: toward better local administration, Cairo University.

⁵¹ محمد العجاتي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 19-20

لكي يتماشى من متطلبات العصر. ولقد أكد الوزير في أكثر من مناسبة أن تطوير تقديم الخدمات المختلفة على المستوى المحلي بكفاءة وفعالية لن يتم بدون إعداد جيل من الموظفين المحليين لديهم من الخبرة في المجالين الأكاديمي والعملي. ومن هنا أشار إلى أهمية أجهزة جديدة لدعم العاملين بوزارة التنمية المحلية ولمكافحة الفساد. وكذا أعلن عن خطة لتطوير مركز سقارة للتنمية المحلية تمهيدا لتحويله إلى معهد قومي للإدارة المحلية ليقوم بتدريب الصف الأول من القيادات والعديد من المستويات الأخرى. وفي السياق نفسه، سيتم إنشاء مركز للتدريب في الأقاليم الاقتصادية السبعة وذلك لخدمة العاملين بالإدارة المحلية في كافة المحافظات ولتدريب قيادات الصف الثاني وغيرهم من القيادات الأخرى.⁵²

وفي السياق نفسه أعرب عدد من أعضاء الهيئات العليا لبعض الأحزاب المصرية إلى أن قضية تطوير الوحدات والادارات المحلية بمفهومها العام يجب أن تكون على رأس أولويات البرلمان القادم لما يشكله هذا القطاع من تأثير مباشر على جودة حياة المواطنين. خاصة وأن تحقيق التنمية المستدامة وهي أحد أهداف النظام السياسي في مصر يستلزم ممارسة السلطة السياسية أعمالها ضمن معايير محددة وبما يوفر النزاهة والمساءلة فيما يعرف بالحكم الرشيد ومبادئه وهو محور تركيز الجزء الثالث من هذه الورقة إذ يركز على أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد.⁵³

ثالثا: الفجوة بين التشريع والممارسة ومبادئ الحكم الرشيد

الحكم الرشيد هو ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي ويشمل ذلك مؤسسات الدولة الدستورية من سلطات تشريعية وتنفيذية بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. ولقد عرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الحكم الرشيد باعتباره ممارسة السلطة السياسية لأعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة، وتنمية وتطوير موارد

⁵² ليبب: المواطن هو الموجه الأساسي لإصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر، جريدة الشروق، 4 أغسطس 2015.

<http://goo.gl/xw4kn7>

⁵³ آية حلاوة، السجيني يطالب بطرح مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد لنقاش مجتمعي، البوابة نيوز، 3 أغسطس 2015.

<http://is.gd/9acpbu>

الدولة القصيرة والطويلة الأمد بما يوفر النزاهة والمساءلة، ويحترم المصلحة العامة ويخدمها. وأهم خصائص الحكم الرشيد وفق ذلك التعريف هي: المشاركة، والمساءلة والشفافية، والاستجابية، والكفاءة والفعالية، والعدالة والشمول، وحكم القانون. وهذه الخصائص ترتبط ببعضها البعض وجودا وعدما وتؤدي معظمها إلى معظمها، فالكفاءة والفعالية لن تتحقق بدون الاستجابية العالية والمساءلة والشفافية والأمر نفسه فيما يخص المشاركة الفعالة وسيادة حكم القانون وبما يحقق العدالة والشمول.⁵⁴

● (مبدأ العدالة والشمول): تؤثر عدم فعالية فكرة الأقاليم الاقتصادية ولجانها وهيئاتها على المساواة في توزيع الموارد بينها بما يؤثر على مبادئ العدالة والشمولية بين المركز والأقاليم وكذا توزيع الموارد المالية والخدمات الحكومية. وينعكس ذلك على المواطنين في تلك الوحدات المحلية وشعورهم بدورهم وكونهم مستثنون من الفرص المتاحة لتحسين وتطوير أوضاعهم، وذلك في ظل عدم استغلال الموارد بفعل ضعف خطط التنسيق بين تلك الأقاليم.⁵⁵ وفي الوقت نفسه تؤثر الممارسة فيما يخص عمل المحافظين ودرابنتهم باختصاصاتهم وسيطرة الحكومة التنفيذية. وفي هذا السياق فبعض المحافظين قد يمتلكون من الخبرة والنفوذ ما يجعلهم يتعاملون أكثر من غيرهم مع تلك الفجوة ومن ثم يكونون أكثر قدرة على الوفاء باحتياجات المحافظة واتخاذ القرارات فيما يخص المشاكل اليومية التي تواجه المواطنين داخل المحافظة بما يعمق الفجوة بين المحافظات ويؤثر على مبادئ العدالة والشمولية.

فوفقا لتقرير التنمية البشرية لعام 2015، والصادر عن وزارة التنمية المحلية ومعهد التخطيط القومي التابع لوزارة التخطيط أن معظم الخدمات المقدمة على المستوى المحلي من وجهة نظر معظم المواطنين ليست بالمستوى المطلوب لتحسين حياتهم، ويؤكدون أن هناك حرمان لعدد من القرى من خدمات النظافة والصرف الصحي

⁵⁴ What is Good Governance?, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <http://is.gd/9qEFVq>

⁵⁵ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

والغاز الطبيعي والتعليم وانقطاع الكهرباء ووسائل المواصلات في ظل ارتفاع الأسعار. وكذا أكد 80% من رؤساء الوحدات المحلية أنهم غير راضين عن نصيب محافظاتهم من الاستثمارات، ويرون أنه غير عادل مقارنة بالمحافظات الأخرى، و64% من المسؤولين يرون أن نصيب مراكزهم غير عادل بالنسبة للمراكز الأخرى في المحافظة، و88% يرون أنه توجد فجوة في الموارد بين الخطة وبين المخصصات للمراكز. ومن ثم يؤدي ذلك إلى غياب العدالة في توزيع الاعتمادات المالية بين المحافظات إلى تأثير سلبي على مبدئي العدالة والشمولية باعتبارهم من أهم خصائص الحكم الرشيد.⁵⁶

● **(حكم القانون):** بشكل عام، تؤثر الأمثلة الخمسة عن الفجوة بين التشريع والممارسة والمشار إليها كأمثلة جميعا على مبدأ حكم القانون كأحد خصائص الحكم الرشيد. وذلك إذ على الرغم من اتساع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية إلا أنها لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية، وغالبا تقدم اقتراحات أو توصيات لا يؤخذ بها كذلك فيما يخص الرقابة وآلياتها فهي غالبا ما لا تستخدم بسبب سيطرة الأجهزة التنفيذية بفعل تحكمها في الموارد المخصصة لتلك المجالس. ومن ثم هناك صعوبة في تنفيذ ما جاء في التشريع لعدم وجود آليات أو جهات مسئولة عن فرض التنفيذ خاصة مع كثرة القضايا المعروضة على المحاكم وبطء عملية التقاضي. والأمر نفسه، فيما يخص المثال المتعلق بجدوى هيئات ولجان الأقاليم الاقتصادية وما تقوم به من أعمال وكذا فيما يخص اختصاصات المحافظ وصلاحياته داخل المحافظة وكذا علاقته بالسلطة التنفيذية في المركز والمجالس الشعبية المحلية في محافظته بما يؤثر على رضا المواطنين وشعورهم بأنهم لا يتمتعون بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية بفعل التحديات المعيشية التي يواجهونها يوميا فيما يخص الخدمات الصحية والتعليمية على سبيل المثال ويرجعون السبب في ذلك إلى أن المحافظات لا تبذل جهودا كافية لتعزيز جودة الحياة وتطوير المرافق والخدمات لهم⁵⁷. وذلك ولا شك يؤثر على مبدأ حكم

⁵⁶ - عيد عبد الجواد، تقرير رسمي يتهم الحكومة بالتقصير في تطوير خدمات المحافظات، المصري اليوم، 29 يوليو 2015

<http://is.gd/yviX13>

⁵⁷ صبري أنور، خمس مهام للمحليات لا تؤديها بالدور المطلوب، البديل، 7 أغسطس 2015،

<http://goo.gl/EkXR68>

القانون والذي يتطلب لتنفيذه أطر تشريعية يمكن فرضها مع حماية كاملة لحقوق الانسان والاقليات مع التأكيد أن فرض القوانين يتطلب أيضا قضاء مستقل وقوات شرطة نزيهة⁵⁸.

● (المشاركة): تعد المشاركة أحد المبادئ الرئيسة للحكم الرشيد وهذه المشاركة لا تنطوي فحسب على المشاركة المباشرة في الانتخابات من جانب الرجال والنساء سواء بالترشح أو التصويت في الانتخابات، ولكن أيضا فيما يخص المشاركة غير المباشرة (المواطن - القطاع الخاص - منظمات المجتمع المدني) في عملية صنع السياسات. وفيما يخص الانتخابات المحلية في مصر فإن نسبة المشاركة ضعيفة جدا على المستوى المحلي تكاد تقترب من اللا مشاركة كما سبق الإشارة فيما يخص المثال الخامس المتعلق بالانتخابات المحلية. وذلك إذ تحسم ما يزيد عن 50% من مقاعد المجالس المحلية بالتركية كما هو الحال في انتخابات 2002 و 2008 وكذا نسبة المشاركة من قبل المواطنين لم تتعد 5% والحال نفسه بالنسبة للأحزاب فلم تقدم مرشحين لهذه الانتخابات ظنا منها أن النتائج محسومة سلفا ولا توجد جدوى من مشاركتها. وبشكل عام فإن مشاركتهم مطلوبة في عملية صنع السياسات على المستوى المحلي، خاصة وأن الديمقراطية التمثيلية لا تعنى بالضرورة أن اهتمامات المجتمع ستؤخذ في الاعتبار عند صنع القرار⁵⁹.

● (مكافحة الفساد) ارتفاع معدلات الفساد كأحد معوقات التنمية وما يرتبط بذلك من التأثير على المساءلة والشفافية وإتاحة المعلومات وإمكانية تداولها بسهولة وجميعها ترتبط بالحكم الرشيد. وتؤدي الأمثلة المشار إليها سواء فيما يتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية وأدوات الرقابة على التنفيذيين وكذا فيما يتعلق باختصاصات المحافظ وأيضا ما يخص الانتخابات المحلية وعدم الاعلان الرسمي عن نسب المشاركة.. إلخ إلى ارتفاع معدلات الفساد. وتعاني مصر من انتشار الفساد في معظم مؤسساتها بما يكبد الاقتصاد المصري خسائر تصل إلى 50 مليار جنيه سنويا. وتشير عدة

⁵⁸ إيناس محمود، الفساد في الدولة المصرية.. محاولة رصد وتقييم، فكر أونلاين، 22 سبتمبر 2014،

<http://is.gd/JmHX69>

⁵⁹ محمد العجاني وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 19-20

تقارير محلية ودولية وحكومية، فنجد أن ترتيب مصر طبقاً لمؤشر الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، في سبتمبر 2009 جاء رقم 115 على مستوى 128 دولة في العالم متراجعا عن 2007 الذي كان فيه 105 ثم احتلت الترتيب 98 عام 2010، ثم عادت للانخفاض للمركز 112 عام 2010 ثم إلى 118 عام 2011 وفي عام 2014 حصلت مصر على المركز 94.⁶⁰ وتشير التقارير الحكومية وغير الحكومية إلى أن الفساد في المحليات هو الأكثر خطورة، فلقد بلغ حجم الفساد في المحليات طبقاً لآخر تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات قبل الثورة حوالي 390 مليون جنيه وتم إحالة 54 ألف مهندس في الإدارات الهندسية بالمحافظات والمدن والأحياء لتحقيقات النيابة الإدارية، وكذلك أشار التقرير إلى وجود تسبب وسوء تخطيط وإنفاق عشوائي بدون ضوابط ومشروعات خاسرة. وعدم ترشيد الانفاق فيما يتعلق بالحسابات والصناديق الخاصة.⁶¹

ويعزى الخبراء فساد المحليات إلى السلوكيات غير المنضبطة من الموظفين والمواطنين ورجال الأعمال والسياسيين، وغياب الإرادة السياسية للتعامل مع الفساد وضعف المجتمع المدني، وعدم فاعلية وسائل الإعلام. كما أن هناك أسباب مؤسسية تتمثل في الافتقار إلى الشفافية، وعدم إتاحة المعلومات للمواطنين، وضعف المساءلة والعقوبات المفروضة، ومعدلات الأجور المنخفضة، وظروف العمل السيئة، والتعيينات على غير أساس الجدارة.⁶²

● (الاستجابية): أساس الحكم الرشيد هو رضا المواطنين وذلك لن يتحقق إلا بسرعة الاستجابة لمطالبهم للوصول إلى إجماع واسع في المجتمع لتحقيق الأفضل ومع الأمثلة السابق الإشارة إليها. وخاصة فيما يتعلق بالمثال الرابع حول اختصاصات المحافظ وعدم قدرته في بعض الأحيان على الوفاء باحتياجات المواطنين أو مطالبهم وانتظار الاستجابة لتأتي من الحكومة المركزية بما يؤثر على مشاركتهم في الشؤون المحلية. ويرجع

⁶⁰ إيناس محمود، مرجع سبق ذكره، ص 3

⁶¹ نور على، تقرير "المركزي للمحاسبات" يكشف فساد المحليات، اليوم السابع، 15 أبريل 2010

<http://goo.gl/ndWtZR>

⁶² علياء جاويش، مرجع سبق ذكره، ص 3

البطء في الاستجابة في الحالة المصرية إلى المركزية الشديدة ولقد أوضح تقرير التنمية البشرية لعام 2015 الصادر عن وزارة التنمية المحلية أن عدم تطبيق اللامركزية يفقد المحليات 88% من ميزانيتها كما أشار أن موازنة الإدارة المحلية الجارية والاستثمارية لا تمثل في المتوسط سوي 12% من إجمالي الموازنة العامة للدولة أي أن نحو 88% من الإنفاق العام يتم توجيهه مركزيا من خلال دواوين الوزارات وهيئاتها الخدمية بعيدا عن المستوى المحلي إذ تسيطر حكومة العاصمة على شئون وموازنات الوحدات المحلية⁶³.

● (المساءلة): عدم وضوح الاختصاصات والصلاحيات فيما يخص عمل المجالس الشعبية المحلية والمحافظين وعدم فعالية آليات الرقابة الخاصة بالمجالس يؤدي إلى ارتفاع معدلات الفساد في ظل ضعف نظم المساءلة والعقاب والتي تتطلب لتفعيلها القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حدٍ سواء. فلكي يخضع السياسيون والموظفون الحكوميون ومقدمو الخدمات للمساءلة، فلا بد من محاسبتهم على أفعالهم؛ وينبغي أيضا أن يكون من الممكن معاقبة واضعي القرارات أو مكافأهم على أدائهم. فلا توجد مساءلة بدون شفافية. وكذلك فلا يقتصر الأمر على أن يقوم المواطنون بالمشارك بأرائهم، بل يجب على الدولة ومقدمي الخدمات أن يستجيبوا لهذه الآراء وأن تكون لديهم الرغبة في تغيير أفعالهم والقدرة على ذلك وفقا لها. فالمساءلة لا تكون من قبل المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية فقط ولكنها تكون كذلك اجتماعية من جانب منظمات المجتمع المدني⁶⁴.

● (الكفاءة والفعالية): بينما يعنى الحكم الرشيد تلك العمليات والمؤسسات التي تقدم نتائج تقابل احتياجات المجتمع في ظل الاستغلال الامثل للموارد ومفهوم الكفاءة في سياق الحكم الرشيد ترتبط بحماية البيئة والتأكيد على الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية. وتبرز المثال الثالث الخاصة بالأقاليم الاقتصادية عدم استغلال موارد

⁶³ أية دعيبس، تقرير التنمية البشرية 2015، اليوم السابع، 21 يونيو 2015، <http://goo.gl/hyjMd0>

⁶⁴ المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات، وثيقة معلومات أساسية، فعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية، 3-5 أكتوبر 2010، ص 4-5، <http://is.gd/b5Sju1>

المحافظات بالشكل الأمثل وعدم الوفاء من ثم بمطالب المواطنين بسبب ضعف القدرات المالية لهذه الوحدات المحلية وانتشار الفساد كما سبق الإشارة⁶⁵.

رابعاً: فعالية المحليات في ضوء الفجوة بين التشريع والممارسة:

ويبدو مما سبق أثر هذه الفجوة بين التشريع والممارسة وعلاقتها بالحكم الرشيد في كونها تجعل المحليات بدون أي فعالية حقيقية ولا يشعر بذلك الخبراء فحسب بل المواطنين والمسؤولين الحكوميين الذين أعلنوا في أكثر من سياق عن ضرورة إصلاح المحليات كأساس لتحقيق التنمية المستدامة. وبشكل عام تضعف تلك الفجوة من قدرة المحليات على القيام بالوظائف التي ينبغي عليها أن تقوم بها وهي مجموعة من الوظائف السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية، وتمثل في تقريب الإدارة السياسية من المواطنين في المجتمعات المحلية حيث من خلالها يتم الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلي الحكومة، كما أنها تساهم في إتاحة فرص التربية السياسية للمواطنين. كما أن مجالسها الشعبية تعد ركيزة النظم المحلية وتهدف إلى نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته لقيام الديمقراطية بإتاحة فرص المشاركة للجميع في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين. وكذلك المساهمة في تحقيق كفاءة الإدارة والتخفيف من أعباء الأجهزة المركزية والتغلب على مشكلات البيروقراطية بحكم قربها من المواطنين وتحقيق رشادة عملية صنع السياسات. وكذلك مساهمة الوحدات المحلية في الاقتصاد من خلال المشاركة في إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية لخدمة المشروعات الإنتاجية والخدمية لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية وتشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو المشروعات.⁶⁶

ومن ثم تؤثر تلك الفجوة على فعالية المحليات وإن كانت تقلل من النمطية في وحدات الإدارة المحلية، فقانون الإدارة المحلية قانون موحد لا يسمح بأعمال مبدأ الفرز القانوني للمحليات على أساس تنوع ظروفها واحتياجاتها التنموية المحلية إلا أنها تواجه

⁶⁵ What is Good Governance?, Op. Cit,p2

⁶⁶ طه محمد عبد المطلب، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية، مجلة الديمقراطية، العدد 47، يوليو 2102.

<http://is.gd/Ea7GDP>

بتحدي ضعف المشاركة السياسية في الوحدات المحلية سواء في الترشح أو الإقبال على التصويت في الانتخابات المحلية. وذلك مع انخفاض مساهمات القطاع الخاص في إطار المسؤولية الاجتماعية وكذا منظمات المجتمع المدني ويضاف إلى ما سبق عدم قدرة تلك الوحدات على إعداد القيادات والكوادر المحلية التي يمكنها المساهمة في تقليل تلك الفجوة بل وإصلاحها بالبحث في إصلاح القانون والممارسة. وكذلك العمل على إزالة التضارب في الاختصاصات بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة الشعبية والذي يؤثر على رضا المواطنين عن الاداء المحلي نتيجة لبطء الاستجابة كما يؤثر على عدم استغلال الموارد المحلية بالشكل الامثل⁶⁷.

لذا فينبغي عند إقرار قانون الإدارة المحلية الجديد مراعاة الأمثلة السابق الإشارة إليها وغيرها لضمان عدم تكرارها ولتحويل ما جاء في مواد الدستور حول نظام الإدارة المحلية إلى واقع ملموس خاصة فيما يتعلق بتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في مواجهة التنفيذيين والمحافظين في مواجهة الحكومة المركزية وتطبيق اللامركزية بشكل ممنهج مع الأخذ في الاعتبار مبادئ الحكم الرشيد وذلك كضمانة لفعالية المحليات وقيامها بالوظائف المنوطة بها.⁶⁸

⁶⁷ ناهد أديب، مرجع سبق ذكره

⁶⁸ أمجد عامر، مرجع سبق ذكره



الديمقراطية المحلية: الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية

بسملة السلامي

عضوة بالمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي: مدرسة جامعية باحثة في القانون العام
(العلوم الإدارية)

مقدمة:

في الديمقراطيات الأكثر احتراماً لحقوق الإنسان وتقديراً للمواطنة، تلعب الهياكل اللامركزية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وعدد كبير آخر من أشكال التنظيم الاجتماعي دوراً أساسياً في الديناميكية المجتمعية التي تجدد الروابط المجتمعية من خلال إتاحة المشاركة في القرار المحلي وتيسير التفاعل اليومي بين الفرد وشأن العام حيث تدمج هذه الأطر التنظيمية الأفراد في الحراك العام وتمنحهم دوراً فاعلاً في المجموعة وتعطي للمواطنة مضموناً ملموساً. ومن هذا المنظور، تعتبر الديمقراطية المحلية حقل الاختبار الأمثل لفعالية القانون أي مدى واقعيته وناذته الحقيقي كما تمكننا من قياس مدى ملائمة التشريع للواقع المعاش.

على هذا الصعيد كان خيار المشرع الدستوري التونسي (في دستور 2014) واضحاً في تبنيه للديمقراطية المحلية القائمة على مقارنة الديمقراطية التشاركية وسياسة القرب إلا أن العديد من التحديات تطرح على المشرع التونسي والحكومة والمجتمع المدني وكل المتدخلين في الشأن العام لتجسيد الديمقراطية المحلية واعتمادها كخيار سياسي، اجتماعي واستراتيجي؟

لا شك أن النجاح في تحقيق وتجسيد هذا الخيار هو رهين جملة من العوامل من أهمها الإرادة السياسية التي تعرف العديد من التجسيديات لعل أبرزها التشريعات والأطر القانونية السليمة.

ولا شك أنه لا معنى للمنظومة التشريعية أن لم تقترن بالتنفيذ والتفعيل على أرض الواقع مما قد يخلق فجوة بين التشريعات وتطبيقها وتفعيلها.

ويبقى المواطن المتضرر الأول من هذه الفجوة باعتباره المستفيد الحقيقي من القوانين ووجود مثل هذه الفجوة يؤثر حتما على مصداقية السلط السياسية سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي مما يزيد في مخاطر الفساد الإداري ويؤثر سلبا على عملية التنمية وعلى مبادئ الحكم الرشيد.

رغم أن هذه الفجوة بين التشريعات والتطبيق تمثل ظاهرة عالمية، إلا أن درجاتها تختلف من دولة إلى أخرى باختلاف الأنظمة السياسية والمنظومة الاجتماعية. وعموما، إذ تبدو هذه الفجوة واسعة في تونس فهي تتعمق أحيانا حتى يكاد يناقض التشريع حركة المجتمع والتاريخ، وتزيد اتساعا أحيانا أخرى حتى تفقد بعض القوانين محتواها وفعاليتها وجدواها في نهاية المطاف. فما هي مظاهر هذه الفجوة؟ وما هي أسبابها؟ وكيف يمكن تقليصها وتدارك ما أمكن من آثارها المدمرة؟

المبحث الأول: اتساع الفجوة بين التشريعات والممارسات عائق أساسي لبناء الديمقراطية المحلية:

الفقرة الثانية: مظاهر الفجوة:

تبدو الفجوة واضحة بين دستور 1959 (الذي ألغي بعد ثورة 2011) والقوانين التطبيقية له والتي ما زالت سارية المفعول إلى اليوم من ناحية وبين هذه التشريعات والممارسة من ناحية ثانية (أ) وتبقى المسألة رهينة المستقبل فيما يتعلق بدستور 2014 والقوانين التطبيقية له فيما يتعلق بالسلطة المحلية لأنه وإلى اليوم لم يعرض أي مشروع لأي قانون يتعلق بالسلطة المحلية على مجلس نواب الشعب، وسنحاول من خلال دراسة أحكام الباب السابع من الدستور الوقوف على مواقع الضعف والغموض والتناقض والتي قد تسبب فجوة بين أحكامه والقوانين التطبيقية له والممارسة (ب).

أ- الفجوة بين دستور 1959 وتطبيقاته (التطبيقات والممارسة):

لقد تم تهميش اللامركزية في دستور غرة جوان 1959 حيث اتسم إطارها القانوني باللبس والاقتضاب، حيث لم يتضمن الباب الثامن منه سوى فصل وحيد هو الفصل 71. وينص هذا الفصل على أن "تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية

والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون". ولم تكن القوانين التطبيقية أكثر دقة ولا وضوحا من هذا الفصل اليتيم، مما خلق فجوة شاسعة بين التشريعات والممارسات.

لذلك جاء قانون 1975، المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، محتشما ورغم التحويرات العديدة التي أدخلت على التنظيم البلدي 69 فإن الفجوة بقيت شاسعة وكبيرة كبيرة.

فالتنظيم البلدي يعاني ضعف فادح يجعله بعيد كل البعد عن مفهوم اللامركزية كأساس للديمقراطية المحلية إذ نلاحظ غياب الاستقلالية الإدارية والسياسية للإدارة اللامركزية.

فالنص في القوانين على استقلالية البلديات بمنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي يقابله على أرض الواقع هيمنة السلط السياسية والإدارية المركزية على البلديات على المستوى العضوي والوظيفي وذلك من خلال:

أولاً: هيمنة الحزب الحاكم على عضوية المجالس البلدية وقد ساهم في ذلك نظام الاقتراع رغم أن المشرع حاول سنة 1998 إدخال حد أدنى من التعددية⁷⁰. إلا أن المشهد السياسي لم يتغير وبقي الحزب الحاكم مسيطرا على المجالس البلدية، وبقيت هيكل المجتمع المدني المدافعة عن استقلاليتها والممتنعة عن التسييس مغيبة عن إدارة الشأن العام وممنوعة من المشاركة المحلية. وفي هذا

⁶⁹ القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 مايو 1975 المنقح بالقانون الأساسي عدد 43 لسنة 1985، والقانون الأساسي عدد 24 لسنة 1991 المؤرخ في 30 أبريل 1991، ثم القانون الأساسي عدد 68 لسنة 1995، والقانون الأساسي عدد 47 لسنة 2006 المؤرخ في 17 يوليو 2006.

⁷⁰ القانون الأساسي عدد 95 لسنة 1998 المؤرخ في 6 نوفمبر 1998 المنقح للمحلة الانتخابية: "يتم الانتخاب في دورة واحدة بالاقتراع على القوائم وتوزع المقاعد حسب قاعدة الأغلبية في حدود 50% من المقاعد، أما بقية المقاعد فيقع توزيعها باعتماد طريقة نسبية على أساس أكبر البواقي لكن دون إمكانية تجاوز 80 من المقاعد في جميع الحالات بالنسبة إلى القائمة الواحدة".

المناخ، لم يكن المواطن يشعر بانتمائه المحلي، حيث غاب مفهوم المواطن المحلي مما غيب كل ثقة في الانتخابات المحلية وفي العملية الديمقراطية برمتها.

ثانياً: إخضاع البلديات إلى رقابة إشرافية شديدة الوطأة تقترب كثيراً من السلطة الرئاسية ولعل أبرز مظاهرها تتمثل في: توجيه أعمال البلديات عن طريق القرارات والمنشورات النموذجية، إمكانية حل المجلس البلدي وتوقيف أعماله مؤقتاً، خضوع هذه الأعمال لرقابة سابقة ومتزامنة ولاحقة (مصادقة، إلغاء، حل)، إمكانية إيقاف أو عزل رئيس البلدية أو مساعديه.

ثالثاً: ضعف الموارد البشرية المؤهلة للتنفيذ وقصور الموارد المالية المخصصة لذلك مما يعمق من تبعية الجماعات العمومية المحلية للدولة.

وقد أكدت لجنة الجماعات العمومية المحلية والجهوية⁷¹ بالمجلس الوطني التأسيسي في إطار تشخيصها لواقع التنظيم اللامركزي في تونس عند الإعداد لصياغة الباب السابع من الدستور الجديد أنه "يتضح أن المشرع قد حد من حرية الجماعة المحلية وجردها من سلطة قرارها وصيرها مجرد كيانات تابعة لدواليب الدولة وسلطتها المركزية وذلك من خلال النيل من مبدأي حرية التعاقد والمقاول والمبادرة".

— فهل حاول المشرع الدستوري من خلال دستور 2014 الاستفادة من أخطاء الماضي وتجاوزها.

— هل كان المشرع الدستوري حريصاً بما يكفي عند كتابته للدستور ليتفادى كل غموض أو تناقض في أحكامه قد تفتح المجال أمام المشرع للتأويلات المتعددة والمتناقضة أحياناً والتي تغذيها التجاذبات السياسية، مما يؤثر سلباً على جوهر العديد من المبادئ الهامة، ويخلق فجوة بينها وبين التشريعات من ناحية وبين هذه الأخيرة والممارسات من ناحية ثانية (ب)

⁷¹ تقرير لجنة الجماعات العمومية المحلية والجهوية حول مشروع الفصول المتعلقة بالسلطة المحلية، باردو، أول أكتوبر 2012،

ب- دستور 2014 وتحديات تفعيل أحكامه:

ربما يحسب للمشرع التأسيسي أنه حسم موقفه بوضوح بخصوص الديمقراطية المحلية، حيث لم يتردد في دسترتها بل وفي إعادة هيكلتها جذريا. وقد يبدو لوهلة أن أحكام الباب السابع تحتوي من الضمانات الإجرائية والموضوعية ما يكفي إجمالا لبناء منظومة سلطة محلية ديمقراطية التمثيل وناجعة وشفافة. بل يطمح المشرع الدستوري أن تكون هذه الديمقراطية المحلية "تشاركية" و"إدماجية" فإلى أي مدى كانت تطلعاته واقعية؟

لئن كان لدسترة اللامركزية الأهمية البالغة لما يحققه ذلك من استقرار أسسها ومبادئها الأساسية، خصوصا في ظل الشروط الصارمة لتعديل الدستور، بما يعكس بوضوح طابعه الجامد الذي يفضل الاستقرار حتى على حساب الفعالية أحيانا. فإن فضيلة الدسترة الأساسية هي ضبط المبادئ التوجيهية الملزمة للمشرع وللسلطات العمومية بخصوص تنظيم اللامركزية، ما يجد عمليا من مخاطر انعكاس التوازنات السياسية (الظرفية بطبيعتها) على استقرار الهيكل القانوني للامركزية، من خلال تنظيمها وإعادة تنظيمها بشكل مستمر.

رغم ذلك، فإن قراءة معمقة ونقدية للدستور التونسي الجديد تجعلنا نقف على العديد من النقائص فيما يتعلق بأحكام السلطة المحلية قد تمثل عائقا حقيقيا أمام تنفيذ بعض أحكامه وتفعيلها وتطبيقها على أرض الواقع مما قد يخلق فجوة بين الدستور والقوانين من ناحية وبين المنظومة التشريعية ككل والممارسة من ناحية ثانية.

لعل أهم هذه النقائص يتمثل في غموض بعض المبادئ وتناقضها فيما بينها أحيانا، وهو ما يفتح المجال أمام تأويلات متعددة وتجاذبات سياسية كثيرة مما قد يؤثر على جوهرها. إلى جانب صعوبة تفعيل بعض أحكامه مما يعمق الفجوة بين الدستور والواقع ويؤثر ذلك على ثقة المواطنين في العملية الديمقراطية بأكملها.

أولا: غموض بعض المبادئ:

- **السلطة المحلية:** الملاحظ من عنوان الباب السابع من الدستور أن أحكامه تتعلق بـ"السلطة" المحلية وليس بـ"الجماعات" المحلية. ومصطلح "سلطة"

بالتحديد هو الذي يثير السؤال هنا. فهل ستشكل منظومة الهياكل اللامركزية التي سيتم تنظيمها تشريعيا في الفترة القريبة المقبلة وتركيزها لاحقا، سلطة مستقلة؟ وما هي أوجه ارتباطها ببقية السلطات والمؤسسات الدستورية المختلف والهيئات العمومية؟ هل حسم المشرع التأسيسي القضية جذريا، واعترف للجماعات المحلية بـ"الاستقلال" عن المركز؟ وأين تبدأ الاستقلالية وأين تنتهي؟

● **دعم الدولة ل اللامركزية المحلية:** لم يكتف المشرع التأسيسي بدسترة اللامركزية، بل حمل الدولة واجب دعمها في إطار وحدة الدولة. إذ نص الفصل 14 أن الدولة تلتزم بدعم اللامركزية وباعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة. إلا أن بعض الغموض يعتري هذا المبدأ خصوصا عند التطبيق وتطرح جملة من التساؤلات حول معايير هذا الدعم؟ وشروطه؟ ومداه؟ وما هو تأثيره على استقلالية الهياكل اللامركزية؟

ثانيا: غموض طبيعة بعض الهياكل

● **غموض الطبيعة القانونية للإقليم:** وفق الفصل 131 من الدستور تتجسد 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. مما يجعلنا نتساءل عن تأثير غياب عنصر الانتخاب المباشر في وصفه بالجماعة المحلية خصوصا أنه في القانون المقارن⁷² يعتبر الانتخاب المباشر العنصر الأساسي لتعريف الجماعة المحلية. وغياب هذا العنصر عن الإقليم ينفي عن هذا الأخير صفة الجماعة المحلية ويجعله فقط مؤسسة عمومية ترابية. ويفتح هذا الغموض الباب أمام المشرع للتأويلات ولخيارات قد تتناقض مع نية المشرع الدستوري.

⁷² في فرنسا، أصبحت الجهة جماعة عمومية عندما تم اعتماد الانتخاب المباشر للمجالس الجهوية سنة 1987.

وبغض النظر عن إشكالية تعريفها، تطرح الأقاليم تساؤلات أخرى عديدة وأكثر جدية ولربما خطورة إذا لم يتم حلها بشكل ملائم. ما هي معايير التقسيم الترابي الذي سيتم اعتماده (مقارنة بالتقسيم الحالي)؟ ما هي طبيعة علاقة الإقليم بالجماعات المحلية وبسائر الهيئات والسلط العمومية وبمنظمات المجتمع المدني وبالمواطنين؟ وكيف ستكون علاقته بالسلطة المركزية؟ وأخيرا، هل ستكون الأقاليم دعامة للديمقراطية المحلية بأدوار توفيقية ووسيطا بين المستويين الوطني والمحلي؟ أم أنها ستكون امتدادا للسلطة المركزية لتمارس سلطة إشراف إضافية على الجماعات المحلية، مما سيعمق الوصاية على هذه الأخيرة والتي ستصبح خاضعة لرقابة إشراف مزدوجة؟

● **سكوت الدستور عن شرط انتخاب رؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية:**
أوجب الفصل 133 من الدستور شرط الانتخاب على مجالس الجماعات المحلية فقط. وسكت عن أجهزتها التنفيذية مما يترك للمشرع الحرية الكاملة في تبنى الانتخابات أو عدم تبنيتها بالنسبة لهذه الأجهزة. ولئن كان السؤال لا يطرح بالنسبة لرئيس البلدية الذي كان منذ البداية منتخبا فإن الرهان يبقى قائما على مستوى الجهوي أي رئيس المجلس الجهوي (الوالي حاليا). ويتفق كل الباحثين والمشتغلين في مجال العلوم الإدارية حول الوضعية الملتبسة للولاية وخصوصا صنفها القانوني. وكثيرا ما جذبت الانتقاد الشديد منذ تنظيمها سنة 1989 بصيغة جديدة "المجلس الجهوي". وقد منح هذا القانون للوالي صفة واختصاصات السلطة السياسية (يعين الوالي بأمر من قبل رئيس الجمهورية، ويعتبر ممثله الشخصي في الجهة). وقد دأب الولاية في العهد السابق ليس فقط على التدخل في السياسة (التدخل في شؤون الأحزاب والجمعيات وفي الانتخابات) بل على إدارتها في دوائرها الترابية. أما وظيفته الإدارية فهي مزدوجة فهو سلطة لا محورية وسلطة لامركزية، إلا أن الصبغة اللامحورية للولاية تغلب على صبغتها اللامركزية. فرغم اكتساب الولاية بصورة واضحة لصفة

الجماعة المحلية منذ قانون 4 فبراير 1989⁷³ بقي دور المجلس الجهوي هامشي بالمقارنة إلى نفوذ الولاية كدائرة لا محورية. فهل سيحافظ المشرع على المنظومة القديمة ويبقى رئيس المجلس الجهوي معينا وبالتالي تتواصل تبعية الجهات للمركز وعدم استقلاليتها وتفقد أهم مقوماتها كجماعة محلية؟ أم سيتجه نحو فرض انتخابه مما يساهم في تكريس الديمقراطية المحلية.

● **المجلس الأعلى للجماعات المحلية:** وفق الفصل 141 من الدستور يعتبر "المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة. وينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، ويبدى الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداورات مجلس نواب الشعب. كما تضبط تركيبة مجلس الجماعات المحلية ومهامه بقانون". وقد أجمع جل المختصين على أن المجلس الأعلى للجماعات المحلية يعتبر ترجاعا بالنسبة للغرفة الثانية لمجلس النواب (مجلس المستشارين سابقا). وتطرح العديد من التساؤلات المتعلقة بطبيعة العلاقة بين هذا الهيكل والجماعات المحلية؟ وطبيعة العلاقة بين هذا الهيكل والهيئات الدستورية؟ قواعد توزيع الاختصاصات بينها؟ والهيكل المختص عند تنازع الاختصاص؟ ومدى جاهزيته على الصعيد الهيكلي والمادي؟

ثالثا: صعوبات تتعلق بمبادئ توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية
وفق الفصل 132 من الدستور "تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر". وهو فصل يجيل إلى التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية. أما الفصل 134 فيعتبر أن الجماعات المحلية تتمتع "بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها. وتوزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا

⁷³ القانون عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فبراير 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية، كما تم إتمامه بالقانون الأساسي عدد 119 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993.

إلى مبدأ التفريع. " وهو يميل إلى التمييز بين اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة وأخرى منقولة.

— المبدأ الأول يؤدي إلى جعل كل الشؤون المحلية من اختصاص الجماعات المحلية فقط وكل الشؤون الوطنية من اختصاص الدولة فقط ولا مجال وفق هذا المبدأ لأي تداخل في الاختصاصات.

— إلا أن المبدأ الثاني يسمح بوجود اختصاصات ذاتية/مشتركة/منقولة وهو أمر قد يؤدي لمثل هذا التداخل.

وهنا يطرح التساؤل أي المعيارين نسبق؟

إضافة إلى ذلك يطرح مبدأ التفريع صعوبة في مستوى التطبيق.

لا ينطبق هذا المبدأ إلا على الاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المحولة من قبل الدولة.

ويعنى مبدأ التفريع أن الدولة ليست حرة في توزيع الاختصاصات فهي ملزمة وفق هذا المبدأ بمنح الاختصاص، إلى الجماعة المحلية الاقرب للمواطن شريطة أن تكون المؤهلة أكثر من غيرها للقيام بذلك. وهنا يطرح التساؤلات التالية:

على أي أساس أو أي معيار نحدد اختصاص ما إلى جماعة محلية معينة باعتبارها الأقدر على ممارسة هذا الاختصاص دون غيرها؟

كيف نحدد الاختصاصات المنقولة من الإدارة المركزية إلى الإدارة اللامركزية والاختصاصات التي لا يمكن نقلها.

رابعا: انعكاسات مبدأ حرية تصرف الجماعات المحلية في مواردها

نص الفصل 137 من الدستور أن "للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي" وتطرح مسألة ترك الحرية للجماعات المحلية في استخلاص عائداتها من الموارد الطبيعية التابعة لها أو تحصيل ضرائب خاصة بما إشكاليات عديدة تتعلق بمبدأ المساواة، فهذه الحرية أن لم يصاحبها تفعيل جملة من المبادئ مثل مبدأ التضامن بين

الجهات ومبدأ التمييز الإيجابي بين الجهات ولعب الدولة لدورها التعديلي، فإن ذلك سيعمق التفاوت بين الجماعات المحلية ذات الموارد العالية وأخرى ذات الموارد الضعيفة وما سينتج عنه من تفاوت في نوعية المرافق والخدمات المقدمة للمواطنين وما يستتبع ذلك من تفاوت جهوي وتفاقم لظاهرة النزوح بحثا عن إطار عيش أفضل.

رابعا: صعوبة تفعيل بعض الأحكام

يكرس الدستور من خلال الفصل 131 مبدأ تعميم التنظيم البلدي على كامل التراب الوطني، ويعتبر ذلك إصلاح لمعضلة ضعف تغطية التنظيم البلدي لكامل السكان. لكن التساؤل يطرح عن كيفية تعميم التنظيم البلدي علي كامل التراب المحلي، فمتى سيتم هذا التعميم، قبل إجراء الانتخابات البلدية أم بعدها؟

— إذا تم تعميم التنظيم البلدي علي كامل التراب المحلي قبل إجراء الانتخابات أعتبر ذلك خرقا لأحكام الفصل 148 من الدستور المتعلق بالأحكام الانتقالية التي تنص أنه "تدخل أحكام الباب السابع المتعلق بالسلطة المحلية حيز النفاذ حين دخول القوانين المذكورة فيه حيز النفاذ".

— وإذا تم تأجيل تعميم التنظيم البلدي علي كامل التراب المحلي إلى ما بعد الانتخابات فسيؤدي ذلك إلى حرمان متساكني المناطق الريفية غير البلدية (ثلث السكان) من الحق في الانتخاب المقرر في الدستور. الخيار يبدو صعبا جدا.

الفقرة الأولى: أسباب الفجوة

أولا: غياب الإرادة السياسية

تعتبر الإرادة السياسية من أهم العناصر المحددة في ظهور فجوات بين صياغة التشريعات وتطبيقها فالنجاح الفعلي في تطبيق القوانين يبقى رهين هذه الإرادة، وعدم انفراد الدولة بذلك والعمل على تطوير وتحسين عملية الاتصال مع جميع الأطراف المعنية لتشارك وتساهم، بكل ما تملك من وسائل، في الدفع نحو ضرورة تطبيق القوانين.

وعلى المستوى المحلي يزداد الأمر تعقيدا خصوصا في الدول التي خيرت المركزية السياسية والإدارية المفرطة أين تغيب كل مساهمة للمحليات في تحديد وبلورة القوانين

التي تملئ عليها من الأعلى ويسود شعور لدى القائمين على تنفيذها بعدم الانتماء إليها مما ينعكس سلبا على التزامها وسعها لتطبيقها وتفعيلها.

وكأغلب الدول النامية توجهت خيارات الدولة التونسية إلى المركزية السياسية والإدارية المفرطة وتغييب يكاد يكون كليا للمستوى المحلي مما عمق من مشكلة الفجوة بين التشريعات والممارسات.

منذ الأيام الأولى بعد الاستقلال، رأى الحزب الدستوري المستلم للسلطة حديثا آنذاك، أن وحدة الدولة وتماسكها يمكن أن يكونا مهديدين إذا تم تنظيم هياكل الإدارة ووظائفها وفق متطلبات خصوصيات مختلف الجهات والمناطق. لأنه لا شك في أن هذا النمط من التنظيم يضعف سيطرة السلطة المركزية على الجماعات المحلية أي على المواطنين في نهاية المطاف.

فتوجهت خيارات الدولة إلى تنظيم مفرط للامركزية، لضمان السيطرة على المجتمعات المحلية. وذلك من خلال بنى إدارية قوية تخضع إلى تسلسلية صارمة. ولتبرير هذا النمط من التنظيم شديد المركزية قدم المدافعون عنه - بمن فيهم الرئيس بورقيبة نفسه في مناسبات لا تحصى - حججا متنوعة لكن معظمها لم يكن جديا أو قويا بما يكفي؛ مثل "الوحدة الوطنية"، محاربة "العروشية" و"القبلية" ... إلخ.

لكن بعض الأسباب غير المصرح بها في المقابل كانت جدية بما يكفي لتثير مخاوف نظام يسيطر على كل شيء تقريبا والكابوس الحقيقي للنظام البورقيبي لم يكن غير الديمقراطية والتعددية السياسية والتي كانت ستؤدي سريعا إلى تراجع هيمنة الحزب على كل من الإدارة المركزية والمحلية، وبالتالي التحكم الكامل في شؤون المجتمعات المحلية وبالنتيجة في المواطن.

بتراكم الإشكاليات ورهبة النظام من إرساء الديمقراطية المحلية ومن انتقال العدوى سريعا إلى الحقل السياسي الوطني، أصبح الحذر خوفا، والخوف مرضا يمكن أن نسميه "متلازمة الخوف من فقدان السيطرة".

ثانيا: ضعف الموارد المادية والبشرية

إلى جانب الإرادة السياسية، يرتبط حسن تطبيق القوانين بمدى تأهيل وكفاءة الإطار البشري المكلف بالتنفيذ من حيث المستوى التعليمي والخبرة والتكوين المستمر والتطوير الدائم للمهارات والقدرات ويعد ضعف وانخفاض مستوى التأهيل لدى الموظفين العامل الرئيسي لإمكانية ظهور فجوات التطبيق.

بالرجوع إلى الإطار البشري للامركزية في تونس ورغم محاولة تطوير الإطار الوظيفي لأعوان الجماعات المحلية مع إحداث شعبة صلب المدرسة الوطنية للإدارة في إطار المرحلة العليا تُعنى بتكوين إطارات سامية في الإدارات الجهوية والمحلية والمصالح الخارجية، نلاحظ بوضوح محدودية عدد أعوان البلدية من ناحية يضاف لها ضعف نسبة تأطيرهم من ناحية ثانية إذ أن قرابة الثلثين هم من صنف العملة والأقلية الباقية من صنف الموظفين.

ويتسم صنف العملة بضعف المستوى التعليمي مما يؤثر حتما على مردودية وعلى نجاعة العمل الإداري ويعمق الفجوة بين التشريعات والتطبيق. وقد عمق المشكل غياب وظيفة محلية وخضوع المسار المهني (انتداب، ترقية، تأديب) لجل الأعوان للسلطة المركزية مما يجعلهم في تبعية دائمة للإدارة المركزية الأمر الذي يجعل الحديث عن استقلالية للإدارة المحلية مسألة نظرية بحتة لا تجد طريقها للتطبيق والتجسيد. ويزداد الأمر تعقيدا خصوصا عند قصور الموارد المادية فمهما كانت التشريعات متطورة، فإذا لم ترصد لها الموارد المادية المناسبة واللازمة فإنها تبقى حبرا على ورق.

نلاحظ ضعفا فادحا للموارد المالية الذاتية للبلديات رغم محاولة المشرع دعمها بإصدار مجلة الحماية المحلية بمقتضى القانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فبراير 1997. إذ لا تتجاوز الموارد الذاتية للبلديات 3% من مجموع الموارد القارة للدولة وتعاني نسبة هامة من البلديات من صعوبة أو استحالة ذاتية تصرف مالي فعلي. فأكثر من 134 بلدية من أصل 950 بلدية مفلسة لا يمكنها الإيفاء بتعهداتها، والبعض منها لا يمتلك المقومات الحضرية. وقد تفاقم العجز بعد الثورة، وأصبح

المواطن (الأفراد والمؤسسات) يرفض القيام بواجبه الجبائي، نظرا لتردى خدمات بلدية أو عدم وجودها أحيانا.

وتبقى البلدية في تبعية مطلقة للدولة إذ أن 50% من مجمل موارد البلدية مكونة من قروض صندوق القروض ودعم الجماعات المحلية،⁷⁴ وهو مؤسسة مالية مختصة في تمويل التنمية المحلية، وتقريب مصالح الصندوق من الجماعات المحلية. وهو صندوق تابع لوزارة الداخلية وكان يعتمد على مقاييس لمنح القروض وفق كراس شروط إذ لا تتحصل على قرض سوى البلديات التي تملك موارد ذاتية (10% من نسبة القرض) مما يحرم نسبة هامة من البلديات للتمتع بالقروض والمساعدات ويعمق التفاوت بين البلديات ويزيد في تبعية البلديات للإدارة المركزية الأمر الذي يتطلب مراجعة هذه المقاييس والأخذ بعين الاعتبار الوضعية المالية لكل بلدية على حدة وتطبيق مبدأ التمييز الإيجابي على المحليات.

وهو ما يؤكد الفجوة بين الدستور والقوانين وبين هذه الأخيرة والممارسة وما لهذه الفجوة من انعكاسات سلبية واضحة على نجاعة التنظيم اللامركزي كخيار دافع للتنمية الجهوية في تونس وعلى دوره في تكريس الديمقراطية المحلية.

ثالثا: الفساد الإداري

يعتبر الفساد الإداري من أهم أسباب الفجوة بين التشريعات والتطبيق وهو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، وتتنوع أسباب الفساد ومظاهره وأشكاله وهو من أخطر الظواهر التي تهدد كيان الدولة وتماسك بناءها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي. ويؤثر الفساد الإداري بصورة رئيسية وأساسية في نجاعة وجوده ومردودية الجهاز الإداري وفي مدى ثقة المواطن فيه وفي الدولة وهو، فضلا عن ذلك كله، يوتر المناخ السياسي من خلال تبييض الأموال عبر تمويل الأحزاب والأنشطة السياسية ورشوة الناخبين في مختلف مستويات اتخاذ القرار. وأخيرا، فالفساد يوتر أداء المؤسسات الاقتصادية المنضبطة للقانون ويخفق كل

⁷⁴ القانون عدد 36 لسنة 1975 المؤرخ في 14 مايو 1975 المتعلق بتحويل صندوق القروض البلدية إلى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية والقوانين اللاحقة المنقحة له.

مبادرات التجديد أو الابتكار ويصنع المال الفاسد لنفسه تدريجيا اقتصادا موازيا (قدره البنك الدولي حول الوضع الاقتصادي في تونس 2012 بـ50% نسبة إلى الناتج الداخلي الخام PIB).

ويعكس انتشار ظاهرة الفساد الإداري في تونس، غياب الإرادة السياسية وغياب استراتيجية واضحة لمكافحة وضعها كبيرا في منظومة الرقابة، مقابل قوة الضغط التي يملكها المتعاضدين منه وحجم تأثيرهم على دواليب الإدارة والدولة عموما. لم تكن مواقف الحكومات المتعاقبة بعد الثورة واضحة وحاسمة من مشكلة الفساد وضرورة مكافحتها، إذ نلاحظ تذبذب في هذه المواقف وعدم وضوح الرؤيا. ورغم تشكيل المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها، سنة 2011، ومحاولة تعزيز وظيفة الحوكمة داخل الهياكل العمومية بإحداث خلايا الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد فإن بعض الخطوات عرفت تراجعا متواصلا.

— فقد تم بعد الثورة إحداث وزارة الحوكمة ومكافحة الفساد إلا أن رئيس الحكومة مهدى جمعة قام في يناير 2014 بالتخلي عن هذه الوزارة وتعويضها بكتابة دولة للحوكمة والوظيفة العمومية التي بدورها وقع تعويضها، من قبل رئيس الحكومة الحبيب الصيد في يناير 2015، بإدارة عامة لمصالح الحوكمة برئاسة الحكومة.

— تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2012 لتعوض لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة.

إلا أن هذه الهيئة بقيت هيكلا مفرغا من الصلاحيات والسلطات غير قادر على مكافحة أخطر الآفات التي تهدد كيان الدولة وهي آفة الفساد فهي تعاني صعوبات مادية ومعنوية تعيق عملها.

وحتى هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وهي هيئة دستورية منصوص عليها بالفصل 130 من الدستور فإن الدولة لم تسعى إلى تفعيلها وصياغة القوانين التطبيقية لها

فلم يتقدم مجلس نواب الشعب ولا الحكومة بمشروع قانون أساسي في الغرض للتسريع في إحداثها والتي من المنتظر ومن المفترض أن تكون لها صلاحيات هامة وإمكانيات كافية لأداء مهامها.

- بقاء مشروعات قوانين تهدف إلى محاربة الفساد في مستوى حكومي وعدم عرضها على مجلس نواب الشعب من ذلك: مشروع قانون حماية المبلغين، مشروع قانون الاثراء بدون سبب، مشروع تضارب المصالح
- البوابة الالكترونية للتبليغ عن الفساد والتي كان من المفترض إحداثها 2015 لم تجهز بعد.
- تراجع حكومة مهدي جمعة في نوفمبر 2014 عن تنظيم مؤتمر الشفافية الدولية في تونس.

رابعا: صعوبة الاتصال وانعدام الثقة

رغم محاولة الحكومة بعد الثورة إدخال نوع من الشفافية في الإدارة بإصدار نصوص تُحول للعامة النفاذ إلى المعلومة، أبرزها المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 مايو 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية. وهو ما يتماشى الآن مع أحكام الدستور في الفصل 32 منه الذي يكرس "الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة" فإن الفجوة بين النصوص والواقع بقيت كبيرة فالإدارة التونسية ما زالت بعيدة كل البعد عن الشفافية فهي تفتقر لقنوات تواصل متطورة خصوصا في علاقتها بالمواطن فقد حافظت على أسلوبها التقليدي في الاتصال والتواصل وهي أساليب بيروقراطية قديمة غير قادرة على إيصال المعلومة في الوقت المناسب وبالكيفية المطلوبة إضافة إلى أنها أساليب غير قادرة على تطوير الإدارة ومواكبة التطورات المتسارعة للمجتمعات وتقديم الخدمات للمواطن وتلبية جميع حاجياته، وتفتقر الإدارة لأهم مبادئ الحكم الرشيد فغياب الشفافية تبدو سمة واضحة في الإدارة التونسية فالمواطن لا تتوفر لديه المعلومات اللازمة لتقييم آليات الحوكمة وأداء الجماعات المحلية خصوصا مع غياب البيانات الإحصائية المتعلقة بكيفية تصرف وتسيير الإدارة المحلية مع الإشارة أنه حتى في صورة توفرها لدى بعض الإدارات فإن هذه الأخيرة تحجم عن الإفصاح عنها وهو ما يؤثر على مبدأي المشاركة

والمساءلة ويجعل الإدارة تعمل بمعزل عن محيطها خصوصا مع ضعف منظومة الرقابة مما يؤثر سلبا على أدائها ويعيق تطورها، ويخلق فجوة عميقة بينها وبين المواطن مما يجعل ثقته تقل وتندم أحيانا في الإدارة والدولة بصفة عامة.

المبحث الثاني: تقليص فجوة التطبيق ممكن لكنه صعب

رغم صعوبة تقليص الفجوة بين التشريعات والتطبيق فإن الامر ليس مستحيلا وهو ممكن إذا توفرت لدى الاطراف الرئيسية، أساسا الحكومة، وباقي المتدخلين الإرادة الحقيقية لتقليصها ومحاولة تجاوزها. وتمثل المرحلة الأولى في تحديد ماهية الفجوة والوقوف على أسبابها الحقيقية ثم تحديد الادوار وتحمل المسؤوليات ووضع استراتيجية واضحة لنمر بعد ذلك إصلاح التشريعات ومعالجة المشكل البيروقراطي ومكافحة الفساد والاعتراف بالمجتمع المدني كشريك أساسي لتكريس الديمقراطية التشاركية والإدماجية.

فقرة أولى: إصلاح التشريعات

إن تقليص الفجوة بين التشريعات والتطبيق يمر بالضرورة بإصلاح المنظومة التشريعية المتعلقة بالسلطة المحلية إصلاحا شاملا:

— وضع قانون أساسي للبلدية والجهة والإقليم واضح يحدد بكل دقة طبيعة كل هيكل وتركيبته واختصاصاته وعلاقته بسائر الهياكل لتفادي إمكانية تنازع الاختصاص.

—تبنى قانون انتخابي يحقق الديمقراطية المحلية ويضمن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وتكريس مبدأ التنافس الأفقي والعمودي لتطوير وتعزيز مشاركة وتمثيل المرأة والشباب.

إلا أن القانون الانتخابي يطرح العديد من الاشكاليات خصوصا في علاقته بعديد القوانين:

- إشكالية تحديد صفة الناخب المحلي ومسألة التونسيين بالخارج وهو ما يتطلب مراجعة السجل الانتخابي

• مشكلة التمويل العمومي نظرا للعدد الهائل الذي ستكون عليه القوائم الانتخابية.

• العديد من التشريعات يجب المصادقة عليها بالتوازي مع القانون الانتخابي مثل قانون التهيئة الترابية والتقسيم الترابي، تقسيم الدوائر البلدية، القانون الأساسي للجماعات المحلية، الجباية المحلية.

• تكوين إطارات وموظفي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات استعدادا للاستحقاق الانتخابي القادم

-إصلاح منظومة الجباية المحلية في اتجاه تحقيق العدالة الجبائية وتحقيق التنمية العادلة والشاملة التي تفترض الإنصاف بين الجهات وهو واجب محمول على الدولة باعتبار دورها التعديلي الذي نص عليه الدستور، وتكريسا لمبدأ التمييز الإيجابي بين الجهات وحق كل مواطن في التمتع بالثروات الوطنية، مما يتطلب أيضا:

- مراجعة معايير توزيع المال المشترك وشروط إسناد القروض.
- مراجعة النظام القانوني لأملاك الجماعات المحلية.
- والتشجيع على الاستثمار في المناطق الداخلية.
- تبنى وظيفة عمومية محلية.
- العمل على توطئ المجتمعات المحلية وتطوير قدراتها وكفاءاتها.
- تحديد معايير التقسيم الجغرافي للبلاد التونسية تحديدا موضوعيا يأخذ بعين الاعتبار المعطيات السيسولوجية والثقافية والاقتصادية والبيئية والأمنية للجهات.

فقرة ثانية: المشكلة البيروقراطية ومكافحة الفساد

يعتبر العمل المتواصل والدائم من أجل تطوير المنظومة الإدارية ومعالجة المشاكل الإدارية والمعوقات التي تحول دون تنميتها من أهم تحديات التنظيمات الإدارية السليمة والمتطورة والحائزة على ثقة المواطنين فيها وفي القائمين عليها.

ومن بين أهم المشاكل الإدارية التي تتطلب وضع استراتيجيا لمكافحتها نجد البيروقراطية الإدارية وتضخم هيكلها وتعقيد إجراءاتها وصعوبة الولوج إلى المعلومة وتفشى ظاهرة الفساد الإداري.

وتعتبر الشفافية الإدارية من بين أهم الاستراتيجيات المتبعة من قبل العديد من الدول لمكافحة مختلف أشكال الفساد الإداري وخلق مناخ من الثقة بين الدولة والمواطنين، فهي من أهم دعائم تطور وتنمية الأجهزة الإدارية وضمان جودتها. وقد حدد دستور 27 يناير 2014 ثلاثة مبادئ لنشاط الإدارة وهي الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام كما وضع أربع قواعد لهذا النشاط وهي الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.

ومما لا شك أن تحقيق الشفافية في أداء الإدارة والدولة بمؤسساتها السياسية والاقتصادية هو رهين إرادة سياسية حقيقية وقد كرس الدستور حق النفاذ إلى المعلومة وأكد في مستوى محلي على نشر القرارات الترتيبية للجماعات المحلية في جريدة رسمية للجماعات المحلية مما يمكن المواطن من الاطلاع على الشأن المحلي ومستجداته ويمكنه من رقابة المسؤولين. وعملت بعض الإدارات على تكريس الشفافية تطبيقا للمرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 مايو 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية. إلا أن نجاح الشفافية في تحقيق أهدافها وخاصة مكافحة الفساد يتطلب خطوات أعمق بكثير من ذلك تطوير النظام القانوني والنظام القضائي والأجهزة الإدارية وشبكة المعلومات وتطوير منظومة الرقابة.

فقرة ثالثة: ديناميكية التفاعل مع المحيط المجتمعي لا بد من الاعتراف عمليا -
على الصعيد المحلي - بالمجتمع المدني كشريك في حوار مستمر بين الدولة والمجتمع حول الشأن العام، وكشريك كذلك في منظومة القرار وآليات التطبيق والمتابعة وحتى التصحيح. وقد أكدت لجنة الجماعات العمومية المحلية والجهوية أنه في إطار الحوكمة المحلية لا يمكن تصور شرعية دون مشاركة المواطن والمجتمع المدني، فالديمقراطية التمثيلية هي الدرجة الأولى من الديمقراطية ولا تكتمل إلا بتكريس آليات الديمقراطية التشاركية عبر ضمان الشفافية والولوج إلى المعلومة وضمان الحق في المساءلة وعبر إعطاء الحق للمواطن في مراقبة من انتخبهم.

مبادئ الحكم الرشيد والشفافية المحلية في المغرب بين التكريس الدستوري والقانوني وواقع الممارسة

محمد طارق

أستاذ القانون الخاص بكلية الحقوق المحمدية جامعة الحسن الثاني

الدار البيضاء - المغرب

تقديم:

يعني نظام الحكم الرشيد والشفافية في أدبيات منظمة الأمم المتحدة مفهوما مركزيا، وهو الحكامة الجيدة باعتبارها الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يركز على تعبئة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص وكذلك من المجتمع المدني، بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين، والذي يتأسس على أربع دعائم، أولها النزاهة كمنظومة للقواعد والقيم المؤطرة لمسؤولية الحفاظ على الموارد والممتلكات العامة واستخدامها بكفاءة، وتليها الشفافية كمدخل أساسي لتوفير المعلومات الدقيقة في وقتها وإتاحة الفرص للجميع للاطلاع عليها ونشرها، ثم التضمينية كدعامة والتزام جماعي يضمن توسيع دائرة مشاركة المجتمع بجميع فعالياته في تحضير وتنفيذ السياسات العمومية، وأخرها المساءلة التي تربط المسؤولية بالمساءلة وإعطاء الحساب لضمان التدبير المثل للموارد المادية والبشرية وربط المنجزات بالأهداف المتوخاة.

وتشتمل الجماعات الترابية بالمغرب طبقا للدستور المغربي لسنة 2011، على ثلاثة أنواع ومستويات الجهات (المحافظات) والعمالات والأقاليم (المراكز) والجماعات (المحليات/البلديات)، وهي أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بشكل ديمقراطي، وتتكون الجماعات الترابية من 12 جهة، و75 عمالة وإقليم، منها 13 عمالة و62 إقليما، و1503 جماعة، منها 221 جماعة حضرية و1282 جماعة قروية.

فالجماعات المحلية بالمغرب هي عبارة عن وحدات يتم تعيين حدودها الجغرافية بشكل دقيق، تبعا لاعتبارات تاريخية و سسيو قبلية وثقافية ومؤسسية أو سعيا لتحقيق تعاون وتكامل بين مكونات المنطقة، تدخل في حكم القانون العام وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتسير شؤونها بشكل ديمقراطي، وتنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر، وللجماعات الترابية بالمغرب اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى تنقلها إليها هذه الأخيرة، وتتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى ترصدها الدولة.

كما تعتبر الجماعات الترابية كوحدات تتكلف بتنظيم وتنسيق التنمية بالمغرب، وتختص الجماعة (المحلية/البلدية) باعتبارها تمثل فضاء لتنظيم وتنفيذ مخططات التنمية المحلية، بينما تمثل العمالة والإقليم (المركز) مستوى التنسيق والتماسك بين برامج الجماعات والجهة، لتمثل الجهة (المحافظة) كمستوى التآزر بين برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتخذة على الصعيد المحلي والوطني.

وستنطلق هذه الورقة من التركيز على الجماعة المحلية (المحليات/البلديات) باعتبارها الإطار التمثيلي المباشر للسكان وهي المعنية الأساسية بتقديم الخدمات الأساسية والعامه للمواطنين والمواطنات، لكونها هي أول حلقة من حلقات التقطيع الترابي والإداري بالمغرب، بالإضافة إلى أن ما يليها من مستويات التقطيع الترابي والإداري يتقاسم معها نفس المنطلقات والمبادئ الدستورية والقانونية المرتبطة بالديمقراطية المحلية في بعدها المحلي والإقليمي والجهوي، وتبحث هذه الورقة في إشكالية إقرار مبادئ الحكم الرشيد والشفافية المحلية في المغرب بين التكريس الدستوري والقانوني وواقع الممارسة المحلية؟

وللجواب على هذه الإشكالية يلزم الوقوف عند مدى تكريس الدستور المغربي لسنة 2011 لمبادئ الحكامة الجيدة المحلية، والبحث في مدى توفيق القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات(المحليات/البلديات) والصادر في 23 يوليو 2015 في إقرار هذه المبادئ، تم معالجة الاكراهات العملية التي تعيق تطبيق المبادئ الدستورية للحكامة الجيدة محليا.

أولاً: التأصيل الدستوري لقواعد الحكامة المحلية الجيدة

حدد الدستور المغربي لسنة 2011⁷⁵ معالم نظام الحكم بالمغرب بتوصيفه بالملكية الدستورية الديمقراطية البرلمانية والاجتماعية التي تتأسس على فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، ومبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، مع التأكيد على أن التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، وفي علاقة بالجماعات المحلية يمكن الوقوف عند خمس مستويات لتكريس الدستوري لقواعد الحكم الرشيد في تدبير الشأن العام المحلي.

1. الاختيار الديمقراطي وتكريس دولة الحق والقانون⁷⁶

اعتبر المشرع الدستوري الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة أساساً لمشروعية التمثيل الديمقراطي، حيث ألزم السلطات العمومية بالحياد التام وعدم التمييز بين المرشحين، وأوكل للقانون بما يتسق مع هذه المبادئ تحديد قواعد الاستفادة من وسائل الإعلام العمومية والممارسة للحريات والحقوق المرتبطة بالحملات الانتخابية وعمليات التصويت وشروط وكيفية الملاحظة المستقلة والحيادية للانتخابات والعقوبات المترتبة على مخالفة مقتضيات المتعلقة بنزاهة وشفافية العمليات الانتخابية، كما تم تكريس الدور المركزي لأحزاب السياسية في ممارسة الديمقراطية، كما قطعت الوثيقة الدستورية مع مسألة الترحال السياسي حيث تم النص على التجريد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات.

أكد الدستور المغربي على الوفاء لاختيار بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون ترتكز على المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة والتضامن والأمن والحرية والمساواة وتكافؤ الفرص وحقوق وواجبات المواطنة⁷⁷، عبر التأكيد على مبدأ المساواة أمام القانون والتزام جميع الأشخاص والسلطات العمومية بالامتثال له، والتزام الدولة بالعمل على توفير

⁷⁵ الدستور المغربي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو

2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

⁷⁶ الفصل 11 و 61 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁷⁷ تصدير الدستور (الفقرة الأولى).

الظروف الملائمة لتفعيل حرية المواطنين والمساواة بينهم ومشاركتهم في الحياة العامة، كما كرس الوثيقة الدستورية الحريات والحقوق الأساسية، وألزم المشرع الدستوري السلطات العمومية باتخاذ التدابير الملائمة لضمان تكريس هذه الحقوق.

2. دسترة الديمقراطية التشاركية⁷⁸

اعتبرت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أن الديمقراطية التشاركية كإحدى الركائز الأساسية للديمقراطية التمثيلية، عبر السماح بمساهمة جمعيات المجتمع المدني في إعداد قرارات ومشروعات المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وفي تفعيلها وتقييمها وفق شروط يحددها القانون، كما ألزم الدستور السلطات العمومية بإحداث هيئات للتشاور قصد شراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها، مع تكريس حق المواطنين في تقديم ملاحظات في مجال التشريع وعرائض إلى السلطات العمومية، كما تم دسترة آليات تشاركية للحوار والتشاور المحلي من خلال تيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها وإعطائهم إمكانية تقديم عرائض وفق مستلزمات الديمقراطية التشاركية.

3. تخليق والحكامة الإدارية⁷⁹

أقر دستور 2011 دسترة المبادئ الأساسية التي تنظم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات، ومبدأ إخضاع تسيير المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والمبادئ والقيم الديمقراطية، والإقرار بضرورة إلزام أعوان المرافق العمومية بممارسة وظائفهم وفقاً لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة وتأمين تتبع ملاحظات واقتراحات وتظلمات المرتفقين.

⁷⁸ الفصول 154 إلى 167 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁷⁹ الفصول 12 و13 و14 و15 من الدستور المغربي لسنة 2011.

4. ربط المسؤولية بالمحاسبة⁸⁰

تم دسترة مبدأ إلزام المرافق العمومية بتقديم الحساب عن تديرها للأموال العمومية مع خضوعها للمراقبة والتقييم طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وإلزام كل شخص منتخب أو معين يمارس مسؤولية عمومية، بتقديم تصريح كتابي بالامتلاكات والأصول التي في حيازته بمجرد تسلمه لمهامه خلال ممارستها وعند انتهائه، وتم النص الدستوري على استصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجماعات الترابية والأجهزة العمومية، كل ذلك في سياق إقرار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة كركيزة أساسية للحكامة الجيدة.

5. دسترة التنظيم اللامركزي كأساس للحكامة الترابية⁸¹

اعتبر الدستور أن التنظيم الترابي بالمغرب هو تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، والجماعات الترابية أشخاصاً معنوية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية بواسطة مجالس منتخبة بالاقتراع العام، ويرتكز تنظيمها على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن، مع تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وخص الجهات والجماعات الترابية، بمهمة المساهمة في تفعيل السياسة العامة للدولة وإعداد السياسات الترابية من خلال تمثيلها في مجلس المستشارين.

كما خص الدستور الجديد الجماعات الترابية بموارد مالية ذاتية، وأخرى مرصودة من قبل الدولة، مع ضرورة اقتزان كل نقل للاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الترابية بتحويل الموارد المطابقة له، وأحدث دستور 2011 لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، كما أحدث صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات، ولسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

⁸⁰ الفصل 10 والفصول من 101 إلى 107 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁸¹ الفصول من 135 إلى 146 من الدستور المغربي لسنة 2011.

كما تمت مأسسة وتوضيح دور الولاية والعمال الذين يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون تنفيذ النصوص التنظيمية وممارسة المراقبة الإدارية، ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، وكذلك القيام بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

ثالثا: الحكامة المحلية من خلال مقتضيات القانونية التنظيمية للجماعات المحلية

انتظر المغرب أربع سنوات على دستور 2011 من أجل إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁸²، بما فيها القانون التنظيمي للجماعات المحلية (المحليات/البلديات) والذي أثار نقاشا فقهيًا وسياسيًا حول مدى توفقه في تنزيل مقتضيات الدستور، رغم أنه أقر خمسة مداخل قانونية مؤسسية لنظام الحكامة المحلية بالمغرب.

1. الديمقراطية المحلية مدخل للحكامة الجيدة

يكن الاختيار الديمقراطي في تدبير الجماعات المحلية انطلاقا من أن أعضاء مجلس الجماعة يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر⁸³، ويعتبر التصويت العلي قاعدة لاخذ جميع مقررات المجلس الجماعي ويعتبر كذلك قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزته⁸⁴، حيث يتم انتخاب رئيس مجلس الجماعة بالاقتراع الأحادي الاسمي بالتصويت العلي في الجماعة التي ينتخب أعضاء مجلسها بالاقتراع الأحادي الاسمي

⁸² ظهير شريف رقم 1. 15. 85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، الصفحة 6660 – 6708.

ظهير شريف رقم 1. 15. 84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112. 14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، صادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، الصفحة 6625.

ظهير شريف رقم 1. 15. 83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111. 14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، الصفحة 6585.

⁸³ المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁴ المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

عن طريق اللائحة، ومن بين الأعضاء المرتبين على رأس لوائح المرشحين التي فازت بمقاعد داخل المجلس المعني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

ولإعطاء معنى ودلالة للديمقراطية المحلية كخيار سياسي للدولة المغربية، وتطبيقا لمقتضيات الفصول 136 و140 من الدستور المغربي، تم النص على مبدأي التفريع⁸⁵ والتدبير الحر⁸⁶، حيث بناء على المبدأ الأول، تمارس الجماعة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب القانون، وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في القانون، وبمقتضى مبدأ التدبير الحر تتمكن كل جماعة، وفي حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القانون، من سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقا للقانون، بما يعنى تمكين الجماعات المحلية من مزيدا من الحصانة والاستقلالية لتقوم بأدوارها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة لإرساء وتعزيز اللا مركزية واللا تركز اللذان يمثلان ورشا حيويا لتعزيز الديمقراطية، وتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، وتعزيز سياسة القرب.

2. إقرار مبدأ الحكامة السياسية

لتجاوز المشاكل المرتبطة بالترحال السياسي للأعضاء المنتخبين في المجالس الجماعات وتعيرهم لانتماء الحزبي الذي على أساسه تم انتخابهم، تقرر في القانون التنظيمي أن يتم تجرد العضو المنتخب بمجلس الجماعة الذي تخلى خلال مدة الانتداب عن انتمائه للحزب السياسي الذي ترشح باسمه من صفة العضوية في المجلس⁸⁷، وذلك بقرار تصدره المحكمة الإدارية داخل أجل شهر من تاريخ إحالة الأمر عليها من طرف الرئيس أو أحد أعضاء المجلس أو الحزب السياسي الذي قام بتزكية المعني بالأمر.

⁸⁵ المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

⁸⁶ المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

⁸⁷ المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

كما تم توسيع حالات التنافس⁸⁸ لرئاسة مجلس الجماعة أو نائب رئيس مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى (مجلس العمالة/مجلس الجهة) أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية، وتقرر أنه في حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها، وذلك بموجب قرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجماعة وصفة عضو بعض الهيئات الدستورية للحكامة، كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

3. مأسسة آليات التشاركية والحوار والتشاور المحلي

احتلت الديمقراطية التشاركية موقعا مركزيا في الدستور باعتبارها إحدى مرتكزات الدولة حيث اعتبر تصدير الدستور المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة مرتكزات لتوطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، وجاء في الفصل الأول من الدستور "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية"، وهو ما تم تكريسه بمقتضى القانون التنظيمي⁸⁹، من خلال الفصل 119 الذي نص على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لدى مجالس الجماعات لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة، كما تم مأسسة هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، كهيئة استشارية تحدث لدى مجلس الجماعة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تهتم بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.⁹⁰

كما تم الإقرار بأهمية التشاور كالتزام جماعي يضمن توسيع دائرة مشاركة المجتمع بجميع فعالياته في تحضير وتنفيذ السياسات المحلية، وهذا ما تم تفعيله عبر تنظيم آلية العرائض وتقنين شروط وكيفيات إبداعها لدى المجالس الجماعية، باعتبارها كل محرر

⁸⁸ المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁹ المواد من 121 إلى 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁹⁰ المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجماعة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله المجلس، وهذا النص على العرائض وشروط تقديمها من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات يجسد تعزيز دور المواطنين والمجتمع المدني عن طريق آليات تشاركية للحوار.

4. دعم أسس الحكامة الإدارية والمالية المحلية

يعتبر اعتماد الشفافية كمدخل أساسي لتوفير المعلومات الدقيقة في وقتها وإتاحة الفرص للجميع للاطلاع عليها ونشرها من أبرز مستلزمات الحكامة الجيدة، وهذا ما أقره القانون التنظيمي للجماعات حيث أسس لمبادئ الحكامة الإدارية والتي تنطلق من ضرورة وضع تحديد الاختصاصات المخولة للجماعة⁹¹ بما يعني تحديد الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة، كما عمل القانون التنظيمي على التمييز بين اختصاصات الجماعة وصلاحيات المجلس والرئيس، ونص القانون التنظيمي على ضرورة إعداد نظام داخلي للمجلس ينظم العلاقات بين أعضائه المنتخبين، كما تم عقلنة العمل الجماعي عبر اعتماد آلية برنامج عمل الجماعة، وتعويض المخطط الجماعي للتنمية، والذي يتم إعداده بتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، وتم تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجماعة وتجويد أنظمة تسييرها، وذلك عبر إعطاء تعريف لأجهزة المجلس وللأعضاء المزاولين مهامهم، وتم النص على السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشيح لرئاسة اللجان الدائمة، وتمكين المعارضة من رئاسة إحدى اللجان الدائمة، وضبط عقد ثلاث دورات عادية في السنة عوض أربعة، مع إمكانية عقدها في عدة جلسات ولكل جلسة جدول زمني، وفتح إمكانية توجيه أسئلة كتابية من قبل الأعضاء إلى رئيس المجلس حول مسائل تهم مصالح الجماعة، وخضوع أرشيف الجماعة للقانون رقم 69. 99 المتعلق بالأرشيف.⁹²

⁹¹ القسم الثاني من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

⁹² المادة 50 من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

هذا بالإضافة إلى النص على تمكين فاعلين أخرى ن من القطاعين العام والخاص من إحداث وتديبير المرافق المتعلقة بأسواق البيع بالجملة، والمجازر والذبح ونقل اللحوم وأسواق بيع السمك، مع وجوب اعتماد الجماعة عند إحداث أو تديبير هذه المرافق سبل التحديث في التديبير المتاحة لها، (التديبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص).

كما أقر القانون التنظيمي إجراءات تتعلق بتحديث الإدارة المحلية⁹³، عبر النص على ضرورة توفر كل جماعة على إدارة تتألف من مديريةية للمصالح، وتتولى إدارة الجماعة، ممارسة المهام المنوطة بها تحت مسؤولية رئيس المجلس ويخضع تنظيمها وتديبيرها والتعيين في الوظائف العليا ونظام التعويضات الخاص بهذه الوظائف لمقتضيات تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما تم استبدال اسم الكاتب العام بالمدير أو المدير العام الذي يساعد الرئيس في ممارسة مهامه ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة الجماعة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، ويتم اقتراح المدير من طرف الرئيس على المجلس للتداول والموافقة عليه بواسطة مقرر يتخذه لهذا الغرض، ويعين بعد ذلك المدير بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له.

ووضع القانون التنظيمي أسس الحكامة المالية المحلية حيث ألزم على ضرورة إبرام صفقات الجماعة وفق احترام مجموعة من المبادئ وقواعد الحكامة المالية، بداية بضمان حرية اللوج للصفقات العمومية والمساواة في التعامل مع المتنافسين وضمان حقوقهم، وأعمال الشفافية في اختيار صاحب المشروع، كما أحال القانون التنظيمي إلى أن صفقات الجماعة يجب أن تبرم وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في النصوص التنظيمية للصفقات العمومية.⁹⁴

⁹³ المادة 126 إلى 129 من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

⁹⁴ المادة 210 من القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات.

5. ربط المسؤولية بالمحاسبة

لتحقيق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بما يعني إعطاء المسؤول المنتخب الحساب لضمان التدبير الأمثل للموارد المادية والبشرية وربط المنجزات بالأهداف المتوخاة، فقد عمل القانون التنظيمي على تم وضع نظام المالي للجماعة يتماشى مع متطلبات التحديث والنجاعة الجديدة للدولة في هذا المجال، عبر اعتماد البرامج والمشروعات في تبويب الميزانية، في انسجام مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، وتمكين الجماعة من إدارة وأجهزة تنفيذ المشروعات وآليات للتعاون والشراكة، وتم اعتماد مبدأ التصريح بالمتلكات بالنسبة لرئيس الجماعة وباقي أعضاء المكتب، خلال مدة أقصاها شهرين تبتدئ من تاريخ انتخابهم⁹⁵، بالإضافة إلى الإحالة للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية لتحديد شروط وطرق إبرام صفقات الجماعات المحلية ومجموعاتها والقواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ومأسسة خضوع مالية ومحاسبة الجماعة لتدقيق سنوي ينجز إما من طرف المجالس الجهوية للحسابات أو المفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة الترابية أو بشكل مشترك بينهما أو من طرف هيئة للتدقيق،⁹⁶ وتمكين المجلس من إحداث لجان للتقصي حول أي مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة.⁹⁷

كما تم تقنين إخضاع تدبير الجماعة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك التدقيق المالي⁹⁸، حيث يمكن للمجلس أو رئيسه بعد إخبار عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه أو بمبادرة من هذا الأخير إجراء التدقيق، وأسند القانون مهمة القيام بهذا التدقيق إلى الهيئات المؤهلة قانونا لذلك، كما نظم القانون مسطرة الإخبار بنتائج التدقيق عبر ضرورة وتوجه إخبار عامل العمالة أو إقليم وتبلغ نسخة من تقرير هذا التدقيق إلى أعضاء المجلس المعني ورئيسه، والزام رئيس المجلس بضرورة عرض تقارير التدقيق على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة الموالية

⁹⁵ المادة 270 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁹⁶ المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁹⁷ المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁹⁸ المادة 274 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

لتاريخ التوصل بتقرير التدقيق، وفي حالة وجود اختلالات، يحيل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه التقرير إلى المحكمة المختصة.

كما نص القانون التنظيمي على مبدأ تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء المجلس الجماعي، وأقر تجريم كل الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل والتي تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة، كما نص على إمكانية المتابعة القضائية لكل من ثبتت مسؤوليته في استغلال التسيريات المخلة بالمنافسة النزيهة، أو استغلال مواقع النفوذ والامتيازات أو ارتكب مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضرر بمصالح الجماعة⁹⁹.

ويلعب القضاء دور في تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، ويختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطالان مداولات مجلس الجماعة وكذا بإيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية ويختص بكل مجلس الجماعة¹⁰⁰.

ثالثا: إكراهات تحد من فعالية الحكامة المحلية الجيدة

يمكن معالجة حدود فعالية الحكامة المحلية بالمغرب، عبر الوقوف عند الإكراهات القانونية والواقعية التي تفرغ المبادئ الدستورية المؤسسة لنظام الحكامة المحلية من مضمونها ومن فعاليتها.

1. الإكراهات القانونية للحكامة المحلية

1.1 الحرمان من الحقوق السياسية للجالية المغربية في الخارج¹⁰¹

نص الدستور المغربي في الفصل 17 على تمتع المغاربة المقيمون في الخارج بحقوق المواطنة كاملة، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات، ويمكنهم تقديم ترشيحاتهم للانتخابات على مستوى اللوائح والدوائر الانتخابية، المحلية والجهوية والوطنية، ويحدد القانون المعايير الخاصة بالأهلية للانتخاب وحالات التنافي، كما يحدد

⁹⁹ المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹⁰⁰ المادة 63 و115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹⁰¹ المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

شروط وكيفيات الممارسة الفعلية لحق التصويت وحق الترشيح، انطلاقا من بلدان الإقامة، حيث يعتبر هذا الفصل ضمانا قانونية دستورية لحقوق 5 ملايين مغربي ظلوا محرومين من حقوقهم السياسية، لكن رغم التكريس الدستوري لهذا للحقوق السياسية للجمالية المغربية في الخارج، إلا أن القانون التنظيمي رغم إقراره بحق الترشيح لعضوية الجماعات المحلية بالنسبة لهذه الفئة من المواطنين والمواطنات، فإنه بالمقابل قيد أحقيتهم في تحمل المسؤولية لتسيير الجماعات المحلية على مستوى الترشيح لرئاسة المكتب أو العضوية فيه، ومكن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد رفع الأمر إليها من قبل عامل العمالة أو الاقليم، من إقالة رئيس المجلس أو نائبه الذين ثبت، بعد انتخابه، أنه مقيم في الخارج.

1.2 نقل الرقابة القبلية للسلطة الإدارية المختصة

وسع القانون التنظيمي من نفوذ السلطة الإدارية المختصة (وزارة الداخلية) والمجسدة في عامل العمالة أو الإقليم، بدأ بضرورة إيداع الترشيحات لرئاسة المجلس الجماعي لدى العامل، والذي يملك سلطة تحديد والدعوة لانعقاد جلسة انتخاب الرئيس والمكتب المسير للجماعة، مروراً برقابة السلطة الإدارية المختصة على جدول أعمال دورات المجلس الجماعي وحضور من يمثلها في هذه الدورات، مع إمكانية إضافة نقطة لجدول الأعمال، كما يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة، ولا تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الإدارية المختصة، معولا يمكن صرف ميزانيات الجماعات إلا بعد آلية التأشير عليها من طرف ممثل هذه السلطة الحكومية المختصة¹⁰²، وفي ظل سيف الوصاية المسلط على رقاب رئيس المجلس والمجالس الجماعية، يصعب الحديث عن حرية المبادرة أو الاستقلال المالي لهذه المؤسسات التمثيلية لتتمكن من تحقيق تنميتها المستدامة.

¹⁰² المادة 12 و33 و38 و39 و115 و118 و189 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

كما أن تقوية اختصاصات سلطة الوصاية فيه تعارض مع مقتضيات الدستور¹⁰³، والذي يلغي مفهوم الوصاية على عمل الجماعات الترابية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختيارات الجماعات الترابية، بحيث أن أدوار الإدارة وجب أن تقتصر على الدعم والمساعدة، وبالتالي حتى في حالة ملاحظة اختلالات في تدبير الجماعات، فوجب أن تشكل موضوع طعن لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر.

1.3 غموض في الاختصاصات الذاتية للمجلس الجماعي

كرس القانون التنظيمي غموض في الاختصاصات الذاتية للمجلس الجماعي حيث جاءت بصيغ فضفاضة وعمومية، وهو ما تضيي نوعاً من الصعوبة في تحديد المقصود مما يفتح الباب لكثرة التأويلات واختلاف الاجتهادات، بحيث قد يحمل الاعتقاد أن لكل جماعة محلية إمكانية التدخل بلا حدود في كل المجالات والميادين، وهو ما سيؤدي إلى تشابك وتداخل واختلاف الأدوار وإلى ازدواجيات في إنجاز مختلف المشروعات والاستثمارات والأشغال.

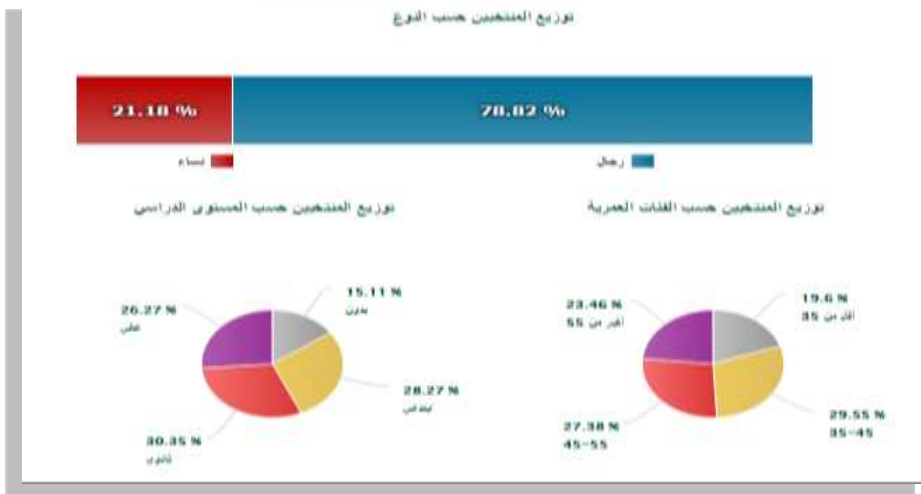
كما أن الغموض في الاختصاصات الذاتية لمجلس الجماعة قد يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات مع الجماعات الترابية الأخرى (العمالة/الجهة)، حيث تم النص على اختصاصات فضفاضة وغير محددة، نذكر منها على سبيل المثال: دعم المقاولات، إنعاش السياحة، جذب الاستثمار، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها... الأمر الذي يتعارض مع مبادئ الحكامة الجيدة والتي تقتضي تدقيق الاختصاصات من أجل تفعيل مبدأي المساءلة والمحاسبة الدستوريين.

¹⁰³ الفصل 163 من الدستور على أن: "التنظيم الجهوي والترابي يتركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المتدرجة والمستدامة".
الفقرة الثالثة من الفصل 145 من الدستور تنص على: يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية".

2. الإكراهات الواقعية التي تعيق الحكامة المحلية

2.1 ضعف كفاءة المنتخبين المحليين

تسجل إحصائيات الانتخابات الجماعية لسنة 2015 التي تناولت المستوى المعرفي لأعضاء مجالس الجماعات، أن نسبة المنتخبين الجماعيين بدون مستوى تعليمي هي 15.11%، بينما تشكل نسبة المنتخبين الذين يملكون مستوى ابتدائي 28.27% وتمثل نسبة 30.35% مستوى ثانوي، بينما فقط 26.27% يملكون مستوى تعليمي عالي، هذا الشيء الذي قد ينعكس سلبا على مردودية المجالس ويجول دون تحقيق الأهداف المتوخاة من الحكامة المحلية الجيدة، كذلك يسجل ضعف على مستوى انخراط الشباب في العمل الجماعي حيث لا تتجاوز نسبة 16.16% المنتخبين الجماعيين الذين يقل سنهم عن 35 سنة، بينما 80.39% من المنتخبين الجماعيين معدل سنهم أكثر من 35 سنة، وهذا قد يجد من أعمال وإنجاح مقتضيات الحكامة الإدارية المحلية، كما يسجل ضعف في مقارنة النوع بالنسبة للمنتخبين الجماعيين حيث يمثل الرجال 78.82%، ولا تمثل النساء المنتخبات لتدبير الجماعات المحلية سنة 2015 لا يتجاوزن 18.21%.



المصدر: إحصائيات وزارة الداخلية المغربية انتخابات الجماعية لسنة 2015.

هذا الواقع الذي يعرفه المنتخبون الجماعيون من ضعف مستواهم التعليمي وانخفاض معدل الشباب والنساء، قد يعد حاجزا رئيسيا للممارسة الفعلية للاختصاصات المنوطة بالجماعة المحلية، فمن الممكن أن يتجرد أعضاء الهيئة المنتخبة من أي اختصاص على مستوى الواقع، وعدم القدرة على الفهم والعجز عن إيجاد الحلول المناسبة بسبب جهل المستشارين الجماعيين للنصوص القانونية، وعدم درايتهم بأمور التسيير والتدبير للشأن المحلي، وأمام هذا الوضع فإن سلطة الوصاية(الداخلية) قد تحل محل المنتخب الجماعي وقد توجههم حسب رغباها وبالتالي تبخر استقلالية المجلس في تدبير اختصاصاته.

2.2 قلة الموارد البشرية المؤهلة

يعتبر الموظفون المحليون الأداة التنفيذية في مجال التسيير الإداري المحلي وميادين التنمية وكل الأشغال المتعلقة بالقضايا المحلية كيفما كانت طبيعتها، في الوقت يتسبب المغرب في ضعف كفاءة الموظفين الجماعيين وقلة عددهم وخاصة في الجماعات القروية، بما ينعكس سلبا على استقلالية الإدارة المحلية، ويجعلها في حاجة إلى المساعدات التقنية من السلطة الوصاية، وينعكس على مستوى جودة الخدمات المقدمة للمواطنين من طرف الجماعة ويحد من برامج الحكامة الإدارية ويضعف الخدمات العمومية الجماعية وينعكس على فعالية المخططات الجماعية للتنمية، لأن العنصر البشري المؤهل هو عماد الحكامة وهو الرأسمال الحقيقي لنجاعة المبادرات الجماعية خدمة للمواطنين، ينضاف إلى ذلك مشكل غياب هيكل تنظيمي للجماعة يبين اختصاصات كل قسم أو مصلحة على حدة، حيث لا يمكن تصور عمل المصالح وتجنب تداخل الاختصاص إذا لم يتوفر هيكل إداري على ضوئه تضبط المسؤوليات ويقسم العمل داخل الجماع، كما أنه يجب أن يوضع على رأس هذه الأقسام موظفين في المستوى المطلوب بناءً على المؤهلات العلمية والتجربة وليس على اعتبار العلاقة والقربة من المستشارين، كما يسجل غياب شروط العمل بالإدارة الجماعية، فالتحولات المجتمعية والتطورات السياسية تقتضي توفر بنيات جماعية في مستوى الدور المنوط بهذه المؤسسات الدستورية.

في الوقت الذي يبقى فيه تطور الجماعات المحلية بالمغرب رهينا بمدى توفرها على رأسمال بشري حديث مؤهل للاضطلاع بما يعهد إليها من وظائف ومهام، بما يعني ضرورة توفر الإدارة المحلية على جهاز كفى من الموظفين، بحيث يكون قادرا على تفعيل اختصاصات الجماعة المحلية، وتقديم الأجوبة العملية والتقنية التي تواجه المنتخبين الجماعيين وذلك عن طريق تقديم المشورة لهم، سواء في مجال وضع السياسة المحلية أو مجال تنفيذها بكفاءة عالية.

2.3 ضعف الميزانيات المعتمدة للجماعات المحلية

تعتبر الميزانية الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية، لتوفير وتوسيع مجال الخدمات الأساسية للمواطنين والإنتاج الاقتصادي والنمو العمراني والثقافي والحضاري، والميزانية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية مجموع موارد وتحملات الجماعة، وهي وثيقة للبرمجة وهي كذلك منهجية للتدبير، وتخضع لمجموعة من المراحل في الإعداد والمصادقة من طرف المجلس الجماعي وسلطة الوصاية، لكن واقع الحال يثبت أن ميزانية الجماعات تعاني من مشاكل تتجلى في كون الأعضاء المنتخبين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على المستوى القانوني وعلى مستوى القدرة على تدبير شؤون الجماعة، مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات المادي، مع وجود جماعات محلية تعاني من عجز في ميزانيتها، وتبقى عاجزة على إحداث التنمية المحلية نتيجة التوزيع المتفاوت واللامتكافئ للثروة، حيث تحتل ميزانية التسيير الحيز الأكبر في جدول موازنة الميزانيات الجماعية، وفي المقابل يسجل ضعف في ميزانية الاستثمار، وهي المعول عليها كرافعة للتنمية.

خاتمة:

إذا كان الدستور المغربي لسنة 2011 قد أقر في فلسفته ومقتضياته الدستورية مبادئ وأحكام عامة تقود إلى إقرار نظام الحكامة الجيدة لتدبير الجماعات المحلية، وهي مبادئ تم تكريسها في بعض مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات الصادر سنة 2015، رغم أنها تبقى نسبية مع الإقرار بوجود نقائص وثغرات وعيوب قانونية

تكمُن في تقوية صلاحيات سلطة الوصاية على حساب اختصاصات المجلس الجماعي المنتخب، والتي قد تشكل حتما عائقا حقيقيا أمام مسألة مباشرة الجماعات الترابية لاختصاصاتها الدستورية وعبرها التنموية، وتتنافى ومبادئ الحكامة الجيدة، وتفرغ نظام اللامركزية برمته من معناه الحقيقي، يضاف إلى الإكراهات القانونية، وجود واقع أبرز مكوناته تعاكس منطق الحكامة الجيدة، مما يتطلب قبل العمل على الترفع لإصلاح النص القانوني، تطوير عقليات الفاعلين في الشأن المحلي وتقوية قدراتهم بما يضمن حسن تفسير النص القانوني وبما يكرس الرقي بالعمل الجماعي باعتباره في خدمة المواطنين والمواطنات لا في هدمه المصالح الشخصية للمنتخبين.

تصورات لإشراك النماذج الأكثر ضعفا

المحليات والمجتمع المدني في لبنان كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا

وسام سعادة

صحفي وأستاذ في معهد العلوم السياسية

جامعة القديس يوسف في بيروت

شكلت الانتخابات البلدية والاختيارية مطلباً مدنياً أساسياً لسنوات في لبنان ما بعد الحرب؛ فعلى الرغم من أن استحقاقين انتخابيين تشريعيين كانا أجريا عامي 1992 و1996 إلا أن التركيبة السياسية في لبنان التسعينيات والحكومة بالوصاية الأمنية والاستخباراتية السورية كانت تفضل استبعاد الانتخابات المحلية ما أمكنها. بالتوازي، لعبت المطالبة بإجراء هذه الانتخابات البلدية والاختيارية دوراً محورياً في إعادة تعرف المجتمع المدني اللبناني على نفسه بعد الحرب، أي إعادة تشكيل نفسه، خصوصاً من خلال حملة "بلدي بلدي بلديتي" التي استندت نواتها إلى منطق يقول بأن البلد يعاني من إغلاق سياسي على مستوى الديمقراطية البرلمانية، حيث يحسم الجزء الأكبر من الانتخابات النيابية بنوعية اللوائح التوليفية المشكولة في ظل قانون انتخابي يعتمد تفصيلاً للدوائر على مقاس المرشحين المتغلبين، في حين ستفتح المحليات المجال لشيء من "الديمقراطية من تحت"، لمغادرة المقرر سلفاً والمعلب عند التوجه لصناديق الاقتراع، وجرى الافتراض أيضاً بأن السلطة المحلية ستتحو باتجاه تخفيف الزبائنية المشكولة شبكاتاً حول أعضاء المجلس النيابي والوزراء والمرجعيات السياسية وكبار الموظفين في الدولة ورجال الأعمال الأكثر ثراءً وتعاطياً بالسياسة. قياساً على السنوات السابقة واللاحقة، كان دور هيئات المجتمع المدني والقوى الشبابية في مركز الضوء تماماً في الستينين الممهدتين على مستوى ضغط الرأي العام، لإجراء أول انتخابات بلدية بعد الحرب، عام 1998، وبعد 38 عاماً (!) على الانتخابات البلدية السابقة، علماً أن معظم هذه السنوات الفاصلة لم تكن سنوات الحرب، ومكنت هذه الكبوة الزمنية السلطة السياسية من مركز الأمور أكثر بيد موظفي الدولة كالقائمقام والمحافظ.

رغم أن وجودها ملحوظة بنشاطها ضمن قنوات المجتمع المدني من أجل استئناف المحليات ستخوض غمار التجربة بترشحها ومشاركتها في المجالس البلدية، إلا أن السواد الأعظم من المجالس البلدية والمختارين بقي يحيل إما إلى مرجعيات سياسية وحزبية فوق نطاق البلدة، واما إلى ميزان العائلات والحساسيات التقليدية أو الطائفة داخل البلدة، ما أفسح المجال للتفكير بأن المجتمع المدني حرك مسألة الانتخابات البلدية، والمجتمع الأهلي هو الذي شكل المشهد الإجمالي للبلديات، ليبقى السؤال أن كانت المحليات أفلحت في تجسير الهوة الفاصلة بين المجتمع المدني وبين المجتمع الأهلي، وهل أنه تجسير في اتجاه غلبة المدني على الأهلي أم العكس؟ فهل أن المنتمين لنخب المجتمع المدني والعاملين في مؤسساته أو الناشطين في حركته يتحولون إلى أعضاء مزدوجين في نخب المجتمع الأهلي، أي الشريحة المرتبطة مباشرة بالزعامات الطائفية والحزبية والعائلية الكبرى والعشائرية؟ أم أنه على العكس من ذلك، ستسمح المحليات بإعادة صياغة مفهوم المجتمع المدني في لبنان باتجاه أكثر التصاقا للوجود الاجتماعي للطبقة الوسطى فيه، بعد أن يوسع مفهومها طبعاً خارج المدينة بمفهومها التقليدي، خصوصاً في بلد صغير كلبنان، يعيش أكثر من نصف سكانه في بيروت وضواحيها، حتى إذا أضفنا إليها طرابلس والمدن الأخرى انحسرت رقعة الريف، المنحسر أيضاً من داخله مع امتداد مظاهر "التمدين" إلى معظمه.

لكن المحليات كانت أيضاً، وبسبب من القانون الانتخابي نفسه، عودة في اتجاه الريف، في اتجاه قرى نزع عنها سكانها إما لأسباب اقتصادية اجتماعية و/ أو تربية أو لتهجير قسري بسبب الحرب أو الاحتلال الإسرائيلي. فالانتخاب في لبنان ليس على أساس مكان السكن ولا حتى مكان الولادة بل على أساس مكان قيد النفوس الذي يتوارث من تلقائه من جيل إلى جيل، وبالتالي سيتوجب عليك الانتخاب في قرية لم تعد تزورها اصلاً إلا لأسابيع قليلة للاصطياف، ويمكنك حتى أن تخوض الانتخابات البلدية وترشح لعضوية مجلس بلدة تحفظ لك ذاكرة الصبا مثلاً أو متانة انتمائك العائلي إليها، من دون أن تكون حقيقة مقيماً فيها. وهكذا فإن قسماً مهماً من العمل المحلي يحدث في "بلديات متخيلة". وبالتوازي، يعيش معظم سكان لبنان على أراضي محليات ليسوا لهم فيها حق انتخاب مجالسها البلدية، بل أي دور

استشاري أو رقابي، ويتوجب عليهم سداد الرسوم البلدية على العقارات والإيجارات وخلافه لهذه المجالس. هذا الفصام محوري للغاية عند مقارنة المحليات، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بالمجتمع المدني "ومحنته"؛ فهو إذ لعب دورا محوريا ومشهديا في الدفع باتجاه انتخابات بلدية بعد أربعة عقود على انقطاعها، فإن دوره انحسر بعدها، وبدا على هذا الصعيد، طيفا من أطراف المجتمع الأهلي، يحاول تمييز نفسه عنها بالمقولات والمصطلحات المستخدمة، اما يبقى خاضعا لموازينه وشروطه، بل تصبح "المدنية" اذك قيمة اضافية بالنسبة إلى الشبكات الزبائية القائمة أو المعاد تشكيلها.

رغم ذلك؛ يمكن القول بأن المحليات ظلت تشكل منذ 1998 إلى اليوم، وفي ظل تدهور حال النقابات في لبنان، البوابة الرئيسية لمشاركة الفئات الأضعف في المجتمع ولإشراكها في صوغ حاضرها والدفاع عن شروطها الحياتية وفتح نافذة نحو مستقبلها، وإن كان ذلك يتم في ظروف أبرزها، تصلب مركزية جهاز الدولة الإدارية في الوقت نفسه التي تفسخت فيه مؤسساتها الدستورية ومرافقها العامة ناهيك عن ضمور سيادتها وهشاشة الاحتكام إلى القوانين على أرضها وتفاوت ذلك، كما تفاوت جباية الضرائب بين المناطق. عدم السير في أي خطة لتطبيق مشروع اللامركزية الإدارية الموسعة الذي اقره اتفاق الطائف كأحد أركان معادلة الانتقال إلى السلم الأهلي. الإبقاء على قانون انتخابي بلدي مناوئ لمشاركة الفئات الأضعف، وممهد لربط المدني بالأهلي والأهلي بالزبائي - الميليشياوي والزبائي - الأوليغارشي المالي من خلال نصه.

هذه الفئات الأضعف يبقى تحديدها شائكا بالطبع في ظل مجتمع خاضع إلى ابعاد حد للانقسامات العمودية.

تحديد الفئات الأضعف:

عملية تحديد الفئات الأضعف في مجتمع خاضع إلى حد بعيد للانقسامات العمودية، وبالذات تلك الطائفية والمناطقية والذي يتم فيه الخلط بين هذه الانقسامات وتلك الأفقية المتصلة بالخط في الثروة والوضع الطبقي والمسافة من سلطة الدولة، هي عملية مركبة، تستلزم الأخذ في وقت واحد بمعايير موضوعية وذاتية.

- **المعايير الموضوعية:** كالفئات التي يجعلها القانون أكثر ضعفا من سواها، والفئات التي يجعلها معدل مدخولها وهامشية تملكها العقاري أو هشاشة توظيفها أو عملها أكثر ضعفا من سواها، والفئات التي تجعلها الهيمنة البطورية والذكورية أكثر ضعفا من سواها، والفئات التي يجعلها تواضع منفذها إلى التعليم والتقنيات الحديثة للاتصالات أكثر ضعفا من سواها، والفئات الذي يجعلها اضرارها إلى السكن والعمل في ظروف سيئة من الناحيتين الصحية والبيئية أكثر ضعفا من سواها.
- **المعايير الذاتية:** ليست فقط ما تعتبره هذه الفئة أو تلك كتهميش أو عدم تمثيل كاف أو صحيح لها، حيث يشهد البلد تحمة "حرمانيات ومظلوميات" على هذا الصعيد، بل أيضا ما يتخذ شكلا مطلبيا لانتزاع اعتراف أو لتحصيل حقوق، ومن يعتبر أن حدا أدنى من تكافؤ الفرص غير متاح لفئته، أو أن مؤهلاته لا تلاقي الاشباع اللازم مهنيا كان أو اجتماعيا، أو من يعتبر انه يعاني بالفعل تمييزا سلبيا مزمن من جانب فئات أخرى.

■ فقراء لبنان:

- 28% من اللبنانيين فقراء (وفق للخط \$4 في اليوم للفرد) و8% شديدي الفقر ويسكن معظمهم المناطق الشمالية وخاصة مدينة عكار.
- أفقر 20% يستهلكون 7% وأغنى 20% يستهلكون 43%.
- اللا مساواة داخل كل محافظة تتقدم على اللا مساواة بين المحافظات.
- ولكن أين تخلق فرص العمل أو كم بلغ النمو الاقتصادي؟ بيروت (5% سنويا من 1997-2007)، محافظات النبطية والبقاع والجنوب سجلت نموا بنسب أعلى من 5%، بينما الشمال وجبل لبنان سجلت نسبة متدنية، 0.14% في الشمال¹⁰⁴.

Indicator: الهجرة كمنفذ: (proportion of residents born in the same Mohafaza)
 بيروت (20%)، جبل لبنان (31%)، الشمال (2%) والجنوب (8%)
 (المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية وUNFPA، 1996)
 معدل الهجرة: 16% للرجال مقابل 10% للإناث.

■ نساء لبنان:

– 49% من سكان لبنان

■ ضعف التمثيل السياسي:

- منذ عام 1953، وصلت 17 امرأة إلى المجلس النيابي.
- حاليا 4 نواب (من 128) ووزيرة (المهجرين).
- نسبة تمثيل المرأة في المجالس البلدية في لبنان (4.8% فقط).



ارتفعت نسبة تمثيل النساء في المجالس البلدية بين عامي 2004 و2010 من 2.3% إلى نحو 5%. من الناحية الايجابية، بلغت نسب الفوز 45% من نسب الترشح.

– المرأة غائبة عن وظيفة المحافظ... و4.16% نسبة تعيينها في وظيفة القائمقام.

■ شباب لبنان:

– 29% من سكان لبنان، ثلث شباب لبنان عبر عن رغبته بالهجرة.
 17% يهاجر بصورة قطعية.

– 20% يعاني من البطالة.

• تحديد الفئات الاضعف في لبنان كان غالبا مدارا لحياسة مقولات تصنف الطوائف فيما بينها بين من يستفيد أكثر من سواه من النظام الطوائفي القائم وبين من يستفيد أقل أو هو متضرر أو مستبعد. من هذه المقولات، مقولة "المحرومين" التي ارتبطت تحديدا بخطاب السيد موسى الصدر في أواخر الستينيات وعقد السبعينيات وتعتبر أن في البلد أصحاب امتيازات يقابلهم محرومون. تلفت هنا معادلة لسمير قصير في كتابه "حرب لبنان" حيث اعتبر أن هذه المقولة تعرضت سريعا لتغييرين في المعنى: كل المحرومين جرى إظهارهم على أنهم من طائفة واحدة وكل هذه الطائفة على إنها محرومة. هناك في المقابل مقولات فصلت إلى حد ما بين الحرمان الإنمائي أو الاقتصادي الاجتماعي وبين التمثيل السياسي والمشاركة السياسية. في لبنان يحدث أن تعتبر أحزاب مشاركة بشكل مزمن في مجلسي النواب والوزراء نفسها "محرومة" أو من مناطق محرومة اقتصاديا اجتماعيا أو إنمائيا، كما يمكن أن يركز خطاب آخر على الاحباط أو الاستبعاد السياسيين بالدرجة الأولى، وعلى الحرمان أو الغبن أو الاجحاف أو الاستضعاف بالمدلولات الانمائية والاجتماعية كملحق بذلك.

هذا يدخلنا إذن إلى الربط بين خطاب الحرمان الاجتماعي الإنمائي وبين خطاب الإقصاء أو الاستثناء على صعيد المشاركة السياسية. ضعف التمثيل السياسي للفئات التي حددناها بداية بالأضعف، كالنساء والشباب وذوي الأجر والمناطق خارج دائرة العاصمة هو الرابط بين المستويين.

الأقليات الدينية والقومية والأهلية

يقر الدستور اللبناني عرفا بالتوزيع الطائفي بين الرئاسات، ونصا بالتوزيع مناصفة للبرلمان والحكومة بين المسلمين والمسيحيين بحسب التقسيمات المذهبية لكل منهم، ويراعى التوزيع الطائفي على صعيد الوظيفة العامة، مدنية كانت أم عسكرية، كما تناط الأحوال الشخصية للأفراد بالطوائف ويكرس الدستور المدارس الخاصة بالطوائف. ومع الأخذ بالاعتبار أن "الكل أقليات"، بمعنى عدم وجود طائفة تضم أكثرية ساحقة من اللبنانيين، وأن كل طائفة تشيع فيها مناحات "مظلومية ما" حاليا،

مع كون المجموع الإسلامي أكبر من المجموع المسيحي، إلا أن هناك فارقاً واضحاً بين "ثالث الطوائف الثلاث الكبرى" أي الموازنة والسنة والشيعنة وتليها "الثلاثة التالية" أي الروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والدروز، ثم "الطوائف الأقلوية" الثلاثة عشر الباقية، فالباب شبه موصد أمام أبناء هذه الطوائف الصغرى فيما يلي التقاسم الطائفي للمناصب والحصص، أو ينظر إليها كملحقة بالطوائف الكبرى، أو يجري الانتقال من انتمائها اللبناني بشكل أو بآخر، ومن هذه الطوائف ما يتعرض لنزيف هجرة حادة كما في حال الأرمن. ولكن كان النظام الطائفي يتيح بشكل غير مباشر للأقليات القومية التعبير عن كيانيتها الثقافية واللغوية، كحال الأرمن والسريان والأشوريين، فإن الأمر نفسه لا يمكن أن يقال بالنسبة للأقليات الكردية والتركمانية والبدوية التي تُجمل بالطائفة السنية ككل.

كذلك يفرض الحرمان المزمّن من تجنيس فئات طرفية وحدودية عديدة بقيت لعقود طويلة "جنسيات قيد الدرس"، ومن بعده مرسوم التجنيس مطلع التسعينيات الذي أثار ردة فعل مسيحية سلبية مستمرة ضده واتهم بالكيدية والعشوائية نوعاً آخر من القسمة بين اللبنانيين، ف"المجنسين" كما يوصفون لا يزالون يمثلون فئات أضعف وفقاً لمعايير المشاركة والتمثيل والتوزيع، في حين راج موقف شعبي سلمي يتهمهم في دوائر انتخابية بعينها بترجيح الدفة في انتخابات نيابية سابقة للوائح الأقرب إلى السلطة.

النخب السياسية والمدنية غير التقليدية

معظم التشكيلات الحزبية اللبنانية تعسكر في الحرب، أو هو إعادة تأطير سياسي لتشكيلات حزبية. هذا مع استثناء التيارات التي تشكلت بعد الحرب حول رجال أعمال، ومنها ما انتزع حيشة تمثيلية راجحة في طائفته، ومنها من بقي أكثر محلية وعلى مستوى المنطقة.

عرف البلد بعد الحرب الأهلية سلسلة من محاولات تأطير النخب السياسية والمدنية والثقافية في حركات وتجمعات لم ترد لنفسها صفة حزبية أو عقائدية معرفة، ومنها مثلاً "حركة التجدد الديمقراطي"، إلا أن هذه التجارب لا تلبث أن تحرك المياه الراكدة حتى تتضعض وتندثر.

لا يلغي ذلك وجود شريحة نخبوية من المثقفين والناشطين في الحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية بل ومن الناشطين على هامش الأطر الحزبية التقليدية أو الطائفية ومن داخلها، وضعف هؤلاء يرجع أيضا إلى كون الحدث السياسي يدفع بهم إلى دائرة الضوء حينما ثم يحجب النظر عنهم، ما يعزز مناخات احباط وعدم اقتناع بإمكانية تغيير أي شيء في الفئات التي ينظر إلى علة وجودها على إنها ذات طبيعة تغييرية قياسا على مجتمع خاضع للتقسيمات التقليدية الطائفية والمناطقية والعشائرية.

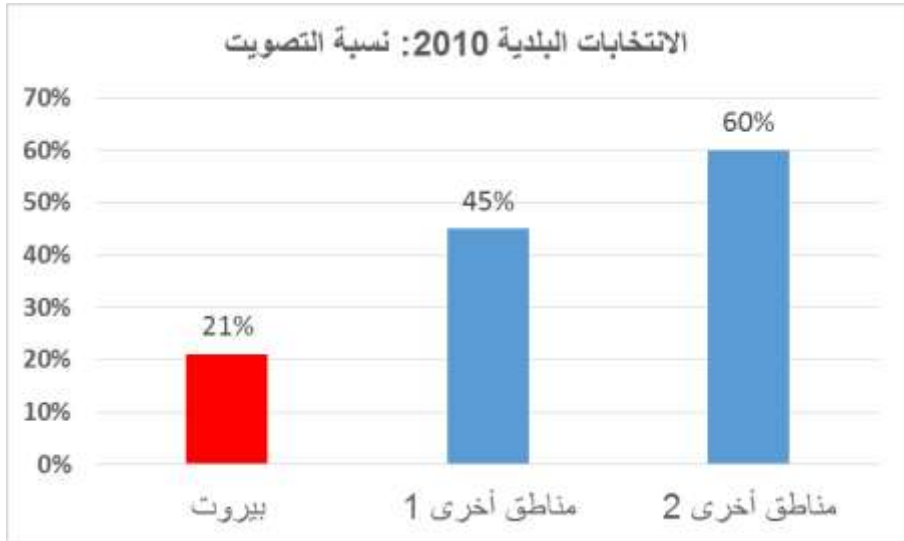
أهداف المشاركة

- الانتخبات البلدية هي بالنسبة للفئات الأكثر ضعفا مرتبطة بمجموعة من الانتظارات.
- بعض هذه الانتظارات ترتبط بما تتيحه التعبئة الانتخابية نفسها من طرح لشعارات ومطالب تعني إما الوقوف بوجه اجحاف يطاول المنطقة ككل، كحال المواصلات والطرق غير الميسرة بالنسبة إلى عدد كبير من البلدات، ومنها طرق لم تستكمل بعد، أو طرق ادى تحديثها إلى قطع شريان تواصل حيوي بالنسبة إلى منطقة (مثلا تحرك أهالي جل الدير الساحلية بعد إلغاء جسر جل الدير وما جره هذا الالغاء من أضرار بأهالي المنطقة وارزاقهم وسرعة وصولهم إلى أعمالهم).
- وبعض الانتظارات ترتبط بكل مستوى بلدي على حده، أي بالحاجة إلى التمثيل في المجلس البلدي، من قبل العائلات الأكثر فقرا في بلدة ما مثلا، ومن ناحية نسبة تمثيل النساء وتمثيل الشباب.
- وبعض الانتظارات يرتبط برفع معدل استفادة البلدة من المجالات المرتبطة بالدولة، كالتعليم الرسمي مثلا، والماء والكهرباء، والمستوصفات الحكومية، كما من المجالات المرتبطة بالقطاع الخاص، كالتعليم الخاص، وجذب استثمارات إلى البلدة، والمستوصفات والمشروعات الانمائية الخاصة، ولو أن هذا الباب من الانتظارات ملتبس، إذ كثيرا ما يكون هذا النوع من الانتظارات حجة الفئات النافذة داخل البلدة ثم داخل المجلس البلدي وليس الفئات الأضعف.

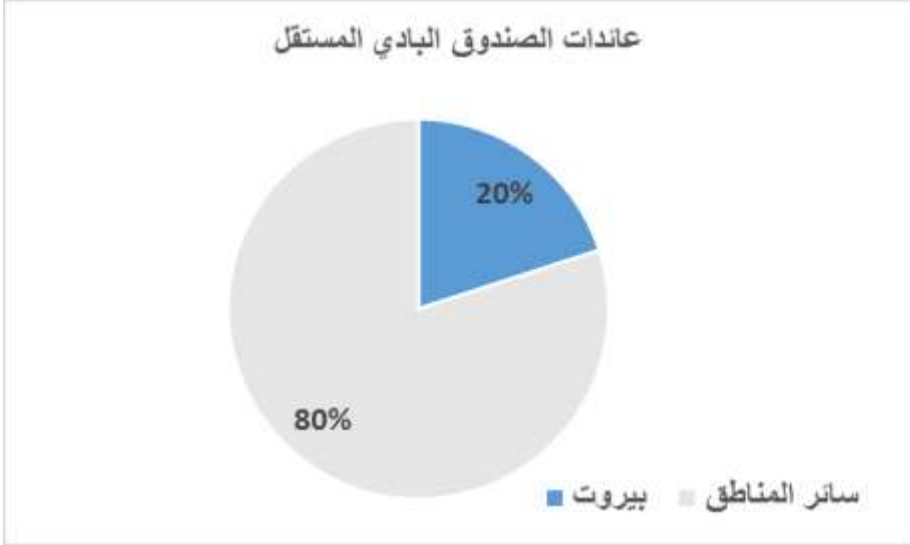
– ويبقى أن ما يعوق تحسين شروط المشاركة واقترابها من اهداف الفئات الأكثر ضعفا هو عدم وجود ضوابط فعالة لتحديد الاستحقاق الانتخابي البلدي عن نفوذ المال السياسي، واختلال الصلاحيات في المجالس البلدية لمصلحة رؤساء البلديات حيث يكاد المجلس البلدي أن يتحول إلى مجلس استشاري لرئيسه.

الانتخابات البلدية 2010:

- نسب التصويت: بيروت (21%) والمناطق الأخرى (45-60%).
- 964 مجلسا بلديا.
- 3.3 مليون ناخب هم إجمالي الناخبين، في بيروت 447 ألف ناخب أو 13% من إجمالي الناخبين، ولكن بيروت تحصل على 20% من عائدات الصندوق البلدي المستقل (عائدات الضريبة على القيمة المضافة على الخلوي) (تنص المادة 87 من المرسوم التشريعي رقم 118 على 77 قانون البلديات) على أن "تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات".



المصدر: International Foundations for Electoral Systems (IFES)



قانون الجمعيات

• ترخيص مسبق أو علم وخبر؟

لفترة طويلة أخضعت الجمعيات قصرا لنظام الترخيص المسبق في مخالفة صارخة لقانون 1909 الذي ينص على أن يودع مؤسس الجمعية بيان التأسيس لدى وزارة الداخلية التي تقبله دون أي سلطة استئنائية برفضه ثم إذا رأت أن أهداف الجمعية يخالف القانون تستطيع حلها لكن بمرسوم في مجلس الوزراء، وقرار الأخير يخضع للرقابة القضائية.

المادة 2 تنص حرفيا: "إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلوم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها".

— منذ التسعينات أوجدت وزارة الداخلية ممارسة غير قانونية مفادها استلام الأوراق من دون إعطاء أي إيصال لها والى تعزيز دور الأمن العام في إجراء الاستقصاءات.

— لجأت بعد الجمعيات إلى القضاء وكان لمجلس شورى الدولة دور كبير في قراره الصادر في 11-2003 يذر من التباطؤ والاستئنائية وأن دور "الإدارة يقتصر

بقبول البيان وإعطاء أصحاب الشأن علما وخبرا وإيصالا يثبت المعاملات المقررة بالقانون".

— عام 2005، قرر مجلس الوزراء الالتزام مجددا بالقانون (دور كبير لوزير العدل حينها).

— عام 2006: وزير الداخلية والبلديات أصدر تعميما يفرض على دوائر وزارة الداخلية التزام الآلية التي نص عليها قانون 1909.

— عام 2008: تعميم اخر يؤكد مضمون تعميم 2006 ولكن مع ذكر أنه "يمكن للمديرية العامة للأمن العام اقتراح رفض تسليم العلم والخبر وحل الجمعية إذا تبين وجود مانع مخالف لاستمرارها، على أن يرفع وزير الداخلية هذا القرار إلى مجلس الوزراء.

— يحق لوزارة الداخلية أن تبلغ الأمن العام بالعلم والخبر لكن بعد صدوره، أما إذا فعلت قبل صدوره فلا يمكن أن يقيد الرأي المذكور الإدارة في إصدار العلم والخبر لأن صلاحيتها هي صلاحية "مقيدة لجهة قبول بيان التأسيس".

إشكالية المشاركة

يعيش البلد حيرة مزمنة حول القانون الأنسب للانتخابات النيابية، وصولا إلى اللحظة التي صارت فيها هذه الانتخابات متعذرة بعد انقسام 2013 حول مشروع القانون الأرثوذكسي ومختصره أن كل طائفة تنتخب نوابها باعتمادها كطائفة دائرة واحدة بالتوزيع النسبي للمقاعد داخلها، كذلك وجد نوع من الأخذ والرد حول القانون المعتمد لانتخاب البلديات والمخاتير، لا سيما أنه قانون يعتمد النظام الأكثر بين اللوائح، في حين هناك شعبية واحترامية معينة لطرح النسبية خصوصا فيما يعني الانتخابات المحلية.

المجالس المحلية البلدية والاختيارية غير محددة رسميا بتوزيع طائفي داخلها، ما جعل هناك حالة قلق ومزايدة طائفية وضغط لاعتماد التركيبة عشية كل انتخابات بلدية في الدوائر المختلطة طائفيًا كي لا يؤدي اعتماد النظام الأكثر بين اللوائح إلى عدم تمثل الطوائف الأكثر ضعفا في هذه الدوائر، وهذا حال التمثيل المسيحي في

بلديتي بيروت وطرابلس عشية كل انتخابات بلدية، في وقت المطلب الشعبي المسيحي هو تقسيم بيروت نفسها إلى عدد من البلديات حفاظا على التمثيل البلدي المسيحي في بيروت الشرقية، من دون أن يكون هذا التمثيل مؤمن فقط بترتيبات سياسية "ما فوق انتخابية".

في لبنان لكل مواطن مكان ولادته المختلف عن مكان سكنه المختلف عن مكان قيده، وهو ينتخب نيابيا كما بلديا وفقا لمكان القيد، أي مكان تحدره، ما يعني خصوصا بالنسبة لبلدات المدن الكبرى والبلدات الساحلية قريبا أنها تنتخب وتمارس دورها بمعزل عن المقيمين فيها الذين لا يتحدرون منها، والذين لم ينقلوا أو لم يسمح لهم بنقل نفوسهم اليها، في حين يعني هؤلاء بانتخاب مجالس بلديات في قرى لا يقيمون فيها إلا في فصل الاصطياف أو في المناسبات. هذه الوضعية الفصامية تعوق ديمقراطية العمل البلدي وفعاليته، ويتنازع كل من "السكان الاصليين" في بلدة "والوافدين الساكنين" وخصوصا المالكين العقاريين فيها صفة الفئة المهضوم حقها من قبل الفئة الأخرى.

البلديات ليست المجالس البلدية المنتخبة فقط بل صارت وبشكل متفاوت بين البلدات بمثابة أجسام قائمة بذاتها، حيث هناك عشرات الألوف من الموظفين كليا أو جزئيا في هذه البلديات، ونماذج مختلفة من "الشرطة البلدية". المشاركة الانتخابية تقتصر ليس فقط بتمثيل الفئات في المجالس المنتخبة بل أيضا بقنوات التوظيف والاستفادة من البيروقراطية الناشئة حول كل بلدية.

"اتحادات البلديات" أيضا تجربة لافتة، تشكل "لا مركزية" مناطقية محققة على أرض الواقع، في ظل تأخر تنفيذ الشق المتعلق باللامركزية الموسعة في اتفاق الطائف، وهنا أيضا يمكن طرح السؤال: هل أن اتحاد البلديات في منطقة معينة يمارس دورا تهميشيا للفئات الأضعف ودورا كاذبا للنخب غير التقليدية وما يمكن أن تتطلع اليه بمناسبة الانتخابات البلدية أو في سياق العمل البلدي أو أنها على العكس من ذلك تستطيع أن تشكل إطارا لحراك أهلي وشعبي ضد تهميش يفرضه المركز أو المناطق الأخرى، ولنا في مثال اتحاد بلديات إقليم الخروب ووقوفهم إلى جانب بلدية برجنا ورئيسها ضد نقل النفايات إليها نموذجا حيا.

المحليات في بلد معطلة مؤسساته الدستورية:

دخل لبنان في إشكالية عويصة سنة 2013، حيث ساد اجماع بين القوى السياسية على أن لا عودة إلى ما كان معمول به سابقا من قانون انتخابي على أساس النظام التصويتي الأكثرية في الأفضية ذات الترسمة العثمانية. وأن لا التزام بما نص عليه اتفاق الطائف من اعتماد المحافظة أي مجموع أفضية كدائرة انتخابية بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري. وقد تعطلت عملية إعادة النظر في التقسيم الإداري أيضا لأن بند اللا مركزية الإدارية الموسعة المقر في اتفاق الطائف لم يجد طريقه إلى أي مسار تنفيذي قبل أن يحركه نسبيا الرئيس السابق ميشال سليمان في أواخر عهده وقبل الدخول في الشغور الرئاسي. بالنتيجة طرح عام 2013 مسودة قانون انتخاب انشطر بينها اللبنانيون. سميت مسودة "القانون الأرثوذكسي" لأن نخبة من الطائفة الروم أرثوذكسية طرحتها. يقوم المشروع على جعل كل طائفة تنتخب نوابها على حده مع اعتماد دائرة وطنية واحدة لكل ناخبها واعتماد نظام التصويت النسبي. تشكل إجماع مسيحي حول الطرح. وافق "حزب الله" عليه، ورفضه التيار الأكبر في الطائفة السنية "تيار المستقبل"، ومع عدم الاتفاق على قانون في مقابل إغلاق الباب أمام العودة للقانون القديم دخلت البلاد في مرحلة تعطيل، مدد فيها المجلس النيابي لنفسه مرتين، وشغر فيها كرسي الرئاسة، ولا تزال هذه الحالة منذ عام ونصف العام، واندثرت فيها مرجعية المجلس الدستوري المكلف مراقبة دستورية القوانين والذي حجب عن دوره عمليا للنطق بلا دستورية التمديد الذاتي للمجلس، وحدها الحكومة استمرت تعمل لمدة عام ثم دخلت في أزمة بين مكوناتها، وفي أزمة مع المجتمع المدني، على خلفية العجز في إدارة ملف النفايات، وإغلاق مطمر الناعمة في 17 يوليو الماضي دون أن يطرح من بديل متكامل وقابل للتطبيق على جناح السرعة بالنسبة لأزمة قمامة متفائمة تتراكم في الشوارع أو ترمى بأشكال عشوائية. استنهضت هذه الأزمة آليات اشتغال حملات المجتمع المدني في بيروت، وهيئات المجتمع الأهلي في المناطق لا سيما تلك المعنية بمسألة المطامر، وبالمقترحات الحكومية لحل الأزمة، كل ذلك في حين أن موعد الانتخابات البلدية في البلد المعطلة فيه مؤسساته الدستورية يقترب.

الملفت في هذا أن الحراك المدني على خلفية أزمة النفايات يطالب بدور أساسي للبلديات لمعالجة الملف بدءاً من الفرز من المصدر ووصولاً إلى بناء آليات مستدامة في كل بلدة، توفق بين ما هو بيئي وصحي وبين توفير مصادر جديدة للطاقة. هذا الدور الأكبر للبلديات الذي يطالب به الحراك، ويجد تكريسه في المطالبة بمنحها أموالاً مخصصة لجعلها تتحرك في هذا الإطار، يقابله رأي آخر يذكر بأن معظم البلديات تسودها نفس القوى السياسية التي هي في السلطة، إضافة إلى مجموعة من البلديات التي صارت أشبه بالإمارات المالية لبعض الممولين ولا ينقصها المزيد من التمويل المجهول مآله. هناك من شدد في المقابل على آليات رقابية تترافق مع إعطاء الدور الأساسي للبلديات في موضوع النفايات.

في الجيل الشبابي المتحرك احتجاجياً للقضايا المطالبية، والذي يفرض عموماً خطة الحكومة لمعالجة قطاع النفايات، يبرز اتجاهان إذن: واحد يعتبر أن الطريق إلى توسيع المشاركة السياسية هو بالتحرك السياسي الملازم من أجل انتخابات نيابية وبالتالي وضع حد لفترة التمديد الكيفي للمجلس، وهناك من يرى الأولوية في (1) منع استباقي لتأجيل الانتخابات البلدية. (2) توسيع صلاحية البلديات انطلاقاً من مسألة النفايات. (3) توسيع رقابة المواطنين على البلديات انطلاقاً من الرقابة على صرف الأموال. (4) اعتبار النشاطية الاجتماعية محفزاً مهماً للمشاركة اللاحقة في الانتخابات البلدية.

بالتوازي، أظهرت الشهور الأخيرة، أن البلديات ومجالسها قد تجنح إلى الاحتجاج الميداني على السلطة المركزية، كما حدث في برجا بإقليم الخروب، حيث تحركت البلدة بمجلسها البلدي أساساً، الراض لان تكون البلدة مطرماً بديلاً، وقامت بقطع الطريق الدولي الذي يصل جنوب لبنان بباقي الساحل. المجتمع الأهلي بدأ إذن يحتاج إلى المجالس البلدية كأطر تعبوية لاحتجاجاته ضد السلطة المركزية. بالتوازي، المقلب الثاني من اللوحة: أن الخطة الحكومية حين طرحت، جرى التسويق لها، باستدعاء رؤساء البلديات و"اقناعهم" بـ"علمية" الخطة أو مصلحتهم فيها، وبهذا بدت المجالس البلدية كسيف ذي حدين: تعبئة الاحتجاج في لحظة وجدت فيها الحكومة نفسها بلا أي

خطوة، ومحاصرة الاحتجاجات في لحظة طرحت فيها الحكومة خطة وحاول فيها الحراك المدني ببطء وبعض الارتباك تطوير خطة بديلة.

تحديات المشاركة والبدايل:

– التحدي الأول على صعيد المشاركة السياسية وضمنا المشاركة السياسية في إنتاج السلطات المحلية هو التحدي الزمني أي إجراء الانتخابات في مواعيدها الدستورية والقانونية؛ وهو ما يستدعي استنفارا ضد استسهال التمديد سواء على صعيد المؤسسات الدستورية أو على صعيد السلطات المحلية.

– التحدي الثاني يتصل بمهية السلطات المحلية نفسها في ظل عدم الشروع العملي في تنفيذ مشروع اللامركزية، أو ما يعرفه اتفاق الطائف بـ"اللامركزية الإدارية الموسعة"، بل عدم تطبيق اللا حصرية نفسها، والربط الإلحاقى المستمر للبلديات بوزارة الداخلية من طريق هرمية تبدأ من الوزير إلى المحافظ فالقائم مقام. لا مشاركة جدية من دون تعديل في هذه الهرمية المركزية بحيث تكون الحلقة الوسيطة بين البلديات وبين المركز الحكومي، أو وزارة الداخلية، تمر من خلال مجالس أفضية منتخبة.

وفي هذا لم تجد طريقها للتطبيق كل الأطروحات الداعية إلى لا مركزية الموازنات البلدية؛ بما في ذلك نقل الاعتمادات وفتحها وقطع الحسابات وتحديد بدلات الخدمات والمشروعات السياحية والاستثمارية وتحديد معدلات الرسوم البلدية. كذلك يأتي موضوع المراقبة، من جهة مطالبة بتحرير البلديات من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، ومن جهة هناك مطالبة بتوفير أرضية سانحة برقابة الأهالي والمجتمع المدني.

– يتقاطع ذلك مع التحدي التحديثي: إعادة النظر في الحدود التي تفصل بين بلدية وأخرى؛ فهل أن بقاء بيروت مثلا بلدية واحدة بدلا من مجموع بلديات متحدة يخدم عملية المشاركة وفاعليتها أو العكس؟ قطاعات ملحوظة من المواطنين عبرت مرارا عن رغبتها في توليد بلديات جديدة.

– يتمثل التحدي التحديثي أيضا بإقرار حق اختيار الناخب بين التصويت في دائرة على أساس قيد النفوس وبين التصويت في مكان السكن.

- اعتماد كوتا حد أدنى نسائية لا تقل عن ثلث مقاعد المجالس البلدية؛ وهذا مدخل أساسي لتقليل التفاوت الكبير في المشاركة السياسية المحلية للرجال والنساء.
- إدخال النظام النسبي إلى قانون البلديات ما يضمن تمثيلا أوسع للفئات الأكثر ضعفا اقتصاديا وجهويا وسياسيا.
- تقليل صلاحيات وزارة الداخلية في التدخل في أمور البلديات التي تستقبل مجالسها البلدية أو تتنازع الصلاحيات مع رئيسها أو فيما بين أعضاءها. وفي المقابل إنشاء غرفة بلدية سريعة في مجلس شورى الدولة.

خاتمة

بغيا ب الشفافية المالية، تحديد سقف للصرف الانتخابي، اعتماد الانتخاب للمحليات على أساس السكن، ربط السلطات المحلية بمشروع شامل لتحويل البلاد نحو اللامركزية، ربط اللامركزية باقتصاد مستدام، وباقتصاد حر يوازن بين فتح الافاق الاستثمارية وبين الحوافز الابتكارية، فإن السلطات المحلية لن تأخذ الفضاء الذي تكون فيه ما يدل عليه اسمها.

لبنان مجتمع يتشكل المجتمع الأهلي فيه من شرائح واسعة من الأعيان عبر المناطق. لكنه أيضا دولة متمركزة بشكل متضخم حول العاصمة، أو لنقل مجموع المدن التي تشكل "بيروت الكبرى"، وبين هذا التمرکز الكثيف وبين "مجتمع الأعيان والمفاتيح" في المناطق الداخلية والأطراف يعيش البلد اختلالا ليس فقط طائفيًا أو سياسيا، بل أيضا بين مناطق، واختلالا في العلاقة بين المواطن ومكان وجوده. أن تقترع في مكان بالكاد تذهب إليه وقت الانتخابات فهذا شاهد على مشكلة أساسية، قد يكون من الممكن تأجيل حلها في الانتخابات النيابية لعدة اعتبارات، منها التقسيم الطائفي ومنها عدم احتكام كل المناطق لمرجعية القوانين بالقدر نفسه. لكن في الانتخابات البلدية فإن الحؤول دون الانتخاب على أساس مكان الإقامة يعطل جزءا أساسيا من فعالية البلديات نفسها.

لم تؤد تجربة البلديات بعد الحرب إلى التحسين المأمول لقنوات المشاركة السياسية، وإن كانت وسعتها بالنتيجة بشكل لا يمكن فقط اختصاره بشبكات الزبائية والمحاسب؛ الفئات المتضررة اقتصاديا واجتماعيا وجيليا وجندريا كانت الأكثر انتظارا للانتخابات المحلية؛ لكن انتظاراتها بدت إلى حد كبير غير واقعية، بل أكثر، فإن تسرب هذه الفئات للسلطات المحلية لم يأت "بالجملة" ككتل مدنية تغييرية وإنما كملحقات متفرقة على هامش القوى السياسية والسياسات العائلية في البلديات.

بلديات 2016 قد لا يكون مصيرها أفضل من مصير انتخابات 2013 البلدية المؤجلة مرتين والآن حتى 2017. البلد الذي يجدد لبرلمانه بلا احتكام للصناديق، والذي يشغل كرسيه الرئاسي، هل بمسقطه أن يأمل بانتخابات بلدية؟ لكن هل بمسقطه أن يؤجلها هي الأخرى دون مضاعفات سلبية مشهودة؟ إنه استحقاق يضاف على جملة استحقاقات مستعصية، انتهى كل منها بتشديد حالة الموت السريري للجمهورية الثانية اللبنانية، تلك القائمة منذ نهاية الحرب.

مراجع التوثيق

- البلديات والتنمية المحلية: الواقع والآفاق. 2010. جمعية مبادرات للإتماء بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيرت. <http://goo.gl/muksxm>
- الانتخابات البلدية في لبنان: مقترحات وفقا للمعايير الدولية للانتخابات. 2009. اصدار الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات.
- النص الكامل لقانون البلديات حسب المرسوم الاشتراعي رقم 118. 2005. مركز المعلوماتية للتنمية المحلية في لبنان. متوفر على: <http://is.gd/FaomVV>
- الخطة الوطنية لحقوق الإنسان: حرية الجمعيات. 2008. سلسلة الدراسات الخلفية. مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. متوفر على: <http://is.gd/blJsdr>
- صلاحيات المجالس البلدية. زياد بارود.

Municipal Elections in Lebanon: Electoral Systems 2010

Options. *International Foundation for Electoral Systems.* available at :

<http://goo.gl/TL4jv5>

Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon. August 2008.

United Nations Development Programme (UNDP). Available at :

<http://goo.gl/Tpu4QR>

المحليات والمجتمع المدني في مصر كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا

شيماء الشرقاوي

باحث مساعد بمنتدى البدائل العربي للدراسات

مقدمة:

تلعب المجالس المحلية في المجتمعات ذات التقاليد الديمقراطية الراسخة دورا محوريا في إدارة الحياة اليومية للمواطنين، وغالبا ما تشكل مساحة لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية بصورة أوسع من المجالس النيابية والتشريعية. لم تحظى انتخابات المجالس المحلية في مصر بمستوى واسع من المشاركة نتيجة لعدة عوامل تتعلق بالتشريعات الخاصة بالمحليات، الثقافة السياسية والتي أدت لظهور ما يسمى بنائب الخدمات في البرلمان، أيضا عوامل مثل عدم ثقة المواطنين بالمجالس المحلية واشتباكها معها. وعلى الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه المجالس المحلية في المرحلة الانتقالية إلا أن المجالس المحلية في مصر لم تقم بالدور المنوط بها وهذا من الممكن إرجاعه لعدة أسباب من أهمها الإطار التشريعي الذي يحكم عملها في مصر، بالإضافة إلى العوامل المتعلقة بالمجال السياسي بشكل عام، والعوامل الثقافية كغياب ثقة المواطنين في هذه المجالس، واختلاط الدور بين النائب البرلماني والنائب المحلي، بالإضافة إلى ضعف الأحزاب السياسية.

إلا أنه وبالرغم من هذه العوامل، برزت أهمية الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني والتي في كثير الأحيان كانت تقوم بدور المجالس المحلية، على سبيل المثال من حيث تحديد الاحتياجات المجتمعية وكيفية تحقيقها، وعلاوة على ذلك نجد أن مؤسسات المجتمع المدني ذات البعد الخيري والتنموي تتمتع بثقة المواطنين. في هذا السياق، تتمثل الإشكالية الرئيسية للدراسة في محاولة التعرف على العلاقة بين المجتمع المدني والمحليات، وكيف يمكن توصيف العلاقة بين المجتمع المدني والمحليات هل هناك شراكة أم أن هناك تضارب بين عمل مؤسسات المجتمع المدني وبين عمل المحليات،

وكيف يمكن للشراكة بين المحليات وبين مؤسسات المجتمع المدني أن تعزز من مشاركة المواطنين السياسية والمجتمعية.

أولاً: العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني:

عند الحديث حول العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني، من الممكن البدء بالحديث حول اختصاصات المحليات وأيضاً الدور الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني وتحديدًا في المجالات التي تتعلق بعمل المحليات وهل يؤدي تداخل المسؤوليات في بعض الأحيان إلى تعاون أم أنه يؤدي لوجود علاقة متوترة بين المجتمع المدني والمحليات قد تصل لتضارب في بعض الأحيان.¹⁰⁵

يجدر الإشارة إلى أن ميكانزمات التفاعل والعلاقة بين المحليات والمجتمع المدني لا تنفصل عن السياق العام بأكمله من حيث وجود قيود على منظمات المجتمع المدني (بكافة مجالاتها) ومن حيث الإطار التشريعي الذي يحكم عمل المجالس والحكومات المحلية في مصر (على سبيل المثال الفساد، غياب الشفافية، وما إلى ذلك).

بالنسبة لاختصاصات المحليات، نجد أن الوحدات المحلية -وفقاً للقانون رقم 43 لعام 1979 والمعمول به حالياً- تتولى في حدود السياسة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق والأعمال التي تدخل في دائرتها وفقاً للمادة (2) من هذا القانون، ويتولى المجلس الشعبي المحلي الرقابة على جميع المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص منطقتة وله الحق في أن يطلب عن طريق المحافظ أو رئيس الحي... الخ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرته، كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، ومن اختصاصات المجلس المحلي في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة ومراجعة القوانين واللوائح، ما يلي، تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود

¹⁰⁵ G. Shabbir Cheema, Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia, WORKING PAPER NO 7, Swedish International Centre for Local Democracy, <http://is.gd/ewkxWD>

والإمكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية، الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير، الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة، إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي، 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، ومباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.¹⁰⁶

من خلال التعرض لبعض اختصاصات المجالس المحلية نجد أنه بسبب وجود فجوة بين الممارسة والتشريعات فيما يتعلق باختصاصات المجالس المحلية فقد أدى هذا لعدم فاعلية الأجهزة المحلية وسيطرة الأجهزة التنفيذية المركزية بشكل كبير على عملية صنع واتخاذ القرار، إلى جانب أن هذه المركزية الشديدة قد أدت إلى عدم المعرفة والإلمام بالواقع المحلي والاحتياجات المحلية، مما أدى في النهاية إلى محدودية المشاركة المجتمعية في صنع القرارات، وإلى أن تتم في النهاية عملية اتخاذ كافة القرارات بأوامر من الحكومة المركزية.

يرجى الإشارة أيضا لعامل هام من شأنه التأثير على مدى مشاركة المواطنين وهو أن الطابع العسكري مهيم على المحليات، وهي مؤسسات مدنية بطبيعتها، فيمكن لنا القول بأن ذلك جعل من المحليات هيئات غير ديمقراطية ذات طابع أمر وليس تشاركي. وهو ما استمر عليه الحال حتى يومنا هذا، فموقع المحافظ على سبيل المثال يشغله في العموم شخص له خلفية شرطية أو عسكرية فمثلا في حركة المحافظين الأخيرة والتي كانت في مطلع عام 2015، هناك 11 محافظا جديدا من ذوي الخلفيات العسكرية إلى جانب الإبقاء على عددا من المحافظين ذوي الخلفيات العسكرية والامنية وقد أشارت بعض التقديرات إلى أن عدد المحافظين من خلفيات

¹⁰⁶ قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979. <http://goo.gl/ew0LvO>

عسكرية قد يصل لـ 18 من أصل 27 محافظة¹⁰⁷ وكذلك الحال بالنسبة لمواقع قيادية أخرى داخل المحافظة مثل سكرتيرها العام ورؤساء المدن والمركز وغيرها من المواقع. وما زاد من غياب اللامركزية السياسية هو عدم قدرة المجالس الشعبية المحلية على إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية المقابلة لها، ولا تستطيع بالتالي محاسبتها، بل أكثر ما تمتلكه هو إصدار توصيات أو مقترحات للأجهزة التنفيذية المقابلة لها. بل أكثر ما تمتلكه هو إصدار توصيات أو مقترحات للأجهزة التنفيذية المقابلة لها. كما أنها لا تستطيع مخاطبة هذه الأخيرة مباشرة، بل يجب أن يتم ذلك من خلال المحافظة، والمحافظة هو الذي يتولى هذه المهمة، وهو ما أدى بالتالي إلى نزع أي سلطات حقيقية عن المجالس الشعبية المحلية.¹⁰⁸ وبالتالي فقدان المجالس المحلية قدرتها على إدماج المواطنين للمشاركة في صنع القرارات على المستوى المحلي بل أنها فقدت قدرتها على تحديد وسد احتياجات المواطنين.

في هذا السياق، لعب المجتمع المدني دورا هاما ومحوريا على المستوى المحلي وتمثل هذا الدور في قيام عدد من الجمعيات الأهلية ذات الأهداف التنموية والخيرية، بتقديم خدمات كثيرة وتحديدًا للفئات الأقل حظا كالفقراء والنساء. تغطي هذه الجمعيات الكثير من حاجات الفئات الفقيرة، وتنوع خدماتها بين تقديم العناية الطبية والعلاج المجاني عبر ما يسمى بالمستوصفات، وبين خدمات مالية منتظمة على شكل إعانات شهرية، إضافة إلى المدارس ودعم الطلاب والحضانات وكفالة الأيتام ومشروعات نحو الأمية وإعانات الزواج وحتى مساعدات لتأمين بدل إيجار السكن. ويوجد في مصر حوالي 23 ألف جمعية أهلية خيرية، أغلبها تعمل في مجالات الصحة والتعليم. حاولت هذه المؤسسات أن تسد احتياجات المواطنين في المناطق المحلية من حيث الخدمات الصحية والتعليمية على الرغم من وجود بعض الاخفاقات في عملها لأسباب موضوعية تتعلق بزيادة المناطق المحرومة، وأخرى تتعلق بالعوائق الأمنية

¹⁰⁷ مصر: تراجع عدد العسكريين في حركة المحافظين الجديدة، بي بي سي عربي، 7 فبراير 2015،

<http://is.gd/tQQIYP>

¹⁰⁸ حبيبة محسن، الخليات في مصر: كيف يمكن أن تحقق اللامركزية رفاهية أكثر للمواطن؟، منتدى البدائل العربي

للدراستات، يناير 2013، <http://goo.gl/d0D9AC>

والبيروقراطية التي تواجه تأسيسها وعملها، هذا بالإضافة إلى مشاكل التمويل التي تواجهها الكثير من الجمعيات.¹⁰⁹ وتشير بعض التقديرات إلى أنه يوجد على الأقل نحو 5 ملايين من المصريين يعملون، أو يستفيدون بشكل مباشر وغير مباشر من عمل الجمعيات، مما يجعلها قوة حقيقية من الزاوية الاقتصادية.¹¹⁰ هناك أيضا إشكالية أخرى وهي تسييس هذه المؤسسات بشكل يحولها في الكثير من الأحيان من وسيلة لمشاركة المواطنين إلى وسيلة لحشد المواطنين عن طريق ربط المساعدات بتأييد قرارات سياسية بعينها، على سبيل المثال الجمعيات والمؤسسات الخيرية التابعة للتيار الإسلامي أثناء الاستحقاقات الانتخابية كالاستفتاء على الدستور أو الانتخابات البرلمانية.¹¹¹

في نفس السياق، تنسم هذه الجمعيات والمؤسسات بالانتشار بين المواطنين وبأن لها تواجد كبير نسبيا بين المواطنين وهو ما يجعل عملها لامركزي حتى مع تواجد مقرات مركزية لها فعلى سبيل المثال الجمعية الشرعية لها أكثر من ألف فرع، و30 مركزا طبيا، وتخدم حوالي 450 ألف طفل يتيم على مستوى محافظات مصر.¹¹² إلى جانب تنامي دور المؤسسات الأهلية التابعة لدور العبادة (المساجد- الكنائس) في المناطق والمحافظات المختلفة والتي تعمل على تقديم عددا كبيرا من الخدمات للمواطنين والتي كان من المفترض أن تقوم بتقديمها الوحدات الحلية.

في الدول الديمقراطية، يتم الحديث حول أهمية دور المجتمع المدني كداعم للحكومة والديمقراطية المحلية، حيث أن دور المجتمع المدني يتركز على الاشتراك في صنع السياسات العامة ومراقبة أداء الدولة على المستوى الوطني والمحلي، يساعد أيضا

¹⁰⁹ نصر عبد الرحمن، الأزمة الاقتصادية والعمل الخيري، 24 أغسطس 2014، مدى مصر،

<http://goo.gl/TVpRZS>

¹¹⁰ ايهاب عبده، كيف نخرج من أزمة تمويل الجمعيات الأهلية؟، 4 سبتمبر 2011، بوابة الشروق،

<http://goo.gl/gj69FO>

¹¹¹ أحمد زغلول، الإسلاميون والعمل الخيري في مصر، ديسمبر 2013، نون بوست، <http://is.gd/3tKnXM>

¹¹² "فورين بوليسي": الفقير "الخاسر الأكبر" في حملة الحكومة على الجمعيات الخيرية، 30 يناير 2015، المصري اليوم،

<http://is.gd/GgseEJ>

المجتمع المدني في بناء رأس المال الاجتماعي ومساعدة المواطنين في تحديد احتياجاتهم والتعبئة والضغط من أجل تحقيقها، إلى جانب هذا يقوم المجتمع المدني بتقديم المساعدات للأقل حظاً.¹¹³

وبالنسبة للوضع في مصر، تتسم العلاقة بين المجتمع المدني والمحليات بالتفاوت ما بين التعاون والتضارب في أحيان أخرى، يأتي التعاون في صورة التسهيلات الإجرائية التي قد تقدمها الوحدات المحلية لهذه المؤسسات والمنظمات لتقديم خدماتها للمواطنين، كما كان الحال للمؤسسات مثل رسالة، الأورمان، صناعات الحياة وغيرها¹¹⁴. ويأتي التضارب في وضع قيود على عمل هذه المؤسسات ولعل ما حدث في حالة "مؤسسة نبي"¹¹⁵ هو تجلي لفكرة التضارب بين الوحدات المحلية وبين منظمات المجتمع المدني. حيث تتواجد المؤسسة بمنطقة منشية ناصر وتقوم بمشروعات تتعلق بالصحة والتعليم وتنمية المنطقة، وتعرضت المؤسسة بصدور قرار ضدها بضرورة إخلاء مقر المؤسسة بمنطقة منشية ناصر بدعوى أن هذا المقر هو ملك للمحافظة، وبأن المؤسسة قد استولت عليه وهو ما لم يحدث لأن المؤسسة قبل بدء عملها حصلت على تصريح من المحافظة باستخدام هذا المقر.¹¹⁶

ومن هنا نجد أن العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني يشوبها الكثير من التوتر للعديد من الأسباب ومنها قيام عدد من منظمات المجتمع المدني بوظائف المحليات مما يجعلها تكتسب ثقة المواطنين بعكس الوحدات والمجالس المحلية وهو في الكثير من الأحيان يخلق تضارب مصالح، حيث أنه في كثير من الأحيان تعبر المجالس المحلية ليس عن

¹¹³ G. Shabbir Cheema, Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia, WORKING PAPER NO 7, Swedish International Centre for Local Democracy, http://www.icld.se/eng/pdf/icld_wp7_printerfriendly.pdf

¹¹⁴ للمزيد حول هذه المؤسسات: <http://old.dotmsr.com/ar/701/1/80857>

¹¹⁵ مؤسسة نبي، الموقع الرسمي: <http://www.nebn.com>

¹¹⁶ مؤسسة "نبي" تواجه قرار بالإخلاء.. ومحافظة القاهرة: كانت استضافة، 27 ديسمبر 2014، الوطن،

<http://is.gd/zBMDED>

رغبات المواطنين بل عن مصالح الفئات التي تمتلك السلطة والنفوذ على المستوى المحلي وهذا عائد للسياق العام الذي يتخلله فساد وعدم شفافية.

وعلى الرغم من هذا السياق إلا أنه لم يمنع وجود نماذج وحالات لمشاركة الشباب والمرأة من خلال المجتمع المدني، وأيضاً من خلال التفاعل بين المحليات والمجتمع المدني وهذا ما سنتناوله الورقة في الجزء التالي.

ثانياً: نموذج لإشراك الشباب والمرأة من خلال التفاعل بين المحليات والمجتمع المدني

طرحنا الثورة سياقاً مختلفاً من حيث مشاركة الفئات الأكثر ضعفاً كالمراة والشباب، ربما تعود بداية هذه الحالة للسنوات القليلة قبل الثورة والتي شهدت نشاطاً شبابياً تطوعياً كما في الحالات السابق ذكره (رسالة، صناعات الحياة) وشهد هذا مشاركة واسعة للشباب والفتيات في الأعمال التنموية التطوعية، إلا أن الحالة بعد الثورة كانت أكثر ثراءً، ولم يعد الهدف وراء المشاركة هو الانخراط في الأنشطة التطوعية بقدر ما هو المشاركة الفعلية في بناء وتكوين المجتمع في سياق انفتاح المجال العام ورغبة الجميع في المشاركة. وفي هذا السياق ظهر العديد من المبادرات التي تهتم بتنمية المجتمعات المحلية وإصلاح نظام المحليات في مصر، على سبيل المثال، مبادرة محليات الدقي والعجوزة وهي مبادرة شعبية تهدف إلى تمكين المواطنين من خلال تكوين لجان شعبية قادرة على تحديد احتياجات الحي المقيمين به والضغط على الجهات المعنية لتلبية هذه الاحتياجات ومتابعة ومراقبة الأداء الحكومي على أن يتم التشبيك بين هذه اللجان للضغط على الجهات المسؤولة لحل المشكلات على النطاق الأوسع سواء على مستوى الحي أو المحافظة، ذلك بالإضافة إلى المشاركة في الجانب التشريعي والتمثيلي فيما يخص المجالس المحلية. ترى مبادرة محليات الدقي والعجوزة أن الثورة في الأساس تعني استرجاع حقوق كل مواطن وإشراكه في اتخاذ القرار على كافة المستويات وأن يكون له دور لأن يتحول من مفعول به إلى فاعل قوي ومؤثر، ومن أجل أن يساهم كل مواطن في بناء مصر يجب أن يحصل على حقوقه الأساسية وخدماته في كل مكان وتهدف هذه المبادرة إلى خلق الديمقراطية التشاركية والتوعية الشعبية لدى المجتمع بأهمية المجالس الشعبية المحلية ودورها المفصلي في مكافحة الفساد والتهوض

بمستوى الخدمات المقدمة للمواطن وإشراكه في إدارة مجتمعه المحلي، وأيضا تكوين مجموعات شعبية تعمل على حل مشكلات مناطق سكنهم، هذا بالإضافة إلى تفعيل الرقابة الشعبية على السلطات المحلية.¹¹⁷ وتعتمد هذه المبادرة في الأساس على التوعية الشعبية للمجتمع بأهمية المجالس الشعبية المحلية، وخصوصا الشباب، وتنطلق من أهمية المحليات لبناء مناخ ديمقراطي، وتعتمد على الشباب بشكل أساسي، وقد قامت المبادرة بعدد من المشروعات التي تدخل في نطاق العمل المحلي من ضمنها العمل على تطوير البنية التحتية للمنطقة في يوليو 2013، وتطبيق نظام لتوزيع الخبز المدعم بالمنطقة في مايو 2013، وتوزيع أنابيب الغاز بالسعر الرسمي في أبريل 2013، والبدء في عمل مركز طبي وعيادات بالمنطقة في أبريل 2014، وإصلاح إنارة الشوارع في المنطقة في أبريل 2013.¹¹⁸

إلى جانب هذه المبادرة كمثال، انتشرت اللجان الشعبية لحماية الثورة في العديد من الأحياء السكنية في أعقاب قيام الثورة عقب انسحاب الشرطة المصرية في 28 يناير 2011، وكان الهدف من نشأة هذه اللجان هو حماية الأحياء من "البلطجية"، وبعد سقوط حسني مبارك تطور دور هذه اللجان لتعمل في مجال التوعية السياسية والرقابة على المؤسسات المحلية، ومن ضمن هذه اللجان اللجنة الشعبية للدفاع عن الثورة في ميت عقبة والتي أنشئت في فبراير 2011، تتمثل أهداف اللجنة التنموية في نشر التوعية بجميع صورها، ومقاومة الفساد وتقوم هذه اللجنة بوضع إطار لأهم المشكلات في منطقة ميت عقبة وكان أهم تلك المشكلات؛ مشكلة توفير الخبز، وفي هذا الشأن تم التوصل لحل بالتواصل مع وزارة التضامن وتفعيل دور الرقابة علي المخازن وتفعيل خدمة توصيل الخبز إلى المواطن في منزله. كانت ثاني أكبر المشكلات هي النظافة وتعتبر هذه المشكلة مشكلة دائمة، وتم التوصل إلى اتفاق بتقسيم المنطقة إلى مربعات سكنية وتقسيم الشباب إلى مجموعات كل مجموعة تمارس مهام التنظيف الدوري لمربعها السكني والحفاظ علي ما قاموا به من تنظيف ومتابعة دورية وفي هذا الشأن تم الاتفاق مع بعض الشباب على إعداد دراسة لكيفية حل المشكلة جذريا

¹¹⁷ الصفحة الرسمية لمحليات الدقي والعجوزة، <https://goo.gl/4mMKL6>

¹¹⁸ بوابة الميدان، "محليات الدقي والعجوزة"، <http://goo.gl/BZsRZ>

وأيضاً تم النقاش مع بعض الممولين لتقديم مشروع تدوير القمامة وإعداد الدراسة اللازمة له والإمكانات المطلوبة من الطاقة المادية والبشرية وأيضاً قام بعض الشباب بالحوار والمناقشة مع الأهالي والعمال في هذا الشأن.

وفي هذه الحالات، قامت هذه المبادرات بمحاولة التعاون مع الوحدات المحلية عن طريق الضغط عليهم لتنفيذ مطالب المواطنين فكانت بمثابة حلقة الوصل بين المواطنين والوحدات المحلية حيث قامت بعمل تحديد لاحتياجات المواطنين المجتمعية وترجمتها إلى مطالب والتقدم بها للمحليات والضغط من أجل تنفيذها كما فب الأمثلة السالف ذكرها، وفي نفس السياق أيضاً كان هناك مشاركة واسعة للشباب من خلال هذه المبادرات التي حاولت إشراك جميع الفئات في منطقتهم في تحديد مشكلات المنطقة والعمل على إيجاد حلول لها.

وبالنسبة للمرأة، يتميز عمل المرأة الأهلي بتاريخ طويل ومتنوع من النشاطات المختلفة في تنمية المجتمع كتقديم الخدمات الصحية والتعليمية، رعاية المسنين والأيتام¹¹⁹، ومنذ قيام ثورة 25 يناير، خرجت المرأة في كافة ميادين مصر دون استثناء، وفي هذه الآونة بدت الثقافة المجتمعية المتعلقة بالهيمنة الذكورية وكأنها تتلاشي في ظل المجال العام القائم آنذاك، لتحقيق أهداف مشتركة، تمثلت في القضاء علي الظلم والاستبداد، والمطالبة بالحرية والعدالة الاجتماعية، وبذلك تنفست النساء المصريات الصعداء بقيام ثورة يناير لرغبتهن في القضاء علي الصورة النمطية في المجتمع تجاهها. ومن هنا بدأ يبرز دور المرأة بشكل جلي، ولكن بالرغم من ذلك سرعان ما عادت الثقافة المجتمعية تفرض نفسها بقوة مرة أخرى عبر التطورات التي شهدتها مسار الثورة على مدار الأعوام السابقة.¹²⁰ وهذا لم يمنع ظهور العديد من المبادرات والمؤسسات بعد الثورة والتي تهدف لإدماج النساء في العمل العام من خلال المشاركة في العملية الديمقراطية وتمكين النساء لدخول الانتخابات وليس فقط من خلال

¹¹⁹ للتفاصيل أنظر: المرأة في المنظمات الأهلية، مؤسسة المرأة الجديدة، <http://goo.gl/sAKNP5>

¹²⁰ سارة محمود خليل، المرأة والمجال العام بعد ثورة 25 يناير، مجلة الديمقراطية: <http://goo.gl/kZB5Ou>

العمل الأهلي التطوعي.¹²¹ فعلى سبيل المثال أطلق المركز المصري لحقوق المرأة مبادرة "موجة من أصوات النساء" والذي يهدف إلى تدريب أكثر من 1000 قيادة نسائية شابة قادرة على العمل من أجل تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المحلية كناخبة ومرشحة. وينفذ هذا المشروع المركز المصري لحقوق المرأة بدعم من صندوق الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين التابع لهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة. وتتلخص فكرته في خلق دوائر صغير من الشبابات في المحافظات وتزويدهم بالمعرفة والدعم الفني وثقل مهاراتهم وتنميتها لتتشابك هذه الدوائر فيما بينها وذلك على مستوى محافظات جمهورية مصر مكونة بذلك موجة من الشبابات القادرات على خوض انتخابات المجالس المحلية والمشاركة بإيجابية في عملية صناعة القرار على المستوى المحلي.¹²²

لم تكن مشاركة المرأة فقط من خلال المؤسسات الأهلية ذات الطابع النسوي ولكن أيضا من خلال المبادرات المتنوعة كما سبق وذكرنا، وهذا أدى لخلق حالة ولو مؤقتة من إدماج للنساء في العملية السياسية على المستوى المحلي والوطني مع الأخذ في الاعتبار وجود العديد من الإشكاليات على المستوى التشريعي أو على مستوى الممارسة والتي من شأنها أن تعيق من عملية مشاركة المرأة وإدماجها في العملية السياسية، وهذه الإشكاليات سيتم تناولها تفصيلا في الجزء التالي من الورقة.

ثالثا: الإشكاليات التي تؤثر على العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني

في هذا الجزء ستعرض الورقة للإشكاليات التي تؤثر على مشاركة المواطنين من خلال المحليات وأيضا على العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني.

أولا: بالنسبة للإطار التشريعي

جاء دستور 2014 في المادة (180) منه لينص على الفئات التي لها حق الترشح في انتخابات المحليات، حيث نصت المادة "تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع

¹²¹ زينب البكري، المرأة والثورة في مصر.. ثلاث سنوات بين التمكين والتهميش، فكر أونلاين، أغسطس 2014،

<http://is.gd/3ALGss>

¹²² إطلاق مشروع أصوات النساء، 30 أغسطس 2015، <http://goo.gl/4xvqip>

العام السرى المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلا مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة. وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية و ضمانات أعضائها واستقلالها".¹²³

وعلى هذا فقد نص الدستور صراحة على عدد مقاعد مخصصة لفئات بعينها:

- المرأة (ربع المقاعد).
- الشباب (ربع المقاعد)، وحدد الفئة العمرية للشباب الذين لهم حق الترشح في الانتخابات المحلية وهي من 21 سنة وحتى 35 سنة.
- العمال والفلاحين (50% من المقاعد).

يعتبر النص الدستوري فرصة لتعزيز مشاركة فئات بعينها لطالما كان يتم استبعادها من المشاركة، لكن سيظل هذا مقرونا أيضا بتغيير قانون المحليات ووضع معايير واضحة لتفعيله وليس فقط تغيير النصوص ليؤكد على تعزيز مشاركة هذه الفئات في انتخابات المجالس المحلية.

كما أشرنا فقد نص الدستور على تحفيز فئات بعينها في عملية المشاركة السياسية في المحليات كالشباب والمرأة عن طريق تخصيص نسبة مقاعد ثابتة لهم، أيضا تحديد اختصاصات المجالس المحلية في مواد الدستور مثل إعطائها صلاحيات رقابية على المجالس التنفيذية، وإعطاء قوة القانون لقرارات المجالس المحلية من شأن كل هذا أن

¹²³ المادة 180 من دستور مصر 2014، <http://is.gd/5MbjBZ>

يعزز من مشاركة المواطنين أيضا حيث أنه في هذه الحالة سيشعر المواطنون بجدوى مشاركتهم في إحداث تغييرات وحتى ولو على مستوى ضيق.

وكما احتوى الدستور الجديد على بعض المحفزات للمشاركة إلا أنه أيضا لم يتعامل مع المحليات بشكل منفصل عن السلطة التنفيذية، فلم تأت الإدارة المحلية إلا كجزء تابع للسلطة التنفيذية في الدستور، وقد ترك الدستور للقانون تنظيم العديد من الأمور المرتبطة بالمحليات مثل طريقة التشكيل والتي لم يتم النص عليها صراحة في الدستور ولكن تم إحالتها للقانون على الرغم من تحديد عدد المقاعد للفئات المختلفة، وهذا قد يمثل عائقا حقيقيا أمام أية محاولة لتعزيز مشاركة المواطنين في المجالس المحلية.¹²⁴

من العوامل التي من شأنها أن تعيق مشاركة المواطنين أيضا، هو قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 (المعمول به إلى الآن)، حيث أنه يعطي صلاحيات أكبر للمجالس التنفيذية بالإضافة إلى إعطاء السلطة التنفيذية الحق في حل المجالس الشعبية المنتخبة وهو ما أدى لعزوف المواطنين بشكل كبير عن المشاركة بأي شكل سواء ناخبين أو مرشحين في المجالس المحلية، لعدم ثقتهم بجدوى المشاركة.

وبالنسبة للعمل على المستوى المحلي من خلال المؤسسات الأهلية، نجد أن من أهم معوقات أمام العمل الأهلي كجزء من التنمية المحلية هي إشكالية قانون المجتمع المدني: حيث أن القانون المعمول به حاليا وهو القانون 84 لعام 2002، والذي يختص بجمعيات تطوير المجتمع والمؤسسات المدنية بشكل أساسي وبه العديد من المعوقات أمام عمل منظمات المجتمع المدني، فوفقا لمنظمة هيومان رايتس ووتش فإن القانون يمنح الحكومة سلطة غلق هذه المنظمات كما تشاء وتجميد أرصدها ومصادرة ممتلكاتها وتجميد تمويلها، بالإضافة إلى أنه يتعارض مع المادة 75 من الدستور 2014،¹²⁵ وهذا ما يجعل القانون عائقا أمام تفعيل دور منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي.

¹²⁴ رانيا زادة، المحليات في الدستور المصري الجديد، منتدى البدائل العربي للدراسات، أغسطس 2014،

<http://goo.gl/FVa6Mn>

¹²⁵ المجتمع المدني في مصر بين 40 ألف منظمة أو لا شيء غدا، هيومان رايتس مونيتور، نوفمبر 2014،

<http://is.gd/ZQfnSm>

ثانيا: على مستوى الممارسة والثقافة السياسية

لا يمكن إغفال التاريخ الطويل من التدخلات الأمنية في المحليات التي كانت تحدث وقت سيطرة الحزب الوطني حيث أنه في الانتخابات التي سبقت الثورة المصرية والتي كان آخرها ما تم في عام 2008، تم رصد العديد من تجاوزات أجهزة الأمن، والأجهزة الإدارية ضد بعض المرشحين سواء من عدم قبولهم لأوراق ترشيحهم، أو من ممارستهم لأعمال الدعاية والاتصال بالناخبين، كل هذه الممارسات أدت إلى ضعف ثقة المواطنين في الانتخابات بصفة عامة.¹²⁶

هناك أيضا إشكالية ضعف مشاركة الأحزاب والتي كانت تعود بشكل أساسي لهيمنة الحزب الوطني على المجالس المحلية بسبب امتلاكهم رأس المال وسيطرتهم على السلطة التنفيذية لفترة طويلة وهذه الإشكالية لاتزال مستمرة بشكل ما حتى بعد قيام الثورة وزيادة عدد الأحزاب، واجهت الأحزاب القديمة والناشئة أيضا عدة إشكاليات وكان جل تركيزها على الانتخابات البرلمانية بشكل أساسي ولم تعطي المحليات الاهتمام الكافي بعد حل جميع المجالس المحلية في 2011، عدم إجراء أي انتخابات محلية منذ هذا العام.

إشكالية الثقافة السياسية، والتي تعد عائقا أمام المشاركة في المحليات، حيث يفضل المواطنين دائما التواصل مع السلطة التنفيذية، أو اللجوء لمن لديه القدرة على حل مشكلاتهم اليومية وهذا ما أدى لظهور وتنامي ظاهرة "النائب الخدمي" في البرلمان، أيضا إشكالية العصبية القبلية ونفوذ العائلات الكبيرة في العديد من المناطق والمحافظات خاصة في الصعيد، وعلى الرغم من الدور الهام الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني من حيث تقديم الخدمات للمواطنين إلى أن هذا أدى لاعتماد المواطنين بشكل كبير على تلقي الخدمات وعدم لجوئهم للمطالبة بحقوقهم من المحليات بل فضل الكثير من المواطنين الابتعاد عن المحليات وهذا ناتج عن فقدان ثقتهم بها.

هذه المعوقات تؤثر بشكل عام على المشاركة من خلال المحليات ولكنها تؤثر بشكل أوضح على فئات بعينها كالمراة والشباب.

¹²⁶ الفصل الثاني: المشاركة السياسية ونظام المحليات في مصر، كتاب المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية في مصر، منتدى البدائل العربي للدراسات، يناير 2011.

بالنسبة للمرأة، يرتبط واقع مشاركة المرأة السياسية في مصر بأزمة عدم تمثيل المرأة ومعانيتها من التهميش في معظم الأحيان. وبالنسبة للمحليات، فكما سبق وتم الإشارة إلى دستور 2014 تحديدا المادة 180 والتي نصت على تمثيل المرأة وحددت ربع عدد المقاعد لها في المجالس المحلية، إلا أنه على المستوى التطبيقي يتم الإحالة في المادة للقانون، الذي تم الإعلان عن مقترحه والذي قدمت وزارة التنمية المحلية نموذج من لائحته التنفيذية للجنة التشريع بمجلس الدولة، والذي يرى الكثيرون أنه لا يختلف من حيث فكرة تعزيزه لمشاركة المرأة عن سابقه، وحيث أن نظام الانتخاب سيقوم بالدمج بين النظام الفردي ونظام القوائم¹²⁷ والذي من شأنه أن يؤثر على مشاركة النساء في الانتخابات حيث أنه يرتبط بإشكالية اعتماد الآلة الانتخابية في النظام الفردي بشكل ما على العلاقات الشخصية والمصالح المباشرة للمواطنين، وهو ما تعجز كثير من السيدات على مجاراة المرشحين الرجال فيه لاعتبارات كثيرة اجتماعية وثقافية، واعتبارات التوزيع الجغرافي، والتي عادة ما يزداد ضعف المرأة ومحدودية قدراتها على تأدية هذا الدور في المناطق الريفية والمهشمة نسبيا مقارنة بالمرأة في المناطق الحضرية، من جهة أخرى يؤثر التمويل على فرص المرأة للمشاركة في الانتخابات في ضوء اعتبارات مثل انخفاض وقلة الدعم من جانب الأحزاب السياسية والقائمين عليها المقدم للمرأة كمرشحة، واعتبارات اجتماعية كالعصبية والقبلية، واعتبارات اقتصادية تتجسد في ارتفاع نسبة البطالة بين النساء لتصل لـ 40% وفقا لتقديرات البنك الدولي،¹²⁸ والتي قدرها الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء في مصر بأربعة أضعاف معدل البطالة في الرجال في عام 2010،¹²⁹ وكذلك ارتفاع معدلات الأمية، وكلها عوامل تُصعب على المرأة فرص الانخراط في العملية السياسية بشكل عام وبشكل أكثر وضوحا على المستوى المحلي.

¹²⁷ مجلس الدولة: قانون المحليات الجديد يخالف الدستور ويرسخ للمركزية، 8 نوفمبر 2014، المصري اليوم،

<http://is.gd/ECodRv>

¹²⁸ "البنك الدولي: معدلات البطالة بين النساء في مصر بلغت 40%"، جريدة الوفد، 5 يونيو 2013،

<http://is.gd/5cZzuY>

¹²⁹ "أرقام وإحصاءات حول وضع المرأة في مصر"، المجلس القومي للمرأة، <http://is.gd/R6HpyW>

بالنسبة لفئة الشباب، فهناك عدة إشكاليات تحكم مشاركتهم في الحياة السياسية بشكل عام، فقد كانت ولا زالت الدولة تقوم بفرض عددا من القيود على العمل السياسي للشباب على جميع المستويات، وعلى مستوى القوانين، فنجد أن غالبية القوانين المتعلقة بالعمل السياسي بها نصوص مقيدة لعمل الشباب، مثل القوانين المنظمة للعملية الانتخابية على المستوى النيابي وعلى المستوى المحلي وعلى سبيل المثال، قانون تقسيم الدوائر الانتخابية للانتخابات النيابية والذي يضع عائقا أمام الشباب في الوصول لكافة الناخبين بسبب اتساع حجم الدائرة.¹³⁰

وعلى مستوى الممارسة نجد أنه على مستوى المجالس التشريعية على سبيل المثال، كان هناك عدد من التحديات التي واجهت المرشحين الشباب، كانت التحدي المادي وعدم امتلاكهم ماكينات انتخابية قوية وأدوات المنافسة من التحديات الأساسية أمام الشباب¹³¹، وهي نفس الإشكالية التي سيواجهها الشباب بالنسبة للمجالس المحلية في ظل المقترح الجديد لقانون المحليات إذا تم الاعتماد على الدمج بين النظامين الفردي والقوائم، فعلى الرغم من تحديد الدستور نسبة المقاعد المخصصة للشباب (ربع عدد المقاعد) إلا أنه تظل إشكاليات التمويل، وعدم دعم الأحزاب السياسية لمشاركة الشباب في المحليات عوائق أمام مشاركة الشباب في المجالس المحلية، أيضا إذا استمر العمل بالنظام الفردي، من شأن هذا أن يصبح معوقا لمشاركة الشباب حيث أن النظام الفردي يعتمد بشكل كبير على الإمكانيات المادية والانتماءات القبلية بشكل ما وهو ما يظهر في محافظات الصعيد على سبيل المثال.¹³²

خاتمة:

عند محاولة تقييم العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني وأثرها على المجالس المحلية كطريق للمشاركة السياسية والمجتمعية، نجد أن الصفة الغالبة على العلاقة بين المحليات والمجتمع المدني هي التضارب وأن التعاون بينهم يحدث على نطاق ضيق للغاية وعادة ما يتم

¹³⁰ محمد العجاتي، الشباب العربي بين المسار الثوري والفعل السياسي، تحت النشر.

¹³¹ حبيبة محسن وآخرون، الحملات الانتخابية: الاستراتيجيات والتحديات، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2012،

ص 89-90.

¹³² انتخابات المحليات: أحزاب وشباب... وأمل، مراسلون، 24 نوفمبر 2014، <http://is.gd/b4gHYq>

بعد الضغط من قبل المؤسسات. ومن أهم المعوقات التي تجعل التعاون من الصعب تحقيقه هو القيود البيروقراطية: التي تضعها المحليات على عمل المؤسسات الأهلية نتيجة لعدة عوامل تتعلق باختصاصاتها المحدودة وبالسياق العام الذي يغيب فيه التعاون بين المؤسسات الأهلية والدولة بشكل عام. أيضا الإشكاليات السابق ذكرها على المستوى التشريعي أو الممارسة تعمق من الفجوة بين المحليات ومنظمات المجتمع المدني وتؤدي لتضارب المصالح بينهم.

ومن خلال هذا يجب التأكيد على نقطتين هامتين فيما يتعلق بتعزيز التعاون بين المحليات والمجتمع المدني والذي سيعود بالإيجاب على تعزيز مشاركة المواطنين في العملية السياسية بشكل أوسع.

أ) أهمية المشاركة من خلال المحليات:

تلعب مشاركة المواطنين من خلال المحليات دورا هاما في خلق حياة سياسية قائمة على الديمقراطية والتشارك ومن شأنها أيضا أن تكون سبيلا لحل العديد من الصراعات سواء التي تنشأ على أسس طبقية أو طائفية، أو تلك التي تتعلق بالنوع الاجتماعي حيث أن المشاركة على المستوى المحلي تعزز من مبدأ المواطنة لجميع الأفراد، وخاصة عند إدماج وتمثيل جميع الفئات المستبعدة (كالمرأة والشباب). أيضا تؤدي المشاركة من خلال المحليات إلى تدريب وخلق كوادر سياسية قادرة على العمل من خلال المحليات بصورة فعالة، قادرة على تحديد الاحتياجات المجتمعية لمناطقها وبالتالي قادرة على صنع تغيير حقيقي على المستوى المحلي.

ب) تعزيز الشراكة بين المجتمع المدني والمحليات:

من شأن التعاون بين المحليات والمجتمع المدني أن يحدث تغييرا ملموسا على أرض الواقع حيث أنه يمكن الاستفادة من الخبرات والنجاحات التي حققتها بعض مؤسسات المجتمع المدني مع المواطنين عن طريق تقديمهم للخدمات وتمكين المواطنين في بعض الأحيان مما أدى لاكتسابهم ثقة المواطنين، وأنه إذا انتقلت هذه الحالة للمجالس المحلية سيعود هذا بالنفع الأكبر على المواطنين ومن شأنه تعزيز مفاهيم ترتبط بالديمقراطية المحلية مثل الشفافية والحوكمة.

المحليات والمجتمع المدني في تونس كطريق لمشاركة الفئات الأكثر ضعفا

إقبال بن موسى

أستاذة وباحثة في القانون بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس

اندلعت الثورة في تونس أواخر سنة 2010 من الجهات الداخلية المحرومة فشكّلت انتفاضة عارمة ضد سياسات التهميش والإقصاء ومطالبة بالحقوق في الكرامة والحرية والتنمية. وقد عرت الثورة زيف البيانات الإحصائية الباعثة على الفخر حول تراجع نسب الفقر والأمية وكذلك المؤشرات الاقتصادية الإيجابية حول نسب النمو والتنمية التي كثيرا ما استغلتها السلطة القائمة للترويج لرؤيتها المتبصرة وسياساتها الحكيمة.¹³³ كشف الحراك الشعبي هنات المنوال الاقتصادي التونسي وأبرزها مشاكل البطالة والإقصاء التي تطال بصورة خاصة فئة الشباب والاختلال في التوازن بين الجهات فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية واستفحال ظاهرة الفساد والهيمنة المتنامية للمقربين من النظام على اقتصاد البلاد. ولم تكن جملة المشاكل المذكورة لتتراكم على مر السنوات إلى حد توليد الانفجار لو اتسم النظام السياسي بشيء من الانفتاح وطور نظام المركزية المفرطة التي مثلت أبرز سماته.

ففيما يتعلق بتنظيم الجماعات المحلية، وإلى حدود دستور 2014، تميز التشريع التونسي بتوجه مركزي قائم على تغليب اللا محورية على حساب اللا مركزية مع ضعف إدارة الحكم المحلي. وقد تأسس هذا التوجه على مبررات عدة أبرزها المحافظة

¹³³ - تناول تقرير أجزه مجموعة من الأخصائيين الاقتصاديين بعد الثورة جملة الحيل والتقنيات التي كان يستعملها النظام

المطاح به من أجل خلق أسطورة "التلميذ النجيب" للمؤسسات المالية العالمية:

HIBOU(B), MEDDEB(H) et HAMDI(M), " La Tunisie d'après le 14 janvier et son économie politique et sociale. Les enjeux d'une reconfiguration de la politique européenne. ", rapport, Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme, Copenhague, Juin 2011

على وحدة الدولة التي تكون مهددة في صورة تعدد مراكز القرار الإداري والسياسي وكذلك عدم قدرة الدولة على تحمل الأعباء المالية المنجزة عن إرساء اللا مركزية. وبطبيعة الحال فإن التوجه القائم على مركزية صناعة القرارات وإضعاف الاستقلالية الإدارية والمالية للهيئات المحلية رغم تمتعها بالمشروعية الشعبية المتولدة عن الانتخاب، لا يمكن أن يكون منفتحاً على مشاركة المواطنين، سواء مباشرة أو من خلال المجتمع المدني في اتخاذ القرارات التي تتصل بحياتهم اليومية.

في غياب الديمقراطية المحلية، التي يعتبر أحد الفقهاء الفرنسيين القدامى في مقولة شهيرة، أنها تمثل للديمقراطية بمثابة المدرسة الابتدائية بالنسبة للعلوم لأنها تجعلها في متناول عامة الشعب¹³⁴، حيث يلحق الضرر بصورة خاصة الفئات الأكثر هشاشة أي الفئات التي تكون قدرتها في الدفاع عن مصالحها ضعيفة أو منعدمة والتي تفتقر لمن يمثلها ويبلغ صوتها ويدعمها في المطالبة باحتياجاتها الأساسية. ويمكن القول إن تونس تسيير في طريق بناء ديمقراطية محلية تتيح لمختلف أطراف المجتمع الانخراط في الشأن العام، إذ بالرجوع للدستور التونسي الجديد¹³⁵، نلاحظ أنه علاوة على تبني تنظيم محلي لا مركزي متطور يضمن الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطات المحلية المنتخبة، كرس الدستور آليات الديمقراطية التشاركية. إلا أنه يجب التأكيد على أنه إلى حدود تاريخ كتابة هذه الورقة، لا تزال المنظومة القانونية القديمة سارية المفعول بما أن التشريعات الضرورية لتطبيق الأحكام الدستورية الواردة في باب السلطة المحلية ما زالت لم تجهز بعد، الأمر الذي يجعل إشكالية مشاركة الفئات المهمشة في عملية صنع القرارات على المستوى المحلي مطروحة بشدة. استناداً لتشخيص الواقع الذي لا زال سائداً وبالتركيز بصورة خاصة على فئة النساء لا يسعنا إلا أن نقر بمحدودية مشاركة الفئات الأكثر ضعفاً في المحليات (الجزء الأول). غير أنه وبالنظر للإصلاحات التي تضمنها الدستور الجديد تبدو آفاق تطوير مشاركة الفئات المذكورة واعدة (الجزء الثاني).

¹³⁴ - TOCQUEVILLE(A), *De la démocratie en Amérique*, 1835 .

¹³⁵ - دستور 27 يونية 2014.

أولاً: محدودية مشاركة الفئات الأضعف في المحليات

انطلاقاً من معاناة الوضع الراهن لمشاركة الفئات الأكثر ضعفاً في التأثير في صياغة القرارات على المستوى المحلي، يمكن اعتبارها مشاركة محدودة. وسنعمل فيما يلي على إبراز مظاهر المشاركة المحدودة للفئات المذكورة (فقرة أولى) قبل التطرق لمختلف العوامل التي تفسر هذا الواقع (فقرة ثانية).

1- مظاهر محدودية المشاركة:

تجلى المشاركة المحدودة للفئات الأضعف في إدارة الشأن المحلي على مستويين اثنين، أولهما مستوى التمثيلية النيابية (أ) وثانيهما المشاركة المباشرة في صنع القرار المحلي (ب).

أ- ضعف تمثيلية الفئات الأضعف على المستوى المحلي:

تقتضي الديمقراطية التمثيلية أن يتولى الشعب صاحب السيادة تفويض من ينوبه في ممارستها ويتم التفويض عبر الانتخاب العام والحر والمباشر. إن التعبير عن آراء الفئات الأكثر ضعفاً والدفاع عن مصالحها يستوجب بالضرورة تواجداً فاعلاً ومؤثراً لمن يمثلها في المجالس المنتخبة. إلا أننا نلاحظ ضعفاً كبيراً في تمثيلية الفئات الأضعف سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي. وسنحاول إبراز ذلك في السياق التونسي بالتركيز على فئة النساء.

كما سبق الإشارة إلى ذلك في المقدمة، تتم كتابة هذه الورقة في فترة زمنية سابقة لإجراء الانتخابات المحلية في تونس والتي تشير التوقعات إلى عدم إمكانية تنظيمها قبل سنة 2016، بما أن عملية وضع الإطار القانوني الضروري لتطبيق مقتضيات الدستور الجديد الخاصة بالسلطة المحلية، لم تتجاوز مراحلها الأولية. فمشروعات القوانين ذات الصلة ومن ضمنها مشروع القانون الانتخابي للانتخابات المحلية لا تزال بصدد الإعداد على مستوى الأجهزة الحكومية ولم تعرض بعد على السلطة التشريعية. تبعاً لذلك، فإن المعطيات التي نؤسس عليها ملاحظتنا الواردة في هذه الفقرة، تتأتى من الانتخابات المحلية السابقة أي تلك التي تمت قبل 2014. كما سنستشير في تحليلنا بنتائج الانتخابات التي نظمت بعد هذا التاريخ، وإن لم تتعلق بالهيئات المحلية.

تجدد في البداية الإشارة إلى أنه وقع إقصاء المرأة التونسية من المشاركة في أول انتخابات تم تنظيمها بعد حصول البلاد على الاستقلال وهي انتخابات المجلس القومي التأسيسي¹³⁶ الذي وضع دستور 1959. ومن التبريرات الواهية التي تم الدفع بها لتفسير هذا الاستبعاد أن الأمية كانت مستفحلة آنذاك في صفوف فئة النساء مما يعوقهن عن أداء واجبهن الانتخابي. إلا أنه سرعان ما وقع تلافي هذه الهمة بفسح المجال للمرأة للمشاركة كناخبة وكمترشحة بمناسبة الانتخابات البلدية لسنة 1957.

وقد عرفت نسبة مشاركة النساء في المجالس البلدية تطورا تدريجيا على مر السنوات. فبعد أن كانت في حدود 13.3% سنة 1990 و 16.6% سنة 1995، ارتفعت نسبة تمثيلية النساء بصورة لافتة انطلاقا من الانتخابات المحلية لسنة 2005 لتبلغ 26%. وتدعم هذا التطور سنة 2010 لتصل نسبة النساء المنتخبات في المجالس البلدية إلى 32.8%. ولعل ما يفسر بلوغ نسبة تمثيلية النساء ما يزيد عن 30% أي ما اصطلح على تسميتها ب"الكتلة الحرجة" أي تلك التي يمكنها التأثير في القرارات -بمناسبة انتخابات 2010 تطبيق الحزب الحاكم آنذاك، التجمع الدستوري الديمقراطي، لكوته اختيارية في ترشيح النساء على قوائم الانتخابية¹³⁷.

أما بالنسبة للانتخابات التي جرت بعد 2014، فقد سعت النصوص القانونية المؤطرة للعملية الانتخابية إلى ضمان تمثيلية للمرأة من خلال تكريس القانون الانتخابي المتعلق بالمجلس الوطني التأسيسي، الجمعية التأسيسية المنتخبة التي وضعت دستور 2014، قاعدة التناسف والتبادل كشرط لقبول القوائم المترشحة وهو نفس الحل الذي تبناه القانون الانتخابي المتعلق بانتخابات مجلس نواب الشعب.¹³⁸

¹³⁶ - الأمر العلي المؤرخ في 6 يناير 1956 المتعلق بانتخابات المجلس القومي التأسيسي اشترط في الناخب أن يكون ذكرا.
¹³⁷ - LIMAM(J)M " Volet juridique: Etat des lieux des principaux acquis et lacunes ", In *Femmes et politiques en Tunisie: acquis et contraintes. Etude sur la participation politique des femmes*, AFTURD, 2014, p. 35

¹³⁸ - الفصل 24 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 مايو 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاءات: "تقدم الترشيحات على أساس مبدأ التناسف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر".

إن القانون الانتخابي الخاص بالانتخابات المحلية لا يزال، كما ذكرنا، قيد الإعداد لكن من المؤكد أنه لو استقر الرأي على اعتماد الاقتراع على القوائم وهو أمر مرجح، فإن اشتراط التناسف بين النساء والرجال أضحي حدا أدنى لا يمكن النزول عنه، بل من المفروض تعزيزه بتدابير أخرى تجعل القانون الانتخابي أكثر تلاؤما مع الأحكام الدستورية الناصة على التناسف في المجالس المنتخبة.

ب- ضعف المشاركة المباشرة في صنع القرار المحلي:

لم تتضمن القوانين المنظمة للجماعات العمومية المحلية التي لا تزال سارية المفعول إلى حد اليوم¹³⁹ آليات فعالة يتسنى من خلالها للمواطنين مراقبة البلديات وسائر هيئات الحكم المحلي والإسهام المباشر في صياغة برامجها وأنشطتها، إذ ينتهي دورهم تقريبا بمجرد اختيار ممثلهم في المجلس البلدي الذي ينتخب كل خمس سنوات وتنتفي قدرتهم على التدخل أثناء المدة النيابية لإبداء رأيهم أو التأثير في صياغة السياسات والقرارات. وتكون الفئات الأضعف الأكثر تضررا من غياب آليات المشاركة والمساءلة لا سيما في سياق يتسم باستفحال ظاهرة الفساد وتغلغل شبكات "الزبائنية السياسية".

فالقانون الأساسي المنظم للبلديات لا يحتوي إلا على آليتين محدودتي التأثير تخولان للمتساكنين الإسهام في الشأن المحلي وهما آلية الجلسات التمهيديّة التي يدعى لها سكان المنطقة البلدية، قبل انعقاد الدورة العادية للمجلس البلدي، لإبداء ملاحظاتهم في المسائل ذات الصبغة المحلية وكذلك آلية تشريك سكان وأصليي البلدية الذين يمكنهم الإفادة برأيهم بحكم نشاطهم أو معلوماتهم، على وجه الاستشارة، في الجلسات الشهرية للجان القارة المختصة. إلا أن التجربة أثبتت ضعف فاعلية الآليتين المذكورتين لأسباب متنوعة لعل أبرزها عزوف المواطن على الانخراط فيها لانعدام ثقته في الهيئات المحلية.

¹³⁹ - القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 مؤرخ في 14 مايو 1975 المتعلق بالبلديات، القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 مؤرخ في 4 فبراير 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية كما تم تنقيحه بالقانون الأساسي عدد 119 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993.

على العكس من ذلك، يبدو أن تجربة الميزانية التشاركية التي شرع عدد من البلديات التونسية في تطبيقها، خلال السنوات الأخيرة، حظيت بتجاوب أوسع من طرف متساكني البلديات المذكورة. وتمكن هذه الآلية من آليات الديمقراطية التشاركية التي طبقت لأول مرة في مدينة بورتو أليجيري البرازيلية سنة 1989، المواطنين في المنطقة البلدية المساهمة في تحديد المشروعات التنموية ذات الأولوية التي ينبغي تخصيص الاعتمادات المالية الضرورية لتنفيذها. نظرا لحداثة التجربة في تونس، فإنه يعسر حاليا تقييمها بشكل دقيق، غير أنه من المتوقع أن تشكل آلية الميزانية التشاركية حافزا هاما للمواطنين للانخراط في الشأن المحلي وتساهم في تعزيز ثقتهم في الهيئات المحلية. فتشريك المواطنين في عملية التخطيط ولو لجزء من الإنفاق العمومي ينطوي على العديد من الإيجابيات إذ يسمح بتوجيه الإنفاق العمومي إلى إشباع الاحتياجات الأكثر إلحاحا لمتساكني المنطقة البلدية الذين يتولون بأنفسهم تحديد أوجه الإنفاق الأنسب والأبج لتلبية احتياجاتهم الأساسية. فضلا عن ذلك، فقد أثبتت تجارب العديد من الدول التي تطبق آلية الميزانية التشاركية على المستوى المحلي، أن مداخل البلديات قد ارتفعت بشكل ملحوظ نظرا لإبداء المتساكنين استعدادا أكبر لدفع الضرائب المحلية.

2- أسباب محدودية مشاركة الفئات الأضعف في المحليات

يمكن حوصلة العوامل التي تقف وراء ضعف مشاركة المواطنين عموما والفئات الأضعف بشكل خاص في الشأن المحلي، خلال فترة الانتقال الديمقراطي، في نقطتين رئيسيتين: تواصل أزمة الثقة في السلطات المحلية التي لم تشملها عملية الإصلاح بعد من ناحية (أ) والصعوبات التي يعرفها المجتمع المدني وتعوقة عن الدفاع عن مصالح هذه الفئات على الوجه الأمثل من ناحية ثانية (ب).

أ- تواصل انعدام الثقة في السلطات المحلية:

من المتفق عليه أن الانتقال الديمقراطي لا يتم بين عشية وضحاها فالتحول من نظام سياسي سلطوي إلى نظام ديمقراطي هو عملية معقدة قد تمتد لسنوات طويلة. ففيما يتعلق بالحكم المحلي، تتطلب عملية الإصلاح إعادة النظر في الإطار التشريعي برمته بدءا من الدستور وصولا إلى النصوص التطبيقية الأدنى درجة، الأمر

الذي يستغرق الكثير من الوقت، لا سيما وأن الخيار الذي وقع اعتماده في تونس تمثل في صياغة دستور جديد من قبل مجلس منتخب. بالتالي، انحصرت الأولويات خلال السنوات الثلاث الأولى التي عقيبت الإطاحة برأس النظام السابق في إجراء انتخابات المجلس الوطني التأسيسي ثم في وضع الدستور الجديد. في الأثناء، ظلت الأوضاع في السلطات المحلية على حالها بل يمكن الجزم أنها عرفت تدهورا بكل المجالس البلدية المنتخبة الموروثة عن العهد السابق وتنصيب نيابات خصوصية¹⁴⁰ قامت في فترة أولى على توافق بين عناصر المجتمع المدني والسياسي ثم على محاصصة حزبية بين الأحزاب الفائزة في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011.

في انتظار إدخال الإصلاحات الضرورية، لا تزال السلطات المحلية تعاني من ضعف الاستقلالية الإدارية والمالية عن السلطة المركزية وعضو أن تشكل وسيلة لتحقيق التنمية وتطوير المشاركة الديمقراطية، تغلب على المحليات صبغة الوسيط الذي يخول للدولة بسط نفوذها وسيطرتها على كامل تراب الدولة. أن محدودية صلاحيات الهيئات المحلية وضعف استقلاليتها عن المركز يؤثر بشكل سلبي على علاقاتها بالمواطنين لعجزها عن تلبية احتياجاتهم واتخاذ القرارات التي تأخذ بعين الاعتبار الأولويات المحلية. وتتجسد القطيعة بين المواطن والهيئات المحلية في النفور من المشاركة السياسية والعزوف عن الانخراط في الشأن المحلي، نظرا لترسخ الاعتقاد بأن السياسات والقرارات تصاغ على مستوى المركز وأن الهيئات المحلية ما هي إلا مجرد أدوات تنفيذ.

إن المشاركة في الشأن المحلي، خلال فترات الانتقال الديمقراطي، تظل تحت تأثير رواسب المرحلة السابقة، خاصة عندما لا يلحظ المواطن تطورا في الخدمات الأساسية المؤمنة من قبل الهيئات المحلية. على العكس من ذلك، فإن الاضطراب والتحرك الاحتجاجية والحراك الاجتماعي التي تميز فترات الانتقال الديمقراطي قد تؤدي إلى تدهور الخدمات المقدمة للمواطنين. ويمكن أن نسوق كمثال لذلك

¹⁴⁰ - تم حل المجالس البلدية وتركيز نيابات خصوصية على أساس الفصل 12 من القانون الأساسي للبلديات كما تم تنقيحه سنة 1995 والذي يقتضي أنه: "إذا وقع حل المجلس البلدي أو استقالة كافة أعضائه المباشرين أو تعذر تكوين مجلس بلدي، فإن نيابة خصوصية تقوم بوظائفه (...). وتسمى تلك النيابة الخصوصية بأمر خلال الشهر الموالي لحل المجلس البلدي (...)."

الإضرابات المتكررة التي خاضها عمال النظافة في تونس لتحسين أوضاعهم المهنية مما أدى إلى مشاركة البلاد على كارثة بيئية جراء تراكم الفضلات.

ب- التأثير المحدود للمجتمع المدني في الدفاع عن مصالح الفئات الأكثر ضعفا:

عرف المجتمع المدني التونسي، خلال فترة الانتقال الديمقراطي التي تمر بها البلاد، انفجارا في عدد مكوناته بفضل اعتماد إطار قانوني أكثر مرونة لتنظيم الجمعيات. فقد تميز المرسوم المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 بتبسيط إجراءات تأسيس الجمعيات طبقا للمعايير والمبادئ الدولية وذلك بإلغاء نظام الترخيص المسبق وتعويضه بنظام التصريح أو الإعلام وإلغاء الاختصاص التقديري لوزير الداخلية.¹⁴¹ إلا أن الطفرة العددية لم تجعل المجتمع المدني أقوى تأثيرا في التعبير عن احتياجات الفئات الأكثر ضعفا على المستوى المحلي وذلك لعوامل عدة.

من بين هذه العوامل أن اهتمام المنظمات العريقة ذات التأثير الهام كالاتحاد العام التونسي للشغل، كان مواكبا للأولويات الوطنية فاتجه نحو خوض المعارك الكبرى وعلى رأسها معركة الدستور. كما كان لها دور رئيسي في إخراج البلاد من الأزمة السياسية الخانقة التي مرت بها إثر اغتيال المناضل السياسي اليساري شكري بلعيد وذلك بإطلاق وإدارة حوار وطني. وقد نسجت أغلبية منظمات المجتمع المدني الأخرى على هذا المنوال ووجهت أنشطتها نحو أولويات المرحلة وعلى رأسها الانتخابات والمضامين الدستورية.

علاوة على ذلك، فقد أبرزت بعض الدراسات ضعف تواجد الجمعيات على المستوى المحلي. فأغلبية الجمعيات والمنظمات هي ذات صبغة وطنية وجهوية، تليها الجمعيات التي تنشط على مستوى العمادات والبلديات في حين أن الجمعيات الأكثر قربا من المواطن أي تلك التي تنشط على مستوى الأحياء هي منعدمة تقريبا¹⁴². ومما

¹⁴¹ - منير السنوسي، "البيعة القانونية لمؤسسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق"، 2013

¹⁴² - *La société civile dans une Tunisie en mutation*, étude réalisée pour le PNUD par Mokhtar METOUI, Ahmed MAINSI, Henda GAFSI et Carmen MALENA, p. 16

لا شك فيه أنه كلما كانت التنظيمات المدنية أقرب من المواطنين كلما تدعمت قدرتها على تحديد احتياجات الفئات الأضعف منهم وكيفية تلبيةها.

كما تفتقر معظم الجمعيات المكونة بعد 2011 للخبرات الضرورية للتخطيط لأنشطة ناجعة وهي تستنفذ جهودا كبيرة في إيجاد تمويلات لمشروعاتها الأمر الذي يدفعها في أحيان كثيرة إلى التنازل عن استقلاليتها في تقدير المسائل ذات الأولوية التي ينبغي الاشتغال عليها وتطوير برامجها وأنشطتها مع توجهات ورغبات الجهات المانحة.

مثلما هو الشأن في معظم الدول العربية، يواجه المجتمع المدني تحديا كبيرا يتمثل في الحفاظ على استقلالته عن الأحزاب السياسية. فوجود الجمعيات تحت هيمنة الأحزاب يضعف دورها في الدفاع عن مصالح الفئات المهمشة وتطويرها. كما أن ضعف قنوات التواصل والتفاعل بين المحليات ومنظمات المجتمع المدني، في ظل تواصل نفاذ المنظومة القانونية السابقة، تحول دون اضطلاع الجمعيات بدور فعال في التعبير عن الاحتياجات الأساسية للفئات الضعيفة في المجتمع والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي.

ثانيا: آفاق تطوير مشاركة الفئات الأضعف في المحليات:

يمكن تطوير المشاركة السياسية للفئات الأضعف على مستوى المحليات بتدعيم تمثيليتها في الهيئات المنتخبة من جهة (1) وباعتماد الآليات الكفيلة بضمان انخراطها المباشر أو عن طريق المجتمع المدني في صنع القرار المحلي من جهة أخرى (2).

1- آليات تدعيم التمثيلية على المستوى المحلي:

أثبتت التجارب حول العالم أهمية تبنى التشريعات الوطنية تدابير إيجابية، في تعزيز تمثيلية الفئات التي تعاني في الواقع من انعدام المساواة والتمييز. وقد نحت تونس هذا المنحى منذ القانون الانتخابي الخاص بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي (أ). إلا أن فرض ترشيح وانتخاب الفئات الأضعف، بحكم القانون، لا يمكن بأي حال أن يمكن من بلوغ الأهداف المرجوة في غياب ترسانة من التدابير المعاضدة التي تحفز الفئات

المذكورة على الانخراط في الشأن العام والإقبال على المشاركة السياسية (ب). هذا ما سنعمل على إبرازه بالتركيز على إشكالية المشاركة السياسية للمرأة.

أ- تدابير ذات صبغة تشريعية:

توخت تونس تمييزا إيجابيا يندرج في إطار التدابير الاستثنائية المؤقتة التي من شأنها التعجيل بتحقيق المساواة الواقعية. فكرس المرسوم الخاص بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011 مبدأ التنافس والتناوب بين المرشحين والمرشحات على القوائم الانتخابية. وتدعم هذا التمشي لاحقا في نص الدستور الذي لم يكتف بإقرار مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات بل وضع على كاهل الدولة، صلب الفصل 46، التزاما بالسعي إلى تحقيق التنافس بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة.

تشكل الانتخابات البلدية القادمة تحديا هاما للنساء للقطع مع وضعية التهميش السياسي التي يعانين منها منذ عقود ولمزيد تكريس انخراطهن في الشأن العام. وهي فرصة ثمينة ينبغي انتهازها من قبلهن للبدء في تحمل المسؤوليات السياسية على المستوى المحلي، تمهيدا لتعزيز مواقعهن في مراكز القرار على المستوى الوطني. من هذا المنطلق، يكون من الضروري صياغة قانون انتخابي بلدي يكرس بصورة فعلية فكرة تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء ويتلافى نقائص كل من المرسوم المتعلق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011 والقانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات لسنة 2014 الذين اقتصرنا، كما سبق بيانه، على النص على التنافس في الترشيحات بين النساء والرجال في حين أن الدستور التونسي الجديد يتحدث عن التنافس في التمثيلية داخل الهيئات النيابية. ويقتضي هذا الأمر، وفق العديد من المختصين، اشتراط القانون الانتخابي البلدي التنافس الأفقي إضافة إلى التنافس العمودي أي فرض أن تتقدم الأحزاب السياسية بقوائم تترأس النساء نصفها على أقل تقدير.

إن التمثيلية المتوازنة للنساء، على المستوى المحلي، سواء كناخبات أو مسيرات أو ممثلات منتخبات، يضعف تأثيرهن في مضمون السياسات والقرارات التي لها مفعول بالغ الأهمية على حياتهن اليومية. فلمشاركة النساء في الحوكمة المحلية انعكاسات جد إيجابية على التنمية المحلية وكذلك الوطنية وعلى التحديات

الاجتماعية التي تهم الحياة اليومية لعائلاتهن من ذلك مثلا الخدمات الصحية والتربوية وخدمات الرعاية الاجتماعية والبنى التحتية. لكن يجدر الانتباه إلى أن التمثيلية العديدة للفئات الأضعف في المجالس المنتخبة، على أهميتها، تبقى غير كافية للحزم بتوفر مشاركة سياسية فاعلة إذ ينبغي تقييم مدى تأثيرها في صياغة القرارات والسياسات التي تأخذ بعين الاعتبار احتياجات الفئات المذكورة. فمن الضروري اليوم أن يتم القطع مع سياسة الحضور الصوري للنساء لتلميع صورة الأنظمة الغير ديمقراطية.

ب- تدابير معاضدة للتشريع:

من المآخذ التي يرددها مناهضو اعتماد تمييز إيجابي لفائدة الفئات المهمشة أن تنصيب التشريعات على نظام الكوتا أو على التنافس في الترشيحات يشكل حلا قاصرا عن معالجة الإشكاليات المتعلقة بالمشاركة السياسية للفئات المذكورة وأن من شأنه أن يفرز تعقيدات في صورة ضعف الإقبال على التقدم لخوض غمار الانتخابات وأن يشجع على سد النقص بأشخاص لا تتوفر فيهم الكفاءة اللازمة لتقلد المناصب النيابية. وبالفعل فإن تبني تدابير إيجابية لصالح الفئات الاجتماعية الضعيفة لا يمكن أن يأتي أكمله ويحقق هدفه المتمثل في تقليص الفوارق الواقعية إلا في صورة معاضدة التشريعات المذكورة بحزمة من السياسات المتكاملة التي تعالج في العمق عوامل ضعف المشاركة السياسية للفئات المعنية.

إن معالجة ضعف المشاركة السياسية للمرأة سواء كناخبة أو مترشحة أو متقلدة لمناصب قيادية تستدعي الاشتغال على العراقيل التي تواجهها وتعطل انخراطها في الشأن العام والتقدم للمناصب التمثيلية وهو عمل مضي وطويل الأمد، لا سيما وأنه يستهدف تغيير عقليات تقليدية ذكورية متجذرة. وما يجعل المهمة أكثر عسرا أن الكثير من النساء، نتيجة للتربية التي تلقينها، تستبطن العقلية الذكورية مما جعلهن يحتجن عن الفضاء العام على أساس كونه فضاء ذكوري بدرجة أولى. وقد ولدت التراكمات الثقافية والاجتماعية نقص الثقة في المرأة ونقص ثقة المرأة في نفسها للاضطلاع بالعمل السياسي. وهو ما أدى واقعا إلى المحدودية العديدة اللافتة للمرأة داخل الأحزاب والنقابات والجمعيات ومن ثم ضعف التأثير على هياكل اتخاذ القرار

بل تهميش دورها داخل هذه الهياكل، إلا في بعض الحالات حيث يكون فيها تقديم نشاط المرأة داخل الحزب كواجهة للتباهي والدعاية لا غير.¹⁴³

وقد شهد اهتمام المجتمع المدني في تونس بإشكالية ضعف المشاركة السياسية للفئات الأضعف كفئة النساء مثلاً تنامياً مطرداً خلال السنوات الأخيرة، فانضمت العديد من المنظمات والجمعيات الحديثة التكوينية إلى أخرى سبقتها في هذا المجال لتنشط في حقل تمكين المرأة من القدرات الضرورية للمشاركة الفعالة في الحياة العامة. كما نظمت العديد من الأنشطة وحملات التوعية لتحفيز النساء على أداء واجبهن الانتخابي وحثهن على التقدم للمنافسة الانتخابية.

2- آليات تدعيم المشاركة في اتخاذ القرار وتسيير الشأن المحلي:

بالاطلاع على الدستور التونسي الجديد، نلاحظ أن السلطة التأسيسية في تونس قد ارتأت تطوير أسلوب ممارسة السلطة المحلية بتوسيع المشاركة السياسية للمواطنين وللمجتمع المدني وذلك بتكريس الديمقراطية التشاركية (أ). غير أن نجاح المجتمع المدني في تعزيز مشاركة الفئات الأضعف هو رهين التفاعل الإيجابي من قبل الأحزاب السياسية (ب).

أ- التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية:

تمثل الديمقراطية التشاركية: "جملة من الآليات والإجراءات التي تمكن من إشراك المجتمع المدني والمواطنين عموماً في صنع السياسات العامة وتمتين الدور الذي يلعبونه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة، سواء على الصعيد الوطني أو -وخاصة- على الصعيد المحلي".¹⁴⁴ أن الديمقراطية التشاركية لا تلغي الديمقراطية التمثيلية بل تتعايش معها وقد مثلت في الدول التي اعتمدها حلاً للأزمة التي تحتازها الديمقراطية التمثيلية التي تركز على فكرة تفويض ممارسة السيادة. ولعل أبرز برهان على أزمة الديمقراطية التمثيلية تدني نسب

¹⁴³ - حفيظة شقير، مرجع سبق ذكره، ص 23.

¹⁴⁴ - حاتم دق، "في مفهوم وآليات الديمقراطية التشاركية وفرص تطبيقها في تونس"، عرض تم تقديمه في إطار أعمال الندوة السنوية الثالثة لمنظمة الياسمين للبحث والتواصل تحت عنوان: "الحكومة التشاركية ضمن إطار الانتقال الديمقراطي في تونس: دورها وسبل تفعيلها"، 11 و12 يونية 2015. www.jasmine-foundation.org

الإقبال على صناديق الاقتراع، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف مشروعية المؤسسات المنتخبة وإلى مجابقتها صعوبات جمة في تطبيق السياسات التي ترسمها. أثبتت تجارب تطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي انعكاساتها الإيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ أن ما يميز آلياتها هو إتاحة الفرصة لكافة أطراف المجتمع الانخراط في عملية صنع القرارات وتصميم السياسات وتنفيذها. ومن المنطقي أن يكون المعنيون ذاتهم هم الأقدر على تشخيص المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشونها وعلى تصور الحلول الناجعة لها. فضلا عن ذلك، فإن اعتماد المقاربة التشاركية لا يمكن إلا أن يعزز المواطنة الفعالة ويقوي الشعور بالانتماء ويسهم في ردم الهوة بين المواطن والهياكل المحلية. كما توفر المشاركة الواسعة في صنع القرارات فرص نجاح أوفر للبرامج والمشروعات المزمع تنفيذها في المحليات، طالما أن شريحة هامة من المتساكنين من مختلف الفئات قد تمكنت من مناقشتها وإبداء مقترحاتها في شأنها.

تبني الدستور التونسي لسنة 2014 الديمقراطية التشاركية في باب السلطة المحلية صلب الفصل 139 الذي نص على: "تتعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون". اكتفى واضع الدستور بتكريس الديمقراطية التشاركية دون الخوض في التفاصيل، تاركا للمشرع مهمة اختيار آليات التنفيذ التي تتسجم مع السياق التونسي. تتدرج آليات الديمقراطية التشاركية على أساس درجة تأثير المواطن والمجتمع المدني في عملية صنع القرار المحلي من حق المواطن في المعلومة أي أن تضع الجماعة المحلية في متناوله كل المعلومات المتصلة بإدارة الشأن المحلي، إلى آلية الاستشارة أي طلب رأي المواطن في خصوص مشروعات ومسائل محددة، وهو ما يخول للجماعة المحلية تقييم جودة المرافق والخدمات التي تسديها وتصويب برامجها وفق آراء المواطنين. أما الآلية الموالية فتتمثل في إنشاء فضاء للحوار مع متساكني الجماعة المحلية وأخذ مقترحاتهم، في خصوص البرامج المعروضة عليهم، بعين الاعتبار عند صنع القرارات.

كما تمكن آليات تقديم العرائض والاستفتاء المحلي والمبادرة الشعبية والميزانية التشاركية من المواطنين لعب دور فعال في اتخاذ القرارات التي تتصل بحياتهم اليومية.¹⁴⁵

ب- دور الأحزاب السياسية في نجاح المجتمع المدني كآلية لتشريك الفئات الأضعف:

يعتبر المجتمع المدني حلقة وصل بين السلطات السياسية الوطنية أو المحلية والمواطنين خاصة منهم الفئات المهمشة التي يعوزها النفوذ والقدرة على الدفاع عن مصالحها. وفي هذا الصدد، يمكن للمجتمع المدني أن يقوم بأدوار متنوعة فيتولى إيصال صوت الفئات الضعيفة ويعبر عن مشاغلها ومطالبها لدى السلطات السياسية. كما يمكن أن يشكل قوة اقتراح للحلول التي ينبغي اعتمادها لتلبية احتياجات المواطنين أو قوة تعديلية تمارس ضغطاً في اتجاه تقويم السياسات والبرامج التي لا تأخذ بعين الاعتبار مصالح كافة الفئات الاجتماعية على قدم المساواة وتتابع وتساءل الهيئات السياسية عن طريقة ممارستها للصلاحيات الموكلة لها. ولا شك أن لأسلوب تفاعل الأحزاب السياسية مع مكونات المجتمع المدني بالغ الأثر في مدى توفيقها في الاضطلاع على أكمل وجه بالمهام التي من المفروض أن تنجزها.

يمكن القول إن علاقة الأحزاب السياسية بالمجتمع المدني ينبغي أن تأخذ بعين مختلفين أحدهما ذو مضمون إيجابي يتصل بالسلوك الذي يجب أن تنتهجه الأحزاب تجاه المنظمات والجمعيات وثنائهما ذو مضمون سلبي بمعنى التصرفات التي يجب أن تحجم عنها. ويتمثل التفاعل الإيجابي في انفتاح الأحزاب السياسية على المجتمع المدني بإيلاء الاهتمام اللازم لمواقفه وآرائه ومقترحاته. فالمجتمع المدني يمكن أن يشكل للأحزاب السياسية، لا سيما تلك التي في السلطة، صمام أمان يقيها من الانعزال التام عن مشاغل الفئات الضعيفة، وهو انعزال قد ينتج عنه عواقب وخيمة في حالة نفاذ صبر الفئات الاجتماعية المهمشة وفقدانها الأمل في إبلاغ صوتها وتحسين أوضاعها المعيشية. أما عن الأفعال التي ينبغي أن تحجم عنها الأحزاب السياسية فهي

¹⁴⁵ لطفى طرشونة، "مكانة اللامركزية في المسار الديمقراطي"، مقال بالغة الفرنسية ضمن أعمال الملتقى الدولي المنعقد تحت عنوان اللامركزية والديمقراطية المحلية. آفاق ورهانات، 30 يونية - 2 يوليو 2011، نشر مركز التكوين ودعم اللامركزية، ص 46.

محاولة وضع اليد على المجتمع المدني وإخضاعه لأجنداتها السياسية. وتأخذ محاولات سيطرة الأحزاب السياسية على المجتمع المدني أوجه متنوعة منها إنشاء جمعيات تابعة لها أو العمل على اختراق المنظمات العصية بمحاولة استقطاب الأعضاء النافذين فيها أو بدفع أعضاء موالين لها إلى التقدم لتقلد المناصب القيادية في هذه المنظمات. أن خضوع الجمعيات والمنظمات للأحزاب السياسية يفقدها مصداقيتها وينفر المواطنين من الانخراط في العمل الجمعياتي ومن منحها الثقة لتلعب دور الوسيط بينه وبين السلطات السياسية. كما أنه يخلق مجتمعا مدنيا تنتفي بين مكوناته المختلفة علاقات التعاون والشراكة الكفيلة بإضفاء نجاعة أكبر على أنشطته وتدخلاته، نظرا للاصطفاف الحزبي.

خاتمة:

انطلاقا من الواقع الراهن للمحليات في تونس، يمكن اعتبار مشاركة الفئات الأكثر ضعفا على غرار فئة النساء محدودة وغير مؤثرة. ويبرز ذلك من خلال ضعف تمثيلية الفئات الهشة على مستوى المجالس المحلية وكذلك من خلال عزوفها عن الانخراط في الآليات البسيطة المتاحة لسكان المنطقة البلدية للاطلاع على سير العمل البلدي وإبداء المقترحات في شأنه. ويعزى ضعف إقبال المواطنين على المشاركة الفاعلة في الشأن المحلي، في فترة الانتقال الديمقراطي، إلى نقص الثقة في قدرة السلطات المحلية التي لم تشملها عملية الإصلاح بعد، على أخذ وتنفيذ القرارات التي تلبي الاحتياجات اليومية الأساسية وتحسن الخدمات المقدمة للمواطنين، فضلا عن المعوقات الثقافية التي تعطل المشاركة السياسية للفئات الأضعف لصالح تواصل هيمنة النموذج التقليدي للفاعل السياسي المحلي. إلا أنه، بالاستناد إلى ما تضمنه الدستور التونسي الجديد من إصلاحات جوهرية للسلطة المحلية، من المنتظر أن تشهد مشاركة الفئات الأضعف في المحليات، مستقبلا، تطورا ملحوظا. إذ بالإضافة إلى التدابير الإيجابية التي من شأنها أن تعزز تمثيلية الفئات المذكورة في المجالس المحلية المنتخبة، يقتضي الدستور الجديد اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية التي تحول لمكونات المجتمع المدني وللمواطنين المساهمة في إدارة الشأن المحلي.

المحليات والمجتمع المدني بالمغرب.. فرص وتحديات مشاركة الشباب

أسماء فلحي

مديرة برامج بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب

تقديم

يعتبر المجال المحلي المجال الأمثل لتفعيل الديمقراطية المحلية بمفهومها الواسع سواء تعلق الأمر بمشاركة المواطنين والمواطنات عبر الاقتراع المباشر لممثليهم على المستوى الترابي أو عبر المشاركة المواطنة بمختلف ميكانيزماتها وآلياتها في وضع وتتبع تنفيذ ومراقبة السياسات العمومية.

كما يبني هذا المفهوم على مدى قدرة الدولة على تجاوز المنطق المركزي وتحويل الفاعلين المحليين في إطار سياسات اللامركزية واعتمادا لنظام اللامركزية الإداري سلطا حقيقية وموارد كافية بتمكينهم من تدبير الشأن المحلي بشكل كامل ومسؤول. ويضع هذا المفهوم الدولة والفاعلين أمام خيارات استراتيجية أساسية لتكريس الديمقراطية بشكل عام تنبني على تجاوز الفلسفة السلطوية واعتماد الحكامة المحلية والرقابة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

بالإضافة، أصبح من البديهي اليوم وبعد مرور عقود على التفكير والتجريب لميكانيزمات الديمقراطية أن نجاعتها لا تكتمل إلا عبر التمكين الحقيقي للأفراد والجماعات وإدماج أكبر عدد ممكن من الفئات في الآليات التداولية خاصة منها الفئات الأكثر عرضة للإقصاء، وبناء مفهوم حقيقي للشراكة بين الدولة والجماعات الترابية والمجتمع المدني على أسس تستجيب للانتظارات الفعلية للمواطنين على المستوى المحلي ليس فقط في مجالات التنمية الاقتصادية المحضنة ولكن أيضا في مجالات التنمية البشرية بمفهومها العام ومجالات التنمية الديمقراطية بما تشمله من توسيع لهوامش الحريات المدنية والسياسية.

وتبتغي هذه الورقة تقديم نبذة عن واقع مشاركة المجتمع المدني في إطار البحث عن تكريس الديمقراطية المحلية بالمغرب وتوسيع هوامش المشاركة المواطنة في الشأن العام والمشاركة السياسية في مفهومها الواسع خاصة مشاركة الشباب كقوة لها وزن ديمجرافي قوي داخل المجتمع ولا زالت لا تحظى بوضع سليم في المساهمة في الشأن السياسي العام للبلاد.

I. المجتمع المدني بالمغرب ومفهوم الديمقراطية التشاركية

1. حول مفهوم الديمقراطية التشاركية

أ. الديمقراطية التشاركية كحل لأزمة الديمقراطية التمثيلية

يشير مفهوم الديمقراطية التشاركية إلى مساهمة المواطنين بشكل جماعي في تدبير الشأن العام وفي البرامج والمشروعات السياسات العمومية والتشريعات التي لها تأثير مباشر على حياتهم اليومية، كما يحيل على كافة الإجراءات والآليات والوسائل التي تتيح التدخل المباشر للمواطنين في الشأن العام سواء من خلال المشاركة في النقاش أو اتخاذ القرار أو التدبير أو المراقبة. (الميزانيات التشاركية، ومجالس الأحياء، التخطيط التشاركي، العرائض الشعبية، الملتزمات التشريعية...¹⁴⁶). ويشمل المفهوم مبدأ توسيع المشاركة لتشمل الأفراد والفئات الاجتماعية غير القادرة على المشاركة عبر الطرق التقليدية في عمليات صنع القرار (الأطفال، الفئات الهشة، المهاجرون في وضعية غير قانونية...¹⁴⁶) وهي بذلك تعتمد مفهومًا أوسع للمواطن.

وجاء الاهتمام المتزايد والبحث عن أعمال مفهوم الديمقراطية التشاركية منذ الستينيات من القرن الماضي بالولايات المتحدة الأمريكية بهدف مواجهة التحديات المطروحة محليا في إدارة الأحياء الأكثر فقرا، وذلك من خلال تعزيز مشاركة المواطنين داخل

¹⁴⁶Andrine RUI, " Démocratie participative ", in CASILLO I. avec BARBIER R. , BLONDIAUX L. , CHATEAURAYNAUD F. , FOURNIAU J-M. , LEFEBVRE R. , NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, P. 33

الأحياء المهمشة كوسيلة لخلق نخبة محلية لها القدرة على طرح الحلول الملائمة ومواجهة النخبة المهيمنة من القوى الضاغطة والفاعلين في الحقل المحلي.¹⁴⁷

واعترفت الديمقراطية التشاركية بشكل عام كحل لأزمة الديمقراطية الأوروبية¹⁴⁸ نتيجة لفقدان الشرعية الناجمة عن أزمة الديمقراطية التمثيلية وبهدف وضع أنظمة قائمة على المبدأ الديمقراطي والذي يتمثل في شرعية آتية من الأسفل.¹⁴⁹ حيث ينظر لمأسسة المشاركة كإمكانية لسد تلك الفجوة بين المجتمع والنظام السياسي والتي خلفتها تراجع قدرة الأحزاب السياسية على لعب دور الوساطة وهو ما يؤشر عنه الارتفاع المستمر لنسبة الامتناع عن التصويت في الانتخابات وعدم الثقة المتنامية من المسؤولين المنتخبين وخاصة في إطار سياسات اللامركزية.

من هذا المنطلق، جاءت الديمقراطية التشاركية كنفق للنظريات النخبوية للديمقراطية من جهة وكنظام بديل للديمقراطية التمثيلية المحضمة. على اعتبار أن الديمقراطيات التمثيلية تزيد من توسع الفجوة بين الحكام والمحكومين الذين يجدون أنفسهم مسلوبين فعليا (وإن كانوا يتمتعون بها نظريا) من حرياتهم السياسية بفعل غياب المساواة بين الأفراد والفئات الاجتماعية وبفعل الفوارق الطبقية وفوارق النوع والعرق وفي ظل التمييز في توزيع الثروة وغياب العدالة الاجتماعية.

كما جاء استعمال مفهوم الديمقراطية التشاركية كمكمل لا بديل للديمقراطية التمثيلية وبشكل أكثر إجرائية (تقنية) بالموازاة مع نهج سياسات اللامركزية وبهدف تحسين التدبير المحلي الذي يمر عبر معرفة حاجيات وانتظارات الناخبين واستغلال معرفتهم

¹⁴⁷La "democratie participative": état des lieux et premiers éléments de bilan Synthère réalisée par Cédric Polel`a re`occasion del `elaboration du numéro des " Synthèses Millénaire 3 " sur le thème de la démocratie, DPSA 2007 – ,P. 25

¹⁴⁸دعوة مؤتمر الاتحاد الأوروبي حول الديمقراطية التشاركية المنعقد بالعاصمة البلجيكية بتاريخ 8 و9 من مارس 2004، حيث تم التأكيد على أن الديمقراطية الأوروبية في أزمة حصيلة يتقاسمها الكل و"أن الديمقراطية التشاركية هي الحل اللازمة وقيمة مضافة لدول الاتحاد الأوروبي" و"يجب على الديمقراطية التشاركية أن تضخ دما جديدا للديمقراطية لتكمل الديمقراطية التمثيلية وتنمية التعاون مع باقي الشركاء الاجتماعيين".

¹⁴⁹JChevallier J. (1985), Eléments d'analyse politique, Paris: PUF, p. 35

للفضاء الجغرافي وتجاوز النزاعات وتعزيز الرابط الاجتماعي. وقد ادجت السياسات الفرنسية موضوع المشاركة المحلية في "السياسات الحضرية" التي نفذت في فرنسا خلال فترة الثمانينيات. كما كان لها دور أساسي في حل النزاعات في فرنسا¹⁵⁰ وهو ما يفسر إصدار قانون 27 فبراير 2002 المتعلق بديمقراطية القرب الذي اشترط في فصله الأول من الباب المتعلق بمشاركة السكان في الشؤون المحلية إحداث مجالس الأحياء بالمدن التي يتجاوز ساكنيها 80 ألف نسمة.

2. تطور مفهوم الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بالمغرب

1. تكريس قانوني واختلالات في التفعيل

عرف المغرب منذ الثمانينيات من القرن الماضي تطورا كميًا وكيفيًا مهما للنسيج الجمعي، ويعزي الباحثون هذا التحول، خلال هذه الفترة، بشكل كبير إلى تحلي الدولة تدريجياً عن التزاماتها في المجالات الاجتماعية نتيجة سياسات التحرير الاقتصادي المستجيبة لتوجيهات المنظمات الاقتصادية والمالية العالمية، وفتحها المجال أمام منظمات المجتمع المدني وتشجيعها للقيام بهذه الأدوار. وهو ما سيؤدي إلى بروز جيل جديد من الجمعيات التنموية التي تقدم الخدمات الاجتماعية الأساسية إلى المواطنين والمواطنات على المستوى المحلي خاصة في ظل توافر التمويلات الخارجية الموجهة للجمعيات في المجال التنموي.

بالموازاة مع ذلك اعتمد المغرب نظام اللامركزية، خاصة منذ 2002 من خلال توسيع صلاحيات الجماعات المحلية وتحويل اختصاصات تنموية على المستوى المحلي وكذا إشراك فاعلين اجتماعيين جدد من قبيل الجمعيات المحلية التي أصبحت تعتبر شريكاً مهماً في وضع البرامج التنموية وإدراج آليات للديمقراطية التشاركية. حيث ينص الميثاق الجماعي لسنة 2009¹⁵¹ في المادة 36 على أن "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي بأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع".

¹⁵⁰ على سبيل المثال الأزمة التي اندلعت حول خطوط القطار الفائق السرعة (TGV) بفرنسا في سنة 1992

¹⁵¹ القانون رقم 17.08 المؤرخ والمتضمن بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه

ونصت المادة 14 على إحداث لجنة استشارية لدى المجلس الجماعي تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص، تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي، الذي يرأس اللجنة ويتولى إعداد جدول أعمال اجتماعاتها. وتبدي اللجنة رأيها في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي، كلما دعت الضرورة، بطلب من المجلس أو رئيسته ويمكن لأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات تدخل في مجال اختصاصاتها. كما ينص الميثاق على ضرورة إنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية وهذه الغاية عبر تشجيع ومساندة المنظمات والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والرياضية وتعبئة المواطن قصد تنمية الوعي الجماعي من أجل المصلحة المحلية العامة وتنمية المشاركة مع الجمعيات القروية.¹⁵²

غير أن هذا التكريس القانوني للمشاركة على المستوى المحلي كآلية لتعزيز الديمقراطية المحلية ظل حبيس الفلسفة المركزية للدولة وضعف النخب المحلية ومحدودية تدخل المجالس المحلية وعدم إدراج الشراكة بين الدولة والفاعلين المدنيين في مفهومها الشمولي وإشكاليات الحكامة وضعف المحاسبة. ويشير المتبعون مثلا إلى غياب التفعيل الحقيقي للمقتضيات القانونية الخاصة بلجنة المساواة وتكافؤ الفرص والتي عرفت إشكالات متعددة من قبيل تفعيلها شكليا من طرف رؤساء بعض المجالس وإفراغها من غاياتها وتحويل مفهوم الديمقراطية التشاركية إلى إجراء تقني وبيروقراطي تحكمه الفلسفة السلطوية.

من ناحية أخرى، تقف الدراسات التقييمية للتجارب التشاركية على المستوى المحلي على أن البناء النظري للمشاركة من خلال إجراءات تمكن من بلورة برامج تستجيب لأولويات الساكنة المحلية يصطدم بالواقع الذي يجد المواطنون والمواطنات أنفسهم ملزمين بالانخراط أولا في برامج محددة سلفا عوض إشراكهم في بلورتها والتفكير الجماعي في مدى نجاعتها وفي طرق تفعيلها.¹⁵³ ومن ثم يبقى اعتماد فلسفة المشاركة

¹⁵² المصدر نفسه

¹⁵³ Approches participatives au Maroc: bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en oeuvre de l'INDH, banque mondiale, 2006, p. 20

المحلية غير قادر على خلق قوى محلية حقيقية تستطيع التأثير على المؤسسات الرسمية والمشاركة في الشأن العام سواء من خلال الشراكة أو الضغط.¹⁵⁴

ب. التكريس الدستوري والقانوني ما بعد 2011

اعتبر العديد من الملاحظين الدستور المغربي لـ 2011 دستورا يضع أسس الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة سواء من خلال اعتماد هذا المفهوم كأساس من أسس النظام السياسي للبلاد¹⁵⁵ أو عبر دسترة مجموعة من الحقوق من الحق في تقديم العرائض¹⁵⁶ والمتمتسات التشريعية¹⁵⁷، بالإضافة إلى حث السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور لإشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين¹⁵⁸ وإلى إقرار حق الجمعيات والمواطنين والمواطنات في توجيه عرائض للجماعات الترابية لطلب إدراج نقط في جدول أعمالها.¹⁵⁹ كما ينص الدستور المغربي صراحة على مساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها.¹⁶⁰

¹⁵⁴ المصدر نفسه

¹⁵⁵ الفصل 1 من دستور 2011: يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسن

¹⁵⁶ الفصل 15 من دستور 2011 (للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق)

¹⁵⁷ للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفية يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم متمتسات في مجال التشريع. (الفصل 14 من الدستور)

¹⁵⁸ الفصل 13: تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها.

¹⁵⁹ الفصل 139: يُمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

¹⁶⁰ الفصل 12 من الدستور: تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفية يحددها القانون.

ويضع الفصل 136 من الدستور الإطار العام للديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، إذ اعتبر أن التنظيم "الجهوي والترابي من شأنه تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة"؛ كما ينص الفصل 139 على وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، ويمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وستتطرق الورقة حول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والاقاليم والجماعات الصادرة في 2015 بشكل مفصل للمستجدات القانونية المرتبطة بالديمقراطية المحلية وبميكانيزمات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي وكذا الفرص والتحديات التي يطرحها تفعيل هذه القوانين على أرض الواقع.

II. تحديات المشاركة السياسية للشباب بالمغرب

أ. المدخل السيسيو ديمجرافي

يمثل الشباب في المغرب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 29 سنة) 30٪ من مجموع السكان و 44٪ من الساكنة النشيطة (الذين تتراوح أعمارهم بين 15-64 سنة). وتزامنا مع هذا التحول الديموغرافي. يشير السيسولوجيون¹⁶¹ إلى عدد من التحولات البنيوية التي يعرفها المغرب من أبرزها:

- التوسع الحضري السريع: حيث يتبين من توزيع السكان حسب وسطي الإقامة، أن الساكنة المغربية تتوزع بين 20 مليون و 432 ألف و 439 بالوسط الحضري و 13 مليون و 415 ألف و 803 بالوسط القروي.¹⁶² وأصبحت بذلك نسبة التمدين في المغرب سنة 2014، 60.3 بالمائة مقابل أقل من 30٪ في عام 1960.

¹⁶¹ محاضرة محمد الصغير جنجار حول موضوع: "التحولات الاجتماعية والثقافية الكبرى في المغرب المعاصر، المركز العلمي

العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية" يوم السبت 9 فبراير. أنظر <http://arab-csr.org/2013/02/02/>

¹⁶² النتائج الأولية لإحصاء 2014 بالمغرب المقدمة من طرف المندوب السامي للتخطيط. انظر <http://www.hcp.ma>

ma/مذكورة-حول-النتائج-الاولية-للإحصاء-العام-للسكان-والسكني-2014_1515.a.html

ويرجع هذا الارتفاع في ساكنة الوسط الحضري إلى النمو الديمجرافي الطبيعي من جهة والهجرة من المجال القروي من جهة أخرى، بالإضافة إلى خلق مراكز حضرية جديدة وكذلك توسع المدارات الحضرية للمدن.

- تعميم الولوج إلى التعليم: إذ انتقلت نسبة التعلم من 17 في المائة غداة إعلان الاستقلال، إلى حوالي 46 في المائة في أواسط الستينيات من القرن الماضي، وإلى حوالي 94 في المائة سنة 2005، لكن رغم الجهود الجبارة التي بذلت من أجل تعميم التعليم، فإن النسبة العامة للتعليم في المغرب ظلت إلى حدود سنة 2006 هي 58.3 في المائة¹⁶³. وقد انتقل عدد الطلاب بالجامعات المغربية في الأربع سنوات الأخيرة من حوالي 38 ألف طالب وطالبة إلى أكثر من 68 ألف.

ويؤكد الأنثروبولوجي المغربي محمد الصغير جنجار أن هذه التحولات الثلاث الكبرى أدت لتغير عميق في بنية المجتمع المغربي وفي ذهنيات الأفراد. حيث يعتبر أن التغيير السياسي الذي عرفه المغرب هو نتيجة منطقية لذلك، حيث كان من الممكن أن تكون ذات أثر كبير لو كان عدد الطلبة في الجامعات ضعف ما هو عليه الحال اليوم مثلاً كما في تونس.¹⁶⁴

وفي مقابل الثقل الاجتماعي المهم للشباب داخل المجتمع نجده غير حاضر في صنع القرار السياسي للبلاد ولا ينعكس وزنه الديمجرافي على موقعه داخل المؤسسات السياسية والمدنية وتظل بذلك المبادرات لإشراكه في وضع وتديير ومراقبة البرامج والسياسات العمومية رهينة بمدى استعداد المؤسسات والجهات الرسمية ومدى انفتاحها. وقد خلص تقرير البنك الدولي الذي يحمل عنوان "النهوض بالفرص المتاحة للشباب ومشاركتهم بالمغرب" إلى أن "الشباب المغربي يزخر بالأفكار، ويحرص على المساهمة داخل مجتمعه، لكنه متعرض للإقصاء من دائرة الفرص المتاحة، وبالتالي لم يستفد من النمو الاقتصادي الذي حصل في العشرية الأخيرة، كما أن صوته يبقى محدوداً في عملية صنع القرار".

¹⁶³ محاضرة محمد الصغير جنجار، مرجع سابق

¹⁶⁴ المرجع السابق

ومن المهم التذكير هنا بالصعوبات المرتبطة بتحديد هذه الفئة العمرية باعتبار السن معطى اجتماعي وسياسي، وكذا الحذر من التعامل مع الشباب كفئة منسجمة أو كطبقة اجتماعية. كما أن الانتماء العمري لفئة الشباب لا يعني الانتماء إلى هوية سياسية خالصة فهي بطبيعتها فئة متعددة ومختزقة لكل الفئات الأخرى كما انها جسم ديمغرافي مخترق بالتناقضات السياسية والفكرية للمجتمع.

ب- تحدي التمكين والادماج الاقتصادي والاجتماعي

إن الوزن الذي يمثله الشباب ضمن الهرم السكاني والتحويلات البنوية العميقة بالمغرب تضع الدولة امام تحديات كبيرة فيما يتعلق بضمان الولوج إلى الحقوق ووضع سياسات عمومية موجهة للشباب في مجالات توفير فرص الشغل والولوج إلى التعليم والصحة والترفيه وغيرها من المجالات الاجتماعية والاقتصادية بشكل يستجيب لمطالب الشباب وانتظاراتهم وفقا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ويأخذ بعين الاعتبار الفئات الأكثر هشاشة أو في وضعيات صعبة.

وتشير العديد من الدراسات¹⁶⁵ إلى أن الشباب اليوم يعتبر من الفئات الأكثر عرضة للإقصاء. حيث يتواجد 50٪ من الشباب بين 15 و 29 سنة أو ما يناهز 4.3 مليون شاب وشابة خارج سوق العمل وخارج نظام التربية والتعليم. علما أن 36٪ لا يتوفرون على أي شهادة تعليمية، 5.9٪ على شهادة تعليم ثانوي و 1.2٪ فقط حاصلين على شهادة تعليم عالي (2011).

ويصل معدل البطالة عند هذه الفئة إلى 22٪ لدى الذكور و 38٪ لدى الإناث. كما أن العاملين منهم يتواجدون في وضعيات مهنية غير مستقرة حيث يشتغل 50٪ كمساعدين للأسرة و 3٪ كمتمرنين. إضافة إلى أن 88٪ لا يتحصلون على عقود عمل 9.7٪ فقط يستفيدون من التامين الصحي.¹⁶⁶ ولا تشكل فئة الشباب من 15 إلى 24 سنة الذين يشغلون مناصب قيادية سواء إدارية أو اقتصادية أو سياسية سوى 2.5٪ من الساكنة النشيطة لهذه الفئة العمرية.

¹⁶⁵ البنك الدولي، المندوبية السامية للتخطيط، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

¹⁶⁶ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تشغيل الشباب، إحالة ذاتية رقم 2001/2، 2012، ص 22

ويشعر معظم الشباب بعدم قدرتهم على التحكم في مستقبلهم الاقتصادي حيث يعتبرون أن مستوى التربية والقدرات والمهارات غير كافية للحصول على عمل أو حتى على تدريب، بل يتدخل في ذلك الشبكات الشخصية والعائلية في جل المجالات الاقتصادية. وذلك في غياب قنوات مقننة للوساطة في سوق الشغل. حيث يفكر شاب من ثلاث شباب في الهجرة لانعدام الامكانيات والفرص.¹⁶⁷

وتشير الدراسات كذلك إلى ضعف المشاركة المواطنة للشباب الذين يقضون معظم أوقات فراغهم في الأنشطة الغير منتجة والغير مفيدة. حيث يقر الشباب بعدم توجههم للأنشطة الجموعية والتطوعية رغم ادراكهم لأهميتها في غياب عرض مؤسسي يساعدهم على الاندماج وكنتيحة لوضعيات الإقصاء الناتجة عن الهدر المدرسي والبطالة. وفي هذا الصدد، تعاني شبكة دور الشباب، باعتبارها العرض المؤسسي الرسمي في مجال تنمية الشباب ودعم التنظيمات المدنية الشبابية وتشجيع الادماج الاجتماعي والمشاركة المواطنة، من نقص صارخ في البنيات هو ما تعترف به الدولة نفسها. كما تعرف توزيعا غير متكافئ بين المدار القروي والمدار الحضري وبين المدن نفسها. (16 دار الشباب بمدينة الخميسات 110 ألف نسمة مقابل 3 بطنجة 700 ألف نسمة)¹⁶⁸ إضافة إلى نقص الموارد المادية والبشرية (300 أورو كميزانية سنوية).

ج- تحدي التمكين المعرفي

رغم الانجازات المهمة التي حققها المغرب في مجال تعميم التعليم¹⁶⁹ حيث وصلت نسبته بالتعليم الابتدائي 94 في المئة خلال الموسم الدراسي 2006-2007 وارتفاع أعداد التلاميذ بالثانوي الإعدادي والثانوي التأهيلي بنسبة 40٪ وبلوغ معدل تعليم الفتاة بالعالم القروي إلى 80٪ خلال نفس الموسم. يبقى الهدر المدرسي من

¹⁶⁷ البنك الدولي، النهوض بالفرص المتاحة للشباب ومشاركتهم بالمغرب، 2012، ص. xiii

¹⁶⁸ <http://goo.gl/FzJAl3>

¹⁶⁹ Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Pour une école de l'équité, de la qualité et de la promotion: vision stratégique de la réforme 2015-2030, Maroc, 2015

الإشكالات الأساسية بالمغرب حيث يتمكن 50٪ من المسجلين في الابتدائي فقط من الوصول إلى السنة النهائية إعدادي، وينقطع عن الدراسة سنويا حوالي 390 ألفا، ويرجع تقرير المجلس الأعلى للتعليم¹⁷⁰ ذلك إلى ضعف مستويات تأهيل المدرسة العمومية، والفقر وتدني المستوى الثقافي وارتفاع تكلفة التعليم.

وقد رصد بحث ميداني حول جاهزية الشباب بالمغرب لولوج مجتمع المعرفة¹⁷¹، "ضعفا عاما" في المهارات المعرفية لدى التلاميذ حيث كشف البحث الذي شمل عينة ممثلة من التلاميذ البالغين 17-18 سنة، أن 88 بالمائة من أفراد العينة لا يتوفرون على المقومات المعرفية لولوج مجتمع المعرفة. وذلك من خلال قياس أربع مهارات معرفية تتمثل في البحث عن المعلومات وحل المشكلات، واستخدام التكنولوجيا، والتواصل الكتابي، أما فيما يتعلق بالمهارات الاجتماعية المتمثلة في التواصل المباشر مع الآخرين، والعمل الجماعي، والمشاركة في الحياة العامة، فقد أظهرت النتائج أن نسبة الجاهزين لولوج مجتمع المعرفة لم تتجاوز ربع العينة في أحسن الحالات فيما تركز حوالي 35 بالمائة في فئة "في طور الجاهزية".

ج- تحدي انعدام الثقة في المؤسسات الحزبية

تشير نتائج البحث الميداني الذي أجرته المندوبية السامية للتخطيط عام 2011¹⁷² إلى أن 4 في المائة فقط من الشباب يشاركون في اللقاءات التي تنظمها الأحزاب والنقابات، فيما تظهر الأرقام أن 36 في المائة فقط من الشباب يشاركون في الانتخابات بكيفية منتظمة. كما اهتمام الشباب المغربي بالمشاركة في بعض جوانب الحياة العامة ضعيف. فأربعة في المائة منهم فقط يشاركون في المظاهرات الاجتماعية والإضرابات.

¹⁷⁰ <http://is.gd/G9tkWG>

¹⁷¹ أنجز في إطار تقرير المعرفة العربي للعام 2010-2011، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسة محمد بن راشد آل

مكتوم

¹⁷² المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول الشباب، المغرب، 2011، ص 2

كما تشير نتائج البحث النوعي حول تصورات الشباب المغربي حول الأحزاب السياسية والإصلاحات الذي أجراه المعهد الوطني الديمقراطي في 2011، على أنه وبالرغم من اعتراف الشباب المشارك في البحث بأهمية الأحزاب السياسية في العملية الديمقراطية¹⁷³، إلا أنهم لا يؤمنون بأن الأحزاب المغربية لم تحقق ما التزمت به أمام المواطنين، ويظن الكثيرون أن الأحزاب لا مصلحة حقيقية لها في تمثيل الشعب المغربي، إضافة إلى شيخوختها وعدم تجديد قياداتها الحزبية وبعدها كل البعد عن الشباب وانتظاراتهم وعدم قدرتها على التأطير السياسي.¹⁷⁴

ويشير البحث إلى المعرفة السطحية للشباب بإيديولوجيات وبرامج الأحزاب السياسية وإلى الاعتقاد السائد في كون الأحزاب السياسية لم تلعب دور رئيسي في الإصلاحات السياسية الأخيرة والتي يرجع بعضهم الفضل فيها إلى مجهودات الملك محمد السادس، والبعض الآخر إلى الدفعة القوية نحو الإصلاح التي قامت بها حركة عشرين فبراير. ويرى المشاركون في الدراسة أن الأحزاب السياسية حصرت نفسها في لعب الأدوار الصغيرة وأنها أضاعت قيمها الأخلاقية. وتمثل الصورة السلبية تجاه الأحزاب لدى الشباب في الإشارات المتكررة للفساد، المحسوبية والمحاباة وعجزها عن التواصل مع الناس وغياب برامج حزبية واضحة المعالم. وفي نفس السياق السياسي يقر معظم المشاركين بفشل مؤسسة البرلمان التي لا تستطيع في نظرهم الجواب المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحة.

وتؤكد أرقام المندوبية السامية للتخطيط هذا الواقع حيث تشير الدراسة إلى أن 24 في المائة فقط من الشباب يثقون في الأحزاب السياسية مقابل 55 في المائة لا ثقة لهم في هذه الأحزاب. كما تواجه الأحزاب السياسية في الانتخابات المحلية تحديا آخر يتمثل في انعدام الثقة في جدوى الانتخابات المحلية والمجالس المنتخبة. إذ تشير الأرقام الرسمية إلى أن 26 في المائة فقط من الشباب يثقون في الجماعات المحلية.

¹⁷³ <http://is.gd/x5GAEz>

¹⁷⁴ تجدر الإشارة هنا إلى أن عرض التصورات والانتظارات لدى الشباب فيما يتعلق بالأحزاب السياسية ولا تتطرق للأسباب الناتجة عن ذلك والتي تتضمن أسبابا ذاتية وأخرى موضوعية ترتبط بالوضع السياسي عموما

III. الشباب وفرص المشاركة السياسية على المستوى المحلي

أ- المدخل الدستوري والقانوني ما بعد 2011

شكل ولا زال المدخل الدستوري إحدى العمادات الأساسية لمطالب الحركة الشبابية السياسية والمدنية لترسيخ ومأسسة مشاركة الشباب في الحياة السياسية وفي تدبير الشأن العام. وذلك استنادا على الفصلين 33 و170 من الدستور الذي ينصان أنه: "على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد - مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني، - تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتح طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات. يحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجموعي، من أجل تحقيق الأهداف، وتفعيل الإجراءات الواردة في هذا الفصل. الفصل 33 "

" يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجموعي، المحدث بموجب الفصل 33 من هذا الدستور، هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية. وهو مكلف بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، وتقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجموعي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة الفصل 170".

وقد عرف المغرب العديد من النقاشات وإسهامات الفاعلين المدنيين والسياسيين في اتجاه وضع تصور لهذا المجلس، حيث وإن اختلفت الرؤى والتوجهات فيما يخص الطبيعة والاختصاصات والتركيبة وعدد الأعضاء وطريقة وجهة التعيين... الخ، يكاد يكون شبه إجماع على مسألة التوطيد الترابي لهذه المؤسسة من خلال إحداث مجالس جهوية تسمح بإشراك الفاعلين على المستوى الترابي.

وعلى المستوى القانوني، شكلت آلية الكوتا إحدى المداخل التي حاولت الرفع من نسبة تمثيلية الشباب على مستوى البرلمان وهي النسبة التي ظلت متدنية بالمقارنة مع وزن هذه الفئة العمرية اجتماعيا وسياسيا¹⁷⁵. حيث تم تعديل نص القانون التنظيمي لمجلس النواب¹⁷⁶ والذي ينص على أن المجلس يتألف من 395 عضوا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، ويتوزعون على 305 عضوا ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية المحلية، و90 عضوا ينتخبون برسم دائرة انتخابية وطنية تحدث على صعيد التراب الوطني (60 نساء و30 شباب أقل من 40 سنة) كما خفض القانون من سن الترشيح من 23 إلى 18 سنة.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن النقاش حول اعتماد آلية الكوتا للشباب، وهي الآلية التي اعتمدت في المغرب لحل معضلة تدني نسبة المشاركة السياسية للنساء في المجالس المنتخبة والتي تعرضت ولا زالت للعديد من الانتقادات وجدلا واسعا حول مدى فعاليتها. حيث ترى الحركة النسائية من جهة أن هذه الآلية هي نتاج نضالاتها منذ عقود وإنه لا يوجد أي مبرر لتخصيص إجراء التمييز الإيجابي هذا للشباب خاصة وأن اللائحة المخصصة لا تهم سوى الشباب الذكور. ويرى الفاعلون من جهة أخرى أن نظام الكوتا لم يعمل إلا على تكريس الترشيحات المبنية على القرابة العائلية والنفوذ الانتخابي.

غير أنه من الملاحظ أن هذه التعديلات، فضلا عن الوضع السياسي مع بعد حراك 20 فبراير مكن من تقديم مرشحين ووكلاء لوائح شباب لا يتعدى سنهم 20 أو 23 سنة خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2011 والتي بلغ خلالها مجموع المرشحين الذين ينتمون إلى فئة عمرية أقل من 45 سنة 51.20%.

كما شهدت الترشيحات خلال الانتخابات الجماعية والجهوية توجهها نحو التشبيب حيث بلغت نسبة الشباب أقل من 35 سنة 29,41 بالمئة من نسبة الترشيحات للانتخابات

¹⁷⁵ يبين من نتائج الانتخابات التشريعية المغربية لسنوات 1997 و2002 و2007 أن عدد النواب الذكور الذين لم يكن

يتجاوز سنهم 40 سنة انتقل من 71 عضوا سنة 1997 إلى 41 عضوا سنة 2002 إلى 36 عضوا سنة 2007

¹⁷⁶ القانون التنظيمي الرقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، والصادر في 14 أكتوبر 2011 والمنشور في الجريدة الرسمية

العدد 5987 في أكتوبر 2011

الجماعية و26,89 بالمئة بالنسبة للانتخابات الجهوية¹⁷⁷، بالإضافة إلى مشاركة الفاعلين الشباب المنحدرين من الديناميات الاجتماعية والسياسية في مختلف الأنشطة المرتبطة بالانتخابات (ترشيح، الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات، المساعدة الانتخابية...)¹⁷⁸.

هذا ويبقى رهان المشاركة السياسية للشباب على المستوى المحلي في إطار الديمقراطية التمثيلية متأثراً بغياب النص القانوني الصريح على آليات ضمان تمثيلية الشباب في إطار الانتخابات الجماعية والجهوية وعلى مستوى الهيئات التقريرية للجماعات وعلى ميكانيزمات تشجيع ترشيح الشباب من طرف الأحزاب السياسية من قبيل التحفيزات المالية¹⁷⁹. وتجدد الإشارة إلى أنه ومن الناحية النظرية، وجب على جميع الأحزاب السياسية الامتثال لقانون¹⁸⁰ 2011 والمتعلق بتعزيز آليات الديمقراطية الداخلية، مشاركة المرأة والشباب وتشكيل لجنة الترشيحات ولجنة المساواة وتكافؤ الفرص غير أن القانون لم يوفر تعريفات محددة لآليات تحقيق الديمقراطية الداخلية" أو تحديد العقوبات في حال عدم الامتثال.

ب- انتظارات وأشكال جديدة من الفعل السياسي

إنه وبالرغم من التصورات السلبية تجاه الفعل الحزبي التي تمت الإشارة إليها فيما قبل، فإن الشباب يقرون بدورهم المهم في النظام الديمقراطي ويقترحون جملة من الإصلاحات يتعين على الأحزاب اعتمادها وفي صلبها منح الشباب الفرصة للمشاركة في الإدارة المحلية والوطنية للبلاد بشكل يحسن صورتها في أوساط الشريحة العمرية القادرة على التأثير في الانتخابات، وخلق فرص لإشراك الشباب في الأحزاب وفي السياسة ووضع شروط الولوج إلى المناصب القيادية والتواصل مع المواطنين بشكل

¹⁷⁷ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الانتخابات الجماعية والجهوية ل 4 سبتمبر 2015: تقرير أولي الندوة الصحفية ل6

سبتمبر 2015

¹⁷⁸ المصدر نفسه

¹⁷⁹ المصدر نفسه

¹⁸⁰ القانون التنظيمي رقم 11. 29 يتعلق بالأحزاب السياسية كما نشر في الجريدة الرسمية عدد 5989 بتاريخ 24

أكتوبر 2011

يمكن هؤلاء من المشاركة بشكل فعال وإيجابي في الشأن العام¹⁸¹. ومن المهم الإشارة في هذا الصدد إلى أن ضعف مشاركة الشباب في التنظيمات السياسية أو في الانتخابات يحيل إلى حجم المشاركة الشعبية في العملية الديمقراطية ككل وهو معطى يهم العديد من الدول الديمقراطية في العالم¹⁸² فيما بات يعرف بأزمة الثقة في الديمقراطية التمثيلية.

ولا يعني هذا الوضع بالضرورة أن الشباب غير ميسس أو لا يهتم بالسياسة. حيث يشير تقرير المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية حول الشباب والمشاركة السياسية بالمغرب¹⁸³ إلى أن المعطيات المقدمة من طرف العديد من الدراسات والتقارير تظل غير كافية لتفسير علاقة الشباب بالسياسة بحيث تنكب جلها على موضوعات من قبيل الاهتمام بالسياسة والانخراط في الأحزاب السياسية والمشاركة في الانتخابات والتصورات للمؤسسات السياسية دون الأخذ بعين الاعتبار الأشكال الجديدة للفعل السياسي الجماعي والذي يؤشر على أن هذه العلاقة يمكن أن تتشكل خارج الإطارات التنظيمية التقليدية.¹⁸⁴

فالشباب وبالرغم من ابتعادهم عن المجال السياسي وفقدانهم الثقة في النخبة السياسية والأحزاب والبرلمان والانتخابات، فهم يعيدون تملك الفضاء العمومي ويبدعون بشكل جماعي أشكال جديدة للفعل السياسي. ولعل تنامي الحركات الاحتجاجية الشبابية ومجموعات الفيسبوك والمدونين الشباب وتجربة حراك 20 فبراير في سياق الثورات والحركات الاحتجاجية التي عرفتها المنطقة وما نتج عنه من مبادرات مدنية وإعلامية للدليل على قدرة الشباب على تملك القضايا السياسية الكبرى

¹⁸¹ المعهد الديمقراطي الوطني، تصورات الشباب في المغرب: الأحزاب السياسية والإصلاحات، نتائج بحث نوعي أجري

بالمغرب في يوليو 2011

¹⁸² participation la Lehay, Viviane Riou, cileéc Muxel, Anne étude voir

2005 mars CEVIPOF, France, en jeunes des politique.

¹⁸³ Seloua zerhouni, jeunes et participation politique au Maroc, IRES, 2009

المصدر نفسه¹⁸⁴

ومواكبة المطالب المجتمعية للإصلاح وعلى حيوية جزء من الشبيبة المغربية وانخراطها في فضاءات المواطنة، التي لم تعد المشاركة الحزبية هي نموذجها الوحيد.

ويلعب النسيج الجمعي دورا أساسيا في مجال الشباب. وتشير بعض الأرقام إلى ما بين 5 000 و 8000 جمعية عاملة في مجالات متعددة مرتبطة بالشباب¹⁸⁵ عامة (أو بفئات محددة كالفتيات أو الأشخاص في وضعية إعاقة، الشباب العاطل عن العمل، الشباب في وضعية صعبة... إلخ) بما فيها المجالات التي تنعدم فيها الخدمات التي تقدمها الدولة أو لا ترقى إلى المستوى المطلوب، الرياضة، الثقافة، دعم القدرات، التطوع، تقييم السياسات العمومية والترافع، مكافحة المخدرات... إلخ. وتعاني هذه الجمعيات من الإشكالات البنوية التي يعاني منها النسيج الجمعي خاصة على المستوى المحلي والمرتبطة بضعف أو غياب التمويل، صعوبة الولوج أو غياب البنيات التحتية الخاصة بالأنشطة، ضعف القدرات المؤسساتية والبشرية، ضعف أو غياب التشبيك، ثقل المساطر الإدارية والقانونية... إلخ.¹⁸⁶ وتشكل في هذا الإطار المجالس المحلية للشباب إحدى التجارب النموذجية للمشاركة المحلية للشباب.

ج- المشاركة المدنية للشباب على المستوى المحلي: المجالس المحلية للشباب نموذجا

تعتبر المجالس المحلية للشباب¹⁸⁷ مبادرات مدنية تهدف إلى تعزيز الديمقراطية المحلية من خلال دعم الحوار والتشاور بين الشباب وجماعاتهم ودعم الجماعة لتحسين تدبير المرافق الجماعية الخاصة بالشباب وبلورة سياسة جماعية للشباب والترافع لدى المجالس الجماعية من أجل تنفيذها، وكذا تعزيز مشاركة الشباب في الحياة الجماعية من خلال

¹⁸⁵Euromed, le travail de jeunesse au Maroc et la participation des jeunes à l'échelon locale, p. 16. <http://is.gd/G9tkWG>

¹⁸⁶ من أجل الاطلاع بشكل مفصل عن واقع حال النسيج الجمعي المغربي، الاضطلاع على البحث الوطني حول المؤسسات الغير هادفة للربح الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط والصادر في ديسمبر 2011

¹⁸⁷National Youth Councils: Their creation, evolution, purpose, and governance, TakingITGloba, 2006

تقدم مقترحات ومبادرات تمهم وتعلم مبادئ الحكامة الجيدة في التدبير الجماعي وتشجيع ريادة الشباب للمشاركة في اتخاذ القرار.

ويعرف المغرب ما يناهز 18870¹⁸⁸ تجربة مدنية للمجالس المحلية للشباب تختلف من حيث طبيعتها وطبيعة التنظيمات الحاملة لها ويمكن تصنيفها عموما إلى: (1) مجالس أسست في إطار برامج منظمات دولية (اليونيسيف، الوكالة الأمريكية للتنمية..)، (2) مجالس أسست في إطار شراكات بين منظمات وطنية ودولية، (3) مجالس أسست من طرف منظمات وطنية بشكل مستقل.

وإذ لا تختلف هذه المجالس في تحديد أهدافها وأدوارها المرتبطة بالبحث عن المشاركة في بلورة ومتابعة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية على المستوى المحلي، ودعم المشاركة المواطنة وتقوية قدرات الشباب... إلخ، تشكل طريقة اختيار أعضاء وعضوات المجالس المحلية إحدى نقط النقاش بين الفاعلين. حيث نجد عموما نوعين من العضوية إما عن طريق الانتداب من طرف المنظمات المدنية العاملة في مجال الشباب أو الانتخاب ولكل طريقة مؤيديها ومنتقديها.

حيث يرى مؤيدو الانتخاب أنها أجمع طريقة لضمان المبدأ الديمقراطي وتجاوز خطر الانتقائية وما يحمله الانتداب من خطر الإقصاء والتحكم في الإرادة العامة. بينما يرى المنتقدون أنه لا يمكن ضمان التمثيلية من خلال الانتخاب في كل حال من الأحوال لصعوبة تحديد الفئة الناجبة كما يجذرون من السقوط في المخاطر التي تطرحها الديمقراطية التمثيلية من قبيل هيمنة اتجاه فكري وسياسي واحد واستغلال المجالس لأهداف سياسية محضة وإسقاط المنطق التمثيلي على آليات الديمقراطية التشاركية. ونجد بعض الآراء التي تقترح إحداث لجن للانتقاء تبعا لطلبات ترشيح ووفقا لمعايير محددة سلفا.

وقد أحدثت هذه المجالس إما بشكل مستقل كما هو الحال بالنسبة للمجالس المحدثة في إطار البرنامج التشاوري المغرب¹⁸⁹ أو بشراكة مع مجالس الجماعات المحلية كتجربة

¹⁸⁸ <http://goo.gl/4D6pwP>

¹⁸⁹ www.pcm.ma

المجلسين المحليين للشباب لمدينتي أصيلا وتطوان¹⁹⁰ أو مع وزارة الداخلية كما هو الحال بالنسبة للمجالس المحدثّة في إطار الشراكة بين برنامج الحكامة المحلية الممول من طرف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية¹⁹¹ أو برنامج الجماعات الصديقة للأطفال والشباب لليونيسيف،¹⁹² ومديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.

ويشير أحد الفاعلين في المجال إلى إنه من المفروض أن تعمل المجالس المحلية للشباب بموازاة الجماعات الترابية، خاصة في الشق المرتبط بمراقبة عمل المجالس الجماعية وتقييم السياسيات العمومية المحلية والمشاركة في إعدادها من جهة، ولعب دور الوسيط بين المجالس المحلية المنتخبة والمجتمع المدني، من أجل رفع اهتمامات ومتطلبات الفئة الشبابية إلى المسؤولين على تدبير الشأن المحلي وتتبع مدى عملهم على حل تلك المشاكل¹⁹³. ومن هذا المنطلق أصبح مطلب مؤسسة المجالس المحلية للشباب مطلبا ملحا بالموازاة مع إصدار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والأقاليم والجماعات ومع النقاش الدائر حول الاستراتيجية الوطنية للشباب والقانون التنظيمي المحدث للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي في شقه المرتبط بالتوطيد الترابي للمجلس.

والملاحظ أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات نص على إحداث هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب دون الإشارة إلى تركيبها عكس ما هو الحال بالنسبة للجنة المختصة بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع¹⁹⁴ والتي ينص القانون فيها صراحة على إحداثها بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني. فضلا عن ذلك لم ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية على أية آلية لإشراك الشباب، وهو ما يطرح

¹⁹⁰<https://www.youtube.com/watch?v=dAMfSJzy1wU>

<https://www.facebook.com/conseillocaldesjeunes/?fref=nf>

¹⁹¹www.pglmaroc.ma

¹⁹²<http://www.unicef.org/morocco/french/fiche3-commune.pdf>

¹⁹³فاعلون يبحثون سبل مؤسسة المجالس المحلية للشباب بالمغرب في إطار الملتقى الوطني للمجالس المحلية للشباب بالمغرب، المنظم بمدينة الجديدة يومي 1 و2 مايو 2015 تحت شعار من أجل مؤسسة المجالس المحلية للشباب بقانون الجماعات الترابية 14-113 بالمغرب

¹⁹⁴ المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات

العديد من التساؤلات حول مدى تفعيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بمشاركة الشباب التنظيمات الشبابية وأدوارها.

ففي غياب الضمانات القانونية والمادية، تبقى هذه التجارب المحدثة في إطار مشروعات جمعيات أو كهيئات مدنية مستقلة مؤسسة وفقا لقانون الجمعيات، رهينة بتوفر الموارد المالية والبشرية لضمان استمراريتها ومرتبطة بمدى انفتاح المجلس المنتخب على عملها واستعداده للتفاعل مع أدوارها المعترف بها دستوريا.

في نفس الوقت وفي غياب دراسة تقييمية، يبقى من الصعب تقييم عمل ومردودية وتأثير هذه التجارب على أداء المجالس المحلية المنتخبة ومسار التخطيط الجماعي وعلى الديمقراطية المحلية بشكل عام. وكدى قياس مدى تأثير مختلف السيناريوهات المؤسسية على استقلاليتها ونجاعتها وقدرتها على التواصل مع المجالس المنتخبة ومع الشباب وعلى إبراز فاعلين مدنيين وسياسيين شباب وشابات جدد على المستوى المحلي.

VI. خلاصات ومقترحات العمل

اعتمدت الورقة على وضع تشخيص مختصر لأبرز التحديات التي يواجهها الشباب اليوم بالمغرب انطلاقا من التصور الذي مفاده أن الاشتغال سواء بالمغرب أو في بلدان المنطقة عموما على تيمة المشاركة السياسية للشباب مرتبط بفهم دقيق لواقع حال هذه الفئة العمرية والتشخيص الموضوعي للرهانات والتحديات التي تواجهها وفي صلبها رهان الإدماج السوسيو اقتصادي والمعرفي، وذلك بغية بلورة برامج قادرة على فهم الانتظارات الحقيقية للشباب وتقديم حلول للمعيقات البنيوية التي تجعل من خطاب الدعوة إلى المشاركة، في كثير من الأحيان، خطابا عقيما لا يجد مغزاه لدى الشباب ويصطدم بالفجوة الكبيرة التي تفصلهم عن بناء المواطنة الفاعلة.

كما اهتمت بإبراز بعض الفرص الآنية سواء على مستوى الإطار القانوني أو الوضع السياسي والمؤسسي الذي يفتح المجال للتعبئة والاقتراح والضغط من اجل توطيد الديمقراطية بشكل عام في شقيها التمثيلي والتشاركي والديمقراطية المحلية بشكل خاص باعتبارها تشكل الفضاء الأمثل لممارسة المواطنة وتفعيل سياسة القرب وإدماج جل

الفئات وخاصة الفئات الأكثر هشاشة. فضلا على تسليط الضوء على بعض المبادرات والممارسات الجيدة في مجال المشاركة السياسية للشباب بغرض البحص عن سبل توطيدها وتجيدها.

وانطلاقا مما سبق، فيما يلي بعض التوصيات التي من الممكن أن تشكل قاعدة للعمل المشترك للمشاركين والقائمين على البرنامج الذي يهدف إلى تعزيز المشاركة في المحليات.

- مواصلة العمل في اتجاه التكريس الفعلي للضمانات الدستورية والقانونية في مجالات حرية الجمعيات والتجمعات والولوج إلى المعلومات وإلى التمويلات الداخلية والخارجية والمساهمة في بلورة ومتابعة تنفيذ وتقييم السياسات العمومية على المستوى المحلي عبر وضع آليات الديمقراطية التشاركية وتقوية نظام الرقابة المواطانية.

- دعم الإطارات المدنية العاملة مع الشباب من خلال تقوية وتطوير قدراتها المؤسساتية والبشرية وفق تصور غير متركز ينحو إلى تشكيل إطارات شبابية قوية ومستقلة على المستوى المحلي وتعزيز بروز نخبة مدنية وسياسية قادرة على المساهمة في تدبير الشأن المحلي باستقلالية عن المركز.

- الاشتغال المشترك بين الفاعلين الجمعويين والحزبيين في أفق إعادة الاعتبار للعمل السياسي الحزبي من خلال التعبئة والضغط والمراقبة في اتجاه تخليق الحياة العامة وربط المسؤولية بالمحاسبة ووضع الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية للحكامة وللرقابة وكذا الآليات والميكانيزمات الرامية إلى إشراك الشباب على مستوى الاجهزة التقريرية للأحزاب السياسية.

- اعتماد التشبيك كآلية وكهدف لترصيد الجهود وتجاوز التشتت والتنافس السليبي الذي يؤثر بشكل كبير على نجاعة وفعالية الفعل المدني من خلال البحث على أرضيات عمل مشتركة حول تيمات محددة في احترام لتعددية واستقلالية الفاعلين. فضلا عن تقوية قنوات التواصل ووضع آليات للعمل المشترك بين الفاعلين الحزبيين والمدنيين.

- العمل الجماعي في اتجاه مؤسسة المجالس المحلية للشباب كمختبرات حقيقية للديمقراطية المحلية وتعزيز سبل التواصل والعمل إلى جانب المجالس المنتخبة مع وضع الضمانات القانونية والمؤسسية لضمان استقلاليتها واستمراريتها. وفي هذا الصدد سيكون من المفيد بلورة دراسة تقييمية على مستوى المنطقة لأداء وتأثير هذه المجالس على السياسات المحلية وسبل تعزيزها.
- وأخيرا، اعتماد المقاربة الحقوقية ومقاربة النوع والمقاربة الإدماجية بشكل منهجي وعرضي لتجاوز التمييز البنيوي الذي تتعرض له بعض الفئات بشكل خاص.

بيبلوغرافيا

- Andrine RUI, " Démocratie participative ", in CASILLO I. avec BARBIER R. , BLONDIAUX L. , CHATEAURAYNAUD F. , FOURNIAU J-M. , LEFEBVRE R. , NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, P. 33
- La " démocratie participative " : état des lieux et premiers éléments de bilan Synthèse réalisée par Cédric Polère à l'occasion de l'élaboration du numéro des " Synthèses Millénaire 3 " sur le thème de la démocratie, DPSA – 2007,P. 25
- JChevallier J. (1985), Eléments d'analyse politique, Paris: PUF,p. 35
- Approches participatives au Maroc: bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en oeuvre de l'INDH,banque mondiale,2006,p. 20
- Kingdom of Morocco: Promoting Youth Opportunities and Participation, Middle East and North Africa Region, Sustainable Development Department, World Bank, 2009.
- United Nations General Assembly, 1996, 'World Programme of Action for Youth to the Year 2000Beyond and' 13 A/RES/50/81, , ,March

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), 2004, 'Making Commitments—MatterA Toolkit for Young People to Evaluate National Youth Policy,
- Empowering Young People: The final report of the carnegie young people initiative, Carnegie UK Trust, 2008.
- National Youth Councils: Their creation, evolution, purpose, and governance, TakingITGloba, 2006
- Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Pour une école de l'équité, de la qualité et de la promotion: vision stratégique de la rMaroc, 2015, 2030-2015 réforme
- politique participation la Leahy, Viviane Riou, Cécile Muxel, Anne 2005 mars CEVIPOF, France, en jeunes des.
- Seloua zerhouni, jeunes et participation politique au Maroc, IRES, 2009
- تحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية: دليل الممارسات السليمة، برنامج الامم المتحدة الإنمائي.
- ندير المومني، من أجل تفعيل المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي: دراسة مقارنة، منتدى بدائل المغرب، 2013.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، 45 توصية من أجل انتخابات أكثر إدماجاً وقرباً من المواطنين و2015 المواطنين.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تشغيل الشباب، إحالة ذاتية رقم 20011/2، 2012.
- تقرير المعرفة العربي للعام 2010-2011، برنامج الامم المتحدة الإنمائي ومؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الانتخابات الجماعية والجهوية لـ4 سبتمبر 2015: تقرير أولي الندوة الصحفية لـ6 سبتمبر 2015.
- المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول الشباب، المغرب، 2011.
- القانون التنظيمي الرقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، والصادر في 14 أكتوبر 2011 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 5987 في 17 أكتوبر 2011.
- تصورات الشباب في المغرب: الأحزاب السياسية والإصلاحات، المعهد الديمقراطي الوطني، 2011.

(ملحق)

مشروع تمكين المجالس المحلية

معجم مصطلحات المحليات

(تونس - المغرب - مصر - لبنان)

الدولة	مصر	تونس	المغرب	لبنان
المصطلحات ومقابلها	المجالس الشعبية المحلية يتم تشكيلها طبقاً لمبدأ الانتخاب المباشر، مع تخصيص 50% على الأقل للعمال والفلاحين، كما ينتخب المجلس رئيسه ووكيله.	الجماعات المحلية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية.	الجماعات الترابية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية؛ ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون.	البلديات هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون.
	المحافظة وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية.	الولاية الولاية هي تقسيم إداري للدولة. تنقسم الولاية إلى معتديات، والمعتديات تنقسم إلى عمادات.	الجهة كيان ترابي أو مستوى إداري لا مركزي أو بعبارة أخرى وحدة تتموضع تحت مستوى الدولة المركزية تتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب.	المحافظة قسم إداري في لبنان مساوية للمنطقة في فرنسا، وهي إجمالاً مقسمة لعدة أفضية (محافظة بيروت وعكار غير مقسمتين).

<p>القضاء القضاء قسم إداري من المحافظة، مساوٍ للمقاطعة في فرنسا.</p>	<p>العمالة (معيّنة)/الإقليم (منتخبة) العمالة تقسيم إداري تضم مدينة أو جزء من مدينة (وهي تتواجد فقط في المدن)، أما الإقليم فهو جزء يضم عاصمة الإقليم ومدن وقرى.</p>	<p>المعتمدية (المعتمد) هي تقسيم إداري يستخدم في تونس ويمثل التقسيم من المستوى الثالث، فتونس تنقسم إلى ولايات وتنقسم الولايات إلى عمادات.</p>	<p>المركز (في) حالة المحافظات المختلطة) هو المدينة أو القرية الرئيسية تتبعها مجموعة من القرى في المناطق الزراعية (وليس الحضرية)، وتكون غالبا أهم مدينة هي مركزا لمجموعه من القرى. ويحتوي المركز على أسواق تجاريه غالبا أكثر من القرى كما قد توجد به فروع لمؤسسات وهيئات خدمية حكومية لخدمة القرى.</p>	
<p>—</p>	<p>الباشاوية/الدوائر عرف التقسيم الإداري المغربي نوعين من</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	

	الدوائر، دوائر قروية ودوائر حضرية، وهي وحدات إدارية مرتبطة بالإدارة المركزية.			
المحافظ يمثل المحافظ وزارات الدولة كافة، باستثناء وزارتي العدالة والدفاع الوطني. يعين من قبل وزير الداخلية. يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الاجازات الادارية والصحية وأن يرض العقوبات التأديبية وفاقا لأحكام نظام الموظفين.	الوالي (المعين) / رئيس الجهة (المنتخبة) بالنسبة للوالي يقوم بتنسيق مختلف أعمال عمال العمالات المكونة للولاية. يعين من قبل ورئيس الحكومة.	الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته وهو إداريا تحت سلطة وزير الداخلية. وفي مقابله رئيس البلدية المنتخب.	المحافظ معين من قبل رئيس الجمهورية. في مقابله رئيس المجلس المحلي (منتخب)	
المجلس البلدي/السلطة التقريرية يشرف على السلطة التنفيذية ويضمن حسن سير العمل داخل البلدية. يتألف المجلس البلدي من عدد من الاعضاء يصل	المجلس الجماعي ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه في مستهل الدورة الأولى، رئيسا ونائبا أو عدة نواب، ويقع انتخاب الرئيس والنائب أو النواب بواسطة الاقتراع السري.	المجلس الجهوي/المحلي هيئة استشارية، ينظر المجلس الجهوي في كل المسائل التي تتعلق بالولاية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية	المجلس التنفيذي وهي المجلس التنفيذي للمحافظة، والمجلس التنفيذي للمركز، والمجلس التنفيذي للمدينة، المجلس	

<p>عدددهم حتى 24 عضوا وذلك حسب عدد السكان المسجلين في النطاق البلدي</p>	<p>وينتخب الرئيس والنائب أو النواب لنفس المدة التي ينتخب لها المجلس الجماعي. ويختلف عدد النواب تبعاً لعدد السكان.</p>		<p>التنفيذي للحي، والمجلس التنفيذي للقريّة. ويتكون المجلس التنفيذي للمحافظة من المحافظ رئيساً، وعضوية كل من مساعد المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة، وسكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس. وتتكون المجالس التنفيذية للمراكز والمدن والأحياء والقرى من</p>	
---	---	--	--	--

			رؤساء وممثلي الوزارات والمرافق المعنية على نحو مماثل.
الضيعة/القرية في المحافظات (ريف- حضر)	في القرى (القيادة-معينة) تقسيم إداري مرتبط بالمجال القروي يسمح بالتوفر على موقع متقدم للدولة داخل البيئة القروية وهي مقاطعة تقع بين الدائرة والجماعة القروية.	المجالس القروية أصغر قسم إداري بالجمهورية التونسية.	القرية (في) حالة المحافظات المختلطة)
المدينة	في المدن (المقاطعات) تقسيم إداري يرتبط بالمجال الحضري.	العمادة أصغر قسم إداري بالجمهورية التونسية.	المدينة (في) حالة المحافظات المختلطة والحضرية)
الحي	الحي (في) المقاطعات)	الحي	الحي (المحافظات الحضرية) أصغر وحدة تقسيم إدارية
القائم مقام آلية من آليات الرقابة على عمل البلديات في لبنان	-	-	-
المختار هو المسئول عن المدينة أو القرية.	العمدة المنتخب في الجماعات القروية أو الحضرية.	عمدة المسئول عن العمادة	رؤساء الوحدات المحلية (معينين)

			(المدن والقرى في حالة المركز، والأحياء في حالة المدينة).	
اتحاد المجالس البلدية يتألف اتحاد البلديات من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون. ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، وذلك إما بمبادرة منه، وإما بناءً على طلب البلديات. □	-	-	-	

المحتويات

5	مقدمة
7	تمكين المجالس المحلية بعد الثورات العربية
21	نماذج للأنظمة المحلية
23	البلديات اللبنانية بين الواقع والمرتبى
53	الإدارة المحلية في مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد
71	الديمقراطية المحلية: الفجوة بين التشريعات والممارسات وأثرها على مبادئ الحكم الرشيد والشفافية
89	مبادئ الحكم الرشيد والشفافية المحلية في المغرب بين التكريس الدستوري والقانوني وواقع الممارسة
107	تصورات لإشراك النماذج الأكثر ضعفا
109	المحليات والمجتمع المدني كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا
127	المحليات والمجتمع المدني في مصر كطريق لإشراك الفئات الأكثر ضعفا
143	المحليات والمجتمع المدني في تونس كطريق لمشاركة الفئات الأكثر ضعفا
159	المحليات والمجتمع المدني بالمغرب.. فرص وتحديات مشاركة الشباب
182	(ملحق) مشروع تمكين المجالس المحلية معجم مصطلحات المحليات