

الحكم المحلى بين التخطيط والادارة

الأهرام الاقتصادية 3/1992

لا يزال الحديث عن تطوير نظام الحكم المحلى مستمرا تتناوله مختلف الأوساط خاصة عندما ظهرت فكرة تطابق حدود الأقاليم التخطيطية بالأقاليم الادارية ... وما يواجهه هذا الاتجاه من صعوبات تطبيقية بالأقاليم التخطيطية وضعتها وزارة التخطيط كأقاليم اقتصادية لتخدم أغراضها التنموية وان كان هذا لم يتم منذ تحديد هذه الأقاليم وأصبح مفهوم الاقتصادية حبرا على ورق بلا فاعلية ومع ذلك لم يتم مراجعة التجربة أو تقويمها سواء من ناحية الامكانيات الفنية أو الادارية حيث لا توجد أجهزة خاصة بالتنمية الاقتصادية الاجتماعية لكل اقليم وان كانت هناك بعض الأجهزة الخاصة بالتنمية العمرانية التابعة لوزارة التعمير تعمل في اطار حدود الأقاليم الاقتصادية ولا علاقة لها بوزارة التخطيط . وتحمده الأمر عند هذا الوضع الى أن دبت الحياة مرة أخرى في وزارة الحكم المحلى للبحث عن صيغة جديدة لتنشيط التنمية المحلية اقتصاديا وعمرانيا واداريا خاصة مع تعدد الجهات التنفيذية المسؤولة عن جوانب التنمية على المستوى القومى مثل الزراعة والتعمير والرى والسياحة والنقل والمواصلات وكل منها يسعى من جانبه الى وضع خطته القومية في اطار الاستثمارات المتاحة له وبالتنسيق مع غيره بقدر الامكان سواء بالاتصال المباشر أو من خلال مجلس الوزراء، وكم من مشروعات تعرضت لتداخل المسئوليات والاختصاصات سواء بالنسبة لملكية اراضى الدولة أو لصلاحيه الموافقة وكم من هذه المشاكل عطلت العديد من المشروعات الاستثمارية الأمر الذى اضطر القيادة السياسية للتدخل في فك الاشتباك بين الجهات المسؤولة عن هذه المشروعات مثل السياحة والتعمير والآثار والدفاع الى درجة انتقال القيادة الى مواقع المشروعات المقترحة لحل المشاكل على الطبيعة واصدار التوجيهات الخاصة بذلك ، وقد تطور الأمر الى درجة أصبحت فيها بعض الوزارات عاجزة عن اتخاذ بعض القرارات القومية لتعود بها الى مجلس الوزراء وفي النهاية الى القيادة السياسية التى أصبحت تتحمل حركة العمل على كل المستويات والأصعدة الأمر الذى أضعف دور الأجهزة التنفيذية فى اتخاذ القرارات القومية. أو حتى القرارات المحلية مما دعى القيادة السياسية حتى للتدخل فى حل بعض مشاكل المرور فى بعض الميادين ... وهذه ظاهرة كادت أن تؤثر على فعالية نظام الحكم المحلى.

لقد تطور الحكم المحلى فى أعقاب ثورة يوليو وذلك بنقل نظام المديرية الى نظام المحافظات مع انشاء المجالس المحلية والتنفيذية .. مع الغاء نظام البلديات والمجالس البلدية . واستمر العمل بهذا النظام فترة طويلة. وبعد أن كان مدير المديرية يعينه وزير الداخلية أصبح المحافظ يعينه رئيس الجمهورية من الفئات الممثلة للجيش أو الشرطة أو العدل. واختلطت المسئولية الادارية فى النظام الجديد ، فالأجهزة التنفيذية المحلية تعمل تحت اشراف المحافظ مع ارتباطها اداريا بوزاراتها القطاعية. وتقلص دور المحافظة فى التنمية المحلية لعدم توافر الأجهزة التخطيطية فيها من ناحية ولعدم وجود أجهزة للتخطيط الاقليمي التى تضمها من ناحية اخرى. كما تقلصت مهام المحافظ الى حد المهام التى كان يتولاها رئيس البلدية من قبل فى نظام البلديات مع الفارق ، فالمحافظ له مهام سياسية تنفيذية تتأثر بالقرارات السياسية أما رئيس البلدية فمهامه فنية لا تتأثر بالمتغيرات السياسية. لذلك يلجأ المحافظ عادة لمشروعات ذات الأثر السريع أو التأثير المباشر كما فى حل مشاكل المرور أو الأسواق أو

النظافة أو المسالخ والجبانات أو تجميل الشوارع بالنافورات أو بمشاكل الصرف الصحي ورصف الشوارع. وقد تتغير هذه المشروعات بتغير المحافظ . بعكس ما كان عليه الحال في نظام البلديات حيث كانت البلدية هي الجهاز الفنى الذى يدير مرافق المدينة ويطورها ويحفظ لمستقبلها ليتمتع بصفة الاستقرار والاستمرار ويخضع لاشراف المجلس المحلى للمدينة أو للحى... فكان نظاما ناجحا وهو لا يزال يطبق في معظم دول العالم.

يتأثر الحكم المحلى من ناحية أخرى بالتوجيهات السياسية التى ترتبط من ناحية بالحصيلة الانتخابية كما ترتبط من ناحية أخرى بالتحكم المركزى لنظام الحكم فالادارة لا تزال مركزية التوجه محلية التنفيذ الامر الذى أفقد الحكم المحلى فعاليته من الناحية اللامركزية واختلطت فيه أهداف التنمية المحلية أو الاقليمية أو القومية خاصة وأن الطبيعة السكانية والجغرافية لمصر التى يتكدس سكانها على طول محور ضيق على ضفاف النيل وسط صحارى قافرة متباعدة الأطراف يؤكد مركزية الحركة ومركزية الحكم على مدى تاريخها الطويل وأن التعامل بغير هذه الصيغة لن يجدى نفعاً مادامت التنمية ترتبط بالشريط الضيق الذى يمثل 4% من مساحة الدولة ويستوعب 96% من سكانها الأمر الذى يؤكد ضرورة البحث عن صيغة جديدة تهدف الى حل هذه المشكلة حلاً جذرياً وذلك باعتبار الوادى الضيق اقليم طرد سكانى وتنمية المناطق الجديدة باعتبارها مناطق جذب مع تقوية العلاقة بينها وذلك بزيادة قوة الطرد من الداخل وقوة الجذب من الخارج . مع تحمل كل الاعباء السياسية التى قد تنتج عن هذا التوجه . حيث ان الجماهير دائماً ما ترغب فى أن تصلها الخدمات الى حيث تكون وليس الى حيث أن تكون . هنا قد يتعارض الفكر السياسى مع الفكر التخطيطى وتستمر الأمور على ما هى عليه دون سكان مصر الى مئات الملايين الأمر الذى لا بد من الاستعداد لاستيعابها خارج الرقعة الزراعية. وهنا تنهار فكرة لا تزال تدور فى اطار الوضع القائم الذى تتفاقم فيه مشاكل كل من القرية والمدينة على حد سواء بسبب زيادة التراحم السكانى فيها على حساب الرقعة الزراعية. هذا هو الخطر الحقيقى الذى يواجه التنمية المستقبلية فى مصر. واذا كانت الدولة تفخر بأنها تسعى الى توفير الطرق والمرافق والخدمات العامة بكل أنواعها لكل المدن والقرى لتلبية لرغبة المواطنين واذا كان كل نائب من نواب الشعب يطلب المزيد من الخدمات فى دائرته فان كل ذلك لن يخدم التنمية المستقبلية فى مصر بل سوف يزيد من التركيز السكانى فى المدن والقرى الحالية ويزيد بالتالى من المشاكل السكانية والأمنية والخدمية والانتاجية على المدى البعيد وهذا ما لا يرد فى المنطق السياسى الذى يخاطب الجماهير ويسعى لحل مشاكلها الضاغطة وان كانت فى الواقع تعمل على تركيز المشاكل على المدى البعيد الامر الذى لا يشعر به الانسان العادى فى الوادى.

ترتبط فعالية الحكم المحلى فى التنمية المستقبلية بمدى توافر مقومات هذه التنمية والموارد المالية التى تعمل على تحقيقها سواء كانت هذه الموارد محلية أو مركزية وكلما زادت نسبة المكون المحلى فى هذه الموارد زادت فعالية الحكم المحلى فى التنمية وكلما قلت نسبة هذا المكون قلت فعالية الحكم المحلى فى التنمية وهذا ما هو حاصل فى الحالة المصرية. لذلك سوف تستمر مركزية الحكم طالما كان المكون المحلى لموارد التنمية عاجزاً عن مواجهة متطلبات التنمية. هذا فى الوقت الذى تتمتع به بعض المناطق بموارد محلية كبيرة مثل مناطق استخراج البترول أو منطقة قناة السويس بينما توجد مناطق أخرى لا تتمتع الا بنصيب قليل من الموارد. هذا بينما تستنزف مدينة القاهرة حوالى 4.4% من استثمارات الدولة تنفقها على سكان المدينة الذين يقدرون بحوالى 22% من سكان مصر. ومع هذا الخلل فى التوزيع المكائى للاستثمارات سوف يستمر دور المحليات فى التنمية هامشياً. إن أى تطوير فى نظام الحكم المحلى بصورته الحالية لن يزيد كثيراً من فعاليته. فالمشاركة الشعبية فى الحكم

المحلى لا بد وأن تنطق من مفهوم توجيه نسبة مساهمة المجتمع من مجموع قيمة انتاجه في توفير الموارد المحلية القادرة على دفع عملية التنمية ، فكلما زادت انتاجية المجتمع زادت نسبة مساهمته في التنمية المحلية. ويقل اعتماده على الاستثمارات التي تصله من الحكومة المركزية.

ولما كان هناك مشروعات يخطط لها على المستوى القومى في اطار الخطط القومية فان هناك مشروعات أخرى يتم التخطيط لها على المستوى المحلى وتقوم بها أجهزة التخطيط الاقليمي أو المحلى إن وجدت ويعنى ذلك أن التنمية المحلية لا بد وأن ترتبط بنظام الحكم المحلى وليس بنظام الادارة المحلية التي يقتصر دورها على حسن استخدام الموارد المتاحة لها من الحكومة المركزية ومعظمها يوجه الى قطاعات الخدمات أكثر منها الى قطاعات الانتاج. وهنا تصبح الادارة المحلية أداة للحكومة المركزية يقوم فيها الموظفون الرسميون تحت اشراف أو توجيه من ممثلين لقطاعات المجتمع المستهدف . من هنا فان تطوير نظام الحكم المحلى أو حتى نظام الادارة المحلية لا بد من ربطه بتطوير نظام التخطيط القومى والاقليمى والمحلى بحيث تتطابق حدود الاقاليم التخطيطية بالاقاليم المحلية أو الادارية. ويعنى ذلك ضرورة الربط الافقى بين مكونات العملية التخطيطية على المستويات الثلاث القومى والاقليمى والمحلى . ويتم هذا الربط بأسلوبين اما بالتكامل بين الاجهزة التخطيطية وتجميعها في جهاز واحد يسهل ادارته ويعمل على المستويات الثلاثة أو بأسلوب التنسيق بين أجهزة التخطيط المختلفة وهو الأمر الذى يصعب ادارته سواء بالنسبة لمجال البيانات أو التحليلات أو وضع المرادفات وتقييمها وعرضها لاتخاذ القرارات بشأنها لذلك فان ادارة العملية التخطيطية يمكن أن يتم في إطار جهاز مركزى للتخطيط يتعامل مع أجهزة التخطيط المحلى على أساس التكامل التخطيطى بين المستويات المختلفة بحيث تخرج الخطط شاملة المشروعات الاستثمارية المختلفة في المواقع المحددة لها في اطار برامج تنفيذها مع تحديد الموارد اللازمة لتمويلها على مدى مراحل انشائها . ويبقى دور الوزارات القطاعية محددًا بالجوانب التنفيذية والادارية ثم المتابعة وتغذية أجهزة الجهاز المركزى للتخطيط بنتائج هذه المتابعة. وذلك دون ترك مجال لتعارض في الاختصاصات أو الملكيات أو القرارات. ان دور الجهاز المركزى للتخطيط بهذه الصورة يبقى في تحقيق أهداف الاستراتيجية القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية التي تسعى الى تفرغ المناطق الزراعية من الأنشطة التي لا يرتبط قيامها مباشرة بالانتاج الزراعى الى مناطق التعمير الجديدة على مراحل محددة الأولويات . والجهاز المركزى للتخطيط مع أجهزته الاقليمية والمحلية يصبح المجمع لكل الموارد على الأرض أو في باطنها أو غيرها من الموارد المتاحة. بحيث لا يترك مجال للتنافس على ملكية الاراضى أو تبعيتها . الأمر الذى يتطلب تطبيقا دقيقا لنظم البيانات الجغرافية التي أصبحت عاملا هاما في توجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بعدها المكانى. وهنا يتأكد مبدأ التكامل بين أجهزة التخطيط الاقتصادى الاجتماعى مع أجهزة التخطيط العمرانى لتعمل في قالب تنظيمى واحد تتحدد فيه محاور التنمية القومية كما تتحدد فيه مشروعات التنمية الاقليمية مع مكونات التنمية المحلية.

ويبقى دور الاجهزة المحلية في ادارة ومتابعة عمليات التنمية المحلية وهو دور يختلف في توجهاته في مناطق الجذب السكانى عنه في مناطق الطرد السكانى التي تضم 96% من السكان في الوادى الضيق ، وهنا يصبح العمل السياسى موجها للعمل على زيادة عوامل الجذب في المناطق الجديدة مع زيادة عوامل الطرد في المناطق القديمة وذلك تحقيقا لاهداف الاستراتيجية القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية العمرائية المتكاملة التي تسعى الى توجيه الفائض السكانى الى خارج الوادى الضيق . من هنا يمكن تقسيم الدولة الى أقاليم تخطيطية ادارية تضم كلا منها مناطق طاردة وأخرى جاذبة حتى يمكن

تحريك السكان من الأولى الى الثانية في الاطار التنموى للدولة. وبهذا المفهوم تتحدد حدود المحافظات الجديدة مع حدود الاقاليم التخطيطية . ويصبح دور المحافظات بذلك تنمويا واداريا معا. وبالتالي سوف يختلف مفهوم الادارة المحلية للتجمعات السكنية القائمة في المدن أو القرى. وهنا تظهر أهمية نظام البلديات في توفير الخدمات والمرافق العامة في المدن والقرى في اطار مستقبلها العمراني. وهنا يختلف المستقبل العمراني للمدن والقرى القائمة عنه في المدن الجديدة اذ لا يمكن ترك المدن القائمة تنمو الى ما شاء الله ولكن لا بد من تحديد فترة زمنية محدودة ونطاق مكاني محدد لكل منها تتحرك فيه حتى تصل الى حالة الشبع لا يسمح لها أن تمتد عنه بعد ذلك ، أما المدن والقرى الجديدة فيترك لها حرية الحركة العمرانية دون حد زمني أو مكاني محدد. وبهذا المنطق سوف تتغير النظرية التقليدية للتخطيط العمراني ومن ثم تتغير القوانين الموجهة له.

ان الدولة لم تعد تتحمل الحلول الجزئية ... فقد حان الوقت مع الوعي التخطيطي والسياسي الى البحث عن الحلول الجذرية لتحديد مستقبلها في الاطار الاقتصادي الاجتماعي العمراني المتكامل.

وتظهر القاهرة في هذه المنظومة وهي مثقلة بالمشاكل والمهموم التي لم ينفع معها أى علاج جزئى على مدى الثلاثين عاما الماضية. مع أن الجراحات الجذرية كانت مطروحة دائما ولكن يظهر ان كلام الجراح لا يقابل في السياسة بارتياح.... واقتصرت العلاجات على بناء بعض الجسور لحل مشكلة المرور التي ما تلبث أن تظهر مرة أخرى مع زيادة السكان وزيادة السيارات ثم مشروع الصرف الصحي الذى يستوعب فضلات السكان لمدة محدودة ... ثم مترو الانفاق الذى يربط أطراف المدينة ويمدها بالحياة حتى تنمو وتمتد على الأراضى الزراعية شمالا وعلى المناطق الصناعية جنوبا. هذا في الوقت الذى ينمو فيه سرطان الاسكان العشوائى حتى كاد يخنق المدينة الكبيرة ويقضى عليها اجتماعيا وأمنيا. وتظهر بعد ذلك المجتمعات السكنية الجديدة - العشرة الطيبة - فكر استوردناه من باريس عسى أن يخفف من الضغط السكانى المتمركز بين القطاعات المتجانسة من القاهرة الكبرى. ومع ذلك فلا جذب من الاولى ولا طرد من الثانية والمشاكل تتفاقم لتظهر في حل ميدان روكسى - حلا مؤقتا - ثم إعادة تخطيط ميدان التحرير - كلاكيت 3. مرة - وكأنه لوحة رسم تمارس فيها الادارة المحلية هوايتها الموسمية. وعندما فشلت المحاولات الاولى مع القاهرة الصغيرة ظهرت القاهرة الكبرى كإقليم يضم أجزاء من محافظات حولها عسى أن تعالج في نطاقه المشاكل كما عولجت في لندن الكبرى مع الفارق في التوجيهات والقرارات التخطيطية. فهل هى في النظام المقترح مدينة أو اقليم تخطيطي ؟ واذا كانت مدينة فما عيب نظام البلديات الذى كان سائدا يديره الفنيون ؟ واذا كان اقليما فأين حدوده وماهى مسؤولياته ؟ فالقاهرة الكبرى في التخطيط العمراني اقليم وفي التخطيط الاقتصادى جزء من اقليم يمتد شرقا وغربا في الصحراء القاحلة. وهى في المنظور الاستراتيجى منطقة طرد وان كانت في حقيقتها أكبر منطقة جذب في الدولة . وهنا يبدأ دور المجلس المحلى المقترح في الظهور وهو يضم ممثلين للوزارات المختلفة وللجامعات ورجال الاعمال ... فهل يستطيع أن يقاوم الاسكان العشوائى ... وهل يستطيع ان يوفر المدارس وليس هناك مكان لها إلا على امتدادات الحاور الى الاسماعيلية والسويس والاسكندرية ... وهل يستطيع أن يوفر الخدمات الصحية أو يحشرها في المناطق التي تمثل أكثر كثافة سكانية في العالم ... وهل يستطيع أن يجعل من ميدان العتبة الحمراء ميدانا للعبئة الخضراء ويجل مشكلة المرور في ميدان أحمد ماهر ... مثلا ... أو غيره ... هذه ليست مشاكل القاهرة كما يحددها المخططون . فهل يستطيع المجلس الجديد حتى ولو كان يضم رؤساء الجامعات أن ينقل المدايع والمساح إلى تجمعات صناعية شرقا وإن كان ثقلها السياسى مثل الاهرمات - وهل يستطيع المجلس الجديد ان ينقل الحكومة المركزية الى عاصمة جديدة - أو يمنع تصاريح

المحلات التجارية والانشطة الادارية أو يزيد من الضرائب المحلية أو من تكاليف الخدمات التي تتحملها الدولة وينتفع بها سكان القاهرة وحدهم ... وهل لدى الادارة الجديدة الجهاز التخطيطى الذى يعمل على المستوى الاقليمى أو حتى المحلى فاقاهرة تخطيها فى وزارة التعمير وهل يستطيع المجلس الجديد للقاهرة أن ينشئ جهازا للحفاظ على القاهرة القديمة تنتقل اليه اختصاصات هيئة الآثار والأوقاف والمحافطة والتعمير ليطور المنطقة كأكبر متحف مكشوف فى العالم .