

الفصل الثاني

السلطة

التنفيذية :

السعي للتوازن

بين الرئيس

والوزارة

يتناول هذا الفصل تطور السلطة التنفيذية، والتي تشير إلى رئيس الدولة من ناحية والوزارة من ناحية أخرى. وبشكل عام، فقد ظلت العلاقة بين فرعي السلطة التنفيذية في مصر تميل بشكل واضح لصالح رئيس الدولة، فإما تم دمج المنصبين قانونياً في يد رئيس الدولة، أو طغى دوره فعلياً على دور الوزارة، وذلك باستثناء فترات قليلة برز فيها دور أكبر للوزارة في ظل دستور 1923 قبل الثورة. وسوف يعرض هذا الفصل لأهم سمات السلطة التنفيذية في عهد الرئيس مبارك، كما يعرض لتطور التشكيلات الوزارية وصولاً إلى الوزارة، التي تم تشكيلها في ديسمبر 2005.

وتقع السلطة التنفيذية في مركز النظام السياسي المصري وقلبه، وفي الماضي كانت تشير إلى النظام السياسي كله، فكانت تمارس - إلى جانب سلطات الحكم التنفيذية سلطتي التشريع والقضاء - ومن ثم تعد السلطة التنفيذية أقدم السلطات في تاريخ الدولة المصرية.

والسلطة التنفيذية - أو ما تسمى مجازاً الحكومة - هي الهيئة التي تمارس سلطة الحكم، ورسم السياسات العامة وإصدارها وتنفيذها، وتصريف أمور المواطنين على المستوى

اليومي ، وإلى جانب هذه الوظيفة الرئيسية ، تقوم السلطة التنفيذية بأدوار ووظائف أخرى ، فهناك الوظيفة الرمزية حيث تعبر السلطة التنفيذية عن الدولة وتمثل رمزاً يتجه إليه الأفراد ويرتبطون به ، وهناك الوظيفة التشريعية حيث تعتبر السلطة التنفيذية المصدر الرئيسي لمعظم مشروعات معظم القوانين ، التي تقدم للسلطة التشريعية. كما تصدر اللوائح التنفيذية والقرارات التي ترتبط بتنفيذ القوانين ، وتقوم بدور إشرافي في مجال القضاء ، وفي بعض الأحيان تملك حق العفو أو تخفيف الأحكام. علاوة على ذلك ، عادة ما يكون للسلطة التنفيذية اليد الطولى في اتخاذ القرارات في حالات الطوارئ والحروب⁽¹⁾.

وتشغل السلطة التنفيذية في مصر أهمية خاصة بسبب ما أشرنا إليه في الفصل الأول بشأن تقاليد دولة النهر والفرعونية السياسية ، التي جعلت من مصر أقدم دولة مركزية مستمرة في التاريخ ، الأمر الذي أعطى للسلطة التنفيذية فيها على اختلاف مسمياتها دوراً بارزاً.

أولاً : السلطة التنفيذية في الدساتير المصرية

منذ إعلان النظام الجمهوري ، تبنت الدساتير المصرية نظام الحكم الرئاسي ، وهو ما تمثل في دستور 1956 والدساتير التالية التي ركزت السلطة في رئيس الجمهورية ، بحيث إنه في بعض المراحل لم يوجد أصلاً منصب رئيس الوزراء .
والحقيقة ، أن علو شأن السلطة التنفيذية لا يعود إلى دستور 1971 ، وإنما إلى الموروث السياسي المصري وإلى الخبرات الدستورية السابقة على هذا الدستور . فقد ورث دستور 1971 كل الدساتير السابقة عليه فيما يتعلق بوضعية السلطة التنفيذية ، وبالوضعية الخاصة للخدوي أو السلطان أو الملك أو الرئيس . ولذلك ، نجد عديداً من النصوص الخاصة بالسلطة التنفيذية أو العلاقة بين السلطات في دستور 1971 مأخوذة بالنص أو مستوحاة من النصوص الدستورية السابقة .

(1) د. شادية فتحي إبراهيم ، «تطور السلطة التنفيذية في مصر» ، سلسلة بحوث سياسية ، القاهرة ، مركز البحوث السياسية بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة ، يونيو 2007 ، ص 2.

والحقيقة أيضًا أن النصوص الخاصة بالسلطة التنفيذية كانت من أكثر النصوص استمرارًا واستقرارًا في الدساتير المصرية منذ دستور 1923، فبينما كانت تزداد صلاحيات البرلمان أو تقلص من دستور لآخر، لم تشهد سلطات الملك أو رئيس الجمهورية الدرجة نفسها من القابلية للتغيير ما بين دستور وآخر؛ حيث حافظ جميعها على صلب اختصاصات السلطة التنفيذية متمثلة في الملك أو الرئيس.

وحتى ما قبل دستور 1923، لم يكن تنظيم السلطات في مصر يعرف تحديد سلطات واختصاصات تتعلق بالخدوي، ولم تحتو الوثائق الدستورية المصرية قبل دستور 1923 أي بند يتعلق بسلطات أو بصلاحيات محددة للخدوي أو السلطان، فقد تعلق جميعها بمجلس شورى النواب أو مجلس شورى القوانين أو بالجمعية التشريعية، أو كانت تتناول - على أقصى تقدير - علاقة المجلس النيابي بمجلس النظار أو الوزارة.

وجاءت الوثائق الدستورية الأولى لتشير إلى أولوية وضع الوزارة ومجلس النظار إزاء المجلس النيابي؛ فنصت الفقرة الأولى من الأمر الصادر من محمد علي بتأسيس المجلس العالي في 27 نوفمبر 1827 على أن: «كل أمر مما يتعلق بالمصالح المصرية «وتقضي حكمة الحكومة بتنظيمه وتسويته».. نحوله على المجلس». كما أشار إلى ضرورة موافقة النظار والحكام على ما يتوصل إليه المجلس العالي من رأي «جرت عادتنا إزاء كل شأن من الشؤون المرهونة تسويتها بقرار المجلس أن.. نعتبرها ويعتبرها معنا النظار والحكام كافة جديرة بالقبول، ليتاح لها أن توضع موضع التنفيذ والإجراء».

وجعل هذا الأمر من الوالي الفيصل حين اختلاف الرأي داخل المجلس، وأيضًا جعله الأساس في كل شيء من أعمال الحكومة، ومن ثم جعله مركز السلطة التنفيذية الرئيسي: «إن كانوا كلهم مجمعين على رأي واحد فيها ونعمت، وإن رأى فريق منهم رأيا وذهب فريق آخر إلى رأي يخالفه، وشوهد أن لكل فريق وجهًا لأرجحية قوله ومذهبه، فينبغي في مثل هذا الاختلاف أن تسطر أقوال الفريقين، وتعرض على العتبات الخديوية، فما تتعلق الإرادة السامية به، فهو الذي يجب التزامه والعمل بموجبه».

وجاء البند الأول من لائحة تأسيس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه الصادر في 22 أكتوبر 1866 في عهد الخديوي إسماعيل ، معبراً عن الوضعية العليا والنافذة للسلطة التنفيذية في مواجهة المجلس، فقد نصّ على أن: «تأسس هذا المجلس مبني على المداولة في المنافع التي تراها الحكومة أنها من خصائص المجلس» ، وذلك يعني أن الحكومة هي التي تحدد اختصاصات مجلس النواب، مما يعطي للحكومة مرتبة أسمى على مجلس النواب.

وحتى اللائحة الأساسية التي وافق عليها مجلس النواب وصدر بها الأمر العالي في 7 فبراير 1882 - والتي تعتبر أكثر الوثائق الدستورية ديمقراطية وانحيازاً إلى الشعب بحكم صدورها في مرحلة تصاعد ثورة عرابي - والتي سعت إلى بناء علاقة أكثر توازناً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ فأقرت أن مجلس النواب «يعقد بأمر يصدر من الحضرة الخديوية بموافقة رأى مجلس النظر» (المادة 7).

ومع أنها نصت على أن «كل عهد أو شرط أو التزام يراد عقده بين الحكومة وغيرها لا يكون نهائياً إلا بعد الإقرار عليه من مجلس النواب..» المادة (38)، إلا أنها أعطت مجلس النظر سلطات استثنائية في حالات الضرورة وتهديد «الأمن العمومي» ولم يكن المجلس منعقداً. كما أعطت الأولوية لمجلس النظر في حال وقوع خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظر: «إذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظر وأصر كل على رأيه بعد تكرار المخابرة وبيان الأسباب، ولم تستعف النظارة، فللحضرة الخديوية أن تأمر بفض مجلس النواب».

لكن هذا الدور القوي نسبياً لمجلس النواب في لائحة 1882 لم يستمر طويلاً، وتم تقليصه في القانون النظامي أول مايو 1883 الذي أصدره الخديوي توفيق بعد هزيمة ثورة عرابي وسيطرة الإنجليز على مصر، فجعل رأي المجلس استشارياً غير ملزم (المادة 18)، ونصّ على حق الخديوي في حل المجلس.

وربما كان السبب وراء اختفاء الحديث عن سلطات واختصاصات الخديوي في دساتير ما قبل 1923 هو سيادة الاعتقاد بأنه يعلو فوق كل السلطات ويسمو عليها، وهي الوضعية التي لم يكن من الممكن تأطيرها بإطار دستوري. وأقصى ما شرعته لوائح ما قبل 1923 أنها تحدثت عن مجلس النظار أو الحكومة وعلاقتها بمجلس النواب.

وتضمنت الأوامر الصادرة عام 1922 بعض القرارات واللوائح الخاصة بتنظيم سلطات وصلاحيات الأسرة المالكة وتوارث العرش وسلطات الملك. وهي الأوامر واللوائح التي وجدت صداها في دستور 1923، فتضمن الأمر الملكي رقم 18 الصادر في 15 مارس سنة 1922 من الملك فؤاد إعلان مصر دولة متمتعة بالسيادة والاستقلال، واتخاذ الملك لقب «صاحب الجلالة ملك مصر».

واشتمل الأمر الملكي رقم 25 الصادر في 13 إبريل 1922 على وضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية، وتضمن القانون رقم 25 الصادر في 10 يونية 1922 وضع نظام الأسرة المالكة. لكن هذه الأوامر لم تتضمن الحديث عن سلطات الملك التنفيذية، واكتفت بالإشارة إلى ولاية العرش الوراثي في أسرة محمد علي.

ويعتبر دستور 1923 أول دستور يأتي على ذكر صلاحيات الملك واختصاصاته المواد (32-56)، وأول دستور أيضا يشير إلى الحقوق والحريات العامة المواد (2-22) تحت عنوان «في حقوق المصريين وواجباتهم»، وأول دستور يتحدث عن السلطة القضائية المواد (124-131)، ومن ثم أخذ هذا الدستور شكل الدساتير الحديثة، وأصبح دور الملك واختصاصه وسلطاته مشمولة فيه، ونزل الملك إلى مرتبة باقي السلطات.

وتضمنت الأحكام العامة لدستور 1923 نصًا يجعل الملك مركز السلطة التشريعية؛ مما أوجد التداخل بين السلطات وأكد علو شأن السلطة التنفيذية؛ فنصَّ على سبيل المثال أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب» (المادة 24)، كما قرر أنه «لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك» (المادة 25). ومنح

الملك ومجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (مادة 28)، وقرر للملك حق حل مجلس النواب.

كما أعطى الدستور للملك حق إصدار مراسيم لها قوة القانون في ظروف محددة ووفقاً لقواعد معينة، وأعطاه سلطات مثل منح الرتب والنياشين وألقاب الشرف الأولى، وترتيب المصالح العامة وتولية الموظفين وعزلهم، وإعلان الأحكام العرفية، كما اعتبره القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات، ويعين الوزراء والممثلين السياسيين ويقيلمهم، إلا أنه قيّد سلطاته فاشترط موافقة البرلمان لأجل نفاذ معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانها شيئاً من النفقات أو مساساً بحقوق المصريين العامة أو الخاصة.

وفيما يتعلق بالفرع الثاني للسلطة التنفيذية، الخاص بالوزارة أو الحكومة، أقرت المادة (41) من اللائحة الأساسية سنة 1882، لمجلس النظار بنفس ما نتحدث عنه اليوم حول سلطات الرئيس في أوقات الخطر أو الضرورة أو الطوارئ، وفي حالة عدم انعقاد مجلس النواب، فأكدت أنه: «إذا طرأت ضرورة مهمة تستلزم المبادرة إلى الأخذ بأسباب الاحتياط لوقاية الحكومة من خطر أو للمحافظة على الأمن العمومي، وكان مجلس النواب غير منعقد، وكانت الاحتياطات المرغوب اتخاذها داخلية بخصائصه، ولم يسع الوقت اجتماعه، جاز لمجلس النظار إجراء ما يلزم إجراؤه على مسؤوليته، مع التصديق على ذلك من الحضرة الخديوية، ولدى انعقاد مجلس النواب يقدم الأمر ليرى رأيه فيه».

وكان أهم ما استحدثه دستور 1923 هو كفالة سلطات وصلاحيات أوسع كثيراً لمجلس الوزراء، على نحو وضع الأساس للنظام البرلماني في مصر. فاعتبر مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة، وحرم شغل مناصب وزارية على أحد من الأسرة المالكة، وأوجب لنفاذ توقيعات الملك في شؤون الدولة أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، وأقر بمسؤولية الوزراء الجماعية والفردية أمام مجلس النواب.

وأعطى لمجلس النواب حق تقرير عدم الثقة بالوزراء، التي يكون عليها أن تستقيل أو يكون عليه التقدم باستقالته. وعلى خلاف دستور 1923 جاء دستور 1930 بعدد من الأحكام المخالفة، فوسّع من سلطات الملك في مجال الشريع، ووضع عراقيل أمام ممارسة السلطة التشريعية لمهامها. واستمر العمل بهذا الدستور لخمس سنوات فقط، ثم عاد العمل بدستور 1923.

ويعتبر قيام ثورة يوليو 1952 بمثابة انقطاع دستوري مع المرحلة التي سبقتها (23-1952) فيما يتعلق بدور البرلمان والفصل بين السلطات. فمع قيام الثورة، تم دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية، وازدياد الدور التنفيذي والتشريعي لرئيس الدولة. فقد عهد الإعلان الدستوري الصادر في 16 يناير 1953 إلى مجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير، التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها، كما عهد إلى مجلس الوزراء تولى السلطة التشريعية.

وكان دستور 1956 أول دستور مصري، يتعامل مع مسألة اختيار رئيس الجمهورية بعد قرون من الحكم الوراثي في مصر، وكانت الآلية التي نص عليها - والتي اقتبستها الدساتير التالية حتى التعديل الدستوري في 2005 - هي أن اختيار رئيس الجمهورية يتم عبر مجلس الأمة، فنص الدستور على: «يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه. ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء (مادة 121). ونص الدستور في المادة (136) على أنه «لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية، بناء على تفويض من مجلس الأمة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها».

وأعطى دستور 1958 لرئيس الجمهورية الصلاحيات نفسها، مع إعطائه حق إعلان حالة الطوارئ. وأنشأ دستور 1962 مجلس الرئاسة، والمجلس التنفيذي، ومنح مجلس الرئاسة صلاحيات عديدة اقتسمها مع الرئيس. أما دستور سنة 1964 فقد جعل

لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء في مجلس الأمة ، ومنح لمجلس الأمة حق سحب الثقة بالحكومة أو الوزير (مادة 89). وجعل لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة. وحول اختيار رئيس الجمهورية نص على الآلية الواردة نفسها في دستور 1956 مادة (102)، وهي الآلية نفسها التي استمرت مع دستور 1971.

وتوضح تلك الإشارات الموجزة أنه من بداية إقامة مؤسسات الدولة الحديثة في مصر ، فإن الوثائق الدستورية اعتبرت رئيس الدولة محور نظام الحكم وأكثر عناصره أهمية ، ولم يتوقف الأمر عند النصوص ، بل مارس رؤساء الدولة المصرية، في كل المراحل، سلطات واسعة في مجالات الحكم والإدارة كافة ، سواء في الأمور الداخلية أو الخارجية . ونورد - في الصفحتين التاليتين (ثبتاً بحكام مصر من عهد محمد علي.

حكام مصر من محمد علي حتى أنور السادات

الحاكم	فترة توليه الحكم	سنوات حكمه	حياته	طريقة ترك السلطة
محمد علي	1805 - 1848	44 سنة	1769 - 1849	الإصابة بالغرغرة
إبراهيم باشا	2 سبتمبر 1848 - 10 سبتمبر 1948	شهران	1789 - 1948	الوفاة
عباس باشا الأول	24 نوفمبر 1948 - 13 يوليو 1854	6 سنوات	1813 - 1854	الاغتيال
محمد سعيد باشا	24 يوليو 1854 - 18 يناير 1863	8.5 سنة	1822 - 1863	الوفاة
الخديوي إسماعيل	18 يناير 1863 - 26 يونيو 1879	16.5 سنة	1830 - 1895	العزل
الخديوي محمد توفيق	26 يونيو 7 - 1879 يناير (1892)	12.5 سنة	1852 - 1892	الوفاة
الخديوي عباس حلمي الثاني	8 يناير 1892 - 19 سبتمبر 1914	23 سنة	1874 - 1944	العزل
السلطان حسين كامل	19 سبتمبر 9 - 1914 أكتوبر 1917	3 سنين	1853 - 1917	الوفاة

الوفاة	1936 - 1868	18.5 سنة	9 أكتوبر 1917 - أبريل 1936	فؤاد الأول
الخلع	1952 - 1936	17 سنة	28 أبريل 1936 - 26 يوليو 1952	الملك فاروق
إعلان الجمهورية	... - 1952	سنة واحدة	26 يوليو 1952 - 18 يونيو 1953	أحمد فؤاد الثاني
الغزل	1984-1902	عام ونصف تقريباً	18 يونيو 1953- نوفمبر 1954	محمد نجيب
الوفاة	1970 - 1918	14 سنة	15 يناير 1956 - 28 سبتمبر 1970	جمال عبد الناصر
الانقياال	25 ديسمبر 1918 - 6 أكتوبر 1981	11 سنة	28 سبتمبر، 6- 1970 أكتوبر 1981	محمد أنور السادات

ثانياً: رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية هو العنصر الرئيسي أو أقوى حلقات النظام السياسي المصري، فهو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يحيل مشروعات القوانين إلى البرلمان، ويصدق عليها، وهو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والقائد الأعلى للقوات المسلحة وهو رئيس المجلس الأعلى لهيئة الشرطة، وبذلك يكون رئيس الجمهورية هو المسيطر على جميع أدوات حفظ الأمن والنظام في البلاد داخلياً وخارجياً⁽¹⁾.

1. وضع الرئيس وفقاً للدستور

أعطى دستور 1971 لرئيس الجمهورية الدور الأساسي في مجال مباشرة السلطة التنفيذية، ودوراً رئيسياً في جوانب تتعلق بعمل السلطة التشريعية، كما رسم له بعض أشكال العلاقة مع السلطة القضائية.

وقد تضمن الباب الخامس من الدستور المتعلق بنظام الحكم تلك الاختصاصات والسلطات؛ حيث نصت المادة (73) على أن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني، وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية. ونصت المادة (138) على أن رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة للدولة، بالاشتراك مع مجلس الوزراء.

وأعطى الدستور الرئيس مجموعة من السلطات التنفيذية، فنصت المادة (141) على أن رئيس الجمهورية يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم، وأجازت المادة (139) لرئيس الجمهورية تعيين نائب له أو أكثر يحدد لهم

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 1986-1987 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1987)، ص 360 - 362. أيضاً: التقرير الاستراتيجي العربي 1988-1989 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1989)، ص 455.

اختصاصاتهم ويعفيهم منها، ويعين الرئيس الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم (مادة 143)، ويعين رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضاءها (مادة 5) من قانون المحكمة الدستورية العليا)، ويعين رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلاءه وبقية الأعضاء والمندوبين المساعدين (مادة 83 من قانون مجلس الدولة). ووفقاً للدستور، فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للشرطة⁽¹⁾.

أ. وفيما يتعلق بالاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، فقد نص الدستور على ما يلي⁽²⁾:

- الحق في اقتراح القوانين أمام مجلس الشعب، وإحالة ما يراه من موضوعات عامة لمناقشات مجلس الشورى.
- حق إصدار القوانين.
- حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي يسنها مجلس الشعب، بأن منح له حق الاعتراض على القانون خلال 30 يوماً من إقرار المجلس له، فإذا أقره المجلس مرة أخرى يصبح سارياً دون حاجة إلى موافقة الرئيس.
- حق تقديم طلب بتعديل الدستور.
- الحق في تعيين 10 من أعضاء مجلس الشعب، كما منحه حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى (88 عضواً في الوقت الحالي).
- حق حل البرلمان في حالتين: هما حالة الضرورة وحالة قيام الرئيس بدور الحكم بين المجلس والوزارة.

(1) انظر آراء مختلفة في: د. أحمد كمال أبو المجد، الأزمة السياسية التي نواجهها، الشروق، 11 مايو 2009، وأيضاً طارق البشري، الديمقراطية ونظام 1971: السلطات التي يملكها رئيس الدولة فريدة وغير مسبقة، الشروق، 18 مايو 2009.

(2) عمرو هاشم ربيع (محرر)، التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة 2005، مرجع سابق، ص ص 18 - 22. أيضاً: التقرير الاستراتيجي العربي 1996-1997 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1997)، ص 402.

ب - وفيما يتصل بسلطات الرئيس في الظروف الاستثنائية أو حالات الضرورة، فأبرزها أربع سلطات:

- حقه في اتخاذ إجراءات طارئة لمواجهة المخاطر، وتتضمن هذه الإجراءات إصداره قرارات بقانون، لمواجهة خطر حال وجسيم، يهدد الوحدة الوطنية وسلامة الوطن وإعاقة مؤسسات الدولة، على أن يجري استفتاء على هذه الإجراءات خلال 60 يوماً من اتخاذها.
- حقه في إصدار قرارات لها قوة القانون في الأحوال الاستثنائية، بناء على تفويض من المجلس محدد الموضوع والمدة وصادر بأغلبية الثلثين.
- حقه في حالة غياب المجلس وفي حالة الضرورة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، شرط عرض تلك القرارات على المجلس خلال 15 يوماً من صدورها إذا كان المجلس قائماً، أو في أول اجتماع له في حالة غيابه لمناقشتها والموافقة عليها أو رفضها.
- حقه في إعلان حالة الطوارئ بشرط عرض هذا القرار على المجلس خلال 15 يوماً من صدوره، أو في أول اجتماع له إذا كان منحللاً، وكذلك أن يكون الإعلان محدد المدة، ويجدد بموافقة المجلس.

ج- وفيما يتصل بعلاقة الرئيس مع السلطة القضائية⁽¹⁾، وتتمثل أبرز أشكال علاقة رئيس الجمهورية مع السلطة القضائية في: حقه في تعيين كل من رئيس محكمة النقض بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي الجمعية العمومية الخاصة بالمجلس. وينفرد بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا، ويرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

(1) د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة 2005، مرجع سابق، ص ص 22-24.

ومع ذلك ينبغي تأكيد أن رئيس الجمهورية لم يستخدم كل صلاحياته هذه بالضرورة، فعلى الرغم من الحديث المستمر عن اتساع سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية .. إلا أنه فيما يتعلق بالرئيس مبارك، فإنه لم ينزع نحو استخدام تلك الصلاحيات الاستثنائية المقررة له في مجالات التشريع؛ مما يعني حيازة سلطات غير مفعلة، تفضيلاً لسير الأمور عبر مساراتها الطبيعية.

وعلى سبيل المثال، فإن الرئيس مبارك لم يستخدم المادة (147) من الدستور التي تقر لرئيس الدولة إبان غياب مجلس الشعب وفي حالة الضرورة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون منذ توليه السلطة إلا في أندر المواقف، كما استخدمها على سبيل المثال عام 1990 لإلغاء العمل ببعض القوانين، التي اصطلح على تسميتها إعلامياً بالقوانين سيئة السمعة، والتي صدرت في نهاية حقبة السبعينيات⁽¹⁾. وخلافاً لتقاليد حل البرلمان بواسطة رئيس الدولة، والتي مارسها الملك قبل 1952 والتي أدت إلى عدم إكمال جميع مجالس النواب مدتهم القانونية ماعدا مجلس 1945، واستمرار هذا الوضع في عهد الرئيس عبد الناصر بسبب التغيرات السياسية المتلاحقة، فلم يكمل أي مجلس مدته الدستورية، فإن الرئيس مبارك لم يستخدم أبداً سلطته في حل مجلس الشعب لسبب سياسي، وأصدر قراراً بحل مجلسي 1984 و 1987 بناءً على حكم للمحكمة الدستورية العليا، الذي اعتبر أن قانون الانتخابات الذي تم انتخاب المجلس وفقاً له غير دستوري.

2. وضع الرئيس في التعديلين الدستوريين 2005 و 2007

كان أهم ما أضافته التعديلات الدستورية بخصوص موقع رئيس الجمهورية هو ما يلي:

أ. طريقة اختيار رئيس الجمهورية:

كان تعديل المادة (76) الخاص بانتخاب رئيس الجمهورية في 2005 و 2007، جديداً على الحياة السياسية المصرية، فلأول مرة يكون انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب، ومن بين متنافسين على المنصب، وتضمن ذلك:

(1) د. عمرو هاشم ربيع، لماذا لن يحل مجلس الشعب؟، الأهرام، 18 يوليو 2009.

• النص على انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري المباشر.

• النص على قواعد الترشيح لرئاسة الجمهورية، والتي تتضمن: أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظات من أربع عشرة محافظة على الأقل.

ويزداد هذا العدد بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس (مادة 76). ومؤدّى ذلك أنه بزيادة عدد أعضاء مجلس الشعب بعدد أربعة وستين مقعداً المخصصة للمرأة وفقاً للقانون ، الذي أصدره البرلمان عام 2009، فإن عدد المؤيدين الذين يتطلب الدستور توافرهم من أعضاء المجلس سوف يزداد بنسبة زيادة عدد الأعضاء.

• تيسير الفرصة للأحزاب للمنافسة في الانتخابات: فقد نصّ التعديل على أن «لكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح ، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة (3%) على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى، أو ما يساوى ذلك في أحد المجلسين، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي ، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل».

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، أجاز التعديل لكل حزب من الأحزاب، التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجرى خلال عشر سنوات أحد

أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

• النص على تأسيس لجنة الانتخابات الرئاسية وتحديد اختصاصاتها: فقد نصّ التعديل على أن: «تقدم طلبات الترشيح إلى اللجنة، تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد.

وفي إطار هذا التعديل، صدر القانون رقم 74 لسنة 2005 الخاص بتنظيم الانتخابات الرئاسية، والذي تضمن طريقة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات واختصاصاتها.

ولعل أهم ما يدخله هذا التعديل الدستوري على الحياة السياسية في مصر، وفيما يتعلق بمنصب رئيس الجمهورية، هو أمرين رئيسيين:

أولهما: تكريس الطابع الديمقراطي على عملية اختيار رئيس الجمهورية:

فمنذ عام 1956 حتى عام 2005 كان اختيار رئيس الجمهورية يتم بنظام الاستفتاء، ويجري الانتخاب في مجلس الشعب، حيث ينظر المجلس في عدة أسماء ويجري عليها الانتخاب، ويختار الحاصل على أغلبية الأصوات ويعرضه للاستفتاء العام⁽¹⁾.

وقد ظل هذا هو النظام الساري حتى عام 2005. وخلال هذه الفترة جرت 9 استفتاءات رئاسية، حكم فيها مصر ثلاثة رؤساء، هم: جمال عبد الناصر (جرى في عهده

(1) انظر على سبيل المثال: التقرير الاستراتيجي العربي 1993-1994 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1994)، ص ص 295 - 296.

ثلاثة استفتاءات)، وأنور السادات (استفتاءان)، وحسني مبارك (4 استفتاءات). وكان أول الاستفتاءات الرئاسية في تاريخ مصر في 1956، وجرى آخرها في 1999.

وبمقتضى التعديل الدستوري لا ينحصر اختيار المرشح للرئاسة في إطار مؤسسات النظام التنفيذية والتشريعية، حيث جعل التعديل عملية انتخاب الرئيس في منطقة وسط بين المؤسسات الرسمية من ناحية، والقوى السياسية من ناحية أخرى. فلم تعد العملية تقتصر على مجرد قدرة المرشح على الحصول على أغلبية الثلثين في المجلس، ثم العرض على الاستفتاء الشعبي الذي يعتبر بعده المرشح رئيساً للجمهورية، وإنما أصبحت فرصة للتنافس بين الأحزاب المدنية على أعضاء مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية، وساحة دخول معترك انتخابي بين متنافسين لكل منهم برنامج، وللشعب أن يختار أفضل الأشخاص والأفكار والبرامج.

وثانيهما: إسباغ الطابع المدني على الرئاسة:

فطبقاً للتعديل الدستوري، فإن انتخابات الرئاسة تتنافس عليها أحزاب سياسية، ولما كان المرشح عن أحد الأحزاب ينبغي أن يكون عضواً في هيئته العليا لمدة عام، ولما كان العمل السياسي والانضمام إلى الأحزاب محظوراً على أعضاء القوات المسلحة، فإن النص فتح الباب لإكساب منصب رئيس الجمهورية سمة مدنية.

صحيح أنه من الصعب أن يؤدي التعديل إلى تغيير شامل في الحياة السياسية من النقيض للنقيض، وربما لا تكون الأحزاب السياسية مستعدة لتقدم بديلاً للاختيار الرئيسي لجهاز الدولة، ولكنه يدعم فرص وتطلعات تلك الأحزاب، ويدعوها لتطوير ذاتها من أجل الوصول إلى هذا الهدف.

ب - صلاحيات رئيس الجمهورية وسلطاته:

وفي هذا الصدد، يمكن أن نلمس بعض جوانب التطوير المهمة، التي استحدثتها التعديلات الدستورية 2007، من بينها:

• تقييد مفهوم الأخطار التي تمنح الرئيس سلطات استثنائية:

وذلك ما يكشف عنه التعديل الذي أجري على المادة (74)، فكان نص المادة قبل التعديل يمنح رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الأخطار التي تهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، وجاء التعديل الدستوري ليصف الخطر ، الذي يدعو رئيس الجمهورية لاتخاذ مثل هذه الإجراءات بأنه «حال وجسيم»، وفي ذلك حصر لحالة الخطر التي لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات إزائها ؛ مما يعني أنه لا يتمتع بتلك الصلاحيات في مواجهة الخطر إلا في حالة أن يكون الخطر يمثل تهديداً فورياً ومباشراً وجسيماً. وهذه الأوصاف بالطبع يمكن أن تكون مجالا لاجتهادات فقهية وقانونية دستورية، تحدد معنى «حال وجسيم» على نحو أدق ، وبالشكل الذي يرشد عملية صنع القرار السياسي في مواجهة الأخطار.

أما الإضافة الثانية المهمة التي ترتبت على تعديل تلك المادة، فهي توسيع دائرة استشارات الرئيس في مواجهة حالة الخطر، من خلال استشارة رؤساء المؤسسات الأخرى، بما لا يجعل القرار في شأن تلك الحالة انفراداً لمؤسسة الرئاسة وحدها، وإنما بالاشتراك مع مؤسسات أخرى لها قيمة دستورية وسياسية؛ مما يضمن للقرار الحصول على قاعدة أوسع، فيما يتعلق بحساب التقديرات والمخاطر، فقد نصت المادة (74) بعد التعديل على أن يتخذ الرئيس الإجراءات السريعة لمواجهة الأخطار «بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى».

ويمكن للبعض أن يطرح رأياً مؤداه أن المادة بشكلها الراهن بعد التعديل لا تضيف كثيراً في مجال إلزام الرئيس بآراء رؤساء المجالس الثلاثة، وأن رئيس الجمهورية لازالت له اليد الطولى في اتخاذ القرارات حالة الخطر، ولكن الإضافة الرئيسية لهذه المادة بعد التعديل

— من الزاوية السياسية — هو في مجال تكريس الإفصاح والشفافية ، فيما يتعلق بالأسس التي تُبنى عليها قرارات الرئاسة في مواجهة الخطر، ومن ثم فقيمتها الأساسية معنوية. فبالأكيد لا زال للرئيس الانفراد باتخاذ القرار في وقت الخطر بعد المشورة غير الملزمة باعتباره المسؤول الأول، ولكن يمكن في حالة توافق آراء رؤساء المجالس الثلاثة (مجلس الوزراء والشعب والشورى) أن يؤثروا في قرارات الرئيس.

• تقليص صلاحيات الرئيس في حل مجلس الشعب:

على جانب آخر يتعلق بتقليص الصلاحيات الرئاسية أيضًا ، فإن المادة (136) قبل التعديل التي تتيح للرئيس حل مجلس الشعب عند الضرورة لم تكن تنص على عدم جواز حل مجلس الشعب الجديد مرة ثانية للأمر ذاته، فجاء التعديل ليضيف ذلك، فنصّ على أنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة.

وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر». مع ذلك تضمن التعديل أمرًا موازيًا لذلك، فبينما كانت المادة السابقة تشترط استفتاء الشعب على حل البرلمان، فإن المادة بصياغتها الجديدة لم تشترط ذلك.

• إشراك مجلس الوزراء في اختصاصات كانت مقصورة على الرئيس:

على نحو ما أورده تعديل المادة (138)، التي ميزت بين اختصاصات يمارسها الرئيس «بعد موافقة مجلس الوزراء»، واختصاصات أخرى يمارسها ، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، على النحو الذي تم تفصيله في الفصل الأول.

• إشراك رئيس مجلس الوزراء في مهام كانت منوطة بنائب رئيس الجمهورية:

• وذلك ما يوضحه التعديل الذي أجري على المادة (82) من الدستور، الذي جعل لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه رئيس مجلس الوزراء ، إذا قام مانع مؤقت يحول

دون مباشرة الرئيس لاختصاصاته، عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه. كما نص التعديل أيضاً مادة (85) على تولي رئيس مجلس الوزراء الرئاسة مؤقتاً عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه في حال اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمة جنائية.

• إشراك رئيس مجلس الوزراء بالرأي في اختيار الوزراء:

وذلك ما أقره التعديل الذي أضافته المادة (141) الذي يكون بمقتضاه على رئيس الجمهورية أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء عند إصداره قرارات بتعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم.

وعلى الرغم من أن التعديلات الدستورية المتوالية لم تؤثر في صلب صلاحيات رئيس الجمهورية واختصاصاته.. إلا أنه يلاحظ الميل نحو تغيير طريقة التعامل مع بعض تلك الصلاحيات؛ فالتعديلات في الإجمال تضمن لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته واختصاصاته نفسها في المجالات سابقة الذكر، ولكن الجديد هو إشراك آخرين مع رئيس الجمهورية في الرأي، أحياناً على نحو وجوبي وأحياناً أخرى على نحو جوازي.

وفي النهاية، فإن مجمل هذه التعديلات التي أدخلت على موقع رئيس الجمهورية والوزارة، والتي جرت باقتراح من الرئيس كانت مطروحة بواسطة عدد من الأحزاب في السنوات الأخيرة، مما يشير إلى قيمة الحوار السياسي.. كما تشير إلى شعور رئيس الجمهورية واحتياجه إلى إدخال تعديلات، تسهم في إثراء القرار السياسي وترشيده.

3. ممارسة سلطة الرئاسة في عهد مبارك:

يعتبر الرئيس محمد حسني مبارك هو الرئيس الرابع لمصر، فكان أول من شغل هذا المنصب هو اللواء محمد نجيب، رئيس مجلس قيادة الثورة الذي أصبح رئيساً للجمهورية

بقرار من المجلس، خلال الفترة من يونيو 1953 إلى نوفمبر 1954، إلى أن أدى تصاعد الخلافات السياسية في داخل مجلس القيادة إلى إقصائه عن الحكم وظل المنصب شاغرا، ثم أعقبه جمال عبد الناصر 1956 - 1970، ثم السادات من 1970 - 1981، ثم مبارك من 1981 حتى الآن. ومن ثم يعتبر الرئيس مبارك رئيس الجمهورية الذي حكم مصر أطول فترة، فإذا كان الرئيس عبد الناصر قد تولى هذا المنصب لمدة 14 سنة (1956-1970)، وتولاها الرئيس السادات لمدة 11 سنة (1970-1981)، فإن الرئيس مبارك - حتى عام 2009 - يكون قد تولاها لمدة 28 سنة، ويبقى له في فترة ولايته عامان.

وقد تمكن خلال هذه الفترة من أن يعطي لحكمه سمات متميزة، يشير بعضها إلى خصائص النظام السياسي في مرحلتي عبد الناصر والسادات مما يعطي للنظام ملامح الاستمرار والتواصل، ويشير بعضها الآخر إلى سمات جديدة تمثل استجابة للتطورات التي خبرتها الحياة السياسية في مصر، وكذا للتحويلات التي شهدتها العالم، وخصوصاً بعد ثورات دول شرق أوروبا عام 1989 وانهيار الاتحاد السوفيتي وذيوع قيم النظام الديمقراطي وحقوق الإنسان، كجزء من ثقافة النظام العالمي الجديد.

وبالمنطق نفسه، فقد مثلت هذه الملامح الجديدة التحويلات الاقتصادية التي شهدتها العالم وأبرزها انهيار النظم الاقتصادية الاشتراكية، التي تقوم على سيطرة الدولة على الاقتصاد، وتوقيع اتفاقية الجات (دورة أورجواي)، وإنشاء منظمة التجارة العالمية، والتوجه الحثيث نحو تحرير العلاقات التجارية بين دول العالم، والاعتماد على القطاع الخاص والمبادرة الفردية في تحقيق النمو الاقتصادي.

وبصفة عامة، فقد اتسم عهد الرئيس مبارك بالحرص على الاستقرار السياسي والاجتماعي، والذي تمثل في استقرار السلطتين التنفيذية والتشريعية، وقد ترتب على ذلك أن متوسط عمر الوزارة في عهده فاق ذلك الذي شهدته كل من عهدي عبد الناصر والسادات. كما ترتب على ذلك أنه - باستثناء مجلسي الشعب 1984 و 1987 اللذين تم

حلها بحكم قضائي - فقد استكملت المجالس التشريعية من شعب وشورى مدتها الدستورية كاملة. إلى جانب ذلك، فقد اتسم عهده بغياب الاستقطاب السياسي الحاد بين الحكم وأحزاب المعارضة، وكذا بنمو ملحوظ لمؤسسات المجتمع المدني من جماعات مصالح ومنظمات غير حكومية، وازدياد دورها في الحياة الاجتماعية والسياسية⁽¹⁾.

وفضلاً عن ذلك، اتسم عهده بالاستقرار داخل مؤسسة الرئاسة؛ فخلافاً للرئيس السادات الذي عين عدداً كبيراً من المستشارين، وقام بإنشاء هيئة لمستشاري رئيس الجمهورية.. فإن الرئيس مبارك لم يتوسع في هذا الاتجاه. وباستثناء د. زكريا عزمي رئيس ديوان رئيس الجمهورية، والذي مارس دوراً نيائياً من خلال عضويته في مجلس الشعب، ودوراً حزبياً من خلال توليه لمنصب الأمين العام المساعد للشئون التنظيم والعضوية والمالية والإدارية بالحزب الوطني الديمقراطي، وعضويته بهيئة مكتب الحزب، ود. أسامة الباز الذي شغل منصب مستشار الرئيس للشئون السياسية (إضافة إلى منصبه الأسبق كوكيل أول لوزارة الخارجية)، والذي قام بدور بارز في الحياة السياسية حتى نهاية التسعينيات، والدكتور مصطفى الفقي الذي شغل منصب مدير مكتب الرئيس للشئون المعلومات والمتابعة لمدة ثماني سنوات (1984-1992) وقام بدور مماثل، فإن من تولوا مناصب فنية واستشارية في داخل رئاسة الجمهورية، لم يمارسوا دوراً عاماً بهذه الصفة.

ويرجع ذلك إلى عدم رغبة الرئيس في تكوين «مراكز قوى» مرتبطة برئيس الجمهورية؛ مما قد يحدث تداخلاً في الاختصاصات، أو تضارباً في السلطة بين

(1) اعتمدنا في تسجيل التطورات السياسية الخاصة بعهد الرئيس حسني مبارك على مجموعة التقارير السنوية التي يصدرها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام تحت اسم «التقرير الاستراتيجي العربي» ابتداء من عام 1988، وكذا على مجموعة التقارير السنوية التي يصدرها مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية تحت اسم «المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي» ابتداء من عام 1993.

مديري مكاتب الرئيس وأعضاء الوزارة في تخصصاتهم المختلفة. وبدلاً من تعيين مستشارين بصفة رسمية، فقد فضل الرئيس مبارك أن يلجأ إلى استشارة أعداد كبيرة من الخبراء، وأصحاب الرأي بشكل دوري وغير معلن. وفي أكثر من مناسبة، دعا مراكز البحوث إلى القيام بدورها في دراسة سياسات الدولة وعرض البدائل والاختيارات بشأنها.

كما قام الرئيس، من آن لآخر، بعقد اجتماعات مع عدد من قيادات الدولة اصطلاحاً على تسميتها في وسائل الإعلام باسم «المجموعة السياسية»؛ لبحث بعض الموضوعات المتصلة بالسياسات العليا للدولة. واختلف المشاركون في هذه الاجتماعات حسب طبيعة الموضوع، وإن كانت قد ضمت بصفة أساسية رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ووزراء الدفاع، والخارجية، والداخلية، والإعلام.

ومع ازدياد أهمية القضايا الاقتصادية وتبنى الدولة لسياسة التحرر الاقتصادي، دعا الرئيس في مستقبل عهده في عام 1982 إلى عقد مؤتمر اقتصادي لبحث التوجهات الإستراتيجية للاقتصاد المصري، والذي اشترك فيه خبراء متخصصون من مختلف التيارات الفكرية، وحرص الرئيس على حضور عدد من اجتماعاته، كما دعا إلى عدد من الاجتماعات التي ضمت - إلى جانب رئيس مجلس الوزراء - وزراء المجموعة الاقتصادية، ومحافظ البنك المركزي. وفي بعض هذه الاجتماعات، شارك ممثلو اتحادات رجال الأعمال واتحاد الصناعات والغرف التجارية.

ويمكن تحديد أهم السمات التي اتسم بها نسق السياسات العامة في عهد الرئيس مبارك على النحو التالي:

أ. التطور الديمقراطي:

تولى الرئيس مبارك الحكم في 15 أكتوبر 1981، بعد اغتيال الرئيس السادات في 6 أكتوبر من العام نفسه. وكانت أولى مهام الرئيس هي العمل على إعادة الاستقرار إلى

المجتمع ، بعد حالة الاستقطاب السياسي الحاد وعدم الاستقرار التي شهدتها الفترة الأخيرة من حكم الرئيس السادات، والتي وصلت أقصاها في إجراءات 5 سبتمبر 1981؛ فقام مبارك بالإفراج عن المعتقلين السياسيين، وقابل أول مجموعة منهم في مقر رئاسة الجمهورية، كما عادت الأحزاب التي كانت قد جمدت نشاطها أو حصرته داخل مقارها إلى ممارسة عملها، وعاد البابا شنودة إلى مقر البطريركية بالقاهرة ، وكان من شأن هذه التطورات إيجاد حالة من التسامح السياسي بين الأحزاب والقوي السياسية في البلاد.

ويمكن رصد أربع ملاحظات بشأن التطور السياسي في مصر خلال هذه الفترة:

الأولى ، احترام مبدأ سيادة القانون، وتأكيد هبة القضاء ودوره باعتباره الجهة التي يتم من خلالها حل الخلافات بشأن كثير من القضايا ذات الطابع السياسي، وعلى سبيل المثال، فقد لعب القضاء دوره في نشأة أغلب الأحزاب التي لجأ مؤسسوها إليه بعد رفض لجنة الأحزاب الموافقة على تأسيسها. كما التزمت أجهزة الدولة ، بصفة عامة، بتنفيذ أحكام القضاء الإداري ، الذي يلجأ إليه المواطنون للتظلم من قرارات اتخذتها إحدى مؤسسات السلطة التنفيذية، كما يتم الالتزام بأحكام المحكمة الدستورية العليا، ومن أمثلة ذلك حكمها بعدم دستورية القانون ، الذي تمت وفقاً له انتخابات عامي 1984 و1987، واعتراضها على عدد من المواد التي تضمنها مشروع قانون انتخابات رئيس الجمهورية في عام 2005.

والثانية، تعزيز الحياة الحزبية، باعتبار أن التعددية الحزبية شرط أساسي للنظام الديمقراطي، فزاد عدد الأحزاب حتى وصل إلى عدد 24 حزباً يمثلون مختلف التوجهات السياسية والاقتصادية. ولم تحدث مواجهات مباشرة بين رئيس الدولة وأحد الأحزاب، على خلاف ما تم في عهد الرئيس السادات، فرغم رئاسته للحزب الوطني الديمقراطي، إلا أن مبارك كان حريصاً على تأكيد أنه رئيس لكل المصريين.

وإن كان الجدل قد استمر بشأن وضع « الإخوان المسلمين» ودورهم في الحياة السياسية، فقد التزم النظام بتطبيق قانون الأحزاب ، الذي يمنع قيام أحزاب سياسية على

أساس ديني أو طائفي، وباعتبار أن القانون يلزم جميع الأحزاب القائمة باحترام مبادئ الشريعة الإسلامية، التي تعتبر وفقاً للدستور المصدر الرئيسي للتشريع. فقد سُمح لهذا التيار بالتعبير عن نفسه سياسياً بأشكال مختلفة. فعلى سبيل المثال، عندما غير حزب العمل الاشتراكي الذي تأسس عام 1978 برنامجه السياسي، ورفع شعار «الإسلام هو الحل»، فإن الدولة تعايشت مع هذا التطور، وفي الانتخابات البرلمانية لعام 1987 أقام الحزب «التحالف الإسلامي» مع حزب الأحرار و«الإخوان المسلمين»، وتعايشت الدولة أيضاً مع ذلك⁽¹⁾. وفي انتخابات عام 2000، فاز عدد سبعة عشر نائباً من مؤيدي الإخوان المسلمين، وإن كانوا لم يعلنوا ذلك صراحة في دعايتهم الانتخابية، وزاد العدد إلى 88 نائباً في انتخابات عام 2005، التي شهدت إفصاح مرشحي هذا التيار صراحة عن أنهم ممثلون للإخوان المسلمين في ملصقاتهم ودعايتهم الانتخابية، التي أشار كثير منها صراحة إلى انتمائهم لجماعة الإخوان المسلمين؛ مما دفع البعض إلى القول بوجود اتفاق أو تفاهم بين النظام والإخوان. ولكن هذه التفسيرات سرعان ما توقفت مع التعديل الدستوري، الذي تقدم به الرئيس في عام 2006، والذي تضمن تعديل المادة (5) الخاصة بتكوين الأحزاب السياسية والتي نصت صراحة - حسب التعديل - على عدم جواز قيام الأحزاب أو ممارسة نشاط سياسي، على أساس ديني أو مرجعية دينية.

والثالثة: اتساع دائرة حرية التعبير في وسائل الإعلام، فمارست الصحافة الحزبية درجة عالية من حرية التعبير وممارسة النقد بشكل، لم تشهده مصر منذ عام 1952. وكان للصحافة الحزبية - والقومية - دورها في متابعة أعمال السلطة التنفيذية، والكشف عن مظاهر الانحراف والقصور فيها، ومناقشة السياسات العامة التي تطرحها الحكومة وتقييمها. وإلى جانب ما تقدم، فقد برز في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين دور الصحف الخاصة التي تزايد عددها، والتي مارست دورها في مناقشة القضايا العامة

(1) انظر في تطور هذه العلاقة د. حسنين توفيق إبراهيم، النظام السياسي والإخوان المسلمين في مصر من التسامح إلى المواجهة 1981-1996 (بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1998).

في سائر المجالات ، متجاوزة في ذلك كل الخطوط التي ساد الاعتقاد بأنها خطوط حمراء لا يمكن تجاوزها، ولم يعد هناك شخص أو موضوع خارج إطار المحاسبة والنقد. وفي إطار مناخ حرية التعبير نفسه، نشأت القنوات التلفزيونية الخاصة ، التي تبث برامج حوارية ساخنة تناقش كل القضايا موضع اهتمام الرأي العام ، وكان من شأن ما تقدم توسيع دائرة حرية التعبير في المجتمع ؛ بحيث يمكن القول بأن التيارات والتوجهات الفكرية كافة أصبحت لديها الأداة الإعلامية ، التي يمكن أن تصل من خلالها للمواطنين.

والرابعة، الحرص على الاستقرار السياسي، وبرز ذلك في منهج الرئيس مبارك في عدم اللجوء إلى أسلوب «الصدمات الكهربائية»، والتدرج في طرح السياسات العامة وتغييرها، وتمهيد الرأي العام لها، وتنفيذها على مراحل. وتمثل ذلك أيضًا في استقرار المناصب التنفيذية خلال الفترة من منتصف الثمانينيات حتى منتصف التسعينيات ؛ لإعطاء الفرصة المناسبة لشاغلها في تنفيذ السياسات العامة، وهو الأمر الذي أدى إلى إطالة متوسط عمر الوزارة المصرية في عهده مقارنة بأي فترة أخرى من عام 1923.

لقد أكد الرئيس مبارك مفاهيم الاستقرار والإصلاح والتغيير التدريجي منهاجًا لحكمه، فبينما استمر في تبني التوجهات الرئيسية التي دشنها الرئيس السادات، فإنه أوجد الضوابط لترشيدها، وأخذ مصالح الفقراء والفئات محدودة الدخل في الاعتبار بشكل أكبر، وارتبط بذلك الابتعاد عن الصياغات الأيديولوجية والتوجه إلى حل المشكلات بمنهاج عملي وواقعي. في هذا الإطار، فقد طرح خطابه السياسي على المستوى الداخلي مفاهيم النمو والعدالة الاجتماعية، والوحدة الوطنية، والتوازن والاستقرار، وضرورة التكامل الاجتماعي ، وتوفير السلع الأساسية لجمهور المواطنين، ورفع العبء عن متوسطي الحال. وأكد الرئيس مبارك أن الاستقرار لا يعني الجمود ، ولكنه استقرار التوازن الذي يهيئ الأجواء الصالحة للتغيير ، والذي يتم في إطار التماسك الاجتماعي والتسامح الديني والفكري.

ب- الإصلاح الاقتصادي:

مثلت المشكلة الاقتصادية إحدى التحديات الرئيسية ، التي واجهت نظام الحكم خلال السنوات الأولى من حكم الرئيس مبارك، والتي كان من مظاهرها تدني معدلات النمو الاقتصادي، وتزايد عدد السكان بمعدلات تفوق معدلات النمو، وازدياد عبء الديون الخارجية، وازدياد الفجوة الغذائية، والاعتماد على استيراد الحبوب لسدها. لذلك، دعا الرئيس مبارك إلى عقد «المؤتمر الاقتصادي» في عام 1982 لبحث السياسات الضرورية لمواجهة هذه المشكلة.

وتدرجيًا، تبلور عدد من السياسات ، التي يمكن عرضها على النحو التالي:

- الاستثمار في البنية التحتية التي كانت قد أصيبت بتدهور جسيم ؛ بسبب نقص الاستثمارات والقصور في عمليات الإحلال والتجديد. لذلك.. شهدت حقبة الثمانينيات استثمارات كبيرة في بناء محطات توليد الطاقة الكهربائية، ومشروعات الصرف الصحي، وتجديد شبكة التليفونات ووسائل الاتصالات الحديثة، وتطوير شبكة الطرق البرية والموانئ. وجاء هذا التوجه من إدراك أن وجود هذه البنية التحتية يمثل مدخلًا ضروريًا لتشجيع الاستثمار.

وترافق مع الاهتمام بالبنية التحتية المادية، اهتمام مماثل بالبنية التحتية البشرية، والتي تمثلت أساسًا في الاهتمام بالتعليم وبناء المدارس، فزادت الميزانية الاستثمارية للتعليم بنسبة 354٪ خلال الفترة 1991-1996، والتي اتجهت لبناء عدد 1500 مدرسة سنويًا، ومع مطلع 1997 تم بناء عدد من المدارس ، يفوق كل ما بُني من مدارس في مصر من بداية القرن العشرين حتى عام 1991.

- بالنسبة للسياسة الاقتصادية، فقد استمرت الدولة في اتباع التوجهات الاقتصادية نفسها التي بدأت في فترة السادات ، وهي سياسة الانفتاح الاقتصادي، ولكن مع ترشيدها . تمثلت أهم التطورات الاقتصادية في تطبيق

سياسات الإصلاح الاقتصادي، وإبرام مجموعة من الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولي بهدف إزالة القيود على النشاط الاقتصادي والاستثمار، وتشجيع دور القطاع الخاص، وترشيد دعم الدولة للسلع والخدمات، وتحرير التجارة الداخلية والخارجية، وتطوير قطاع الأعمال العام بما يزيد من قدرته التنافسية، وتحويل جزء من وحداته إلى القطاع الخاص.

وقد مر الإصلاح الاقتصادي بمرحلتين أساسيتين:

أولاهما، مرحلة الاستقرار النقدي والمالي، والتي تمثلت في مجموعة السياسات والبرامج المالية والنقدية، مثل: توحيد سعر الصرف وتحريره، وتنشيط سوق رأس المال، وترشيد الإنفاق الحكومي وضغط الإنفاق العام، والتخفيض التدريجي للدعم (فيما عدا السلع الأساسية وعلى رأسها الخبز) وخفض معدلات التضخم.

وثانيتهما، مرحلة التكيف الهيكلي والتي سعت إلى رفع مستوى الأداء الاقتصادي وتشجيع الاستثمارات، وتضمنت تحرير إدارة شركات قطاع الأعمال العام، وخصخصة عدد من المشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة.

ووقعت الحكومة المصرية اتفاقاً مع الصندوق في مايو 1991، وقد جاء هذا الاتفاق في ظروف مواتية لمصر؛ خاصة بعد حرب تحرير الكويت، حيث تدفقت المساعدات المالية إليها، كما ألغت الولايات المتحدة ودول الخليج ديوناً على مصر قدرها 12.9 مليار دولار. ونص الاتفاق مع الصندوق على إلغاء تدريجي لحوالي 50٪ من الدين العام الخارجي لمصر، فقررت الدول الدائنة إسقاط 15٪ من الديون المصرية مع تنفيذ أولى تلك الاتفاقيات مع الصندوق في (مايو 1991 - أكتوبر 1992)، وإسقاط الـ 20٪ المتبقية مع تنفيذ الاتفاقية الثالثة، التي وقعت عام 1996. ومع إبرام الاتفاقية الثالثة مع صندوق النقد الدولي، وانعقاد مؤتمر القاهرة الاقتصادي لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في نوفمبر 1996، بدأ الاقتصاد المصري في صورة إيجابية، واعتبره عدد من مؤسسات التمويل الدولية من الاقتصادات الناهضة والقادرة على زيادة نصيبها من الاستثمارات الأجنبية.

ترافق هذا مع تشكيل وزارة جديدة برئاسة د. كمال الجنزوري في يناير 1996، اتبعت سياسة توسع اقتصادي، وتبنت عددًا من المشروعات الاقتصادية العملاقة مثل مشروع «قناة توشكي». وبتوجيه حكومي، قامت البنوك المملوكة للدولة بالتوسع في إقراض رجال الأعمال المشاركين في هذه المشروعات. وقد ترتب على هذه السياسة اتساع العجز في الموازنة العامة بشكل متزايد؛ خاصة أن بعض المشروعات التي تم الإنفاق عليها لم يكن لها مردود اقتصادي سريع، وبعضها الآخر كانت جدواه الاقتصادية محل شك كبير من جانب بعض الاقتصاديين. ولمواجهة ذلك تم تشكيل وزارة جديدة في أكتوبر 1999 برئاسة د. عاطف عبيد، كان هدفها الأساسي عودة الانضباط المالي والنقدي، ثم جاءت وزارة د. أحمد نظيف في يوليو 2004 لتعطي دفعة في مجال تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار. وترتب على اتباع هذه السياسات زيادة ملحوظة في معدل النمو الاقتصادي الذي وصل نسبة 7.2٪ عام 2007، ومكنت هذه السياسات الاقتصاد المصري من مواجهة تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية بأقل الآثار، والحفاظ على استمرار النمو بمعدلات أقل، بلغت 4.5٪ عام 2008/2009.

4. انتخابات الرئاسة لعام 2005:

وفقًا لتعديل دستور 1971، تم فتح باب الترشيح للانتخابات في شهر يوليو 2005، وتقدم لخوضها عدد 30 مرشحًا من 16 حزبًا. استبعدت لجنة الإشراف على الانتخابات منهم 20 مرشحًا لعدم استيفائهم الشروط، التي نص عليها القانون⁽¹⁾. وخاض الانتخابات عدد عشرة مرشحين، يمثلون رؤساء عشرة أحزاب سياسية⁽²⁾، كان أهمهم مرشحو أحزاب الوطني والوفد والغد، وقاطعها كل من حزبي التجمع والعربي الناصري.

(1) المؤتمر الصحفي للمستشار ممدوح مرعي رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية، الأهرام، 12 أغسطس 2005.

(2) ضمت القائمة النهائية للمرشحين التي أعلنتها اللجنة العليا للانتخابات عشرة مرشحين للأحزاب، هم: محمد حسني مبارك مرشح الحزب الوطني الديمقراطي، وأيمن نور مرشح حزب الغد، =

وتلى الإعلان عن القائمة النهائية للمرشحين، مرحلة الحملة الانتخابية التي حددها القانون في أسبوعين ، والتي استغرقت الفترة من 17 أغسطس - 4 سبتمبر. ونص القانون على عدد من الضوابط الخاصة بالدعاية الانتخابية لكل مرشح مثل: عدم جواز التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأي من المرشحين، والامتناع عن استخدام الشعارات الدينية أو العنف أو التهديد به، وحظر استخدام المباني والمنشآت ووسائل النقل والانتقال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والأموال المملوكة لها في الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال، بجانب حظر استخدام المرافق العامة ودور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العامة والخاصة. كما حددت اللجنة حداً أقصى للإنفاق على الحملة بما لا يتجاوز عشرة ملايين جنيه⁽¹⁾.

أ. الحملة الانتخابية وبرامج المرشحين:

دارت الحملة الانتخابية، أساساً، بين مرشحي أحزاب الوطني والوفد والغد. وبالنسبة للحزب الوطني، فقد طرح مرشحه - الرئيس محمد حسني مبارك - برنامجاً يحمل عنوان « القيادة .. والعبور للمستقبل » شمل ستة عناصر رئيسية، على النحو التالي:⁽²⁾

- مواطن حر في بلد ديمقراطي: تعزيز مسيرة الديمقراطية.
- شبابنا يعمل: 4.5 مليون فرصة عمل.
- حياتك أفضل: مستوى معيشة أفضل للفئات محدودة الدخل.

= وأسامة شلنتوت مرشح حزب التكافل، ووحيد فخري الأقصري مرشح حزب مصر العربي الاشتراكي، وإبراهيم ترك مرشح الحزب الاتحادي الديمقراطي، وأحمد الصباحي مرشح حزب الأمة ، ورفعت العجرودي مرشح حزب الوفاق القومي ، وفوزي غزال مرشح حزب مصر 2000 ، ونعمان جمعة مرشح حزب الوفد، وممدوح قناوي مرشح الحزب الدستوري الحر.

(1) انظر مجموعة البحوث الخاصة بتحليل انتخابات الرئاسة في عمرو هاشم ربيع (محرر)، مرجع سابق.

(2) وثيقة البرنامج الانتخابي للسيد محمد حسني مبارك، أغسطس 2005.

• تأمين اليوم والغد: تحسين الدخل وضمانات للمعاشات للفئات الأولى بالرعاية.

• معك في طموحك: مساندة الطبقة المتوسطة.

• مصر قوية وآمنة: دور قيادي إقليمياً.. ومكانة متميزة دولياً.

وتضمن البرنامج تفصيلاً لكل من هذه العناصر وفق التزامات محددة، مثل: استصلاح مليون فدان، وإقامة ألف مصنع، وتوفير 4.5 مليون فرصة عمل. وتضمنت حملة مرشح الحزب الوطني بعض التصرفات الذكية، خصوصاً خطوته غير المسبوقه في تدشين حملته من كفر المصيلحة، وهى البلدة التي نشأ فيها⁽¹⁾.

كما طرح مرشح حزب الوفد - د. نعمان جمعه - برنامجاً أكد فيه الإصلاح السياسي، وضرورة انتقال النظام السياسي المصري إلى نظام الجمهورية البرلمانية، وتأكيد الشفافية والمحاسبية ومحاربة الفساد، وأن التأخر في هذا الإصلاح هو السبب الرئيسي لضعف الاستثمار الأجنبي وتدني معدلات النمو الاقتصادي. ومؤدى ذلك أن الإسراع بعملية الإصلاح السياسي شرط رئيسي لمواجهة المشكلات الاقتصادية، وعلى رأسها البطالة وارتفاع الأسعار.

سار في الاتجاه نفسه برنامج مرشح حزب الغد - د. أيمن نور - بحيث يمكن القول أنه لم توجد فروق جوهرية بين مرشحي الوفد والغد، وإن كان خطابه السياسي قد اتسم بطابع أكثر شعبية مثل وعده بأنه سوف يضمن لكل عاطل مبلغ 150 جنيه شهرياً كإعانة بطالة، وضمان ثلاثة وجبات لكل مواطن.

(1) انظر: د. يونس لبيب رزق، «صعوبات الحملة الانتخابية الرئاسية الأولى»، المصور، العدد 4218، 12 أغسطس 2005، ص 32 - 34.

ومن تحليل برامج المرشحين الثلاث، يلاحظ بصفة عامة ما يلي:

• أولوية القضايا الداخلية. فالموضوعات الخاصة بالأوضاع السياسية والاقتصادية كالإصلاح الدستوري والقانوني، وفرص العمل للشباب، وارتفاع الأسعار، وزيادة المرتبات والمعاشات كانت هي القضايا الرئيسية التي اهتم بها المرشحون، والتي برزت خلال جولاتهم الانتخابية. ولم تشغل السياسة الخارجية حيزًا واضحًا.

• الاهتمام بقضايا الإصلاح السياسي والدستوري. ولأول مرة، طرح مرشح الحزب الوطني تصورًا لمجموعة من الإصلاحات الدستورية والتشريعية في إطار دستور 1971، بينما دعا مرشحاً حزبي الوفد والغد إلى تغييرات كبيرة في طبيعة البناء الدستوري لنظام الحكم، يتم بمقتضاها إقامة جمهورية برلمانية.

• عدم وجود فروق أساسية في التوجهات الاقتصادية لمرشحي الأحزاب الثلاث، فجميع المرشحين انطلقوا من أفكار الليبرالية الاقتصادية وحرية السوق وتشجيع القطاع الخاص، مع الحديث في الوقت نفسه عن محدودي الدخل وضرورة رعاية الدولة للفئات غير القادرة.

وعلى مدى أسبوعين، قام المرشحون بجولات في المحافظات لشرح برامجهم ودعوة الناخبين لتأييدهم. وقامت القنوات الأولى والثانية بتغطية هذه التحركات، حيث خصص لكل مرشح عدد متساو من ساعات البث التلفزيوني. وشهدت هذه الفترة نقاشًا سياسيًا واسعًا حول مختلف قضايا التطور السياسي والاقتصادي في مصر، كما دارت مناقشات واسعة حول كيفية ضمان نزاهة الانتخابات وشفافيتها.

في هذا الإطار، تمت مناقشة موضوع الرقابة على الانتخابات، وتعددت الآراء، ويمكن التمييز بين ثلاثة توجهات رئيسية بهذا الشأن: دعا التوجه الأول إلى ضرورة وجود إشراف دولي على الانتخابات، من خلال المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني العالمي. وأكد أنصار هذا الرأي أن أغلب دول العالم قد قبلت بهذا الرقابة بما في ذلك عدد من الدول العربية كالمغرب وتونس والجزائر ولبنان وفلسطين. ورأى أنصار التوجه الثاني

بالاكتفاء بوجود رقابة من جانب مؤسسات المجتمع المدني المحلية، وأن تُتاح لها حرية متابعة أنشطة إجراء الانتخابات داخل اللجان وخارجها. أما التوجه الثالث فقد رفض فكرة الإشراف على الانتخابات من حيث المبدأ إما بسبب أن الانتخابات تتم تحت إشراف قضائي كامل، وأن القضاء المصري لا ينبغي أن يكون محل رقابة من طرف آخر، أو بسبب نظرة البعض إلى الإشراف الدولي على أنه اعتداء على السيادة الوطنية.

وفي هذا الإطار، نشطت جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان بطلب التصريح لها بمتابعة الانتخابات. وتأكيداً لحقها في ذلك، قامت برفع قضية أمام محكمة القضاء الإداري، الذي أصدر حكماً مؤيداً لطلبها. ولكن باستئناف هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، نقضت المحكمة الحكم مشيرة أن للجنة العليا للانتخابات حق الموافقة أو عدم الموافقة على هذا الإشراف.

وبعد صدور الحكم، أعلن رئيس اللجنة ترحيبها بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني في متابعة الانتخابات، بالتنسيق مع القضاة رؤساء اللجان العامة والفرعية.

ب - تحليل نتائج الانتخابات:

وفي مساء يوم الجمعة 9 سبتمبر، أعلن رئيس اللجنة نتائج الانتخابات، بعد يومين من الانتهاء من عملية الاقتراع.

ووفقاً لتقرير اللجنة فإن عدد من أدلوا بأصواتهم بلغ 7.305.306 ناخباً، وذلك بنسبة 23% من إجمالي المقيدين في الجداول الانتخابية. وكانت النتيجة فوز مرشح الحزب الوطني الرئيس حسني مبارك بنسبة 88.6%، تلاه د. أيمن نور مرشح حزب الغد بنسبة 7.6%، والدكتور نعمان جمعة مرشح حزب الوفد بنسبة تقارب 3%.

وفيم يلي بيان إحصائي بالأصوات التي حصل عليها المرشحون:

نتائج الانتخابات الرئاسية 2005

النسبة	الأصوات	اسم المرشح	الحزب
88.6	6.316.784	محمد حسني السيد مبارك	الوطني
7.6	540.405	أيمن عبد العزيز نور	الغد
2.9	208.891	نعمان محمد جمعة	الوفد
1٪	29.857	أسامة شلتوت	التكافل الاجتماعي
	11.881	وحيد الأقصري	مصر العربي الاشتراكي
	5.831	إبراهيم ترك	الاتحاد الديمقراطي
	5.481	ممدوح قناوي	الدستوري الاجتماعي
	4.393	أحمد الصباحي	الأمة
	4.222	إبراهيم غزال	مصر 2000
	4.106	رفعت العجرودي	الوفاق الوطني

وفي مجال تحليل هذه النتائج، يلاحظ ما يلي⁽¹⁾:

- لم يمثل فوز الرئيس مبارك في الانتخابات أية مفاجأة ؛ ذلك أن وجوده في الحكم، وتاريخه العسكري والسياسي جعلاه المرشح المفضل لدى أغلبية الناخبين. وإذا كان الرئيس مبارك قد حصل على تأييد أغلبية الناخبين في كل المحافظات، فجدير بالذكر أن محافظة الوادي الجديد احتلت المركز الأول في نسبة التأييد (94.2٪)، وأن محافظات الصعيد كانت أكثر المحافظات تأييداً له، بينما كانت أدنى المحافظات في التصويت لصالحه هي محافظة بورسعيد بنسبة (70.8٪).
- أن المفاجأة الحقيقية كانت في فوز مرشح حزب الغد بالمرتبة الثانية وحصوله على عدد 540.405 أصوات بينما احتل مرشح حزب الوفد المركز الثالث بعدد 208.891

(1) انظر آراء مختلفة حول دلالة الانتخابات الرئاسية في الملف الخاص بعنوان : « الانتخابات الرئاسية .. جدل الإصلاح والمستقبل »، مجلة الديمقراطية، العدد 20، أكتوبر 2005، ص ص 31-104 .

صوتًا. وترجع المفاجأة إلى حداثة نشأة حزب الغد ، الذي لم يكن قد أكمل عامًا على نشأته ، مقارنة بحزب الوفد الذي ارتبط اسمه بثورة 1919 وبالنضال من أجل الدستور والديمقراطية. ويتأكد معنى المفاجأة أن مرشح الغد حصل على عدد من الأصوات يفوق ما حصل عليه مرشح الوفد في جميع المحافظات ، بما فيها المحافظات التي تعتبر معاقل وفدية تقليدية كمحافظة بورسعيد مثلًا التي دشنت منها مرشح الوفد حملته الانتخابية، والتي حصل فيها مرشح الغد على نسبة 22.2٪ من أصوات الناخبين مقارنة بنسبة 5.8٪ لمرشح الوفد.

• ضعف أداء أحزاب المعارضة بصفة عامة، وهو ما تمثل في حصول جميع مرشحيها على نسبة 11.4٪، وهو الأمر الذي أكد ضعفها التنظيمي، وغياب قواعدها الجماهيرية، وهو ما أكدته انتخابات مجلس الشعب التي أجريت في نوفمبر/ ديسمبر 2005، والتي حصلت فيها كل الأحزاب على اثني عشر مقعدًا فقط بنسبة 2.7٪ من إجمالي عدد المقاعد.

• ضعف إقبال الناخبين ، حيث بلغت نسبة المشاركة إلى إجمالي المقيدين في الكشف الانتخابية 23٪. وكانت أعلى نسب مشاركة الناخبين في المحافظات الصحراوية والحدودية ضئيلة السكان كالوادي الجديد (47.4٪)، وجنوب سيناء (39٪)، والبحر الأحمر (32.5٪)، وكل من شمال سيناء وقنا (30.9٪). بينما كانت أقل نسب المشاركة في المحافظات الحضرية الكبرى كثيفة السكان ، والتي تتسم بارتفاع مستوى التعليم والدخل مثل محافظة القاهرة (10.7٪)، والإسكندرية (13٪).

• صدور تقارير متابعة للانتخابات عن منظمات المجتمع المدني ، أهمها تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان بعنوان «انتخابات الرئاسة لعام 2005: رؤية تقييمية»، وتقرير مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، وتقرير اللجنة المصرية المستقلة لمراقبة الانتخابات، وتقرير الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات. وقد لاحظ عدد من هذه التقارير وجود فارق واضح بين أداء الصحافة القومية

وأداء جهاز التلفزيون، فبينما لوحظ انحياز الأولى لمرشح الحزب الوطني، فإن القناتين الأولى والثانية قد التزمتا بدرجة عالية من الموضوعية في تغطيتهما لأنشطة المرشحين، كما سجلت هذه التقارير عدم دقة الجداول الانتخابية، والقيام بالدعاية الانتخابية في داخل فضاء لجان التصويت، بالمخالفة للقانون، وأشادت بأداء الأجهزة الأمنية وعدم تدخلها في العملية الانتخابية.

لقد فتح تعديل المادة (76) آفاقاً جديدة للتطور السياسي؛ لأنه مس « الحلقة الحاكمة» في نظام الحكم، ومن الأرجح أنه سوف يشد الحياة السياسية في مصر إلى آفاق أرحب، ولن يقتصر دوره على مجرد تغيير في طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وإنما سوف يتعدى ذلك ليؤثر في مجمل الحياة السياسية. لذلك لم يكن غريباً أن يشبه البعض ما جرى منذ التعديل الدستوري للمادة (76) عام 2005 وإجراء الانتخابات الرئاسية وما رافقها من حراك سياسي بأنه «إعصار»، لم تشهد له مصر مثيلاً من سنوات طويلة⁽¹⁾.

ويمكن في هذا الصدد إثارة السؤال: هل أثرت الانتخابات الرئاسية في أداء مؤسسة الرئاسة؟ وقد يكون من الصعب الإجابة عن هذا السؤال بالنظر إلى عدم تغير شخص رئيس الجمهورية؛ فالفائز هو الرئيس مبارك الذي تولى الحكم من عام 1981، وليس من المتصور أن تتغير سياساته بناءً على التغيير في طريقة تولي المنصب.

ومع ذلك، فإن النظرة الموضوعية تشير إلى جوانب من اختلاف أداء الرئيس مبارك في ولايته الخامسة، ولعل أهم ما يبرز في هذا المجال اعتبار برنامج الرئيس الانتخابي مرجعية للسياسات العامة والخطط والأهداف الحكومية، والرغبة في إنجاز ما طرحه هذا البرنامج من وعود، وتأكيد لها، وتذكير الشعب بها باعتبار أنها عقد اجتماعي بين الرئيس والشعب، تم انتخاب الرئيس وفقاً له، وتمثل معياراً لتقييم الأداء الحكومي.

(1) د. يونان لبيب رزق، «استكمال الإصلاح الدستوري مهمة مبارك الأولى»، المصور، العدد 4223، 16 سبتمبر 2005، ص 20.

5. آفاق التحول الرئاسي :

يفتح التعديل الدستوري بشأن انتخابات الرئاسة المصرية آفاقاً متعددة للمستقبل ، وربما لم تتكشف كل نتائجه وعلاماته في الانتخابات الرئاسية لعام 2005، والتي مثلت لحظة ليبرالية انتقالية، توافرت فيها بعض الفرص ، التي لن تكون متاحة في الانتخابات المقبلة، كما أن المتنافسين فيها لم يكونوا على درجة متقاربة مما جعل النتيجة معروفة سلفاً. فقد كان لموقع الرئيس مبارك كحاكم لمصر على مدى ربع قرن تقريباً تأثير كبير على نتائج الانتخابات، ومن ثم لا يمكن القول بأن هذه الانتخابات تقدم صورة مماثلة مع ما يمكن أن يجري في الانتخابات الرئاسية المقبلة.

لقد جرت الانتخابات الرئاسية بين نظامين أحدهما: قديم استمر 50 عاماً (حتى توقيت عقد الانتخابات الماضية)، والآخر جديد كان يطبق لأول مرة. وفي ظل هذا الوضع لا يمكن التأكد من تقدير العوامل التي حكمت اتجاهات الناخبين، وما إذا كانت هي الحسابات الواقعية أم العواطف أم الأماني والتطلعات. وإذا حاولنا رسم عدة توقعات حول حدود التغيير الرئاسي في مصر ، فإنه يمكن تصور ثلاثة سيناريوهات:

أ- السيناريو الأول هو بقاء مرشح الحزب الوطني المرشح الوحيد، ووفقاً لذلك يمكن تصور حالة تنافسية بمقتضى الدستور، من دون ممارسة حالة انتخاب رئاسية تنافسية في الممارسة؛ فمن الناحية الدستورية يضع الدستور ثلاثة مداخل للترشيح لانتخابات الرئاسة: الأول هو الترشيح البرلماني من خلال الحصول على تأييد 250 عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين بمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، والثاني الترشيح الحزبي لأحد أعضاء الهيئة العليا للحزب، الذي مضى على تأسيسه خمسة أعوام، وحصل في آخر انتخابات على نسبة 3% على الأقل من مجمل مقاعد المنتخبين في المجلسين. والثالث، هو الترشيح الاستثنائي الخاص بالسنوات العشر المقبلة، وهو متاح لكل الأحزاب، التي حصل مرشحوها بالانتخاب على مقعد واحد على الأقل في أي من المجلسين في آخر

انتخابات. والأرجح أن المدخل الأخير سيكون هو المدخل الأهم لانتخابات الرئاسة المقبلة لجميع الأحزاب - ما عدا الحزب الوطني - في العشر سنوات القادمة، فإذا لم يحقق أى من الأحزاب الأخرى شروط الترشح البرلماني في الفترة التالية، فسوف يكون مرشح الحزب الوطني هو المرشح الوحيد.

ب- السيناريو الثاني هو انتخابات رئاسية تنافسية؛ إذ يمكن تصور أنه في إطار التنافس السياسي بين الأحزاب أن يتمكن أي منها من إحراز نسبة الـ 3٪ المطلوبة لتقديم مرشحه في الانتخابات الرئاسية، بعد انقضاء فترة العشرة سنوات، ولا شك أن فرص تحقيق ذلك قائمة. وإذا كانت نسب وجود المعارضة السياسية «الحزبية» أخذت في الانحسار في مجلسي الشعب والشورى في السنوات الماضية، فإن الحياة السياسية في مصر شهدت في بعض الفترات وجود ثقل أكبر للمعارضة الحزبية، يمكنها من التطلع إلى تحقيق ذلك الطموح. وفي حالة انعقاد انتخابات تنافسية حقيقية بين أحزاب لها ثقل اجتماعي، فيمكن توقع أن تخرج (انظر مجموعة البحوث الخاصة بتحليل انتخابات الرئاسة، في: عمرو هاشم ربيع (محرر)، مرجع سابق) المؤسسة الرسمية القائمة، وأن تحسم بالأساس على الصعيد الاجتماعي، وذلك يمكن أن يوجد بدائل أخرى، وإمكانية أن يخوض الانتخابات شخصيات لم تكن تقليدياً جزءاً من المسرح السياسي، ولكن لها شعبية أو قبولاً لأسباب أخرى مثل ما تردد في خريف 2009 من ترشح د. محمد البرادعي، المدير السابق الوكالة الدولية للطاقة النووية لهذا المنصب.

ج- السيناريو الثالث هو تغييرات دستورية مقبلة: المؤكد أنه بعد عشر سنوات من آخر تعديل دستوري تم في 2007 سوف يسقط أحد مداخل الترشح للانتخابات الرئاسية، وهو المدخل الاستثنائي المؤقت، وسوف يبقى هناك مدخلان، هما: «المدخل البرلماني» و«المدخل الحزبي»، وإذا تصورنا أن تظل الحياة الحزبية على ما هي عليه، وألا تتمكن الأحزاب القائمة من تحقيق نسبة

الـ3٪ ، وفي الوقت نفسه يصعب على أى مرشح مستقل أن يترشح وفقاً لشروط المدخل البرلماني، فإن عملية انتخاب رئيس الجمهورية سوف تدخل في طريق مسدود، ويتطلب الخروج منها تبني تعديل دستوري جديد ، يمكن من تجاوز حالة الجمود. لذلك، فمن الضروري التنبه إلى أن زيادة التمثيل النيابي للأحزاب في الانتخابات البرلمانية القادمة، وخصوصاً بعد انتهاء فترة العشر سنوات في 2017 الضمان الوحيد لتطبيق النص الدستوري الخاص بتنافسية الانتخابات الرئاسية.

إن التأمل في هذه السيناريوهات الثلاثة يوضح أن موضوع الانتخابات الرئاسية سوف يكون أحد المصادر الرئيسية للحراك السياسي في الفترة القادمة.

ثالثاً: مجلس الوزراء

الوزارة هي هيئة الحكومة التي تتكون من عدد من الوزراء ورؤساء الهيئات العامة ، الذين يقومون بتنفيذ سياسات الحكم في المجالات المختلفة. وتعود الجذور التاريخية للوزارة في مصر إلى عهد محمد علي باشا، والتي تمثلت في تنظيم الدواوين التي تولت مهاماً معينة مثل ديوان الجهادية وديوان المدارس وديوان الأمور الإفرنكية، والتي تحولت في عهد الخديوي إسماعيل إلى «النظارات»، مع تأسيس أول نظارة مصرية برئاسة نوبار باشا في 28 أغسطس 1878، ثم تغيرت تسمية النظارة إلى وزارة مع إعلان الحماية البريطانية على مصر ، وتشكيل وزارة حسين رشدي باشا في 19 ديسمبر 1914. وتحتل وزارة د. أحمد نظيف الأولى رقم 114 في تاريخ النظارات والوزارات المصرية.

وبصفة عامة، فقد اتسمت السلطة التنفيذية في مصر بعدم الاستقرار. فمن بين نظارتين في عهد الخديوي إسماعيل لم تستكمل أي منهما سنة واحدة، ومن بين 19 نظارة تشكلت خلال الفترة 1879 – 1914، لم تكمل 9 نظارات عامًا واحداً، وأتمت 5 نظارات عامًا أو عامًا وبضعة أشهر، و 3 وزارات ما بين 2-4 سنوات، بينما تجاوزت نظارتان اثنتان عشر سنوات، وشهدت مصر وزارة واحدة في عهد السلطان حسين كامل

زاد عمرها على عامين، وفي عهد السلطان فؤاد (1917 – 1921) أكملت وزارة واحدة عامًا وستة أشهر من بين ست وزارات عاشت جميعها أقل من عام.

ومن بين 16 وزارة في عهد الملك فؤاد (1923 – 1936)، أكملت 4 وزارات فقط عامًا وبضعة أشهر، ووزارة واحدة عامين وبضعة أشهر. ومن بين 24 وزارة في عهد الملك فاروق (1936 – 1952) أكملت اثنان منها فقط عامًا وشهرين، وثلاثة منها عامين وبضعة أشهر، وكان متوسط عمر الوزارة خلال الفترة 1952-23 مدة 9 شهور. ومن بين 6 وزارات في المرحلة الانتقالية بعد قيام الثورة 53-1956 أتمت واحدة منها فقط عامين، بينما لم تكمل بقية الوزارات عامًا واحدًا. ومن بين 12 وزارة في عهد الرئيس عبد الناصر أكملت أربعة منها عامًا، ووزارة واحدة منها أكملت عامين، أما البقية فلم تستمر سوى أقل من عام واحد. وبلغ متوسط عمر الوزارة خلال الفترة 1970-52 عدد 14 شهرًا. ومن بين 16 وزارة في عهد الرئيس السادات (1970 – 1981) أكملت ثلاث وزارات عامًا واحدًا فقط. وبلغ متوسط عمر الوزارة في عهد الرئيس السادات عدد 7 شهور، وهو أدنى متوسط لعمر الوزارة في القرن العشرين. وفي عهد الرئيس مبارك (1981 – الآن) اتسمت الشكليات الوزارية بدرجة أكبر من الاستقرار والاستمرار. فمن بين 8 وزارات، استمرت اثنتان فقط لمدة أقل من العام، وكان أكثر الوزارات استمرارًا وزارة د. عاطف صدقي التي استمرت قرابة تسعة أعوام، مع حدوث عدة تغييرات على تشكيلها.

ويعتبر مصطفى فهمي باشا في عهد الخديوي توفيق أكثر من تولى منصب رئيس الوزراء حيث شغله لمدة 14 عاما و 8 أشهر، أما أقصر عمر لوزارة فكانت وزارة حسين فخري التي استمرت لثلاثة أيام فقط في عهد الخديوي توفيق أيضًا. وكان الرئيس جمال عبد الناصر هو أكثر من تولى منصب رئيس الوزراء، فقد تولاه عشر مرات، يليه مصطفى النحاس باشا الذي شغله لعدد 7 وزارات⁽¹⁾.

(1) انظر: د. محمد الجوادى، كيف أصبحوا وزراء: دراسة في صناعة القرار السياسي (القاهرة: دار الحيال، ط1، فبراير 2003)، ص ص 223 – 234.

1- وضع مجلس الوزراء وفقاً للدستور:

نصّ الدستور على أن الوزارة أو الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وأن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحكومة (مادة 153).

وحددت المادة 156 اختصاصات مجلس الوزراء فيما يلي:

أ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

ب - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

ت - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

ث - إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

ح - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

خ - عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

د - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ومن هذه الاختصاصات يلاحظ اتسام اختصاص مجلس الوزراء بالضعف الوظيفي إزاء الرئيس، وهو ما يرجع إلى طريقة تكوين السلطة التنفيذية؛ حيث إن رئيسها هو رئيس الجمهورية، وبالتالي يكون رئيس الوزراء في حكم الوكيل العام الذي يستمد قوته من مصدر غير الدور الذي يقوم به، ويصبح الوزراء في حكم الوكلاء بخصوص أنشطة بعينها⁽¹⁾.

(1) التقرير الاستراتيجعي العربي 1988-1989 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1989)، ص ص 459 - 460.

فاختيار رئيس مجلس الوزراء هو حق مطلق لرئيس الجمهورية، ولا توجد أي قيود أو ضوابط دستورية على ممارسة الرئيس لهذا الحق. وقد اختار الرئيس مبارك حتى عام 2010 سبع رؤساء وزراء ، أولهم د. فؤاد محيي الدين وآخرهم د. أحمد نظيف.

ومن الناحية القانونية، فإن التسمية الرسمية له، هو رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء، بما يعني أنه عندما يجتمع المجلس أو عندما يجتمع هؤلاء الوزراء في شكل مجلس يكون هو رئيسهم. ولم يعهد الدستور باختصاصات محددة لرئيس مجلس الوزراء، واقتصر على تحديد مهمته في الإشراف على أعمال الحكومة (المادة 153).

وكما نص الدستور في صياغته الأولى عام 1971، فإن رئيس الدولة يقوم بتعيين الوزراء مما قيد من قدرة رئيس مجلس الوزراء على رسم سياسات الحكومة والحفاظ على تماسكها خاصة بالنسبة لوزراء السيادة، وهم وزراء: الدفاع، والخارجية، والداخلية، والعدل، والإعلام حيث يكون هؤلاء الوزراء اتصال مباشر برئيس الجمهورية، وهو ما أخرج هذا القطاع الرئيسي من الوزارات عن دائرة نفوذ رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته. ومن الناحية العملية، فليس لرئيس الوزراء دور رئيسي في شؤون الدفاع أو الشؤون الخارجية، أو السياسة الأمنية.

وجاء التعديل الدستوري 2007 ليدخل مجموعة من التعديلات المهمة على اختصاصات مجلس الوزراء على نحو يقوي فعاليته التنفيذية، على النحو التالي:

أ- تعزيز الدور التنفيذي للحكومة، ففضلاً عن نص الدستور على اشتراك مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها، جاء التعديل ليؤكد ضرورة موافقة مجلس الوزراء على ممارسة الرئيس لبعض اختصاصاته المنصوص عليها في المواد (144) و(145) و(146) و(147)، وأخذ رأيه فيما يتعلق باختصاصات أخرى منصوص عليها في المواد (108) و(148) و(151 فقرة ثانية) على النحو ، الذي سبق شرحه في الفصل الأول الخاص بالدستور.

ب- تعزيز دور رئيس مجلس الوزراء: فقد نصّ التعديل على أن يأخذ الرئيس رأى رئيس مجلس الوزراء عند تعيين نوابه، والوزراء، ونوابهم، وإعفائهم من مناصبهم (مادة 141).

ج- تعزيز دور رئيس الوزراء في ظروف استثنائية: استحدث التعديل الدستوري حالتين، يقوم فيهما رئيس الوزراء بتولي الرئاسة نيابة عن رئيس الجمهورية، وهما: حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته (المادة 82)، وحالة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمة جنائية (المادة 85).

2- مجلس الوزراء في الممارسة⁽¹⁾:

خلال الفترة التي امتدت من عام 1981 حتى عام 2010 تولى منصب رئاسة الوزارة ثماني شخصيات (انظر الجدول التالي) وهم بالترتيب: محمد حسني مبارك، ود. فؤاد محيي الدين، وكمال حسن علي، ود. علي لطفي، ود. عاطف صدقي، ود. كمال الجنزوري، ود. عاطف عبيد، ود. أحمد نظيف.

ويوضح الجدول التالي تطور التشكيلات الوزارية في عهد الرئيس مبارك:

الرقم	رئيس الوزارة	تاريخ الإعلان	عمر الوزارة
1	محمد حسني مبارك	أكتوبر 1981	3 أشهر
2	د. فؤاد محي الدين	يناير 1982	7 أشهر
3	د. فؤاد محي الدين	أغسطس 1982	23 شهراً
4	كمال حسن علي	يوليو 1984	14 شهراً
5	د. علي لطفي	سبتمبر 1985	14 شهراً

(1) تم تجميع المعلومات الخاصة بتطور الوزارات من واقع أرشيف جريدة الأهرام، والقرارات الجمهورية الخاصة بتشكيل هذه الوزارات.

6	د. عاطف صدقي	نوفمبر 1986	11 شهراً
7	د. عاطف صدقي	أكتوبر 1987	72 شهراً
8	د. عاطف صدقي	أكتوبر 1993	27 شهراً
9	د. كمال الجنزوري	يناير 1996	17 شهراً
10	د. كمال الجنزوري	يوليو 1997	27 شهراً
11	د. عاطف عبيد	أكتوبر 1999	57 شهراً
12	د. أحمد نظيف	يوليو 2004	17 شهراً
13	د. أحمد نظيف	ديسمبر 2005	

وفيما يلي عرض موجز لأخر ثلاث وزارات:

أ- وزارة د. كمال الجنزوري (يناير 1996- أكتوبر 1999) :

شكل د. كمال الجنزوري، الذي عمل لمدة طويلة كنائب لرئيس الوزراء ووزيراً للتخطيط، هذه الوزارة في يناير 1996. وشهدت هذه الوزارة تغيير 7 وزراء ممن كانوا في وزارة د. عاطف صدقي السابقة. وفي يوليو 1997، أعيد تشكيل الوزارة، وشمل التغيير خروج ثلاث وزيرات، هن: د. آمال عثمان، أقدم أعضاء مجلس الوزراء والتي تولت وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية منذ عام 1977، ود. فينيس كامل جودة وزيرة الدولة للبحث العلمي من عام 1993، ود. نوال التطاوي وزيرة الاقتصاد التي شغلت منصبها لمدة 18 شهراً فقط، ودخول أربعة وزراء جدد وهم: د. مفيد شهاب وزيراً للتعليم العالي والدولة للبحث العلمي، ود. محمود أبو زيد وزيراً للأشغال العامة والموارد المائية، وميرفت التلاوي وزيرة للتأمينات والشؤون الاجتماعية، ونادية مكرم عبيد وزيرة للدولة لشؤون البيئة⁽¹⁾. كما تم تغيير وزير الداخلية في نوفمبر 1997 في أعقاب حادثة الأقصر، فتولى الوزارة حبيب العادلي خلفاً لحسن الألفي.

(1) حول تفاصيل هذا التعديل الوزاري، انظر: الوزارة الجديدة من الإصلاح إلى الديناميكية، الأهرام الاقتصادي، 14 يوليو 1997، ص ص 6-9.

وفي أعقاب الاستفتاء على رئاسة الجمهورية في سبتمبر 1999، وكما جرى التقليد الدستوري في مثل هذه المناسبة، قدمت وزارة الجنزوري استقالتها.

ب - وزارة د. عاطف عبيد (أكتوبر 1999 - يوليو 2004)

في أكتوبر 1999، تم تكليف د. عاطف عبيد الذي شغل منصب وزير قطاع الأعمال في وزارة الجنزوري بتشكيل وزارة جديدة لإعطاء دفعة للعمل التنفيذي على ضوء البرنامج، الذي طرحه الرئيس في مطلع ولايته الخامسة تحت اسم «تحديث مصر». وفي هذا التشكيل احتفظ وزراء الدفاع والخارجية والداخلية والعدل بمناصبهم، وكذلك بعض الوزراء الذين استمروا في مناصبهم لمدة تزيد على 15 عامًا كوزيري الإعلام والثقافة. من ناحية أخرى، شهد تشكيل الوزارة دخول عدد 13 وزيرًا جديدًا شملوا وزراء الصناعة والكهرباء والتخطيط والمالية والبتروال والنقل والتموين والتنمية المحلية وقطاع الأعمال والدولة للإنتاج الحربي، بالإضافة إلى إنشاء وزارتين جديدتين، هما الشباب والاتصالات والمعلومات، كما شمل التشكيل امرأتين لوزاري الشؤون الاجتماعية والدولة للبيئة.

وشهدت هذه الوزارة تعديلين وزاريين شمالا تغيير وزراء الصحة والصناعة والنقل والبيئة والتخطيط، كما شمالا إنشاء وزارتين جديدتين، هما: التعاون الدولي والطيران المدني. وشهدت فترة هذه الوزارة خروج وزيرين ممن لعبا أدوارًا مهمة في الحياة السياسية المصرية: الأول هو عمرو موسى وزير الخارجية منذ بداية التسعينيات وحتى مايو 2001، والذي جذبت مواقفه المتقدمة للسياسات الإسرائيلية وتصريحاته المتميزة اهتمامًا بالغًا من الرأي العام المصري، حتى يمكن القول أنه وزير الخارجية الوحيد الذي اكتسب شعبية داخلية محسوسة، والذي أختير أمينًا عامًا لجامعة الدول العربية وحل محله السفير أحمد ماهر. والثاني هو صفوت الشريف الذي كان أطول من شغل منصب وزير الإعلام، ولعب الدور الرئيسي في تطور جهاز الإعلام المصري، والذي اختاره الرئيس مبارك في

مايو 2004 ليكون رئيسًا لمجلس الشورى ، بدلاً من د. مصطفى كمال حلمي الذي استمر في رئاسة المجلس لمدة خمسة عشر عامًا.

في يناير 2003، أصدرت الوزارة قرارًا بتحرير سعر صرف الجنيه المصري إزاء العملات الأخرى، وترتب على هذا القرار هزة كبيرة في الاقتصاد المصري، كان لها تداعياتها الاقتصادية السلبية على حياة أغلبية المواطنين. فقد كان من جراء هذا القرار أن انخفضت قيمة الجنيه المصري إزاء الدولار الأمريكي بنسبة تقارب 80٪، وترتب على ذلك ارتفاع مفاجئ وحاد في أسعار السلع الأساسية للمواطنين، صاحبه نقص في كميات الدقيق اللازمة لإنتاج الخبز. وقد أوجد هذا حالة عامة من الاستياء والتذمر ؛ الأمر الذي دفع الحكومة إلى اتخاذ عدد من الإجراءات مثل فتح منافذ لبيع السلع بأسعار مناسبة، وإضافة عدد من السلع الأساسية في البطاقة التموينية. ولكن تلك الجهود الحكومية لم تقلل من الشعور بوطأة ارتفاع الأسعار ، والتي لم تقابلها زيادة مماثلة في الأجور، وكان من شأن هذا كله تزايد الشعور العام بضرورة تغيير الوزارة.

جـ - وزارة د. أحمد نظيف (يوليو 2004 - ...)

في هذا السياق، في 13 يوليو 2004 كلف الرئيس مبارك د. أحمد نظيف (52 عامًا) والذي شغل منصب وزير الاتصالات والمعلومات في وزارة د. عاطف عبيد بتشكيل الوزارة. وكان ذلك مؤشراً على وصول جيل جديد لتولي قيادة العمل التنفيذي، وهو ما تمثل فعلاً في اختيار الوزراء الجدد فقد كانوا بصفة عامة أصغر سنًا، وأكثر تجانسًا من الناحية الفكرية، وبالذات وزراء المجموعة الاقتصادية. وخلافًا للوضع في الوزارة السابقة، فقد حدث تغير ملموس في مجموعة وزراء السيادة ، فبينما استمر وزير الداخلية والدفاع، عُين السفير أحمد أبو الغيط وزيرًا للخارجية، والمستشار محمود أبو الليل وزيرًا للعدل. ورافق ذلك تغيير عدد كبير من الوزراء ، شمل الزراعة والسياحة والإعلام

والشباب والتنمية الإدارية والنقل والدولة للبيئة والتربية والتعليم والتعليم العالي. ولكن التطور الأكثر أهمية هو ما لحق بوزارات بالمجموعة الاقتصادية، فألغيت وزارة الاقتصاد والدولة لقطاع الأعمال، واستحدثت وزارة جديدة للاستثمار، وأدجت الصناعة وقطاع التجارة الخارجية في وزارة واحدة.

كما اتسمت هذه الوزارة بدخول اثنين من كبار رجال الأعمال ، وهما: رشيد محمد رشيد الذي تولى منصب وزير الصناعة والتجارة، وأحمد المغربي الذي تولى منصب وزير السياحة. وكان ذلك حدثاً غير مسبوق في الحياة السياسية حيث أثار جدلاً ما بين مؤيد ومعارض ومتحفظ؛ فالمؤيدون رأوا في ذلك خطوة على طريق تطوير الجهاز الحكومي واستفادته من أساليب الإدارة الناجحة في القطاع الخاص، وإعطاء دفعة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي واقتصاد السوق الحر من ناحية ثالثة، كما وجدوا فيه رسالة مطمئنة ودعوة للاستثمار العربي والأجنبي. والمعارضون، من ناحية أخرى، أشاروا إلى خطورة تزاوج الثروة والسلطة، والتخوف من استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية. أما المتحفظون فقد ركزوا على أهمية وجود الآليات التي تفصل بين شاغلي المنصب العام وإدارة ممتلكاتهم الخاصة.

وفي أعقاب انتخابات رئاسة الجمهورية في سبتمبر 2005، كلف الرئيس مبارك د. نظيف بالاستمرار مع حكومته في أداء مهامها لحين انتهاء الانتخابات البرلمانية، ثم أعاد تكليفه بتشكيل الحكومة في ديسمبر 2005، لتكون الوزارة رقم 115 في التاريخ المصري.

وقد ضمت الوزارة الجديدة 30 وزيراً، بينهم 8 وجوه جديدة، وامرأتان، هما: فائزة أبو النجا وزيرة الدولة للتعاون الدولي، وعائشة عبد الهادي لوزارة القوى العاملة والهجرة. وشهدت خروج 12 وزيراً من أهمهم كمال الشاذلي وزير الدولة لشئون مجلس الشعب وأمين مساعد الحزب الوطني الديمقراطي، والذي يعتبر من أقدم الوجوه في الحياة السياسية المصرية من عام 1964، ود. ممدوح البلتاجي الذي تولى في عهد الرئيس

مبارك ثلاث حقائب وزارية هي: السياحة والإعلام والشباب. واستمر وزراء السيادة والمجموعة الاقتصادية دون تغيير.

وقد شهدت هذه الوزارة إنشاء وزارات جديدة وإلغاء وزارات قائمة ونقل اختصاصات من وزارة لأخرى ، فأنشئت وزارة الشؤون القانونية والمجالس النيابية وتولاها د. مفيد شهاب لتحل محل اختصاص وزير مجلسي الشعب والشورى، ووزارة التضامن الاجتماعي وضمت اختصاصات وزاراتي التموين والشؤون الاجتماعية. وتغير مسمى وزارة التخطيط ليكون التنمية الاقتصادية، ونقل اختصاص التأمينات إلى وزارة المالية، ونقل قطاع التجارة الداخلية إلى وزارة التجارة والصناعة. وتم إلغاء وزارة الشباب ليحل محلها مجلسان ، هما : المجلس القومي للشباب والمجلس القومي للرياضة.

واتسمت هذه الوزارة، على غرار سابقتها، باستمرار تعيين عدد من رجال الأعمال في منصب الوزارة، إضافة إلى كل من أحمد المغربي ورشيد محمد رشيد، انضم زهير جرانة وزيراً للسياحة، ومحمد منصور لطفي وزيراً للنقل، وحاتم الجبلي وزيراً للصحة، وأمين أباطة وزيراً للزراعة مما يشير إلى ازدياد الوزن السياسي لدور القطاع الخاص في المجتمع. وقد أدى ذلك إلى تحقيق درجة أعلى من التجانس في التوجه الاقتصادي الليبرالي لوزراء المجموعة الاقتصادية، بما أعطى دفعة لعملية الإصلاح الاقتصادي ، وبرنامج تطوير قطاع الأعمال العام. وهو ما تمثل بالفعل في تبني هذه الوزارة لعدد من التوجهات والقرارات الاقتصادية، مثل: خفض الجمارك ونظام الضرائب، وإعادة هيكلة قطاع البنوك، وإعطاء دفعة لدور القطاع الخاص ، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي.

وفي مجال تحليل طريقة تشكيل الوزارة، يلاحظ أنه في التشكيل الأول، قام رئيس الوزراء بإجراء مشاورات التشكيل الوزاري من مقر الحزب الوطني، مما أشار، من ناحية، إلى ارتباط هذه الحكومة بالتوجهات الجديدة التي أعلنها الحزب في مؤتمره العام الثامن في سبتمبر 2002، والذي برز في اختيار عدد من قيادات الحزب كأعضاء في الوزارة الجديدة.

وهو ما تغير في التشكيل الثاني الذي تم في مقر مجلس الوزراء، والذي لم يكن الوزراء الجدد به - باستثناء عائشة عبد الهادي - من العناصر النشطة في الحزب.

وأخيراً فمن السمات التي تميزت بها وزارات د. نظيف، هو انخفاض متوسط عمر الوزراء، بسبب خروج الوزراء الذين قضوا مدداً طويلة ودخول عناصر أحدث سنّاً يمكن اعتبار بعضهم في مكانة الأبناء بالنسبة لبعض الوزراء السابقين. فكان أصغر الوزراء سنّاً في الوزارة الأولى د. محمود محيي الدين وزير الاستثمار (39 سنة)، ووزير النقل د. عصام شرف (42 سنة) ووزير الشباب أنس الفقي (44 سنة)، واستمر هذا الاتجاه في التشكيل الثاني للوزارة. وقد أدى ذلك إلى خفض متوسط عمر الوزراء، والذي اتجه إلى التزايد في العقود السابقة، فبينما كان متوسط أعمار أعضاء الوزراء ونوابهم في إبريل 1958 هو 44.8 سنة بلغ في إبريل 1968 متوسط 49.5 سنة، وفي إبريل 1978 متوسط 55.4 سنة، وفي إبريل 1988 بلغ متوسط 57.8 سنة، وفي إبريل 1998 بلغ متوسط 62.4 سنة⁽¹⁾.

3- السمات العامة للوزارة:

ومن استعراض تطور التشكيلات الوزارية على مدى 28 سنة، والتي شهدت 13 تشكيلاً وزارياً مقارنة بـ 40 تشكيلاً وزارياً في الفترة من 1923-1952، و 18 تشكيلاً في عهد الرئيس عبد الناصر، و 16 تشكيلاً في عهد الرئيس السادات يمكن استخلاص النتائج التالية:

أ- بروز ظاهرة «الاستقرار الوزاري»، فلأول مرة تتسم التشكيلات الوزارية بالاستقرار على مدى القرن العشرين حيث اتسمت الوزارة -

(1) د. محمد الجوادي، النخبة المصرية الحاكمة 1952 - 2000 (القاهرة، مكتبة مدبولي، ط1، 2002)، ص

وكما عرضنا من قبل - بسملة التغييرات السريعة والمتلاحقة. وارتبط بذلك استقرار عدد الوزراء في عهد الرئيس مبارك ؛ إذ إن أغلب التشكيلات الوزارية ضمت ما بين 31 - 35 وزيراً. فمن بين 12 وزارة تم تشكيلها ، تجاوزت 4 فقط منها هذا العدد بعد التعديل، وهي وزارة د. عاطف صدقي الثانية في 1987 التي ضمت 43 وزيراً، ووزارة د. كمال الجنزوري في 1996 التي ضمت 37 وزيراً، ووزارة د. عاطف عبيد في 1999 التي ضمت 38 وزيراً⁽¹⁾.

ب- تأكيد الطابع المدني للوزارة: من خلال تأكيد الطابع المدني لشخص رئيس الوزراء، والوزراء أيضاً ، فباستثناء الرئيس مبارك نفسه الذي تولى الوزارة لمدة ثلاثة شهور (أكتوبر 1981 - يناير 1982) ، ووزارة كمال حسن على التي استمرت لمدة أربعة عشر شهراً (يوليو 1984 - سبتمبر 1985) لم يتول رئاسة الوزراء في عهد الرئيس مبارك شخص ينتمي إلى المؤسسة العسكرية. وشهدت هذه الفترة 1981-2007 زيادة في عدد الوزراء المدنيين، فمن بين 166 وزيراً كان هناك 24 وزيراً من العسكريين (جيش وشرطة) بنسبة 14٪. بينما بلغ عدد الوزراء المدنيين 142 وزيراً، بنسبة 86٪، مقارنة بالفترة 1952 - 1970 حيث كانت نسبة الوزراء المدنيين 64.4٪ ارتفعت إلى 80٪ خلال الفترة 1970 - 1981⁽²⁾.

ج - ارتفاع متوسط عمر الوزارة، فلم يعتمد الرئيس مبارك إلى إجراء تغييرات وزارية متلاحقة لإلهاء الرأي العام أو لإعطاء الانطباع الزائف بالتغيير، فاتسم

(1) لمزيد من التفصيل حول أسماء الوزارات والوزراء ونواب الوزراء وطبيعة التشكيلات الوزارية في مصر وأسماء الوزراء والوزارات وتحولاتها، انظر: د. محمد الجوادي، الوزراء ورؤسائهم ونواب رؤسائهم ونوابهم: تشكيلاتهم وترتيبهم ومسؤولياتهم 1952 - 1996 (القاهرة: دار الشروق، ط1، 1996).

(2) د. شادية فتحي إبراهيم، تطور السلطة التنفيذية في مصر، مرجع سابق، ص 35 - 39.

منهجه بالتدرج. وبدلاً من التغييرات الشاملة في الوزارات على النحو الذي تم في عهدي الرئيسين عبد الناصر والسادات، فإنه أجرى التعديلات الوزارية بشكل متدرج، وعلى مراحل. ويوضح ذلك أن وزارة الدكتور عاطف صدقي، والتي تعتبر أطول الوزارات عمراً في عهده شهدت إعادة تشكيلها أكثر من مرة، فمع استمرار شخص رئيس الوزراء وعدد من الوزراء الأساسيين، انظر الجدول المبين أدناه، فقد شهدت عضويتها عدداً كبيراً من التغييرات، فخرج منها وزيران للدفاع (محمد عبد الحليم أبو غزالة، ويوسف صبري أبو طالب) ووزيران للداخلية (زكي بدر، وعبد الحليم موسى)، ونائبان لرئيس الوزراء للشئون الخارجية (د. عصمت عبد المجيد، ود. بطرس غالي). كما خرج منها وزير التعليم (د. فتحي سرور)، ووزير للبترول (عبد الهادي قنديل).

ويوضح الجدول التالي متوسط عمر الوزارة في مصر:

العام	التشكيلات الوزارية	متوسط عمر الوزارة
1952-1923	40	9 أشهر
1970-1952	18	14 شهراً
1981-1970	16	7 أشهر
2005-1981	13	21.5 شهراً

د- اختلاف معدل الاستقرار الوزاري من مرحلة لأخرى. حيث يمكن التمييز في هذه الفترة بين ثلاث مراحل فرعية:

- المرحلة الأولى وامتدت لمدة خمس سنوات منذ توليه الحكم وحتى شغل د. علي لطفي منصب رئيس الوزراء (1981-1986)، وتميزت بارتفاع

معدل التجديد الوزاري، إذ حدث خلالها ثلاثة تعديلات وزارية شملت 45 وزيراً.

- المرحلة الثانية وهي مجموعة وزارات عاطف صدقي ، والتي اتسمت بدرجة عالية من الاستقرار حيث لم تشهد سوى تعديلين وزاريين شمالاً تغيير 21 وزيراً أي أقل من نصف عدد الوزراء ، الذين تم تغييرهم خلال السنوات الخمس الأولى من عهد الرئيس مبارك. وكان أعلى معدل للتغيير في وزارة د. عاطف صدقي الأولى ، التي تضمنت تغيير 11 وزيراً. وقد اتسمت هذه الفترة بدرجة عالية من الاستقرار السياسي، وبقاء الوزراء في مناصبهم لفترات ممتدة، وضعف دوران النخبة الوزارية⁽¹⁾.
- المرحلة الثالثة من يناير 1996 حتى ديسمبر 2005، واتسمت بالتغيير السريع حيث تم فيها تغيير 54 وزيراً.

هـ- إنشاء وزارات جديدة ودمج وزارات ونقل اختصاصات: شهدت هذه الفترة تغييرات في الهياكل الحكومية ، تمثلت في إنشاء وزارات جديدة ثم إلغاء بعضها، ودمج وزارات قائمة ثم الفصل بينها، ونقل اختصاصات من وزارة لأخرى. ويوضح هذا ما يلي:

- ففي مجال إنشاء وزارات جديدة: تم استحداث منصب وزير شؤون الاستثمار والتعاون الدولي في أغسطس 1982، ومنصب وزير الدولة لشؤون الهجرة والمصريين بالخارج ثم ما لبث أن ألغيا، كما استحدثت في أكتوبر 1993 وزارة الدولة لشؤون السكان والأسرة واستمرت حتى عام 1996، واستحدثت

(1) التقرير الاستراتيجعي العربي 1996-1997 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1997)، ص ص 262-264.

وزارة الدولة للتنمية الريفية في عام 1997 وألغيت بعد عامين، ووزارة الشباب في عام 1999 وألغيت في عام 2005. وعادت وزارة الاستثمار في عام 2004، كما عادت وزارة الدولة للأسرة والسكان عام 2009.

- وفي مجال دمج وزارات قائمة، تم دمج وزارتي التربية والتعليم والتعليم العالي في عام 1993 تحت مسمى وزارة التعليم، ثم فصلتا في عام 1997، وألغي منصب وزير الدولة للبحث العلمي والذي أنشأ عام 1986، وألحق باختصاص وزير التعليم العالي.

- وفيما يتعلق بنقل اختصاصات من وزارة لأخرى، تغيرت تبعية قطاع التعاون الدولي الذي كان جزءاً من اختصاص وزير الدولة للتخطيط، ثم انتقل إلى وزارة الاقتصاد، ثم ما لبث أن انفصل عام 2002 ليصبح وزارة الدولة للتعاون الدولي. الظاهرة نفسها نجدها في قطاعي التجارة الداخلية والخارجية اللذين تبعاً لفترة طويلة وزارة التموين، فبالنسبة لقطاع التجارة الخارجية تم ضمه إلى وزارة الاقتصاد عام 1999، ثم انتقل إلى وزارة الصناعة في 2004، ثم لحقه قطاع التجارة الداخلية في 2005. وفي السياق نفسه، تغيرت تبعية قطاع الطيران المدني من وزارة السياحة إلى النقل، ثم أصبح وزارة من نوفمبر 2001. كما شهدت وزارة د. نظيف الثانية انتقال قطاع التأمينات إلى وزارة المالية، ودمج ما تبقى من كل من وزارتي التموين والشؤون الاجتماعية في وزارة جديدة باسم التضامن الاجتماعي.

و- مصادر تجنيد النخبة الوزارية، وفيما يتصل بمصادر تجنيد الوزراء، والخلفيات التعليمية والمهنية لهم، يمكن ملاحظة ما يلي:

- تنوع المصادر السياسية والمهنية: فقد شملت التعيينات الوزارية في عهد الرئيس مبارك اختيار وزراء من الأحزاب المعارضة، مثل: د. يوسف والي، الذي كان من مؤسسي حزب الوفد، و د. حلمي الحديدي من حزب

العمل الاشتراكي، ومن المحافظين الناجحين، ومن رؤساء مجالس إدارات الهيئات العامة والشركات، ومن قيادات الحزب الوطني، ومن الجامعات والقيادات العمالية⁽¹⁾.

• استمرار الاعتماد على العناصر التكنوقراطية، فباستثناء د. فؤاد محيي الدين، فقد كان كل رؤساء الوزارات في عهد الرئيس مبارك من الوزراء التكنوقراط؛ مما يعد استمراراً لأحد التقاليد التي أرسنها ثورة يوليو 1952 بشأن اختيار الوزراء، والابتعاد عن « الوزير السياسي »، وإن كان من الأرجح، مع ازدياد المنافسة الحزبية في مصر أن يتراجع هذا التقليد ويعود الاهتمام تدريجياً بالمعيار السياسي عند اختيار الوزراء، خصوصاً مع ازدياد أهمية قدرة الوزير مع التعامل مع أعضاء البرلمان والأحزاب الأخرى والإعلام⁽²⁾.

• دخول رجال الأعمال: فلفترة طويلة كان المصدر الرئيسي للتغيير الوزاري هو جهاز الدولة، وتم اختيار أشخاص ممن خدموا في مواقع تنفيذية مختلفة، وتلى ذلك الجامعات. وابتداءً من وزارة د. نظيف الأولى، استجد مصدر آخر، وهو رجال الأعمال، حيث تم تعيين 6 وزراء في وزارة د. أحمد نظيف الثانية، وهم: رشيد محمد رشيد، وأحمد المغربي ومحمد منصور، وحاتم الجبلي وأمين أباطة، ومحمد زهير جرانة.

• صلات القرابة والنسب: فبرزت ممارسة تعيين وزراء أبناء وأحفاد لوزراء سابقين مثل اختيار د. يوسف بطرس غالي الذي شغل منصب وزير الاقتصاد والمالية، وهو ابن شقيق د. بطرس بطرس غالي، الذي كان وزيراً للدولة ونائباً لرئيس وزراء للشئون الخارجية في عهد الرئيس السادات، ود. عمرو عزت سلامة وزيراً للتعليم العالي، وهو المنصب نفسه الذي شغله

(1) د. محمد الجوادي، النخبة المصرية الحاكمة 1952 - 2000، مرجع سابق، ص 293 - 304.

(2) التقرير الاستراتيجي العربي 2004 - 2005 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2005)، ص 418.

والده في عهد الرئيس عبد الناصر، وتعيين محمد زهير جرانة وزيراً للسياحة، وهو حفيد زهير جرانة، الذي كان وزيراً للشؤون الاجتماعية والمواصلات في عهد الملك فاروق⁽¹⁾، وتعيين د. حاتم الجبلي وزيراً للصحة، وهو نجل مصطفى الجبلي وزير الزراعة الأسبق، ود. محمود محيي الدين وزيراً للاستثمار وهو ابن لأخ لكل من: زكريا محيي الدين، عضو مجلس قيادة الثورة ورئيس الوزراء الأسبق، و خالد محيي الدين زعيم حزب التجمع. وفي يناير 2010 تم تعيين د. أحمد زكي بدر وزيراً للتربية والتعليم وهو نجل اللواء زكي بدر، وزير الداخلية في عهد الرئيس مبارك.

- التغير في الخلفية المهنية: ففي المرحلة التي سبقت ثورة يوليو 1952، احتل خريجو كلية الحقوق مكانة متميزة في التشكيلات الوزارية، ويرجع هذا إلى أن كليات الحقوق كانت المنبع الأول الذي يزود الحكومة بالمؤهلين لوظائف الإدارة، كما أن عمل هؤلاء بالقضاء والمحاماة كان جديرًا بأن يرفع مستوى ملكاتهم اللغوية وقدراتهم التعبيرية، وهما من أبرز مقومات النجاح السياسي⁽²⁾ وقتذاك. وبعد الثورة، اتسمت الوزارة بغلبة العسكريين والعناصر التكنوقراطية ذات الخلفية العسكرية، وفي مرحلة تالية أصبحت المشكلات الاقتصادية هي أهم قضايا الحكم، وشغل خبراء الاقتصاد والإدارة مراكز وزارية عديدة، بما فيها تولي د. كمال الجنزوري ود. عاطف عبيد رئاسة الوزراء. ومع ازدياد الاهتمام بالمعلومات والاتصالات، تولى د. أحمد نظيف رئاسة الوزراء.

ويعرض الجدول التالي الخلفية المهنية للوزراء في عهد الرئيس مبارك:

(1) انظر: د. شادية فتحي إبراهيم، تطور السلطة التنفيذية في مصر، مرجع سابق، ص 28-33.

(2) انظر: د. محمد الجوادي، كيف أصبحوا وزراء: دراسة في صناعة القرار السياسي، مرجع سابق،

الخلفية المهنية للوزراء

العدد الإجمالي	فئات أخرى	ضباط جيش وشرطة	رجال أعمال	أزهريون	سلك دبلوماسي	مهندسون	رجال قانون	أستاذة جامعات	الوزارة
32	6	5				5	6	10	حسني مبارك 1981/10/14
34	6	7		2		5	7	7	د. فؤاد محيي الدين 1982/1/3 (1)
32	3	8		1		6	6	8	د. فؤاد محيي الدين 1982/8/31 (2)
32	7	6			1	5	3	10	كمال حسن علي 1984/7/16
33	5	6			1	6	3	12	د. علي لطفي 1985/9/5
32	4	4			1	6	4	13	د. عاطف صدقي (1)

									1986 / 11 / 11
*(43)	8	8			1	7	3	16	د. عاطف صدقي 1987 / 10 / 3 (2)
34	5	4			1	3	3	18	د. عاطف صدقي 1993 / 10 / 4 (3)
*(37)	10	5		1	3	2	2	14	د. كمال الجبوزي 1996 / 1 / 4
*(38)	10	5		1	3	2	2	15	د. عاطف عبيد 1999 / 10 / 6
35	9	5	2	1	2	2	2	12	د. أحمد نظيف (1) 2004 / 7 / 12
33	3	7	6	1	2	4	3	7	د. أحمد نظيف (2) 2005 / 12 / 31

● العدد بين قوسين يشير إلى العدد بعد التعديل

المصدر: أ. د. شادية فتحي إبراهيم، تطور السلطة التنفيذية في مصر، مرجع سابق، يونيو 2007.

ز- قلة الاستقلالات الوزارية، فخلالاً لعهد الرئيس السادات الذي شهد تقديم بعض الوزراء لاستقالاتهم، فإن عهد الرئيس مبارك لم يشهد هذه الظاهرة باستثناء الاستقالة، التي تقدم بها وزير الثقافة فاروق حسني في عام 2005 بعد حادث حريق في قصر الثقافة بمحافظة بني سويف ولم يتم قبولها. واستقالة مهندس محمد منصور وزير النقل من منصبه في أكتوبر 2009 في أعقاب حادث تصادم قطارين بمنطقة العياط بمحافظة 6 أكتوبر .. ففي فترة الرئيس السادات، استقال سبعة وزراء في مايو 1971 إبان الصراع على السلطة وقتذاك، ثم استقال كل من إسماعيل فهمي وزير الخارجية، ومحمد رياض وزير الدولة للشؤون الخارجية لاختلافهما مع قرار السادات بزيارة القدس في نوفمبر 1977، كما استقال محمد إبراهيم كامل وزير الخارجية لاختلافه بشأن التوقيع على اتفاقية كامب ديفيد في سبتمبر 1978.

ح- منهج التعديل الوزاري وتوقيته: فمن تحليل التغيرات الوزارية على مدى ما يقرب من ثلاثة عقود، يتضح أن الرئيس مبارك لا يميل إلى اتخاذ قرارات وقتية ولحظية قبل تقدير الموقف ودراسة البدائل؛ مما يشير إلى عدم تجاوب الرئيس مع الأهواء الانفعالية للرأي العام أو السعي لشغله بتغييرات متلاحقة لا تحقق المصلحة العامة. ويرتبط بذلك اتجاه الرئيس إلى تغيير الوزارة بشكل تدريجي، وسعيه إلى التوفيق والتركيب أي التغيير الذي يبقى أعضاء في وزارات قائمة في وزارات تالية وتطعيمها بعناصر جديدة، حتى يحدث التغيير الشامل تدريجياً، فهو يفضل التغيير على مراحل متوالية، وعلى سبيل المثال فإن الرئيس مبارك لم يغير وزراء المجموعة الاقتصادية مرة واحدة على الإطلاق، وإنما حرص في كل مرة على أن يحتفظ ببعض عناصر الطاقم القديم مع إضافة عناصر جديدة؛ حتى يتحقق الجمع بين التجديد والاستمرار.. وينزع الرئيس مبارك إلى الاستقرار والتكتم الشديد

فيما يتعلق بالتغيرات الوزارية عادة، وعادة.. فإن أغلب التوقعات حول التغيرات الوزارية لا تأتي بما تم التنبؤ به

رابعاً: الجهاز الإداري⁽¹⁾

يشير الجهاز الإداري إلى مجموعة الوزارات والمؤسسات والهيئات التي تقوم بتنفيذ السياسات العامة، والأهداف التي قررتها الوزارة؛ فإذا كانت الوزارة تضع الأهداف وترسم السياسات، فإن الجهاز الإداري هو أداة التنفيذ من خلال شبكة من المستويات والتقسيمات الإدارية في المحافظات، التي تقوم بتنفيذ تلك السياسات، ونقلها إلى أرض الواقع.

1. جهاز الخدمة المدنية:

وهو ما يطلق عليه في التعريف الدارج «الوظيفة الحكومية»، ويقصد به مجموعة العاملين في الجهاز الإداري من وزارات وهيئات حكومية، سواء على المستوى المركزي في الديوان العام للوزارة أو على مستوى العاملين في المحافظات، وهؤلاء العاملون يحكمهم قانون ينظم أوضاعهم ومراتبهم، وكل ما يتعلق بممارستهم لعملهم من وقت دخولهم الخدمة إلى خروجهم منها.

وفي العصر الحديث، ارتبط ظهور الوظيفة العامة بإنشاء «الدواوين» في عهد محمد علي، والتي كانت بداية لظهور الإدارات الحكومية المتخصصة، وصدر أول كادر يحدد المرتبات للوظائف المدنية في عام 1862 في عهد الخديوي سعيد، وتم ذلك من خلال ربط المرتب برتبة أو درجة مدنية بما يناظرها من رتبة عسكرية، وأنشئت مدرسة الإدارة والألسن في عام 1868 في عهد الخديوي إسماعيل، وقامت بتدريس اللغات والإدارة.

(1) انظر د. عطية حسين أفندي في: د. علي الدين هلال (محرر) الحكومة والنظام السياسي (القاهرة: موسوعة مصر المعاصرة، 1996)، ص ص 46-62.

وصدر أول كادر منظم لدرجات الموظفين ومرتباتهم في عام 1907، وكادر آخر عام 1921، وثالث عام 1939، وفي عام 1951، صدر القانون رقم 10 لسنة 1951، الذي كان أول قانون شامل يحكم شئون الموظفين، ومعه نشأ «ديوان الموظفين». وتضمن القانون القواعد الخاصة بتعيين الموظفين وترقياتهم ومرتباتهم بناءً على الجدارة والأهلية، ومنح العلاوات الدورية، وغير ذلك من شئون الموظفين.

وفي عام 1964، صدر القانون رقم 118 بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي جاء ليحل محل ديوان الموظفين، وتحددت مهمته في تطوير مستوى أداء الخدمة المدنية، ورفع كفاءة العاملين ومستوى أدائهم، وتطوير نظم الإدارة، ومنع التداخل وازدواج الاختصاصات. كما يقوم الجهاز بإعداد دورات لتدريب وتأهيل المرشحين لتولي الوظائف القيادية وفق أحكام القانون رقم 5 لسنة 1991. وتعددت القواعد المنظمة للجهاز الإداري وصولاً إلى القانون رقم 58 لسنة 1971 والقانون رقم 47 لسنة 1978 الخاصين بنظام العاملين في الحكومة.

وفي الفترة التالية لقيام ثورة يوليو 1952، ومع اضطلاع الحكومة بمهام ومسؤوليات اقتصادية واجتماعية جديدة، وتوسع دورها في شئون الاقتصاد والإدارة المباشرة لجزء كبير منه من خلال قرارات التمصير والتأميم، توسع الجهاز الحكومي المصري ونما بمعدلات هائلة تفوق معدل النمو الاقتصادي ومعدل زيادة السكان حتى وصل عدد العاملين في هذا الجهاز إلى قرابة ستة ملايين موظف، يتلقون مرتبات شهرية من الموازنة العامة للدولة. وللتعامل مع متطلبات الإشراف على هذا العدد الهائل، نشأ على مستوى مجلس الوزراء منصب وزير الدولة للتنمية الإدارية، والذي يختص بمهمة تطوير النظام القانوني الخاص بالوظيفة العامة في مصر، ويقوم بالإشراف على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

ففي الستينيات، وتحت تأثير من المبادئ الاشتراكية، التزمت الحكومة بتعيين جميع الخريجين، وهو ما أدى إلى تحميل الجهاز الإداري بأعداد تفوق احتياجاته مما ترتب عليه

عديد من الآثار السلبية ، مثل : انخفاض المرتبات، وعدم وجود عمل حقيقي للموظفين، وزيادة التعقيدات الإدارية ، وتراجع الروح المعنوية للعاملين في الجهاز الحكومي .

وإزاء هذا الوضع، توقفت الحكومة عن الالتزام بتعيين الخريجين ابتداءً من عام 1984، وقامت كل وزارة بالإعلان عن الوظائف التي تحتاج إليها، كما بدأ الأخذ بنظام التعاقدات المؤقتة⁽¹⁾. وفي عامي 2005-2006، طرحت وزارة التنمية الإدارية أفكاراً بشأن قانون جديد للخدمة المدنية ، أثار انتقادات عديدة أدت إلى عدم المضي قدماً في طرحه كمشروع قانون على مجلس الشعب.

2. اللامركزية المرفقية:

مع اتساع دور الحكومة في الستينيات من القرن الماضي، ودخولها في مجالات الاقتصاد والتجارة، تم استحداث أشكال إدارية جديدة مثل المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والهيئات العامة، ورافق ذلك صدور قوانين ولوائح لتنظيم شئونها ، مثل: القانون رقم 302 لسنة 1966 لتنظيم العلاقة بين القطاع العام والمؤسسات والشركات، والقانون رقم 48 لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام.

كما اتبعت الدولة سياسة إعطاء بعض المرافق العامة الشخصية المعنوية، وأن تكون إدارتها بواسطة مؤسسات أو هيئات عامة لتحقيق الكفاءة والفاعلية ، مثل : الهيئة العامة للبترو، وهيئة قناة السويس. وصدر قانون رقم 52 لسنة 1957، وتتبع القوانين في أعوام 1963 و 1966 و 1983 وصولاً إلى القانون رقم 203 لسنة 1991، وهو قانون قطاع الأعمال العام.

جاء هذا القانون في إطار السياسات الجديدة المرتبطة بالانفتاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص، وألغى هذا القانون هيئات القطاع العام السابقة، وأحل محلها الشركات

(1) قامت وزارة د. عاطف عبيد بتعيين أوائل الكليات من كل الجامعات حتى عام 2003.

القابضة، وتضمن عددًا من العناصر التي تضمنت فصل الملكية عن الإدارة، وإعطاء الشركات الحرية في إدارة أمورها وفقًا للقواعد الاقتصادية، وبما يتلاءم مع متطلبات السوق، وتحقيق المساواة بين قطاع الأعمال العام والقطاع الخاص، وسمح القانون للقطاع الخاص بالمساهمة في شركات قطاع الأعمال، فإذا زادت نسبة المساهمة عن 51٪ من رأس المال الشركة، تتحول الشركة لتعمل وفقًا لقانون الاستثمار أو قانون الشركات المساهمة.

وارتبط بما تقدم تبني الحكومة لسياسة الخصخصة، والتي أخذت عدة أشكال تضمنت: بيع وحدات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، وتمليك جزء من الوحدات المملوكة للدولة إلى العاملين فيها، وخصخصة الإدارة، أو طرح جزء منها للاكتتاب العام في شكل أسهم، والتعاقد مع إحدى الشركات الخاصة - خصوصًا في مجال الفنادق - لإدارة الوحدات المملوكة للدولة⁽¹⁾.

3. الرقابة على أعمال الجهاز الإداري:

تنوع أشكال الرقابة على أعمال الجهاز الإداري، على النحو التالي:

أ- الرقابة التشريعية والسياسية: ويقصد بالرقابة التشريعية رقابة مجلس الشعب على أعمال الإدارة، وفقًا لنص المادة (86) من الدستور كما تم شرحه سلفًا. أضف إلى ذلك الرقابة السياسية المتمثلة في الرأي العام والإعلام.

ب- رقابة المجالس الشعبية المحلية، وهي الرقابة التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية المنتخبة للأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظات والمراكز والأقسام والقرى في إطار نظام الإدارة المحلية، ومن الأرجح أن تشهد السنوات

(1) انظر في تفاصيل عملية الخصخصة: د. عالية المهدي وآخرون، تقييم برنامج الخصخصة المصري 1992-2006 (القاهرة: مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية بجامعة القاهرة، د.ت).

القادمة ازدياداً في أهمية هذا الدور ، بالنظر إلى تبني الدولة لسياسة اللامركزية.

ج - الرقابة القضائية، ويُقصد بذلك أن كل قرارات الجهاز الإداري، بما فيها القرارات الوزارية، هي قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري ، الذي يختص بالنظر في المنازعات الإدارية، على النحو الذي سوف يتم شرحه في الفصل الرابع من الكتاب، والخاص بالسلطة القضائية.

د- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة، ويُقصد بها الرقابة التي يمارسها الجهاز الإداري على نفسه من خلال أجهزة متخصصة تهدف كشف جوانب القصور والانحراف، ومحاسبة المسؤولين عنها. ولهذه الرقابة صورتان: الصورة الأولى رقابة داخلية، والتي تمارس داخل الهيئة أو الإدارة من خلال أحد أعضائها ، أو من خلال إدارة رقابية داخل الوزارة أو الهيئة، والصورة الثانية رقابة خارجية تقوم بها أجهزة رقابية متخصصة على مستوى الدولة، وتتمثل في هيئتين:

- هيئة الرقابة الإدارية: أنشئت هذه الهيئة عام 1958 بهدف متابعة أنشطة الجهاز الإداري والرقابة عليها. ووفقاً لقانونها، تقوم الهيئة بما يلي: بمتابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح بشكل دقيق، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية ، التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لعملهم، وبحث الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون بسبب مخالفة القوانين أو الإهمال، وبحث أسباب القصور في العمل وفي النظم الإدارية واقتراح وسائل تلافيها. ورغم أهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة، فمن الطريف أن الرئيس السادات أصدر قراراً مفاجئاً بإلغائها مبرراً ذلك بالتجاوزات ، التي قامت بها أثناء ممارستها لعملها، ولكن سرعان ما عادت الهيئة إلى الوجود في عهد الرئيس مبارك.

• الجهاز المركزي للمحاسبات: أنشئ بقرار جمهوري عام 1964، وتمثل وظيفته في الرقابة المالية، ومتابعة الحساب الختامي لأجهزة الدولة، والتأكد من أن إنفاق الوزارات والهيئات المختلفة تم في إطار الموازنة المخصصة لكل منها ووفقاً للقواعد، وفي إطار الغرض الذي خصصت من أجله. ويتبع هذا الجهاز مجلس الشعب، ويقوم رئيس الجهاز بعرض تقاريره على المجلس.

وشهدت السنوات الأولى من القرن الـ 21 مصادمات ومواجهات حادة بين المستشار جودت الملط رئيس الجهاز، وعدد من الوزراء خصوصاً وزراء المجموعة الاقتصادية، وكان أغلب الانتقادات محل الخلاف هو تجاوز الأجهزة الحكومية في الإنفاق بما يزيد على المخصص لها، ودون سبب واضح⁽¹⁾. وفي شهادته أمام المجلس في 14 يناير 2008، ذكر المستشار الملط أن سلبات الحكومة لا يمكن إغفالها، وأن الأغذية الفاسدة والأدوية المغشوشة تملأ الأسواق؛ مما أدى إلى صدام عنيف بين ممثلي الحكومة في الجلسة، ورئيس جهاز المحاسبات. ووصف د. يوسف بطرس غالي وزير المالية رئيس الجهاز بأنه يتحدث، وكأنه رئيس البنك الدولي؛ مما دفع رئيس مجلس الشعب إلى التدخل واتخاذ قرار بشطب هذه الجملة من المضبطة⁽²⁾.

خامساً: الإدارة المحلية

يضع الدستور المحليات ضمن الأركان الأربعة للسلطة التنفيذية، وهي: رئيس الجمهورية، والحكومة، والإدارة المحلية، والمجالس القومية المتخصصة. وقد ورد ذكر

(1) انظر على سبيل المثال مقال منال لاشين: الملط يكشف فضيحة تجاوزات الحكومة في 39 مليار جنيه!، الفجر، بتاريخ 28 أبريل 2003، ص 7.

(2) الأهرام، 15 يناير 2008، ص 7.

المحليات ومجالسها المنتخبة في الدستور في سياقين: أحدهما ورد منذ عام 1971 وطراً عليه تعديل طفيف في تعديل 2007، والثاني ورد في التعديل الذي جرى على المادة (76) بشأن انتخاب رئيس الجمهورية.

1. الإطار الدستوري والقانوني:

ويتناول الدستور الإدارة المحلية في ثلاث مواد (161-162-316) باعتبارها الفرع الثالث من السلطة التنفيذية، وتنص هذه المواد على تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تشمل المحافظات والمدن والقرى. وأضاف تعديل (المادة 116-فقرة ثانية)، تضمنت النص على أن «يكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها (مادة 116). كما نص الدستور على تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً (مادة 216).

وتضمن التعديل الدستوري 2007 الحديث عن المجالس المحلية في سياق آخر، يرتبط مباشرة بقمة السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، وهو تعديل المادة (76)، حيث نصت المادة بعد التعديل على مشاركة 140 عضواً على الأقل من المجالس الشعبية للمحافظات كأحد مسوغات ترشح المستقلين لمنصب رئيس الجمهورية، وبشرط أن يكون هناك عشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من «أربع عشرة محافظة على الأقل..». وفي ذلك تعزيز لوضعية المجالس الشعبية المحلية.

وقد حدد قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، والمُعدل بقانون 1984 لسنة 1996 اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، في العديد من الاختصاصات، منها: الرقابة على المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة،

والإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، وإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها، والموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد، واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير، والموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة، وإقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي، واقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.. إلخ. وفي الحقيقة، فإن تنظيم الإدارة المحلية له تاريخ طويل في الدساتير المصرية، فقد عرفت مصر بدايات النظام المحلي مع الاحتلال الفرنسي حيث قسم نابليون بونابرت مصر إلى 16 مديرية، ثم أعاد محمد علي تقسيمها إلى 14 مديرية وقسمت كل مديرية إلى عدة مراكز.

وكان صدور القانون النظامي في 1883، والذي منح مجالس المديريات صلاحية إقرار رسوم لصرفها في المنافع العمومية محطة مهمة في نظام الإدارة المحلية. فقد أوجب «استمراج» أو معرفة رأي مجلس المديرية في عديد من المسائل الداخلة في اختصاص المديريات قبل الحكم فيها (المادة الثالثة)، وأجاز لمجلس المديرية إبداء الرأي في مسائل محددة، وإبداء الرغبات «من بادئ نفسه» في عدد من المسائل الأخرى. وهو أمر حافظت عليه الدساتير التالية، ومنها دستور 1923 الذي تناول «مجالس المديريات والمجالس البلدية»، واعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقاً للقانون العام (المادة 132)، وهو النص نفسه الذي حافظ عليه دستور 1930 (مادة 121).

ونص دستور 1956 بشأن «الإدارة المحلية» على أن «تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية»، وأجاز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية، وحدد اختصاص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية «بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها، ولها أن تنشئ وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائلتها».

وأضاف دستور 1964 إلى اختصاص الإدارة المحلية أنها «تساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة».

ووفقاً لدستور 1971 تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وهى المحافظات، وعددها 28 محافظة تضم كل منها عدداً من المراكز والمدن بإجمالي عدد 217 مدينة و 4617 قرية ، بالإضافة إلى مدينة الأقصر ذات الطابع الخاص⁽¹⁾.

وتنقسم المحافظة إلى مراكز أو أحياء (في حالة المحافظات ذات المدينة الواحدة أو الحضرية). كما ينقسم المركز إلى مدينة (عاصمة المركز) أو أكثر وعدة قرى. أما المدينة، فقد تنقسم إلى أحياء. أما بالنسبة للقرية، فتتنقسم إلى قرية أم (مقر الوحدة المحلية بالقرية) وعدة قرى تابعة. وقد اشترط القانون أن يكون نصف عدد الأعضاء في كل مجلس شعبي محلي على الأقل من العمال والفلاحين. كما اشترط ألا يزيد عدد أعضاء المجلس على مستوى القرية على 24 عضواً، إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية الأم. ومدة المجلس الشعبي المحلي 4 سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي بانقضاء هذه المدة⁽²⁾.

2. الاتجاه نحو اللامركزية:

وجاء على تأكيد اللامركزية في الدستور ثمرة لمناقشات واسعة في المجتمع ، أسفرت عن توافق عام بين الأحزاب على أهمية اللامركزية. واهتم الحزب الوطني بالموضوع، وأقر

(1) أصدر الرئيس مبارك قراراً في شهر ديسمبر 2009 بتحويل مدينة الأقصر إلى محافظة، ومن ثم يصبح عدد المحافظات 29.

(2) د. سمير محمد عبد الوهاب، الإطار التشريعي للانتخابات المحلية في مصر، في: د. علي الدين هلال (محرر)، تحليل الانتخابات المحلية 8 أبريل 2008 (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، 2009)، ص ص 15-49.

عددًا من الوثائق الدالة عن ذلك ، مثل : البرنامج الانتخابي للحزب عام 2000 بعنوان: «المشروع الوطني لتحديث الدولة وترسيخ المؤسسات»، ووثائق المؤتمر العام الثامن في 2002، أوراق سياسات الحزب بشأن المواطنة والديمقراطية من عام 2003 حتى 2009، وفي برنامج الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في 2005، والتعديلات التي أدخلت على الدستور المصري في 2007، وكذلك برنامج الحزب في الانتخابات المحلية عام 2008.

وعلى سبيل المثال، ففي برنامجه لانتخابات الرئاسة في 2005، وفي الجزء الخاص بالإصلاح الدستوري، أكد الرئيس مبارك ضرورة تعديل الدستور من أجل تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحياتها التنفيذية والرقابية ودعم اللامركزية في أدائها، وهذا التعديل يضع الأساس الدستوري لتعديل تشريعي لقانون الإدارة المحلية ، يكون من شأنه دعم التوجه نحو اللامركزية وإعطاء الوحدات المحلية دورًا أكبر في إدارة المرافق والخدمات. كما اشتمل البرنامج الانتخابي للرئيس على ستة برامج محددة ، جاءت الإشارة فيها صراحة إلى اللامركزية في البرنامج الأول «مواطن حر في بلد ديمقراطي»، حيث أشار فيه إلى تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحياتها التنفيذية والرقابية ، ودعم اللامركزية من خلال دعم الممارسات الديمقراطية على المستوى المحلي، وإعطاء السلطات المحلية دورًا أكبر في تنفيذ السياسات، ودورًا أكبر في الرقابة والمساءلة.

لقد تزايد الإدراك بأن اللامركزية هي ضرورة تنموية وسياسية، فهي تعبير عن الديمقراطية والمشاركة القاعدية على المستوى المحلي، وآلية لتنشيط الموارد الاقتصادية المحلية من أجل أهداف التنمية والمشروعات التي يحددها المجتمع المحلي، وتؤدي إلى تدريب كوادر سياسية وتنفيذية مؤهلة وقادرة على المستوى المحلي.

في هذا السياق، اهتم الحزب الوطني الديمقراطي بموضوع اللامركزية وجعلها أحد أركان عملية الإصلاح السياسي والإداري. ووفقًا لأوراق الحزب، فإن سياسة اللامركزية تقوم على عدد من المحاور، هي المشاركة المجتمعية للمواطنين في عملية صنع السياسات، وتفعيل علاقات الشراكة بين الدولة والمجتمعات المحلية، وتنمية الموارد

البشرية بما يتضمن بناء قدرات العاملين والموظفين المحليين لإتاحة الفرص بشكل أفضل لإنجاح عملية التحول، وتفعيل مبادئ وقيم الحكم الرشيد بما يتضمن مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة، والشراكة بين عدد من الفاعلين الجدد (القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني)؛ للمساهمة في تنفيذ الخطط التنموية للدولة وتطبيق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودعم حقوق المواطنين وتقليل الفوارق بينهم مما يعمل على تعزيز الديمقراطية، وتقليل حدة الفساد ومظاهره وبما يؤدي إلى رفع جودة الخدمات، وتعرف احتياجات المواطنين بحكم القرب منهم.

وعلى مستوى الممارسة، في السادس عشر من فبراير 2008 صدر قرار جمهوري بدعوة 36 مليون و 59 ألفا و 395 ناخبًا لانتخاب 5185 مجلسًا محليًا موزعة على النحو التالي: 28 مجلسًا للمحافظة، و 185 مجلسًا للمركز، و 218 مجلسًا للمدينة، و 79 مجلسًا للحي و 1215 مجلسًا للقرى. وشارك في انتخابات المجالس الشعبية المحلية يوم 8 إبريل 2008 تسعة أحزاب سياسية، هي: الحزب الوطني، وحزب التجمع، والحزب العربي الناصري، وحزب الوفد، وحزب الغد، وحزب الجبهة الديمقراطية، وحزب الجيل، وحزب شباب مصر، وحزب مصر العربي الاشتراكي، فضلًا عن عناصر من الإخوان المسلمين شاركت كمستقلين.

وأُسفرت الانتخابات عن فوز الحزب الوطني الديمقراطي بكافة مقاعد المجالس المحلية البالغ عددها 52 ألفا (باستثناء نحو 500 مقعد). ولم يتمكن الإخوان المسلمين من الحصول على أية مقاعد، بينما حصل الوفد على 255 مقعدًا، والتجمع على 150 مقعدًا، والجبهة الديمقراطية على 6 مقاعد، والحزب الناصري على 17 مقعدًا، وجبهة المنشقين على حزب الغد على مقعد واحد. ويتبين من تلك النتيجة مدى الضمور الشديد الذي أصاب أحزاب المعارضة، فهي جميعها لم تستطع أن تقدم سوى 3500 مرشح بنسبة 6.7٪ من عدد مقاعد المجالس المحلية⁽¹⁾.

(1) في تقييم الانتخابات ونتائجها، انظر، د. علي الدين هلال (محرر)، مرجع سابق، ومهلك سر.. مشروع صوت الناخب. التقرير الختامي لمجلات 2008 (القاهرة: مركز ماعت للدراسات الدستورية والحقوقية،=

ويعانى نظام الإدارة المحلية في مصر من مشكلات عديدة ، أبرزها تقاليد المركزية الإدارية والسياسية التي ربطت السلطة بعاصمة الدولة، وخصوصاً في الأمور المالية حيث كان من الصعب تطوير نظام لامركزية دون إعطاء المحليات سلطات إقرار موارد مالية محلية خاصة بها، وضعف القدرات الفنية والإدارية لدى العاملين في الإدارة المحلية. أضف إلى ذلك أن ورود المجالس المحلية الشعبية في الدستور كجزء من السلطة التنفيذية، أثر على دورها في المتابعة ورقابة السلطة التنفيذية المحلية⁽¹⁾.

لذلك، ففي الحقبة الأولى من القرن الـ 21، انتقل الحديث عن اللامركزية من القول إلى الفعل، ومن العموميات إلى التفصيلات، وصار من الأمور المتفق عليها أن اللامركزية هي شرط رئيسي لرفع كفاءة إدارة الدولة، وتحسين مستوى الخدمات⁽²⁾. ويدل على ذلك اهتمام التقرير السنوي للتنمية البشرية في مصر ، الذي يصدره المعهد القومي للتخطيط بهذا الموضوع، وبإبراز التباينات في فرص الحياة والتنمية البشرية بين المحافظات المختلفة. ووفقاً لتقرير 2008، ظلت محافظة بورسعيد الأولى على كافة المحافظات خلال الفترة من 1996-2006 تليها محافظات السويس والقاهرة والإسكندرية ودمياط. دعم من هذا التوجه تبلور عدد من التجارب المحلية الناجحة في بعض المحافظات مثل مركز فاقوس لعلاج السرطان بمحافظة الشرقية، والذي تأسس بجهود أهلية في أوائل التسعينيات. وحتى عام 2009 كان المركز قد قدم خدماته إلى نحو 180 ألف مريض ، وشهد إجراء 16 ألف عملية جراحية، ومركز أمراض الكلى والمسالك البولية بجامعة المنصورة بمحافظة الدقهلية، والذي أصبح واحداً من أهم المراكز العلاجية في تخصصه في منطقة الشرق

=2008)، والتقرير الاستراتيجي العربي 2007 - 2008 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2008)، ص 419.

(1) انظر دراسة مقارنة في: د. سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، 2009)، ص ص 72 - 135.

(2) د. علي الصاوي (محرر)، اللامركزية في مصر: أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر. الفرص والتحديات (القاهرة: قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة، 2009).

الأوسط، ومركز القلب المتميز الذي أنشأه د. مجدي يعقوب بمستشفى أسوان التعليمي بمحافظة أسوان.

توازى ذلك مع قيام وزارة التنمية المحلية بالبدء بتطبيق اللامركزية في بعض المجالات، وبدأت التجربة بمجالي الصحة والتعليم في محافظة الإسكندرية، وبمجال التعليم في محافظتي الفيوم والإسماعيلية ومدينة الأقصر. أضف إلى ذلك وجود عدد من المشروعات التنموية العملاقة، مثل: مشروع توشكى، ومشروع شرق العوينات، والمشروعات الصناعية الكبرى في بورسعيد والسويس وسيناء. ومن الأرجح أن تتطلب إدارة هذه المشروعات أنظمة متقدمة للإدارة، تتضمن إعادة اقتسام السلطة بين العاصمة والمحافظات، كما أنها سوف تتطلب إعادة النظر في حدود المحافظات؛ بحيث تصبح المحافظات وحدات اقتصادية وتنموية.

وترافق مع هذه التطورات، وربما تجاوباً معها، قيام وزارة التنمية المحلية باتخاذ خطوات عملية لدعم هذا التوجه، ففي عام 2009 أعلنت عن تخصيص 3.9 مليار جنيه لتنفيذ خطط التنمية بالمحافظات، شملت تخصيص 2.1 مليار جنيه بهدف وضع خطط التنمية المحلية بطريقة لا مركزية، و1.8 مليار جنيه لبرنامج الإحلال والتجديد لشبكات المياه والصرف، و800 مليون جنيه لصيانة الأبنية التعليمية وتجهيز المدارس⁽¹⁾.

سادساً: المجالس القومية المتخصصة

أشار الدستور إلى المجالس القومية المتخصصة في الدستور في المادة (164)، التي نصت على أن: «تشأ مجالس متخصصة على المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية، ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية». وهكذا فنص الدستور تعتبر المجالس القومية المتخصصة جزءاً من السلطة التنفيذية، وتعتبر

(1) د. عبد المنعم سعيد: حلم اللامركزية في مصر، الأهرام المسائي، 3 ديسمبر 2009.

جهازًا استشاريًا تابعًا لرئيس الجمهورية، ومعاونًا في رسم السياسات العامة ، وتكون من عدد من المجالس المتخصصة في مجالات عدة كالطاقة والشئون الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.

والحقيقة أن نمط أداء هذه المجالس يجعلها أقرب إلى جهة مساعدة ، وليس إلى السلطة التنفيذية ؛ فهي تمد الحياة السياسية بالأفكار والمشروعات والرؤى.

وتقوم المجالس القومية المتخصصة بإعداد تقارير في كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتعليمية، وعلى امتداد السنوات الماضية ، أصدرت كثيرًا من التقارير، التي قدمت مساعدة مهمة لصانع القرار وللأجهزة المعنية وللمواطن العادي.

وفي هذا السياق أيضًا تأتي الإسهامات المهمة التي أضفتها المجالس القومية الأخرى ، مثل المجلس القومي للمرأة الذي أنشئ بقرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 2000، والمجلس القومي للطفولة والأمومة الذي أنشئ بقرار رئيس الجمهورية رقم 273 لسنة 1989، والمجلس القومي لحقوق الإنسان الذي أنشئ بالقانون رقم 94 لسنة 2003، وهي المجالس التي لها اختصاصات حددتها لوائحها الداخلية وقوانين إنشائها، والتي أصبحت تثري الحياة المصرية بتقاريرها ومؤتمراتها ، وما يصدر عنها من أفكار ورؤى.

ختام:

يتضح مما سبق دور التعديلات الدستورية في إعادة صياغة بعض الاختصاصات بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمحليات، والتوجه نحو تعديل التوازن بين الرئيس والوزارة، بتعزيز دور الثانية وتوسيع اختصاصها التنفيذي ، وكذلك البدء في تنفيذ سياسة اللامركزية.

ولا شك أن هذه توجهات إيجابية، ولكن من الصعب توقع أنها سوف تسفر عن نتائج سريعة، بالنظر إلى التراث الطويل في تاريخ مصر المعاصر من غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ومن غلبة دور رئيس الدولة على الوزارة في داخل السلطة التنفيذية، ومن غلبة المركز أو العاصمة على المحافظات ، وهذا هو الميراث الذي علينا أن نعمل على تجاوزه.